

Eléments d'analyse du secteur éducatif au Togo

Mathieu Brossard, Blandine Ledoux et Francis Ndem¹

Table des matières

1.	Etat des lieux et tendances.....	2
1.1.	Préambule important sur les données démographiques	2
1.2.	L'analyse des scolarisations	5
1.2.1.	L'évolution des effectifs aux différents niveaux d'enseignement	5
1.2.2.	Les taux bruts de scolarisation	6
1.2.3.	La couverture effective : profils de scolarisation et de rétention	8
1.2.4.	Questions d'offre et de demande comme déterminants de la rétention	13
1.2.5.	Une approche globale de l'efficacité dans l'usage des ressources publiques de l'éducation	15
1.3.	Redoublements et efficacité interne	19
1.4.	La qualité des enseignements	23
1.4.1.	Le niveau de qualité de l'école togolaise dans une perspective comparative	24
1.4.2.	Identification des facteurs agissant sur les apprentissages des élèves	26
1.5.	L'équité	29
1.5.1.	Les disparités de scolarisation	30
1.5.2.	La répartition des ressources publiques en éducation au sein d'une cohorte de jeunes.....	32
2.	Coûts et financement et perspective de soutenabilité.....	35
2.1.	Un contexte macro-économique difficile mais une priorité budgétaire marquée pour le secteur éducation, néanmoins en baisse	35
2.2.	Une répartition intra-sectorielle peu favorable au secondaire	37
2.3.	Des coûts unitaires faibles au secondaire	39
2.4.	Estimation analytique des coûts unitaires et identification des facteurs de leurs variations.....	41
2.4.1.	Décomposition des coûts unitaires	41
2.4.2.	Comparaisons internationales	42
2.4.3.	Encadrement des élèves	43
2.4.4.	Dépenses courantes hors salaires enseignants	45
2.4.5.	Le salaire des enseignants	45
2.5.	Implications de la fonctionnarisation et simulation de la faisabilité de l'objectif de SPU	49
3.	Les questions de gestion.....	55
3.1.	La gestion administrative : le point faible du système togolais	55
3.1.1.	L'allocation des personnels enseignants	55
3.1.2.	La cohérence dans l'allocation des manuels pour le primaire.....	57
3.2.	Analyse des économies d'échelle dans la production scolaire au cycle primaire.....	58
4.	Conclusions : pistes de politiques éducatives	61
5.	Annexes	64
5.1.	Profil pays du Togo 2003/2004 (annexe 1).....	64
5.2.	Comment lire les pyramides et les profils pays (annexe 2)	65
6.	Bibliographie.....	73

¹ Les auteurs tiennent à remercier tout particulièrement les cadres et dirigeants du Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire, Mme Sophie Achilleas, assistante technique au ministère et le personnel de la mission résidente de la Banque Mondiale à Lomé pour leur appui au travail de collecte des informations, M. Michael Drabble de la Banque Mondiale pour l'appui financier ayant permis la mission à Lomé et M. Borel Foko du Pôle de Dakar pour sa contribution précieuse à la réalisation de cette note.

A la demande de la Banque Mondiale, le Pôle d'analyse sectorielle en éducation de Dakar de l'UNESCO-BREDA (Pôle de Dakar) a effectué une mission à Lomé du 2 au 9 mai 2006 dont l'objectif principal était de collecter les informations et données en vue de la mise à jour des principaux résultats du diagnostic sectoriel RESEN réalisé en 2001. La présente note est le résultat de ce travail d'actualisation de l'analyse à partir des dernières données disponibles. Elle a pour ambition de servir le dialogue sur le secteur éducatif qu'envisage de renouer à court ou moyen terme un certain nombre de partenaires techniques et financiers, en particulier la Banque Mondiale. Cette note pourra également être utilisée pour aider l'instruction d'une candidature du Togo à l'initiative Fast Track en fournissant des éléments clés pour l'élaboration d'un plan sectoriel d'ensemble (un PNA-EPT amélioré) crédible et en ligne avec la stratégie nationale de réduction de la pauvreté². Notons que le travail de collecte a été grandement facilité par une très appréciable mobilisation technique et politique du Ministère Togolais des Enseignements Primaire et Secondaire.

La note s'articule autour de quatre parties : i) une présentation de **l'état des lieux et des tendances récentes** observés dans le système éducatif, ii) l'analyse des questions de **coût et financement du secteur**, iii) l'étude des **résultats du système en termes de gestion** et iv) à titre de conclusion, les **implications des résultats trouvés en termes de politiques éducatives**.

1. Etat des lieux et tendances

1.1. Préambule important sur les données démographiques

Avant d'analyser les performances du système éducatif togolais, il importe de faire une remarque liminaire importante sur les données démographiques disponibles au Togo. Les données démographiques sont importantes dans l'analyse des systèmes éducatifs puisqu'elles interviennent dans le calcul de nombreux indicateurs, notamment ceux qui visent à évaluer la couverture scolaire. Elles sont évidemment également importantes pour planifier les actions futures (constructions d'écoles, recrutement d'enseignants) visant à améliorer dans le futur la couverture du système.

Au Togo, depuis 1960, plusieurs opérations de collecte de données de population ont été réalisées dans le pays. On compte un recensement général de la population, effectué à trois reprises, respectivement en 1960, 1970 et 1981, mais depuis, aucun recensement n'a pu être réalisé, ce qui signifie que les dernières données démographiques observées datent de 25 ans. Ceci signifie aussi que les données utilisées pour les années récentes (en particulier pour calculer les taux de scolarisation) sont des projections établies sur la base du dernier recensement et sur des hypothèses concernant la fécondité, la mortalité et les flux migratoires issues d'enquêtes de ménages.

Si on présente sur un graphique la population des 3 à 29 ans du Togo dans les données « officielles » (projections démographiques réalisées par la Direction de la Statistique et de la Comptabilité Nationale) pour 2000 et 2004, on observe pour chacune des années, une courbe très « accidentée », comme cela est illustré par le graphique 1.1, ci-après. En outre les deux courbes ont une allure similaire, indiquant que les données de base ont été projetées à un

² Les deux pré-requis principaux pour la candidature à l'initiative Fast Track de financement accéléré de la scolarisation primaire universelle sont i) un document stratégique de réduction de la pauvreté validé et ii) un plan sectoriel d'éducation soutenable

taux de croissance identique (d'une valeur implicite de 2,7%) pour chacun des âges simples. On remarque des pics d'effectifs aux âges ronds ou symboliques (10 ans, 18 ans, 20 ans et plus généralement des fluctuations parasites), ce qui est généralement le cas dans les pays où les parents ne connaissent pas de façon exacte l'âge de leurs enfants ou leur propre âge (parents souvent analphabètes et absence d'un système régulier d'enregistrement des naissances). Ils ont alors tendance à « arrondir » les âges lorsque la question leur est posée au cours du recensement.

Graphique 1.1 : La population 3-29 ans par année d'âge, données officielles

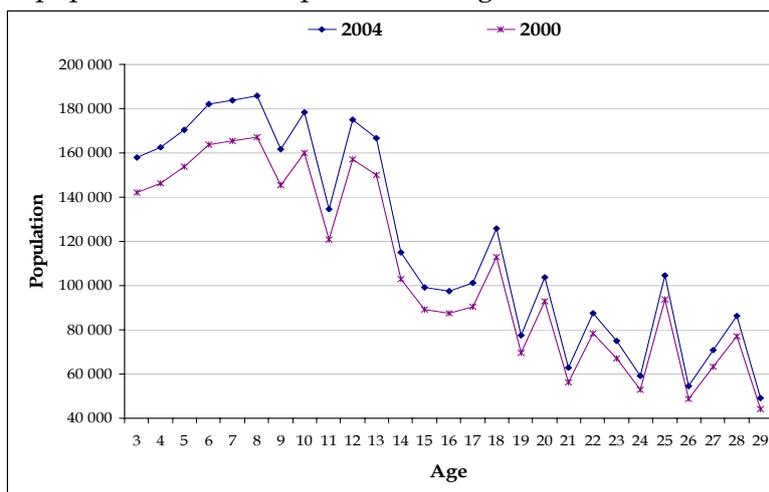


Tableau 1.1 : Extrait des projections des données démographiques officielles

Age/années	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
6 ans	155 970	159 811	163 931	168 043	172 503	177 309	182 104
8 ans	159 040	162 977	167 204	171 421	175 995	180 922	185 843
12 ans	149 494	153 252	157 281	161 306	165 670	170 370	175 064
15 ans	84 512	86 677	88 998	91 323	93 840	96 549	99 262
Total des 3-29 ans	2 753 246	2 823 091	2 898 073	2 973 028	3 054 259	3 141 728	3 229 183

Les résultats affichés sont incohérents. En effet, si on considère par exemple les enfants qui ont 12 ans en l'an 1998, on les évalue à 149 494. Or, trois ans plus tard, ces enfants de 12 ans en ont désormais 15, mais ils ne sont plus que 91 323. Plus de 50 000 enfants qui avaient 12 ans seraient donc décédés entre 1998 et 2001, soit près de 40% d'entre eux, ce qui est peu vraisemblable. Le deuxième exemple est encore plus édifiant. Si on considère les enfants de 6 ans en 1998, on estime leur nombre à 155 970. En 2000, ils ont 8 ans et sont désormais 167 204 et en 2004, ils ont 12 ans et sont au nombre de 175 064, ce qui est impossible puisqu'ils n'étaient que 155 970 en 1998, à moins d'une migration particulièrement élevée de ce groupe d'âge particulier, ce qui ne paraît pas vraisemblable. On perçoit donc clairement que les projections qui découlent de ces données sont irréalistes et **qu'il est nécessaire de réaliser un lissage des données officielles pour les rendre plus crédibles** avant de calculer les taux de scolarisation. Pratiquement, on détermine la courbe de tendance (exponentielle³) la plus proche des données brutes et ceci pour chacune des années. Pour 2004, cette courbe est présentée dans le graphique 1.2. Le tableau 1.2, ci-après, donne les mêmes informations que le tableau 1.1 sur les données lissées.

³ Méthode couramment utilisée par les démographes dans les pays en développement.

Graphique 1.2 : Application d'une courbe de lissage de données démographiques (2004)

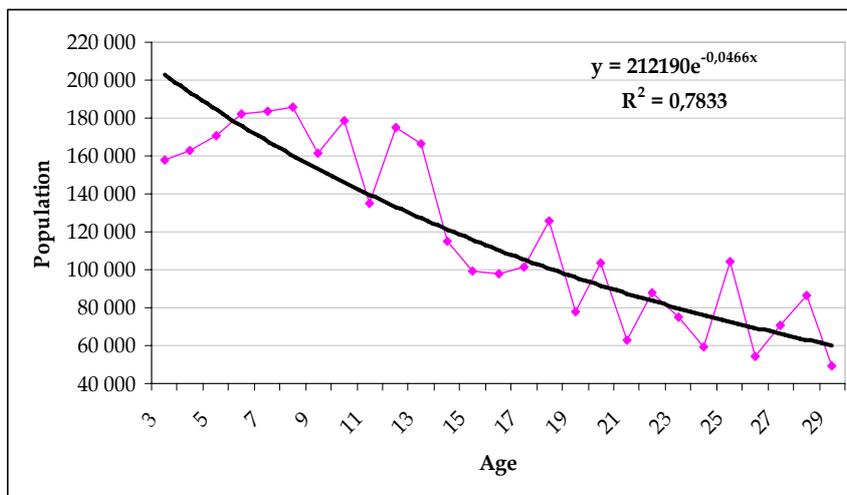


Tableau XXX : Extrait des données démographiques lissées par année d'âge

Age/années	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
6 ans	152 825	156 589	160 632	164 786	169 166	173 885	178 596
8 ans	139 086	142 540	146 249	150 032	154 051	158 379	162 703
12 ans	115 203	118 111	121 233	124 368	127 751	131 393	135 034
15 ans	100 022	102 578	105 321	108 045	111 017	114 216	117 416
Total des 3-29 ans	2 753 246	2 823 091	2 898 073	2 973 028	3 054 259	3 141 728	3 229 183

En procédant de la sorte, on résout les problèmes évoqués précédemment et, si on accepte la pertinence de ces estimations, on peut alors redistribuer ces populations entre homme et femme et selon les régions. Cela ne veut pas dire pour autant qu'on ait résolu tous les problèmes potentiels liés aux données démographiques. En effet, on a réglé des questions de cohérence interne des données, mais la question du choix du taux annuel de croissance qui est cruciale (compte tenu de la date très ancienne du dernier recensement de la population du Togo) est une autre question, non traitée ici.

Au final, il semble important de **recommander i) la mise en œuvre au plus vite d'un nouveau recensement général de la population et ii) qu'en attendant des résultats d'un tel recensement, un travail spécifique soit effectué pour stabiliser un jeu de données démographiques** (par sexe, par âge, par région,...) crédible et accepté par tous. Sans cela, les risques de calculs faussés des taux de scolarisation sont très élevés. Ceci est d'autant plus important dans une perspective de renouement du dialogue sur le secteur éducatif entre le gouvernement togolais et les partenaires techniques et financiers. En effet, dans le cadre d'un dialogue sectoriel régulier, le gouvernement togolais présentera chaque année les taux de scolarisation aux partenaires pour qu'ils suivent les performances du secteur. **Si les taux de scolarisation présentés sont faux du fait de données démographiques erronées, les conséquences pourraient être pénalisantes pour le Togo, dans la mesure où bon nombre de partenaires financiers conditionnent leur appui à l'atteinte d'objectifs mesurés en partie par les taux de scolarisation.**

1.2. L'analyse des scolarisations

On aborde ici l'analyse des scolarisations selon plusieurs angles :

- i) Tout d'abord par une description de la structure des scolarisations par niveau d'enseignement et de leur évolution sur les sept dernières années,
- ii) De façon globale en rapportant les effectifs scolarisés aux populations en âge de l'être, ce qui conduit à l'estimation des taux bruts de scolarisation et indicateurs assimilés,
- iii) De façon plus fine par l'estimation et l'analyse des profils de scolarisation qui fournissent une image plus juste du parcours scolaire d'une cohorte au sein du système éducatif,
- iv) Par une analyse des facteurs d'offre et de demande comme déterminants de la scolarisation,
- v) Enfin, du point de vue de l'efficacité du système éducatif en termes de couverture scolaire, en mettant en regard la durée moyenne de scolarisation avec les ressources publiques mobilisées pour le secteur de l'éducation.

1.2.1. L'évolution des effectifs aux différents niveaux d'enseignement

Avant toute chose, il est nécessaire de dresser un bilan le plus récent possible des caractéristiques physiques du système éducatif national, en particulier les nombres d'élèves des différents niveaux. Les données les plus récentes concernent l'année scolaire 2003/2004, excepté pour le supérieur où les informations vont jusqu'à 2005/06.

Tableau 1.3 : Evolution des effectifs d'élèves par niveau d'enseignement, 1998-2004

	1997/98	1998/99	1999/2000*	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
Préscolaire	10 862	11 337	9 432	10 484	12 094	12 773	12 163		
Public	4 482	5 226	4 507	4 031	4 692	5 283	6 259		
Privé	6 380	6 111	4 925	5 549	6 388	6 871	5 568		
EDIL				904	1 014	619	336		
Primaire	884 313	953 886	925 907	945 103	977 534	975 063	984 846		
Public	613 347	614 649	584 178	569 768	578 048	578 017	589 158		
Privé	208 502	256 827	277 855	291 976	304 608	305 431	300 579		
EDIL	62 464	82 410	63 874	83 359	94 878	91 615	95 109		
Secondaire 1^{er} cycle	155 202	178 326	204 088	225 758	262 274	285 356	303 860		
Public	141 491	151 108	168 474	183 063	205 828	220 646	229 767		
Privé	13 711	27 218	35 614	42 695	56 446	64 710	74 093		
Secondaire 2nd cycle	32 862	38 158	39 502	44 018	47 277	49 508	53 084		
Public	28 069	33 083	30 373	34 647	37 698	38 731	41 698		
Privé	4 793	5 075	9 129	9 371	9 579	10 777	11 386		
Technique et prof.	10 792	12 275	12 363				19 838		
Public	6 487	7 806	6 829				8 604		
Privé	4 305	4 469	5 534				11 234		
Enseignement Sup.	-	-	-	15 779	12 037	16 535	18 690	17 222	-
Public	15 385	16 251	15 388	14 711	10 068	14 229	15 393	17 222	24 371
Privé	-	-	-	1 068	1 969	2 306	3 297	3 865	-

* **Au niveau du préscolaire**, on peut constater que l'effectif a fortement augmenté sur la période 1998-2004, avec une évolution annuelle moyenne de près de 2%. Le secteur public scolarise 51% des effectifs pour l'année 2003/04, 46% dans les jardins d'enfants privés et 3% dans le système communautaire.

* **Au niveau du primaire**, l'évolution sur la période 1998-2004 est marquée par une croissance annuelle moyenne des effectifs d'élèves de 1,8% par an. Le moteur de la croissance globale des effectifs du premier degré est le développement du privé et des EDIL. Dans ces deux ordres d'enseignement, l'accroissement annuel moyen de nombre d'élèves est respectivement de 6,3% et 7,3%. Les effectifs du public enregistrent eux un recul sur la période, passant de 613 347 en 1998 à 589 158 en 2004.

* Entre 1998 et 2004, le nombre d'élèves du **1^{er} cycle du secondaire** est passé de 155 202 à 303 860. Cette variation correspond à un accroissement annuel moyen de 11,8% dont 8,4% dans l'enseignement public et 32,5% dans l'enseignement privé.

* Comme les autres niveaux d'enseignement, le **2nd cycle du secondaire** connaît une forte expansion entre 1998 et 2004. Le nombre d'élèves à ce niveau est passé de 32 862 à 53 084 (accroissement annuel moyen de 8%), cette augmentation étant plus forte dans le privé que dans le public.

* **L'enseignement technique et professionnel** a également observé une progression quantitative très importante sur les dernières années. Le nombre d'apprenants est passé de moins de 11 000 en 1998 à près de 20 000 en 2004 (11% d'accroissement annuel moyen), en particulier du fait de la progression importante de l'offre privée.

* Enfin, **l'enseignement supérieur** a connu une évolution en dents de scie entre 1998 et 2003 mais affiche une croissance quantitative très élevée sur les toutes dernières années. On compte plus de 24 000 étudiants dans les établissements publics en 2006 alors qu'ils n'étaient que 15 000 en 2004 (26% d'accroissement annuel en moyenne sur les deux années).

1.2.2. Les taux bruts de scolarisation

Après une description de l'évolution du nombre d'élèves aux différents niveaux, il est nécessaire de regarder les indicateurs d'offres scolaire en mettant en rapport les effectifs scolarisés avec les populations scolarisables à chaque niveau d'enseignement. On utilise pour cela le taux brut de scolarisation, pour les niveaux sur lesquels la population scolarisable est définissable sans difficulté (préscolaire, primaire, secondaire 1^{er} cycle, secondaire 2^{ème} cycle). Pour l'enseignement technique et l'enseignement supérieur, on préfère se référer au nombre d'étudiants pour 100 000 habitants, car il est délicat de définir une classe d'âge susceptible de fréquenter ces niveaux d'enseignement. Le graphique 1.3 présente l'évolution de ces indicateurs au Togo sur la période allant de 1997/98 à 2003/04.

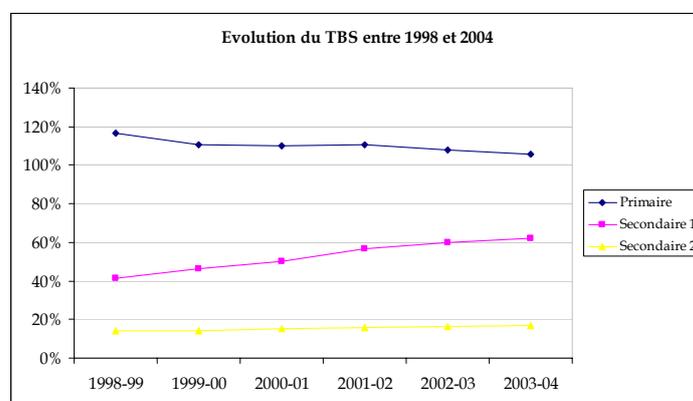
* L'évolution du TBS au niveau du **primaire** est marquée par un léger recul. Le TBS à ce niveau d'enseignement est ainsi passé de 117% en 1999 à 106% en 2004. Sur la période analysée, l'évolution des effectifs a été moins forte que la croissance démographique de la population en âge de fréquenter le primaire. Toutefois, dans les conditions de fonctionnement actuelles, le TBS toujours supérieur à 100% montre que le système reste capable d'accueillir tous les enfants en âge de fréquenter le primaire (ce qui ne veut pas dire

pour autant que tous les enfants y soient ni qu'ils achèvent le cycle, comme on le verra plus loin).

* Au niveau du **premier cycle de l'enseignement secondaire**, on observe une augmentation substantielle du TBS sur la période. Il passe de 41% en 1999 à 62% en 2004. Cette évolution de l'offre scolaire au premier cycle du secondaire est essentiellement liée à un développement massif des ordres d'enseignement non public (privé et naissances des EDIL). En outre, il se pose clairement la question de l'évolution des conditions d'enseignement sur la même période. Nous reviendrons sur cet aspect dans la suite de cette note.

* Le taux brut de scolarisation au **second cycle du secondaire** enregistre également une augmentation sur la période, moins forte que celle du premier cycle. Il passe de 14% en 1999 à 17% en 2004. Comme pour le premier cycle du secondaire cette augmentation est plus marquée dans l'enseignement privé.

Graphique 1.3 : Evolution du TBS aux différents niveaux d'enseignement entre 1998 et 2004



* La couverture dans **l'enseignement technique/professionnel** a connu une progression fulgurante sur les dernières années, avec un nombre d'apprenants pour 100 000 habitants qui a doublé entre 1998 et 2004 (passant de 220 à 440).

* Enfin, le taux de couverture **dans l'enseignement supérieur** a également très fortement augmenté. En 2005/06, on compte 456 étudiants pour 100 000 habitants contre 320 au début des années 2000. Une telle augmentation mériterait d'être mise en regard avec les performances en termes d'insertion professionnelle des sortants de l'enseignement supérieur pour s'assurer que ceci ne correspond pas à une sur-production quantitative (qui se paye souvent par une détérioration des conditions d'enseignement) en comparaison des capacités d'accueil du secteur moderne de l'emploi. Dans l'analyse RESEN il était estimé que durant la fin des années 1990, ce n'étaient qu'environ 300 emplois qui étaient disponibles annuellement alors que le système produisait en moyenne par année environ 1500 diplômés (sans compter les 3500 sortants de l'enseignement supérieur sans réussir à obtenir la certification). **Cela correspondait à une production qui valait plus de cinq fois la capacité d'absorption du marché du travail. Aussi, une enquête de ménages organisée à Lomé entre 2000 et 2003⁴ a montré i) que le taux de chômage des diplômés du supérieur était le double de celui observé sur l'ensemble de la population (22% contre 11%) et ii) qu'environ 40% de ceux qui avait trouvé un emploi était occupé dans le secteur informel (soit très**

⁴ Cf. Duret et alii (2005)

probablement dans un emploi demandant des qualifications largement inférieures à la formation reçue). Il y a fort à parier que le boom quantitatif observé sur les toutes dernières années n'a pu qu'augmenter encore ce décalage entre production du système d'enseignement supérieur et marché du travail.

1.2.3. La couverture effective : profils de scolarisation et de rétention

Le TBS est une moyenne calculée sur l'ensemble d'un cycle, qui ne fournit aucune information sur l'admission, la rétention en cours de cycle et l'achèvement. Un TBS de 100% ne signifie pas que l'ensemble des enfants achève le cycle. D'autre part cet indicateur comptabilisant l'ensemble des élèves inscrits dans un cycle donné, il augmente artificiellement avec le nombre de redoublants. Cette prime au redoublement peut s'avérer importante dans un pays comme le Togo où le pourcentage de redoublants est particulièrement élevé. Afin de mieux appréhender le parcours scolaire des individus, il est donc nécessaire d'avoir recours à une classe d'indicateurs spécifiques permettant de juger le niveau d'accès à chaque classe ainsi que le degré de survie i) au sein de chaque cycle et ii) entre les cycles.

Evolution du profil transversal : stagnation au primaire et au secondaire 2nd cycle et amélioration au secondaire 1^{er} cycle

Le profil transversal sur un ou plusieurs cycles est défini comme étant la suite des taux d'accès à chaque classe, chaque taux étant défini comme le rapport entre les nouveaux entrants (non redoublants) dans la classe considérée et la population qui a l'âge théorique de fréquentation de cette classe⁵. Ces différents taux d'accès sont renseignés pour l'année 2003/04 dans le tableau 1.4.

Tableau 1.4 : Taux d'accès aux différentes années d'études, 1999/2000 et 2003-2004

Année d'études	Age de référence	Nouveaux entrants 1999/2000 (a)	Population scolarisable 1999 (b)	Taux d'accès 1999/2000 (%) (a) / (b)	Nouveaux entrants 2003/04 (c)	Population scolarisable 2003 (d)	Taux d'accès 2003/04 (%) (c) / (d)
CP1	6 ans	136 079	156 589	86,9	149 218	173 885	85,8
CP2	7 ans	123 287	149 399	82,5	135 260	165 951	81,5
CE1	8 ans	120 795	142 540	84,7	132 267	158 379	83,5
CE2	9 ans	108 335	135 996	79,7	121 124	151 153	80,1
CM1	10 ans	95 859	129 752	73,9	110 961	144 257	76,9
CM2	11 ans	83 971	123 794	67,8	101 268	137 675	73,6
6 ^{ème}	12 ans	65 719	118 111	55,6	76 764	131 393	58,4
5 ^{ème}	13 ans	40 750	112 688	36,2	63 537	125 398	50,7
4 ^{ème}	14 ans	34 140	107 514	31,8	55 151	119 677	46,1
3 ^{ème}	15 ans	26 001	102 578	25,3	43 670	114 216	38,2
2 ^{nde}	16 ans	11 161	97 868	11,4	16 627	109 005	13,9
1 ^{ère}	17 ans	9 706	93 375	10,4	11 639	104 032	12,3
T ^{le}	18 ans	5 269	89 088	5,9	8 507	99 285	9,8

⁵ Par exemple, pour une année donnée, le taux d'accès au CE1 est le rapport entre les nouveaux entrants au CE1 et la population de 8 ans.

* En 2003/04, 14% des enfants en âge d'aller à l'école n'y accèdent pas, le taux d'accès en première année du primaire étant de 86%. Par ailleurs, pour cette même année, les enfants nouvellement inscrits au CM2 (dernière année du primaire), représentent 73,6% de la cohorte ayant l'âge de fréquenter cette classe. Bien qu'éloigné de 100%, ce taux d'accès au CM2 (approximation du taux d'achèvement du primaire), est plus élevé que dans les autres pays d'Afrique comparables au Togo (cf. tableau 1.5). Pour le niveau primaire, l'évolution dans le temps est marquée par une variation très faible de l'accès aux différentes classes entre 2000 et 2004, et notamment dans les premières classes de ce cycle d'enseignement.

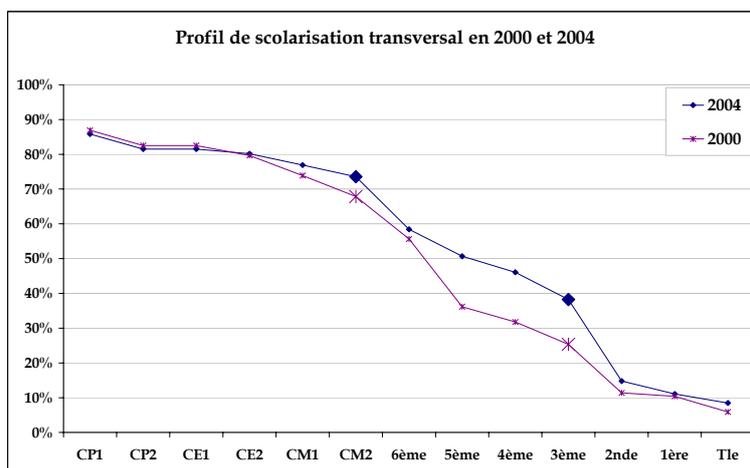
Tableau 1.5 : Taux d'achèvement du primaire dans quelques pays africains (en %, 2004 ou année proche)

Bénin	Burkina Faso	Cameroun	Guinée	Mali	Niger	Sénégal	Tchad	Togo	Moyenne
53	30	63	52	43	25	45	35	74	46

* L'accès au premier cycle du secondaire est également resté assez stable, passant de 55,6% en 2000 à 58,4% en 2004. On note cependant une augmentation sensible de l'accès aux autres classes du premier cycle du secondaire liée à une amélioration de la rétention à ce niveau. Malgré un accès en 6^{ème} qui varie peu, l'accès en 3^{ème} passe de 25,3% en 2000 à 38,2% en 2004.

* Au niveau du second cycle du secondaire, même si les taux d'accès restent faibles, les variations entre 2000 et 2004 ne sont pas négligeables. Ainsi, le taux d'accès en seconde passe de 11,4% à 13,9% alors que celui de terminale passe de 5,9% à 9,8% entre 2000 et 2004.

Graphique 1.4 : Evolution du profil de scolarisation transversal entre 2000 et 2004



Le profil de rétention zig-zag : une dégradation de la rétention au primaire...

L'intérêt est d'examiner la capacité du système éducatif à retenir en son sein chaque enfant qui y accède, et ceci par niveau d'enseignement. On utilise pour cela l'indicateur de rétention en cours de cycle que l'on va chercher à comparer dans le temps. Différentes méthodes sont alors envisageables. Nous analyserons ici le profil de rétention **pseudo longitudinal** (ou **zig**

zag). Il est fondé sur les données scolaires des deux années consécutives les plus récentes. Son élaboration nécessite pour chaque classe : 1/ de calculer **les taux de promotion**⁶ d'une année sur l'autre et 2/ de multiplier ces taux jusqu'à la classe considérée afin d'obtenir **le taux de survie** (rétention) à cette classe. Chacun de ces taux nous donne une indication sur la probable rétention d'une cohorte d'élèves à cette classe, si les conditions de transition demeurent inchangées. Le tableau 1.6 montre le calcul des différents points du profil de rétention pseudo longitudinal pour l'année 2003/04.

Un enfant entrant en 1^{ère} année du cycle primaire a environ 70% de chances d'atteindre le CM2, 38% de chances d'atteindre la 3^{ème} et 11% la terminale. Pour le cycle primaire, 70% demeure faible au regard de l'objectif de scolarisation primaire universelle, et correspond d'ailleurs à une détérioration de la rétention au primaire qui était évaluée à 86,3% et 84,8% respectivement en 2000/01 et 2001/02. Les valeurs des taux de rétention suggèrent une forte déperdition au niveau du cycle primaire. **30% des enfants qui accèdent au CP1 quittent le système avant le CM2.**

Tableau 1.6 : Profil de rétention 2003/04 sur le primaire et le secondaire général

Année d'études	Non redoublants 2002/03	Non redoublants 2003/04	Taux de promotion	Taux de rétention
CP1	149 454	149 218		100,0%
CP2	137 588	135 260	$(135\ 260 / 149\ 454) = 90,5\%$	$(100,0\% \times 90,5\%) = 90,5\%$
CE1	131 111	132 267	$(132\ 267 / 137\ 588) = 96,1\%$	$(90,5\% \times 96,1\%) = 87,0\%$
CE2	119 115	121 124	$(121\ 124 / 131\ 111) = 92,4\%$	$(87,0\% \times 92,4\%) = 80,4\%$
CM1	109 632	110 961	93,2%	74,9%
CM2	97 309	101 268	92,4%	69,2%
6ème	72 251	76 764	78,9%	54,6%
5ème	62 992	63 537	87,9%	48,0%
4ème	47 929	55 151	87,6%	42,0%
3ème	39 424	43 670	91,1%	38,3%
2nde	13 072	16 627	40,8%	16,1%
1ère	10 681	11 639	88,3%	14,4%
Tle	7 628	8 507	78,9%	11,4%

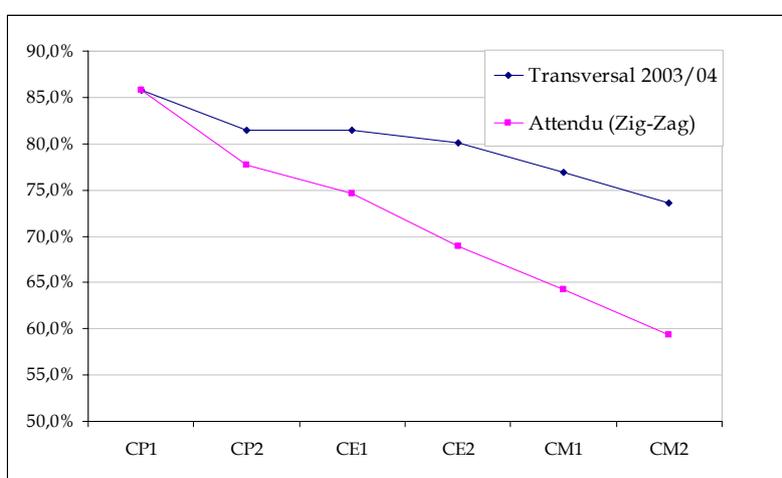
...et par conséquent une dégradation probable de l'achèvement du primaire dans les années prochaines

Connaissant les conditions d'accès et de rétention actuelles, il est possible d'anticiper ce que seront les taux d'accès aux différentes classes, si les taux de promotion entre classe demeurent identiques à ce qui a été observé sur les deux années les plus récentes. Il suffit de combiner les informations dont on dispose sur l'admission en première année (taux brut d'admission) et sur la rétention. On obtient alors le profil de scolarisation pseudo longitudinal ou profil zig zag qui permet de se faire une idée de ce que pourrait être le parcours scolaire des enfants qui entrent à l'école aujourd'hui si les conditions actuelles de transition entre les classes ne changent pas (graphique 1.5). La comparaison avec le profil

⁶ Pour une année donnée le taux de promotion à une classe donnée est le rapport entre les nouveaux entrants dans cette classe, et les nouveaux entrants en classe précédente l'année précédente.

transversal permet d'anticiper une diminution probable de la couverture effective sur l'ensemble du cycle primaire. Cette diminution est loin d'être négligeable dans la mesure où **le taux d'achèvement du primaire passerait de 74% en 2003/04 à 59% en 2008/09, soit un recul de 15 points**. Parmi les résultats obtenus dans l'analyse des scolarisations, celui-ci a une importance particulière. Comme nous l'avons souligné précédemment les taux d'accès transversaux aux différentes classes sont liés aux données démographiques, et il existe donc une incertitude quant à leur précision. Par contre, le profil de scolarisation pseudo-longitudinal repose essentiellement sur les données scolaires et est moins influencé par la qualité des données démographiques⁷. De ce fait l'image qu'il donne de l'évolution probable de l'accès aux différentes classes dans les années à venir est une image robuste (fiable). **L'amélioration de la rétention est donc un défi urgent à relever dans l'optique d'atteinte de l'objectif de scolarisation primaire universelle.**

Graphique 1.5 : Profil de scolarisation actuel et attendu



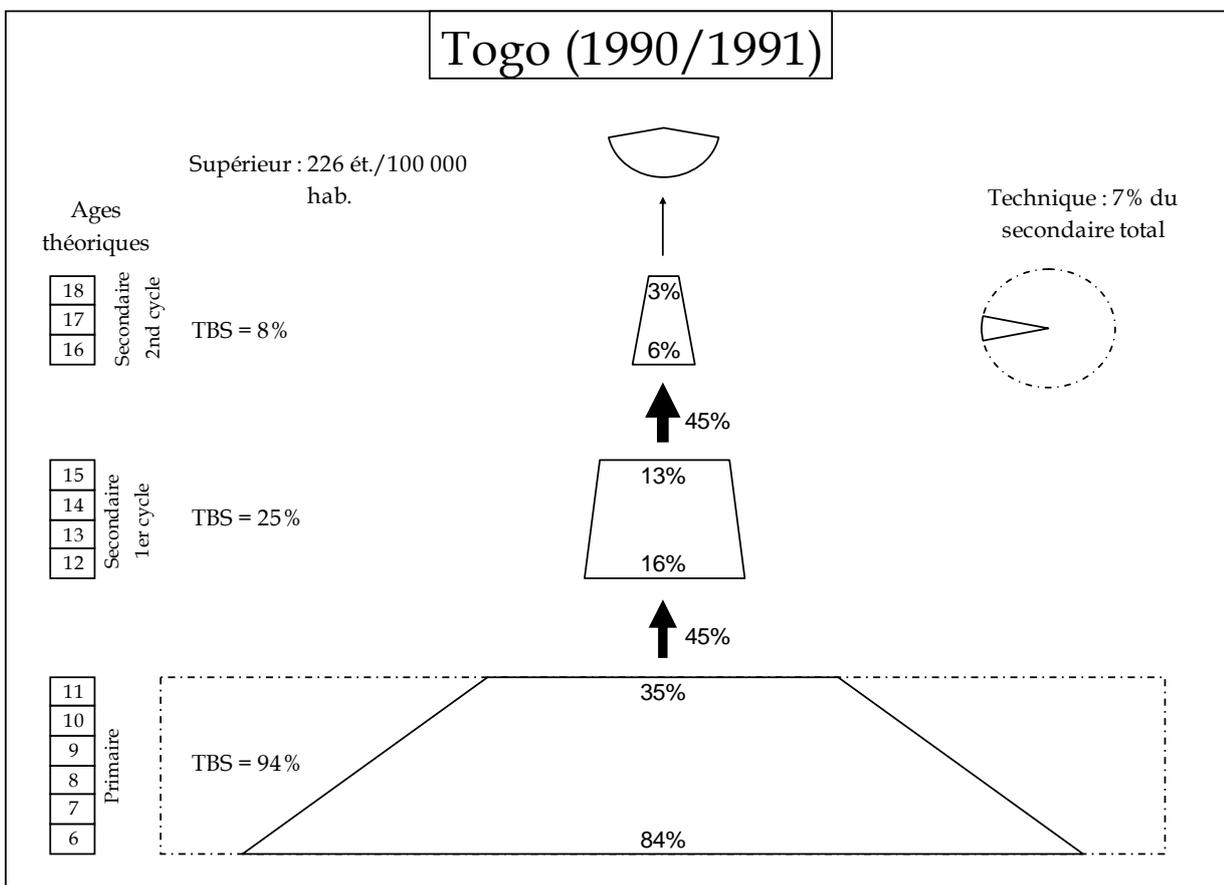
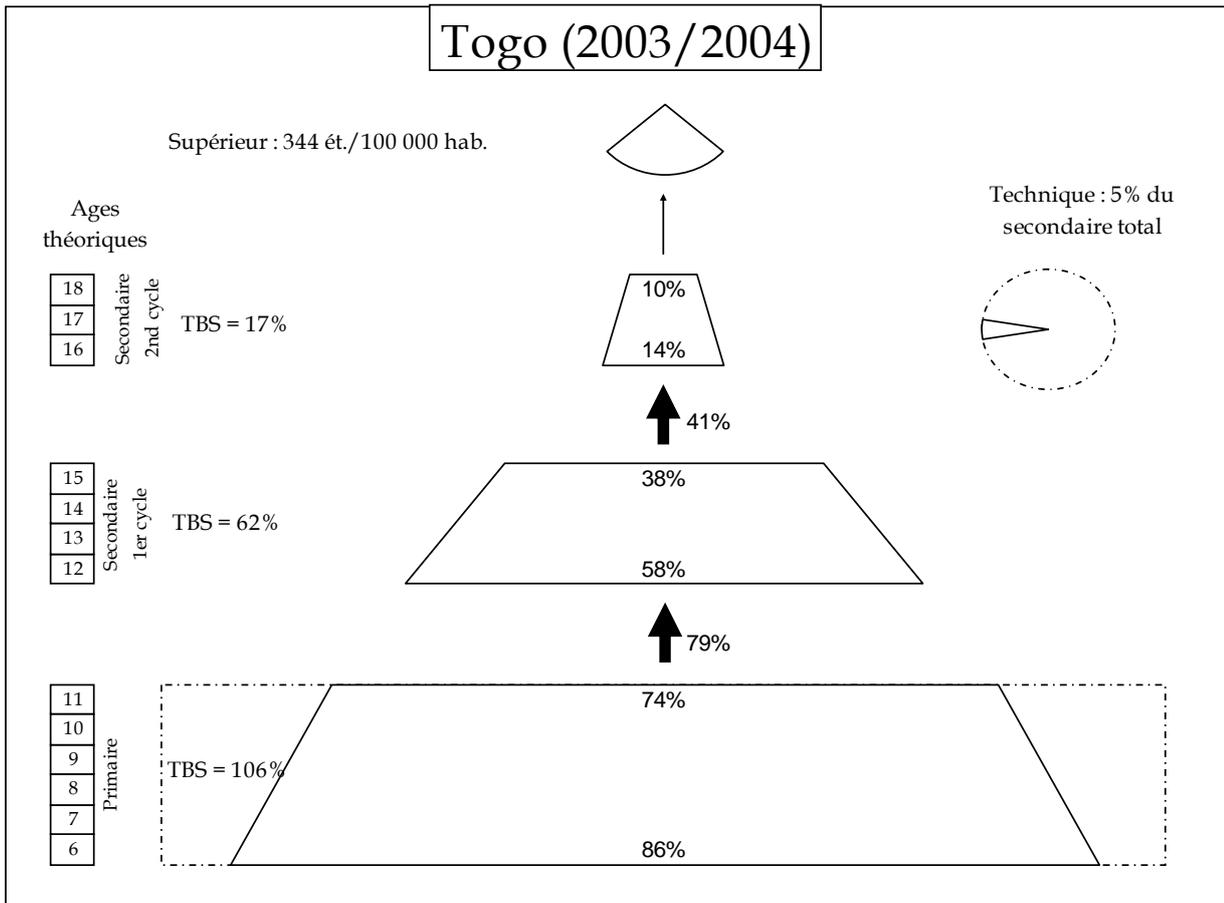
L'évolution de la pyramide éducative du Togo depuis 1990

Le graphique 1.6 ci-dessous, présente de façon stylisée l'ensemble du système éducatif togolais (excepté le pré-scolaire) et son évolution sous la forme de représentations en pyramide (cf. annexe 2 pour l'interprétation). Ceci montre en particulier :

1. l'évolution quantitative importante observée à tous les niveaux d'enseignement depuis les 15 dernières années et,
2. le relachement de la sélection à l'entrée du secondaire : alors que le taux de transition entre le primaire et le 1^{er} cycle du secondaire (le pourcentage des finissants du primaire qui accède au collège) ne valait que 45% en 1990, il s'établit aujourd'hui à près de 80%. Ceci explique en partie i) la progression quantitative plus importante au 1^{er} cycle du secondaire que dans les autres niveaux et ii) les mauvaises conditions d'enseignement à ce niveau (cf. plus loin).

⁷ Même si le taux d'accès au CP1 était sous-estimé du fait de mauvaises données démographiques (ce qui n'est pas avéré), la projection avec un taux d'accès au CP1 de 100% conduit à un taux d'achèvement en 2008/09 égal à 69%, soit une valeur très éloignée de l'atteinte de l'objectif de Dakar.

Graphique 1.6 : Evolution de la pyramide éducative du Togo, 1990/91 et 2003/04



1.2.4. Questions d'offre et de demande comme déterminants de la rétention

Les analyses conduites précédemment indiquent qu'en 2003/04, le Taux Brut d'Admission est de 85,8 %. Plus de 14 % de la population du pays est sans accès à l'école. Par ailleurs, si les conditions actuelles de scolarisation se maintiennent, seuls 69 % des enfants qui accèdent aujourd'hui à l'école atteindront la fin du primaire. L'atteinte de la SPU nécessite donc que d'importants progrès soient réalisés aussi bien en termes d'accès que de rétention. Pour rendre compte de l'accès et/ou de la rétention, plusieurs types de facteurs peuvent être cités. Ils peuvent globalement être classés en deux catégories, à savoir ceux qui se situent du côté de l'offre scolaire (distance à l'école, calendrier scolaire, discontinuité éducative, disponibilité d'enseignants, etc.) et ceux qui se situent du côté de la demande de scolarisation (perception de l'école, revenu des ménages, etc.). Pour réaliser ce travail, la pratique courante consiste à utiliser de façon complémentaire les données d'enquêtes ménages et les données administratives. Dans le cas du Togo, seules des données administratives sont mobilisables.

La discontinuité éducative

Les données administratives permettent d'étudier la continuité éducative. Le but est d'évaluer dans quelle mesure l'absence de continuité de l'offre éducative jusqu'à la fin du cycle primaire explique les abandons en cours de cycle. Pour cela, deux méthodes peuvent être mobilisées. La première consiste à regarder la situation des écoles incomplètes. Le tableau 1.7 suivant présente la situation des écoles incomplètes pour les années scolaires 2002/03 et 2003/04.

Tableau 1.7 : Distribution des écoles selon le nombre de niveaux offerts, et des élèves qui y sont scolarisés, années 2002/03 et 2003/04 (%)

Niveaux offerts	2002/03		2003/04	
	Ecoles	Elèves	Ecoles	Elèves
1 seul niveau	0,32	0,07	0,22	0,04
2 niveaux	2,10	0,59	0,87	0,23
3 niveaux	2,28	0,98	1,70	0,72
4 niveaux	4,48	1,89	4,00	1,99
5 niveaux	5,19	3,35	4,39	2,92
Les 6 niveaux	85,63	93,12	88,83	94,10
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

En 2003/04, plus de 88% des écoles, qui scolarisent 94% des élèves, offrent les six niveaux du primaire et assurent donc la continuité éducative sur l'ensemble du cycle. Cependant, les 6% d'élèves restants ne souffrent pas pour autant tous d'une situation de discontinuité de l'offre éducative, dans la mesure où une école peut ne pas proposer l'ensemble des niveaux du cycle au cours d'une année, mais «suivre» ses élèves et créer des nouvelles classes au fur et à mesure de leur progression dans le cycle et/ou utiliser un système de recrutement alterné

(une nouvelle création de classe de 1ère année tous les deux ou trois ans qui accueille des cohortes de différents âges).

Pour affiner l'analyse, on étudie donc simultanément deux années scolaires successives, (2002/03 et 2003/04 dans le cas présent), et on compte le nombre de situations dans lesquelles les écoles (au cours de l'année scolaire 2003/04) ne sont pas parvenues à offrir le niveau supérieur aux élèves qu'elles ont scolarisés l'année précédente. Ce faisant, on détermine les écoles où la continuité éducative est assurée et celles où elle ne l'est pas. Ceci permet d'estimer la proportion d'élèves du primaire qui se trouvent dans une école qui les contraint à abandonner s'ils ne peuvent pas changer d'école. L'analyse ainsi menée distingue les écoles nouvellement créées des anciennes écoles. Cette distinction est utile car les écoles nouvelles «discontinues» sont encore susceptibles de devenir «continues». Les résultats sont consignés dans les tableaux 1.8 et 1.9. A l'échelle du pays, la continuité éducative n'est pas assurée dans 5 % des écoles qui regroupent 3% des élèves.

Tableau 1.8 : Proportion des écoles et des élèves concernés par la discontinuité éducative, selon le statut de l'école fréquentée (%)

Statut de l'école	% des écoles n'offrant pas la continuité éducative	% des élèves dans une école qui n'offre pas la continuité
Public	4,50	3,74
Privé laïc	2,60	1,50
Privé confessionnel	4,10	2,06
EDIL	10,27	6,96
Ensemble	5,09	3,45

Globalement, il existe donc peu de problèmes d'offre du point de vue de la continuité. Toutefois la discontinuité est plus grande dans les EDIL que dans les autres écoles (4 fois plus fréquente dans les EDIL que dans le privé laïc). La moyenne nationale cache aussi des disparités notables entre régions. A peine 2% des écoles de la région maritime n'offrent pas la continuité éducative contre plus de 11% dans la région des Savanes. Concernant les élèves, les différences inter régionales sont plus faibles. La proportion d'élèves dans une école qui n'offre pas la continuité varie de 1% dans la région maritime à près de 6% dans la région de Kara.

Tableau 1.9 : Proportion des écoles et des élèves concernées par la discontinuité éducative selon la région d'appartenance

Région	% des écoles n'offrant pas la continuité éducative	% des élèves de 1ère année dans école qui n'offre pas la continuité
Centrale	7,11%	4,98%
Golfe	3,88%	3,07%
Kara	7,14%	5,59%
Maritime	1,91%	1,50%
Plateaux	4,02%	2,85%
Savanes	11,48%	5,44%
Ensemble	5,09%	3,45%

Au final, il apparaît donc que les problèmes d'offre sont minoritaires pour expliquer les nombreux abandons en cours de cycle primaire. Même s'il est nécessaire de créer de nouvelles classes pour assurer la continuité éducative à l'ensemble des élèves togolais (en particulier dans les régions Centrale, Kara et des Savanes), **ce sont essentiellement des mesures visant à améliorer la demande (ou des mesures modifiant l'offre pour qu'elle corresponde plus à la demande) qu'il convient de mettre en œuvre pour améliorer la rétention des élèves en cours de cycle et ainsi permettre l'achèvement universel du cycle primaire.**

Simulation de l'effet d'une diminution du redoublement sur la rétention

Dans la mesure où la fragilité de la demande constitue une cause potentiellement importante des abandons, il convient de l'analyser plus en détail. La question de la demande est liée en grande partie à celle des coûts d'opportunité que représente l'école pour les parents. En effet, au moment d'y envoyer leurs enfants, les parents jugent que l'école présente pour eux un rapport favorable entre les coûts supportés et les bénéfices attendus. S'il arrive quelques années plus tard, que ces enfants soient retirés de l'école, cela suggère que le rapport entre les coûts et les bénéfices a changé, entre temps, au profit des coûts. Ce changement de perception des parents quant à l'opportunité de laisser leurs enfants à l'école peut, dans beaucoup de cas, être lié à la question du redoublement. Celui-ci est un signal négatif fort pour les parents qui de fait révisent à la baisse l'intérêt qu'ils accordent à l'enseignement.

Dans le cas du Togo, avec des données disponibles sur plus de 2600 écoles, les analyses ont montré **qu'en moyenne, un point de redoublement en plus dans l'enseignement primaire est associé à une diminution du taux de rétention de 0,51 point** (en contrôlant les ressources allouées aux écoles, la formation des enseignants, la disponibilité des manuels, la distance à l'école, l'organisation pédagogique et la féminisation du corps enseignant).

En se fondant sur ce résultat, on anticipe que **si le pays réussit à réduire le pourcentage de redoublants actuel à 10%, le taux de rétention pourrait augmenter d'environ 7 points** [$(0,51 \times (23,8-10))$] de pourcentage. Même si cette simulation n'a qu'une valeur illustrative, elle indique tout de même que si la proportion de redoublants était ramenée à 10%, la rétention pourrait passer de 69% à 76%.

1.2.5. Une approche globale de l'efficacité dans l'usage des ressources publiques de l'éducation

L'efficacité correspond d'une façon assez générale à la relation qui peut exister entre les ressources mobilisées et les résultats obtenus. On dira d'un système qu'il est plus efficace qu'un autre, s'il obtient de meilleurs résultats pour un même niveau de dépenses ou s'il obtient au moins les mêmes résultats pour un niveau de dépense inférieur. La question de l'efficacité du système éducatif togolais est abordée ici de manière comparative, i) en

analysant le système éducatif à plusieurs périodes du temps, ii) en comparant la situation du Togo à celles d'autres pays de même niveau de développement.

Le niveau des dépenses pour le secteur est présenté dans la suite de cette note, et nous avons fait une description des résultats obtenus par le système éducatif, en termes de couverture quantitative aux différents niveaux d'enseignement. L'indicateur global de mesure de l'efficacité quantitative du système met en relation les ressources engagées et les résultats.

La mesure de la durée moyenne de scolarisation (ou espérance de vie scolaire EVS)

Sur la base des niveaux terminaux d'éducation des individus, on peut calculer de façon transversale (au cours d'une année scolaire par exemple, 2003/04 dans ce cas précis), la durée moyenne de scolarisation d'une pseudo cohorte, en agrégeant la situation des enfants qui ne vont pas du tout à l'école et de ceux qui y ont accès selon le niveau de scolarisation atteint. Le profil de scolarisation, en tant que série des taux d'accès aux différentes années d'études permet de calculer cette distribution.

La compilation de cette distribution jusqu'au niveau du supérieur permet d'obtenir une estimation du nombre moyen d'années qu'un enfant peut espérer passer dans le système éducatif. Cet indicateur communément appelé durée moyenne des scolarisations ou espérance de vie scolaire est l'indicateur retenu ici pour mesurer la couverture quantitative globale du système éducatif togolais⁸.

Jusqu'en 1992, la durée moyenne de scolarisation au Togo était inférieure à 6 années (5,86). Depuis, la couverture scolaire à divers niveaux du système a permis de gagner plus d'une année de scolarisation. **En 2004, un enfant togolais d'âge scolaire peut espérer passer en moyenne 7,27 années dans le système éducatif.** La situation au Togo sur ce plan est meilleure que la moyenne des pays francophones d'Afrique (5,0 années) et des pays africains en général (5,7 années) mais proche de celle des pays africains anglophones (7,3 années).

Le Togo a une position plus favorable que celle des autres pays de la région ouest africaine comme le Bénin, la Gambie, le Ghana. Il est en revanche moins performant que le Lesotho, l'Ouganda ou le Zimbabwe (qui affichent respectivement une durée moyenne d'études de 8,8 années, 8,1 années et 9,7 années).

Une mesure de l'efficacité quantitative de la dépense publique en éducation

Après avoir examiné cet indicateur de couverture quantitative globale, on peut maintenant aborder la question de l'efficacité elle-même. Celle-ci peut être approchée de façon relativement directe dans la mesure où on dispose d'une part de l'indicateur de couverture globale et d'autre part du volume des ressources mobilisées par le système.

⁸ Pour plus de détails voir Note Méthodologique n°3 du Pôle de Dakar : Mesurer la couverture scolaire globale d'un pays : l'espérance de vie scolaire.

On peut directement calculer le rapport entre la durée moyenne des scolarisations et le pourcentage du PIB alloué au secteur, (tableau 1.10, colonne 4). Ce rapport entre durée moyenne de scolarisation et dépenses publiques d'éducation en pourcentage du PIB indique le nombre d'années de scolarisation qu'un pays réussit à offrir à sa population en dépensant 1 % de son PIB pour l'éducation. Plus cette statistique est élevée, plus le pays est efficient dans l'usage des ressources publiques allouées à l'éducation. Ainsi au Togo, 1% du PIB alloué au secteur correspond à 2,1 années de scolarisation contre 1,9 années en moyenne sur le continent, témoignant d'une efficacité dans l'usage des ressources publiques allouées au système relativement meilleure. La situation du Togo est comparable à celle observée en Gambie, au Malawi ou au Tchad, mais elle est moins bonne que celle du Bénin du Cameroun, ou de la Zambie (respectivement 2,3 ; 2,6 et 2,8 années).

Tableau 1.10 : Durée moyenne de scolarisation et dépenses publiques d'éducation dans les pays d'Afrique subsaharienne, année 2003/04 ou proche

Pays	Espérance de vie scolaire (années)	Dépenses publiques d'éducation en % du PIB	Coefficient d'efficacité (années EVS / % PIB)
Togo	7,3	3,4	2,1
Angola	3,4	2,4	1,4
Bénin	6,8	2,9	2,3
Burkina Faso	3,1	2,4	1,3
Burundi	3,9	3,6	1,1
Cameroun	6,8	2,6	2,6
Congo	6,0	2,3	2,6
Côte d'Ivoire	5,7	3,5	1,6
Ethiopie	4,6	2,7	1,1
Erythrée	4,2	2,8	1,5
Gambie	6,9	3,1	2,2
Ghana	7,0	3,8	1,8
Guinée	5,2	2,2	2,4
Guinée-Bissau	5,7	2,1	2,7
Madagascar	5,4	2,0	2,7
Malawi	7,8	3,6	2,2
Mali	4,2	3,3	1,3
Mauritanie	6,0	3,6	1,7
Mozambique	4,7	2,0	2,7
Niger	2,9	2,6	1,1
Lesotho	8,8	8,0	1,1
Ouganda	8,1	3,2	2,5
République Centrafricaine	3,5	1,2	2,9
Rwanda	5,3	3,3	1,6
Sénégal	5,6	3,6	1,6
Tanzanie	5,9	1,8	3,3
Tchad	4,1	2,1	2,0
Zambie	6,5	2,3	2,8
Zimbabwe	9,7	7,1	1,4
Moyenne globale	5,7	3,2	1,9
Moyenne pays francophones	5,0	2,8	1,9
Moyenne pays anglophones	7,3	4,0	2,0

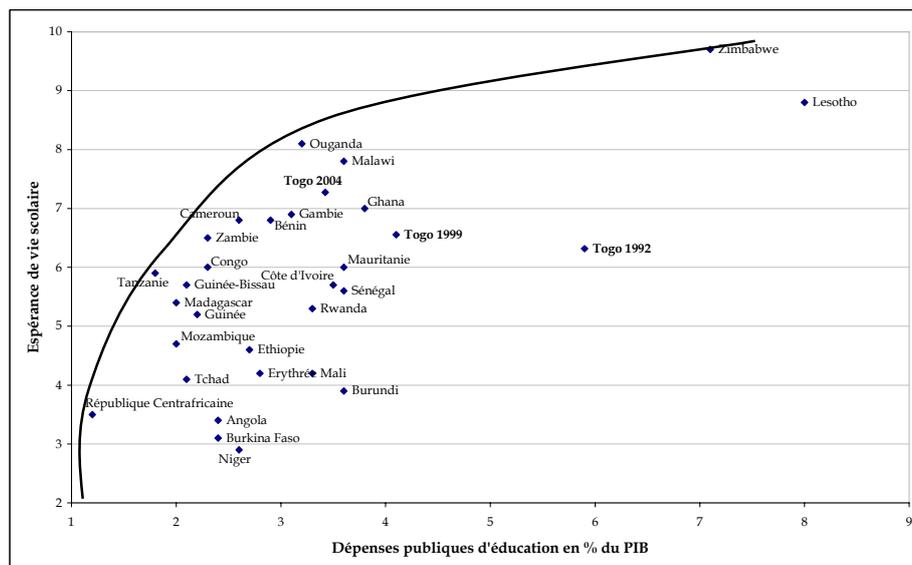
On peut aussi procéder en confrontant sur un même graphique les ressources mobilisées et la durée moyenne des scolarisations. Le graphique 1.7, ci-après, donne la situation des différents pays africains à faible revenu pour lesquels les données sont disponibles. Il manifeste :

- une assez forte dispersion du volume relatif des ressources publiques mobilisées qui varie de 1,2 % du PIB en République Centrafricaine à 8 % au Lesotho ainsi que de la couverture globale du système éducatif des différents pays qui varie de 2,9 années au Niger à 9,7 années au Zimbabwe;
- l'existence d'une relation assez faible entre les deux grandeurs considérées. On trouve des pays qui mobilisent des volumes relatifs comparables de ressources publiques pour leur système éducatif et qui offrent à leur population des niveaux très différents de couverture scolaire.

Dans ce contexte général, une courbe frontière (pseudo courbe d'efficacité) a été construite ; il s'agit de la courbe enveloppe correspondant à la position des pays les plus performants pour chaque niveau de ressources mobilisées (ceux qui offrent la couverture quantitative la plus élevée compte tenu des ressources qu'ils mobilisent). Les pays proches de cette courbe sont ceux qui font l'usage le plus efficace de leurs ressources publiques d'éducation. A contrario, les pays qui en sont éloignés sont les moins efficaces.

Les positions du Togo en 1992 et 1999 placées dans le même graphique permettent de se faire une idée de l'évolution de l'efficacité. On observe **une amélioration sensible de l'efficacité du système aussi bien entre 1992 et 1999 qu'entre 1999 et 2004. Avec moins de ressources nationales affectées à l'éducation, le pays est parvenu à améliorer la couverture quantitative du système. La situation de 2004 est ainsi assez proche de la courbe d'efficacité.**

Graphique 1.7 : Dépense publique d'éducation et Espérance de Vie Scolaire



1.3. Redoublements et efficacité interne

Deux sources importantes de gaspillage des ressources publiques en éducation sont les abandons en cours de cycle et les redoublements. Les redoublements représentent un gaspillage dans la mesure où deux années ou plus sont consommées, pour une seule validée. Concernant les abandons, il est souhaitable que les élèves qui accèdent à la première année d'un cycle soient nombreux à atteindre la dernière année de ce cycle. Ces abandons constituent un gaspillage dans la mesure où des élèves qui ont été scolarisés (et donc pour lesquels on a investi des ressources) dans le cycle abandonnent, avec peu de chances d'avoir le niveau d'acquisition requis. Par exemple au niveau primaire on sait que ceux qui abandonnent avant la fin du cycle ont peu de chances de rester alphabétisé à l'âge adulte (cf partie 1.4.1).

La nécessité de réduire les redoublements par une politique des sous-cycles

Une façon de ne pas utiliser de façon optimale les ressources (publiques et privées) en éducation consiste à avoir une forte fréquence des redoublements de classe en cours de cycles d'études. En effet, on en vient ainsi à doubler les ressources nécessaires pour la validation d'une année d'études. Dans le contexte togolais, les redoublements sont très fréquents comme on peut le voir sur la base des informations contenues dans le tableau 1.11, ci-après.

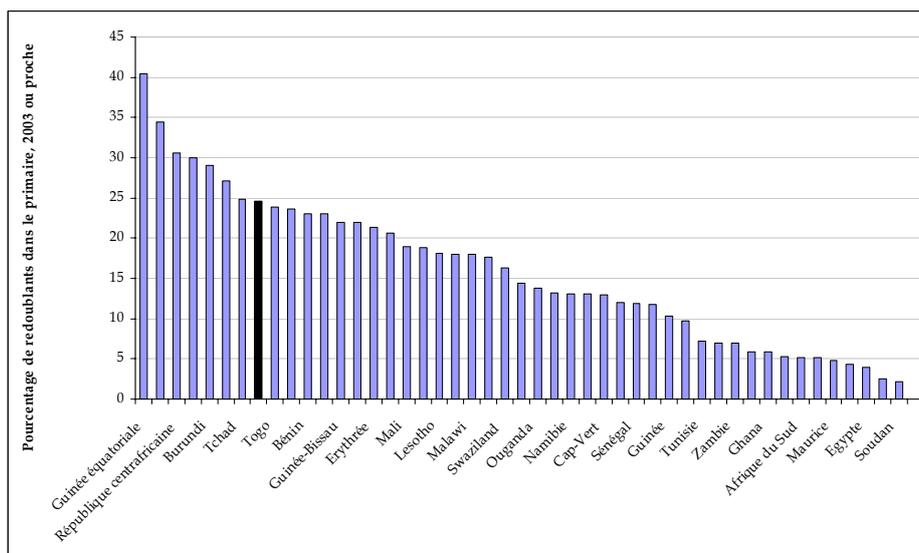
Tableau 1.11 : % de redoublants par classe dans l'enseignement général, 1998-2004

	1997/98	1998/99	1999/2000	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04
Primaire	29,6	31,2	27,0	24,0	22,5	23,7	23,8
CP1	37,1	37,1	33,8	29,5	29,2	29,7	29,0
CP2	29,6	30,8	28,5	25,3	22,6	23,3	24,1
CE1	29,7	33,0	29,7	26,8	24,8	25,1	25,7
CE2	21,4	24,5	22,7	20,0	20,1	20,5	21,3
CM1	26,2	29,1	24,2	20,2	19,8	21,2	21,6
CM2	26,7	27,1	14,5	17,0	12,4	18,4	17,8
Secondaire 1	24,6	21,1	18,4	17,9	17,4	22,0	21,3
6ème	23,1	18,7	14,3	18,5	16,7	23,9	21,1
5ème	17,4	18,8	16,3	13,0	15,5	15,8	17,2
4ème	27,9	26,1	23,7	21,6	18,7	22,3	21,4
3ème	33,8	22,6	23,6	19,7	19,8	27,0	26,8
Secondaire 2	27,4	30,8	33,8	28,5	34,3	36,6	30,7
2nde	18,1	18,0	21,6	12,7	14,2	21,4	15,8
1ère	28,8	32,1	28,4	27,5	36,6	38,6	36,6
Tle	38,4	49,2	55,0	45,0	53,1	50,7	43,2

Le redoublement a toujours été important dans le système éducatif togolais; on compte par exemple une proportion de redoublants dans le primaire de 29,6% en 1998. Cela reste vrai aujourd'hui, avec **une proportion de redoublants estimée à 23,8% dans le primaire, à 21,3% dans le secondaire premier cycle et à 30,7% au second cycle du secondaire**. On constate aussi que sur les sept dernières années, il n'y a pas de tendance à la réduction de la fréquence des redoublements.

En termes de comparaison internationale le Togo se situe parmi les pays ayant les fréquences de redoublement les plus élevées. Au niveau du primaire, dans un échantillon de 48 pays africains le pourcentage moyen de redoublement au primaire s'établit à 16%, 8 points en deçà de la valeur observée au Togo. Seuls 7 pays africains affichent des taux de redoublement plus élevés que celui observé au Togo (cf. graphique 1.8).

Graphique 1.8 : % de redoublants au cycle primaire, année 2004 ou proche



Le débat sur les redoublements est ancien. Les partisans mettent en avant la nature séquentielle des apprentissages, la nécessité d'homogénéité des classes, la démotivation de l'élève du fait de son rang dans la classe, l'effet d'incitation par la sanction ; pendant que les adversaires du redoublement évoquent le coût de l'année scolaire supplémentaire, la démotivation de l'élève (premier pas vers l'abandon), ou les aspects subjectifs dans la décision de redoublement. La connaissance, sur la base d'études empiriques solides, a progressé, notamment dans le contexte des pays africains et les principaux résultats sur les effets du redoublement peuvent être résumés ainsi :

La décision de redoublement n'est pas toujours juste

Le niveau de l'élève n'explique pas à lui seul la décision de redoublement. Les décisions de redoublement dépendent souvent de facteurs 'subjectifs' comme la position relative de l'élève dans la classe, le milieu et les conditions d'enseignement, la qualification du maître (PASEC, CONFEMEN, 1999). En Côte d'Ivoire par exemple, plus de 30% des élèves redoublants ne se trouvaient pas dans le tiers le plus faible des élèves au niveau national tel que mesuré par le test standardisé de l'évaluation PASEC.

L'efficacité pédagogique n'est pas empiriquement prouvée

Les analyses au niveau macro (Mingat et Sosale, 2000) montrent que l'argument selon lequel des redoublements élevés pourraient être justifiés pour des raisons liées à la qualité de l'éducation, n'est pas empiriquement vérifié. Il existe de bons systèmes scolaires (bon niveau

d'apprentissage des enfants) qui ont des taux de redoublement faibles ou élevés : il n'y a pas de relation significative entre niveau d'apprentissage des élèves et fréquence des redoublements. De même les études au niveau école (Brossard, 2003 au Bénin, RESEN Tchad, RESEN Cameroun) montrent que, à moyens et contexte égaux, les écoles où les élèves ont plus redoublé n'ont pas de meilleurs résultats à l'examen de fin de cycle. Enfin, les analyses au niveau individuel (PASEC, 1999; PASEC 2004b), montrent que les élèves (exceptés ceux qui sont spécialement faibles) que l'on fait redoubler, ne progressent pas mieux en redoublant que s'ils avaient été promus dans la classe supérieure. **Au Togo, on observe même que les écoles qui utilisent plus fréquemment la pratique du redoublement, obtiennent, toutes choses égales par ailleurs, des taux de réussite au CEPD moins bons (cf. plus loin dans la partie 1.4.2).**

Un effet négatif important sur les abandons

Les études aux niveaux pays, école et individus coïncident également sur ce point. Au niveau macro, Mingat et Sosale (2000) et Pôle de Dakar (2002) montrent que les redoublements exacerbent les abandons en cours de cycle, qui demeurent le principal frein pour atteindre la scolarisation primaire universelle. Les familles perçoivent dans le redoublement imposé à leur enfant, que celui-ci n'est pas performant et qu'il ne profite pas bien de sa présence à l'école. Comme les coûts d'opportunité constituent toujours un argument à l'encontre de la fréquentation scolaire, le redoublement incite les parents à retirer leur enfant de l'école. Mingat et Sosale estiment l'effet d'un point de plus de redoublement à 0,8 point d'abandons en plus. Ils montrent également que ces impacts négatifs du redoublement sont encore plus marqués parmi les groupes de population où la demande scolaire est plus faible (filles, enfants de milieu économiquement défavorisé). Pour les filles, l'effet d'un point de plus de redoublement est estimé à 1,1 point d'abandons en plus.

Les résultats des analyses au niveau école vont dans le même sens. Au Tchad par exemple, un point de redoublement en plus est associé, autres facteurs égaux par ailleurs, à 0,43 point de rétention en moins (RESEN Tchad). Au niveau individuel, les travaux confirment cette tendance ; au Sénégal, à niveau d'élève donné, la décision de faire redoubler l'élève en 2ème année accroît de 11% le risque que cet élève abandonne au bout d'un an (PASEC, 2004b). **Pour le Togo, l'estimation faite sur la base des données scolaires indiquent qu'un point de redoublement en plus est associé, autres facteurs égaux par ailleurs, à 0,51 point de rétention en moins (cf partie 1.2.4).**

Un impact sur les coûts et sur la taille des classes

Le redoublement fait payer deux années d'étude au système pour une seule année validée. Autrement dit, à contrainte budgétaire donnée, les redoublants occupent des places qui surchargent les classes et/ou empêchent d'autres enfants d'accéder à l'école. Le lien entre taux de redoublement et rapport élèves-maîtres est montré empiriquement (Mingat et Sosale, 2000 et Pôle de Dakar, 2002).

Bruns et alii (2003) ont observé que dans les pays africains ayant été les plus performants durant la décennie 1990-2000 pour se rapprocher de la scolarisation primaire universelle la proportion moyenne de redoublants valait 10%, valeur inférieure à la situation moyenne africaine actuelle (16%). Cette valeur de 10% est reprise comme valeur de référence dans le cadre indicatif de l'initiative Fast Track.

Au total, l'analyse ne suggère pas une politique de promotion automatique généralisée (qui pose des problèmes par ailleurs), mais conduit à considérer un chiffre de 10% de redoublants comme à la fois souhaitable et possible.

Conscients de ce besoin de réduction des redoublements, nombre de pays africains ont choisi de : (1) mettre en place trois sous-cycles de deux ans chacun au sein du niveau primaire, correspondant à des blocs de compétences bien identifiées, (2) ne plus autoriser de redoublement à l'intérieur de ces sous-cycles de deux années et (3) limiter la fréquence des redoublements entre sous-cycles consécutifs.

Cette stratégie a prouvé son efficacité : le Niger a fait passer le % de redoublants du cycle primaire de 18% en 1992/93 à 7% en 2002/03, et en Guinée la proportion de redoublants a diminué de façon encore plus rapide (de 21% en 2001/02 à 11% en 2003/04). Cette structure, associée à la mise en place d'une instrumentation pour aider les enseignants à détecter les déficiences des élèves en cours de sous-cycle et à y remédier de manière pertinente et continue, est en fait porteuse d'une gestion pédagogique mieux maîtrisée et d'une amélioration de la qualité des services éducatifs offerts tout en réduisant de façon significative la fréquence des redoublements. **Ceci doit s'accompagner d'une stratégie de sensibilisation pour aider les enseignants à prendre connaissance les effets négatifs de taux de redoublement trop élevés.**

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

Pour mesurer l'efficacité de l'usage des ressources publiques dans un cycle, on utilise le coefficient d'efficacité interne (CEI) du système. On compare le nombre d'années-élèves⁹ théoriquement nécessaires pour former le nombre d'élèves qui accèdent à la dernière année du cycle, aux nombres d'années-élèves effectivement consommées, compte tenu des redoublements et des abandons.

Tableau 1.12. : Coefficient d'efficacité interne (année 2003/04), en %

	Primaire	Premier cycle secondaire	Second cycle secondaire
Indice global (CEI)	63,0	65,8	55,4
Indice avec seulement les abandons (absence de redoublement)	76,2	78,5	67,7
Indice avec seulement les redoublements (absence d'abandons)	82,7	83,7	81,8

* Concernant **l'enseignement primaire**, la prise en compte cumulée de la fréquence des redoublements et des abandons en cours de cycle conduit à une estimation de l'indice global d'efficacité interne à une valeur de seulement 63%. Cela signifie que 37% des ressources mobilisées pour ce niveau d'enseignement sont en fait gaspillées du fait des abandons précoces et de la fréquence des redoublements. Les ressources pourraient globalement être mieux utilisées via des actions complémentaires pour réduire la fréquence des

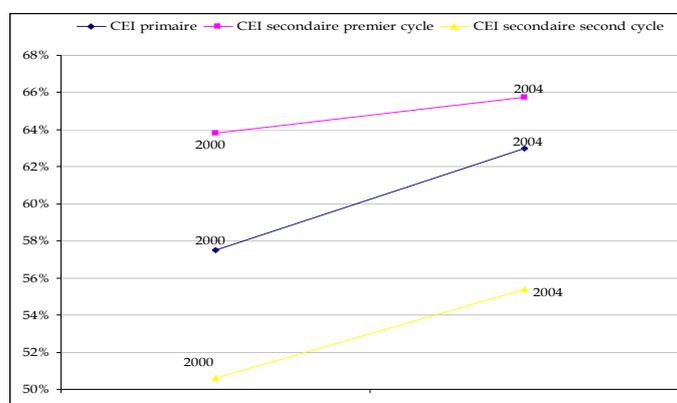
⁹ Une année-élève représente une année passée dans le système par un élève.

redoublements et celle des abandons précoces en cours de cycle primaire. La distinction de ces deux sources, par l'estimation des indices d'efficacité séparés pour les abandons d'une part, les redoublements de l'autre, montre que la fréquence des abandons implique un plus grand gaspillage que les redoublements.

* Concernant le **premier et le second cycle de l'enseignement secondaire**, l'efficacité interne est meilleure dans le premier cycle que dans le second, et les coefficients d'efficacité sont caractérisés par une structure semblable, avec un poids relativement plus important des abandons en cours de cycle dans le gaspillage des ressources.

Notons enfin que l'on observe sur les dernières années une évolution positive de l'efficacité interne à tous les niveaux d'enseignement (cf. graphique 1.9).

Graphique 1.9 : Evolution du CEI entre 2000 et 2004



1.4. La qualité des enseignements

La qualité des services éducatifs est souvent abordée du côté des moyens mis en œuvre 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 les maîtres, qualité des programmes d'enseignement, ..) sont jugées bonnes. On voit bien que les appréciations tiennent alors à la pertinence du jugement, pertinence qui doit elle même être validée dans les conditions du pays étudié (elle ne peut évidemment dériver de façon plus ou moins directe des pratiques observées dans le contexte de pays économiquement plus avancés). C'est pour cette raison qu'il est utile de se tourner plutôt vers le second aspect de la qualité de l'éducation, à savoir en se situant du côté des résultats obtenus, et en particulier des apprentissages réalisés par les élèves. Dans cette acception, **une école de qualité n'est pas, en soit, une école où les conditions d'enseignement sont comme ceci ou plutôt comme cela; mais bien plus une école où les acquis des élèves se situent à des niveaux élevés.**

Il y a bien sûr des relations entre les conditions d'enseignement et ce que les élèves apprennent, mais la pertinence des moyens mobilisés, comme des modes d'organisation

pour leur mise en œuvre, s'évaluent alors, non pas sur une base normative générique, mais d'une part à l'aune de leur impact sur les apprentissages des élèves dans les conditions prévalant dans le pays, et d'autre part à l'aune des ressources qu'ils mobilisent, c'est à dire des prix relatifs observés dans le pays et des contraintes particulières auxquelles le pays est confronté. Ce double aspect de référence aux apprentissages et aux ressources est essentiel pour la définition de la politique éducative du pays. i) la référence aux apprentissages est incontournable car c'est pour cela que l'école est financée; ii) la référence aux ressources est également centrale, et ce pour une double raison : d'une part parce qu'on sait que pour un même niveau de coût unitaire il y a de nombreuses combinaisons possibles des différents facteurs de l'organisation scolaire, et d'autre part parce que la politique éducative est par nature confrontée à un arbitrage (plus difficile quand la contrainte budgétaire est serrée) entre i) le souci de donner à chaque élève les meilleures conditions d'enseignement et ii) celui de fournir ces conditions favorables au plus grand nombre.

1.4.1. Le niveau de qualité de l'école togolaise dans une perspective comparative

Deux types d'informations comparatives empiriques sont disponibles pour évaluer les apprentissages dans le cycle primaire au Togo (il n'existe pas à notre connaissance d'informations similaires pour les autres niveaux). On peut appréhender la qualité du cycle primaire togolais de deux façons complémentaires i) en référence à sa production en termes de rétention de l'alphabétisation et ii) par une mesure standardisée des acquis scolaires tels qu'évaluée dans l'enquête internationale PASEC.

La rétention de l'alphabétisation à l'âge adulte des individus ayant suivi le cycle primaire

Une façon d'évaluer les résultats de l'école consiste à comparer le degré d'alphabétisation des adultes qui ont fréquenté un cycle primaire pendant leur jeunesse. L'idée de base est qu'en général, le cycle primaire vise de façon centrale (mais non exclusive) à impartir aux jeunes un niveau de connaissances qui leur permettra d'être durablement alphabétisés à l'âge adulte. Il est possible que tous les pays ne soient pas également performants sur ce plan et qu'après un nombre donné d'années de scolarisation (notamment six années, durée d'un cycle primaire complet dans bon nombre de pays), la fréquence de rétention de l'alphabétisation diffère d'un pays à l'autre. On peut alors considérer, au moins en partie, que ces différences inter-pays reflètent des différences de qualité dans les services éducatifs offerts (plus la rétention du savoir lire est bonne, meilleure a été la qualité des apprentissages initiaux), avec la limite que ceci reflète la qualité des apprentissages d'il y a un certain nombre d'années.

Le tableau 1.13 présente les résultats observés dans un grand nombre de pays à partir des données d'enquêtes ménages (en particulier les enquêtes MICS).

Tableau 1.13 : % d'adultes (22-44 ans) pouvant lire aisément selon la durée des études initiales, année 2000 ou proche

Durée des études (nombre d'années)	0	2	3	4	5	6	8
Togo	2,4	12,0	24,0	43,0	64,0	81,0	96,0
Bénin	0,3	4,0	12,8	34,2	64,6	86,6	98,8
Burkina Faso	0,5	3,7	10,0	24,5	48,6	73,3	95,9
Burundi	7,5	29,4	48,1	67,2	83,1	91,1	98,2
Cameroun	8,5	23,7	36,2	50,9	65,5	77,7	92,1
Côte-d'Ivoire	6,5	22,4	35,5	51,2	66,6	79,2	93,2
Guinée	6,6	22,6	35,6	48,1	67,4	83,2	98,8
Guinée-Bissau	6,6	18,5	28,8	42,4	56,6	70,3	87,9
Mali	0,2	1,8	4,8	12,2	27,6	50,9	88,6
Niger	1,1	5,0	10,2	19,7	34,8	53,6	84,5
République Centre Africaine	0,5	6,5	13,0	25,0	48,0	64,0	90,0
Rwanda	6,3	34,7	59,9	80,6	92,0	97,0	99,6
Sénégal	12,1	25,9	35,8	46,9	58,5	69,1	84,9
Sierra Leone	3,8	10,4	16,6	25,5	37,1	50,3	75,0
Tchad	0,5	2,8	6,3	13,6	27,1	46,6	82,8
Moyenne	4,2	14,9	25,2	39,0	56,1	71,6	91,1

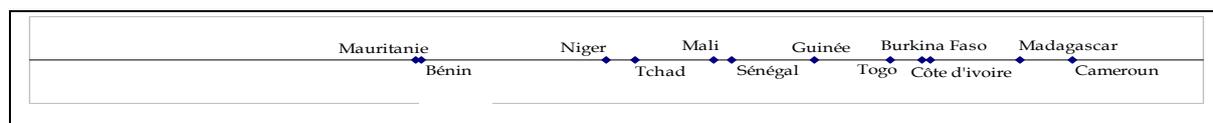
Sources : données d'enquêtes ménages

Pour la population des adultes qui ont atteint la sixième année d'études, la proportion qui sait lire sans difficultés varie de 46 % au Tchad à 97 % au Rwanda. Pour sa part, **le Togo, avec un taux de rétention du savoir lire de 81%, se trouve parmi les pays les plus performants.** Seuls le Bénin, le Burundi, la Guinée et le Rwanda parmi l'échantillon des pays considérés ont un score supérieur à celui du Togo.

Une mesure standardisée des acquis des élèves (enquête PASEC 2000/01)

Dans le dispositif PASEC, des élèves de 2^{ème} et de 5^{ème} années sont évalués en Français et en Mathématiques, tant au début qu'en fin d'année scolaire. Le graphique 1.10, ci-après, présente la comparaison des résultats obtenus dans 12 pays (y compris le Togo) par les élèves en fin d'année scolaire dans les deux disciplines, en 5^{ème} année. Le niveau de performance du Togo est de 6 points au dessus de ce qui est observé en moyenne dans l'ensemble des 12 pays. Malgré cette performance appréciable, il existe un potentiel conséquent d'amélioration de la qualité de l'éducation au Togo dans la mesure où des pays tels que le Burkina Faso ou Madagascar ont de meilleures performances sur ce plan sans bénéficier de conditions économiques plus favorables.

Graphique 1.10 : Score moyen PASEC des acquis des élèves de CM1 dans 12 pays francophones¹⁰



¹⁰ Ces scores doivent être pris avec précaution dans la mesure où pour quelques pays (Guinée, Mali, Niger Togo) l'évaluation faite a reposé sur un échantillon représentatif d'autres variables que celle des caractéristiques des élèves (les caractéristiques des enseignants ou le mode d'organisation des classes par exemple)

Résumé sur l'évaluation du niveau de qualité de l'école togolaise

Les deux mesures utilisées ici dans la perspective de se faire une idée factuelle du niveau de qualité des services éducatifs offerts dans l'école primaire togolaise donne des indications convergentes. Tant sur la base de la proportion des adultes qui, ayant atteint la sixième classe, savent lire correctement que sur celle du score moyen d'acquisitions en Français et en Mathématiques des élèves en cours de cycle primaire, la performance qualitative du système éducatif togolais est assez bonne ; elle se situe dans la partie haute de la comparaison entre les pays francophones d'Afrique sub-saharienne. **Sur une mesure consolidée pour 43 pays africains, le Togo se situe en 14^{ème} position¹¹. Ceci étant dit, il n'empêche que la qualité reste améliorable, dans la mesure où i) il existe des pays africains où la qualité semble meilleure et ii) le meilleur score obtenu par un pays africain, la Tunisie, est inférieur à celui obtenu par le moins bon pays de l'OCDE. Il convient donc de rechercher les facteurs qui influent sur les apprentissages des élèves.**

1.4.2. Identification des facteurs agissant sur les apprentissages des élèves

Compte tenu de l'absence de nouvelles analyses sur cette question, on reprend ici les résultats des analyses menées dans le cadre du RESEN, sachant que ces analyses sont très probablement encore valables aujourd'hui. L'approche utilisée est celle d'une mise en regard des conditions prévalant dans les écoles avec leurs résultats à l'examen de fin de cycle primaire, le CEPD. On utilise des modèles économétriques, qui permettent d'estimer les impacts de chacun des facteurs d'organisation scolaire (milieu urbain/rural, type d'école, caractéristiques des enseignants...), autres choses égales par ailleurs.

Tableau 1.14 : Modèle rendant compte de la réussite au CEPD2001 (tableau repris du RESEN)

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 diplômes du corps enseignant	
% des enseignants de l'école avec BEPC	-
% des enseignants de l'école avec CEPD	- 0,083 ***
% des enseignants de l'école avec plus que le BEPC	+ 0,002 (ns)
Proportion de 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

¹¹ Voir Education Pour Tous en Afrique, Statistiques et analyses sous-régionales, rapport Dakar +6, UNESCO/BREDA/Pôle de Dakar.

% variance expliquée	11,06
----------------------	-------

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

L'estimation économétrique est présentée dans le tableau 1.14, qui précède. Bien que la variance globale expliquée par le modèle soit relativement modeste (ce qui signifie que ce qui se passe effectivement dans la classe et qui n'est pas mesuré ici, revêt une importance capitale), il reste qu'un certain nombre d'enseignements peuvent être extraits des résultats. Ils concernent aussi bien l'observation des facteurs qui exercent un impact sur le taux de réussite de l'école au CEPD que l'observation des facteurs qui n'entretiennent pas de relation avérée avec ce résultat.

Parmi les variables qui ne sont pas ou sont peu liées au taux de réussite au CEPD, on trouve **la dimension rural/urbain**, les écoles dans l'un ou l'autre milieu ayant des performances relativement proches. De façon sans doute plus surprenante, **le rapport élèves-maîtres** moyen de l'école (il varie de 15 à 65 pour la majorité des écoles avec une valeur moyenne de l'ordre 38) apparaît sans relation avec la réussite des élèves au CEPD. Il n'est pas rare que l'impact de cette variable soit beaucoup plus faible que les anticipations de nombre de pédagogues (ici il n'y a aucun impact). Les raisons qu'on pourrait sans doute invoquer sont doubles : la première est que le rapport élèves maîtres moyen est relativement bas au Togo par rapport à ce qu'on observe dans la plupart des pays francophones d'Afrique subsaharienne; la seconde est que des rapports élèves-maîtres plus favorables ont surtout des effets si les enseignants en tirent effectivement profit en adoptant des pédagogies plus efficaces impossibles avec des effectifs nombreux. Or nombre d'observations suggèrent que de telles adaptations ne sont que peu fréquentes; les maîtres ont en effet tendance à mobiliser la même pédagogie frontale indépendamment du nombre des élèves qu'ils ont en face d'eux. Or, comme c'est bien sûr la pédagogie mobilisée qui produit les apprentissages chez les élèves, l'usage de pratiques pédagogiques identiques conduit à des niveaux d'acquis comparables chez les élèves, et ce d'une certaine façon indépendamment du nombre des élèves dans la classe. Parmi les variables qui ne semblent pas faire de différence dans le taux de réussite au CEPD est **la distinction entre les écoles publiques et privées**, sachant que les EDIL sont un peu en retrait; de l'ordre de 4 %, ce qui n'est finalement pas considérable eu égard à leurs conditions générales de fonctionnement.

Le taux de réussite au CEPD est en revanche très négativement associé à **la fréquence des redoublements** dans l'école (elle varie de façon substantielle d'une école à l'autre). Entre une école dont le taux de redoublement serait de 10 % et une autre où il atteindrait 35 % (ce ne sont pas des cas extrêmes), le modèle suggère que, les autres caractéristiques de l'école étant comparables, le taux de réussite au CEPD est en moyenne de l'ordre de 9,5 points au bénéfice de la première. Cet écart est tout à fait appréciable. Notons que ce résultat, convergent avec ce qui a été observé ailleurs, suggère très fortement que le redoublement de classe n'a pas les effets positifs escomptés sur la qualité de l'éducation (et en revanche il a bien les effets négatifs tels que décrit dans la partie 1.3).

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 autre dans laquelle toute la scolarité serait organisée en cours multiples, la réussite au CEPD serait, autres choses égales par ailleurs, inférieure de 7,7

% dans la seconde. Ce résultat est particulier au Togo : on observe dans d'autres pays un effet des classes à cours multiples soit non significatif soit positif.

Les résultats concernant les caractéristiques des enseignants sont spécialement intéressants : en premier lieu, **la proportion de femmes au sein du corps enseignant** de l'école est positivement associée à des résultats meilleurs au CEPD. Entre une école qui n'aurait que des maîtres masculins et une autre dans laquelle il n'y aurait que des femmes, il est observé que le taux de réussite au CEPD est en moyenne meilleur de l'ordre de 3,3 points dans la seconde.

Concernant maintenant **le niveau d'études générales des enseignants**, on observe une relation non-linéaire avec des progrès importants lorsqu'on passe du recrutement d'enseignants qui ont seulement le CEPD (diplôme le plus élevé) au recrutement d'enseignants avec le BEPC; l'écart, statistiquement très significatif, entre ces deux groupes est de 8,3 % dans les chances de réussite au CEPD. Quand on passe du BEPC au probatoire et au baccalauréat (ou davantage), les bénéfices marginaux (sur la base des chances de réussir le CEPD) deviennent quantitativement faibles et statistiquement non significatifs. Ce résultat ne signifie pas que les enseignants avec le bac ne seraient pas plus qualifiés que ceux avec le seul BEPC; ils signifient que pour ce qui concerne la transmission des connaissances visées dans le premier degré, le fait qu'ils aient plus de connaissances ne se transforme pas en meilleurs apprentissages chez les élèves à ce niveau d'études. En d'autres termes, cela suggère que **ce qui est maîtrisé chez les titulaires du BEPC correspond à ce qui est nécessaire pour le primaire; utiliser davantage de compétences pour ce niveau apparaît superflu.**

Enfin, les résultats obtenus montrent que les enseignants qui ont reçu **une formation professionnelle initiale sont, en moyenne, plus efficaces** pour la transmission des connaissances aux enfants scolarisés dans le premier degré. L'écart n'est toutefois pas considérable dans la mesure où entre une école qui n'aurait que des maîtres non formés et une autre dans laquelle ils le seraient tous, il est estimé que le taux de réussite au CEPD serait meilleur dans la seconde, mais que l'écart ne serait que de 3,7 points.

La qualité du bâtiment de la salle de classe exerce bien un impact positif sur la qualité du processus éducatif, mais celui-ci est relativement modeste, seulement 1,8 points dans le taux de succès au CEPD entre une école dans laquelle tous les bâtiments seraient en dur et en bon état et une école où ils seraient tous en matériaux provisoires et en mauvais état (au bénéfice tout de même de la première). Sur ce plan aussi, ce qui se passe dans la classe est plus important que les caractéristiques de la classe elle-même. Ce résultat est très cohérent avec ce qui est observé partout dans la région.

Enfin, **la disponibilité en manuels scolaires exerce une influence positive sur les chances de réussir l'examen.** Entre une école dans laquelle tous les élèves auraient le livre de lecture et une autre dans laquelle aucun n'en disposerait, la réussite serait meilleure de 3,8 points dans la première.

Le tableau 1.15, ci-après, consolide les résultats concernant l'impact des différentes variables dans une perspective type coût-efficacité.

Tableau 1.15: Analyse de l'impact des facteurs d'organisation scolaire sur la réussite au CEPD

	Coefficient	Variation	Impact (%)	Coût associé (000 Fcfa)	Impact/coût (%/000 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

Selon ces estimations (colonne de droite dans le tableau 1.15), les priorités pour améliorer la qualité, outre **le recrutement d'enseignants femmes** (il a un rapport coût-efficacité très favorable, car il y a des bénéfices pour les élèves et, en principe, pas de coûts supplémentaires pour l'Etat), sont 1) de **doter les élèves de manuels de lecture**, 2) de **recruter des enseignants avec le BEPC (pas nécessairement le Bac)** et 3) de **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, il est évidemment nécessaire que les élèves disposent de structure minimale ; mais les résultats soulignent qu'il n'est pas nécessaire de viser des constructions sophistiquées eu égard aux coûts élevés qu'elles impliqueraient et au peu de bénéfices qu'elles produisent pour les apprentissages des élèves.

1.5. L'équité

Dans l'analyse d'un système scolaire, les considérations en matière d'équité sont importantes en tant qu'aspects descriptifs de ce système, mais aussi et surtout parce qu'on assigne à l'éducation des objectifs en matière d'égalité des chances. On sait que l'éducation constitue un investissement utile pour les individus qui la reçoivent et qu'elle contribue à déterminer leurs conditions économiques et sociales dans leur vie adulte. De plus, on sait que les possibilités scolaires seront toujours limitées par les possibilités de financement et que tous les individus ne pourront avoir les carrières scolaires maximales. Il importe alors que des chances de scolarisation aussi égales que possibles soient offertes à tous les jeunes pour assurer non pas l'égalité mais l'équité inter-individuelle. On notera que la recherche de l'équité est en fait convergente avec celle de l'efficacité, car il convient que les individus les plus capables, indépendamment des conditions socio-économiques de leurs parents, soient sélectionnés pour les niveaux les plus élevés du système. Ceci est important dans la

perspective de production efficace de ces services éducatifs comme dans celle de production des élites pour la prochaine génération.

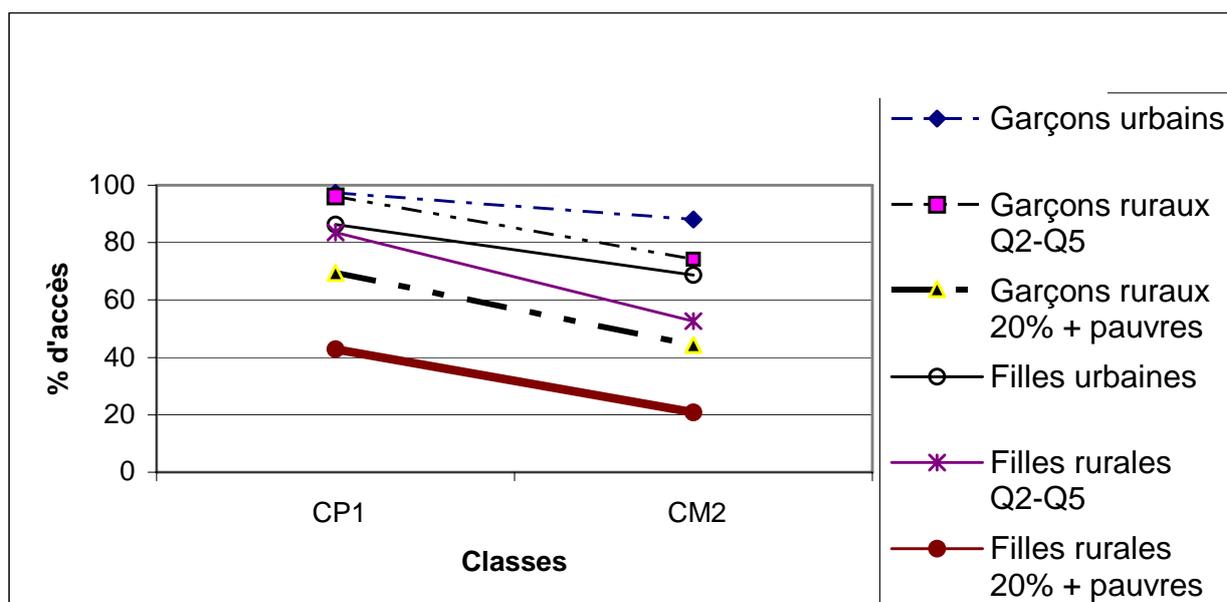
Alors qu'on s'attache souvent en premier lieu aux situations moyennes pour représenter un système éducatif, l'analyse de l'équité s'attache en priorité à l'éventuelle dispersion qui peut exister autour de ces moyennes. Dans cette partie, et en fonction des données disponibles, nous utiliserons une double approche : la première consiste à distinguer les scolarisations individuelles selon des caractéristiques telles que le sexe, le milieu géographique de résidence et le niveau de revenu des parents. La seconde analyse la question de la répartition des ressources publiques en éducation dans le pays au sein d'une génération d'enfants. Nous examinerons ces deux points de manière successive.

1.5.1. Les disparités de scolarisation

Dans la mesure où les données collectées sont insuffisantes pour traiter la question des disparités de scolarisation, tout comme pour la partie sur la qualité, on reprend ici certains éléments des analyses du RESEN, qui, si elles présentent l'inconvénient de se rapporter à l'année 2000, ont l'avantage de traiter des questions des disparités à la fois suivant le sexe mais aussi suivant le milieu (urbain/rural), le niveau de richesse des familles des enfants et suivant la région d'habitation. Ces analyses reposent sur les données de l'enquête de ménages MICS, effectué par le gouvernement togolais en partenariat avec l'UNICEF.

Le graphique ci-dessous, repris du RESEN, résume bien les problèmes de disparités dans les scolarisations, en présentant les profils simplifiés de scolarisation (uniquement les taux d'accès en première et en dernière année) pour des groupes de population différenciés par le sexe, le milieu de résidence et le quintile de richesse.

Graphique 1.11 : Profils simplifiés de scolarisation par groupe de population, année 2000 (repris du RESEN)



Ainsi, alors que ce sont 88 % des garçons urbains qui atteignent le CM2, ce n'est le cas que pour 21% des filles rurales qui sont issues des familles parmi les 20 % 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 % de cette population atteint le CM2. Les filles rurales non issues des familles les plus démunies sont caractérisées par un chiffre proche avec seulement 53 % d'entre elles qui vont jusqu'au terme du cycle primaire. La situation des filles urbaines et celle des garçons ruraux ne provenant pas des familles parmi les 20 % les plus pauvres (respectivement 69 et 74% qui atteignent le CM2), est globalement plus satisfaisante, même si des progrès évidents doivent aussi être réalisés pour ces groupes de population car l'objectif est évidemment que tous les enfants du pays puisse avoir au moins une scolarité primaire complète.

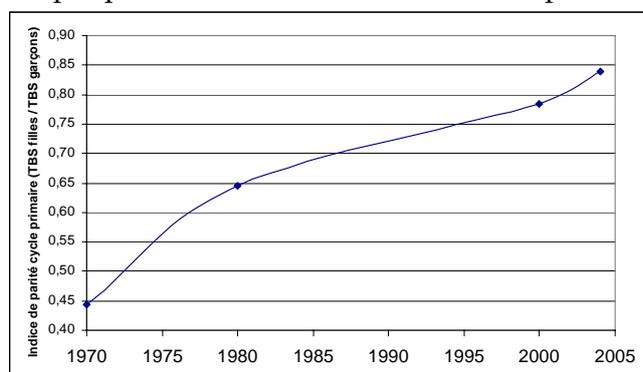
A défaut de mieux, on peut également reprendre les chiffres du RESEN pour les disparités suivant la dimension géographique (calculés également à partir de l'enquête MICS). Le tableau 1.16 suivant présente les taux d'accès au CP1 et au CM2 des six régions administratives. On y voit clairement l'important déficit de scolarisation dans la région des Savanes où seuls 40% des enfants finissent le cycle (contre 78% dans la région de Kara, région affichant le meilleur taux d'achèvement).

Tableau 1.16 : Indicateurs d'accès au CP2 et au CM2 par région administrative, année 2000 (repris du RESEN)

	Lomé-Golfe	Maritime	Plateaux	Centrale	Kara	Savanes
% accès au CP1	91,2	92,3	89,6	89	90,2	57,3
% accès au CM2	71,3	75,5	64,5	70,7	78	39,9

Pour la dimension du genre, il a cependant été possible de mobiliser des données pour l'année 2004. Ceci a permis de calculer l'indice de parité filles-garçons et d'analyser son évolution depuis 1970 ; c'est ce que présente le graphique 1.12 ci-dessous, pour le cycle primaire.

Graphique 1.12 : Evolution de l'indice de parité filles-garçons dans le primaire, 1970-2004



On voit clairement que les disparités suivant le genre ont particulièrement diminué au cours des 35 dernières années. Alors que le rapport entre le TBS filles et le TBS garçons s'établissait à 0,45 (soit moins d'une fille scolarisée pour deux garçons) en 1970, il atteint en 2004

quasiment 0,85. Même s'il reste des efforts pour atteindre la parité (indice égal à 1), la dynamique récente (en particulier sur les dernières années) est très encourageante.

1.5.2. La répartition des ressources publiques en éducation au sein d'une cohorte de jeunes

L'idée générale de cette analyse est que, au cours de leur scolarisation, les individus accumulent des ressources publiques d'éducation. Ceux qui n'ont pas accès à l'école ne bénéficient d'aucune des ressources publiques mises à disposition du système éducatif. En revanche, ceux qui fréquentent l'école vont s'approprier au cours de leur scolarité un volume croissant de ressources publiques en fonction du nombre d'années passées dans le système et du niveau atteint (le coût unitaire augmentant avec le cycle d'étude). Il s'ensuit que la répartition des ressources publiques en éducation au sein d'une génération d'enfants va dépendre d'une part i) de la répartition des niveaux terminaux de scolarisation au sein de cette génération de jeunes et ii) de la structure des dépenses par élève aux différents niveaux d'enseignement. On conçoit que la répartition des crédits publics sera d'autant moins inégale que 1/ la proportion de la classe d'âge qui a accès au primaire est importante, et que 2/ la croissance des coûts unitaires avec le niveau éducatif est faible. A l'opposé, si la proportion d'une classe d'âge qui n'a pas accès à l'école est élevée et si les coûts unitaires augmentent fortement avec le niveau éducatif, au seul bénéfice du petit nombre qui y a accès, alors la répartition des crédits publics mobilisés pour le secteur de l'éducation sera considérée comme très inégalitaire.

La première étape pour mener cette analyse est de déterminer la distribution des niveaux terminaux de scolarisation au sein d'une cohorte de jeunes du pays; la seconde étape est de 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 correspondant aux niveaux de sortie du système scolaire en se situant dans une logique dans laquelle les informations transversales peuvent être transcrites dans une perspective temporelle¹². Sur la base des données relatives aux taux d'accès aux différents niveaux du système éducatif et à celles des coûts unitaires publics attachés à chacun de ces niveaux (on considère ici qu'à l'intérieur d'un cycle d'enseignement le coût unitaire attaché à chaque niveau est égal au coût unitaire moyen dans le cycle considéré tel qu'estimé dans la partie 2.3), on calcule les données correspondant aux niveaux terminaux de scolarisation, ainsi que la répartition structurelle des ressources publiques en éducation qui en découle.

Ainsi, sur une cohorte de 100 enfants, 14 (100 - le taux d'accès en 1^{ère} année qui est estimé à 86%) n'ont pas été scolarisés et de ce fait n'ont bénéficié d'aucune ressource. Le taux d'accès en deuxième année est de 82%, cela veut dire que 4% d'élèves (86 - 82) ont eu la première année comme niveau terminal de scolarisation. Les dépenses budgétaires accumulées de ce

¹² On accepte ainsi l'argument selon lequel les observations disponibles de façon transversale 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 existant sur données longitudinales, mais que cette sous-estimation est relativement modeste dans la majorité des cas.

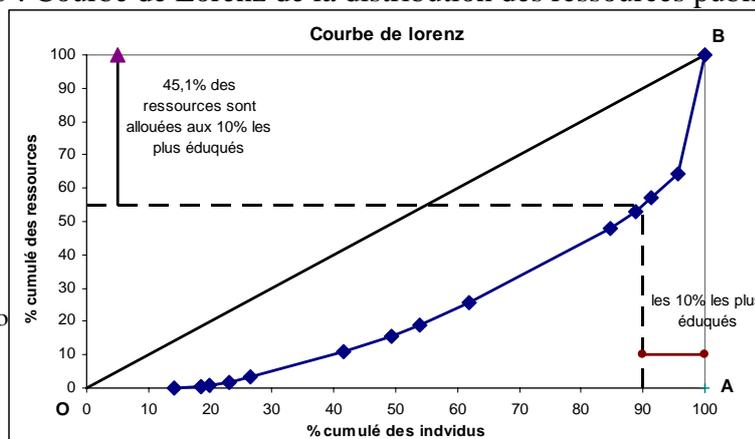
fait par chacun d'entre eux sont de 20 566 Fcfa (le coût unitaire d'une année de primaire). De la même manière, 7 enfants sur 100, ont achevé leur scolarité après la classe de 6^{ème} (Taux d'accès en 6^{ème} : 58 - Taux d'accès 5^{ème} : 51). Si on considère les dépenses dont ils ont bénéficié tout au long du primaire ainsi qu'en 6^{ème}, chacun de ces enfants aura accumulé sur l'ensemble de sa carrière scolaire 152 520 Fcfa de ressources publiques (le coût unitaire du 1^{er} cycle du secondaire 29 123 Fcfa + 20 566 x 6 années de primaire). Ce calcul peut être fait pour chaque niveau terminal de scolarisation (cf. tableau 1.17).

Tableau 1.17 : Distribution structurelle des ressources publiques en éducation au sein d'une cohorte de 100 enfants (données transversales de l'année 2004)

Cycles d'enseignement	Niveaux	Coût unitaire (FCFA)	Nombre d'années	Taux d'accès	Niveau terminal en % (a)	Ressources absorbées par 1 élève qui atteint un niveau donné Fcfa (b)	Ressources accumulées par le groupe (Fcfa) (a) x (b)	Proportion (%) des ressources accumulées
Sans scolarisation		0	0	14	14	0	0	0
Primaire	CP1	20 566	1	86	4	20 566	88 607	0,4
	CP2	20 566	1	82	0	41 133	0	0,0
	CE1	20 566	1	82	1	61 699	84 689	0,3
	CE2	20 566	1	80	3	82 265	264 409	1,1
	CM1	20 566	1	77	3	102 832	345 842	1,4
	CM2	20 566	1	74	15	123 398	1 867 362	7,6
Secondaire 1	6 ^{ème}	29 123	1	58	8	152 520	1 182 786	4,8
	5 ^{ème}	29 123	1	51	5	181 643	832 812	3,4
	4 ^{ème}	29 123	1	46	8	210 766	1 654 266	6,7
	3 ^{ème}	29 123	1	38	23	239 888	5 512 879	22,4
Secondaire 2	1 ^{ère}	63 514	1	15	4	303 402	1 233 471	5,0
	2 ^{nde}	63 514	1	11	3	366 915	961 204	3,9
	Terminale	63 514	1	9	4	430 429	1 827 850	7,4
Supérieur	Supérieur	398 558	4	4	4	1 594 231	8 749 960	35,6
Ensemble			17		100	-	26 328 581	100

Les chiffres rapportés dans le tableau 3.1 font état d'une certaine concentration des ressources en éducation, puisque d'une part 14% des enfants ne disposent d'aucune ressources en éducation eu égard au fait qu'ils n'ont pas accès à l'école, alors que d'autre part 4 % d'une classe d'âge (ceux qui ont accès à l'enseignement supérieur) mobilisent près de 36% du volume global des ressources publiques mises à disposition du secteur. Une façon habituelle de décrire cette distribution structurelle est de construire la courbe de Lorenz; celle-ci est établie sur la base des valeurs cumulées d'une part des individus de la cohorte et d'autre part du volume des ressources publiques accumulées par cette même cohorte d'enfants (cf. graphique 1.13).

Graphique 1.13 : Courbe de Lorenz de la distribution des ressources publiques en éducation



La diagonale de ce graphique (OB) correspond à la situation de distribution égalitaire dans laquelle, quel que soit X, X % de la cohorte obtient exactement X % des ressources publiques, la courbe de Lorenz (courbe avec les points sur le graphique), elle-même correspond à la situation effective de la distribution des ressources publiques en éducation dans le pays. Et on observe qu'elle s'écarte de façon significative de la référence égalitaire. Pour évaluer l'ampleur de la déviation par rapport à la référence égalitaire, deux indicateurs sont couramment calculés:

* Le premier correspond au calcul du coefficient de Gini, qui est égal au rapport entre l'aire comprise entre la courbe de Lorenz et la diagonale et l'aire du triangle OAB. Par définition, il est compris entre 0 et 1, et sa valeur est d'autant plus petite que la courbe de Lorenz est proche de la diagonale, (distribution des ressources publiques complètement égalitaire). Dans le cas du Togo, la valeur estimée du coefficient de Gini pour l'année 2004 est de 0,54 caractérisant une situation inégalitaire assez forte dans la structure de répartition des ressources publiques entre les différents individus d'une génération.

* Le second indicateur, certainement moins technique mais plus compréhensible, mesure la part des ressources publiques appropriées par les 10% les plus éduqués au sein de la cohorte. On estime dans le cas du Togo que les 10% les plus éduqués s'approprient 45% des ressources publiques d'éducation. Le tableau suivant présente la situation du pays par rapport à la moyenne des pays francophones et anglophones d'Afrique pour lesquels on a pu calculé les mêmes indicateurs pour l'année 2004.

Tableau 1.18 : Indice de concentration des ressources du Togo et de l'Afrique francophone et anglophone, année 2004

	% de ressources pour les 10% les plus éduqués
Togo	45
Afrique francophone	43
Afrique anglophone	34

Les résultats montrent que le Togo a un niveau de concentration des ressources proche de la moyenne des pays africains francophones, eux-mêmes affichant un niveau moyen de distribution des crédits publics plus inégalitaire dans leur système éducatif que les pays anglophones.

Une fois examinés les résultats en termes de quantité, de qualité et d'équité du système, il convient d'analyser les aspects financiers, ce que propose de faire la deuxième partie de cette note.

2. Coûts et financement et perspective de soutenabilité

L'analyse des aspects financiers du secteur éducatif peut être faite en étudiant successivement plusieurs éléments. En premier lieu, on analysera brièvement le contexte macro-économique togolais pour apprécier l'assiette de ressources disponibles par l'Etat globalement. Puis on s'intéressera, avec une perspective comparative (dans le temps et en comparaison avec d'autres pays) à la part de ces ressources qui est utilisée pour les dépenses d'éducation et à la distribution intra-sectorielle (par niveau d'enseignement) de ces dépenses. Ensuite on analysera le niveau et la structure des coûts unitaires (coût annuel récurrent par élève), avec un zoom particulier sur les salaires des enseignants¹³. Enfin, cette partie se conclura par un travail de simulation financière d'atteinte de la SPU dans une perspective de soutenabilité budgétaire à long terme.

2.1. Un contexte macro-économique difficile mais une priorité budgétaire marquée pour le secteur éducation, néanmoins en baisse

Trois résultats principaux ressortent de l'analyse de l'évolution du contexte macro-économique/fiscal et de la part budgétaire pour l'éducation sur les 13 dernières années (cf. tableau 2.1 et graphique 2.1) :

1. Le PIB (en valeurs constantes) a cru entre 1992 et 2005 à un rythme légèrement inférieur à la croissance démographique (+2,6% par an en moyenne contre 2,8%). En conséquence, le **PIB par habitant a connu une légère détérioration sur la période**. Il s'établit à 195 000 F CFA (en valeurs constantes de l'année 2000) en 2005, soit environ 400 \$ des E.U.
2. Les recettes de l'Etat (exprimées en proportion du PIB, et qui représentent la capacité de l'Etat à ponctionner des ressources nationales pour les dépenses gouvernementales) ont connu une évolution contrastée sur la même période, elles ont diminué pendant la décennie 1990 mais ont augmenté en début de décennie 2000. **En 2005, elles s'établissent à 15,3% du PIB, soit une valeur en deçà de la moyenne africaine estimée à 22%**. L'assiette de ressources budgétaires, dans laquelle le gouvernement utilise une part pour les dépenses d'éducation, est donc moins favorable au Togo qu'en moyenne en Afrique.
3. En revanche, la relative faiblesse de la pression fiscale est compensée par un **arbitrage budgétaire plus favorable à l'éducation qu'en moyenne en Afrique**. En 2005, les dépenses publiques courantes pour l'éducation représentent 22,5% des ressources internes de l'Etat (contre 18% pour la moyenne africaine). Ceci étant dit cette priorité budgétaire à l'éducation a connu un déclin au cours des 13 dernières années. En 1992 c'est près de 31% des ressources internes de l'Etat qui étaient allouées au système éducatif. **Exprimées en % du PIB les dépenses publiques d'éducation ne représentent plus que 3,5% contre 5,9% en 1992.**

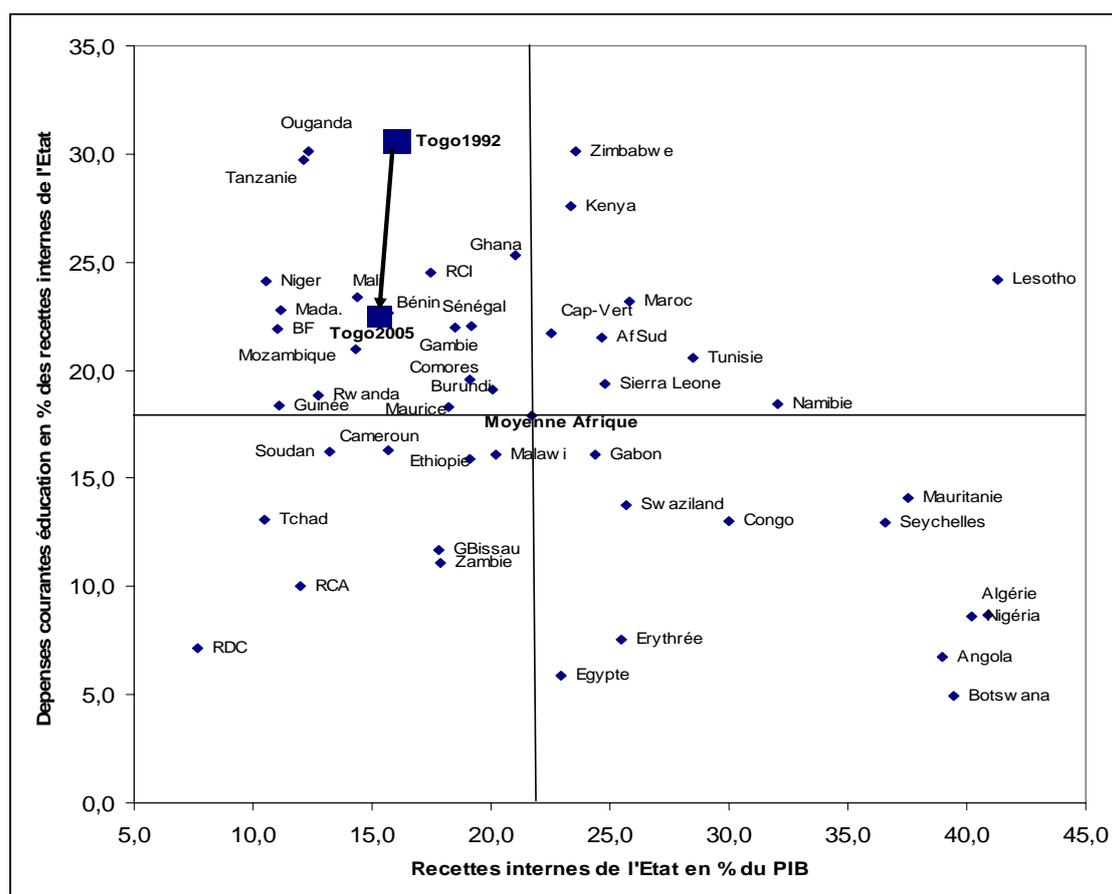
¹³ On utilise dans cette note le terme d'enseignant en référence à la fonction exercée par les personnels. Les personnels de statut enseignant mais n'exerçant pas en classe sont considérés dans cette note comme du personnel non-enseignant.

Tableau 2.1 : Indicateurs de contexte macro-économique et fiscal

	1992	1996	2000	2004	2005
PIB aux prix constants (milliards de Fcfa de l'année 2000)	743,1	849,1	921,4	1024,1	1034
Population (millions)	3,7	4,2	4,64	5,17	5,31
PIB par habitant aux prix constants (milliers de Fcfa de l'année 2000)	201	202	199	198	195
Recettes de l'Etat (hors dons) en % du PIB	16,0%	14,7%	12,7%	16,5%	15,3%
Dep. publiques éducation en % des recettes internes de l'Etat	36,9%	29,7%	33,4%	20,7%	22,7%
en % du PIB	5,9%	4,4%	4,2%	3,4%	3,5%
Dep. pub. courantes éducation en % des recettes internes de l'Etat	30,6%	27,2%	29,9%	20,6%	22,5%
en % du PIB	4,9%	4,0%	3,8%	3,4%	3,4%

Le graphique 2.1 qui suit montre la position du Togo (en 1992 et en 2005) en comparaison des autres pays africains tant sur le plan du contexte macro-économique fiscal que sur celui de la part budgétaire allouée à l'éducation.

Graphique 2.1 : Comparaisons internationales sur le contexte macro-économique/fiscal et sur la priorité budgétaire, année 2004 ou proche



2.2. Une répartition intra-sectorielle peu favorable au secondaire

Une fois étudiée la part budgétaire allouée à l'éducation, il est intéressant d'analyser la distribution de ce budget entre les différents niveaux d'enseignement. On cible ici les dépenses courantes dans la mesure où (i) elles représentent la majeure partie des dépenses et constituent les coûts du fonctionnement du système éducatif, les plus importants dans une logique de soutenabilité à moyen-long terme et (ii) les dépenses en capital peuvent fluctuer considérablement d'une année sur l'autre en fonction des projets d'investissements, irréguliers en nombre et en fréquence. Le tableau 2.2 donne l'évolution de la distribution des dépenses courantes par niveau d'enseignement depuis 1997. Les dépenses administratives non ciblées sur un cycle d'enseignement particulier ont été réparties dans les différents cycles au pro-rata des dépenses connues.

On observe une relative stabilité de la répartition intra-sectorielle des dépenses publiques ; le préscolaire, le primaire, le technique/professionnel et la formation des maîtres profitent de parts budgétaires en 2005 similaires à ce qui était observé il y a huit ans (respectivement 4%, 43%, 6% et 0,6% des dépenses courantes totales d'éducation).

En revanche la part allouée au secondaire a progressé sur la période (de 18 à 21% pour le 1^{er} cycle et de 7 à 8% pour le 2nd cycle), et cette progression s'est faite aux dépens de l'enseignement supérieur (qui a vu sa proportion diminuer de 22% à 18%).

Tableau 2.2 : Evolution de la répartition des dépenses courantes publiques d'éducation

	1997	2000	2004	2005
Pré-scolaire	3,9%	3,8%	3,9%	3,9%
Primaire	43,1%	42,5%	44,0%	42,9%
Secondaire 1 ^{er} cycle	18,2%	19,2%	20,1%	20,7%
Secondaire 2 ^{ème} cycle	7,1%	7,2%	8,0%	8,2%
Technique et Professionnel	5,7%	5,4%	5,9%	5,9%
ENI	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%
Supérieur	21,6%	21,4%	17,4%	17,8%

Source : RESEN et estimations à partir des données de la DAAF

On ne dispose pas des données pour tous les niveaux d'enseignement pour tous les pays africains. Cependant, des estimations ont pu être conduites¹⁴ pour obtenir pour la plupart des pays africains la répartition des dépenses courantes entre les trois grands ordres d'enseignement primaire, secondaire et supérieur (avec un total ramené à 100% et un ajustement des données pour rendre comparable les pays ayant des durées de cycle différentes). Ceci permet de comparer le Togo à la moyenne africaine ainsi qu'aux moyennes des différentes sous-régions du continent (cf. tableau 2.3).

Tableau 2.3 : Comparaison de la répartition intra-sectorielle (dépenses courantes) entre le Togo et les moyennes continentales et régionales, 2005 ou années proches

	Togo	Afrique	Afrique de l'Ouest	Afrique de l'Est	Afrique Centrale	Afrique Australe	Afrique du Nord
Primaire	48%	44%	45%	46%	43%	41%	39%
Secondaire	32%	36%	35%	35%	36%	41%	36%
Supérieur	20%	21%	20%	20%	22%	17%	25%

¹⁴ Voir Dakar+5, Education pour Tous en Afrique, Repères pour l'actions (UNESCO/BREDA, 2005) et Dakar+6, Education Pour Tous en Afrique, Statistiques et Analyses sous-régionales (UNESCO/BREDA, 2006)

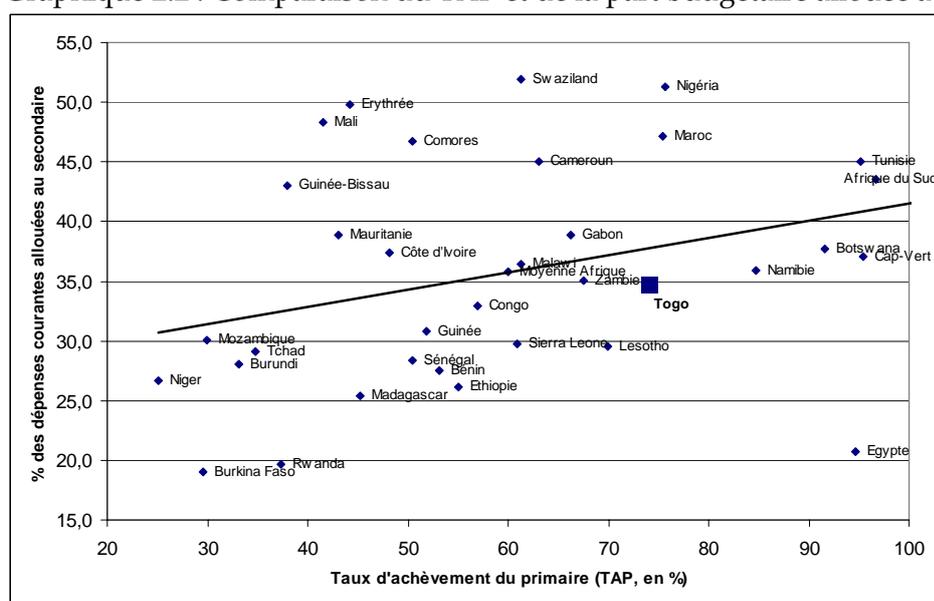
Malgré les évolutions budgétaires récentes en faveur du secondaire, il apparaît que, comparativement, **la situation au Togo est plus favorable au cycle primaire qu'ailleurs et plus défavorable au cycle secondaire**. La part allouée au supérieur est similaire au Togo à ce qui est observé en moyenne sur le continent.

Ces comparaisons brutes donnent des premiers éléments mais il paraît intéressant d'intégrer dans la comparaison la composante du niveau de développement des systèmes éducatifs. En effet, il semble pertinent que les pays les plus éloignés de la scolarisation primaire universelle (SPU) soit également ceux qui allouent une part plus grande de leurs ressources au cycle primaire et que ceux les plus proches de la SPU (ou l'ayant atteinte) allouent une part plus grande au cycle secondaire dans la mesure où la pression en termes de demande scolaire se situent maintenant pour ces pays dans les niveaux post-primaire.

Même si le Togo appartient à l'Afrique de l'Ouest, il présente un niveau d'avancement en regard de la SPU comparable à ce qui s'observe dans les pays d'Afrique du Nord et d'Afrique Australe. Il paraît légitime alors de comparer la part du budget alloué au secondaire entre le Togo et les moyennes de ces deux régions. Cette comparaison renforce le constat précédent de la faiblesse de la part allouée au secondaire au Togo. En Afrique du Nord la moyenne de cette part est estimée à 36% et en Afrique Australe à 41% alors qu'au Togo elle n'atteint que 32%.

Le graphique 2.2 permet également de répondre à cette prise en compte du niveau de développement des systèmes éducatifs dans la comparaison sur la répartition des dépenses. Il met en regard le taux d'achèvement du primaire (caractérisant le niveau d'avancement vers la SPU) et la part des dépenses courantes allouées au cycle secondaire. Même si il existe des cas particuliers, on observe bien la tendance à une augmentation de la part budgétaire allouée au secondaire au fur et à mesure que le taux d'achèvement du primaire progresse. Comparativement à cette tendance moyenne, la position du Togo (en dessous de la courbe de tendance) confirme **le manque de priorité accordée au secondaire dans les arbitrages intra-sectoriels**.

Graphique 2.2 : Comparaison du TAP et de la part budgétaire allouée au secondaire



2.3. Des coûts unitaires faibles au secondaire

Sur la base du volume des dépenses publiques courantes par niveau ou type d'enseignement et des effectifs scolarisés dans le secteur public/EDIL à chacun de ces niveaux, on peut de façon directe mettre ces deux termes en correspondance et calculer des coûts unitaires de scolarisation. Le tableau 2.4, ci-après, présente les résultats obtenus pour l'année 2004 (données financières de 2004 et effectifs scolaires de l'année 2003/04, dernière année disponible).

Tableau 2.4 : Coûts unitaires dans les écoles public+EDIL (privé exclus), 2004

	Dépenses publiques courantes	Nombre d'élèves (publics + EDIL) ou d'étudiants	Coût unitaire public courant		
			F CFA	Indice	En % du PIB par habitant
Pré-scolaire	278	6 595	42 117	2,0	21%
Primaire	14 073	684 267	20 566	1	10%
Secondaire 1er cycle	6 691	229 767	29 123	1,4	14%
Secondaire 2ème cycle	2 570	40 464	63 514	3,1	31%
Technique/Professionnel	2 006	8 604	233 201	11,3	116%
Supérieur	6 135	15 393	398 558	19,4	197%

La dépense publique courante par élève s'échelonne de 21 000 Fcfa dans le primaire à près de 400 000 Fcfa dans le supérieur, des valeurs qui varient d'un facteur 1 à 19. Cela dit, c'est principalement sur une base comparative, dans l'espace et dans le temps qu'on pourra se faire une idée utile sur la valeur de ces coûts unitaires de scolarisation; une observation émerge toutefois d'emblée sur la base d'une comparaison interne entre les différents niveaux d'enseignement. **L'écart de 1 à 2 qui existe entre le coût unitaire du primaire et celui de l'enseignement préscolaire semble important. Autrement dit la scolarisation annuelle d'un enfant dans un jardin d'enfants coûte deux fois plus cher que celle d'un enfant du primaire (essentiellement du fait de taux d'encadrement meilleurs).**

Dans la mesure où i) les ressources pour le préscolaire, dans un contexte de concurrence, ne pourront pas augmenter de façon substantielle et ii) les arguments pour une augmentation de la couverture à ce niveau ne manquent pas (notamment meilleure réussite des élèves au primaire quand ils ont suivi un enseignement préscolaire), il convient certainement de **réfléchir à des politiques permettant la réduction du coût unitaire au préscolaire pour permettre son expansion quantitative sans en détériorer sa qualité.** La piste du renforcement d'un mode communautaire encadré (dont les coûts unitaires sont nettement inférieurs à ceux observés pour le préscolaire public classique), à l'instar de ce que certains pays (comme le Cameroun) sont en train de mettre en place, est certainement à considérer.

Pour aller au-delà de ces constats, il est intéressant de placer l'examen des coûts unitaires de scolarisation dans une perspective comparative élargie. L'observation des coûts unitaires (et de leur évolution) avec une perspective de comparaisons inter-pays permet d'affiner l'analyse (cf. tableau 2.5).

Tableau 2.5 : Evolution des coûts unitaires publics exprimés en PIB par tête et comparaisons

	Togo 1992	Togo 1999	Togo 2004	Moyenne Afrique 2004	Rang en Afrique 2004
Primaire	12%	11%	10%	12%	20 ^{ème} sur 48
Secondaire	38%	24%	17%	30%	7 ^{ème} sur 35
Technique/Professionnel			116%	134%	7 ^{ème} sur 12
Supérieur	358%	215%	197%	260%	18 ^{ème} sur 34

Plusieurs commentaires se dégagent :

Le coût public par élève au primaire (en comparaisons des ressources nationales) se situe au Togo aux environs de la moyenne africaine (10% contre 12% du PIB par habitant). Notons néanmoins qu'il a évolué à la baisse sur la dernière décennie (il était égal à 12% du PIB par habitant en 1992), en particulier du fait de l'augmentation du financement privé des écoles primaires (EDIL, maîtres communautaires).

Le Togo se situe parmi les pays où la dépense par élève au cycle secondaire est la plus faible. La dépense par élève vaut, en 2004, 17 % du PIB par tête au Togo (14% au 1^{er} cycle et 31% au 2nd cycle) contre une moyenne africaine de 30%. Sur les 35 pays pour lesquels les données sont disponibles, le Togo est le 7^{ème} pays où le coût unitaire est le moins élevé. Ceci est le résultat d'une diminution importante au cours des 12 dernières années ; en 1992 le coût unitaire s'élevait à 38% du PIB par habitant. Malgré une légère augmentation de la part budgétaire allouée au secondaire sur les années récentes, la diminution des ressources globales pour le secteur éducatif et surtout l'expansion quantitative importante qu'a connu ce cycle d'enseignement ont conduit à une détérioration de la ressource moyenne par élève. **La perspective d'un développement du cycle secondaire méritera donc une attention particulière pour assurer un équilibre entre quantité et qualité et ceux aux deux cycles d'enseignement.**

Le coût unitaire de l'enseignement technique et professionnel au Togo est similaire à ce qui est observé en moyenne sur le continent (1,2 unités du PIB par habitant contre 1,3). On ne dispose pas de données suffisantes pour étudier l'évolution du coût unitaire dans cet ordre d'enseignement.

Enfin, dans l'enseignement supérieur la dépense par étudiant, à l'instar de ce qui s'est passé dans de nombreux pays de la région, s'est effondrée, passant de 3,6 unités de PIB par habitant en 1992 à moins de 2 unités en 2004 (contre 2,6 unités en moyenne sur le continent). Tout comme pour l'enseignement secondaire, c'est **l'explosion quantitative des effectifs d'étudiants non accompagnée par une augmentation des ressources qui a conduit à une détérioration de l'allocation publique moyenne.**

Pour le secteur de l'éducation, les arbitrages se situent essentiellement à trois niveaux : 1) dans la distribution des ressources entre les différents niveaux d'enseignement, 2) à l'intérieur de chaque niveau, entre la quantité d'élèves/étudiants et la dépense unitaire (que l'on espère liée à la qualité) et 3) entre les différents facteurs influant la dépense unitaire. Sur les deux premiers points, les éléments d'analyse ont été présentés, étudions maintenant le troisième. Pour analyser les facteurs composant la dépense unitaire, l'approche méthodologique la plus appropriée consiste à étudier le coût unitaire sous une forme micro (de façon décomposée).

2.4. Estimation analytique des coûts unitaires et identification des facteurs de leurs variations

2.4.1. Décomposition des coûts unitaires

Dans la section précédente, le coût unitaire était calculé de façon directe en faisant le rapport des dépenses courantes publiques constatées au cours d'un exercice budgétaire pour un niveau d'éducation donné et du nombre des élèves scolarisés (dans les établissements publics et EDIL) à ce niveau. Nous allons maintenant aborder l'estimation du coût unitaire en partant des conditions d'enseignement et des ressources mobilisées en moyenne directement au niveau de l'élève. Pour cela, il est commode d'utiliser une formule de décomposition du coût unitaire telle que la suivante :

$$CU = SE/REM + SNE/RENE + FONCU + SOCU$$

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, RENE le rapport entre le nombre des élèves et des non-enseignants, FONCU les dépenses moyennes de fonctionnement (biens et services et transferts aux établissements) par élève et SOCU les dépenses sociales moyennes par élève. Dans la mesure où i) il y a au Togo une forte présence d'enseignants payés par les parents et ii) la frontière entre écoles publiques et EDIL est floue (il y a des enseignants payés par les parents dans les écoles publiques et des enseignants payés par l'Etat dans les EDIL), il convient de considérer pour cette analyse l'ensemble d'écoles publiques/EDIL et d'ajuster la formule précédente :

$$CU = (1-\%ENSF) \times SEp/REM + SNE/RENE + FONCU + SOCU$$

avec %ENSF est le % d'enseignants communautaires (ceux payés par les familles), SEp le salaire moyen des enseignants payés par l'Etat, sachant que tous les éléments sont calculés sur l'ensemble des écoles public+communautaire (EDIL).

Pour conduire cette analyse, il convient de mobiliser des informations sur les différents éléments contenus dans la formule proposée ci-dessus pour le coût unitaire, et notamment sur les barèmes de rémunération des enseignants et sur les rapports entre le nombre des élèves et des personnels, enseignants et non-enseignants. Il est alors possible de proposer une reconstitution analytique du coût unitaire à chacun des différents niveaux d'enseignement. Le tableau 2.6, ci-après, présente les résultats obtenus pour l'année 2004 (les effectifs scolarisés d'élèves, comme ceux des personnels, sont ceux de l'année scolaire 2003/04) pour les niveaux d'enseignements pour lesquels les données disponibles permettent la reconstitution, le primaire et le secondaire. Notons qu'il n'y a pas de dépenses sociales pour ces niveaux.

Tableau 2.6 : Reconstitution du coût unitaire aux niveaux primaire et secondaire, 2004

	Primaire	Secondaire 1 ^{er} cycle	Secondaire 2 nd cycle
% d'enseignants payés par les familles	12,2	3,4	5,4
Salaire moyen annuel des enseignants payés par l'Etat (000 Fcfa)	821	1305	1526
Elèves par enseignant (public + EDIL)	39,1	54,3	38,2
Coût unitaire enseignant (000 Fcfa)	21,0	24,0	39,9
Salaire moyen annuel des non enseignants payés par l'Etat (000 Fcfa)	566	1298	2699
Elèves par non-enseignant (public + EDIL)	496	313	140
Coût unitaire non enseignant (000 Fcfa)	1,1	4,1	19,3
Fonctionnement (Biens et services 000 Fcfa) par élève	1,0	1,7	6,5
Coût unitaire courant total (000 Fcfa)	20,6	29,1	63,5

Les données du tableau 2.6 permettent de décrire la structure du coût unitaire dans ses différentes composantes; c'est ce que synthétise le tableau 2.7.

Tableau 2.7 : La structure (%) du coût unitaire aux niveaux primaire et secondaire, 2004

	Primaire	Secondaire 1 ^{er} cycle	Secondaire 2 nd cycle
Coût unitaire enseignant	91%	80%	61%
Coût unitaire non-enseignant	5%	14%	29%
Coût unitaire de fonctionnement	4%	6%	10%
Total	100%	100%	100%

Assez logiquement, la structure du coût unitaire change substantiellement avec le niveau d'enseignement. Plus le niveau d'enseignement est élevé et plus les dépenses hors salaires enseignants représentent une part importante des dépenses courantes. Les besoins en non-enseignants et en matériels croissent avec le niveau d'enseignement et ceci se reflète dans la structure des coûts unitaires.

2.4.2. Comparaisons internationales

La perspective comparative internationale permet d'affiner l'analyse pour les trois niveaux d'enseignement général considérés. Les chiffres comparatifs pour les neuf pays francophones d'Afrique sub-saharienne pour lesquels les données sont disponibles sont présentés dans le tableau 2.8, ci-après. Les résultats sont très éloquentes pour identifier les spécificités de la situation de l'enseignement au Togo.

Pour l'enseignement supérieur, les informations disponibles ne sont que parcellaires. Il apparaît néanmoins¹⁵ i) que plus d'un tiers du coût unitaire est composé des aides sociales

¹⁵ Cf. Foko B. et Brossard M., 2005, Coûts et financement de l'enseignement supérieur dans les pays d'Afrique francophone, Pôle de Dakar (www.poledakar.org)

aux étudiants (bourses et assimilés), soit une valeur légèrement inférieure à ce qui est observé en moyenne dans les pays africains francophones (42%) mais nettement plus élevée que la moyenne observée dans les pays asiatiques (6%) et ii) que la part des personnels non enseignant (estimée à 73%) est particulièrement importante au Togo (la moyenne dans les pays africains francophones s'établit à 53%).

Tableau 2.8 : Eléments de comparaisons internationales au primaire et secondaire, 2004 ou proche

Pays	Primaire			Secondaire 1 ^{er} cycle		Secondaire 2 nd cycle	
	Elèves /enseignant	Salaire enseignants (PIB/tête)	% Dépenses hors salaire enseignants	Elèves /enseignant	Salaire enseignants (PIB/tête)	Elèves /enseignant	Salaire enseignants (PIB/tête)
Togo	40 (1/10)*	4,1 (5/10)	9 (1/10)	55 (10/10)	6,5 (5/9)	38 (9/10)	7,6 (6/9)
Burkina Faso	47	7,6	26	42	-	14	-
Bénin	54	3,8	31	38	4,3	17	5
Cameroun	63	3,4	33	31	6,5	29	6,8
Côte-d'Ivoire	46	5,7	23	38	6,8	24	7,5
Guinée	47	2,3	46	40	2,9	36	3,2
Madagascar	50	3,3	42	22	3,7	12	5
Mauritanie	42	5,1	18	36	7,1	23	9,1
Niger	43	5,9	36	40	9,1	13	10,7
Tchad	72	7,2	45	39	8,8	48	9,8
Moyenne des pays comparateurs	52	4,9	33	36	6,2	24	7,1
Afrique	44	4,1	25	-	-	-	-

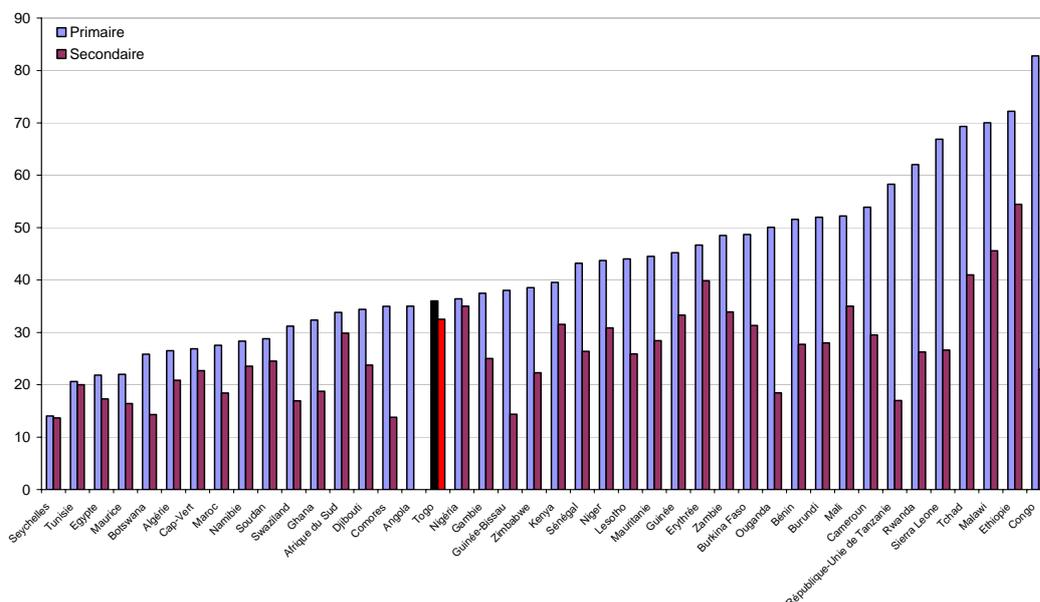
* les chiffres entre parenthèses représentent le classement du Togo par rapport aux autres pays sur l'indicateur considéré

Sources : RESENs et Modèles de simulation (Banque mondiale et Pôle de Dakar) et Education Pour Tous en Afrique, Statistiques et Analyses sous-régionales, rapport Dakar +6 (UNESCO/BREDA, 2006)

2.4.3. Encadrement des élèves

En termes de taux d'encadrement, la situation au Togo est très différente suivant le niveau d'enseignement. Au cycle primaire, avec environ 40 élèves en moyenne par enseignant, le Togo fait partie des pays présentant les meilleurs taux d'encadrement. Le ratio moyen est égal à la valeur de référence de l'initiative Fast Track proposée pour mettre en œuvre une éducation primaire de qualité. Notons que ce bon taux d'encadrement est facilité par la présence d'enseignants payés par les familles (représentant 12% de l'ensemble des enseignants des écoles publiques et EDIL). En revanche, dans l'enseignement secondaire, la situation est radicalement différente. Les nombres moyens d'élèves par maître sont particulièrement élevés (55 au 1^{er} cycle et 38 au 2nd cycle, parmi les plus élevés de tous les pays africains) et se situent à des niveaux difficilement compatibles avec un enseignement de qualité. Le graphique 2.3, ci-après, permet d'identifier de manière visuelle la situation particulière du Togo.

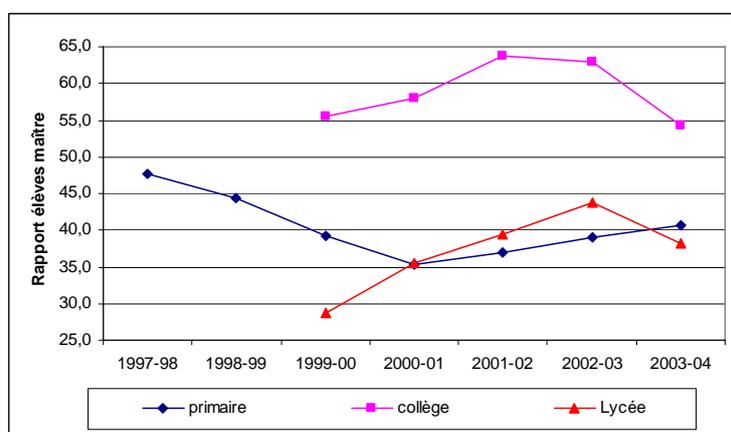
Graphique 2.3 : Comparaison internationale du taux d'encadrement dans l'enseignement public primaire et secondaire, année 2003/04 ou proche



Il est intéressant de compléter l'analyse des taux d'encadrement par l'observation de leurs évolutions au cours des dernières années. Le graphique 2.4 présente ces évolutions pour les trois premiers degrés d'enseignement dans les établissements publics.

Au cycle primaire, le taux d'encadrement s'est substantiellement amélioré entre 1997/98 et 2000/01 (passant de 47 à 35) mais depuis il s'est détérioré pour revenir à un rapport moyen d'environ 40 élèves par enseignant. Au collège, le REM s'est dégradé entre 2000 et 2002, mais il est revenu à son niveau de 2000 en 2004, soit 55 élèves par enseignant, ce qui est, comme déjà souligné, particulièrement élevé (à titre de comparaisons les REM observés dans les établissements privés et d'initiative locale s'établissent respectivement à 15 et 41). Pour le lycée, on remarque que les conditions d'enseignement se sont nettement dégradées sur la période, malgré un léger redressement entre 2003 et 2004, le REM du public s'établissant finalement à 38, un chiffre trois fois supérieur à celui du privé.

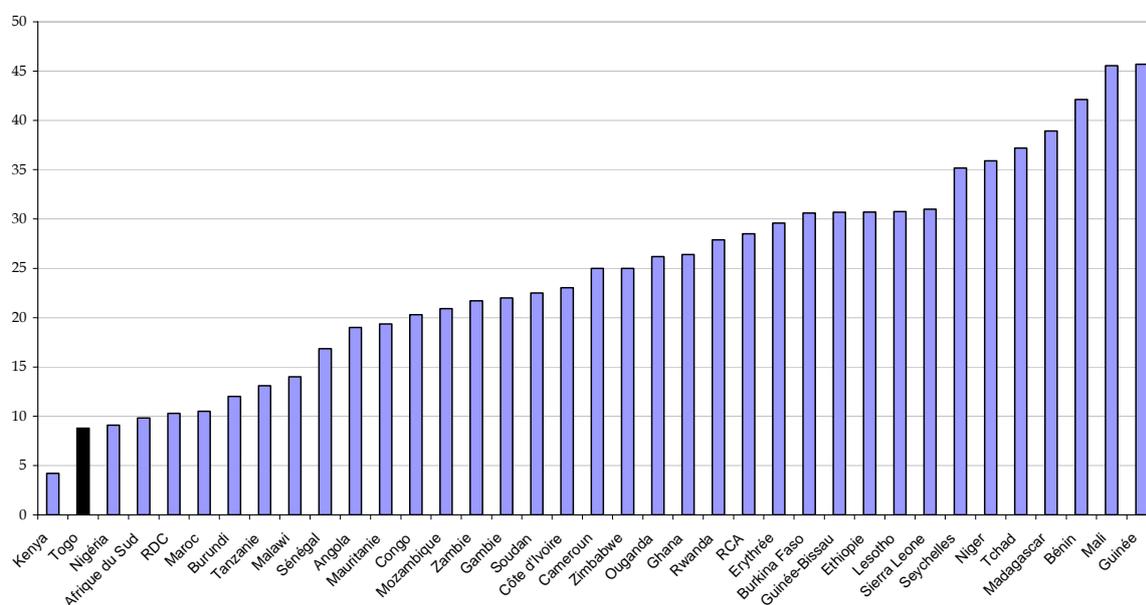
Graphique 2.4 : Evolution du rapport élèves-maître aux différents niveaux d'enseignement, établissements publics



2.4.4. Dépenses courantes hors salaires enseignants

Comme le montre le graphique 2.5 pour le cycle primaire, comparativement aux autres pays, la part des dépenses courantes allouée à autre chose que les salaires enseignants est particulièrement faible au Togo. Cette part s'établit à seulement 9% du total des dépenses courantes; parmi les 37 pays africains pour lesquels les données sont disponibles, seul le Kenya affiche une part des dépenses hors salaires enseignants qui soit inférieure. Par rapport à la valeur référence du cadre indicatif de l'initiative Fast Track (33 %), la valeur togolaise est également très faible et nous invite à penser qu'elle devrait être augmentée en particulier pour améliorer la disponibilité en matériel scolaire (manuels et autres). **Les dépenses de fonctionnement qui permettent de payer ces matériels ne représentent au Togo que 4% des dépenses courantes et l'on ne compte en moyenne qu'un seul manuel de lecture pour deux élèves et qu'un seul manuel de calcul pour 4 élèves.**

Graphique 2.5: Comparaison internationale des dépenses courantes hors salaires enseignants (% du total des dépenses courantes), cycle primaire, 2003/04 ou proche



2.4.5. Le salaire des enseignants

La question du salaire des enseignants constitue une question à la fois très sensible socialement et très importante d'un point de vue financier dans la mesure où les dépenses salariales représentent le plus grand poste budgétaire pour le secteur éducatif (plus encore au Togo du fait d'une part des autres dépenses courantes particulièrement faible comme vu précédemment). L'analyse va se faire suivant deux angles i) l'analyse des niveaux moyens de rémunération des enseignants par niveau d'enseignement avec une perspective de comparaison internationale, puis ii) une analyse des disparités observées suivant les différentes catégories d'enseignant à l'intérieur d'un même niveau d'enseignement. De plus, dans la partie 2.5 suivante on effectuera un zoom sur l'enseignement primaire et sur les implications (financières et en termes de scolarisation primaire universelle) des mesures récentes prises par le gouvernement togolais concernant l'intégration dans la fonction publique des enseignants auxiliaires.

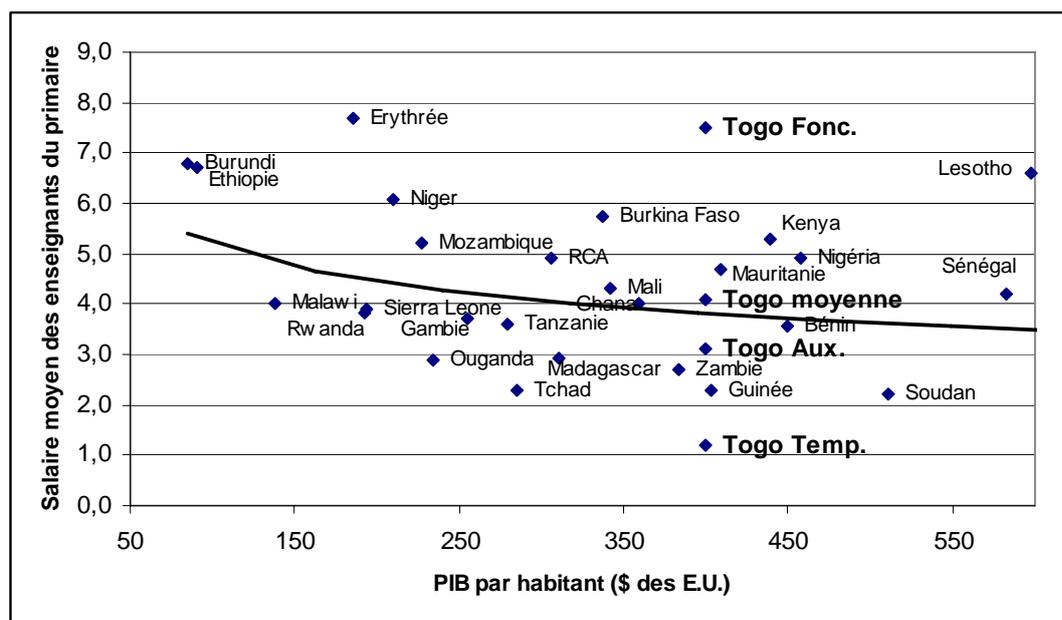
i) Eléments de comparaison sur les niveaux moyens de rémunération

Pour pouvoir comparer les salaires des enseignants de différents pays, l'approche couramment utilisée consiste à les exprimer en unités de PIB par habitant. Ceci présente aussi l'avantage d'évaluer les niveaux de salaires en référence aux ressources nationales. Il convient alors de faire les comparaisons avec des pays ayant des PIB par habitant similaires. Le tableau 2.8 donne des premiers éléments de comparaison pour les niveaux primaire, secondaire 1^{er} cycle et secondaire 2nd cycle, avec pour le Togo les données salariales de 2004.

Au primaire en 2004, le salaire moyen d'un enseignant payé par l'Etat et exerçant dans les écoles publiques/EDIL s'établissait à 4,1 unités de PIB par habitant (4,3 si on inclut les enseignants payés par l'Etat exerçant dans les établissements privés). Cette valeur moyenne est égale à la valeur moyenne africaine. Sur les 39 pays africains pour lesquels les données sont disponibles, le Togo se situait au 17^{ème} rang (17^{ème} salaire moyen le plus élevé, cf. graphique 2.7 plus loin), c'est-à-dire aux environs d'un pays médian.

Assez logiquement le salaire moyen exprimé en unités de PIB par habitant décroît avec le PIB par habitant. Il existe donc une relation moyenne entre niveau de richesse d'un pays (son PIB par habitant) et le salaire moyen des enseignants exprimé en unités de cette richesse. On peut alors positionner le Togo en référence à cette relation moyenne comme le propose le graphique 2.6. **Il montre que le salaire moyen observé en 2004 au Togo, eu égard à son niveau de richesse se situe proche de la moyenne.** Il montre également que les salaires des catégories temporaires et fonctionnaires s'en écarte grandement (très en dessous pour les premiers et très au dessus pour les seconds). Nous développerons cet aspect plus loin.

Graphique 2.6 : Relation entre le salaire moyen des enseignants du primaire et le PIB par habitant et position des différentes catégories d'enseignants du Togo, 2004 ou proche



Au secondaire, les informations sont disponibles pour un nombre plus restreint de pays. Au premier cycle avec un salaire moyen de 6,5 unités de PIB par habitant, le Togo se situe à un niveau légèrement plus élevé que la moyenne des pays comparateurs (6,2). Sur les 9 pays pour lesquels les données sont disponibles le Togo se situe au milieu (5^{ème} position). Au second cycle la situation est similaire (salaire togolais légèrement supérieur à la moyenne) même si l'écart est un peu plus important (7,6 PIB par habitant contre 7,1 en moyenne pour les pays comparateurs).

ii) Disparités salariales suivant le statut

Les moyennes ne doivent pas cacher les disparités. Comme le montre le tableau XXX, on observe une très forte variabilité entre les différentes catégories d'enseignants.

Tableau 2.9 : Estimations de la répartition et des salaires moyens des enseignants payés par l'Etat (établissements publics uniquement), 2004

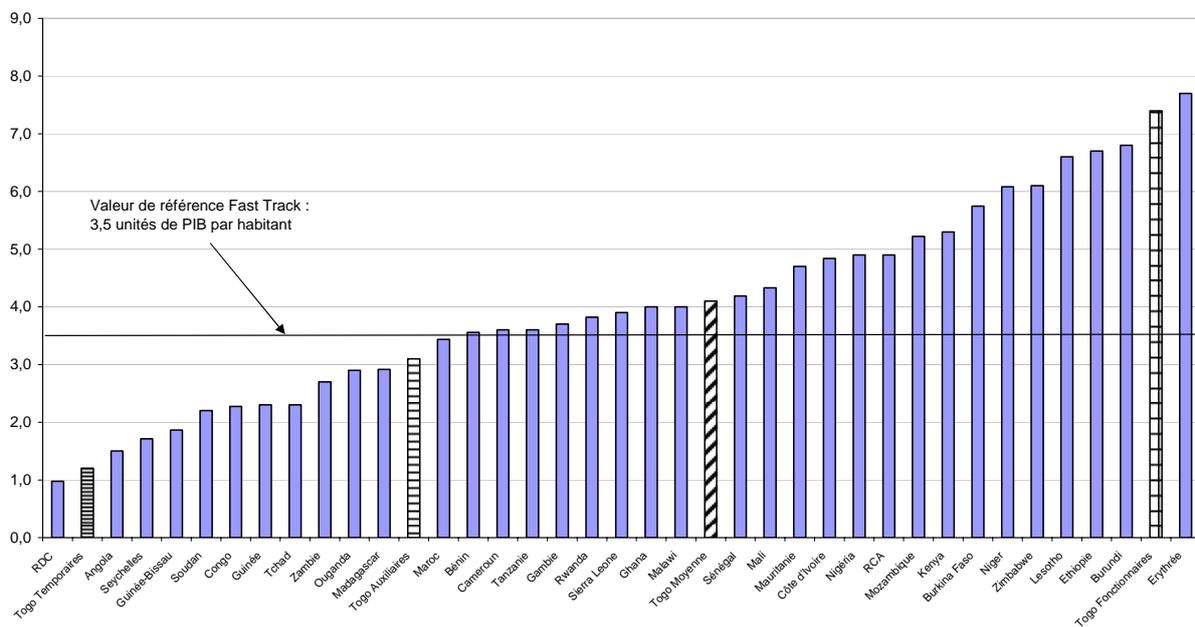
	Primaire			Secondaire 1 ^{er} cycle			Secondaire 2 nd cycle		
	%	Salaire moyen annuel (000 CFA)	Rapport avec la catégorie la moins rémunérée	%	Salaire moyen annuel (000 CFA)	Rapport avec la catégorie la moins rémunérée	%	Salaire moyen annuel (000 CFA)	Rapport avec la catégorie la moins rémunérée
Temporaires publics	12%	250	1,0	0%	-	-	0%	-	-
Auxiliaires	56%	614	2,5	53%	1 022	1,0	78%	1 183	1,0
Fonctionnaires C/D	17%	1 111	4,4	24%	1 189	1,2	6%	1 351	1,1
Fonctionnaires B	15%	1 968	7,9	17%	1 968	1,9	1%	2 580	2,2
Fonctionnaires A2	0%	-	-	5%	2 335	2,3	10%	2 948	2,5
Fonctionnaire A1	0%	-	-	1%	3 039	3,0	5%	3 956	3,3

C'est au primaire que les écarts de rémunération pour des personnels exerçant la même fonction (celle d'enseigner) sont les plus élevés. Le salaire moyen annuel varie de 250 000 Fcfa à près de 2 000 000 Fcfa (de 1 à presque 8) représentant des équivalents de 1,2 à 9,8 fois le PIB par habitant du pays. Au second degré le salaire varie suivant un facteur 3 (de 1 à 3 millions de F CFA par an) et au troisième degré suivant un facteur de 3,3 (de 1,2 à près de 4 millions de F CFA par an).

Au primaire la variabilité oppose en fait trois types de personnels : les fonctionnaires titulaires, les auxiliaires et les temporaires, sachant qu'au sein des titulaires, des distinctions peuvent être faites selon le grade, avec notamment celle entre les instituteurs (catégorie B) et les instituteurs-adjoints (catégorie C). Le graphique 2.7 montre comment se positionnent les salaires moyens de ces différentes catégories d'enseignants en référence aux moyennes observées dans les autres pays. Les temporaires se situent à l'extrémité basse des salaires moyens observés (seule la RDC présente un salaire moyen de ses enseignants inférieur) et les auxiliaires se situent à hauteur du premier tiers des rémunérations observées (entre

Madagascar et le Maroc). En revanche la position occupée par les enseignants fonctionnaires togolais est très privilégiée dans la mesure où leur salaire moyen est plus élevé que le salaire moyen observé dans l'ensemble des pays africains, à l'exception de l'Erythrée (qui est un pays avec un PIB par habitant beaucoup plus faible que celui du Togo). Certes, il serait plus juste de comparer le niveau de salaires des fonctionnaires togolais aux fonctionnaires des autres pays. Cependant la dynamique actuelle d'intégration dans la fonction publique de la majorité des enseignants auxiliaires implique qu'à moyen terme le salaire moyen de l'ensemble des enseignants publics se rapprochera de celui actuel de la seule catégorie fonctionnaire. On reviendra plus loin sur ce point.

Graphique 2.7 : Comparaison internationale du salaire moyen des enseignants du public (unités de PIB par tête), cycle primaire, 2004 ou proche



La considérable variété dans les rémunérations observées tient d'une certaine façon à des strates différentes de recrutement de personnels à plusieurs périodes du temps. Les fonctionnaires titulaires, instituteurs et instituteurs-adjoints, correspondent au standard de recrutement des enseignants du primaire qui prévalait il y a 20 ans ou davantage. Ces personnels sont relativement bien payés, avec des rémunérations estimées en 2004 respectivement à 9,8 et 6,1 fois le PIB par tête du pays (7,5 en moyenne pour l'ensemble des fonctionnaires). La crise économique, en général, celle des finances publiques en particulier, qui a prévalu pendant les années 1980 et 1990, a eu comme conséquence que le Gouvernement a dû procéder au recrutement de personnels moins bien rémunérés, d'abord les auxiliaires (payés pour un montant représentant, en moyenne en 2004, environ 3,1 fois le PIB par tête du pays), puis les temporaires (payés à des taux extrêmement faibles, 1,2 fois le PIB par tête), et on pourrait ajouter les maîtres payés par les familles (dans les EDIL et parfois dans les écoles publiques).

Sur pression syndicale et pour stopper les mouvements de grève, le gouvernement togolais a initié au cours des dernières années un processus d'intégration dans la fonction publique des enseignants auxiliaires ayant 5 années d'expérience ou plus. Même si les données ne sont pas aussi solides que pour l'année 2004, il a été possible d'estimer la répartition du corps enseignant exerçant dans les écoles primaires publiques en 2006. Le tableau 2.10 présente l'évolution de cette répartition depuis 1999 et les implications en termes de salaire moyen pour l'ensemble des enseignants des écoles publiques payés par l'Etat. **On y voit très clairement l'effet de la mesure d'intégration prise : en deux années la proportion des enseignants fonctionnaires a doublé (de 32% en 2004 à 63% en 2006) faisant passer le salaire moyen des enseignants payés par l'Etat de 4,1 à 5,7 unités de PIB par habitant.**

Tableau 2.10 : Evolution de la répartition des enseignants dans les écoles primaires publiques, 1999, 2004 et estimations 2006.

	1999	2004	2006
Temporaires	9%	12%	12%
Auxiliaires	53%	56%	25%
Fonctionnaires	38%	32%	63%
Salaire moyen ensemble des enseignants (en unités de PIB par habitant)	4,3	4,1	5,7

2.5. Implications de la fonctionnarisation et simulation de la faisabilité de l'objectif de SPU

Au primaire, tout comme aux autres niveaux d'enseignement, il est possible de décomposer l'égalité qui lie les ressources et les dépenses pour faire apparaître les principaux paramètres structurels de la politique éducative du pays. La décomposition des ressources permet de mettre en exergue les paramètres du système concernant la mobilisation budgétaire : pression fiscale, arbitrage inter et intra sectoriel. La décomposition des dépenses permet quant à elle de faire apparaître les paramètres de production de services éducatifs (salaires, autres dépenses, taux d'encadrement...) ainsi que l'offre de scolarisation fournie par le système (représentée par le taux brut de scolarisation).

Plus précisément, les ressources et dépenses courantes pour l'enseignement primaire, exprimé en % du Produit Intérieur Brut (PRIMPIB) peuvent se décomposer comme suit :

En termes de **ressources pour les dépenses courantes** du cycle primaire, on a

$$\text{PRIMPIB} = \text{PF} \times \text{EDU} \times \text{PRIM}$$

où

PF (pression fiscale) représente les ressources publiques domestiques en % du PIB

EDU représente les dépenses courantes de l'éducation en % des ressources publiques domestiques

PRIM est la part des dépenses courantes de l'éducation allouée au cycle primaire

En termes de **dépenses courantes**, on peut décomposer comme ceci :

$$\begin{aligned} \text{PRIMPIB} &= \text{MSE} \times (1 + a) / \text{PIB} \\ &= (\text{MSE} (1+a) / \text{ENSP}) \times (\text{ENSP} / \text{EL}) \times (\text{EL} / \text{POPSCOL}) \times (\text{POPSCOL} / \text{POP}) \times (\text{POP} / \text{PIB}) \\ &= (1 + a) \times (\text{MSE} / \text{ENSP}) / (\text{PIB} / \text{POP}) \times (\text{ENS} \times (1 - \% \text{ENSF}) / \text{EL}) \times (\text{EL} / \text{POPSCOL}) \times (\text{POPSCOL} / \text{POP}) \\ &= (1 + a) \times \text{SALPIBT} / \text{REM} \times (1 - \% \text{ENSF}) \times \text{TBS} \times \text{RAPDEP} \end{aligned}$$

où

MSE = masse salariale des enseignants publics (payés par l'Etat)

ENS = nombre total d'enseignants

ENSP = nombre d'enseignants publics (payés par l'Etat)

%ENSF = % d'enseignants payés par les familles (dans les EDIL et les écoles privées),

EL = nombre d'élèves scolarisés

POPSCOL = Population d'âge scolaire

POP = Population Totale

a = rapport entre les dépenses courantes hors salaires des enseignants et la masse salariale des enseignants

SALPIBT = salaire moyen des enseignants publics en unités de PIB par habitant

REM = rapport élèves-maître moyen dans l'ensemble des écoles primaires

TBS = taux brut de scolarisation

RAPDEP = part des enfants d'âge scolaire dans la population totale (pseudo taux de dépendance démographique)

A partir de l'égalité des ressources et des dépenses, on peut donc écrire :

$$\text{TBS} = \text{PF} \times \text{EDU} \times \text{PRIM} \times \text{REM} \times 1/\text{SALPIBT} \times 1/\text{RAPDEP} \times 1/(1 + a) \times 1/(1 - \% \text{ENSF})$$

Cette relation est une identité sur le plan comptable, c'est-à-dire qu'elle est toujours exacte et vrai. Son intérêt est qu'elle permet de faire apparaître les facteurs qui sous-tendent l'offre de scolarisation primaire que le système peut fournir (TBS)¹⁶. Ces facteurs sont relatifs i) au contexte macro-économique et démographique (pression fiscale et pseudo rapport de dépendance démographique), ii) à la mobilisation des ressources domestiques (arbitrages inter et intra sectoriels) et iii) à la production de services éducatifs (salaires, taux d'encadrement, dépenses hors salaires enseignant, privatisation du système). Ces paramètres sont dans une large mesure descriptifs de la politique éducative nationale, en termes de priorité accordée à l'éducation [primaire] et d'efficacité du système et constituent à ce titre les principaux indicateurs du cadre indicatif de l'initiative Fast-Track. L'analyse de ces paramètres, est intéressante à deux points de vue.

1. cela permet d'abord de mesurer, toutes choses égales par ailleurs, l'impact de l'augmentation du salaire moyen des enseignants induite par la fonctionnarisation sur l'offre scolaire représentée par le TBS.
2. cela fournit des pistes sur les contraintes et marges de manœuvres pour atteindre une scolarisation primaire universelle de qualité en 2015, grâce l'élaboration de quelques simulations très agrégées. Notons cependant que cela ne remplace pas l'élaboration d'un modèle de simulation sectoriel complet (qu'il serait utile de faire, en particulier

¹⁶ La pénurie du côté de la demande d'éducation constitue également, comme cela a été identifié précédemment, un frein à la scolarisation universelle mais cet aspect, même s'il est important, ne peut être traité de la même façon (sous forme d'équation budgétaire) que la mesure d'offre.

en tenant compte des évolutions récentes de la politique de recrutement des enseignants).

Le tableau 2.11 présente la situation telle qu'elle prévalait en 2004 avant la politique de fonctionnarisation et deux hypothèses concernant la situation après la fonctionnarisation en 2006, sachant que tous les paramètres ne sont pas encore connus. En 2004, en reprenant les indicateurs calculés pour cette note, l'égalité comptable tombe juste, ce qui donne un signe positif sur la qualité des données. **Avec les paramètres de contexte, de mobilisation des ressources et de politiques éducatives de 2004 (en particulier avec un salaire moyen, des enseignants qui s'établissait à 4,1 unités de PIB par habitant), le système éducatif était en mesure d'offrir une offre scolaire au primaire correspondant à un TBS de 106%**. Compte tenu, des taux de redoublement et de rétention, ceci correspondait (comme décrit dans la partie 1) à un taux d'achèvement du primaire de 74%¹⁷.

Après la fonctionnarisation, nous avons estimé que le salaire moyen des enseignants s'établit à 5,7 unités du PIB par habitant. Il est possible de simuler l'impact sur l'offre scolaire d'un tel changement en utilisant l'égalité budgétaire pour l'année 2006. Dans la mesure où les paramètres de contexte et d'arbitrages ne sont pas encore connus pour 2006, ce sont ceux de 2005 qui ont été utilisés (sachant que ces paramètres ne peuvent pas évoluer de façon très significative sur une année) et pour les paramètres de politiques éducatives, excepté le salaire des enseignants, dont on connaît une estimation, les autres ont été gardés constants dans l'hypothèse 1 par rapport à ce qui était observé en 2004.

Ces hypothèses correspondent donc à **l'impact de la mesure de fonctionnarisation en considérant que la seule variable d'ajustement est l'offre scolaire : on ne change pas les priorités budgétaires pour l'éducation [primaire], ni la taille de classe moyenne. Dans ce cas le TBS perd 31 points de pourcentage passant de 106% à 75%**. En termes de taux d'achèvement du primaire, la simulation (à taux de redoublement et de rétention constants) donne alors un chiffre de 52% (contre 74% en 2004). Cette simulation est intéressante mais il est très plausible que l'ajustement ne se fasse pas sur l'offre scolaire quantitative (ou pas uniquement sur elle) mais sur les conditions d'enseignement (en particulier la taille des classes) comme cela a pu être observé dans certains pays (au Mali ou au Burkina Faso par exemple).

L'hypothèse 2 montre l'impact de la fonctionnarisation à TBS constant (106%) avec comme variable d'ajustement le rapport élèves-maître. **Avec les mêmes paramètres de ressources et une même offre scolaire quantitative, la fonctionnarisation des enseignants implique une détérioration du rapport élèves-maître de 36 à 51**. Il y a fort à parier que la réalité ne soit aucune de ces deux hypothèses mais plutôt une hypothèse intermédiaire dans laquelle l'ajustement serait fait en partie sur l'offre scolaire quantitative et en partie sur les conditions d'enseignement. Il est possible également que les arbitrages inter et intra-sectoriel aient été revus légèrement à la hausse pour pouvoir payer l'augmentation salariale et/ou que la proportion des enseignants à la charge des familles ait encore augmentée.

¹⁷ Il existe une formule qui permet d'avoir une approximation du taux d'achèvement (TAP) en fonction du TBS, du % de redoublants (% Red) et du pseudo taux de rétention (TR, le rapport entre le taux d'achèvement et le taux d'accès au CP1) :
$$TAP = 2 \times TBS \times TR \times (1 - \%Red) / (1 + TR)$$

Ceci étant dit, on voit, sans ambiguïté, que la fonctionnarisation constitue à la fois une avancée sociale importante pour le corps enseignant et aussi un coût important pour le système, en termes qualitatifs et/ou quantitatifs. Aucun pays au monde (même avec des contraintes sur les finances publiques moins serrées que celles du Togo) n'a réalisé la scolarisation primaire universelle avec un salaire moyen des enseignants représentant plus de 3,8 unités du PIB par habitant. La valeur de référence du cadre indicatif de l'initiative Fast Track, égale à la valeur moyenne observée dans les pays plus performants pour atteindre la scolarisation universelle, s'établit à 3,5 unités de PIB par habitant.

Tableau 2.11 : Simulation de l'impact de la fonctionnarisation

		Situation avant fonctionnarisation (2004)	Situation après fonctionnarisation (2006) hypothèse 1	Situation après fonctionnarisation (2006) hypothèse 2
CONTEXTE	% de la population d'âge scolaire	19%	19%	19%
	Recettes Etat en % du PIB	17%	15%	15%
ARBITRAGE INTER-SECTORIEL	Dépenses courantes Education en % des Recettes Etat	21%	23%	23%
ARBITRAGE INTRA-SECTORIEL	% du primaire dans le budget éducation (dépenses courantes)	47%	46%	46%
POLITIQUES	Rapport élèves-maître moyen	36*	36*	51
	Salaire moyen des enseignants payés par l'Etat en unités de PIB par habitant	4,1	5,7	5,7
	Autres dép. en % masse sal. ens.	10%	10%	10%
	% de redoublants	24%	24%	24%
	% Ens payé par les familles	35%	35%	35%
	Pseudo Taux de rétention	85%	85%	85%
RESULTATS	TBS	106%	75%	106%
	Taux d'achèvement**	74%	52%	74%

* Le rapport élèves-maître moyen diffère de celui présenté précédemment car il est calculé ici sur l'ensemble des écoles primaires (y compris les écoles privées)

** Il existe une formule qui permet d'avoir une approximation du taux d'achèvement (TAP) en fonction du TBS, du % de redoublants (% Red) et du pseudo taux de rétention (TR, le rapport entre le taux d'achèvement et le taux d'accès au CP1) :

$$TAP = 2 \times TBS \times TR \times (1 - \%Red) / (1+TR)$$

Il semble pertinent d'adopter maintenant une approche de perspective d'atteinte de la scolarisation primaire universelle en 2015 en effectuant des simulations à partir des contraintes et marges de manœuvre existants dans le système éducatif togolais. Le tableau 2.12 présente, en plus de la situation de 2004, quatre scénarii d'atteinte de la SPU en 2015. Ces scénarii essaient de se rapprocher autant que possible des valeurs du cadre indicatif de l'initiative Fast Track dans la mesure où ces valeurs référence ont fait leur preuve dans les pays les plus performants pour atteindre la SPU. Tous les scénarii permettent d'atteindre la SPU mais se différencient sur le niveau de mobilisation de ressources et sur les politiques éducatives mises en place, ce qui a une conséquence sur la contribution demandée aux familles et sur les attentes en termes de qualité du système.

Tableau 2.12 : Simulations sur les paramètres structurels de la politique éducative pour atteindre la scolarisation primaire universelle en 2015

	Contexte		Arbitrages		Politiques de production de services éducatifs					Résultats	
	RAPDEP	PF	EDU	PRIM	REM	SALPIBT	a	PRIV	% red	TBS	TAP
Situation 2004	19%	17%	21%	47%	36	4,1	10%	35%	24%	106%	74%
Scénario 1 2015	17%	18%	23%	46%	40	5,7	10%	35%	10%	109%	98%
Scénario 2 2015	17%	18%	25%	46%	45	5,7	10%	20%	10%	109%	98%
Scénario 3 2015	17%	18%	34%	46%	45	5,7	33%	10%	10%	109%	98%
Scénario 4 2015	17%	18%	25%	46%	45	4,1	33%	10%	10%	112%	100%

NB : Les cellules grisées correspondent à un changement de valeur du paramètre par rapport au scénario précédent

Tous les scénarii prévoient un léger relâchement des contraintes macro-économiques et démographiques. En effet, il est fort probable i) que la transition démographique permette de faire diminuer la proportion des enfants d'âge scolaire de 19 à 17% (moyenne africaine actuelle) à l'horizon 2015 et ii) que la croissance économique permette une légère augmentation de la pression fiscale (faisant passer les ressources internes de l'Etat de 17 à 18% en 2015).

Le scénario 1 prend comme hypothèse sur les questions de mobilisation des ressources que les parts budgétaires (pour l'éducation et pour le cycle primaire) restent identiques à ce qui est observé en 2005 (respectivement 23% et 46%). Il se cale sur un rapport élèves-maître moyen de 40 (valeur référence de l'initiative Fast Track), légèrement moins bon que celui observé en 2004 mais certainement meilleur que celui à prévoir sur le court terme du fait de l'augmentation salariale due à la fonctionnarisation. Le salaire moyen des enseignants est calé sur l'estimation faite pour la période après fonctionnarisation (5,7 unités de PIB par habitant) et on fait l'hypothèse d'une politique courageuse sur le redoublement qui ferait passer le % de redoublants de 24% actuellement à 10% en 2015 (valeur Fast Track). Ce scénario **permet financièrement l'atteinte de la SPU mais i) il ne résout pas le problème de forte contribution des familles (souvent les plus pauvres) puisque la part des enseignants payés par les familles reste constante à 35% et ii) il est dangereux sur le plan de la qualité, puisque la part des dépenses hors salaires enseignants (celles qui servent à payer les manuels et autres matériels pédagogiques) demeurent à une valeur très faible (10% de la masse salariale des enseignants).**

Le scénario 2 reprend les paramètres du scénario 1 mais propose de diminuer la contribution demandée aux familles (20% des enseignants payés par elles au lieu de 35%) par une augmentation légère de la part budgétaire accordée à l'éducation (de 23 à 25%) et par une légère augmentation du rapport élèves-maître (de 40 à 45, valeur encore acceptable dans la perspective d'un enseignement de qualité si les enseignants sont alloués dans les écoles de façon cohérente avec les nombres d'élèves, cf. partie 3.1.1 pour cet aspect). Cependant ce **scénario ne garantit toujours pas la qualité puisque les dépenses hors salaires enseignants restent très limitées.**

Le scénario 3 essaye de répondre aux attentes en termes de qualité et d'équité en augmentant la part allouée aux dépenses hors salaires enseignants à hauteur de 33% et en diminuant encore la contribution des familles (à hauteur de 10%, valeur de l'initiative Fast

Track). Evidemment ces mesures ont un coût et ce coût est financé dans ce scénario par une augmentation substantielle de la part accordée à l'éducation dans le budget (à hauteur de 34%, soit une valeur supérieure au record observé actuellement sur le continent). Si ce **scénario est souhaitable à bien des égards, il paraît cependant peu réaliste dans un contexte de concurrence entre secteurs pour les ressources de l'Etat.**

Le scénario 4 revient donc à une hypothèse plus réaliste (mais néanmoins ambitieuse) sur l'arbitrage budgétaire inter-sectoriel (25% pour les dépenses courantes d'éducation) en gardant les paramètres liés à la qualité et à l'équité du scénario précédent (dépenses hors salaires enseignants et contribution des familles). **Il est financé par une nouvelle réforme de la politique de recrutement et salariale des enseignants qui permettrait de revenir à un salaire moyen compatible budgétairement avec l'atteinte d'une SPU de qualité (4,1 unités de PIB par habitant).** Notons néanmoins que l'on ne précise pas à ce stade les modalités pratiques permettant de ramener le salaire moyen des enseignants à un niveau soutenable sans revenir sur les engagements pris par l'Etat en la matière. Ceci doit faire l'objet d'un travail spécifique.

Pour conclure, il faut souligner le caractère très illustratif de ces scénarii. Ils n'apportent pas de solution concrète mais présentent cependant l'avantage de mettre en exergue les contraintes et marges de manœuvres présentes dans le système. Il est certain **qu'un travail plus en profondeur est nécessaire pour mettre à jour un modèle de simulation sectoriel complet permettant de discuter et de valider les grandes options structurelles et arbitrages de la politique éducative prise dans son ensemble.**

Si des ressources et de bonnes politiques structurelles sont nécessaires pour atteindre les grands objectifs d'éducation, on sait également qu'elles sont insuffisantes si elles ne sont pas accompagnées d'une bonne mise en œuvre ou autrement dit de bonnes capacités de gestion du système éducatif depuis le niveau central jusqu'aux établissements. La partie 3 s'intéresse donc à ces questions de gestion en adoptant une fois encore, une approche empirique et autant que possible comparative.

3. Les questions de gestion

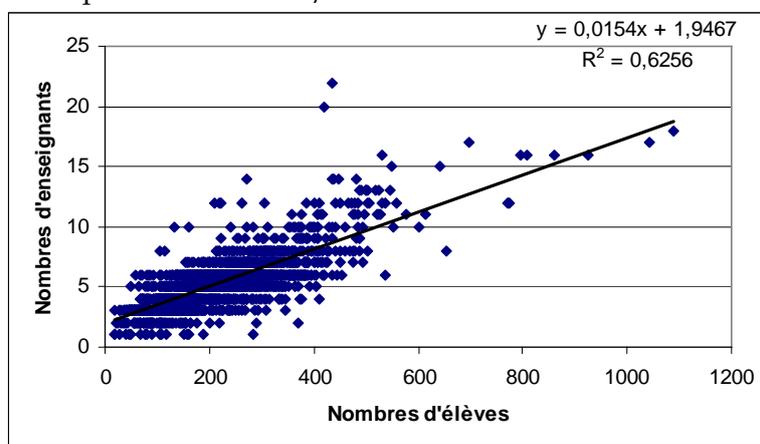
Au delà des aspects structurels détaillés précédemment, nous allons nous intéresser plus particulièrement aux questions de gestion, et en particulier aux allocations de ressources au niveau des établissements (gestion administrative). On examinera aussi dans cette partie les éventuels économies d'échelles possibles en étudiant la relation entre taille d'établissement et coût par élève.

3.1. La gestion administrative

3.1.1. L'allocation des personnels enseignants

Le graphique 3.1 présente l'allocation des enseignants au sein des établissements publics du primaire. On observe globalement une relation croissante entre le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants affectés dans un établissement mais on observe aussi que des établissements ayant le même nombre d'élèves jouissent de nombres d'enseignants très variables. Par exemple parmi les établissements de taille moyenne (environ 300 élèves), certains profitent de la présence de 14 enseignants alors que d'autres moins chanceux ne bénéficient que de 2 enseignants. **Ceci décrit un manque important de cohérence dans l'allocation des enseignants aux écoles.**

Graphique 3.1 : Allocation des enseignants en fonction du nombre d'élèves dans les établissements publics primaires en 2003/04



Il existe un indicateur, le coefficient de détermination R^2 qui permet de prendre la mesure du degré de cohérence dans l'allocation des enseignants. Il mesure la part de la variance inter-écoles des nombres d'enseignants qui est expliquée par la variance du nombre d'élèves. Autrement dit, l'indicateur $(1 - R^2)$ correspond à ce que l'on appelle l'aléa dans l'allocation des enseignants, c'est-à-dire une mesure de la proportion des allocations qui ne sont pas faites suivant le critère du nombre d'élèves présents dans les écoles. Cet indicateur présente aussi l'avantage de pouvoir être comparé i) avec d'autres pays et ii) pour le Togo, dans le temps.

Le coefficient R^2 s'établit pour le Togo à seulement 0,63 : l'aléa vaut donc 0,37 ce qui signifie que dans plus d'un tiers des cas les allocations sont faites sans prendre comme critère

principal le nombre d'élèves des écoles. Le tableau 3.1 présente les résultats pour 24 pays africains et montrent que **le Togo fait partie des pays les moins performants en ce qui concerne la gestion administrative des enseignants du cycle primaire.**

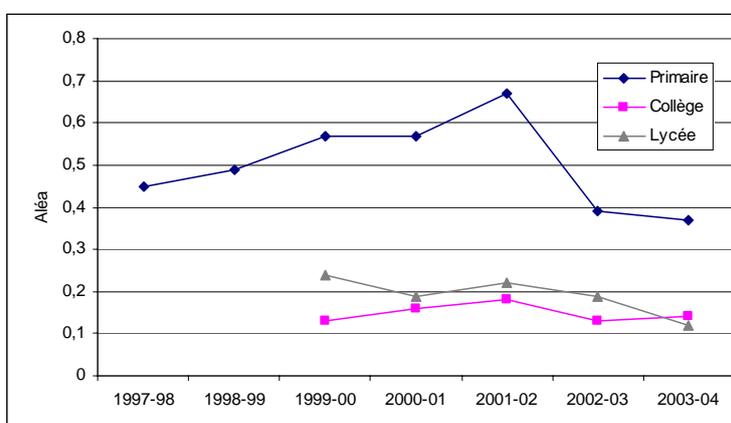
Tableau 3.1 : Aléa dans l'allocation des enseignants aux écoles publiques primaires, année 2004 ou proche

Pays	Degré d'aléa [1-R2]	Pays	Degré d'aléa [1-R2]
Sao Tomé et Príncipe	3	Gabon	26
Guinée	9	Mali	27
Mozambique	15	Burkina Faso	28
Namibie	15	Madagascar	28
Guinée Bissau	16	Ethiopie	29
Niger	19	Côte d'Ivoire	33
Sénégal	19	Malawi	34
Mauritanie	20	Ouganda	34
Zambie	20	Togo	37
Tchad	20	Bénin	39
Rwanda	21	Congo	40
Rep. Centrafricaine	22	Cameroun	45
		moyenne des 24 pays	25

Ceci étant dit, si on adopte une approche comparative dans le temps (cf. graphique 3.2), on observe **une évolution positive au cours des dernières années.** Alors que le degré d'aléa a augmenté dans le primaire jusqu'en 2001/02 (atteignant une valeur record de plus de 65%), depuis quelques années il diminue fortement, ce qui est probablement à mettre à l'actif de la nouvelle politique poste-emploi mise en place par le ministère. Il est nécessaire maintenant que la tendance observée sur les dernières années se confirme pour permettre autant que possible aux élèves togolais de bénéficier de conditions d'enseignement similaires. Notons que les pays les plus performants en Afrique ont des degrés d'aléa au cycle primaire inférieurs à 10% et que ceci doit certainement constituer un objectif cible pour le Togo.

Au secondaire, les niveaux d'aléa sont nettement plus faibles puisque inférieurs à 15% à la fois au 1^{er} et au 2nd cycle. Le degré d'aléa est assez stable sur les dernières années au collège et orienté à la baisse pour le lycée (il est passé de près de 25% en 1999/2000 à 10% en 2003/04).

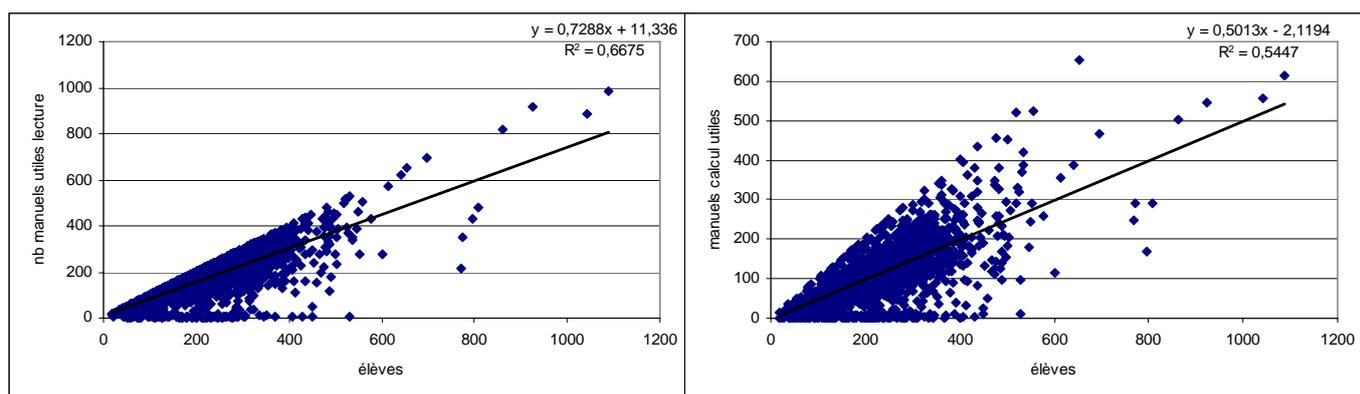
Graphique 3.2 : Evolution de l'aléa dans l'allocation des personnels enseignants dans les établissements publics



3.1.2. La cohérence dans l'allocation des manuels pour le primaire

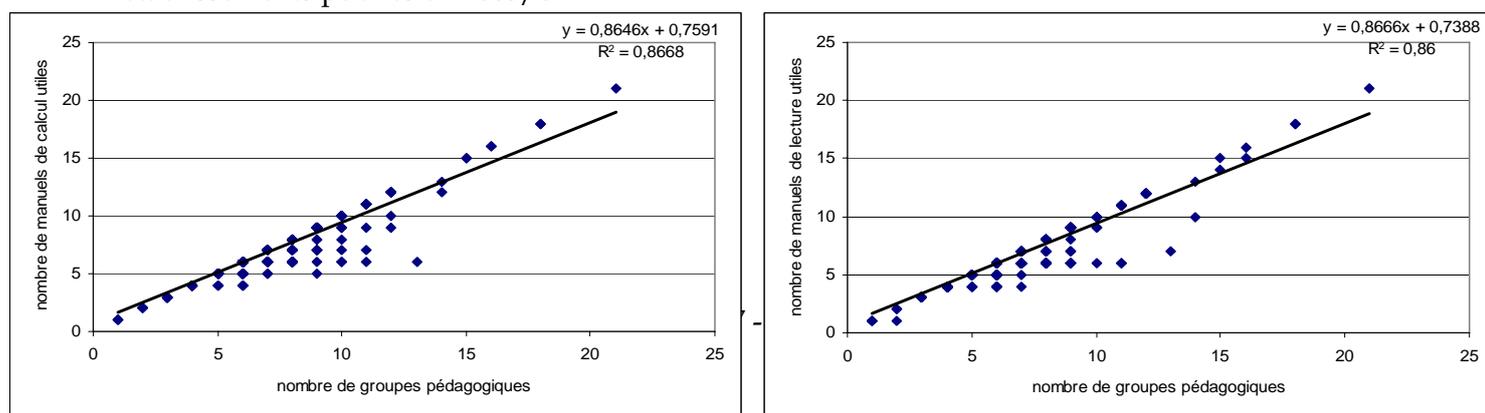
Le même genre d'analyse de la cohérence de l'allocation des ressources dans les écoles peut être mené pour les manuels scolaires. On distingue ici les manuels destinés aux élèves (dont les nombres alloués doivent autant que possible être en ligne avec les nombres d'élèves des écoles) et les guides du maître (dont les nombres doivent être en ligne avec les nombres d'enseignants des écoles). Sachant que les manuels (élève ou enseignant) sont différents suivant la classe (le niveau), pour qu'un manuel soit utile il est nécessaire qu'il soit disponible pour les élèves et/ou enseignants du niveau en question. En conséquence, on ne compte ici que les manuels « utiles » c'est-à-dire ceux correspondant à un véritable besoin dans l'école (des élèves et/ou d'un enseignant d'un certain niveau). Si par exemple, une école compte une classe de CM1 composée de 35 élèves et qu'elle a à sa disposition 50 manuels de CM1, seuls 35 seront jugés « utiles ». Sur le même principe que pour les enseignants, on peut mettre en relation le nombre de manuels utiles, en calcul et en lecture, pour chaque niveau, avec le nombre d'élèves inscrits à ce niveau ainsi que le nombre de guides du maître utiles avec les nombres d'enseignants. Les graphiques 3.3 et 3.4 présentent les résultats trouvés pour les établissements publics togolais en 2003/04.

Graphique 3.3 : Allocation des manuels utiles de lecture et de calcul pour les élèves dans les établissements publics en 2003/04



Le R^2 associé aux manuels utiles de lecture est de 0,67, et vaut 0,54 pour ceux de calcul. Cela signifie que approximativement dans un tiers des cas l'allocation de manuels de lecture (respectivement dans deux tiers des cas pour les manuels de calcul) dans les écoles n'est pas faite en fonction du nombre d'élèves. Même si nous ne disposons pas de données comparatives, ces résultats assez faibles montrent **l'urgence d'une amélioration de la gestion dans ce domaine, et ce d'autant plus que globalement il existe une pénurie en termes de manuels (en moyenne, on compte un seul manuel utile de lecture pour deux élèves et un seul manuel de calcul pour 4 élèves).**

Graphique 3.4 : Allocation des guides du maître utiles de lecture et de calcul dans les établissements publics en 2003/04



La situation est nettement meilleure pour ce qui est des guides du maître. Presque tous les enseignants ont au moins un manuel de lecture et un manuel de calcul et l'aléa associé à la répartition de ces manuels, estimé à 14%, est relativement faible.

3.2. Analyse des économies d'échelle dans la production scolaire au cycle primaire

Lorsque l'on examine les situations globales ou moyennes, on considère implicitement que les ressources par élève ne sont pas, en moyenne, dépendantes de la taille de l'établissement dans lequel les élèves sont scolarisés. Or il est possible que cette hypothèse ne soit pas valide. En particulier, il est possible que le coût moyen par élève soit décroissant en fonction des effectifs scolarisés. Il pourrait en être ainsi parce qu'il n'existe qu'une imparfaite divisibilité des dépenses avec les effectifs scolarisés dans une école; par exemple, un établissement d'enseignement dispose toujours d'une dotation minimale pour fonctionner (au moins un enseignant dans le primaire, ou bien au moins x enseignants pour enseigner les matières du programme et un chef d'établissement dans le secondaire) et cela, même si le nombre des élèves est réduit. C'est en raison de la diminution tendancielle du coût unitaire lorsque l'on considère des effectifs plus nombreux que l'on parle d'économies d'échelle. Pour des raisons de disponibilité de données, l'analyse ne porte que sur le cycle primaire.

Pour explorer cette question de façon empirique, on peut partir de l'estimation des relations moyennes estimées entre la masse salariale enseignante (en considérant que tous les personnels des écoles primaires sont des enseignants, il s'agit alors de la masse salariale totale) au niveau des écoles et le nombre d'élèves. Cette approche est légitime dans la mesure où les salaires enseignants représentent plus de 90% des dépenses publiques courantes pour le cycle primaire.

L'équation de base est de la forme :

$$\text{Masse salariale} = a + b \times \text{Nombre d'élèves}$$

On peut maintenant diviser les 2 membres de l'équation par le nombre d'élèves pour obtenir une expression du coût unitaire salarial dans une école en fonction de son effectif d'élèves :

$$\text{Coût unitaire salarial} = b + (a / \text{Nombre d'élèves})$$

La forme de cette relation entre le coût unitaire salarial et le nombre des élèves (au niveau des écoles) est donc hyperbolique, le coût unitaire ayant tendance à diminuer lorsque l'on considère des effectifs plus nombreux dans une école, et ce avec une intensité d'autant plus importante que les coûts fixes dans la production scolaire (b) sont élevés.

En estimant la relation entre le nombre des élèves et la masse salariale au niveau des écoles, on obtient la relation :

$$(1) \text{ Masse salariale totale (en Fcfa)} = 1\,066\,377 + 14\,385 \times \text{effectif d'élèves}$$

Dans l'équation (1), la constante (ici égale à 1 066 377 Fcfa) représente les coûts fixes ou de structure d'une école. Le coefficient multiplicatif de la variable explicative «Nombre

d'élèves» correspond au coût marginal par élève (ce qu'il en coûte en moyenne en termes de dépenses salariales enseignant d'augmenter d'une unité l'effectif des élèves dans une école). Sur la base de cette équation, on peut calculer le coût unitaire (pour un élève) salarial, qui est égal aux dépenses salariales rapportées au nombre d'élèves de l'école. On obtient l'expression suivante :

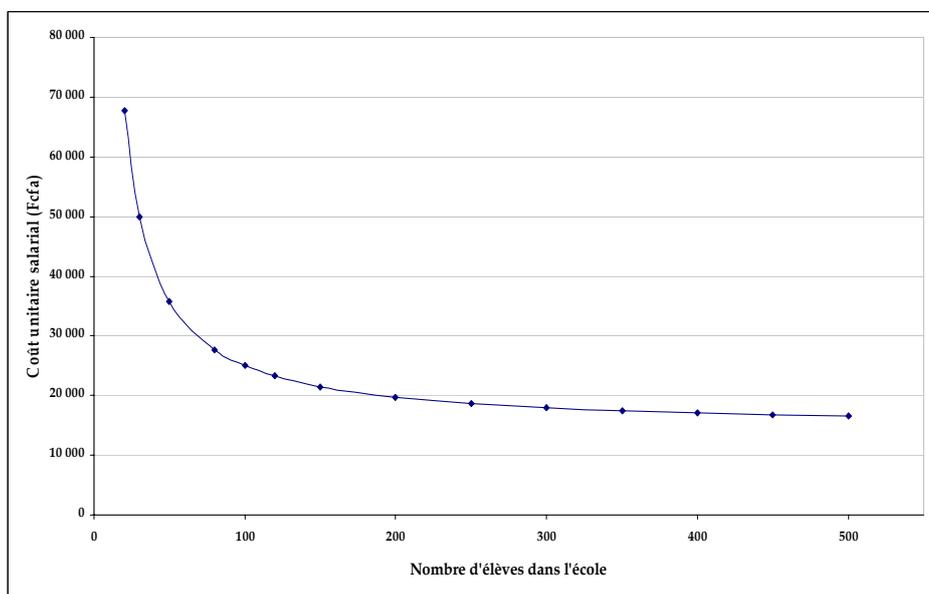
$$(2) \text{ Coût unitaire (par élève) salarial (en Fcfa) } = 14\,385 + 1\,066\,377 / \text{Nombre d'élèves}$$

On peut interpréter cette expression en disant que le coût unitaire salarial est égal à la somme du coût marginal et de la répartition des coûts fixes entre les différents élèves que compte l'école. Plus la taille d'un établissement (nombre d'élèves) est petite, plus cette dernière composante est importante (car on répartit la composante fixe sur peu d'élèves). Il s'ensuit que le coût unitaire d'une école a tendance à être plus élevé à mesure que le nombre d'élèves est plus faible : des économies d'échelle sont par conséquent potentiellement possibles dans la production scolaire. Le tableau 3.2, ci-après, indique la relation moyenne entre le coût unitaire et l'effectif scolarisé; le graphique 3.5 en donne une illustration.

Tableau 3.2 : Relation entre coût unitaire salarial et effectif de l'école au niveau du primaire

Nombre d'élèves	20	30	50	80	100	120	150	200	250	300	400	500
Coût unitaire (Fcfa)	67 704	49 931	35 712	27 714	25 048	23 271	21 494	19 717	18 650	17 939	17 431	17 051

Graphique 3.5 : Relation entre coût unitaire salarial et effectif de l'école dans le cycle primaire



Les informations numériques consignées dans le tableau 3.2, et illustrées dans le graphique qui lui est joint, montrent une forte réduction du coût unitaire de scolarisation lorsque la taille de l'établissement augmente, mais ce phénomène est surtout intense lorsqu'on considère des établissements dont l'effectif est inférieur à 120 élèves ; au-delà de ce seuil, on peut considérer que la dépense unitaire est raisonnablement stable et à un niveau contenu. Ainsi, alors qu'une école qui ne compte que 30 élèves a un coût unitaire moyen estimé à près de 50 000 Fcfa, ce coût diminue à moins de 28 000 Fcfa pour un effectif de 80 élèves et à un peu plus de 23 000 Fcfa pour un effectif de 120 élèves. Avec les dispositions

organisationnelles prévalant actuellement dans le système, il serait économiquement préférable qu'il n'existe pas d'écoles de taille trop petite, disons inférieure à 100 élèves. Or ces écoles sont relativement nombreuses dans le pays eu égard notamment à la dispersion de la population dans certaines zones géographiques; on compte en effet, en 2003/04 qu'il y a 300 écoles du primaire (5% du nombre total des écoles à ce niveau) qui fonctionnent avec un effectif inférieur à 50 élèves et 1 132 (21 % du nombre total des écoles) qui fonctionnent avec un effectif compris entre 50 et 100 élèves.

Au total, ce sont donc **environ 26% du nombre total des écoles publiques du pays (elles scolarisent environ 10% des effectifs totaux au niveau national) qui ont un effectif qui conduit à une dépense unitaire particulièrement élevée.** On pourrait sans doute penser que ces coûts unitaires importants sont le prix à payer pour assurer la scolarisation de ces enfants et assurer un niveau acceptable d'équité. Ces considérations sont importantes et la scolarisation de ces enfants doit bien sûr être assurée dans des conditions convenables (et qu'ils n'aient pas une trop grande distance à parcourir pour accéder à une école). Cependant, il conviendrait néanmoins **d'étudier plus finement la carte scolaire pour voir s'il n'existe pas, au moins pour une partie de ces établissements, des possibilités de regroupement avec l'établissement le plus proche afin de réduire les coûts unitaires (et donc offrir globalement l'accès à l'école à un plus grand nombre) sans augmenter de façon trop forte la distance à parcourir par les enfants pour accéder à leur école.**

4. Conclusions : pistes de politiques éducatives

A titre de conclusion et à la lumière des résultats décrits dans les trois parties précédentes, un certain nombre de pistes prioritaires de politiques éducatives apparaissent comme étant nécessaires pour l'amélioration du système.

1. Sur le plan technique, il paraît important d'effectuer la **consolidation de données démographiques crédibles et de leurs projections**, en espérant un nouveau recensement général de la population aussi vite que possible.
2. Même si le contexte macro-économique reste assez difficile, on a observé une baisse flagrante de la part budgétaire allouée à l'éducation au cours des 10-15 dernières années. **Le retour dans le budget à une véritable priorité pour l'éducation** pourrait permettre de desserrer un certain nombre de contraintes qui pèsent sur le système actuel (peu de dépenses pour la qualité, contribution importante des familles, en particulier les plus pauvres...).
3. **Une politique courageuse sur le redoublement avec la mise en place de sous-cycles** (comme l'ont fait d'autres pays de la région) permettrait également de faire des économies substantielles et de réduire les abandons en cours de cycle sans nuire à la qualité. L'expérience internationale a montré que les mesures pédagogiques étaient, seules, insuffisantes pour réduire les taux de redoublement.
4. L'importante dynamique de progression de la couverture sur les dernières années a été permise à l'aide d'un moteur de croissance constitué d'une demande forte et d'une importante offre privée (privé en milieu urbain et EDIL en milieu rural). Cependant cette dynamique semble s'essouffler et les résultats récents concernant la rétention des élèves en cours de cycle primaire semblent très inquiétants puisqu'ils éloigneraient le Togo de l'atteinte de la SPU. **Si les taux d'abandons ne diminuent pas, on assistera à une diminution importante du taux d'achèvement du primaire (de 74% actuellement, soit une des meilleures valeurs en Afrique, à 59% dans six ans, soit une valeur proche de la moyenne africaine actuelle)**. Dans la mesure où la mauvaise rétention provient plus de problème de demande que de problème d'offre, il convient de mettre en place **des mesures visant à soutenir la demande scolaire, en particulier dans les zones les plus pauvres**.

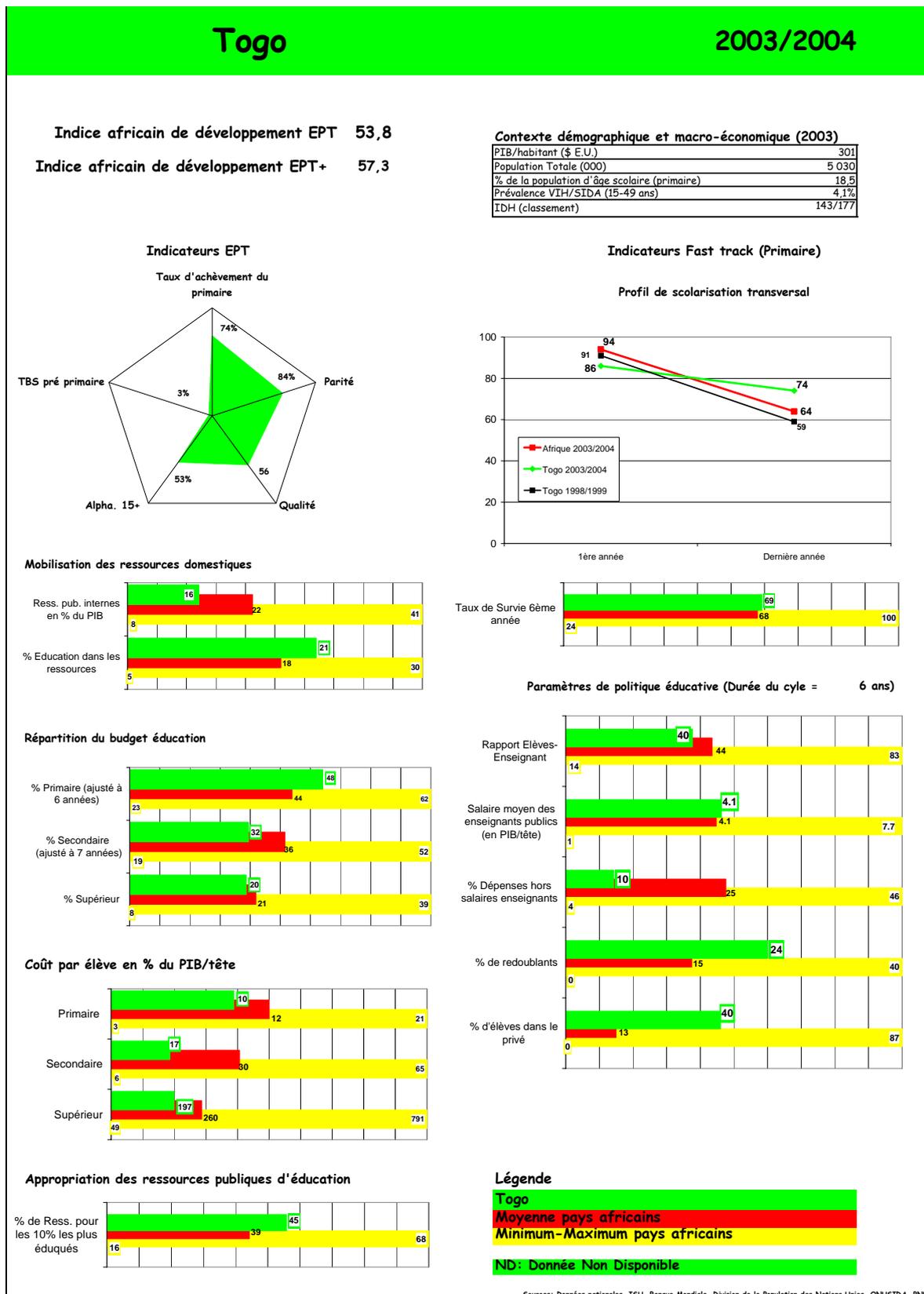
5. Du fait i) des disparités criantes de rémunération entre les différents types d'enseignants (un salaire proche de zéro pour les enseignants payés par les parents et un salaire variant d'un facteur 1 à 8 pour les enseignants du primaire payés par l'Etat) et ii) de l'insoutenabilité budgétaire (pour atteindre la SPU en 2015) de la solution actuelle d'intégration de la plupart des enseignants dans la fonction publique, il y a lieu de **revoir la politique d'ensemble de recrutement et salariale des enseignants**. Il n'est certainement pas envisageable de revenir sur les engagements pris par le gouvernement en la matière mais il ne fait pas de doute qu'un nouvel équilibre doit être trouvé pour permettre l'atteinte d'une scolarisation primaire universelle de qualité et une meilleure équité dans les rémunérations. Ceci passe également par la **généralisation de la formation initiale, en particulier pour les enseignants communautaires**.
6. Même si les derniers résultats semblent encourageants, **la gestion administrative (et en particulier l'allocation du personnel enseignant) reste un point très faible du système**. La nouvelle politique poste-emploi doit certainement être renforcée pour permettre d'atteindre les résultats escomptés en terme d'équité dans les conditions d'enseignement offertes par l'Etat.
7. **La mise à disposition plus générale des manuels scolaires** semble également une piste particulièrement intéressante pour améliorer la qualité. **Ceci constitue en effet, avec le recrutement d'enseignantes, les mesures les plus coût-efficaces pour améliorer les acquis scolaires**. Pour ce qui est des manuels, il convient également d'améliorer la cohérence dans leur allocation dans les établissements et trouver les moyens d'acheminement les plus efficaces.
8. Il est nécessaire qu'une **véritable stratégie soit développée pour l'enseignement post-primaire** (en particulier pour le 1^{er} et 2nd cycle du secondaire). Les derniers résultats montre notamment un manque de priorité budgétaire pour ce cycle, qui, accompagné d'une non maîtrise des flux d'élèves, conduit à une dégradation des conditions d'enseignement, déjà particulièrement mauvaises en termes comparatifs.
9. **L'expansion quantitative forte de l'enseignement supérieur pose également question** dans la mesure où i) le secteur moderne de l'emploi semble déjà saturé et donc ne peut accueillir qu'une faible proportion des diplômés, ii) les conditions d'enseignement se détériorent (les ressources ne peuvent suivre l'évolution exponentielle du nombre d'étudiants) et iii) la part budgétaire allouée au supérieur (18% en 2005) semble déjà particulièrement élevé en comparaison de ce que l'on observe dans les pays hors Afrique ayant le même niveau de développement

économique (14%). Même si l'on comprend aisément la demande sociale des individus pour accéder à l'enseignement supérieur, l'intérêt collectif diffère et incite à revisiter la stratégie de l'enseignement supérieur dans une perspective sectorielle d'ensemble et d'adéquation avec les demandes du marché du travail. Ceci passe certainement par la prise de décisions (et le respect de ces décisions) **concernant la gestion des flux d'élèves tout au long du système mais en particulier à la transition entre le 1^{er} et le 2nd cycle du secondaire et à l'accès au supérieur.**

10. Le niveau très élevé du coût unitaire du mode public du préscolaire et la contribution déjà très élevée des familles pour le cycle primaire, empêchent le développement massif du préscolaire au Togo. Il convient certainement de réfléchir à **des modes alternatifs d'offre de services éducatifs pour la petite enfance sous forme d'une stratégie équilibrée** entre appui raisonnable de l'Etat (par exemple sous forme de la fourniture de kits pédagogiques et d'une subvention aux encadreurs) et contribution en nature des communautés (par exemple pour occuper les fonctions d'encadreurs des enfants).
11. Enfin, pour aider à la prise de décision sur les éléments cadre de la politique éducative et à l'élaboration d'une politique sectorielle d'ensemble crédible, il convient certainement de **mettre à jour un modèle de simulation financier sur l'ensemble du secteur**. Ceci permettrait une discussion élargie aboutissant à un consensus sur les points clés et arbitrages de la politique sectorielle d'ensemble dans un cadre à la fois soutenable budgétairement et réaliste socialement.

5. Annexes

5.1. Profil pays du Togo 2003/2004 (annexe 1)



5.2. Comment lire les pyramides et les profils pays (annexe 2)

Les pyramides éducatives

Les pyramides éducatives présentées dans la partie 1.2.3 décrivent de façon schématisée la couverture scolaire à chaque niveau d'enseignement ainsi que les flux d'élèves d'un niveau à l'autre. La taille des flèches présentées entre les cycles est croissante avec les taux de transition.

Les pyramides éducatives contiennent les indicateurs suivants :

Taux d'accès en première année et taux d'accès en dernière année (par cycle d'enseignement)

Ils se calculent en rapportant l'effectif des non-redoublants en première et en dernière classe de chaque cycle aux populations en âge d'atteindre chacune de ces classes. Par exemple pour un 1^{er} cycle secondaire dont la durée est de 4 ans et dont l'âge d'entrée est de 12 ans,

$$\text{Taux d'accès en première année du 1^{er} cycle du secondaire} = \frac{\text{Non redoublants}_{\text{classe1}}}{\text{population}_{12\text{ans}}}$$

$$\text{Taux d'accès en dernière année du 1^{er} cycle du secondaire} = \frac{\text{Non redoublants}_{\text{classe4}}}{\text{population}_{15\text{ans}}}$$

Pour le cycle primaire, le taux d'accès en 1^{ère} année correspond à ce que l'on appelle, le taux brut d'admission. Dans les cas où sa valeur est supérieure à 100 % (entrée tardive ou précoce de certains élèves), il est ramené à 100 % (on considère que l'accès en 1^{ère} année est universel) dans la pyramide et dans le profil pays mais la valeur initiale est donnée pour mémoire dans le tableau statistique en annexe.

Taux de transition effectifs : Pour une année particulière, c'est le nombre de non-redoublants en première année d'un cycle rapporté au nombre de non-redoublants en dernière année du cycle précédent l'année précédente. Dans les pyramides, pour mesurer la transition entre le primaire (dont la dernière classe est le CM2) et le premier cycle du secondaire (dont la première classe est la 6^{ème}) par exemple en 2003/04, on utilise :

$$\text{Taux de transition effectif}_{\text{prim/sec1}} = \frac{\text{Non redoublants}_{6\text{ème}^{2003/04}}}{\text{Non redoublants}_{\text{CM2}^{2002/03}}}$$

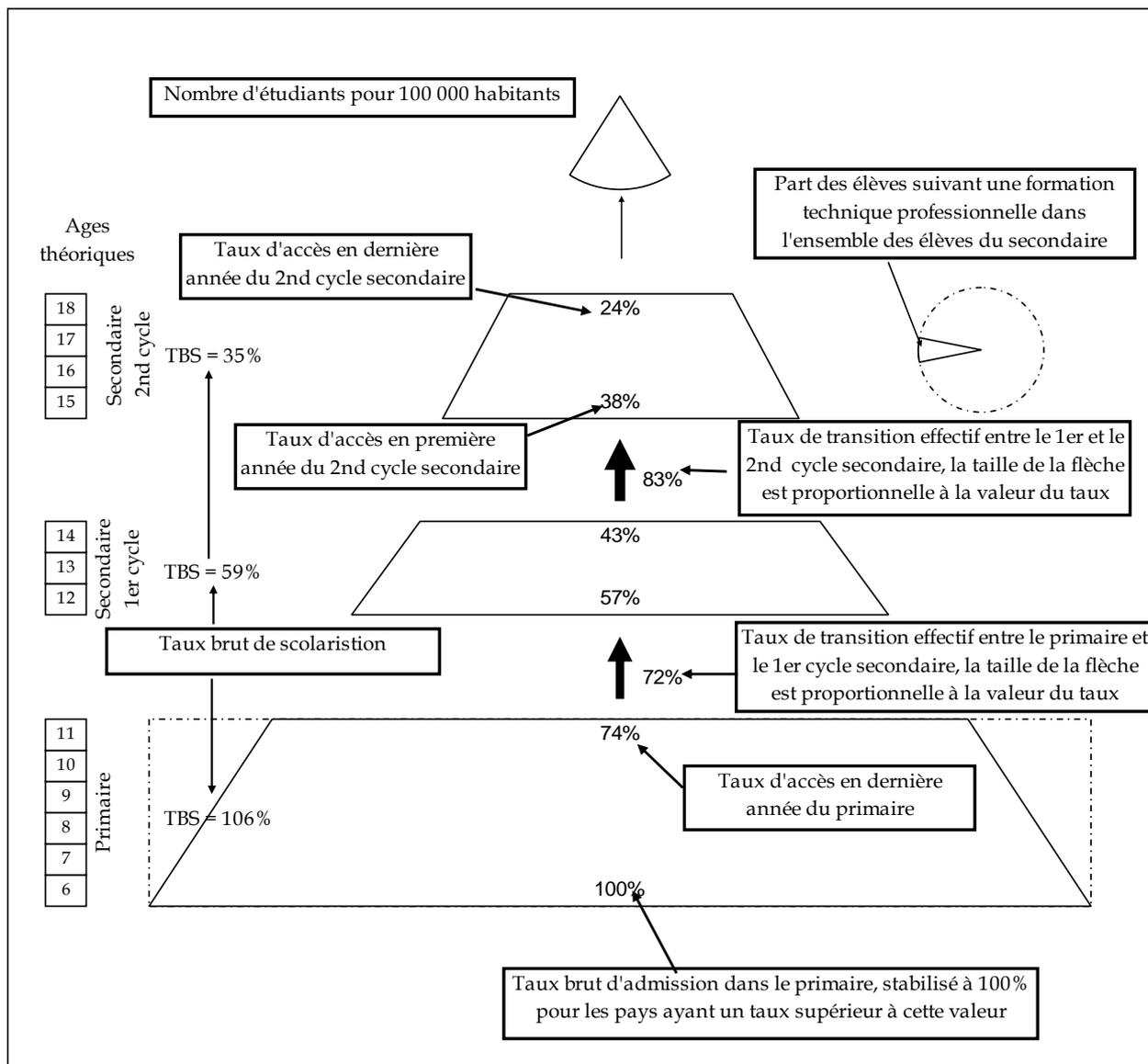
NB : Le même indicateur, en prenant au dénominateur l'effectif total du CM2 au lieu des redoublants, est parfois utilisé, on l'appelle taux de transition apparent. Cependant, la prise en compte des redoublants du CM2, particulièrement nombreux en fin de cycle, sous estime les flux réels entre les deux cycles. On préfère ainsi utiliser les taux de transitions effectifs, plus représentatifs de ces flux.

% de l'enseignement technique et la formation professionnelle : effectif des élèves suivant des formations techniques et l'enseignement professionnel rapporté à l'effectif total des élèves du secondaire (général + technique).

Taux brut de scolarisation (TBS) de chaque cycle : Nombre d'élèves scolarisés dans un cycle, exprimé en pourcentage de la population du groupe d'âge officiel qui correspond à ce cycle d'enseignement. Par exemple, pour le primaire, il se calcule ainsi :

$$\text{TBS} = \frac{\text{Nombre d'élèves du primaire}}{\text{Population ayant l'âge officiel du primaire}}$$

Cet indicateur peut être supérieur à 100% du fait des redoublements et des entrées précoces et tardives de certains enfants.



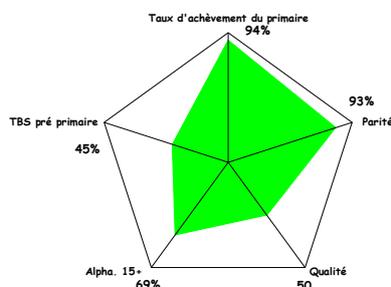
Les profils pays

Les profils pays synthétisent l'état des lieux des systèmes éducatifs, en fournissant la valeur des indicateurs les plus importants et en comparant ces valeurs aux moyennes et aux valeurs extrêmes (minimum et maximum) observées dans la région et en Afrique. Ils contiennent i) les **indicateurs relatifs aux objectifs EPT**, ii) des indicateurs de **contexte démographique et macro-économique**, iii) les **indicateurs de résultats et de politiques éducatives du cycle primaire** (la plupart des indicateurs du cadre indicatif de l'initiative Fast Track) à droite du profil et iv) les **indicateurs financiers calculés pour l'ensemble du secteur éducatif** à gauche du profil.

Les indicateurs relatifs aux objectifs EPT

Diamant EPT

Le **diamant EPT** montre dans un même graphique la position du pays par rapport à cinq objectifs EPT. Sa taille donne une mesure visuelle de la situation actuelle et de l'effort à fournir pour atteindre ces objectifs. Les cinq indicateurs EPT présentés dans le diamant EPT sont décrits ci-dessous :



Taux d'achèvement du primaire: Rapport entre le nombre de nouveaux entrants (les non-redoublants) en dernière année d'études et le nombre d'enfants ayant l'âge officiel pour y être inscrits, exprimé en pourcentage. Par exemple, les pays pour lesquels le cycle primaire a une durée de 6 ans, cet indicateur est le taux d'accès en 6^{ème} année d'études et se calcule comme suit:

$$\text{Taux d'achèvement du primaire} = \frac{\text{Non redoublants en 6ème année}}{\text{Population ayant l'âge officiel de la 6ème année}}$$

Taux d'alphabétisation 15 + : Proportion d'adultes sachant lire et écrire dans l'ensemble de la population âgée de 15 ans et plus, exprimée en pourcentage. *Source : ISU*

Indice de parité filles-garçons (Parité) : Rapport entre le taux brut de scolarisation des filles et le taux brut de scolarisation des garçons au niveau primaire, exprimé en pourcentage.

$$\text{Indice de parité} = \frac{\text{TBS filles}}{\text{TBS garçons}}$$

Taux brut de scolarisation dans le préprimaire (TBS) : Nombre d'élèves scolarisés dans le préprimaire, exprimé en pourcentage de la population du groupe d'âge officiel qui correspond à ce niveau d'enseignement.

$$\text{TBS} = \frac{\text{Nombre d'élèves du préprimaire}}{\text{Population ayant l'âge officiel du préprimaire}}$$

Encadré 1 : Calcul de l'indice Qualité

Certaines publications utilisent, pour définir la qualité, des mesures relatives aux conditions de scolarisation ou aux intrants scolaires car elles sont largement disponibles. Mais si, par exemple, les intrants scolaires peuvent être des moyens importants pour atteindre des résultats d'apprentissages, il est certainement préférable de disposer d'une mesure directe des résultats plutôt que de considérer les indicateurs de moyens comme « proxy » d'indicateurs de résultats. En effet, les études disponibles révèlent une grande faiblesse de la liaison entre moyens et résultats dans les systèmes éducatifs africains. En conséquence, on préfère définir la qualité en référence à des mesures directes des apprentissages des élèves, ou à défaut, à des mesures indirectes (impact de la scolarisation sur l'alphabétisation à l'âge adulte) et ce même si l'on reconnaît que ces mesures sont encore imparfaites. Ainsi, l'indice qualité présenté dans ce rapport repose sur deux types différents de sources de données : d'une part les résultats des élèves des pays à des tests administrés dans le cadre de programmes internationaux d'évaluation des acquis scolaires et d'autre part les enquêtes de ménages (essentiellement les enquêtes MICS).

En Afrique, il existe (ou il existait) trois programmes majeurs d'évaluation des acquis des élèves : le **MLA** (Monitoring Learning Achievement) mis en œuvre par l'UNESCO et l'UNICEF, le **PASEC** (Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la CONFEMEN) et le **SACMEQ** (Southern African Consortium for Monitoring Educational Quality) qui travaille en partenariat avec l'IIEP. Depuis 1992, le MLA a aidé 72 pays à développer ou renforcer leur système d'évaluation des acquis, notamment par l'intermédiaire d'enquêtes effectuées auprès d'élèves de 4^{ème}, 5^{ème} et 8^{ème} année. Le programme PASEC, concentré sur les pays africains francophones, réalise depuis 1992 des évaluations des acquis des élèves (en 2^{ème} et 5^{ème} année du cycle primaire). L'évaluation PASEC a pu être effectuée dans une dizaine de pays. Enfin le SACMEQ, consortium né en 1995 et réunissant les ministères de l'éducation de 15 pays d'Afrique australe et de l'Est, a également réalisé des enquêtes sur les acquisitions cognitives dans la plupart des pays du consortium. Chacune de ces enquêtes a été réalisée avec des tests administrés aux élèves sous une forme standardisée, permettant ainsi la comparaison entre pays à l'intérieur de chaque enquête, ce que n'offre pas les résultats scolaires aux examens nationaux. Mais les tests des trois enquêtes diffèrent et les résultats ne sont donc pas comparables entre enquêtes.

Aussi, des enquêtes de ménages sont administrées dans les pays africains. L'UNICEF, par exemple, en collaboration avec les gouvernements (souvent l'Institut National des Statistiques), réalise des enquêtes standardisées de grande envergure (souvent environ 20 000 individus), appelées enquêtes MICS. Ces enquêtes (et certaines autres enquêtes de ménages) fournissent des informations sur les parcours scolaires des individus et sur leur niveau d'alphabétisation actuel (soit déclaré par les individus interrogés, soit, ce qui est mieux, mesuré à partir d'un petit test de lecture). Le croisement de ces deux informations permet d'avoir une idée dans chacun des pays de l'impact sur l'alphabétisation du nombre d'années de scolarisation effectuées. La vocation première de l'enseignement primaire étant de former des individus alphabétisés, le **taux d'alphabétisation des individus ayant effectué six années de scolarisation (un cycle primaire complet dans beaucoup de pays africains) peut être apprécié comme une mesure de la qualité de l'enseignement reçu**. Par exemple, il est logique de penser qu'un système éducatif produisant 90% d'alphabétisés parmi les sortants du primaire fournit un enseignement de meilleure qualité qu'un système où seuls 50% des sortants du primaire sont alphabétisés durablement. Cet indicateur ne constitue pas une panacée car le niveau d'alphabétisation des sortants du primaire est également influencé par des facteurs exogènes à la qualité de l'enseignement reçu, en particulier ceux relatifs au contexte national ou local (par exemple la fréquence d'utilisation des langues, l'ouverture vers d'autres pays...). Cependant les études empiriques montrent une corrélation élevée entre cet indicateur d'alphabétisation parmi les sortants du primaire et les résultats obtenus par les pays aux enquêtes d'acquis scolaires¹. Ceci légitime l'utilisation de l'indicateur d'alphabétisation comme une mesure complémentaire de la qualité.

12 pays disposent d'un score PASEC moyen (français, mathématiques) de 5^{ème} année², 13 pays disposent d'un score MLA, 15 pays disposent d'un score SACMEQ et 31 pays disposent d'un indicateur d'alphabétisation des sortants du primaire calculé à partir des données d'enquêtes de ménages. Au final, on dispose d'indicateurs sur la qualité dans 43 pays africains (20 pays ont des valeurs pour un indicateur, 18 pays en ont pour deux indicateurs et 5 pays pour trois indicateurs).

On calcule alors pour chaque pays l'indice qualité en prenant la moyenne des valeurs des différents indicateurs disponibles. Dans la mesure où ces indicateurs ne sont pas au départ calculés sur une même échelle (par exemple les scores SACMEQ varient entre 400 et 600 alors que les taux d'alphabétisation des sortants du primaire est un pourcentage qui potentiellement peut s'étendre de 0 à 100 %), il convient avant d'en faire la moyenne, de standardiser (centrer et réduire) chacun des indicateurs. Par convention, nous avons standardisé chaque indicateur sur une moyenne de 50 et un écart-type de 10³. La formule de standardisation est la suivante :

$$\text{Indicateur standardisé} = 50 + 10 \times \frac{\text{Indicateur} - \text{Moyenne (Indicateur)}}{\text{Ecart - type (indicateur)}}$$

L'indice qualité est alors la moyenne simple des indicateurs standardisés. Les valeurs obtenues ne sont pas interprétables de façon absolue (elles ne correspondent plus à un nombre moyen d'items bien répondus par les élèves) mais s'interprètent de façon relative pour classer les pays les uns par rapport aux autres.

¹ Par exemple, le coefficient de détermination entre le score MLA et l'indicateur d'alphabétisation vaut 0,66

² Le score de 5^{ème} année a été choisi car il correspond plus que celui de 2^{ème} année à ce qui a été appris au cours du cycle primaire

³ Avec une distribution des données suivant une loi normale (hypothèse usuelle pour ce genre de données), cela permet d'avoir 99,9% des pays avec un indicateur compris entre 15 et 85.

Indices Africains de Développement EPT et EPT+

L'indice EPT résume en un seul chiffre la position du pays par rapport à trois des objectifs EPT qui sont la scolarisation primaire universelle, la parité filles-garçons, l'alphabétisation des 15 ans et plus. L'EPT+ ajoute à ces trois dimensions celle de la qualité pour les pays disposant de l'Indice Qualité (voir l'encadré 2 pour l'explication des calculs).

Encadré 2 : Calcul des indices africains de développement EPT et EPT+

Méthodologiquement, l'indice africain de développement EPT est construit de façon similaire à l'Indice de Développement Humain du PNUD, si ce n'est que toutes les composantes sont ici des indicateurs d'éducation relatifs aux objectifs de Dakar dont une mesure comparable entre pays africains est disponible.

Pour chacune des trois composantes X de l'indice EPT, on calcule une mesure relative Y de la façon suivante :

$$Y = \frac{X_{pays} - X_{min}}{X_{max} - X_{min}}$$

où Xmin et Xmax représentent respectivement la valeur minimum et maximum sur le continent africain de la composante considérée et Xpays la valeur du pays considéré*.

Les valeurs minimum et maximum retenues pour chaque composante sont pour l'année 2003/04 :

- Taux d'achèvement du primaire : 25 % et 100%
- Indice de parité sur le TBS : 67 % et 100 % (cf. explication ci-après)
- Taux d'alphabétisation des 15 ans et plus : 19 % et 92 %

Par exemple si le taux d'achèvement du primaire d'un pays vaut 50, la valeur relative sera égale à $\frac{50 - 25}{100 - 25} = 0,36$

Notons que pour l'indice de parité, compte tenu des effets bénéfiques sur le développement humain d'une sur-scolarisation des filles, tous les pays présentant une disparité dans ce sens (indice supérieur à 100%) sont considérés comme ayant atteint l'objectif de Dakar. Ils prennent donc, pour le calcul, la valeur 100 qui devient ainsi la valeur maximale de référence.

L'indice africain de développement EPT est alors calculé en faisant la moyenne des trois valeurs relatives et en multipliant le résultat par 100. Indice africain de développement EPT = Moyenne (Y1, Y2, Y3) x 100, avec Y1 = valeur relative du Taux d'achèvement du primaire, Y2 = valeur relative de l'indice de parité (TBS filles / TBS garçons) et Y3 = valeur relative du taux d'alphabétisation des 15 ans et plus.

Illustrons la construction de l'indice composite par l'exemple de l'Afrique du Sud:

	Taux d'achèvement du primaire		Indice de parité TBS	Taux d'alphabétisation des 15 ans
et +				
Valeurs (X)	97	97	82	
Valeurs relatives (Y)	0,960	0,909	0,863	

L'indice de développement EPT s'établit alors pour l'Afrique du Sud à : $100 \times \frac{0,960 + 0,909 + 0,863}{3} = 91,1$

Il est également possible pour certains pays de calculer l'indice EPT+ qui intègre en plus des trois composantes de l'indice EPT la dimension qualité. Les valeurs minimum et maximum retenues pour l'Indice Qualité sont respectivement de 28 et 69.

L'indice africain de développement EPT+ = Moyenne (Y1, Y2, Y3, Y4) x 100

Avec Y4 = valeur relative de l'indice Qualité

Pour l'Afrique du Sud, la Valeur relative de l'Indice Qualité vaut $\frac{69 - 28}{69 - 28} = 0,488$

Et donc, l'indice EPT+ s'établit à $100 \times \frac{0,960 + 0,909 + 0,863 + 0,488}{4} = 80,4$

Les moyennes régionales et continentale des indices EPT sont des moyennes arithmétiques simples des indices des différents pays.

* Le fait que les valeurs minimum et maximum peuvent varier au cours du temps constitue certes un inconvénient pour la comparabilité de l'indice au cours du temps, mais ce choix est certainement préférable à celui de fixer des valeurs minimum et maximum invariables dans la mesure où il est fortement possible qu'un pays (ou plusieurs) sorte dans les années futures de l'intervalle min-max qu'on se serait fixé.

Contexte démographique et macro-économique

Produit Intérieur Brut (PIB) par habitant : Revenu intérieur du pays (somme des valeurs ajoutées des unités économiques résidentes + impôts nets de subventions) divisé par la population totale, exprimé en dollars des Etats-Unis de l'année 2002.

Pourcentage de la population d'âge scolaire : Proportion de la population ayant l'âge de fréquenter le cycle primaire.

Prévalence VIH/sida (15-49 ans) : Proportion de personnes âgées de 15 à 49 ans vivant avec le VIH/sida, exprimée en pourcentage.
Source : ONUSIDA

IDH (classement) : Classement en 2003 du pays sur l'Indicateur de Développement Humain (sur les 177 pays pour lesquels cet indicateur est calculé).
Source : PNUD

Indicateurs de résultats et de politiques éducatives du cycle primaire (indicateurs Fast Track, à droite de la page)

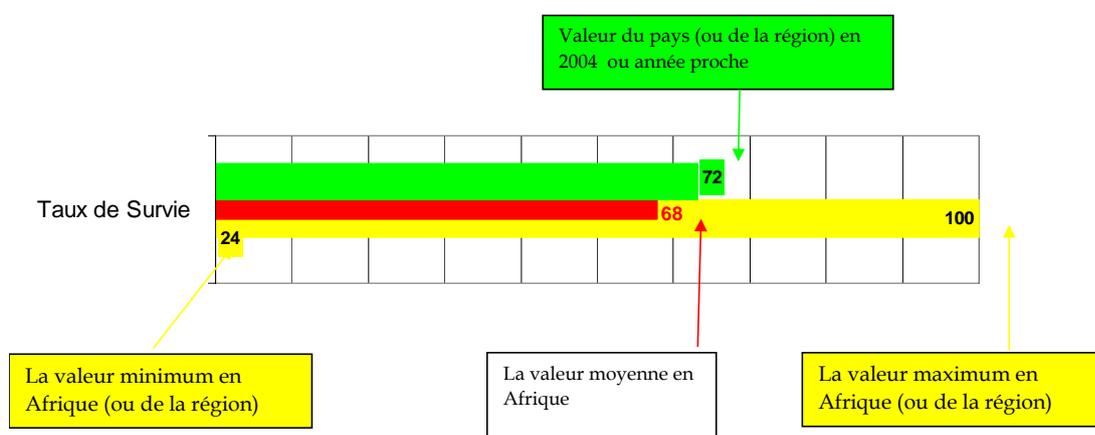
Profil de scolarisation transversal : Proportion d'une cohorte de 100 enfants atteignant chaque année d'études. En abscisse sont reportées les différentes années d'études et en ordonnée le pourcentage de la cohorte atteignant l'année d'étude correspondante. Le premier point du profil de scolarisation primaire correspond au taux brut d'admission en primaire (dans les cas où sa valeur est supérieure à 100 % il est ramené à 100 % dans le profil (on considère que l'accès en 1^{ère} année est universel) mais la valeur initiale est donnée pour mémoire dans le tableau statistique en annexe). Sur un cycle primaire de six années, le dernier point du profil correspond au taux d'accès en 6^{ème} année d'études (le taux d'achèvement). Les profils de scolarisation primaire présentés sont des profils simplifiés, mentionnant uniquement le taux d'accès en 1^{ère} année d'études (taux brut d'admission) et le taux d'accès en dernière année.

Taux de survie primaire : Pourcentage des élèves qui sont entrés en 1^{ère} année du primaire et qui sont parvenus en dernière année, exprimé en pourcentage.

Pour cet indicateur, comme pour tous ceux qui suivent, les valeurs sont présentées sous forme d'un graphique en diagrammes horizontaux colorés qui permet de présenter la valeur du pays en comparaison de la moyenne africaine et des valeurs extrêmes observées (sur le continent ou dans la région). L'explication du mode de lecture de cet indicateur est présentée dans l'encadré 3.

Encadré 3 : Lecture des diagrammes de comparaisons, exemple du taux de survie primaire

Pour chaque indicateur, la valeur du pays est présentée en vert, la valeur moyenne africaine (ou de la région) en rouge et les valeurs extrêmes (minimum et maximum) observées en Afrique (ou dans la région) en jaune.



Paramètres de politique éducative primaire

Rapport élèves-enseignant ou rapport élèves-maître (REM): Rapport entre l'effectif des élèves et le nombre d'enseignants. Il représente le nombre moyen d'élèves par enseignant.

Salaire moyen des enseignants publics en unités du PIB par habitant : Rapport entre le salaire moyen des enseignants et la valeur du PIB par habitant.

Pourcentage des dépenses hors salaires des enseignants : Rapport entre les dépenses courantes hors salaires des enseignants et l'ensemble des dépenses courantes.

Pourcentage de redoublants : Proportion d'élèves scolarisés dans la même année d'études que l'année précédente, exprimée en pourcentage de l'ensemble des effectifs scolarisés.

Pourcentage d'élèves dans le privé : Rapport entre le nombre d'élèves scolarisés dans les établissements scolaires qui ne relèvent pas de la gestion de l'Etat et le nombre total des élèves, exprimé en pourcentage.

Indicateurs financiers sectoriels (à gauche de la page)

Mobilisation des ressources domestiques

Ressources publiques internes en pourcentage du PIB : Rapport entre l'ensemble des revenus de l'Etat hors dons et le produit intérieur brut, exprimé en pourcentage. Cet indicateur s'apparente au taux de pression fiscale.

Pourcentage de l'éducation dans les ressources publiques courantes : Rapport entre l'ensemble des dépenses courantes consacrées à l'éducation et l'ensemble des ressources publiques hors dons.

Répartition du budget éducation

Pourcentage du primaire (6 années d'études) dans le budget éducation : Part des dépenses courantes d'éducation consacrée au cycle primaire. Pour les pays où la durée de scolarisation dans le primaire est différente de six années, par souci de comparabilité, des calculs ont été faits pour estimer la part des dépenses d'éducation correspondant aux six premières années d'études.

Pourcentage du secondaire (7 années d'études) dans le budget éducation : Part des dépenses courantes d'éducation consacrée au cycle secondaire. Pour les pays où la durée de scolarisation dans le secondaire est différente de sept années, par souci de comparabilité, des calculs ont été faits pour estimer la part des dépenses d'éducation correspondant à sept années d'études.

Pourcentage du supérieur dans le budget éducation : Part des dépenses courantes d'éducation consacrée à l'enseignement supérieur.

Coût par élève en % du PIB par habitant

Coût par élève en pourcentage du PIB par habitant par niveau d'enseignement: Dépenses publiques courantes annuelles d'un cycle divisées par le nombre d'élèves de ce cycle, exprimées en pourcentage du PIB par habitant.

Appropriation des ressources publiques d'éducation

Pourcentage de ressources pour les 10% les plus éduqués : Part des ressources publiques accumulées par les 10% les plus éduqués (ceux qui ont les niveaux terminaux d'éducation les plus élevés) parmi l'ensemble des ressources publiques mobilisées pour l'éducation.

Les indicateurs mentionnés dans le texte qui ne sont pas inclus dans les profils pays

Degré d'aléa dans l'allocation des enseignants dans les écoles primaires publiques : Proportion des différences observées entre les écoles dans le nombre d'enseignants qui ne s'expliquent pas par les différences dans les nombres d'élèves. Cet indicateur est compris entre 0 et 1, plus il s'approche de 0 et plus les allocations d'enseignants sont faites en utilisant le critère du nombre d'élèves inscrits dans chaque école.

$$\text{Degré d'aléa} = 1 - R^2 (\text{Nombre d'élèves}, \text{Nombre d'enseignants})$$

où R^2 est le coefficient de détermination calculé entre le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants sur l'ensemble des écoles publiques primaires du pays.

Espérance de vie scolaire : L'espérance de vie scolaire (EVS), est un indicateur agrégé de scolarisation. Elle correspond au nombre moyen d'années de scolarisation que les enfants d'un pays ont l'espoir de valider (les années redoublées ne sont pas comptabilisées) compte tenu des conditions actuelles du système éducatif.

$$\text{EVS} = \sum_{i=1}^N T_j,$$

avec $T_j = \frac{\text{Non redoublants classe } j}{\text{Population ayant l'âge officiel de la classe } j}$ et N le nombre maximal d'années d'études dans le pays

Source : calculs à partir des données de l'ISU et de population des Nations Unies

Coefficient d'efficacité interne (CEI) : Rapport entre le nombre d'années-élèves (une année élève est une année scolaire passée dans une classe par un élève) théoriquement nécessaires pour produire le nombre des élèves qui accèdent à la dernière année du cycle (redoublants non comptés) dans un système qui n'aurait ni redoublements ni abandons et le nombre des années-élèves effectivement consommées. Les calculs peuvent être conduits sur la base du profil de scolarisation en utilisant une cohorte fictive de 100 élèves accédant en 1ère année d'études. Par exemple si le cycle comprend 6 années d'études :

Soit N_j le nombre des élèves non-redoublants scolarisés dans l'année d'études j (100 en 1ère année)

T_j la proportion de redoublants dans l'année d'études j

La production de référence du système, en nombre d'années-élèves est $[N_6 \times 6]$, correspondant à six années de scolarisation par N_6 élèves accédant en sixième année (sans jamais redoubler).

Mais le nombre d'années-élèves effectivement consommées est $\sum_{j=1}^6 N_j / (1 - T_j)$, d'où :

$$\text{CEI} = \frac{[N_6 \times 6]}{\left(\sum_{j=1}^6 N_j / (1 - T_j) \right)}$$

Ce coefficient est compris entre 0 (système qui ne produirait aucun sortant) et 1 (système sans redoublements ni abandons).

6. Bibliographie

- Amelewonou K., Brossard M. et Reuge N., 2004, « Atteindre la SPU au Sénégal : éléments d'analyse de la rétention » Document de travail, Pôle de Dakar , (www.poledakar.org).
- Bernard J.M., Tiya B.F. et Vianou K., 2004, Profils enseignants et qualité de l'éducation primaire en Afrique subsaharienne francophone : bilan et perspectives de dix années de recherche du PASEC, CONFEMEN
- Brossard M., 2003, « Rétention, redoublement et qualité dans les écoles publiques primaires béninoises : Quel diagnostic ? Quelles pistes de politiques éducatives ? », Document de travail, note d'analyse, (www.poledakar.org).
- Bruns B, Mingat A et Rakotomalala M, 2003, *Achieving Universal Primary Education by 2015 : A Chance for Every Child*. World Bank, Washington DC.
- Mingat A et Sosale, 2000, "Problèmes de politique éducative relatifs au redoublement à l'école primaire dans les pays d'Afrique Sub-saharienne"
- Duret E., Kuepie M., Nordman C., Roubaud F., 2005, La dimension économique de l'efficacité externe de l'éducation en Afrique de l'Ouest, DIAL
- Foko B. et Brossard M., 2005, Coûts et financement de l'enseignement supérieur dans les pays d'Afrique francophone, Pôle de Dakar (www.poledakar.org)
- PASEC, CONFEMEN, 2004b, « Le redoublement : pratiques et conséquences dans l'enseignement primaire au Sénégal », CONFEMEN (www.confemen.org)
- PASEC, CONFEMEN, 1999, « Les facteurs de l'efficacité dans l'enseignement primaire : les résultats du programme PASEC sur neuf pays d'Afrique et de l'Océan indien », CONFEMEN (www.confemen.org)
- Pôle de Dakar, 2002, *Scolarisation primaire universelle : un objectif pour tous*, Document statistique pour la huitième conférence des ministres de l'éducation des pays d'Afrique (6-12 décembre 2002, Dar Es Salam), UNESCO-BREDA, 124p. (www.poledakar.org)
- UNESCO-BREDA/Pôle de Dakar, 2005, Education pour Tous en Afrique, repères pour l'action, Dakar +5, 298p. (www.poledakar.org)
- UNESCO-BREDA/Pôle de Dakar, 2006, Education pour Tous en Afrique, Statistiques et analyses sous-régionales, rapport Dakar +6. (www.poledakar.org)