



République
du Togo

Diagnostic des pratiques de pilotage de la qualité de l'éducation au Togo

Rapport national

Programme régional d'appui au pilotage de la qualité de l'éducation

2023



unicef 
pour chaque enfant


unesco
Institut international de
planification de l'éducation

Avec le soutien de
 AFD
AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT

Publié en 2023 par :
IIPE-UNESCO Dakar
Almadies – Route de Ngor
BP 3311 Dakar – Sénégal
Tél : + 221 33 859 77 30

Attribution :

Diagnostic des pratiques de pilotage de la qualité de l'éducation
au Togo, IIPE-UNESCO Dakar, 2023.

© UNESCO 2023

ISBN : 978-92-803-2471-6

Photo couverture : © Vincent Tremeau / FFMuskoka

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'UNESCO ou de l'IIPE. Les appellations employées dans ce volume et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNESCO ou de l'IIPE aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant à leurs frontières ou limites. Quels que soient les termes utilisés dans cet ouvrage pour désigner les personnes exerçant des fonctions, il va de soi que les titulaires de ces



postes peuvent être indifféremment des femmes ou des hommes.

Oeuvre publiée en libre accès sous la licence Attribution NonCommercial ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO, <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/deed.fr>).

Les utilisateurs du contenu de la présente publication acceptent les termes d'utilisation de l'Archive ouverte de libre accès UNESCO (<http://en.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-fr>). La présente licence s'applique exclusivement aux textes de la publication.



unesco

Institut international de
planification de l'éducation

Diagnostic des pratiques de pilotage de la qualité de l'éducation au Togo

Rapport national

Programme régional d'appui au pilotage de la qualité de l'éducation

Remerciements

Ce rapport est le fruit d'un travail mené entre février 2021 et juillet 2022 par une équipe nationale de recherche composée des cadres du ministère des Enseignements primaire, secondaire, technique et de l'Artisanat (MEPSTA) et l'équipe de supervision du Programme d'appui au pilotage de la qualité de l'éducation de l'Institut international de planification de l'éducation (IPE)-Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) Dakar. Le travail effectué résulte de la volonté de poursuivre les efforts engagés pour améliorer la qualité de l'éducation au Togo.

Ce travail était placé sous la responsabilité de :

- M. KOKOROKO Komla Dodzi, ministre des Enseignements primaire, secondaire, technique et de l'Artisanat ;
- M. AHIYA Barakpété, secrétaire général ;
- Mme TITORA Tawuim, ex-secrétaire générale ;
- M. TSALI Kossi Kpomegni, directeur de planification de l'éducation, point focal du Programme d'appui au pilotage de la qualité ;
- Mme DJANI Kossiwa Mawugnon, directrice des enseignements préscolaire et primaire ;
- M. DARA-AHATO Yawo Dotsè Georges, ex-directeur des enseignements préscolaire et primaire, point focal adjoint du Programme d'appui au pilotage de la qualité.

L'équipe nationale de recherche était composée de 10 membres :

- Mme ADETOU-TOKPA Akouvi ;
- M. ANANOU Koffi A. Mawulé ;
- M. ASSIAH Esso ;
- M. BATCHAZI Tcha ;
- Mme KOKOU Akouvi ;
- Mme KOUEVI Dédé Afi ;
- M. KPANDJA Sankardja G. ;
- M. TANANG Paka ;
- M. TCHEWAFEI A. Badja ;
- M. YOUTO Hossou.

Cette équipe a eu un rôle crucial dans la collecte et la mobilisation des données et lors des discussions sur les analyses réalisées. Elle a été appuyée par M. AMOUZOU-GLIKPA Amévor, consultant international et maître de conférences en sociologie de l'éducation, coordonnateur de l'équipe nationale de recherche.

L'équipe de supervision du Programme d'appui au pilotage de la qualité était composée des membres de l'équipe de l'IPE-UNESCO Dakar : M. Moussa HAMANI OUNTENI, Mme Émilie MARTIN, M. Patrick NKENGNE et des consultants M. Brian BEGUE, Mme Stéphanie ERMINI, Mme Nesrine GOURINE et M. Thierry HUG.

Les résultats de la recherche ont donné lieu à des séances de partage avec différents acteurs aux niveaux école, déconcentré et central de l'administration éducative.

Les remerciements vont également à l'endroit de :

- L'Agence française de développement (AFD) qui a dégagé les ressources financières nécessaires à la réalisation de ce travail ;
- Togo-UNICEF, chef de file du Groupe local des partenaires de l'éducation et agence de coordination, qui a cofinancé la réalisation de l'étude diagnostique ;
- La Commission nationale togolaise pour l'UNESCO, pour l'accompagnement et la gestion logistique de certaines étapes du programme.

Enfin, nous disons MERCI à tous ceux qui ont contribué de près ou de loin à la réalisation de ce rapport.

Table des matières

REMERCIEMENTS	2
1. L'IMPORTANCE D'ANALYSER LE PILOTAGE DE LA QUALITE DE L'EDUCATION AU TOGO	11
2. LES OBJECTIFS ET NOTIONS CLES DU DIAGNOSTIC DU PILOTAGE DE LA QUALITE	13
2.1. LE PILOTAGE DE LA QUALITE ET SES FONCTIONS FONDAMENTALES	13
2.2. LA DEFINITION DE LA QUALITE DE L'EDUCATION ADOPTEE POUR L'ANALYSE	14
<i>La démarche adoptée pour l'analyse des pratiques de pilotage.....</i>	<i>14</i>
3. LES REPRESENTATIONS DE LA QUALITE DES ACTEURS DU SYSTEME EDUCATIF	17
4. LES PRINCIPAUX RESULTATS DU DIAGNOSTIC DES PRATIQUES DE PILOTAGE DE LA QUALITE DE L'EDUCATION	18
4.1. UN SYSTEME QUI SAIT FIXER DES OBJECTIFS CLAIRS EN S'APPUYANT SUR DES DIAGNOSTICS FREQUENTS POUR APPRECIER LA QUALITE DE L'EDUCATION	18
<i>Fonction n° 1 : Définition d'objectifs et impulsion de l'action</i>	<i>18</i>
4.2. UN MANQUE DE DIALOGUE ET DE REFLEXION STRATEGIQUE ENTRE LES NIVEAUX DU SYSTEME SUR LA FAÇON D'OPERATIONNALISER LA POLITIQUE SECTORIELLE	22
<i>Fonction n° 2 : Négociation de l'action et allocation de moyens pour l'action</i>	<i>22</i>
4.3. UN MANQUE D'ACCOMPAGNEMENT DES ACTEURS QUI CONDUIT A LA NON-MISE EN ŒUVRE DE CE QUI EST PLANIFIE	25
<i>Fonction n° 3 : Accompagnement et suivi de l'action</i>	<i>25</i>
4.4. UNE INSUFFISANCE DES MECANISMES EN PLACE POUR TIRER LES LEÇONS, AJUSTER LES POLITIQUES ET METTRE A L'ECHELLE LES EXPERIENCES CONCLUANTES	30
<i>Fonction n° 4 : Capitalisation, appréciation des effets de l'action et régulation des politiques</i>	<i>30</i>
4.5. SYNTHESE ET SCHEMATISATION DES CAPACITES DE PILOTAGE	34
5. PRESENTATION DES PRATIQUES DE PILOTAGE EN LIEN AVEC LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE SECTORIELLE...37	37
5.1. LES PRATIQUES VISANT LA PRISE EN CHARGE DES ELEVES EN DIFFICULTE.....	37
<i>Ce que prévoit la politique éducative.....</i>	<i>37</i>
<i>Les pratiques identifiées.....</i>	<i>38</i>
<i>Les problématiques observées.....</i>	<i>39</i>
5.2. LES PRATIQUES VISANT L'IMPLICATION DES PARENTS ET LA MOBILISATION COMMUNAUTAIRE DANS LE SUIVI DES ACQUIS SCOLAIRES DES ELEVES	40
<i>Ce que prévoit la politique éducative.....</i>	<i>41</i>
<i>Les pratiques identifiées.....</i>	<i>41</i>
<i>Les problématiques observées.....</i>	<i>42</i>
5.3. LES PRATIQUES VISANT LE RENFORCEMENT DE LA FORMATION INITIALE ET CONTINUE DES ENSEIGNANTS.....	45
<i>Ce que prévoit la politique éducative.....</i>	<i>45</i>
<i>Les pratiques identifiées.....</i>	<i>46</i>
<i>Les problématiques observées.....</i>	<i>46</i>
5.4. LES PRATIQUES VISANT LE DEVELOPPEMENT D'UN GOUVERNEMENT SCOLAIRE QUI LUTTE CONTRE LES VIOLENCES A L'ECOLE ET PROMEUVE LA REUSSITE POUR TOUS	49
<i>Ce que prévoit la politique éducative.....</i>	<i>49</i>
<i>Les pratiques identifiées.....</i>	<i>50</i>
<i>Les problématiques observées.....</i>	<i>51</i>
5.5. LES PRATIQUES VISANT LA GESTION DE L'OFFRE SCOLAIRE ET LE DEPLOIEMENT DES EV	53
<i>Ce que prévoit la politique éducative.....</i>	<i>53</i>
<i>Les pratiques identifiées.....</i>	<i>54</i>

<i>Les problématiques observées</i>	55
5.6. LES PRATIQUES VISANT LA MOBILISATION DE L'ENCADREMENT DE PROXIMITE POUR UN APPUI STRATEGIQUE AUPRES DES ECOLES LES PLUS EN DIFFICULTE.....	57
<i>Ce que prévoit la politique éducative</i>	57
<i>Les pratiques identifiées</i>	58
<i>Les problématiques observées</i>	58
5.7. LES PRATIQUES VISANT LE DIALOGUE A TOUS LES NIVEAUX DU SYSTEME DANS UNE DYNAMIQUE DE GESTION AXEE SUR LES RESULTATS..	60
<i>Ce que prévoit la politique éducative</i>	60
<i>Les pratiques identifiées</i>	61
<i>Les problématiques observées</i>	62
6. DES CHANTIERS DE TRAVAIL EN VUE D'AMELIORER LE PILOTAGE DE LA QUALITE	66
7. UNE OPPORTUNITE DE METTRE LA RECHERCHE NATIONALE AU SERVICE DE L'EDUCATION AU TOGO	71
CONTEXTE OPERATIONNEL DE L'IMPLICATION DES INSPECTEURS STAGIAIRES DANS LES CHANTIERS DE TRAVAIL	73
8. LES PROCHAINES ETAPES DU PROGRAMME D'APPUI AU PILOTAGE DE LA QUALITE AU TOGO	74
ANNEXE 1. QUELQUES RESSOURCES DISPONIBLES	75
ANNEXE 2. MATRICE D'EVALUATION DES FONCTIONS DE PILOTAGE DE LA QUALITE DU SYSTEME.....	76
ANNEXE 3. LISTE DES SUJETS DE MEMOIRE PROPOSES AUX INSPECTEURS STAGIAIRES.....	78

Liste des tableaux

TABLEAU 1. LISTE (NON EXHAUSTIVE) DES OUTILS DE SUIVI DES POLITIQUES VISANT L'AMELIORATION DE LA QUALITE DE L'ENSEIGNEMENT AU TOGO	26
TABLEAU 2. ATTRIBUTIONS DES SERVICES DU MEN DANS LE PILOTAGE DES EVALUATIONS.....	32
TABLEAU 3. EXEMPLE D'INTERVENTION DES REPETITEURS DANS UNE ECOLE	44
TABLEAU 4. MISE EN PERSPECTIVE DES CHANTIERS DE TRAVAIL ET DES PROBLEMATIQUES RELIEES ENTRE ELLES.	66

Liste des figures

FIGURE 1. LES FONCTIONS FONDAMENTALES DU PILOTAGE	13
FIGURE 2. METHODOLOGIE DE L'ANALYSE DES PRATIQUES DE PILOTAGE DE LA QUALITE	15
FIGURE 3. DEFINITION DE LA QUALITE SELON LES ACTEURS DU SYSTEME EDUCATIF.....	17
FIGURE 4. LES CAPACITES DE PILOTAGE DE LA QUALITE DU SYSTEME EDUCATIF TOGOLAIS.....	35
FIGURE 5. COMPARAISON DES CAPACITES DE PILOTAGE DE LA QUALITE AU TOGO AVEC LES AUTRES PAYS DU PROGRAMME	36

Liste des encadrés

ENCADRE 1. LES REALISATIONS DU PROGRAMME D'URGENCE POUR LA REGION DES SAVANES	24
ENCADRE 2. LES PRATIQUES DE PRISE EN CHARGE DES ELEVES EN DIFFICULTE OBSERVEES EN CLASSE	38
ENCADRE 3. QUE DISENT CES CONSTATS EN TERMES DE PILOTAGE DE LA QUALITE ?	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
ENCADRE 4. COMMENT DEVELOPPER LA MOBILISATION COMMUNAUTAIRE ?.....	41
ENCADRE 5. EN QUOI LES INITIATIVES POUR DEVELOPPER LA MOBILISATION COMMUNAUTAIRE NE SONT-ELLES PAS EN PHASE AVEC LES ENJEUX QUI SOUS-TENDENT LE RAPPROCHEMENT DE L'ECOLE DES FAMILLES ?.....	43

ENCADRE 6. QU'EST-CE QUE CES RESULTATS DISENT EN TERMES DE PILOTAGE DE LA QUALITE ?	45
ENCADRE 7. LA REFORME DE LA FORMATION DES ENSEIGNANTS	45
ENCADRE 8. LES PRATIQUES DE FORMATION CONTINUE OBSERVEES SUR LE TERRAIN	46
ENCADRE 9. QUE DISENT CES RESULTATS EN TERMES DE PILOTAGE DE LA QUALITE ?.....	49
ENCADRE 10. LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX ET REGIONAUX DES DROITS DE L'ENFANT	50
ENCADRE 11. STRATEGIES PRESCRITES POUR REDUIRE LES VIOLENCES EN MILIEU SCOLAIRE.....	52
ENCADRE 12. QUE DISENT CES RESULTATS EN TERMES DE PILOTAGE DE LA QUALITE ?.....	53
ENCADRE 13. QUE DISENT CES DONNEES EN TERMES DE PILOTAGE DE LA QUALITE ?	55
ENCADRE 14. LES ELEMENTS DU RECRUTEMENT EN COURS (JUIN 2022)	55
ENCADRE 15. UNE MOBILISATION FORTE DES DIRECTEURS DANS L'ACCOMPAGNEMENT DE PROXIMITE	58
ENCADRE 16. QUE DIT L'ANALYSE DES PRDE/PTI SUR L'EFFICIENCE DES STRATEGIES D'ALLOCATION DES RESSOURCES ET SUR LES LEVIERS POUR PRIORISER L'INTERVENTION AUPRES DES ECOLES LES PLUS EN DIFFICULTE ?.....	59
ENCADRE 17. QUE DISENT CES RESULTATS EN TERMES DE PILOTAGE DE LA QUALITE ?.....	60
ENCADRE 18. ANALYSE DES TROIS PREMIERES MODALITES AUTOUR DESQUELLES S'ARTICULENT LES PLANS D' ACTIONS.....	62
ENCADRE 19. QUE DISENT CES TEMOIGNAGES SUR LES DEMARCHES ET OUTILS EN TERMES DE PILOTAGE DE LA QUALITE ?.....	64

Sigles et abréviations

AFD	Agence française de développement
APE	Association de parents d'élèves
CFA	Communauté financière africaine
COGEP	Comité de gestion des écoles primaires publiques
CONFEMEN	Conférence des ministres de l'Éducation des États et gouvernements de la Francophonie
DEPP	Direction des enseignements préscolaire et primaire
DEMSG	Direction de l'enseignement moyen et secondaire général
DF	Direction des formations
DPEE	Direction de la planification de l'éducation et de l'évaluation
DRE	Direction régionale de l'éducation
ENI	École normale des instituteurs
ENR	Équipe nationale de recherche
EV	Enseignant volontaire
FCFA	Francs CFA
IEPP	Inspection de l'enseignement préscolaire et primaire
IESG	Inspection de l'enseignement secondaire général
IGE	Inspection générale de l'éducation
IIPE	Institut international de planification de l'éducation
INSE	Institut national des sciences de l'éducation (université de Lomé)
MEN	Ministère de l'Éducation nationale
MEPSFP	Ministère des Enseignements primaire et secondaire et de la Formation professionnelle
MEPSTA	Ministère des Enseignements primaire, secondaire, technique et de l'Artisanat
ONG	Organisation non gouvernementale
PAA	Plan d'actions annuel
PAREC	Projet d'appui à la réforme des collèges
PASEC	Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN
PE	Projet d'école
PERI 2	Projet Éducation et renforcement institutionnel 2 (Banque mondiale)
PRDE	Programme régional de développement de l'éducation
PSE	Plan sectoriel de l'éducation
PTAB	Plan de travail annuel budgétisé
PTDE	Plan triennal de développement de l'école
PTF	Partenaire technique et financier

PTI	Plan triennal d'inspection
RESEN	Rapport d'État du système éducatif national
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

1. L'importance d'analyser le pilotage de la qualité de l'éducation au Togo

Au Togo, comme dans beaucoup d'autres pays, améliorer la qualité de l'éducation est une préoccupation majeure du système éducatif. Malgré toutes les réformes et les investissements réalisés au cours des 20 dernières années, les évaluations des apprentissages des élèves montrent que les compétences fondamentales ne sont pas acquises. En effet, selon l'évaluation réalisée en 2019 du Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN¹ (PASEC), les élèves togolais éprouvent de nombreuses difficultés d'apprentissage dès le début de la scolarisation primaire : près de quatre élèves sur cinq (75,6 %) ne disposent pas des connaissances et compétences nécessaires en français (langue d'enseignement) pour poursuivre leur scolarité dans de bonnes conditions.

Au regard des différentes réponses proposées pour améliorer la qualité de l'éducation, deux constats relatifs à la capacité du système éducatif togolais à tirer profit des éléments de contexte pour orienter l'action éducative méritent d'être pris en compte :

- **Une abondance d'informations issues de données et d'études sur l'éducation mais dont on ne voit pas l'impact au niveau du système** : au cours des dix dernières années, de nombreuses études et analyses ont été réalisées pour mieux appréhender la qualité de l'éducation au Togo. Ces documents sont de portée très différente (analyse globale du système, analyse sur des thématiques précises, analyse des contributions du Partenariat mondial pour l'éducation², etc.) mais apportent des connaissances très utiles pour les décideurs. Dans quelle mesure ces informations sont-elles effectivement et efficacement utilisées par les acteurs pour la prise de décisions ?
- **Un questionnement sur la capacité du système à utiliser efficacement les outils et ressources qu'il développe** : le système éducatif togolais dispose d'une réelle capacité à développer des outils plus ou moins sophistiqués pour accompagner ses agents dans leurs tâches quotidiennes (Plan sectoriel 2014-2025, matrice de planification annuelle des services déconcentrés, tableaux de bord généralisés, curricula intégrant les techniques de pédagogie active, etc.). Mais quelle est la capacité des acteurs à s'approprier et à utiliser efficacement les outils et ressources supposés les aider ?

Compte tenu des questions induites par ces constats, toute tentative d'améliorer la qualité de l'éducation doit s'intéresser au rôle des acteurs, chacun à leur niveau. Autrement dit, il est nécessaire d'examiner la qualité de l'éducation sous un angle nouveau, c'est-à-dire le pilotage même de la qualité de l'éducation.

En effet, les actions qui améliorent la qualité de l'éducation, bien qu'elles se situent en classe et dans

¹ Conférence des ministres de l'Éducation des États et gouvernements de la Francophonie.

² « Évaluation sommative au niveau des pays du soutien du Partenariat mondial pour l'éducation, Togo », rapport d'évaluation final, novembre 2019.

l'école, sont influencées par des décisions et des actions prises aux autres niveaux du système éducatif. Ceci pose la question de la concordance entre les décisions stratégiques et leur mise en œuvre effective. Les principales questions sont les suivantes :

- Que font concrètement les acteurs sur leur lieu de travail pour améliorer la qualité de l'éducation ?
- Leurs actions sont-elles coordonnées, cohérentes et orientées vers l'amélioration de la qualité de l'éducation, et avec quelle marge de manœuvre par rapport à la politique sectorielle ?

Le Programme d'appui au pilotage de la qualité de l'éducation postule que c'est, notamment, à partir des réponses à ces questions que l'on pourra identifier des mesures efficaces pour améliorer le pilotage de la qualité et, à terme, la qualité de l'éducation.

2. Les objectifs et notions clés du diagnostic du pilotage de la qualité

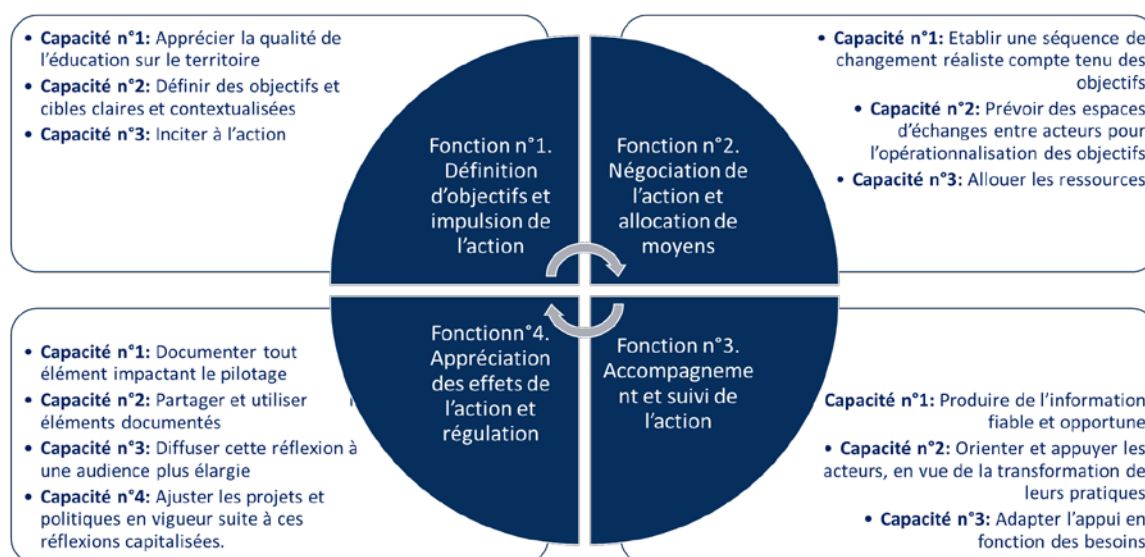
Le diagnostic du pilotage de la qualité cherche à répondre à la question « Comment le système éducatif togolais pilote-t-il la qualité de l'enseignement de base ? » sous le spectre de deux concepts clés adoptés et définis par le programme. Ce sont, d'une part, le pilotage qui se réalise à tous les niveaux d'un système éducatif et, d'autre part, la qualité de l'éducation perçue à travers ses déterminants et/ou ses résultats.

2.1. Le pilotage de la qualité et ses fonctions fondamentales

Le programme appréhende la façon dont la qualité de l'éducation est pilotée à travers l'analyse de la capacité du système éducatif à assurer quatre fonctions jugées fondamentales pour l'atteinte des objectifs visés :

- la fonction « Définition d'objectifs et impulsion de l'action » : cette fonction concerne la capacité à définir des objectifs et des cibles clairs, adaptés au contexte du territoire scolaire et à inciter à l'action ;
- la fonction « Négociation de l'action et allocation de moyens » : cette fonction consiste à permettre le dialogue entre les acteurs en vue d'adapter les actions à engager aux réalités du terrain et aux ressources disponibles ;
- la fonction « Accompagnement et suivi de l'action » : cette fonction concerne la capacité à produire et à utiliser de l'information fiable pour orienter, accompagner et transformer les pratiques des acteurs pour une bonne mise en œuvre ;
- la fonction « Capitalisation, appréciation des effets de l'action et régulation des politiques » : cette fonction consiste à documenter l'action, à partager et diffuser les résultats qui en découlent et à les utiliser pour ajuster les projets et politiques en conséquence.

Figure 1. Les fonctions fondamentales du pilotage³



Source : auteurs du rapport.

³ Voir le *Guide méthodologique*, disponible sur <https://dakar.iiep.unesco.org/programmes/appui-au-pilotage-de-la-qualite-de-leducation-de-base>.

2.2. La définition de la qualité de l'éducation adoptée pour l'analyse

Le programme considère qu'une éducation de qualité peut être appréciée soit à travers les facteurs déterminants qui doivent être présents au sein du système éducatif pour que la qualité soit atteinte, soit à travers les résultats observables lorsqu'une éducation est de qualité.

La littérature a identifié quatre facteurs comme principaux déterminants de la qualité de l'éducation :

- des pratiques efficaces de gestion du temps scolaire et du temps d'apprentissage ;
- des enseignants qualifiés et capables d'enseigner efficacement ;
- la présence et l'utilisation de ressources infrastructurelles et didactiques ;
- des environnements inclusifs et sécurisés permettant l'épanouissement et l'implication des élèves.

Les résultats attendus d'une éducation de qualité sont quant à eux :

- l'accès universel à l'éducation ;
- des parcours fluides ;
- de réels apprentissages ;
- un bien-être pour tous ;
- la prise en considération du principe d'équité.

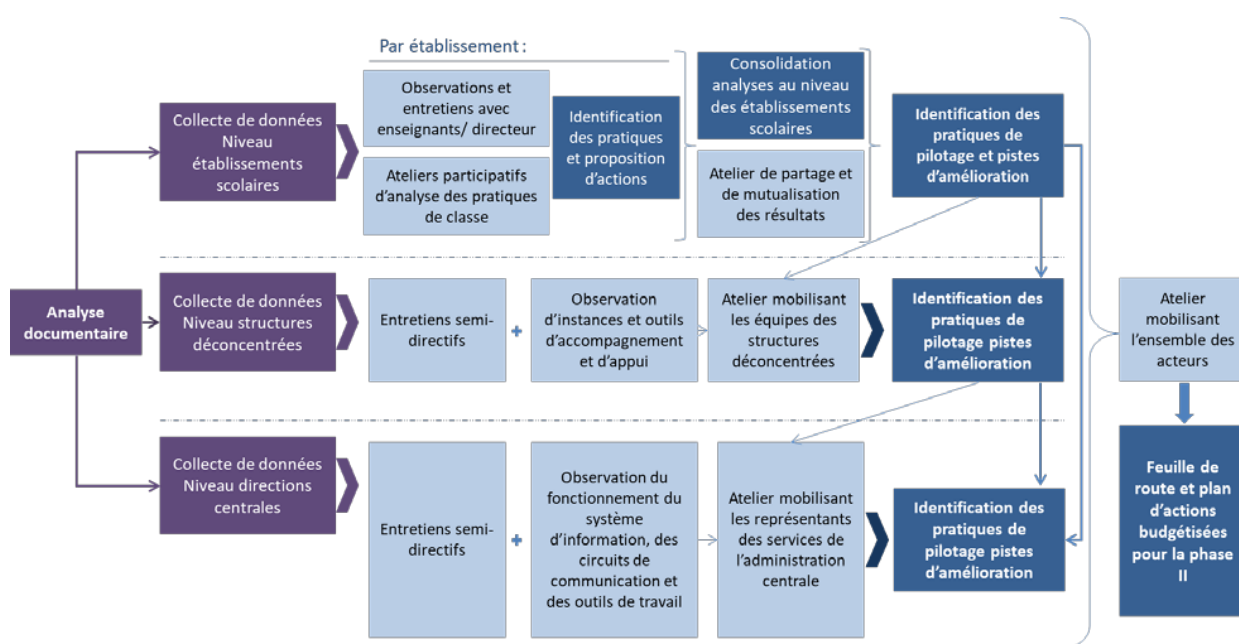
Ces deux concepts clés ont orienté les analyses menées dans le cadre du diagnostic des pratiques de pilotage de la qualité qui poursuit un triple objectif :

- décrire les pratiques routinières des acteurs et leurs motivations à les mettre en œuvre ;
- interroger ces pratiques en vue d'identifier les obstacles à l'atteinte de leurs objectifs ;
- recueillir des propositions d'amélioration de ces pratiques.

La démarche adoptée pour l'analyse des pratiques de pilotage

Le diagnostic a été conduit selon une méthodologie inspirée de la recherche-action. Il a été mené par une équipe nationale de recherche (ENR) composée de dix cadres du ministère désignés par les autorités nationales et missionnés officiellement et exclusivement pour la durée de l'enquête qui s'est déroulée de mars 2021 à mai 2022. La méthodologie se base sur un processus de collecte, traitement et analyse des données, résumé dans la figure 2.

Figure 2. Méthodologie de l'analyse des pratiques de pilotage de la qualité



Source : auteurs du rapport.

Au Togo, cette démarche s'est traduite par le bilan quantitatif suivant :

- six écoles élémentaires de deux régions du Togo (Kara et Plateaux) dans lesquelles les pratiques des enseignants et des directeurs ont été documentées ;
- 24 classes (CP1, CP2, CE1, CM1, CM2) où les pratiques des enseignants ont été analysées après observations et entretiens (pré et post-observation) sur une durée globale équivalant à 14 jours ;
- six ateliers intra-établissements de restitution et de partage des données recueillies dans les observations de classe et les entretiens avec les enseignants, ayant regroupé la totalité des équipes pédagogiques des établissements visités ;
- deux ateliers interétablissements regroupant des représentants des six écoles enquêtées et 45 autres écoles invitées (environ une dizaine par inspection) des inspections concernées pour partager leurs expériences aux côtés des écoles enquêtées, soit un effectif estimé à 100 agents (enseignants et directeurs, une cinquantaine pour chacun des ateliers). Ces ateliers ont permis d'élargir la documentation des pratiques de pilotage identifiées dans les six écoles enquêtées et des principales problématiques récurrentes sur la qualité ;
- quatre équipes d'inspection – Inspection de l'enseignement préscolaire et primaire (IEPP), agents de bureau – dont les pratiques de pilotage ont été identifiées à la suite de 14 entretiens personnalisés et de l'analyse des outils de *reporting*, notamment le rapport de suivi des activités du plan de travail annuel budgétisé (PTAB) ;
- deux équipes des directions régionales de l'éducation (DRE) dont les pratiques de pilotage ont été identifiées à la suite de 12 entretiens personnalisés, de l'observation d'instances (formation des enseignants nouvellement recrutés au concours 2020) et de l'analyse des outils de planification, notamment les programmes régionaux de développement de l'éducation (PRDE) ;
- un atelier participatif avec les services déconcentrés réalisé à Lomé afin de documenter leurs pratiques de pilotage et restituer les données récoltées dans les écoles ainsi que les principales

- problématiques structurant le dialogue avec les acteurs des établissements ;
- une réunion préparatoire puis une dizaine d'entretiens avec les agents des directions centrales les plus impliquées dans le pilotage de la qualité : Inspection générale de l'éducation (IGE), Secrétariat technique permanent, Direction des ressources humaines, Direction des affaires financières, Direction des enseignements préscolaire et primaire (DEPP), Direction des formations (DF), Direction de l'enseignement moyen et secondaire général (DEMSG), Direction de la planification de l'éducation et de l'évaluation (DPEE), Centre national de la documentation pédagogique et des technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement, Institut national des sciences de l'éducation (INSE), etc. ;
 - un atelier des services centraux du ministère des Enseignements primaire, secondaire, technique et de l'Artisanat (MEPSTA) tenu afin de documenter les pratiques de pilotage des services centraux, restituer les données récoltées dans les écoles et les services régionaux ainsi que les principales problématiques structurant le dialogue avec ces acteurs.

3. Les représentations de la qualité des acteurs du système éducatif

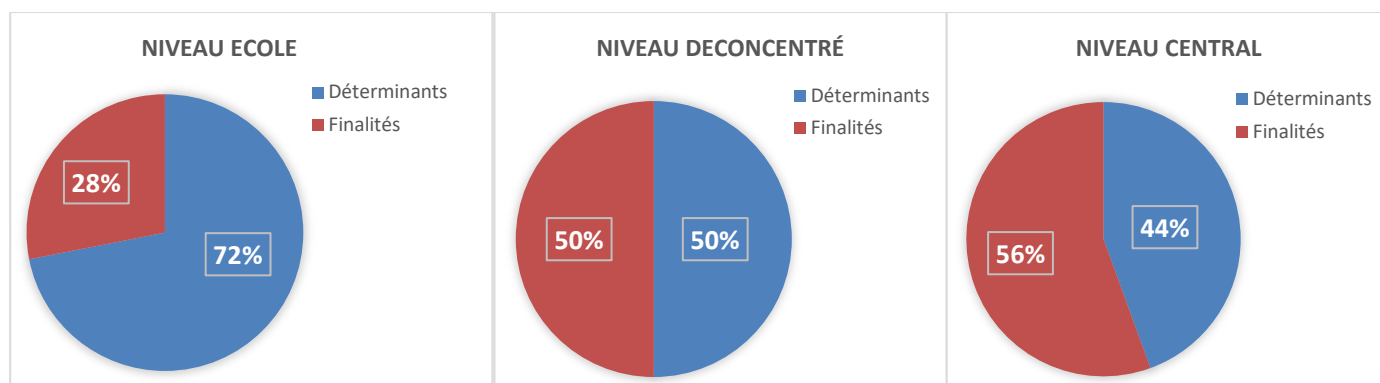
Avant d'analyser les pratiques de pilotage de la qualité, le diagnostic a cherché à comprendre ce qu'était une éducation de qualité pour les acteurs du système éducatif. Comme souligné précédemment, la qualité de l'éducation est une notion complexe qui peut être appréhendée et analysée de façon multidimensionnelle. Le diagnostic a donc, dans un premier temps, cherché à comprendre comment la qualité de l'éducation est définie par les acteurs du système éducatif togolais et si celle-ci fait l'objet d'une signification commune ou plutôt divergente.

La figure 3 représente la définition de la qualité des acteurs du système éducatif selon l'échelon du système auquel ils se situent. Les réponses des acteurs ont été catégorisées selon qu'il s'agissait de déterminants ou de finalités de la qualité. Les résultats montrent que les acteurs ont tendance à définir la qualité de l'éducation de façon sensiblement différente selon qu'ils se situent au niveau école, déconcentré ou central.

En effet, les acteurs du niveau école ont tendance à définir la qualité de l'éducation davantage selon ses déterminants. Les dimensions de la qualité liées à la gestion du temps scolaire, au déploiement d'enseignants qualifiés ou à la présence de ressources infrastructurelles et didactiques sont revenues le plus souvent à ce niveau. Cependant, lorsqu'on monte dans les échelons du système éducatif, les finalités de la qualité ont tendance à prendre une part plus importante, voire majoritaire dans les définitions proposées par les acteurs interrogés. Au niveau déconcentré, les réponses des acteurs sont équilibrées et reflètent aussi bien les déterminants que les finalités d'une éducation de qualité, tandis qu'au niveau central, les réponses qui reviennent le plus souvent sont en lien avec l'une des finalités d'une éducation de qualité, à savoir les compétences acquises par les apprenants.

Par ailleurs, il est intéressant de souligner que certaines dimensions de la qualité de l'éducation sont peu évoquées par les acteurs. Il s'agit notamment des dimensions liées à la fluidité des parcours scolaire et au bien-être des élèves. Si ces deux notions ont été évoquées par les acteurs du niveau déconcentré, elles sont relativement absentes des représentations de la qualité des acteurs du niveau école et du niveau central.

Figure 3. Définition de la qualité selon les acteurs du système éducatif



Source : auteurs du rapport.

4. Les principaux résultats du diagnostic des pratiques de pilotage de la qualité de l'éducation

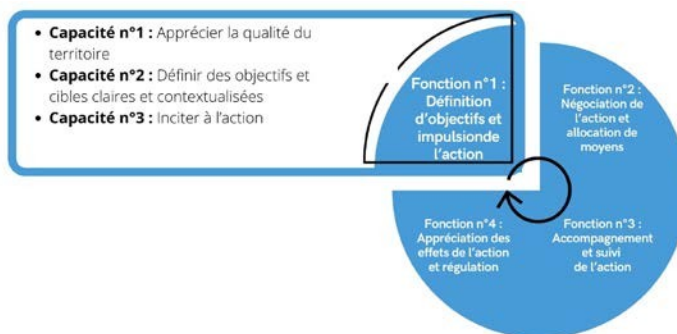
Ce chapitre présente les principaux constats du diagnostic sur la capacité du système éducatif togolais à mettre en œuvre les quatre fonctions fondamentales du pilotage de la qualité de l'éducation.

4.1. Un système qui sait fixer des objectifs clairs en s'appuyant sur des diagnostics fréquents pour apprécier la qualité de l'éducation

Fonction n° 1 : Définition d'objectifs et impulsion de l'action

<p>Rappel de ce qui est analysé par l'équipe de recherche</p>	<p>Cette fonction correspond à la capacité des autorités du système éducatif à définir des objectifs et des cibles clairs pour l'amélioration de la qualité de l'éducation ainsi que la capacité à déterminer des stratégies afin d'opérationnaliser les objectifs définis et d'inciter des actions en chaîne pour atteindre ces objectifs. Ceci implique une capacité des autorités à faire reposer cette impulsion d'objectifs sur une connaissance préalable de l'état de la qualité de l'éducation sur le territoire basée sur des critères explicites et observables.</p>
--	--

Constat clé n° 1 : L'administration centrale dispose d'une bonne capacité de définition d'objectifs et de stratégies pour améliorer la qualité, tout en essayant de promouvoir cette capacité aux autres niveaux du système éducatif dans une dynamique de décentralisation en cours qui reste à renforcer.



Le ministère dispose d'une palette relativement importante de documents pour impulser des objectifs et des actions visant l'amélioration de la qualité de l'enseignement de base⁴.

Ce constat s'illustre d'abord à travers la réalisation fréquente de diagnostics permettant d'apprécier l'état de la qualité de

l'éducation sur son territoire. Notons à titre d'exemples l'existence des documents suivants :

- **les rapports des évaluations PASEC** (2000, 2010, 2014, 2019) permettent d'appréhender la capacité du système éducatif à transmettre aux élèves les connaissances de base en début et en fin de scolarité primaire ;
- **les analyses sectorielles de l'éducation** (2007, 2012, 2014, 2019) examinent la qualité des services éducatifs en ayant recours à diverses sources de données telles que les statistiques scolaires, les évaluations nationales et internationales ou encore les enquêtes auprès des ménages ;
- **l'annuaire national des statistiques scolaires**, publié chaque année par la DPEE (MEPSTA),

⁴ Si le Togo a un des meilleurs taux d'achèvement au cours primaire dans la sous-région selon les statistiques de la Banque mondiale, « l'éducation représente pour le gouvernement togolais un secteur prioritaire comme l'atteste la hauteur de l'enveloppe budgétaire publique » (Rapport d'État du système éducatif togolais 2014).

couvre divers indicateurs permettant d'évaluer la qualité de l'éducation sous différents angles (accès, rétention, infrastructures, ressources humaines et didactiques, etc.) ;

- **les tableaux de bord écoles et inspections** élaborés avec l'appui de l'initiative *Data Must Speak* et désormais générés automatiquement par le MEPSTA afin d'être distribués chaque année dans les écoles et les inspections du pays. Cet outil permet aux échelons inférieurs et intermédiaires du système éducatif de disposer de leurs propres indicateurs de suivi de la qualité de l'éducation. Les écoles peuvent se situer par rapport à la performance de leur inspection et les inspections peuvent identifier les écoles les moins performantes (afin de les aider davantage) et les plus performantes (pouvant servir de modèle).

Le point commun entre ces documents est qu'ils ne se limitent pas à analyser le niveau d'acquisition des élèves mais qu'ils ont recours à divers indicateurs qui permettent d'évaluer la qualité de l'éducation sous le prisme de ses déterminants et de ses finalités. Ainsi, à travers ces diagnostics, le système éducatif togolais s'inscrit dans une vision de la qualité de l'éducation au sens large, à l'image de la définition de la qualité proposée par le programme.

C'est en s'appuyant sur ces diagnostics et donc sur des données probantes que l'administration centrale définit des orientations stratégiques et les objectifs à l'échelle nationale. La capacité du système éducatif à définir des objectifs se matérialise par l'existence de stratégies sectorielles mises à jour sur la période 2010-2030 et contenant des valeurs cibles à atteindre pour améliorer la qualité de l'éducation : Plan sectoriel de l'éducation (PSE) 2010-2020, PSE 2014-2025 et PSE 2020-2030). Cette planification nationale se décline au niveau des régions et au niveau local par l'intermédiaire d'outils ayant vocation à mobiliser les acteurs de terrain : PRDE, plans triennaux d'inspection (PTI), plan triennal de développement de l'école (PTDE). Ces documents contiennent également des valeurs cibles à atteindre mais la complexité du cadre de résultats en alourdit l'usage comme outil de gestion pour appuyer les prises de décision au niveau local.

Bien que les DRE élaborent leur propre planification pour mettre en œuvre les objectifs nationaux, elles sont confrontées à des aléas significatifs compte tenu des difficultés de financement (absence de ressources et/ou arrivée tardive, forte dépendance aux contributions des partenaires) mais aussi du formalisme de la démarche et des outils. Qui plus est, malgré l'existence de différentes initiatives en direction notamment des familles et des communautés scolaires pour rendre le pilotage de la qualité plus participatif, le diagnostic indique que les autorités du niveau central gardent une mainmise très forte sur le pilotage des stratégies et actions au sein de l'enseignement de base, avec notamment le développement d'une administration de mission⁵, mise en œuvre par une IGE en cours de reconfiguration au moment du diagnostic.

⁵ Voici un verbatim IGE : « *L'IGE dans son rôle ne doit pas disposer de fonctionnaires sur le terrain à cause du manque de personnel d'encadrement. Actuellement, les IGE sont sur le terrain et ont gardé leur poste pour continuer le travail sur le terrain. Il suffit de les mettre dans de bonnes conditions.* »

Constat clé n° 2 : L'impulsion des politiques pour l'amélioration de la qualité passe encore par des canaux de transmission injonctifs et des modalités d'intervention fortement standardisées.

Pour opérationnaliser leurs objectifs stratégiques visant l'amélioration de la qualité, c'est-à-dire inciter des actions en chaîne à tous les niveaux, les autorités ministérielles convoquent le plus souvent des espaces de travail pour présenter les objectifs et les mesures à prendre afin d'appliquer la politique sectorielle sur l'année ou une période en cours.

Si ces espaces traduisent une volonté de gouvernance participative de la part du ministère, réaliser efficacement cette mobilisation reste un défi. En témoigne la nature souvent très formaliste des outils utilisés qui ne permet pas à ces espaces d'impulsion de la politique éducative d'aller au-delà d'une simple descente d'informations provenant du ministère dans une logique fortement *top-bottom*. Il ne s'agit donc pas de véritables instances de dialogue entre les acteurs sur les objectifs et les actions planifiées.

Par ailleurs, les visites sur le terrain, lancées par les services déconcentrés, illustrent un pilotage très standardisé du système où il s'agit de faire descendre de l'information sans qu'on ait une approche suffisamment critique sur la manière de documenter les observations de terrain, de dialoguer avec les acteurs pour élaborer de nouvelles manières de faire et d'utiliser ces données pour piloter le système.

Constat clé n° 3 : Un effort insuffisant du ministère pour adapter la planification sectorielle aux contextes diversifiés, qui laisse place aux partenaires techniques et financiers (PTF) pour mettre en œuvre leurs propres priorités.

Dans de nombreux domaines de la politique éducative, il a été observé que les stratégies et politiques du ministère et de ses services déconcentrés parviennent difficilement à intégrer les réalités plurielles du terrain, que ce soit dans leur diversité ou leur complexité, ce qui affaiblit significativement la capacité du ministère à impulser une action contextualisée/adaptée qui serait à terme efficace. En voici plusieurs exemples :

- Les actions de formation initiale et continue restent polarisées sur des contenus et des stratégies qui prennent peu en compte les réalités du terrain qui impactent l'entrée dans le métier et l'efficacité de l'action enseignante, au premier rang desquelles la composition des classes (effectifs pléthoriques et hétérogènes). Cette situation est due notamment à la pratique généralisée et rigide des leçons modèles pour la formation continue et à une omniprésence des stages pratiques préfléchés sur des thématiques didactiques. Ce déficit initial réduit dès le départ l'efficacité de l'offre existante, que ce soit en matière de formation initiale ou de formation continue.
- Les initiatives de mobilisation des familles du PSE et des PRDE prennent peu en compte la complexité des raisons d'ordre culturel et psychosocial qui expliquent l'éloignement des familles de l'école. Il s'ensuit un ensemble de propositions qui s'appuient sur des postulats problématiques – à savoir que les familles ne comprennent pas l'importance de l'école et n'en font pas assez pour leurs enfants –, ce qui de fait condamne l'efficacité de ces actions dès le départ.

- Les initiatives en faveur de la protection des enfants et de la réduction des violences dans l'enseignement primaire se caractérisent par l'existence d'un arsenal important de normes, dispositifs et initiatives qui ont un impact modéré. En réalité, elles contribuent surtout à produire des recommandations génériques qui ne permettent pas en elles-mêmes d'inciter à la construction d'initiatives collectives pour une réelle amélioration du bien-être des élèves.

Par ailleurs, un autre phénomène qui participe activement de cette difficulté pour les politiques éducatives du MEPSTA à intégrer les réalités du terrain est une tendance générale dans les documents stratégiques ou opérationnels (par exemple les PRDE) à uniformiser les objectifs et les valeurs cibles des politiques éducatives sans suffisamment tenir compte des spécificités des différentes zones (pour plus de détails, voir la section 5.7, « Les pratiques visant le dialogue à tous les niveaux du système dans une dynamique de gestion axée sur les résultats »). Cette faible adéquation de la planification des politiques au contexte du terrain peut sans doute s'expliquer par :

- une insuffisante capitalisation des données disponibles, notamment à partir des tableaux de bord, bien que ceux-ci soient généralisés et de très bonne qualité (indépendamment de la question de leur fiabilité). Ces données constituent pourtant une masse d'informations très volumineuse ;
- une insuffisante immersion stratégique des services déconcentrés et centraux pour documenter de manière approfondie des problématiques résistantes⁶. En effet, seule une immersion à partir de focales d'observation prédéterminées permettrait de dégager de nouveaux savoirs susceptibles de déplacer les problématiques dites résistantes et ainsi ouvrir une voie au changement. Ainsi, dans le cadre de ce diagnostic, l'immersion de l'ENR dans les services déconcentrés a permis d'analyser en profondeur les raisons pour lesquelles les outils existants de planification ne favorisent pas le dialogue et la concertation entre les services. L'ENR a également favorisé l'expérimentation de nouvelles formes de dialogue de gestion entre les services. Cela s'est matérialisé notamment par la conduite d'espaces *ad hoc* de réflexion et d'analyse des documents de planification. À plusieurs reprises, les membres de l'ENR se sont saisis du présent diagnostic pour consulter les plans d'actions annuels (PAA) que leur partageaient les services, pour ensuite les analyser avec l'équipe de supervision à distance puis poursuivre le dialogue avec ces mêmes services. Les agents concernés ont produit des témoignages remarquables sur la pertinence de cette démarche d'analyse et d'immersion qui reconstruit de la confiance entre les services et donne du sens à la planification (pour plus de détails, voir la section 5.7, « Les pratiques visant le dialogue à tous les niveaux du système dans une dynamique de gestion axée sur les résultats »).

Enfin, les modalités d'intervention des PTF qui définissent leurs priorités thématiques mais aussi territoriales semblent influencer grandement sur les politiques des services déconcentrés avec parfois un déficit de partage des impulsions et des décisions en matière de suivi-évaluation de ces initiatives qui ont alors du mal à se généraliser. Ce déficit de partage limite l'analyse des conditions nécessaires pour cette généralisation.

⁶ Ensemble de problématiques qui persistent au sein du système éducatif parce qu'il n'existe pas de solution univoque ou définitive.

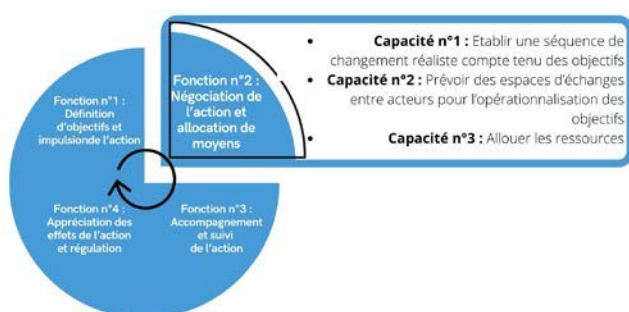
Ainsi, le rapport d'évaluation de l'initiative projets d'école (PE) conclut que, quel que soit le niveau administratif, les projets ont souffert d'un faible suivi par les acteurs nationaux. Ce rapport souligne que, dans les 16 écoles visitées, aucun suivi des PTDE n'avait été réalisé, ni par les IEPP ni par les directeurs. Quelques raisons avancées sont le manque de temps dû au fait que certains acteurs en charge du suivi mènent plusieurs fonctions en parallèle ou encore qu'une demande claire n'avait pas été formulée par la hiérarchie.

4.2. Un manque de dialogue et de réflexion stratégique entre les niveaux du système sur la façon d'opérationnaliser la politique sectorielle

Fonction n° 2 : Négociation de l'action et allocation de moyens pour l'action

<p>Rappel de ce qui a été analysé par l'équipe de recherche</p>	<p>Cette fonction correspond à la capacité des autorités du système éducatif à mobiliser les acteurs au niveau déconcentré et scolaire dans la mise en œuvre des objectifs établis pour l'amélioration de la qualité. Cela suppose de prévoir des espaces d'échanges au niveau local servant à l'opérationnalisation des objectifs établis, de définir des objectifs micro jusqu'au niveau de l'école et de mettre à disposition des acteurs locaux les ressources nécessaires pour atteindre les objectifs.</p>
--	--

Constat clé n° 4 : De nombreuses instances de coordination de la politique sectorielle restent non fonctionnelles et ne permettent pas au système éducatif de disposer de leviers suffisamment efficaces pour inciter les acteurs à l'action.



La mobilisation et la responsabilisation des acteurs au niveau déconcentré sont assurées par de nombreuses tournées thématiques⁷ parfois interministérielles, mais aussi par l'édition de normes, de documents de stratégie et de politique générale, ainsi que par des documents plus opérationnels censés préciser ces normes (décrets, arrêtés et circulaires) qui sont transmis aux DRE qui les

répercutent par l'intermédiaire des inspections aux écoles.

Au-delà de ces documents et pièces administratives, trois leviers relativement forts contribuent positivement à la capacité du système, notamment des autorités ministérielles, à négocier l'action éducative qu'elles entendent mettre en œuvre sur le terrain :

- l'existence d'une microplanification d'objectifs qui se manifeste notamment par l'existence de plans d'actions ou de plans de travail annuels ou pluriannuels, qui déterminent la stratégie et les moyens que chaque entité administrative va réaliser pour mettre en œuvre la politique sectorielle. Cette microplanification se poursuit jusqu'au niveau des établissements scolaires à

⁷ Visite de terrain organisée par le niveau central du ministère autour d'un thème ciblé.

travers la mise à disposition de plusieurs outils – tels que les PE – et est évaluée par des rapports d'activité renseignés par les directeurs et les chefs d'établissement ;

- l'existence de différents comités de coordination et de suivi de la politique sectorielle au niveau central (comité sectoriel de pilotage), au niveau déconcentré (comités régionaux de coordination et de suivi et comités locaux d'éducation) et au niveau local (comités de gestion des écoles) instaurés en 2012 par le décret présidentiel fixant le cadre institutionnel de pilotage du PSE. Cependant, dans la pratique, ces comités sont peu fonctionnels. Le dernier rapport d'évaluation sommative de l'appui du Partenariat mondial pour l'éducation au Togo apporte quelques éléments d'explication à ce sujet. Il souligne qu'au niveau central, le comité sectoriel de pilotage rencontre des difficultés à se réunir, notamment en raison de la disponibilité limitée des parties prenantes pour assister aux réunions, tandis qu'au niveau déconcentré, le gouvernement n'a pas de ressources à consacrer au dialogue régional qui n'a lieu que lorsqu'un partenaire au développement peut le soutenir techniquement et financièrement. Dans la région de Kara par exemple, le rapport d'évaluation souligne qu'une seule réunion du comité régional a eu lieu en 2017 mais aucune n'avait eu lieu depuis⁸ ;
- l'existence d'espaces de coordination de la politique sectorielle mais dont le fonctionnement se caractérise par des déficits importants, notamment dans cette mission de coordination. Les instances comme les revues sectorielles, les séminaires de rentrée, les revues décentralisées, jusqu'aux comités de gestion des écoles, constituent autant d'espaces propices à l'opérationnalisation de l'action éducative. Ces espaces devraient donc constituer autant d'initiatives notables pour fournir aux acteurs locaux des repères opérationnels afin de mettre en œuvre l'action éducative selon le cadre stratégique impulsé par le ministère. Or, on ne perçoit pas toujours une telle dynamique car ces rencontres deviennent finalement plus une routine qu'un véritable moment de réflexion stratégique. Par conséquent, cela conduit à un relatif isolement des acteurs et nuit à leur implication. Les directions ministérielles semblent comme en attente de directives, dans une dynamique de transformation du système en cours, à l'image du projet de réforme des écoles normales des instituteurs (ENI) qui tarde à se mettre en œuvre.

Constat clé n° 5 : Les autorités parviennent difficilement à mobiliser de façon coordonnée les acteurs au niveau local pour la mise en œuvre des politiques et actions en éducation.

En raison des difficultés à impulser les objectifs et les actions pour améliorer la qualité, notamment à cause de la complexité des réalités sur le terrain (voir constat n° 3), on constate une difficulté du ministère à piloter de façon coordonnée sa stratégie éducative par ses différentes directions centrales et déconcentrées, ce qui a un effet significatif sur l'adhésion et l'appropriation par les acteurs de terrain des politiques et réformes entreprises.

Les agents rencontrés expliquent ceci par plusieurs facteurs, à savoir :

- une faible synergie entre les actions mises en œuvre sur le terrain par les différentes directions ministérielles ;

⁸ « Rapport d'évaluation sommative de l'appui du GPE à l'éducation au niveau des pays – Rapport d'évaluation finale – Togo, 2020 ».

- une faible capacité de mise à disposition effective des ressources sur le terrain et une gestion encore très centralisée des ressources par les autorités du niveau central ;
- une forte présence des PTF, dont l'intervention est parfois peu coordonnée par les autorités centrales et déconcentrées.

Constat clé n° 6 : Des difficultés récurrentes pour financer les actions jugées prioritaires, ce qui laisse la place aux PTF pour mettre en avant leurs propres priorités.

L'insuffisance de ressources financières pour mettre en œuvre les activités de la politique éducative constitue une réalité prégnante qui peut être observée directement par l'analyse des PRDE et des PTI. L'étude de ces documents – collectés dans les services rencontrés – pointe un nombre important d'activités non financées, pouvant atteindre jusqu'à 80 % de ces plans.

Les services déconcentrés dépendent donc massivement des PTF pour leurs besoins de financement. Toutefois, les PTF ont leurs propres priorités et, dans la pratique, cela influence les plans de travail des structures déconcentrées, de sorte que plusieurs de leurs activités ne sont pas mises en œuvre. À titre illustratif, dans la région de Plateaux, les tableaux de bord ont identifié la construction de salles de classe comme une priorité. L'analyse des PTI de deux inspections de cette région a montré que, dans une inspection, des constructions ont bien été prévues mais n'ont pas été réalisées par manque de financement tandis que, dans l'autre inspection, aucune construction de salles de classe n'avait été prévue car la priorité a été donnée aux activités ayant reçu un financement des PTF.

Dans les localités où les PTF interviennent, des progrès notables semblent être réalisés quant à la couverture des besoins de base du système éducatif, à l'image du Programme d'urgence pour la région des Savanes présenté dans l'encadré 1.

Encadré 1. Les réalisations du Programme d'urgence pour la région des Savanes

Afin de renforcer la résilience des populations qui vivent dans des zones soumises à de fortes pressions sécuritaires, le gouvernement togolais a initié le Programme d'urgence pour la région des Savanes. Entré dans sa phase d'exécution dans les villages, cantons et le chef-lieu de la préfecture de Cinkassé, ce programme a à son actif plusieurs actions dans de nombreux secteurs sociaux, dont l'éducation. Ainsi, 1 500 tables-bancs ont été remises aux établissements scolaires de la préfecture de Cinkassé le 25 mai 2022. La cérémonie de remise de ces tables-bancs s'est déroulée dans les locaux de la préfecture, en présence du préfet de Cinkassé, des maires des communes de Cinkassé, des chefs cantons, de la DRE Savanes, des inspecteurs, des chefs d'établissement et des parents d'élèves.

Dans le cadre de ce programme, le secteur de l'éducation bénéficie d'initiatives pour renforcer la couverture en infrastructures scolaires. Plus de 30 nouvelles salles de classe équipées seront construites dans les localités de Boadé, Gnoaga, Gouloungoussi, Nassiégo, Sam Naba et Cinkassé. Évalué à un coût global de 16 milliards de francs CFA⁹ (FCFA), ce programme d'urgence va permettre de réaliser des projets dans les secteurs de l'eau, l'énergie, la santé, l'infrastructure, l'agriculture et l'éducation notamment.

Dans une volonté d'appui aux territoires et aux familles en difficulté, l'élimination des frais de scolarité a été une première étape importante pour permettre aux familles de surmonter les obstacles socio-économiques et améliorer l'accès à l'éducation des enfants pauvres et marginalisés, mais les coûts directs et indirects de l'école restent une difficulté importante pour les parents, qui financent jusqu'à 56 % des coûts de l'éducation de leurs enfants.

⁹ Communauté financière africaine.

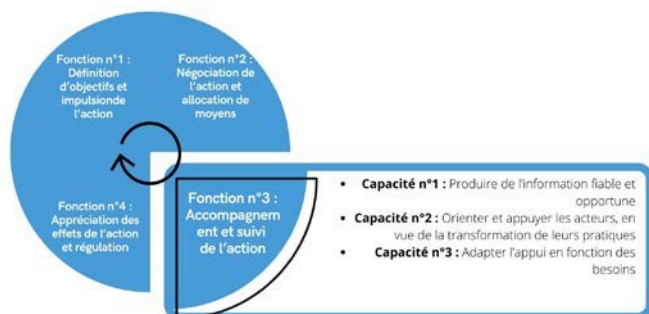
Cependant, les progrès réalisés au niveau du système pour remédier aux inégalités entre les régions demeurent discrets, car la plupart des interventions mises en œuvre restent à une petite échelle¹⁰.

4.3. Un manque d'accompagnement des acteurs qui conduit à la non-mise en œuvre de ce qui est planifié

Fonction n° 3 : Accompagnement et suivi de l'action

Rappel de ce qui a été analysé par l'équipe de recherche	Cette fonction correspond à la capacité des autorités du système éducatif à suivre et à accompagner la mise en œuvre des objectifs planifiés pour améliorer la qualité, ce qui nécessite plusieurs compétences : produire de l'information pertinente par des outils de suivi des politiques et projets existants, orienter et transformer les pratiques des acteurs qui contribuent au pilotage de la qualité du système, adapter l'appui à la mise en œuvre des objectifs aux besoins et contextes spécifiques.
---	---

Constat clé n° 7 : Les nombreux outils de suivi de la politique éducative ne permettent pas de comprendre les difficultés de mise en œuvre propres à chaque contexte.



Un premier constat est que le système éducatif togolais est relativement bien outillé pour le suivi des politiques et actions planifiées par le ministère pour améliorer la qualité de l'enseignement de base. Le tableau 1 dresse une liste non exhaustive qu'une analyse approfondie de la documentation et des informations issues de la collecte sur le terrain

a permis de dresser, quant aux différents outils existants pour suivre l'état de la qualité de l'enseignement de base.

¹⁰ Source : Cabinet Universalia. 2020. « Rapport final de l'évaluation sommative de l'appui du GPE à l'éducation au niveau du Togo ».

Tableau 1. Liste (non exhaustive) des outils de suivi des politiques visant l'amélioration de la qualité de l'enseignement au Togo

Niveau	Outils de planification et de contractualisation	Outils de gestion pédagogique	Outils de collecte/production de données (essentiellement quantitatives)
École	<ul style="list-style-type: none"> • PE ou PTDE • Plan de travail des associations de parents d'élèves • Contrat de performance des écoles • Guide méthodologique d'élaboration des PTDE • Fiche de collecte de données • Diagnostic des comités de gestion des écoles primaires publiques (COGEP) • Analyse des goulots d'étranglement 	<ul style="list-style-type: none"> • Code de bonne conduite • Règlement intérieur • Fiche pédagogique • Cahier de présence des professeurs • Cahier de semaine • Cahier de conseil • Rapport de rentrée des directeurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Tableau de bord école
IEPP	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de travail annuel : IEPP, Inspection de l'enseignement secondaire général (IESG), ENI • PTI • Plan triennal d'actions des IEPP et IESG • Contrat de performance (MEPSFP¹¹/IEPP, MEPSFP/IESG, ENI/MEPSFP) • Rapport annuel des ENI • Rapports d'inspection trimestriels (envoyés à la DRE) et rapports annuels d'activité • Tableau de microplanification des stratégies correctives envisagées 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapports d'animation pédagogique • Rapports périodiques des inspections • Rapports d'activité • Rapports de visites de terrain • Grilles d'observation 	<ul style="list-style-type: none"> • Tableau de bord de l'inspection • Tableau de bord des ENI • Tableau d'identification et d'analyse des goulots d'étranglement
DRE	<ul style="list-style-type: none"> • PRDE • Plan de travail et budget annuel 		<ul style="list-style-type: none"> • Tableau de bord • Rapport statistique annuel DRE • Tableau d'analyse des goulots et des activités envisageables
Ministère de l'Éducation nationale (MEN)	<ul style="list-style-type: none"> • Cadre logique • Cadre de dépenses à moyen terme • Modèle de simulation financière en éducation • PTAB • Plan de travail et budget annuel • Rapport annuel de performance • Rapport de performance des réformes • Rapports semestriels de mise en œuvre du PSE 		<ul style="list-style-type: none"> • Annuaire statistique annuel • Fiche d'enquête statistique annuelle de la DPEE et logiciel StatEdu • Résultats aux examens nationaux

¹¹ Ministère des Enseignements primaire et secondaire et de la Formation professionnelle, l'ancien nom du MEPSTA.

Niveau	Outils de planification et de contractualisation	Outils de gestion pédagogique	Outils de collecte/production de données (essentiellement quantitatives)
	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport d'exécution technique/financière du PSE • Grilles d'évaluation pour le suivi et l'évaluation au niveau macro (ministères) et micro (projets) • Plan d'action des organes de coordination 		

La collecte de données à tous les niveaux de l'administration a permis de constater que la plupart de ces outils sont disponibles et font partie des routines de travail des agents. Cependant, au-delà de l'existence de ces outils, la difficulté réside davantage dans les canevas proposés et dans l'utilisation qu'en font les acteurs.

Ainsi, l'analyse de ces outils de travail indique que les canevas valorisent essentiellement la récolte d'informations quantitatives, si bien que dans des outils tels que les plans d'actions annuels et trisannuels des inspections et des régions, ce type de données occupe le plus souvent la majorité du document (sous la forme de tableaux de chiffres). Au-delà de ces tableaux, peu de place est faite à l'analyse et l'interprétation de ces données quantitatives. Cette insuffisance d'analyse et d'interprétation des chiffres explique pourquoi les plans restent des cadres très génériques d'actions, insuffisamment articulés à une stratégie orientée sur les difficultés contextuelles car c'est seulement l'effort d'analyse et d'interprétation qui permet cette réflexion stratégique, pour le moment le plus souvent absente des outils de pilotage tels que les plans d'actions analysés (PRDE, PTI).

Le verrouillage du suivi des politiques par des outils essentiellement quantitatifs est un constat récurrent qui ressort de l'analyse des données et du discours des acteurs. En effet, dans la plupart des cas, les données à remplir ne permettent pas de disposer d'informations pertinentes pour une appréciation adéquate du bilan ou de l'efficacité des activités sur le terrain. Les outils de planification ne sont pas les seuls exemples. Les outils de gestion pédagogique tels que les rapports des visites de classe et, plus globalement, les outils de l'encadrement pédagogique sont très peu assortis d'informations de nature à permettre un feed-back ou un appui efficace car ces outils restent polarisés sur des canevas qui ne laissent place qu'à des remarques synthétiques. Les pratiques des encadreurs sont le plus souvent orientées sur des remarques relativement formelles. Une enquête menée dans le cadre du Projet d'appui à la réforme des collèges (PAREC)¹², bien que focalisée sur le collège¹³, a ainsi documenté ce type d'utilisation des outils de gestion pédagogique par les encadreurs.

¹² AFD, PAREC. 2015. « Projet d'appui à la réforme des collèges, rapport diagnostic sur les pratiques de direction dans les collèges d'enseignement général des régions Maritime et Golfe-Lomé ».

¹³ Les résultats de l'enquête menée dans le cadre du PAREC ont montré que des outils comme les cahiers de visite de classe, les cahiers de correspondance, les cahiers de texte ou encore les cahiers de visite médicale existent mais ne sont pas utilisés. Ces documents sont rarement accompagnés d'appréciations d'ordre pédagogique du directeur. L'enquête constate également que l'encadrement pédagogique des enseignants par les directeurs est insuffisant.

Au final, la focalisation des outils sur des données quantitatives ou procédurales (heures, nombre d'instances, taux de présence, taux de réalisation, part d'élèves ayant réussi l'examen, etc.), à des fins ou non de statistiques, limite considérablement la capacité des outils à fournir des informations pouvant aider à la régulation des politiques.

Par ailleurs, les acteurs rencontrés aux niveaux école et déconcentré manifestent un éloignement par rapport à ces outils car ils se sentent peu impliqués dans leur conception et estiment qu'ils illustrent assez peu leurs réalités quotidiennes. Là encore, les outils relatifs à la démarche de projet (PE et tableaux de bord) illustrent ce défaut d'appropriation, qui est certainement plus le fait de la logique de l'expertise qui les a conçus que de la responsabilité des acteurs nationaux. Ainsi, ces outils relatifs à la démarche de projet souffrent, selon les dernières informations disponibles¹⁴, d'un faible niveau d'appropriation par les parents ou les acteurs pédagogiques eux-mêmes. L'évaluation souligne notamment que les parents peinent à comprendre et à s'approprier la démarche des PE, dont une bonne part est assumée par les assistants techniques d'Aide et Action qui arrivent difficilement à impliquer la communauté éducative. Selon la même source, les PTDE reposent parfois sur des activités ou des budgets non réalisables dans les faits à cause de problèmes de compétences ou de caractère irréaliste des sommes inscrites dans les budgets¹⁵. Aussi, le PE ne semble pas suffisamment mobilisateur pour les parents qui n'y voient pas forcément un outil de responsabilisation de la gestion de l'école mais plutôt un outil de la coopération étrangère (UNICEF¹⁶).

« Le projet d'école est une occasion pour les acteurs impliqués dans la gestion d'une école de résoudre le problème de l'école. Ces projets d'école aident à avoir des appuis auprès des bailleurs pour la réalisation des activités... Mais la compréhension de la notion projet d'école fait penser à un financement extérieur et les communautés ne sentent pas concernées par la mobilisation des moyens. »

(témoignage d'un inspecteur de l'enseignement préscolaire et primaire)

Par ailleurs, les outils développés pour les directeurs d'école ont également fait l'objet d'une faible appropriation, au premier rang desquels les tableaux de bord école. Ces derniers sont décrits comme des fiches avec des données complexes¹⁷, dont la présentation ne facilite pas une compréhension fluide par les communautés (qui sont peu alphabétisées et peu au fait des indicateurs complexes de l'éducation). Même au sein de la DPEE, la maîtrise technique du tableau de bord a été jugée faible¹⁸. De plus, l'absence de matériels informatiques et l'insuffisante connaissance d'Excel dans les écoles rend difficile la généralisation de l'approche par les goulots d'étranglement pour écrire les projets école¹⁹.

¹⁴ Charlotte Sedel. 2016. « Rapport de l'évaluation du projet École amie des enfants au Togo ».

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Fonds des Nations Unies pour l'enfance.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ UNICEF, *Data Must Speak*. Sans date. « Processus et outils de retour d'informations pour la responsabilisation des acteurs et l'amélioration des résultats d'apprentissage », note d'analyse de l'existant, p. 23.

Constat clé n° 8 : Le dispositif d'accompagnement pédagogique a une faible capacité à transformer les pratiques des acteurs du système, à renforcer les acquis des élèves et à prendre en compte les besoins différenciés des écoles et des élèves en difficulté.

La fonction de suivi et d'accompagnement implique une capacité des autorités à orienter et à appuyer les pratiques des acteurs du système éducatif, dont celles des enseignants qui jouent un rôle pivot dans les acquis des élèves. Cependant, le diagnostic mené à tous les niveaux du système indique que la politique d'accompagnement pédagogique au Togo est insuffisamment orientée sur la transformation des pratiques enseignantes, quel que soit le statut des professeurs. Qui plus est, la présence importante d'enseignants volontaires (EV) ne facilite pas cette gestion.

Or, sans pouvoir influencer les pratiques routinières des enseignants, et plus précisément favoriser leur transformation lorsque le contexte le justifie – c'est-à-dire précisément là où il est plus difficile qu'ailleurs de réussir –, un système éducatif peut difficilement améliorer les acquis des élèves. La politique d'accompagnement pédagogique a peu d'impact sur les pratiques enseignantes – et *in fine* sur l'amélioration des acquis des élèves – car elle n'offre pas suffisamment d'espace aux acteurs pour échanger sur les réalités auxquelles ils font face au quotidien, identifier les difficultés récurrentes et des pistes d'amélioration (pour plus de détails, voir la sous-section 5.3).

Le recrutement et la formation d'une importante cohorte d'inspecteurs stagiaires et de conseillers pédagogiques à l'INSE (2022-2023) devraient permettre de construire une nouvelle stratégie d'implication de ces cadres en lien avec ces problématiques de capacitation des enseignants, à condition que les ingénieries de formation fassent l'objet d'une réflexion spécifique et d'un réel effort d'articulation des formations théoriques aux réalités du terrain. En effet, c'est l'analyse de ces réalités qui doit pouvoir construire de nouveaux savoirs susceptibles d'appuyer la transformation de ces métiers à l'impératif d'appui aux écoles/élèves en difficulté.

Constat clé n° 9 : Un appui insuffisant à la mise en œuvre des actions et à la prise en compte des besoins et contextes spécifiques, marqué par le maintien des incohérences dans l'allocation des ressources.

Parmi les résultats notables des principales réalisations de ces dix dernières années (PSE 2014-2025, Projet Éducation et renforcement institutionnel 220), on peut noter un meilleur accès à l'enseignement préscolaire, la construction d'un plus grand nombre d'écoles et la réforme des programmes de l'enseignement primaire. Sur le plan des résultats, le PERI 2 a introduit des réformes majeures dans le programme de l'enseignement primaire et la formation des enseignants liée à la réforme de ce programme. Il a contribué à la décentralisation de l'autorité vers les communautés et les écoles, au renforcement des capacités des COGEP et au pilotage de la construction d'écoles communautaires. Le PERI 2 a également testé un nouveau mécanisme de responsabilisation, sous forme de contrats de performance pour les inspections scolaires.

²⁰ Ou PERI 2.

Cependant, si des cadres de travail et des structures ont été mis en place, la plupart des initiatives ont été mises en œuvre *via* des projets à court terme financés par des bailleurs de fonds – Banque mondiale, organisations non gouvernementales (ONG), AFD, *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (Coopération internationale allemande pour le développement) – sans qu’il soit forcément possible de percevoir une volonté d’assurer une continuité de ces démarches sur le long terme, continuité qui ne fonctionnerait pas sans la présence de financements extérieurs. De la même façon, le renforcement des capacités au sein des DRE souffre manifestement d’un manque de vision et d’une absence de stratégie à moyen terme²¹.

De manière symptomatique, l’enseignement primaire public souffre à la fois d’un nombre insuffisant de manuels et de leur répartition inégale entre les établissements. De même, depuis de très nombreuses années, on observe de nombreuses incohérences dans l’allocation des enseignants aux écoles, qui tendent à s’intensifier dans le temps. Ainsi, une école primaire publique scolarisant 200 élèves peut avoir entre deux et neuf enseignants. De même, une école disposant de huit enseignants peut scolariser entre 170 et 655 élèves. Dans 41 % des cas, l’affectation des enseignants ne tient pas compte du nombre d’élèves. L’examen de l’évolution du degré d’aléa²² au cours des dernières années indique que la cohérence dans l’allocation d’enseignants du primaire public ne s’est pas améliorée. Cet aléa est en effet passé de 36 % en 2011 à 41 % en 2017, soit une augmentation de cinq points de pourcentage²³.

4.4. Une insuffisance des mécanismes en place pour tirer les leçons, ajuster les politiques et mettre à l’échelle les expériences concluantes

Fonction n° 4 : Capitalisation, appréciation des effets de l’action et régulation des politiques

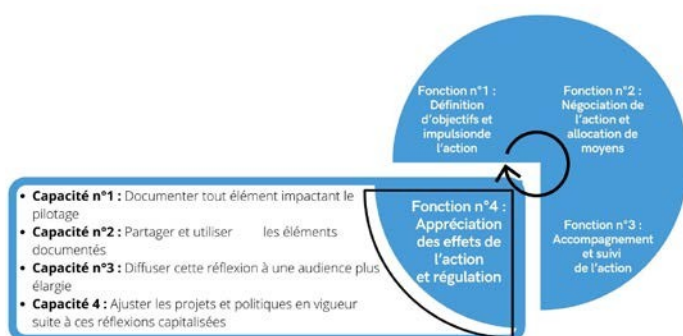
Rappel de ce qui a été analysé par l’équipe de recherche	Cette fonction correspond à la capacité des autorités du système éducatif à réviser et réguler les projets et politiques liés à l’amélioration de la qualité en fonction d’une appréciation préalable du pilotage du système. Cette appréciation se fait par la documentation de tout élément susceptible d’impacter positivement ou négativement le pilotage de la qualité jusqu’à la qualité des apprentissages en elle-même (notamment les pratiques innovantes des acteurs mais pas seulement). La capacité d’appréciation et de régulation des politiques implique de promouvoir le partage et la réflexion des acteurs à tous les niveaux sur les éléments impactant le pilotage du système, puis de partager cette réflexion avec une audience élargie afin d’ajuster les projets et politiques en vigueur suite à ces réflexions capitalisées.
---	--

²¹ Source : Universalialia, *op. cit.*

²² C’est-à-dire la cohérence entre le nombre d’enseignants alloués à un établissement et le nombre d’élèves qui y sont inscrits.

²³ Source : RESEN Togo, 2018.

Constat clé n° 10 : Le pilotage des actions éducatives au niveau de l'administration déconcentrée reste trop focalisé sur une logique de suivi comptable de données envoyées à l'administration centrale sans effort spécifique d'analyse et d'interprétation de ces données.



La capacité des autorités à apprécier et à réguler les politiques éducatives en vue de les améliorer peut être appréhendée par une analyse à tous les niveaux du système. Cette analyse s'oriente sur la capacité à prendre en compte les acquis d'initiatives passées pour les intégrer dans la planification actuelle ou future. Il s'agit par exemple des pratiques prometteuses mises en œuvre par certains

agents/organes du système, des recommandations/résultats formulés par des études de terrain ou encore des pratiques mises en œuvre avec succès dans le cadre de projets.

La présente étude indique que cette capacité est relativement développée au sein du sous-secteur de l'enseignement de base bien qu'elle soit surtout visible pour certains projets. Toutefois, ces efforts de régulation sont souvent caractérisés par un déficit de communication qui se manifeste à deux niveaux :

- une concentration de l'information au niveau de l'administration centrale, sans que les agents du niveau déconcentré soient suffisamment au courant de ces efforts de régulation ;
- une relative difficulté à documenter ces efforts de régulation qui sont très peu explicités dans des formats communicables et diffusables à large échelle²⁴.

Le diagnostic souligne également que la capacité à apprécier et à réguler les actions impulsées pour renforcer la qualité n'est pas suffisamment intégrée dans les processus routiniers de l'administration. Par ailleurs, cette capacité d'appréciation et de régulation a surtout été observée au niveau de l'administration centrale, moins au niveau déconcentré et au niveau des établissements scolaires où elle est plus inhibée du fait de l'absence d'incitations et de cadres opportuns.

Cette situation est préjudiciable pour le pilotage de la qualité puisque, *in fine*, pour que les efforts de régulation produisent des effets sur le terrain, il faut que cette capacité soit présente au sein de l'administration déconcentrée qui est en première ligne dans la mise en œuvre de la politique éducative sur le terrain. Cette situation est notamment due au fait que le pilotage des actions éducatives au niveau de l'administration déconcentrée reste trop focalisé sur une logique de suivi comptable de données envoyées à l'administration centrale sans effort spécifique d'analyse et d'interprétation de ces données (pour plus de détails, voir la section 5.7, « Les pratiques visant le dialogue à tous les niveaux du système dans une dynamique de gestion axée sur les résultats »).

²⁴ Il existe ainsi un nombre considérable de rapports dont la synthèse mériterait une diffusion plus importante.

Constat dé n° 11 : Les nombreuses données des évaluations sont faiblement intégrées dans une stratégie globale de pilotage des apprentissages.

Les évaluations constituent une réponse des autorités à la préoccupation centrale en matière de mesure des performances des élèves, dans une perspective d'appréciation et – à nouveau – de régulation de l'action. Cependant, l'analyse et l'utilisation des résultats de ces évaluations occupent une faible place dans les routines de travail des acteurs situés aux différents niveaux du système éducatif, comme l'indique le tableau 2.

Tableau 2. Attributions des services du MEN dans le pilotage des évaluations²⁵

Acteurs impliqués	Attributions
DRE	<ul style="list-style-type: none"> • Réception des propositions des sujets d'évaluation • Supervision du choix des épreuves des compositions trimestrielles • Harmonisation des calendriers des compositions • Organisation des réunions de fin de trimestre pour analyser les résultats
Inspecteurs/conseillers pédagogiques	<ul style="list-style-type: none"> • Choix et expertise des outils d'évaluation trimestrielle • Multiplication-colisage des épreuves • Remise aux directeurs • Supervision du déroulement des évaluations • Collecte et analyse des résultats des évaluations • Réunion de fin de trimestre pour l'analyse des résultats • Transmission des résultats à la DRE
École (directeurs, enseignants)	<ul style="list-style-type: none"> • Proposition des épreuves d'évaluation • Retraits des outils d'évaluation • Mise en œuvre de l'évaluation • Correction, délibération et proclamation • Analyse et transmission des résultats à l'inspection • Organisation des remédiations

Les DRE sont seulement concernées par l'organisation des évaluations. Elles ne sont impliquées ni dans l'analyse ni dans l'utilisation des résultats. Les inspecteurs et conseillers pédagogiques analysent les résultats dans une optique de transmission de l'information. Ce constat est revenu avec récurrence dans les témoignages des agents rencontrés qui indiquent se contenter de consolider les données relatives aux évaluations et de les transmettre à leur hiérarchie. En fin de compte, seul le niveau école analyse et utilise les résultats pour les remédiations. En matière de pilotage de la qualité dans un système éducatif, les attentes en matière d'analyse et d'utilisation des données sont plus larges que ces attributions.

La faible utilisation des résultats des évaluations s'explique aussi par la perception qu'ont les agents de leur pertinence, notamment en ce qui concerne les évaluations standardisées. Plusieurs enseignants et directeurs d'école pensent que le fait de communiquer de mauvais résultats risque d'amener leur hiérarchie à les déprécier. Ils entendent par récompenses toute forme de promotion

²⁵ Ce tableau a été constitué à partir des réponses des acteurs des services déconcentrés réunis lors d'un atelier où la question suivante leur avait été posée : « Quelles sont vos principales attributions par rapport à cette chaîne de pilotage sur les évaluations scolaires ? »

dans le métier et comme sanctions les affectations punitives. Ceci les conduit à présenter des informations positives à leur hiérarchie et ne les incite pas à utiliser les résultats des évaluations dans un objectif de remédiation et de pilotage des apprentissages. L'utilisation des résultats des évaluations reste donc un axe de réflexion d'ampleur pour la politique éducative togolaise.

Constat dé n° 12 : Une très faible capacité à promouvoir le partage et la réflexion des acteurs à tous les niveaux sur les éléments impactant le pilotage du système et à diffuser cette réflexion partagée pour ajuster les politiques et les projets.

La capacité à promouvoir le partage et la réflexion à tous les niveaux sur des éléments impactant le pilotage du système afin d'ajuster les politiques publiques constitue un levier considérable pour réorienter de nouvelles recherches-actions plus en phase avec les diagnostics partagés. À titre d'exemple, les éléments factuels suivants n'ont pas encore fait l'objet d'une réflexion suffisamment aboutie pour en neutraliser les effets sur le système éducatif :

- *« De manière générale, les données indiquent que les élèves togolais éprouvent de nombreuses difficultés d'apprentissage dès le début de la scolarisation primaire. Près de quatre élèves sur cinq (75,6 %) ne disposent pas des connaissances et compétences nécessaires en français (langue d'enseignement) pour poursuivre leur scolarité dans de bonnes conditions²⁶. »*
- *« À la fin de l'enseignement primaire, le français est la discipline dans laquelle les élèves ont le plus de difficulté, et le score moyen en lecture des élèves togolais est légèrement en deçà de la moyenne internationale, tandis que le score moyen en mathématiques dépasse d'une vingtaine de points la moyenne internationale²⁷. »*

Pourquoi un tel résultat ? Les explorations en cours seront-elles capables de faire évoluer cette situation ? Ainsi, les 24 et 25 février 2022 à Lomé, la deuxième évaluation groupée du PASEC (2019) a été présentée au monde éducatif. L'échantillon comprenait 8 000 élèves et 1 400 enseignants de 400 écoles. Plus de 60 % des élèves togolais rencontreraient d'énormes difficultés en lecture, tandis que 19 % se situent au niveau de compétence le plus élevé de l'échelle PASEC²⁸.

Enfin, la disparité de performances entre les élèves forts et faibles, relativement importante au Togo (une différence de 92 points est enregistrée dans les performances moyennes des élèves faibles et forts²⁹), peut être due à plusieurs facteurs dont le statut socio-économique. Dans l'analyse des écarts de performances entre les élèves et/ou l'analyse des facteurs de leur réussite, le lien entre le statut socio-économique et les performances est parfois examiné de près car il permet d'orienter les politiques éducatives d'aide aux élèves en difficulté issus des milieux socio-économiques défavorisés.

²⁶ Source : PASEC 2019.

²⁷ Source : RESEN Togo, 2018.

²⁸ Source : PASEC 2019 (la Côte d'Ivoire, la Guinée et le Togo se caractérisent par un score moyen national relativement faible avec une hétérogénéité élevée des scores des élèves).

²⁹ Source : PASEC 2019, p. 64.

Plus globalement, si le système a une très faible capacité à promouvoir le partage et la réflexion des acteurs à tous les niveaux sur les éléments impactant le pilotage du système et à diffuser cette réflexion pour ajuster les politiques et les projets, c'est aussi en raison de deux types de données structurelles qui caractérisent le fonctionnement endogène du système et le conduisent à une certaine entropie³⁰ :

- **Des normes qui n'explicitent pas suffisamment les marges d'autonomie des acteurs** : les données récoltées indiquent que l'environnement institutionnel au sens large ne facilite pas le développement d'une culture de la concertation et du dialogue au sein de l'administration. La raison la plus importante semble être le fait que, d'une part, les normes et les orientations émanant du niveau central ne laissent pas suffisamment de marges d'autonomie aux acteurs des services déconcentrés dans la mise en œuvre de la politique sectorielle sur le terrain ; d'autre part, le niveau central ne les explicite pas suffisamment, ce qui met les acteurs dans une impasse. Or, ces marges d'autonomie sont le préalable au développement du dialogue et de la concertation entre le niveau central et le niveau déconcentré. Ces marges d'autonomie doivent être le plus explicites possible, sans quoi on note une application mécaniste des outils de pilotage caractérisée par un suivi de l'action qui se restreint à une remontée de l'information sans effort d'analyse. On assiste alors à un développement d'actions génériques insuffisamment en adéquation avec les problématiques locales (pour plus de détails, voir la section 5.7, « Les pratiques visant le dialogue à tous les niveaux du système dans une dynamique de gestion axée sur les résultats »).
- **Des pratiques professionnelles et des habitudes de travail parfois en contradiction avec le dialogue et la concertation** : les pratiques professionnelles – notamment les pratiques managériales – constituent aussi des obstacles dans le développement des pratiques de dialogue et de concertation. Il s'agit par exemple de la tendance à cacher les données à disposition, en raison de la prégnance du contrôle de conformité aux normes qui irrigue les pratiques d'encadrement et n'encourage pas les acteurs à rendre publiques leurs difficultés par peur d'être sanctionnés. Un second exemple est la tendance à l'application mécaniste des outils de pilotage, qui constitue un élément massif des pratiques de management et probablement l'un des obstacles les plus importants à ce jour pour développer les espaces d'échange et de concertation au sein du système. Cet obstacle se matérialise typiquement par une abondance d'outils de pilotage qui prennent des formes variées (données de gestion qui sont des aides à la décision, outils de planification, qui sont des supports d'impulsion, outils de reddition qui sont des supports de régulation) et que les décideurs tendent à appliquer souvent en l'absence de stratégie spécifique adaptée à leur région et à leur localité.

4.5. Synthèse et schématisation des capacités de pilotage

Pour conclure, les constats clés résumés dans ce chapitre ont permis d'apprécier le niveau de développement des quatre fonctions fondamentales du pilotage de la qualité de l'éducation et d'aboutir à la figure 4.

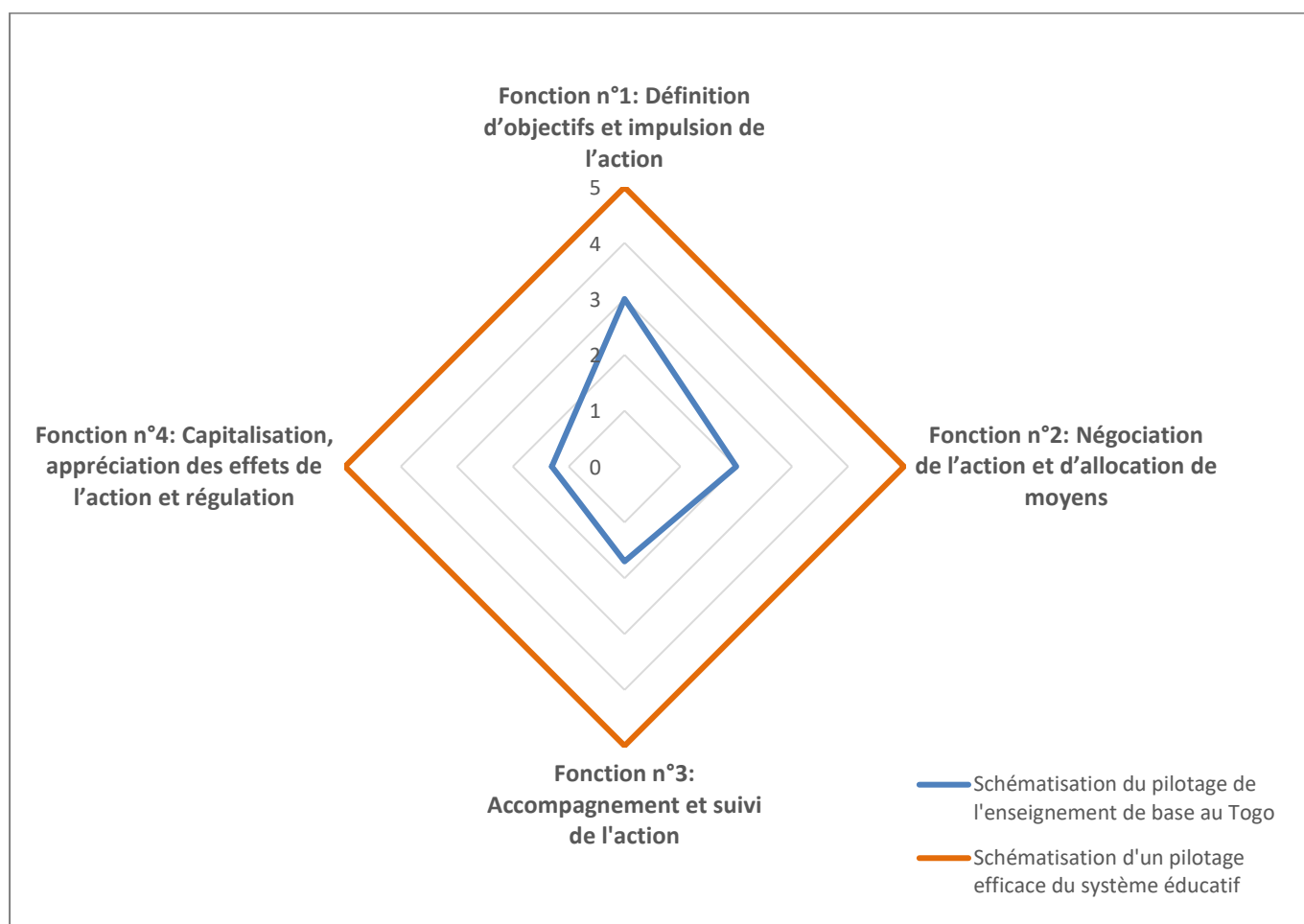
³⁰ L'entropie est un processus de dégradation constant de la qualité d'une entité quelle qu'elle soit, en partie produit par l'existence de modèles d'action qui conduisent à produire et à reproduire un certain nombre de dysfonctionnements conduisant à une répétition en boucle et à une stérilisation du changement.

Cette figure illustre les efforts qu'il reste à faire pour améliorer le pilotage de la qualité et, à terme, la qualité de l'éducation au Togo. Il ressort de ce graphique que les trois fonctions qui constituent des axes d'amélioration importants pour le système de pilotage au Togo sont relatives à :

- l'accompagnement et le suivi de l'action ;
- la négociation de l'action et l'allocation de moyens pour l'action ;
- l'appréciation des effets de l'action et la régulation.

Les forts déficits observés sur ces trois fonctions mettent en évidence la difficulté du système à mettre en œuvre des formes de régulation ou d'ajustement des politiques et actions en cours à partir de feed-back efficaces. Cela concerne tout autant les autorités ministérielles que les cadres et les agents des autres niveaux du système éducatif.

Figure 4. Les capacités de pilotage de la qualité du système éducatif togolais³¹



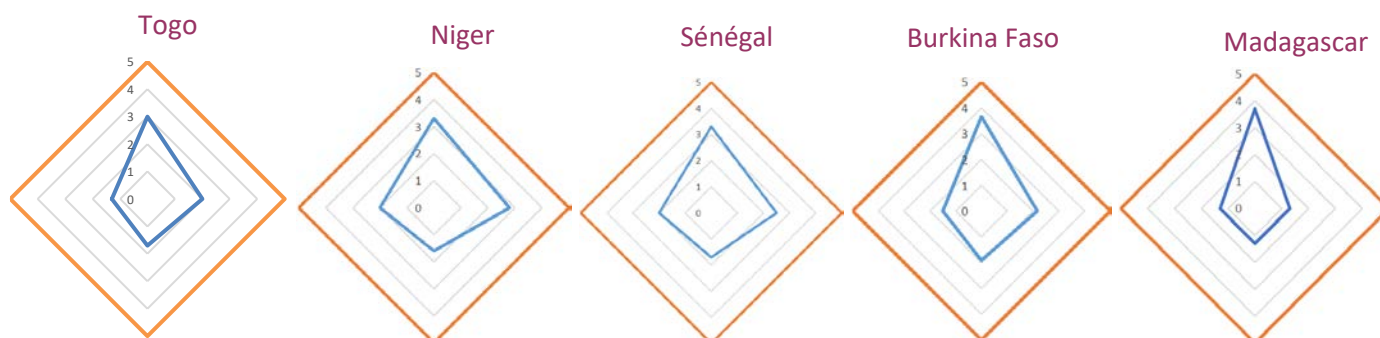
Source : auteurs du rapport.

³¹ Voir la matrice d'évaluation des fonctions de pilotage du système en Annexe 2.

Dans la figure 5, la situation du Togo est comparée avec les autres pays ayant conduit le diagnostic. Deux principaux constats ressortent de cette comparaison :

- Tous les pays sont assez éloignés de la situation idéale, ce qui montre qu'il y a un véritable défi en matière de pilotage de la qualité.
- Les pays sont assez bien outillés pour conduire des diagnostics mais les principaux défis sont la mise en œuvre de ce qui est planifié, ainsi que la capacité à tirer des leçons des expériences passées.

Figure 5. Comparaison des capacités de pilotage de la qualité au Togo avec les autres pays du programme



Source : auteurs du rapport.

Comme indiqué dans le chapitre 2 sur la méthodologie utilisée lors de la phase diagnostique, les constats sur la capacité du système éducatif à assurer chacune des fonctions de pilotage sont issus de l'analyse des pratiques observées chez les acteurs à tous les niveaux du système. Ainsi, plusieurs pratiques ont été identifiées. Pour faciliter leur présentation, on a regroupé au sein d'une même famille toutes les pratiques qui visent un même objectif. Le choix a également été fait de se limiter aux objectifs en lien avec des orientations inscrites dans les documents de politique éducative. Au total, sept familles de pratiques ont été identifiées :

- 1. Pratiques visant la prise en charge des élèves en difficulté.
- 2. Pratiques visant l'implication des parents et la mobilisation communautaire dans le suivi des acquis scolaires des élèves.
- 3. Pratiques visant le renforcement de la formation initiale et continue des enseignants.
- 4. Pratiques visant le développement d'un gouvernement scolaire qui prenne en compte la lutte contre les violences à l'école et la promotion de la réussite pour tous.
- 5. Pratiques visant la gestion de l'offre scolaire et le déploiement des EV.
- 6. Pratiques visant la mobilisation de l'encadrement de proximité pour un appui stratégique auprès des écoles les plus en difficulté.
- 7. Pratiques visant le dialogue à tous les niveaux du système dans une dynamique de gestion axée sur les résultats.

Le chapitre 5 détaille chacune de ces familles en mettant en évidence l'objectif qui est inscrit dans la politique éducative, une description des pratiques identifiées en lien avec cet objectif et les problématiques observées.

5. Présentation des pratiques de pilotage en lien avec les orientations de la politique sectorielle

5.1. Les pratiques visant la prise en charge des élèves en difficulté

La prise en charge des élèves en difficulté constitue au Togo une préoccupation récurrente et partagée des acteurs rencontrés étant donné la croissance très forte de la difficulté scolaire³² – en parallèle de l'augmentation des taux de scolarisation –, et l'absence globale de dispositifs réellement efficaces pour la prendre en charge.

Ce que prévoit la politique éducative

La prise en charge des élèves en difficulté – et à travers elle, la recrudescence de la difficulté scolaire dans l'enseignement de base – est très fortement liée à la politique sectorielle de gestion des flux (redoublement, maintien, orientation), notamment la politique de sous-cycles, qui interdit les redoublements à l'intérieur des sous-cycles³³.

Bien que cette politique se soit suivie d'une réduction des redoublements au primaire (de 21,5 % en 2011 à 13,7 % en 2018³⁴), sa mise en œuvre souffre de quelques difficultés car l'interdiction n'est pas toujours respectée par les enseignants³⁵. Face à cette situation, le PSE propose de sensibiliser la communauté éducative sur les avantages de l'interdiction des redoublements et d'appliquer scrupuleusement les dispositions de l'arrêté sur la mise en place des sous-cycles³⁶.

Surtout, en termes d'orientation pédagogique, le PSE préconise la généralisation du tutorat³⁷ comme « remède à la faible performance des apprenants ». Cette initiative, en partenariat avec l'UNICEF, accompagne en priorité les écoles disposant de PE. La mise en place du tutorat possède plusieurs avantages. D'abord, elle tire profit de ressources existantes et facilement mobilisables (les élèves eux-mêmes) et a, de fait, un coût réduit de mise en œuvre. L'initiative vise également à répondre à un problème de fond, à savoir l'augmentation significative de l'hétérogénéité des élèves en classe, générée précisément par la politique des sous-cycles. Cette hétérogénéité transforme le métier d'enseignant car l'appui aux élèves en difficulté devient une attente forte du système dans la mesure où les pratiques de remédiation deviennent indispensables.

³² Voir le PSE 2014-2025 : « *Le diagnostic du système éducatif est fondé sur une analyse des aspects quantitatifs et qualitatifs de son fonctionnement ainsi que sur sa gestion. On note des marges d'amélioration significatives mais insuffisantes de la qualité des acquisitions des apprenants.* »

³³ Le cycle d'enseignement primaire est décomposé en trois sous-cycles : CP1-CP2, CE1-CE2 et CM1-CM2. Les programmes sont conçus sur deux années consécutives avec interdiction de redoubler à l'intérieur d'un sous-cycle. Le redoublement ne peut intervenir qu'en fin de sous-cycle si l'élève n'a pas les compétences minimales requises pour continuer dans le sous-cycle suivant.

³⁴ RESEN 2018.

³⁵ RESEN 2018 : « *Les redoublements à l'intérieur des sous-cycles ne sont pas déclarés par les écoles lors du recensement scolaire du fait de l'interdiction.* »

³⁶ Arrêté 080/MEPSA/CAB/SG du 10 octobre 2012.

³⁷ Tutorat individualisé entre pairs : un élève plus fort aide un élève plus faible.

Si la mise en place du tutorat semble être une option pertinente du PSE, cette appréciation doit être tempérée par l'analyse des modalités d'accompagnement des acteurs de terrain dans sa mise en œuvre. En effet, en 2019, un atelier de présentation des résultats et de validation du rapport d'évaluation a été organisé en vue d'apprécier la performance de la stratégie du tutorat enfant-enfant développée dans les écoles primaires depuis 2015 dans le cadre du programme de coopération Togo-UNICEF.

L'efficacité des pratiques résultant de cette orientation pédagogique, qui vise à développer et systématiser les pratiques de remédiation, a été observée dans le cadre de ce diagnostic. Les acteurs de l'éducation, ayant bénéficié des nombreux ateliers de restitution³⁸ perlés tout au long de l'élaboration du diagnostic, ont été conduits à réfléchir sur les stratégies de remédiation adaptées à l'enseignement primaire et secondaire et pouvant contribuer au renforcement de la qualité de l'enseignement et à la réduction des taux de redoublement et d'abandon scolaire.

Les pratiques identifiées

Les observations empiriques démontrent que l'orientation du PSE sur la mise en place de tutorats et ses différentes formes³⁹ se répercute effectivement dans les pratiques pédagogiques des enseignants, sans nécessairement s'y limiter. Une première catégorisation sommaire des pratiques observées est réalisée dans l'encadré 2.

Encadré 2. Les pratiques de prise en charge des élèves en difficulté observées en classe

Dans les classes observées, le tutorat se met en place en complément d'autres dispositifs tels que le monitorat ou des cours de rattrapage. Voici les principales pratiques observées :

Le recours au tutorat en binôme pour des exercices de renforcement : encouragée dans la politique sectorielle, cette pratique consiste à responsabiliser des élèves (souvent plus forts) pour aider les plus faibles. La pratique s'organise pendant les cours et au moment des exercices d'application mais se décline selon différentes modalités en fonction des enseignants.

Le recours au monitorat au sein de petits groupes de niveau homogène, à partir du CE1 : les enseignants organisent les élèves en groupes en vue de les impliquer dans des activités d'apprentissage grâce à une multiplication des échanges verbaux au sein du groupe et une responsabilisation de ses membres avec la distribution de rôles dans chaque groupe. Le monitorat est aussi utilisé pour gérer les effectifs pléthoriques grâce à l'appui des élèves les plus performants, se rapprochant ainsi d'une forme d'enseignement mutuel⁴⁰.

La mise en place d'un système de tutorat/monitorat entre élèves en dehors des heures de classe : pour aider les élèves en difficulté dans certaines disciplines, un mécanisme d'aide est instauré dans certaines écoles le mercredi soir en dehors des heures de cours, avec un système de tutorat pour les élèves de CE et CM. Des binômes (un élève fort et un élève faible) sont constitués au sein de chaque classe. La composition des binômes varie en fonction de la discipline. Le tuteur apporte de l'aide à son camarade pour qu'il puisse réaliser une tâche. Cette pratique peut être faite par groupe où un élève plus fort aide plusieurs élèves faibles.

L'organisation de remédiations en dehors des heures de classe pour venir en aide aux élèves en difficulté : les enseignants organisent des cours de rattrapage en dehors des heures de classe (à 6 heures avant l'entrée en classe, le mercredi soir ou le samedi). Les samedis, certains enseignants se rendent chez les élèves pour assurer un suivi aux élèves en difficulté ou accompagner des élèves dans les groupes de travail à la maison.

³⁸ Ateliers de partage au niveau écoles, interétablissements, services déconcentrés et services centraux.

³⁹ Interindividuel, interclasses, petit groupe, mentorat extérieur...

⁴⁰ Technique consistant à élaborer des micro-ateliers d'entraînement sur des compétences en cours d'acquisition dont l'animation est prise en charge par un élève tuteur formé à cela. La classe est alors organisée en petits groupes d'élèves qui travaillent simultanément. Voir l'expérimentation en cours au Niger à partir de ce lien : <https://youtu.be/IKm0jH4kZlw>.

Les problématiques observées

Les données issues des entretiens indiquent que le tutorat – et plus globalement la prise en charge des élèves en difficulté – semble être laissé à l’initiative de chaque enseignant qui choisit un créneau et ses modalités. Ce constat a été dressé à partir de plusieurs situations partagées par les acteurs, notamment :

- certaines équipes pédagogiques disent regretter « *la faiblesse de l’accompagnement des encadreurs de proximité sur de telles innovations organisationnelles* », notamment pour les petites classes (CP1, CP2) pour lesquelles les enseignants avouent mettre difficilement en œuvre ces innovations ;
- la récurrence des témoignages indiquant la difficulté de trouver le temps pour des activités de remédiation sur le temps scolaire, compte tenu de la nécessité de finir le programme.

Peu accompagnés et se trouvant face à des injonctions paradoxales (faire de la remédiation et finir le programme) qui les mettent dans une situation d’inconfort, les enseignants se retrouvent dès lors à improviser des dispositifs de remédiation, le plus souvent en dehors des heures de cours. Cette augmentation du temps scolaire (matin, soir ou week-end) a pour conséquence une augmentation du temps de service de l’enseignant qui ne bénéficie pas nécessairement aux élèves les plus en difficulté. En effet, de nombreux élèves n’assistent pas à ces cours en raison de facteurs documentés (travaux domestiques, éloignement géographique et culturel de l’école).

Ces situations ont été partagées auprès des acteurs des services déconcentrés, dont les réactions ont permis d’éclairer les difficultés sur le terrain. En effet, si les agents interrogés ont pour la plupart mentionné l’existence d’un dispositif de formation sur le tutorat organisé par le ministère suite à la création des sous-cycles, avec notamment un module administré à tous les enseignants, ces agents ont aussi mentionné l’importance des difficultés rencontrées dans sa mise en place :

« Le contenu du module sur le tutorat est mal compris et mal administré car, selon ce module, le tutorat se fait en dehors de la classe... »

La difficulté de mettre en place un dispositif de formation qui accompagne les enseignants sur la prise en charge des élèves en difficulté autour de finalités partagées conduit donc à une dispersion des initiatives, plus ou moins aléatoires et qui ne sont plus stratégiquement pilotées, voire à un sentiment de disqualification des services déconcentrés qui ne se retrouvent pas dans les orientations proposées.

Une autre faiblesse majeure du dispositif de formation sur le tutorat décrite par un des agents interrogés tient à son ingénierie interne, qui fait trop peu de place au développement d’espaces pour articuler la théorie à la pratique. Selon cet agent, le tutorat renvoie à des gestes professionnels très sophistiqués qui impliquent la mise en place de cadres d’échanges entre pairs, seuls espaces pour que leurs conditions d’efficacité et de réussite soient identifiées, dans un processus impliquant de manière rapprochée les enseignants et les formateurs :

« Pour que ces formations soient efficaces, il faudra associer la théorie à la pratique (...) et mettre à disposition des enseignants la documentation (...) nécessaire. Les caractéristiques diversifiées et complexes de deux pratiques sont : la formation des binômes d'une manière rotative et la formation des groupes de travail impliquant les forts, les moyens et les faibles. Pour stabiliser ces gestes professionnels, il faudrait créer un cadre d'échange dans les secteurs pédagogiques et il faudrait faire une évaluation sur les différentes manières de mettre en œuvre le tutorat et le monitorat et retenir une pratique qui améliore mieux la performance des élèves. Pour les stratégies de partage entre pairs, il faudrait faire des mutualisations lors des animations pédagogiques dans les secteurs... »

Qui plus est, les observations de classe confirment d'importantes difficultés pour les enseignants à mettre en œuvre cette technique de tutorat⁴¹, qui n'est pas aussi simple que cela à mettre au profit des élèves en difficulté. Ces observations réalisées dans les classes par l'ENR montrent qu'il est urgent de stabiliser ces dispositifs de remédiation dont l'efficacité devra être davantage contrôlée par le niveau central. En effet, appuyer efficacement les élèves en difficulté implique de réfléchir à de nouvelles formes d'étayage. La complexité de cette activité justifie que sa mise en place ne se fasse pas par des enseignants isolés mais par des collectifs apprenants, en priorité des écoles en difficulté.

Encadré 3. Que disent ces constats en termes de pilotage de la qualité ?

La prise en charge des élèves en difficulté dans l'enseignement de base au Togo révèle un pilotage à deux vitesses :

- d'un côté, une **forte capacité du ministère à définir des stratégies**, y compris pour développer une vision : mettre en place une politique de sous-cycles pour réduire les redoublements, ce qui nécessite par ailleurs la définition d'une stratégie de généralisation de formes diversifiées de prise en charge des élèves en difficulté (tutorat, monitorat) pour faire face à la croissance de l'hétérogénéité des élèves suite à la politique des sous-cycles ;
- d'un autre côté, une **faible capacité du ministère à suivre et accompagner** la mise en œuvre de cette stratégie. Ceci se traduit notamment par l'insuffisance de mesures pour mettre les acteurs en situation d'expérimenter ces dispositifs innovants, expérimentations justifiées par leur complexité.

5.2. Les pratiques visant l'implication des parents et la mobilisation communautaire dans le suivi des acquis scolaires des élèves

La mobilisation communautaire constitue un enjeu majeur de l'éducation au Togo, du fait de l'importance de cette mobilisation dans la gestion et le financement du secteur⁴², mais aussi en raison d'une prise de conscience de l'importance de l'adhésion des parents pour renforcer la viabilité et la légitimité de l'institution scolaire.

⁴¹ Voir la séance filmée qui illustre les difficultés de mise en œuvre : <https://youtu.be/63vEwZHAD0g>.

⁴² Le RESEN 2019 indique que les communautés occupent avec le secteur privé le troisième poste de dépenses totales de l'État (16 %), derrière l'État et les partenaires (RESEN 2019, p. 106).

Ce que prévoit la politique éducative

Les enjeux sont colossaux car, sur le terrain, les données indiquent de nombreuses difficultés, préexistantes au présent PSE : une difficulté pour l'école de se rapprocher des communautés – notamment des milieux ruraux – et un processus de disqualification sociale⁴³ des familles vis-à-vis de l'école, qui se traduit concrètement par une faible participation, voire un évitement, par ces communautés des instances et projets qui veulent développer une gestion participative de l'école, à l'image des PE appuyés par l'UNICEF⁴⁴.

Encadré 4. Comment développer la mobilisation communautaire ?

Le PSE 2020-2030 ambitionne de développer cette mobilisation communautaire avec au moins trois grandes stratégies qui comportent des angles complémentaires :

- **La stimulation de la demande scolaire pour les familles des enfants vulnérables** (objectif 2) qui passe par une stratégie (S2.1) visant à limiter la contribution financière des parents en poursuivant la mise à disposition des manuels scolaires et l'augmentation de la couverture des cantines aux écoles des milieux défavorisés, ainsi que des actions plus ciblées sur les localités où les familles sont encore réticentes à la scolarisation, en particulier des filles et enfants handicapés (S2.2).
- **L'amélioration de la gouvernance des écoles** (objectif 13), par la généralisation des PE (S13.1). À la suite de l'expérimentation des PE, le Togo a opté pour leur généralisation. Les actions proposées dans ces projets viseront essentiellement l'amélioration des acquis scolaires ainsi que le maintien des enfants à l'intérieur du cycle. Les capacités de gestion budgétaire des COGEP seront renforcées (S13.2) et des outils de gouvernance participative tels que les tableaux de bord simplifiés seront développés.
- **La réduction des redoublements et des abandons au primaire** (objectif 6, S6.1) : cette stratégie se décline en un certain nombre d'activités de sensibilisation des parents, par exemple sur les raisons de la suppression des redoublements dans les sous-cycles, le suivi des devoirs des élèves, etc.

Les pratiques identifiées

Dans les écoles visitées – indépendamment de la question de la participation des familles au développement de l'offre scolaire et de la maintenance des bâtiments scolaires –, différentes stratégies des équipes pédagogiques ont été identifiées pour mobiliser les communautés dans le suivi des acquis des élèves. Ces stratégies tournent toujours autour de deux types d'activités :

- d'une part, les activités de sensibilisation des familles sur le suivi des acquis scolaires des enfants ;
- d'autre part, un recours massif aux répétiteurs pour suivre les enfants en difficulté, souvent sur la recommandation des directeurs aux parents.

La sensibilisation des parents à effectuer le suivi scolaire avec les équipes pédagogiques

L'arrêté n° 007 instituant les COGEP dans les écoles primaires préconise une franche collaboration des parents d'élèves avec l'école afin de résoudre les problèmes et de suivre les acquis scolaires. Par ailleurs, les services déconcentrés mobilisent une partie significative de leurs ressources dans des

⁴³ La disqualification sociale est une forme de mise à l'écart, de discrédit d'un individu qui se retrouve éloigné de la vie sociale ou économique.

⁴⁴ Voir notamment Charlotte Sedel, *op. cit.*, p. 6.

interventions d'appui aux équipes pédagogiques. Dans les écoles enquêtées, certains directeurs et leurs adjoints invitent souvent les parents individuellement à venir constater l'évolution du travail de leurs enfants. Ils organisent aussi des assemblées générales au cours desquelles ils exhortent les parents à suivre le rendement scolaire de leurs enfants.

Des visites à domicile sont aussi effectuées par les enseignants pour échanger sur l'effectivité du travail des enfants à la maison. Après les évaluations, des comptes rendus individuels sont faits aux parents à travers les cahiers de correspondance et les livrets scolaires. Dans ces écoles enquêtées, les agents ont reconnu la nécessité d'échanger avec les communautés, même si elles butent sur de nombreux obstacles qui semblent converger vers une représentation où les parents d'élèves ne remplissent pas leur rôle attendu. Se pose alors la question : quel est ce rôle et est-il à leur portée ?

Mise en place d'un système d'aide et de suivi des élèves en difficulté hors école par les aînés ou par les répétiteurs

Les observations et entretiens dans les écoles ont montré que les équipes de direction, dans le souci d'aider les enfants à réussir leur cursus scolaire, exhortent les parents à recruter des répétiteurs pour leurs enfants. Selon ces directeurs, les parents doivent veiller à ce que la répétition soit effective. Les directeurs disent faire de leur mieux pour s'enquérir des résultats de ces enfants afin d'alerter les parents.

Les problématiques observées

Au-delà de ces initiatives, l'analyse de la politique sectorielle indique une difficulté potentielle en matière d'impulsion d'une action qui n'explicite pas suffisamment la manière dont les problématiques très largement préexistantes seront surmontées. En effet, bien avant 2020, des données montraient l'existence d'un déficit d'appropriation de l'école par les communautés et notamment les familles⁴⁵, déficit qui possède un aspect structurel et qui cache une fracture culturelle entre l'école et les familles que l'institution n'a jamais réellement su surmonter. Cette fracture culturelle se caractérise par un sentiment de ne pas se reconnaître dans l'institution, perçue comme autre que soi-même, phénomène résumé par un directeur d'école interrogé qui explicite :

« Les communautés ne se sentent pas propriétaires de l'école. »

Cette fracture culturelle et ce sentiment d'étrangeté – voire d'exclusion – vis-à-vis de l'institution se traduisent par un phénomène beaucoup plus visible tel que la faible participation au fonctionnement des comités de gestion. De fait, on peut faire l'hypothèse que ces aspects socioculturels expliquent en grande partie le faible impact de dispositifs tels que les PE mais aussi d'outils comme les tableaux de bord, qui se sont davantage reposés sur le déploiement de technologies complexes sans que leur mise en place ait été suffisamment accompagnée d'une réflexion sur la façon d'impliquer activement les communautés dans les processus institués⁴⁶.

⁴⁵ Kossi Eli Senayah. 2018. *Participation des parents d'élèves au fonctionnement et à la gestion des établissements publics d'enseignement primaire et secondaire au Togo : analyse diagnostique*, université de Lomé.

⁴⁶ Le rapport d'évaluation des PE montre notamment comment la démarche s'est mise en place par le biais d'une surimplication des chargés de projet, notamment d'Aide et Action, au détriment d'une implication plus participative de la communauté (voir Charlotte Sedel, *op. cit.*).

Les dispositions du PSE semblent donc constituer des initiatives relativement indépendantes de ces problématiques structurelles. La généralisation des PE a été décidée alors même que les conditions d'extension de ce dispositif ne semblaient pas garanties, du fait de la faible appropriation de ce dispositif par les communautés (cf. le rapport d'évaluation⁴⁷). Par ailleurs, les mesures de stimulation de la demande de scolarisation restent polarisées sur des activités d'ajouts d'intrants, souvent initiées par les services déconcentrés⁴⁸, sans qu'il soit certain que les raisons de la faible demande de scolarisation, notamment dans certaines localités et cultures, puissent être surmontées avec ces ajouts d'intrants.

Encadré 5. En quoi les initiatives pour développer la mobilisation communautaire ne sont-elles pas en phase avec les enjeux qui sous-tendent le rapprochement de l'école des familles ?

Dans les écoles enquêtées, la majorité des enseignants et des directeurs interrogés relèvent la faible implication des parents dans le suivi des acquis scolaires des élèves. Pour surmonter cette faible implication des parents, un standard de propositions revient toujours dans le discours des acteurs à tous les niveaux, alors même que ces activités ont prouvé leur inefficacité. Il s'agit du standard F2S, c'est-à-dire : « Former les membres des COGEP et les enseignants », « Sensibiliser les familles » et « Sanctionner les directeurs ». L'inefficacité de ces pratiques a été documentée à deux niveaux :

- **Persistance de la faible implication des familles** : dans les écoles enquêtées, malgré les multiples sensibilisations menées çà et là et dont certaines sont supervisées par l'administration locale, l'implication des familles reste faible dans les instances de concertation, les absences des élèves et les abandons persistent (l'une des cibles majeures de la mobilisation communautaire, à côté des infrastructures).
- **Postulats en matière de représentation sociale sur lesquels reposent ces pratiques** : les activités de sensibilisation et de formation reposent toujours sur des modalités génériques d'intervention qui ne permettent pas d'aborder la problématique de la faible implication des familles dans toute sa complexité. Par exemple, la sensibilisation des familles est mise en avant dans le PSE et les PRDE pour répondre à tout problème lié à un manque d'incitation des familles à scolariser leurs enfants. Une analyse croisée de ces plans d'actions et des discours des acteurs sur ces pratiques de sensibilisation a permis d'observer que ces activités partent le plus souvent du postulat que le déficit vient des familles (qui ne comprennent pas l'intérêt de l'école par exemple), ce qui constitue une entrée réductrice pour aborder les problématiques liées à la mobilisation communautaire.

Les modalités d'intervention auprès des familles doivent intégrer la complexité des facteurs qui expliquent cette faible implication. Ainsi, les abandons scolaires doivent être analysés comme des symptômes d'une demande scolaire non satisfaite par l'école, qui expliqueraient alors un éloignement des familles des élèves les plus en difficulté. Sensibiliser les familles sur l'importance de l'école risque d'avoir peu d'impact si les raisons de cette demande non satisfaite ne sont pas élucidées. Au contraire, pour que les sensibilisations constituent des modalités plus efficaces d'intervention, il faut sans doute prolonger la réflexion sur la façon dont l'école peut se rapprocher de ces familles sans les mettre encore plus en difficulté mais plutôt en valorisant leur participation.

À ce titre, la collecte des données – parce qu'elle constitue un fort enjeu – sur le suivi des élèves en difficulté à la maison est de nature à permettre cette réflexion pour rapprocher l'école des familles en difficulté. Ceci implique toutefois une remise en question de la situation actuelle où ce suivi des

⁴⁷ Charlotte Sedel, *op. cit.*

⁴⁸ À titre d'exemple, un PRDE de l'une des régions enquêtées prévoyait 58 532 640 FCFA pour la sensibilisation des communautés et la formation des membres de COGEP sur les thématiques suivantes : la répartition des tâches ménagères entre les filles et les garçons, le rendement scolaire et l'assiduité des filles, les devoirs à la maison.

élèves en difficulté à la maison est caractérisé par la prédominance du recours aux répétiteurs sur recommandation des équipes pédagogiques, ce qui met en difficulté les familles qui n'ont pas les moyens de financer ces répétiteurs. Le tableau 3 montre ainsi que dans l'une des écoles visitées, 30 % des élèves bénéficient de répétiteurs. Cette aide coûteuse pour les parents se fait au détriment des familles les plus en difficulté financière. Ici, les inégalités de ressources viennent renforcer les difficultés scolaires.

Tableau 3. Exemple d'intervention des répétiteurs dans une école

	CP1	CP2	CE1	CE2	CM1	CM2	Total	Pourcentage
Nombre d'élèves bénéficiant de répétiteurs	17/54	17/42	05/32	09/38	04/34	19/36	71/236	30 %
Nombre de répétiteurs :	14	13	04	06	04	09	50	
• Le répétiteur est un étudiant	03	03	02	01	01	01	11	22 %
• Le répétiteur est un enseignant	00	00	00	00	00	05	05	10 %
• Le répétiteur est un parent impliqué comme tuteur	11	10	02	05	03	03	34	68 %

Voici le témoignage d'un directeur d'école de l'échantillon :

« Oui, nous sommes au courant de ces difficultés par rapport au coût et l'efficacité des répétiteurs... (...) Il faut sensibiliser les parents à solliciter l'aide des répétiteurs s'ils ont des moyens. C'est très bien de mettre les répétiteurs en contact avec les enseignants des élèves. On peut aussi solliciter l'accompagnement des ONG en matière de prise en charge des frais de répétition des enfants issus des familles démunies. En fait, on peut éviter de faire recours aux répétiteurs si les enseignants font bien leur travail. »

Les échanges avec les participants ont toutefois montré que cette situation n'était pas insurmontable et qu'elle dépendait en réalité assez fortement de la nature de la recommandation pour les devoirs à la maison. En effet, une proposition consisterait par exemple à sensibiliser les enseignants pour qu'ils puissent en équipe statuer sur les devoirs qu'ils donnent de manière à ce que les élèves puissent travailler sur des compétences en cours d'acquisition qui ne nécessitent aucun appui extérieur (pas de répétiteurs) mais seulement les conditions matérielles pour travailler seul à la maison après la classe sur un temps donné. C'est alors autour de ces conditions qu'il convient de négocier avec les familles (par exemple 30 minutes maximum au CP1 et CP2, dans un espace calme).

Cette proposition largement acceptée et défendue par les participants interrogés démontre qu'il est possible de rapprocher l'école des familles mais elle implique de repenser les manières de faire des uns et des autres, en premier lieu des acteurs de l'institution scolaire.

Encadré 6. Qu'est-ce que ces résultats disent en termes de pilotage de la qualité ?

Les initiatives de mobilisation des familles du PSE et des PRDE souffrent à la base d'une faible adéquation aux raisons très complexes qui expliquent l'éloignement des familles de l'école. Cette faible adéquation se matérialise par un ensemble d'initiatives qui partent de mauvais postulats, à savoir que les familles ne comprennent pas l'importance de l'école et n'en font pas assez pour leurs enfants, ce qui de fait condamne l'efficacité de ces actions dès le départ. En termes de pilotage, la mobilisation communautaire rencontre donc à la base le problème d'une impulsion de l'action (fonction n° 1) qui part des mauvais postulats et qui, malgré un effort très important d'intervention (fonction n° 2) auprès des familles (rencontres au sein de l'école, visites à la maison, etc.), conduit à un gaspillage d'énergie puisque les interventions tendent à moraliser davantage les familles et ainsi les mettre plus en difficulté, ce qui les éloigne encore plus de l'institution. À cela s'ajoute un problème plus global de suivi et d'appréciation de l'action (fonctions n° 3 et 4) puisque, depuis de nombreuses années, les mêmes pratiques se répètent malgré leur inefficacité, sans rétroaction perceptible pour voir comment faire mieux.

5.3. Les pratiques visant le renforcement de la formation initiale et continue des enseignants

Ce que prévoit la politique éducative

L'amélioration de la qualité de l'enseignement passe obligatoirement par des enseignants bien formés. Il existe donc une volonté politique de développer une stratégie globale de la formation initiale et continue des enseignants, déclinée localement dans des plans de formation. Toutefois, la formation initiale et continue des enseignants au Togo est confrontée à l'important enjeu de contribuer au développement professionnel des enseignants dans un contexte national caractérisé par plusieurs années de suspension du recrutement public et de la formation des enseignants dans les écoles de formation, ce qui a généré une recrudescence d'EV non formés dont les besoins en matière de formation continue demeurent très importants.

Encadré 7. La réforme de la formation des enseignants

Le PSE 2020-2030 envisage de réformer le dispositif de formation initiale et continue des enseignants, des formateurs et des encadreurs du système éducatif à travers la mise en œuvre des deux stratégies suivantes :

- **Transformation des ENI en écoles normales de formation des professeurs d'école avec pour implication (stratégie S4.1) :** la fin de l'accès par concours ; l'ouverture en permanence de la formation afin de mettre à la disposition des établissements du préscolaire et du primaire (publics comme privés) un nombre suffisant d'enseignants qualifiés ; l'allongement de la durée de la formation à deux ans.
- **Développement d'un plan de formation continue avec des cours modèles en ligne (stratégie S4.2) :** partant du constat que, dans la formation continue des enseignants, les nouvelles technologies sont largement sous-exploitées, voire inutilisées, le PSE prévoit à travers cette initiative le développement d'une banque de ressources en ligne avec des cours modèles dans toutes les matières et pour tous les niveaux au moyen d'une plateforme numérique gérée par le ministère des Enseignements primaire et secondaire, pour permettre aux enseignants d'améliorer leurs pratiques et réduire leur isolement. Ces cours seront développés et gérés par la Direction des formations avec l'appui de la Direction des technologies de l'information et de la communication. Il est prévu que ces ressources en ligne appuient la mise en œuvre des formations continues des plans triennaux des inspections, formations qui porteront en priorité sur l'amélioration des capacités des enseignants en français et en mathématiques pour le premier sous-cycle du primaire (CP1 et CP2).

Le rapprochement de ces stratégies avec la situation actuelle montre toutefois des écarts importants. En effet, les ENI sont toujours sans élèves-maîtres et, de fait, la stratégie d'ouverture en permanence des centres de formation n'est toujours pas effective, participant ainsi au déficit de ressources enseignantes à la disposition du système, notamment sur le terrain. Par ailleurs, le pilotage des

stratégies de formation continue au niveau des plans triennaux souffre de nombreuses lacunes, principalement en termes d'adéquation aux réalités du terrain et de plus-value des contenus proposés (pour plus de détails, voir le chapitre 4).

Les pratiques identifiées

De par la focalisation de cette étude sur l'immersion au sein des écoles et des services déconcentrés, les pratiques de pilotage identifiées se réfèrent davantage à la formation continue des enseignants qui a fait l'objet d'une analyse spécifique. Dans les écoles visitées, les stratégies de renforcement des capacités sont ainsi de deux types : formation *in situ* et mutualisation.

Encadré 8. Les pratiques de formation continue observées sur le terrain

La formation continue du personnel enseignant *in situ*

De nombreux enseignants n'ont pas reçu de formation initiale. Afin de renforcer les capacités du personnel enseignant non formé et de permettre à tout le personnel d'améliorer ses pratiques de classe en tenant compte des innovations, il est organisé une formation *in situ*, prioritairement pilotée par les directeurs d'école qui eux-mêmes ne sont pas formés. Cet accompagnement consiste généralement dans le visa des fiches de préparation des leçons et des cahiers journaux des enseignants après leur vérification, des visites de classe et des observations de séquences suivies d'entretiens-conseils ainsi que des journées pédagogiques. C'est d'abord par rapport aux observations notées au cours du visa que les directeurs effectuent des visites auprès de leurs adjoints. Cependant, certains enseignants disent solliciter les directeurs par rapport à leurs difficultés dans leur pratique de classe.

En ce qui concerne les journées pédagogiques, une programmation est faite par l'équipe d'encadrement (inspecteur, professeurs d'ENI et conseillers pédagogiques). À la rentrée, les dates sont communiquées par secteur et les thèmes à étudier y sont mentionnés. Une équipe d'enseignants prépare le contenu et, le jour J, cette équipe présente le sujet et la séquence, puis des échanges ont lieu. Les enseignants sont sollicités pour leur expérience et leurs compétences professionnelles. Celui qui expose la leçon fait partie de l'équipe. Tous les enseignants interrogés disent prendre part aux journées pédagogiques. Au sein d'une même école, les enseignants – en accord avec le directeur – peuvent organiser une cellule pédagogique composée d'une ou deux personnes qui préparent l'activité.

La mutualisation des expériences pour le maintien de la cohésion au sein de l'équipe pédagogique

Lors des investigations dans les écoles, des témoignages affirmaient une volonté de mutualisation des pratiques : « À chaque rencontre des maîtres, un partage des expériences sur les pratiques de classe se fait pour une mutualisation. La division au sein d'une équipe pédagogique est un élément indésirable rejeté par le corps enseignant au profit d'une bonne cohésion au sein du groupe... »

Des enseignants ont ainsi attesté :

« Quand un enseignant a besoin d'un document, il l'obtient facilement auprès d'un collègue. Quand quelqu'un rencontre une difficulté, les autres se mobilisent pour lui venir en aide... »

« Les enseignants se soutiennent dans la préparation de leurs leçons et tout marche bien... »

Cette collaboration entre enseignants permet plusieurs initiatives complémentaires dans le travail : composition de jury unique pour le choix des épreuves, leur passation et la proclamation des résultats, ainsi que la mise en place de groupes de tutorat entre les élèves de différentes classes ou de différents groupes scolaires. Lorsqu'un enseignant s'absente, les collègues proches de sa classe passent à tour de rôle donner des exercices aux élèves et demandent au major de surveiller ses camarades.

Les problématiques observées

La collecte des données sur le terrain indique l'existence d'un certain nombre de difficultés qui affectent l'efficacité des dispositifs de la formation initiale et continue, malgré l'existence d'initiatives documentées. Ces difficultés sont essentiellement liées à l'inadéquation des stratégies de formation initiale/formation continue aux réalités du terrain des écoles.

Cette faible prise en compte des réalités du terrain, notamment la composition des classes (effectif pléthorique et niveau hétérogène), concerne au premier rang la formation initiale des élèves-maîtres qui est polarisée sur un corpus théorique où la didactique des disciplines règne en maître et surdétermine les thématiques d'observation des élèves-maîtres lors de leur stage pratique. À ce titre, c'est la formation universitaire en elle-même qui ne se met pas en condition de renouveler son corpus théorique à la lumière de la richesse des questionnements qui émergent du terrain. Selon les participants interrogés, cette situation serait liée à l'ingénierie de formation qui prévoit un temps très insuffisant d'immersion sur le terrain et qui, de fait, ne serait pas suffisamment axée sur la mise en pratique des connaissances théoriques inculquées. Relevons les propos suivants :

« Les formations initiales (...) n'offrent pas suffisamment le temps de pratique à chaque enseignant. »

« Autrefois, on envoyait les normaliens dans différentes régions pendant trois mois... »

« Quinze élèves dans une école associée posent problème, avec des temps de stage pratique très insuffisants... »

L'inadéquation des dispositifs – voire des contenus – aux réalités du terrain concerne également les instances de formation continue. Leur plus-value même en est affectée. Cette situation se manifeste notamment par l'omniprésence des thèmes de didactique des disciplines dans les offres de formation, notamment lors des journées pédagogiques. Or, il est intéressant de noter que les participants interrogés ne remettent pas en cause des thématiques de didactique mais interrogent leur omniprésence du fait qu'elles ne sauraient susciter l'intérêt de tous.

« Les formations se déroulent au niveau des secteurs sous la responsabilité du chef de secteur et supervisées par le personnel d'encadrement. Le contenu, c'est la didactique des disciplines... »

« Les espaces de formation continue ne sont pas toujours efficaces car les thèmes choisis ne répondent pas souvent aux besoins des enseignants... »

« S'il y a une plus-value, il n'y a pas perte de temps, quelle que soit la manière de l'organisation, mais si c'est une thématique du type Comment enseigner la grammaire au CE1, alors ça ne peut pas intéresser tout le monde... »

De plus, les entretiens et les observations indiquent que cette polarisation sur des sujets de didactique conduit à ce que les journées pédagogiques – voire les espaces de partage d'expériences – se focalisent sur un ensemble de normes (leçons modèles, harmonisation des progressions, etc.) qui réduit la capacité des acteurs à disposer de processus favorables à l'analyse et à la transformation de leurs pratiques professionnelles. Par exemple, la généralisation des leçons modèles a conduit, au sein des espaces tels que les journées pédagogiques, à une application très rigide de cette démarche avec des séances tendant à s'orienter majoritairement sur un partage des « bonnes manières » de faire la leçon. Or, ces bonnes manières renvoient le plus souvent à l'application de standards sur un schéma type de déroulement d'une leçon qui constitue une approche réductrice de la nature et des enjeux des pratiques d'enseignement/apprentissage et qui, par ailleurs donne toujours une forme de pseudo-connaissance aux enseignants les plus expérimentés qui, eux, maîtrisent ces standards.

« Les anciens enseignants étouffent souvent les jeunes qui viennent des institutions de formation. »

Pour ces raisons, ces espaces ne permettent pas aux enseignants de partager et d'analyser avec leurs pairs les difficultés professionnelles qu'ils rencontrent, approche qui demande un dépassement de la didactique pour une analyse de problématiques plus transversales. Ce sont les enseignants novices qui en pâtissent le plus puisque ce sont essentiellement eux qui ont besoin de construire, de préférence avec leurs pairs, une connaissance et un agir réflexif⁴⁹ des problématiques qui vont impacter leur entrée dans le métier, notamment le fait d'enseigner dans des classes multigrades et hétérogènes.

Enfin, il n'a pas été documenté d'initiative spécifique qui semble à la hauteur de ces enjeux. Si le PSE entendait mettre en place une approche rénovée de formation continue, basée notamment sur des cours-modèles en ligne, l'enquête indique que cet ensemble d'activités rencontre d'importantes difficultés de mise en œuvre, ce qui fait que les enseignants semblent ne pas en être encore bénéficiaires. De plus, ce recours au numérique ne semble pas en lui-même répondre à la nature des difficultés qui affectent la plus-value des leçons modèles pratiquées sur le terrain et qui résident davantage dans leur approche fortement stéréotypée des manières de conduire les leçons.

Les évolutions récentes de la formation initiale ne semblent pas non plus de nature à pouvoir surmonter les déficits structurels des ingénieries dans leur capacité à intégrer les réalités du terrain. Cette situation demande principalement un effort de réforme structurelle pour la mise en place d'une articulation théorie-pratique, avec notamment une inversion de la logique actuelle à l'œuvre dans les maquettes de formation, en actant que seules les théories pratiques font sens pour les enseignants (c'est-à-dire celles issues d'une théorisation des acquis des stages pratiques) et que leur identification nécessite la mise en place de séances d'analyse des pratiques professionnelles conduites par les formateurs et de manière régulière pendant l'immersion sur le terrain. Le caractère structurel de ces réformes, qui détermine la pertinence et l'adéquation de la formation initiale aux réalités du terrain, est néanmoins handicapé au Togo par un obstacle conjoncturel significatif : les écoles normales de formation des professeurs d'école, depuis plusieurs années, n'accueillent plus d'élèves-maîtres, même après la récente décision (2022) du ministère de lancer un concours de recrutement d'enseignants fonctionnaires, cohorte de néotitulaires qui seront directement affectés sur le terrain sans passer par les écoles de formation.

⁴⁹ « Le sujet prend ainsi sa propre action, ses propres fonctionnements mentaux comme objets d'analyse et essaie de percevoir sa propre façon d'agir. » Source : C. Bouissou, S. Brau-Antony. 2005. « Réflexivité et pratiques de formation », *Carrefours de l'éducation*, n° 20, disponible sur <https://www.cairn.info/revue-carrefours-de-l-education-2005-2-page-113.htm> (consulté en avril 2023).

Encadré 9. Que disent ces résultats en termes de pilotage de la qualité ?

Les stratégies de formation initiale et de formation continue souffrent à la base d'une faible adéquation aux réalités du terrain – notamment la composition des classes (effectifs pléthoriques et hétérogènes) – qui impacte l'entrée dans le métier et l'efficacité de l'action enseignante. Ce déficit initial (fonction n° 1) condamne dès le départ l'efficacité de l'ensemble de l'offre existante, que ce soit en matière de formation initiale ou de formation continue.

En termes de pilotage, la formation initiale et la formation continue rencontrent de ce fait le problème d'une impulsion (fonction n° 1) en inadéquation avec la complexité du terrain et qui, malgré un effort très important d'intervention (fonction n° 2), se traduit par une pluralité d'initiatives (visites de classes, journées pédagogiques, etc.) conduisant à un gaspillage d'énergie. En effet, les véritables raisons et problématiques à l'origine des difficultés rencontrées par les enseignants sont insuffisamment abordées dans les séances trop focalisées sur les bonnes manières de faire les leçons. Ce problème récurrent induit un problème plus global de suivi et d'appréciation de l'action en matière de formation initiale et de formation continue (fonctions n°s 3 et 4) puisque, depuis de nombreuses années, les mêmes pratiques se poursuivent malgré leur inefficacité.

Enfin, la réforme en cours des ENI est toujours en attente de mise en œuvre tandis qu'une nouvelle cohorte d'enseignants fonctionnaires régionaux est recrutée sans passer par ces centres de formation.

5.4. Les pratiques visant le développement d'un gouvernement scolaire qui lutte contre les violences à l'école et promeuve la réussite pour tous

La création d'un environnement protecteur est une condition nécessaire au maintien des élèves à l'école, notamment des filles. Plusieurs études⁵⁰ ont montré que l'accès à l'hygiène, à la santé ainsi que la lutte contre les violences en milieu scolaire contribuent non seulement au respect des droits de l'enfant mais permettent également d'améliorer ses résultats scolaires et la poursuite de sa scolarité.

Par ailleurs, l'une des finalités de tout système éducatif est de fournir des compétences aux individus, leur permettant de s'insérer sur le marché du travail, ce qui est une des conditions de la promotion de la réussite pour tous.

Ce que prévoit la politique éducative

La protection des enfants constitue au Togo une priorité du ministère, qui dispose notamment dans sa politique sectorielle (PSE 2014-2025) d'une stratégie de sensibilisation contre la violence sous toutes ses formes en milieu scolaire. La protection des enfants s'appuie aussi sur un arsenal législatif important. Les principaux textes de référence nationaux sont les suivants :

- la Constitution de la Quatrième République du Togo ;
- le Code de l'enfant ;
- la loi n° 2005-009 du 3 août 2005 relative au trafic d'enfants au Togo ;
- la loi n° 017-2007 du 6 juillet 2007 portant Code de l'enfant ;
- le décret n° 2008-103/PR du 29 juillet 2008 déterminant la procédure de l'adoption d'enfants au Togo ;
- le Module de formation sur les violences en milieu scolaire ;
- le Code de discipline positive de l'ONG Plan Togo⁵¹.

⁵⁰ UNICEF. 2021. *La situation des enfants dans le monde 2021 – Dans ma tête : promouvoir, protéger et prendre en charge la santé mentale des enfants.*

⁵¹ Plan International Togo s'efforce de promouvoir les droits des enfants et des jeunes, ainsi que l'égalité pour les filles partout au Togo.

En parallèle de ces dispositions nationales, des engagements internationaux et nationaux ont été pris par le Togo sur le droit à l'éducation et à la protection des enfants, ainsi que sur l'élimination de toutes les formes de discrimination et de violence contre les enfants, y compris à l'école.

Ces engagements constituent d'importants repères auxquels le gouvernement, les organisations de la société civile et tous les citoyens soucieux de la protection des droits humains et des droits de l'enfant peuvent se référer pour orienter leurs revendications ou leurs politiques, d'autant plus dans le domaine de l'éducation, pour assurer un environnement scolaire sûr et protecteur.

Encadré 10. Les instruments internationaux et régionaux des droits de l'enfant

Ces instruments sont les suivants :

- la Convention relative aux droits de l'enfant ;
- la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant ;
- les Conventions n^{os} 138 et 182 de l'Organisation internationale du Travail ;
- la Déclaration de Libreville III (2003) ;
- l'accord multilatéral de coopération en matière de lutte contre la traite des enfants en Afrique de l'Ouest ;
- l'Accord multilatéral de coopération régionale de lutte contre la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants en Afrique de l'Ouest et du Centre du 6 juillet 2006 ;
- le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication des enfants dans les conflits armés (juin 2004) ;
- le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène les enfants (juillet 2004).

Au regard de ce qui précède, on peut dire qu'il existe au Togo des instruments institutionnels et juridiques de protection des enfants. Ces instruments offrent un cadre pour appuyer la législation nationale en matière d'éducation et de violence en milieux scolaire et familial.

Concernant plus spécifiquement la question du genre et de la réussite scolaire des jeunes filles au Togo, Salamatou Bilabena⁵² (2009) a démontré que la sexualisation des rôles, l'irresponsabilité de certains enseignants, l'injustice et l'abus d'autorité des directeurs d'établissement, la réticence des parents à investir dans les études des filles, l'intimidation des camarades garçons et l'attitude des jeunes filles elles-mêmes sont les principaux facteurs de l'échec scolaire et du décrochage des filles au fur et à mesure du parcours scolaire.

Les pratiques identifiées

Selon les acteurs interrogés dans les écoles visitées, bien que les cas de violence dépendent en général des contextes propres aux écoles, la violence en milieu scolaire doit être prise au sérieux. Des cas de violence entre élèves et sur les élèves ont par ailleurs été observés par l'équipe de recherche, notamment pendant les récréations.

« Oui, il existe une forme de violence entre les élèves. Nous n'avons pas d'outils pour traiter ces cas... »

« Oui, nous avons beaucoup de problèmes liés à la violence : accusation de vol, de sorcellerie, la brutalité de certains élèves, les insultes, la moquerie, le travail de certains élèves qui entraîne la jalousie des autres. Il y a aussi un complexe de supériorité de certains élèves... »

⁵² S. Bilabena. 2009. *Genre et éducation*, thèse de l'université d'Aix-Marseille.

La principale initiative identifiée pour agir contre ces violences en milieu scolaire, en excluant les dispositifs juridiques issus de la protection de l'enfance, est le dispositif « gouvernements d'enfants » mis en place dans le cadre du projet École amie des enfants. Ces gouvernements ont pour mission de :

- prévenir les violences en milieu scolaire ;
- régler les conflits entre les élèves ;
- lutter pour le respect des droits des enfants ;
- dénoncer les cas de violence en milieu scolaire.

Par ailleurs, des enseignants interrogés ont indiqué mettre en place des sensibilisations aux faits de violence auprès des élèves :

« Il n'existe pas d'outils mais nous profitons des thèmes de l'éducation sociale pour sensibiliser et rappeler les élèves à l'ordre, ceci au mât du drapeau pour tous, ou en classe... »

« Se faire assister d'un dispositif sécuritaire dans nos écoles (police), bénéficier de visites régulières des chefs traditionnels, du maire et les autorités éducatives et utiliser la projection de films véhiculant la paix, la non-violence, la tolérance, le vivre ensemble... »

Les problématiques observées

Malgré l'existence de nombreux textes réglementaires et de stratégies nationales en matière de protection des enfants au Togo, de campagnes de sensibilisation menées auprès des enseignants, des communautés, des parents et des élèves, les violences subsistent au sein des écoles.

L'enquête menée sur le terrain apporte des exemples de violences en milieu scolaire, que ce soit entre les élèves ou sur les élèves. Ces faits sont notamment liés à l'incapacité des dispositifs existants à dépasser une approche axée sur le conseil et la moralisation envers les fautifs de violence plutôt que de contribuer à promouvoir des dynamiques plus inclusives afin de réduire structurellement les faits de violence, par exemple par l'incitation à la mise en place de projets au sein de l'école pour permettre aux élèves victimes ou porteurs de violence de s'intégrer dans une autre dynamique. Précisons plusieurs illustrations de cette analyse :

- L'expérience du gouvernement scolaire semble insuffisante pour adresser ces enjeux, puisque sa mise en œuvre est fortement réductrice, du moins dans les écoles observées où son mandat est surtout de faire respecter le règlement intérieur.
- Les programmes de sensibilisation ont pour principale finalité de produire de la recommandation qui constitue en elle-même un ensemble d'éléments pertinents mais, faute d'être accompagnés de projets de transformation, leur impact reste réduit.

Se pose alors la question de savoir dans quelle mesure il est possible de promouvoir des dynamiques plus inclusives pour réduire structurellement les violences, en s'appuyant sur les initiatives et les cadres d'action existants. À ce titre, il est intéressant de se pencher davantage sur le Cadre stratégique de lutte contre les violences basées sur le genre en milieu scolaire au Togo, élaboré en janvier 2018 et qui propose des recommandations pour réduire les violences en milieu scolaire.

Encadré 11. Stratégies prescrites pour réduire les violences en milieu scolaire

- Créer un environnement sain et inclusif.
- Susciter une adhésion de tous les acteurs autour de l'école.
- Organiser une gestion transparente et démocratique.
- Développer une prise en charge efficace des besoins de l'école.
- Être prêt à apporter assistance et soutien aux élèves.
- Être attentif à ce que dit l'élève. S'assurer qu'il comprend.
- Être souple afin de répondre aux besoins de l'élève.
- Être prêt à faire appel à un animateur conseiller, demander un délai supplémentaire, recourir à un co-animateur au cas où l'élève aurait besoin de soutien émotionnel immédiat.
- Porter une attention constante aux élèves.
- Distribuer équitablement les rôles entre les filles et les garçons à l'école.
- Avoir toujours un conseiller ou une personne qualifiée et disponible pour aider les élèves à discuter de leurs sentiments.

***A contrario*, ces attitudes ne réconfortent pas :**

- Interrompre, ridiculiser ou susciter la honte de l'élève.
- Critiquer ou blâmer l'élève.
- Refuser d'interroger l'élève qui veut intervenir.
- Juger négativement l'élève.
- Négliger les élèves.
- Minimiser ou ignorer les sentiments d'un élève.
- Mettre l'élève dans un environnement menaçant.
- Essayer de distraire ou de détourner l'attention d'un élève de ses sentiments.
- Violer le caractère confidentiel des sentiments d'un élève.

En lien avec l'analyse précédente, il ressort de ces recommandations génériques au moins deux enjeux à analyser plus spécifiquement pour promouvoir des dynamiques plus inclusives afin de réduire structurellement la violence à l'école dans toutes ses composantes :

- **La prise en compte de l'expérience psychoaffective de l'élève** : Pour qu'un élève réussisse, il est souhaitable qu'il fasse l'expérience d'une école où les enseignants sont en capacité de l'aider à progresser. La dimension affective constitue une des clés des conduites intellectuelles qui doivent être mobilisées dans un groupe d'apprenants.
- **Le développement de la bienveillance des enseignants** : Ici, le terme « bienveillance » signifie « la nécessité de *veiller beaucoup* à... » plutôt que d'être seulement « *gentil avec* »... Cette veille permanente doit être assurée collectivement par l'équipe éducative sur ce qui se joue dans la présence de tous les enfants à l'école et l'apprentissage de leur métier d'élève qui devient central dans la posture des enseignants d'un établissement scolaire. Pour mesurer cet effet cumulé « maître et établissement », il suffit de demander l'avis des parents d'élèves les plus éloignés sociologiquement de l'école pour avoir une mesure assez fiable de cette posture individuelle et collective.

Se pose alors la question de la possibilité de développer beaucoup plus fortement au sein de l'école des activités qui répondent à ces deux enjeux, qui renvoient à la fois à des aspects centraux de la posture de l'enseignant et de l'élève, et qui sont déterminantes dans la capacité de l'école à être un espace inclusif et producteur de bien-être. Ces activités peuvent être des initiatives qui permettent aux élèves victimes ou initiateurs de violences de s'insérer dans des projets collectifs susceptibles de produire de la cohérence, comme des jardins scolaires ou encore des activités qui développent la prise de responsabilité et le pouvoir d'agir, par exemple au sein du gouvernement scolaire.

Face à ce type d'initiatives qui a été partagé auprès des participants de l'enquête au sein des espaces de réflexion, les réponses données restent relativement générales, validant la pertinence de ce type d'initiatives sans que l'équipe de recherche ait pu analyser les conditions de faisabilité de ces axes de réflexion qu'il semble pourtant intéressant de prolonger. Cet allongement de la réflexion passe probablement par une clarification des compétences nécessaires pour entretenir un jardin scolaire (préparation du terrain, semis, arrosage, protection des cultures, récolte et consommation en circuit court, calcul de rentabilité, etc.) ou pour assumer une responsabilité au sein du gouvernement scolaire, notamment par les enfants des familles éloignées culturellement de l'école. De telles initiatives, impératives pour ancrer l'école dans son milieu et développer un sentiment d'appartenance des élèves, des enseignants et surtout des familles restent toutefois au Togo un enjeu majeur qu'il faudra approfondir dans des recherches additionnelles.

Encadré 12. Que disent ces résultats en termes de pilotage de la qualité ?

Le pilotage des initiatives de bien-être et de la protection des enfants dans l'enseignement primaire au Togo se caractérise par une ambivalence liée à l'existence d'un arsenal de normes, dispositifs et initiatives relativement important (fonctions n^{os} 1 et 2) qui semble toutefois avoir un impact très modéré sur la réduction de la violence en milieu scolaire (fonction n° 4).

Le diagnostic éclaire cet impact modéré qui est très certainement lié au fait que les gouvernements scolaires, de même que les pratiques de sensibilisation, peinent à accompagner la construction d'initiatives collectives (fonction n° 3) susceptibles de réduire la violence scolaire car ces dispositifs et initiatives restent souvent polarisés sur une production de normes ou de recommandations génériques qui n'aident pas à construire des projets de transformation.

5.5. Les pratiques visant la gestion de l'offre scolaire et le déploiement des EV

Le Togo connaît une croissance démographique rapide. En effet, d'ici 2030, les prévisions indiquent que la population togolaise dépassera les 10 millions avec une proportion de jeunes importante (37 % de moins de 15 ans contre 41,7 % en 2010⁵³). Des efforts importants devront donc continuer à être menés pour suivre la demande en éducation (construction d'infrastructures, recrutement et formation des enseignants, mobilisation stratégique des corps d'encadrement, appui aux services déconcentrés, etc.).

Ce que prévoit la politique éducative

L'augmentation de la demande scolaire entraîne le recours à un personnel enseignant ayant des statuts différents, dont celui des EV. Ces derniers sont recrutés et payés sur des initiatives communautaires avec une forte implication des parents d'élèves. Il ressort des échanges avec les

⁵³ Source : RESEN Togo 2018.

responsables du niveau régional qu'ils ont des difficultés à gérer cette situation. Malgré les tentatives de l'État d'éradiquer ce corps particulier d'enseignants, de nombreuses écoles ont encore recours aux EV pour combler le déficit en personnel enseignant. En 2018, les EV s'élevaient à 6 673 dans le primaire sur 24 800 enseignants au total, soit 27 % dans le primaire⁵⁴.

Entre 2011 et 2017, le Togo a connu une augmentation importante de la dépense unitaire salariale des enseignants fonctionnaires. Celle-ci a augmenté, en valeur réelle sur la période, de 37 % dans l'enseignement primaire, 27 % au collège et 45 % au lycée. En comparaison avec des pays de la sous-région à niveau de richesse comparable, la dépense unitaire salariale enseignante au Togo est 1,8 à 2,5 fois supérieure⁵⁵. Cette dépense unitaire salariale élevée engendre le recours à des EV non formés, pris autrefois partiellement en charge sur le budget de l'État (à un coût nettement plus bas que les enseignants fonctionnaires) et aujourd'hui par les comités des parents d'élèves. Une privatisation progressive (les effectifs croissent plus rapidement dans les écoles privées à tous les niveaux d'enseignement) et le recours à des EV dans les écoles publiques alourdissent les dépenses d'éducation des familles et risquent d'hypothéquer les objectifs d'un enseignement de base pour tous (4 % des jeunes Togolais n'accédaient pas à l'école primaire en 2017).

Les pratiques identifiées

La collecte des données au niveau des écoles a permis de relever que c'est essentiellement l'implication de la communauté scolaire qui permet de prendre en charge le salaire des EV. Selon les enseignants :

« La bonne collaboration entre la communauté et l'école assure une prise en charge des enseignants volontaires qui bénéficient d'une rémunération mensuelle... Dans les écoles où cette implication fait défaut, les enseignants volontaires sont laissés pour compte. »

Des tensions semblent apparaître lorsque les parents sont prêts à soutenir un des leurs comme EV, au lieu d'un diplômé qui viendrait d'une autre région. Les échanges avec les acteurs du niveau régional ont montré que la répartition du personnel enseignant est très délicate, en raison d'une demande en ressources humaines très supérieure à l'offre. Les EV sont donc toujours très sollicités.

Par ailleurs, lors du dernier recrutement d'enseignants de la fonction publique, de nombreux candidats EV qui n'ont pas réussi ce concours ont perdu leur place dans leur établissement.

⁵⁴ Source : RESEN Togo 2018.

⁵⁵ Source : RESEN Togo 2018.

Encadré 13. Que disent ces données en termes de pilotage de la qualité ?

Une contribution financière importante des familles pour l'éducation de leurs enfants : Les familles togolaises, en moyenne, contribuent très fortement aux dépenses éducatives de leurs enfants puisque plus de la moitié (56 %) des dépenses courantes en éducation cumulant dépenses de l'État et dépenses des ménages est supportée par les familles⁵⁶.

Une incohérence dans l'allocation des enseignants dans les écoles avec des implications en matière d'équité : L'allocation des enseignants dans les écoles primaires publiques est problématique au Togo. En 2018⁵⁷, 41 % de l'allocation des enseignants dans les écoles primaires publiques ne tenait pas compte des effectifs mais d'autres facteurs. Au-delà d'un problème de gestion et d'efficacité de la dépense publique en éducation, cela pose également un problème d'équité dans la mesure où les enseignants fonctionnaires sont très peu déployés dans les zones rurales défavorisées où se trouvent les familles les plus pauvres. Ces familles sont donc obligées de recourir à des EV (non formés) pour la scolarisation de leurs enfants. Les EV constituent ainsi un palliatif à l'insuffisance des enseignants déployés dans certaines parties du territoire.

Un statut précaire qui ne repose sur aucune base légale : Les EV sont fortement présents dans l'offre éducative mais ne figurent pas systématiquement sur le registre de l'État. Certains acteurs regrettent que « *beaucoup fassent preuve d'un manque de conscience professionnelle* », ce qui nécessiterait une clarification de leur statut pour en faire une ressource publique fiable. Par ailleurs, le recrutement des EV dans les établissements ne repose sur aucune base légale. Leur traitement salarial n'est pas conforme aux normes du métier et reste donc à stabiliser.

Les problématiques observées

Le niveau académique et la capacité d'enseigner des EV sont difficilement contrôlables par le système éducatif, l'organisation et le suivi de leur formation pédagogique posent question

Le non-recrutement systématique d'enseignants chaque année pour combler les départs à la retraite et/ou pour faire face à la demande scolaire croissante accentue le recrutement des EV par les communautés à titre palliatif, mais précarise de plus en plus la fonction enseignante. Par ailleurs, beaucoup d'EV n'étant pas formés, l'encadrement des élèves n'est pas systématiquement de qualité. Une meilleure organisation des EV pour valoriser ce corps particulier d'enseignants permettrait-elle de résoudre l'insuffisance du personnel pédagogique dans les écoles publiques ? Un tel processus nécessiterait sans doute la mise en place d'un dispositif impliquant leur formation initiale et continue pour que leurs prestations soient plus efficaces.

Encadré 14. Les éléments du recrutement en cours (juin 2022)

Un concours de recrutement d'enseignants fonctionnaires a été ouvert en 2022 avec 3 000 postes (préscolaire 510, primaire 1 780, 1^{er} cycle du secondaire 361, 2^e cycle du secondaire 349).

Les conditions à remplir pour le préscolaire et primaire : être âgé de 18 à 40 ans, titulaire du baccalauréat 2^e partie et du certificat d'aptitude pédagogique 1^{er} degré, ou du certificat élémentaire d'aptitude pédagogique et du certificat d'aptitude pédagogique 1^{er} degré. Les EV et les volontaires nationaux de l'enseignement régulièrement recensés lors du contrôle effectué en 2018, âgés de 18 à 50 ans au plus, sont autorisés à faire acte de candidature.

Nature des épreuves : une épreuve unique de culture générale, d'une durée de 3 heures.

Affectation régionale : les candidats retenus à l'issue du concours sont affectés principalement dans les régions qu'ils ont choisies au moment de la candidature au concours.

⁵⁶ Source : RESEN Togo 2018.

⁵⁷ Source : RESEN Togo 2018.

Répartition régionale des postes

REGIONS	PRESCOLAIRE	SCOLAIRE	%Total
Savanes	80	205	12%
Kara	70	255	14%
Centrale	90	270	16%
Plateaux-est	90	290	17%
Plateaux-ouest	65	200	12%
Maritime	95	380	21%
Grand-Lomé	20	180	9%
Total	510	1780	

La formation des enseignants et leur affectation là où il est plus difficile d'enseigner

Comme pour les disparités liées au genre⁵⁸, les disparités liées au milieu de résidence impactent négativement de sept points les enfants de milieux ruraux⁵⁹ quant à leur probabilité d'achèvement du primaire. La région des Savanes concentre la proportion la plus élevée d'enfants non scolarisés (22 %)⁶⁰.

Ainsi, les disparités liées au niveau de vie commencent dès l'accès à l'école et s'accroissent considérablement au fur et à mesure que l'on avance dans les cycles d'enseignement. Du point de vue des résultats scolaires, la région des Savanes et la région Centrale présentent des taux d'admission au certificat d'études du premier degré très inférieurs à la moyenne nationale puisqu'un enfant sur deux échoue à cet examen, avec des difficultés importantes concentrées sur la maîtrise du français pour quatre élèves sur cinq⁶¹ à ce stade de la scolarité.

S'il ne s'agit pas seulement que tous les enfants accèdent à l'école mais que tous puissent acquérir les compétences de base adéquates et utiles à leur développement socio-économique et à celui de leur pays, la question de l'allocation des moyens aux établissements⁶² – et notamment celle du recrutement, de la formation et de l'affectation des enseignants – se pose avec acuité.

En 2018⁶³, près d'une école primaire sur deux disposait d'un ou de plusieurs enseignants qui n'étaient pas titulaires du diplôme professionnel requis. 60 % de ces écoles disposaient d'enseignants non fonctionnaires⁶⁴. Autrement dit, la majorité des établissements publics primaires dispose encore d'enseignants dont la formation et le statut professionnel sont hétérogènes.

⁵⁸ Source : RESEN 2018. « Dans le second cycle du secondaire, les chances d'accès au lycée sont deux fois moindres pour les filles. »

⁵⁹ Source : RESEN 2018. Les établissements localisés en milieu rural représentaient 71 % de l'offre scolaire en 2018 ; 22 % de ces établissements sont en *apatams* (construction légère formée d'un toit fait de végétaux soutenu par des piquets).

⁶⁰ Source : RESEN 2018.

⁶¹ Source : RESEN 2018, données 2017.

⁶² Source : RESEN 2018. « On note que seulement 8 % des écoles primaires publiques comptent une moyenne de plus de 60 élèves par enseignant, tandis que, dans près de la moitié des écoles primaires publiques (48 %), il y a moins de 40 élèves par enseignant en moyenne. »

⁶³ Source : RESEN 2018.

⁶⁴ Source : RESEN 2018. « Nombre d'enseignants en 2018 en primaire : 18 127 fonctionnaires et 6 673 volontaires, soit 37 % de volontaires mais une stagnation de ce nombre entre 2011 et 2018 ».

De fait, la question de la cohérence de l'allocation des enseignants aux écoles semble être récurrente au Togo. En effet, les données collectées dans le cadre du Rapport d'État du système éducatif national (RESEN) 2018 mettaient de nouveau en évidence qu'une école primaire publique scolarisant par exemple 200 élèves peut avoir entre deux et neuf enseignants. Cependant, pour nuancer ces données, il est fortement probable que le recours aux EV ait permis d'améliorer sensiblement le degré de cohérence dans l'affectation des enseignants aux écoles primaires publiques en jouant le rôle de variable d'ajustement.

Enfin, une information importante à prendre en compte dans le pilotage du système, notamment dans le dialogue des DRE avec les IEPP, consiste à comparer le ratio élèves/maître moyen au plus près du terrain dans les circonscriptions des inspections. Cette comparaison révèle une variabilité de ce ratio de 30 à 70⁶⁵, ce qui est assez considérable.

5.6. Les pratiques visant la mobilisation de l'encadrement de proximité pour un appui stratégique auprès des écoles les plus en difficulté

Le déficit en personnes-ressources pour l'encadrement des enseignants (conseillers pédagogiques et inspecteurs de l'Éducation nationale) et la rareté de directeurs chevronnés rendent plus difficiles les missions de proximité de ces acteurs. En 2022, pour 62 inspections préscolaires et primaires, le système éducatif togolais ne disposait que de 24 inspecteurs. Par ailleurs, la majorité de la cohorte de directeurs d'école formés à l'ENI de Lomé entre 1984 et 1990 est aujourd'hui à la retraite. Enfin, les directeurs d'école recrutés entre 1990 et nos jours sont pour la plupart formés sur le tas et titulaires uniquement du brevet d'études du premier cycle. Cette situation justifie pour partie la carence actuelle en encadrement de proximité.

Ce que prévoit la politique éducative

Un schéma directeur des formations pour le renforcement des capacités des personnels d'encadrement a été élaboré en 2007 avec un concours national de recrutement des élèves-conseillers et élèves-inspecteurs qui bénéficient de deux années de formation alternant la théorie et la pratique (validation d'une licence professionnelle et Master 2 professionnel) mises en œuvre par l'INSE (université de Lomé).

La réforme de l'enseignement de 1975⁶⁶ stipule que la rentabilité (sic) d'une école dépend de la qualification professionnelle du personnel enseignant et d'encadrement formé en nombre suffisant. Aussi, on assiste à une mesure de rattrapage en 2021 concernant les corps d'encadrement : le recrutement et la formation de 65 inspecteurs et 138 conseillers pédagogiques de l'enseignement préscolaire et primaire, qui seront affectés sur le terrain en juin 2023 à l'issue de leur formation à l'INSE.

⁶⁵ Source : RESEN 2018.

⁶⁶ Ministère de l'Éducation nationale. 1975. « La Réforme de l'enseignement au Togo », titre 1, page 7.

Enfin, le PSE (2014-2025) s'articule clairement autour – notamment – de l'objectif suivant : assurer la présence des enseignants dans les zones difficiles et favoriser la demande d'éducation chez les plus défavorisés. Ainsi, dans la Stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi (2013-2017), « *le renforcement de la mesure de gratuité des frais scolaires afin de permettre aux enfants des familles les plus pauvres de poursuivre leur scolarité à terme* » est cité comme une des mesures phares du gouvernement pour l'atteinte des objectifs poursuivis par le PSE dans son premier axe qui est l'universalisation de la scolarisation primaire.

Les pratiques identifiées

L'insuffisance du personnel d'encadrement fait que les activités d'encadrement de proximité sont confiées aux directeurs d'école qui n'ont pas reçu de formation spécifique pour exercer ces tâches de direction. De ce fait, certains directeurs sont fortement mobilisés et leur efficacité pourrait être remise en cause compte tenu du déficit de leur formation continue.

Encadré 15. Une mobilisation forte des directeurs dans l'accompagnement de proximité

La collecte des données au niveau des écoles a permis d'identifier les routines professionnelles qui composent la mission d'encadrement de proximité des enseignants réalisée par les directeurs d'école.

Il a d'abord été identifié **un contrôle de conformité** prégnant comme le visa des documents pédagogiques établi par le directeur au début de chaque semaine. Le directeur d'école choisit un jour dans la semaine pour collecter les cahiers journaux et les préparations de ses enseignants qu'il vise tout en leur faisant éventuellement des remarques suivies de conseils.

Au-delà de ce contrôle de conformité, il existe **les visites de classe** des enseignants par l'inspecteur, le conseiller et/ou le directeur, qui font l'objet d'une planification préalable. Les visites permettent surtout d'observer des séances de leçons et sont souvent suivies d'un entretien individuel avec l'enseignant.

Enfin, on note **l'organisation de journées pédagogiques** par école ou par secteur. Suite aux observations faites par les directeurs lors du visa des documents pédagogiques, ces derniers organisent des journées de recyclage soit au niveau école soit au niveau du secteur en vue de remédier aux déficits constatés.

Les problématiques observées

Un dispositif d'encadrement de proximité qui reste de la responsabilité propre des directeurs

Une première problématique qui peut être soulevée est le fait que ce dispositif d'encadrement de proximité reste de la responsabilité propre des directeurs, avec une très grande difficulté – voire une impossibilité – des services d'inspection de les accompagner de manière suffisamment dense au vu des très faibles effectifs de personnels. Cette situation explique également que ce n'est qu'avec un appui des PTF que les services des inspections s'investissent dans le développement de programmes de formation des enseignants et des directeurs, même si ces activités ne semblent pas toujours suffisamment capitalisées :

« Il n'y a pas, au niveau de la DRE, un plan annuel de la formation continue des enseignants. C'est seulement au niveau de la Direction des formations que cette planification existe... »

« Les IEPP organisent des formations continues avec l'appui des PTF, mais les rapports et documents de ces formations ne remontent pas à la division des formations de la DRE... »

« Il n’y a pas de plan de formation régional. Il n’y a pas d’accompagnement mais on peut dire par exemple que les techniques de pédagogie active sont mises en œuvre dans certaines écoles des IEPP de X et Y avec des suivis post-formation. »

Une insuffisance d’allocation stratégique des ressources humaines disponibles auprès des écoles les plus en difficulté

Une autre problématique observée est l’insuffisance d’allocation stratégique des ressources humaines disponibles, certes très faibles, auprès des écoles les plus en difficulté. Le manque de ressources financières et de moyens est un fait au Togo. Toutefois, l’analyse des PRDE et des PTI indique qu’avec les ressources disponibles, des stratégies de répartition efficiente de ces ressources pourraient être réalisées pour économiser les coûts sur les postes à faible plus-value et répartir plus efficacement les ressources, notamment envers les écoles les plus en difficulté, ce qui implique une forme de priorisation. Cette analyse est illustrée dans l’encadré 16.

Encadré 16. Que dit l’analyse des PRDE/PTI sur l’efficience des stratégies d’allocation des ressources et sur les leviers pour prioriser l’intervention auprès des écoles les plus en difficulté ?

Voici plusieurs exemples issus d’une analyse comparative de la planification budgétaire des DRE et des inspections visitées, qui mettent en évidence des possibilités importantes en matière de rationalisation des dépenses.

- La DRE X priorise les intrants en allouant 86 % de son budget à l’amélioration de l’offre scolaire (construction, réhabilitation et équipements) alors qu’il n’y a que 20 % d’écoles primaires en *apatam* (ce taux est nettement supérieur dans d’autres régions, par exemple 40 % pour la région Y), ce qui lui permet d’avoir un indice de moyens sensiblement au-dessus de la moyenne du pays.
- La DRE Y budgétise 56 % de son budget pour la capacitation, ce qui représente une moyenne de 173 930 FCFA par personne impactée (5 543 personnes) alors que la DRE X mobilise globalement 10 fois moins de budget (44 405 FCFA par personne impactée et 2 940 personnes concernées) pour des résultats globalement équivalents.
- La DRE Y budgétise un montant 30 fois supérieur à celui de X pour assurer ses fonctions de suivi-régulation.

Ces exemples montrent qu’il existe entre les régions des disparités dans la priorisation des interventions. Les choix d’allocation des ressources ne sont pas explicités. On ignore donc s’il s’agit d’un choix éclairé ou d’une décision arbitraire. La conséquence est l’inefficience dans l’utilisation des ressources, qui auraient pu être orientées en faveur des écoles et des équipes les plus en difficulté.

Un encadrement de proximité qui ne prend pas suffisamment en compte les enjeux de transition entre les cycles

Une autre difficulté majeure de l’encadrement de proximité des enseignants dans l’enseignement de base au Togo est que les ressources et les initiatives disponibles – notamment en matière de capacitation et de suivi-encadrement – semblent très peu mises à profit pour contribuer aux enjeux de transition entre les cycles, qui reste une priorité majeure au Togo, comme le souligne le RESEN 2018.

Encadré 17. Que disent ces résultats en termes de pilotage de la qualité ?

Le RESEN publié en 2018 montre que :

En termes d'accès : les enfants de 6-11 ans non scolarisés proviennent très majoritairement de zones rurales (88,1 %), des régions du nord (27,9 % dans les Savanes et 27 % à Kara). Ces enfants sont issus de familles pauvres (80,5 %), dont 40 % des familles les plus pauvres du pays, et sont plutôt des filles (53 %).

En termes de rétention et de transition : près de 10 % des enfants n'atteignent pas la fin du cycle d'enseignement primaire et ont donc peu de chance d'acquérir les compétences nécessaires pour être et rester alphabétisés pendant leur vie adulte. Les filles issues des familles les plus pauvres sont les plus vulnérables dans leur parcours scolaire avec une probabilité d'accéder au primaire de 89 % mais seulement 60 % de chances de l'achever. Elles ont une probabilité de seulement 51 % d'accéder au collège et 17 % de l'achever. Cette probabilité n'est plus que de 8 % pour l'accès au lycée et 4 % pour l'achèvement du lycée, ce qui implique qu'il n'y a quasiment pas de filles issues de familles pauvres dans l'enseignement supérieur.

Les importantes disparités dans les parcours scolaires des élèves (accès, rétention et transition entre les cycles) mériteraient donc d'être prises en compte pour mieux cibler les stratégies d'accompagnement de proximité. La DEPP lance d'ailleurs une évaluation à travers l'outil ASER PRATHAM qui couvre le CP2 jusqu'à la 6^e, évaluation mise en œuvre par l'équipe nationale des évaluations des acquis scolaires. La question qui se pose alors est de savoir comment les services centraux peuvent appuyer les équipes d'encadrement censées intervenir prioritairement auprès des territoires où il est plus difficile qu'ailleurs de réussir.

5.7. Les pratiques visant le dialogue à tous les niveaux du système dans une dynamique de gestion axée sur les résultats

La question du pilotage de la qualité passe nécessairement par l'analyse du principe de subsidiarité⁶⁷ et ses conséquences sur la nécessité du développement de la responsabilisation des acteurs à tous les niveaux du système. Cette responsabilisation, pour se développer, nécessite de clarifier les marges d'autonomie des acteurs mais aussi la manière dont ils prennent en compte, aux différents niveaux de pilotage du système, les orientations de la politique sectorielle.

Ce que prévoit la politique éducative

Les enquêtes de terrain montrent que deux niveaux sont centraux dans le pilotage du système éducatif togolais :

- l'établissement ;
- la région avec ses structures rattachées (IEPP).

Les régions sont toutes dotées d'un plan régional de développement de l'éducation (plan triennal) et les écoles d'un projet école, dès lors qu'elles sont appuyées par un PTF.

Dans le souci d'améliorer son système éducatif, le Togo a adopté en 2010 le PSE. Révisé en décembre 2014 pour la période 2014-2025, ce plan a identifié les stratégies pour atteindre les objectifs nationaux en matière d'éducation. Dans cette optique, le MEPSTA a décliné le PSE en PRDE au niveau régional et en PTI au niveau des inspections d'enseignement. Enfin, au niveau des établissements, il est décliné en PE.

⁶⁷ Le principe qui permet de définir quel est le bon niveau pour prendre une décision et piloter le système.

Se pose alors une question centrale : comment les outils très opérationnels de planification et de suivi du PSE (plans triennaux des inspections, plan annuel de travail, tableaux de bord, etc.) permettent-ils de faire dialoguer les différents niveaux de pilotage entre eux (MEN/services déconcentrés/établissements) ?

Les pratiques identifiées

Les DRE étant placées sous l'autorité du secrétaire général⁶⁸, elles entretiennent des relations fonctionnelles entre elles et avec les directions centrales du ministère selon leur domaine de compétence. Le diagnostic a permis d'identifier que la prise en compte des orientations de la politique sectorielle par les DRE et les inspections est réalisée par un certain nombre d'activités routinières. Il y a d'abord les réunions de service dans le cadre de comités de coordination et de suivi du PSE au sein des DRE et des inspections pour décliner les actions du PSE. Lors de ces réunions, les rapports d'activité sont présentés par thématiques. Ce type de partage, dans les routines des acteurs, semble être le préalable pour lancer l'élaboration de nouvelles activités :

« On vient de mettre en place le comité régional de coordination et de suivi du PSE dans la région X. C'était à l'occasion de la dissémination du PSE. La composition du comité a été donnée, sauf que son cahier des charges n'avait pas été connu. Nous avons convoqué une réunion où il fallait faire le point des activités réalisées par sous-secteur. Tous les sous-secteurs n'avaient pas pu présenter leur rapport d'activité... »

L'Inspection générale dresse le constat suivant :

« Il faudrait rappeler que pour chaque fin de trimestre, il y a une réunion bilan qui porte sur un échange d'informations et après ça, la DRE organise une rencontre pour analyser le pilotage de la qualité et ce sont ces éléments qui seront portés par chaque DRE pour venir à la rencontre à tenir avec le niveau central... »

Des rencontres entre les services ont également lieu, à l'image des rencontres régionales entre les DRE et les inspecteurs. Les témoignages récoltés indiquent toutefois que ces rencontres se déroulent selon des configurations distinctes en fonction des régions, notamment en termes de fréquence et de participants. Ainsi, selon un directeur régional de l'éducation :

« Il faudrait insister sur la rencontre régionale que la DRE doit organiser en rencontrant les inspecteurs. Il y a les DRE qui le font, mais il y en a d'autres qui se contentent de rencontrer seulement les chefs d'inspection... et parfois même, ce n'est qu'une fois par an que ceux-ci rencontrent les DRE. »

Enfin, et sans qu'il ait été possible de clarifier leur articulation avec les espaces précédents, des revues trimestrielles et annuelles de suivi de la mise en place des PRDE constituent également des espaces de pilotage mis en place pour suivre la mise en œuvre des orientations du PSE. Ainsi, selon un directeur régional de l'éducation :

« Le suivi-évaluation se fera par une revue trimestrielle de la mise en œuvre des activités du plan de travail annuel budgétisé (PTAB) et une revue annuelle de la mise en œuvre du PRDE... »

⁶⁸ Articles 112 et suivants de l'arrêté 087 (2010).

Les problématiques observées

Une planification orientée sur des actions génériques qui ne disent rien sur les problématiques locales spécifiques

L'une des premières problématiques documentées sur le terrain est l'existence d'une démarche globale de planification autour des PAA qui reste orientée sur des check-lists d'activités très génériques et qui disent très peu de chose sur les stratégies à développer pour répondre à des défis spécifiques qui auraient été identifiés au niveau de la région ou de l'inspection. Dans la plupart des PAA consultés, il n'est pas possible par exemple de comprendre pourquoi telle activité est importante à mener au regard du contexte spécifique de la région. Par ailleurs, l'analyse des PAA – et notamment des PRDE et des PTI des régions enquêtées – permet de souligner que les activités s'articulent presque toujours autour de quatre modalités :

- la sensibilisation ;
- la capacitation ;
- le suivi-régulation ;
- les intrants.

Encadré 18. Analyse des trois premières modalités autour desquelles s'articulent les plans d'actions

Modalités n° 1 – la sensibilisation constitue une modalité générique mise en avant par les PAA pour répondre à tout problème lié à un manque d'incitation des familles à scolariser leurs enfants. Le problème vient que ces activités partent le plus souvent du postulat que le déficit vient des familles (qui ne comprendraient pas l'intérêt de l'école par exemple), ce qui constitue une entrée réductrice pour aborder les problématiques liées au développement de la mobilisation communautaire, résultat attendu de ces initiatives.

Modalités n° 2 – la capacitation : à chaque situation où le diagnostic préalable du PRDE établit une insuffisance (en matière de gestion de l'hétérogénéité, de comportements violents, etc.), la réponse est le « renforcement de capacités » des acteurs. Ces propositions de formation restent génériques dans leur intitulé et semblent constituer des solutions par le seul lien logique qu'il faut suivre une formation pour résoudre un problème de compétences. Cette entrée pose cependant la question des modalités choisies de formation qu'il faudrait relier fortement aux réalités du terrain. Sinon, ces formations risquent de se réduire à des apports de connaissances extérieures sans que les acteurs qui en bénéficient disposent de repères pour les intégrer dans leurs pratiques professionnelles, voire pour les transformer.

Modalités n° 3 – le suivi-régulation sur un registre de contrôle de conformité : pour suivre la mise en place des différentes activités, qu'elles viennent de partenaires ou non, le plan régional est doté d'un certain nombre d'activités de suivi dont les intitulés font penser qu'il s'agit le plus souvent d'activités de contrôle – par exemple la visite d'établissements – dont l'objectif est de vérifier la mise en place des activités ou des innovations résultant notamment de l'appui de partenaires. Or, le contrôle de conformité ne constitue qu'une des modalités du suivi des politiques publiques et, s'il est trop massif, induit une approche culpabilisante qui ne produit pas suffisamment de confiance entre les acteurs.

En termes de pilotage, la difficulté est donc liée au fait que ces modalités d'intervention sont relativement stéréotypées car :

- Elles constituent le plus souvent une même réponse à un même type de problème mis en avant, notamment par le tableau des goulots d'étranglement.
- Elles renvoient à une représentation réduite de la réalité qui simplifie fortement la complexité des phénomènes en jeu.

Un pilotage de l'action publique valorisant une reddition comptable...

Si les acteurs de la DRE reconnaissent l'efficacité des matrices des PRDE et des PTI, leur mise en œuvre se polarise sur une logique de reddition dans une logique *bottom-up* qui va des écoles aux directions ministérielles, avec une attention sur la fiabilité des données abondant des tableaux de bord qui tendent à s'hypertrophier (deux pages de diagnostic et 35 pages de tableaux de chiffres pour l'un des PRDE) et à s'automatiser (calcul automatique d'un indice global d'efficacité). Une telle matrice tend à privilégier une culture des chiffres, au détriment d'une culture de leur interprétation.

En d'autres termes, la surabondance de chiffres et d'indicateurs associés à des calculs automatiques conduit les responsables à une application simplifiée de ces indicateurs, c'est-à-dire pour classer les écoles et les localités et prendre des régulations en conséquence (allouer des moyens, des enseignants, voire prendre des sanctions) sans que cette régulation repose sur un effort d'analyse et d'interprétation plus avancé de ces indicateurs. Cette pratique de gestion n'a pas été remise en question par les acteurs interrogés.

Une difficulté à définir un cadre propice pour la définition d'une responsabilité partagée dans le cadre d'un processus de dialogue de gestion

La reddition comptable basée sur des indicateurs permettant d'automatiser la prise de décision – associée aux logiques d'intervention génériques précédemment décrites – conduit à un cercle vicieux de la décision publique qui, *de facto*, s'éloigne progressivement des réalités du terrain, par son incapacité à construire des politiques qui répondent aux difficultés spécifiques des contextes locaux et qui s'associent à une stratégie de responsabilisation des acteurs dont les marges d'autonomie sont développées.

Ainsi, ces outils (PRDE, PTI), s'ils constituent probablement une avancée pour le pilotage de la qualité en matière de planification budgétaire, devraient être mis au service du développement d'une forme renouvelée de dialogue de gestion entre les autorités ministérielles et les services déconcentrés, qui permettrait aux acteurs des DRE/IEPP de mieux définir les orientations stratégiques et organisationnelles des activités programmées dans une perspective d'identification d'axes potentiels d'amélioration tenant compte des spécificités (forces et faiblesses) du territoire.

À ce titre, l'ENR, lors de son enquête dans les écoles et dans les services déconcentrés, a pu contribuer à la mise en place d'espaces de dialogue de gestion. Ceci s'est matérialisé à chaque occasion où les membres de l'ENR sont allés revoir les cadres des services rencontrés initialement, notamment pour partager des analyses qu'ils avaient faites avec l'équipe de supervision du Programme des outils (notamment les PRDE et PTI) que ces cadres avaient mis à leur disposition. Plusieurs témoignages des acteurs qui ont bénéficié de ce retour et de ce partage d'analyse mettent en évidence les bienfaits qu'ils ont retirés de ces pratiques de dialogue qui contribuent, selon eux, au développement d'une confiance mutuelle qui fait défaut dans les espaces routiniers de pilotage des plans d'actions :

« Votre entretien a été fructueux et nous permet de penser à mieux organiser notre pilotage car il nous a réveillés sur certains aspects. » (chef d'inspection d'une IEPP)

« Il y a trop de stress dans le travail avec exigence de travail de tout bord. Il y a des normes à exécuter mais l'exigence du terrain fait qu'on n'arrive pas à respecter ces normes... (...) Je suis très ému par cet entretien et je souhaiterais que ces genres d'entretien se renouvellent de temps en temps... » (mot de fin du chef de la division des finances d'une DRE)

« C'est une joie pour nous de nous rendre compte que ce que nous produisons est utilisé. C'est aussi une fierté pour nous de rencontrer l'ENR et de travailler avec vous. Nous vous prions de nous envoyer le feed-back pour nous permettre d'améliorer notre prestation. Nous remercions l'ENR et les initiateurs de ce projet... » (mot de fin du chef de la division planification d'une DRE)

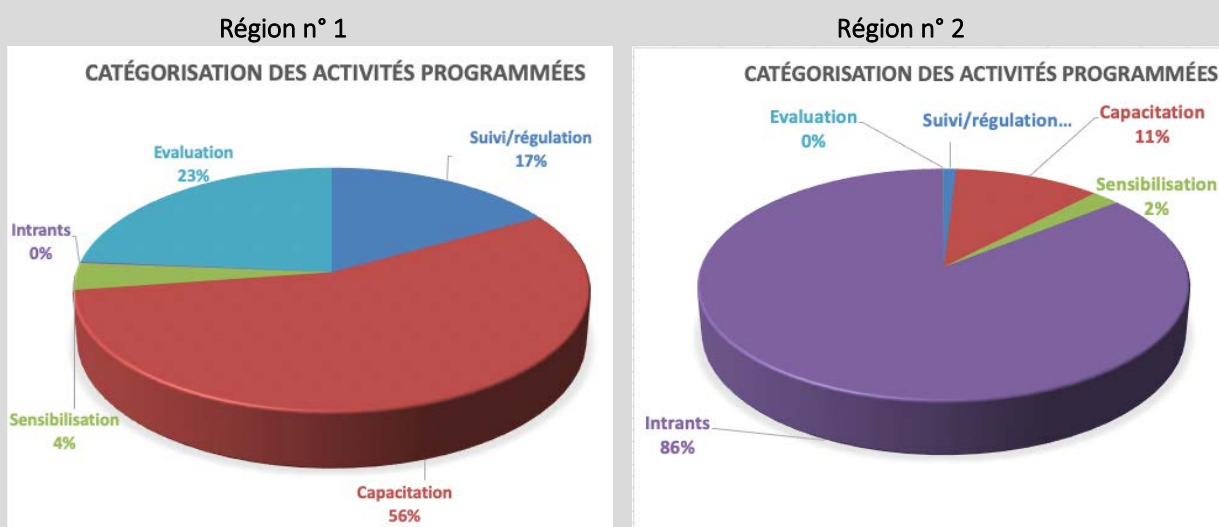
« Je vous remercie pour le travail. Le guide d'entretien nous a permis de faire une analyse de notre planification et de l'améliorer. Je vais aussi revoir ma stratégie de pilotage. Cet échange m'a permis de jauger mon niveau de maîtrise des deux niveaux préscolaire et primaire. Je suis aussi mieux situé par rapport à mes tâches... » (mot de fin d'un directeur régional de l'éducation)

Encadré 19. Que disent ces témoignages sur les démarches et outils en termes de pilotage de la qualité ?

L'analyse des PRDE des territoires enquêtés indique que leur pilotage se polarise sur la recherche de ressources complémentaires. Voici quelques éléments d'analyse qui ont été transmis à l'ENR :

- PRDE non financé à hauteur de 80 % des budgets prévisionnels ;
- PRDE et PTI parfois très largement axés sur l'équipement des structures (par exemple jusqu'à 74 % du budget annuel d'une IEPP) ;
- des outils marqués par des goulots d'étranglement qui sont complétés par des propositions de solutions fortement standardisées qui nuisent à une réflexion plus aboutie sur des stratégies plus locales.

Voici une catégorisation des activités de deux DRE (2021) élaborée dans le cadre de cette enquête :



Les masses budgétaires de ces deux régions rendent compte de leurs priorités. On peut se demander alors s'il existe un espace de dialogue entre la région et le ministère qui permet d'analyser réellement et précisément ces choix, et de partager les stratégies de mise en œuvre.

Se pose alors un questionnement plus large : comment faire évoluer les outils insérés dans cette démarche de planification pour éviter les obstacles ci-dessous ?

- des modalités d'intervention peu explicitées avec la prégnance de goulots d'étranglement et de solutions préfabriquées souvent réduites à des check-lists qui ne peuvent constituer à elles seules les éléments d'une stratégie d'intervention ;
- des indicateurs de changement toujours focalisés sur des résultats génériques, le plus souvent inatteignables par les acteurs ;
- des outils de planification peu lisibles car comportant peu d'analyses des masses budgétaires présentées, comme le montrent les graphiques ci-dessus, qui ont été toutefois produits dans le cadre de ce diagnostic pour analyser ces données.

Enfin, les acteurs interrogés, à la suite de tous les éléments précédents qui ont fait l'objet d'un partage systématique dans le cadre des modalités participatives de l'enquête, ont proposé un certain nombre d'axes d'amélioration, notamment en matière d'instances de suivi et de dialogue pour développer la concertation entre les services, plus particulièrement entre le MEN et les DRE. Voici les propos des directions centrales :

« Peut-être, on peut dire qu'une fois par trimestre, ou sur un autre rythme à définir, il y ait une rencontre Secrétariat général-DRE, qui inclut les directeurs d'enseignement et d'autres acteurs du niveau central... Ça, on peut le demander pour discuter de la vie scolaire des régions qui est la synthèse de la vie scolaire des établissements. »

« Cette question doit être organisée depuis la DEPP jusqu'au niveau des DRE. La conférence des inspecteurs est organisée par la DEPP et donc pour des questions d'enseignement, la conférence des inspecteurs pourrait résoudre les difficultés du terrain. Organiser la remontée des situations de façon que les choses commencent par les enseignants qui soumettront aux directeurs d'école qui, à leur tour, remonteront aux IEP et aux DRE afin de les discuter lors des conférences. Il s'agira donc de renforcer les compétences des Directions d'enseignement pour aller vers les conférences des inspecteurs... »

6. Des chantiers de travail en vue d'améliorer le pilotage de la qualité

Les constats précédents ont été établis à la suite de l'analyse des pratiques routinières des acteurs situés à tous les échelons du système éducatif, depuis la classe jusqu'à l'administration centrale en passant par tous les autres niveaux intermédiaires (école et sa communauté, IEPP, DRE). Ont ainsi été mises en évidence plusieurs problématiques auxquelles les acteurs sont confrontés dans leurs tâches quotidiennes. Bien souvent, ces problématiques ne sont pas indépendantes, certaines n'étant la conséquence d'autres qui n'ont pas été réglées et qui ont persisté dans le temps.

Le Programme d'appui au pilotage de la qualité de l'éducation a rassemblé les problématiques proches ou reliées entre elles au sein de ce qu'il convient d'appeler un chantier de travail. Par définition, un chantier de travail rassemble l'ensemble des informations nécessitant d'ouvrir une réflexion sur des problématiques résistantes observées sur le terrain. Il s'agit d'un ensemble complexe de difficultés qui impactent significativement le pilotage de la qualité et pour lesquelles les solutions apportées ne sont pas satisfaisantes. L'analyse de ces problématiques résistantes a permis de dégager trois chantiers considérés comme prioritaires pour l'amélioration de la qualité dans le système :

- **chantier 1 : faciliter la mise en œuvre et le suivi de la politique éducative ;**
- **chantier 2 : repenser l'encadrement de proximité pour un appui plus stratégique ;**
- **chantier 3 : assurer une meilleure prise en charge des élèves en difficulté.**

Le tableau 4 met en perspective ces chantiers de travail avec différentes problématiques présentées dans le chapitre 5 et qu'il convient de traiter de façon conjointe pour élaborer des solutions durables et pertinentes pour le système éducatif.

Tableau 4. Mise en perspective des chantiers de travail et des problématiques reliées entre elles

Chantier	Problématiques
Chantier 1 : Faciliter la mise en œuvre et le suivi de la politique éducative	<ul style="list-style-type: none"> • Des acteurs qui remplissent mécaniquement les outils de déclinaison du PSE (PTI, PTDE) censés faciliter la mise en œuvre et le suivi de la politique éducative sans une réflexion approfondie sur leur portée et leur utilité. • Des acteurs de terrain qui manifestent un éloignement par rapport à ces outils de planification car ils sont peu impliqués dans l'élaboration des canevas de ces outils qui illustrent peu leurs réalités quotidiennes. • Des espaces d'échanges pour coordonner la mise en œuvre des politiques qui ne sont pas fonctionnels et se résument le plus souvent à une descente d'information ou à un contrôle de conformité. • Une faible synergie entre les actions mises en œuvre sur le terrain par les différentes directions centrales du ministère. • Un manque d'information qualitative dans les outils de pilotage, ce qui limite la compréhension des enjeux derrière les constats et donc les possibilités de définir des plans d'actions pertinents. • Des plans d'actions qui se résument à des check-lists d'activités très génériques, disant peu de chose sur les stratégies à développer pour répondre aux défis propres à chaque région et/ou inspection.

	<ul style="list-style-type: none"> • Des plans d’actions des services déconcentrés qui restent non financés, parfois jusqu’à 80 %, et dépendent massivement du financement des PTF. • Les quelques expériences de capitalisation sur des interventions sont essentiellement orientées vers les PTF qui ont financé les actions, sans que les services déconcentrés du ministère soient impliqués.
Chantier 2 : Repenser l’encadrement de proximité pour un appui plus stratégique	<ul style="list-style-type: none"> • Une insuffisance du personnel d’encadrement pédagogique, inspecteurs et conseillers pédagogiques au moment du diagnostic⁶⁹ (<i>problématique de gestion des ressources humaines</i>). • Un encadrement de proximité confié aux directeurs d’école alors qu’ils n’ont pas reçu de formation spécifique pour exercer cette fonction et qu’ils sont par ailleurs déjà trop pris par d’autres fonctions (chargés de cours, tâches administratives) (<i>problématique de formation initiale et continue des directeurs</i>). • Une absence de stratégie d’intervention afin de permettre aux personnels d’encadrement d’appuyer prioritairement les écoles ou les territoires les plus en difficulté (<i>problématique de déploiement et utilisation stratégique des ressources humaines</i>). • Un contexte national caractérisé par plusieurs années de suspension du recrutement public et de la formation des enseignants ayant pour conséquence l’existence d’EV non formés dont les besoins en matière d’encadrement pédagogique étaient très importants au moment du diagnostic⁷⁰ (<i>problématique de formation des EV</i>). • Des stratégies d’encadrement pédagogique qui prennent peu en compte les réalités du terrain des enseignants, notamment en ce qui concerne la gestion des classes à effectifs pléthoriques et hétérogènes et des transitions entre les sous-cycles d’enseignement (<i>problématique de stratégies contextualisées d’encadrement pédagogique</i>).
Chantier 3 : Assurer une meilleure prise en charge des élèves en difficulté	<ul style="list-style-type: none"> • Une politique de sous-cycles visant à diminuer les redoublements qui a pour conséquence une augmentation des élèves en difficulté (<i>problématique de rétention et parcours scolaires</i>). • Des stratégies de tutorat et de monitorat préconisées par la politique sectorielle mais dont l’impact sur les élèves en difficulté reste à démontrer (<i>problématique de suivi et d’évaluation des stratégies sectorielles</i>). • Un manque d’accompagnement des enseignants pour assurer la prise en charge efficace des élèves en difficulté (<i>problématique de formation initiale et continue des enseignants</i>). • Des dispositifs de remédiation organisés en dehors des heures de cours (matin, soir ou week-end), impliquant une augmentation du temps scolaire des élèves et du temps de service des enseignants (<i>problématique de gestion du temps scolaire</i>). • Des stratégies de sensibilisation des parents dans le suivi scolaire des élèves mais une implication globale des familles qui reste faible (<i>problématique de mobilisation communautaire</i>). • Des évaluations scolaires qui ne sont pas utilisées dans un objectif d’amélioration ou de régulation des apprentissages (<i>problématique de l’utilisation des données</i>).

⁶⁹ Cette situation est en cours d’amélioration avec les récentes formations d’inspecteur et de conseiller pédagogique et leur déploiement sur le terrain.

⁷⁰ Cette situation est en cours d’amélioration avec leur récent renforcement de capacités dans les ENI et la promotion de certains en tant que fonctionnaires.

Ces problématiques résistantes ont été présentées, discutées et analysées avec des représentants des différents niveaux du système éducatif ayant participé à l'enquête. Ces discussions ont permis de faire émerger des axes potentiels d'amélioration qui pourront venir appuyer la phase post-diagnostique du programme visant à élaborer et expérimenter des solutions aux problématiques de chaque chantier. Ces axes potentiels d'amélioration sont présentés ci-dessous.

Axe potentiel d'amélioration pour le chantier 1 : Mieux armer et responsabiliser les acteurs des niveaux déconcentrés pour faciliter la mise en œuvre et le suivi de la politique éducative.

L'objectif serait de renforcer la capacité des acteurs des niveaux déconcentrés pour qu'ils puissent faire comprendre les orientations de la politique éducative aux acteurs chargés de la mise en œuvre, les accompagner et faire remonter au niveau central les contraintes que rencontrent ces acteurs dans leur mise en œuvre.

Le diagnostic a montré que les espaces d'échanges entre acteurs se résument le plus souvent à une descente d'information ou à un contrôle de conformité. Ces espaces ne sont pas des cadres où les acteurs ont la latitude de débattre des enjeux réels auxquels ils sont confrontés dans leurs tâches, de faire des suggestions ou de partager leurs points de vue. Dès lors, l'axe potentiel d'amélioration qui se dégage du diagnostic pourrait se traduire par l'instauration d'une nouvelle forme de dialogue et de concertation entre les différents niveaux de pilotage du système éducatif.

Il s'agirait d'instaurer un dialogue qui s'apparenterait à ce qu'ont fait les membres de l'ENR. En effet, lors de leur enquête dans les écoles et dans les services déconcentrés, les membres de l'ENR ont mis en œuvre des pratiques de dialogue et de concertation avec les acteurs de terrain. Dans chacune des deux régions et dans chaque inspection visitée, l'ENR a collecté en amont les documents de travail utilisés par les agents (PRDE, PTI, etc.). L'ENR a ensuite analysé ces documents dans le but de comprendre les actions adoptées sur le plan local compte tenu des ressources et des obstacles.

Les résultats de ces analyses ont été partagés au cours de plusieurs entretiens avec ces agents dans le but de questionner la pertinence de ces actions ainsi que leurs modalités de mise en œuvre. C'est cet ensemble d'analyses, de partage et d'échanges que nous évoquons quand nous parlons de pratiques de dialogue et de concertation. Cette façon de travailler a été très appréciée par les acteurs de terrain ayant participé à l'enquête dans la mesure où elle a contribué à instaurer une dynamique de confiance.

C'est à l'image de cette dynamique initiée par l'ENR que cet axe potentiel d'amélioration propose d'instaurer une nouvelle forme d'échange entre les services centraux et déconcentrés dans une logique de dialogue et de concertation reposant sur le partage et l'interprétation de données afin de renforcer la cohérence des politiques éducatives et le suivi de leur mise en œuvre locale. Deux scénarios pourraient être envisagés :

- 1^{er} scénario : Partir de l'existant (revues sectorielles, conférences annuelles des inspecteurs, revues décentralisées, réunions des comités régionaux de coordination et de suivi, etc.) et redynamiser les espaces de coordination de la politique sectorielle en vue :
 - de les rendre fonctionnels ;
 - d'y faire remonter des problématiques issues du terrain ;

- d’initier des réflexions sur la manière de les prendre en compte ;
 - de capitaliser sur les réalisations pour documenter les pratiques et renforcer les agents du niveau déconcentré.
- 2^e scénario : Définir des configurations de travail qui réunissent par exemple les représentants d’une région et les représentants des directions ministérielles, de manière à ce que, à partir d’un diagnostic partagé construit sur des données robustes (voir le tableau de bord), une forme de contractualisation puisse s’instaurer sur la base d’actions concrètes à entreprendre avec des ressources garanties.

Axe potentiel d’amélioration pour le chantier 2 : Repenser l’accompagnement pédagogique avec le recours à une stratégie de réseaux d’écoles.

À la suite de la réflexion sur l’efficacité des pratiques d’encadrement de proximité, l’axe potentiel d’amélioration qui se dégage du diagnostic consiste à constituer des réseaux de coopération scolaire composés de quelques écoles primaires proches géographiquement. Le personnel d’encadrement pédagogique serait réparti entre les réseaux et prioriserait ses interventions auprès des réseaux les plus en difficulté.

L’avantage d’une telle configuration serait de :

- répondre à l’insuffisance du personnel d’encadrement à travers une allocation plus stratégique des ressources humaines disponibles ;
- permettre au personnel d’encadrement de prioriser ses interventions en ciblant les réseaux les plus en difficulté ;
- développer des espaces d’échanges entre pairs pour les directeurs d’école d’un même réseau pour leur permettre de mieux assurer leur rôle d’encadreurs de proximité ;
- mettre en synergie les stratégies d’encadrement des réseaux pour faciliter la transition entre les sous-cycles.

Axe potentiel d’amélioration pour le chantier 3 : Conduire une investigation approfondie sur les pratiques de prise en charge des élèves en difficulté pour éclairer la prise de décision.

Les discussions et réflexions sur la prise en charge des élèves en difficulté ont mis en évidence l’immense défi pour le système éducatif de documenter suffisamment les pratiques de prise en charge de ces élèves. D’une part, le tutorat et le monitorat préconisés par la politique éducative pour gérer ce problème constituent des dispositifs particulièrement complexes à organiser ; d’autre part, leurs bénéfices restent à démontrer. De plus, lorsque des dispositifs de remédiation sont organisés en dehors des heures de cours (le matin, le soir ou le week-end) – comme c’est le cas actuellement –, ils se traduisent par une augmentation du temps scolaire et du temps de service des enseignants. En outre, comme la participation des élèves à ces dispositifs dépend de la volonté de leur famille, au final, ce ne sont pas nécessairement les élèves les plus en difficulté qui en bénéficient. Il est donc nécessaire de trouver une stratégie plus efficace de prise en charge des élèves en difficulté.

Pour cela, les réflexions menées avec les acteurs lors du diagnostic ont conduit à proposer comme axe potentiel d'amélioration de conduire une investigation approfondie sur les pratiques de prise en charge des élèves difficulté dont l'objectif serait de :

- analyser en profondeur les pratiques nationales et internationales de prise en charge des élèves en difficulté pour identifier les conditions de leur réussite ;
- sélectionner quelques-unes de ces pratiques et les expérimenter dans le contexte togolais ;
- partager les résultats des expérimentations et décider des pratiques à mettre à l'échelle.

7. Une opportunité de mettre la recherche nationale au service de l'éducation au Togo

Les acteurs du système éducatif sont régulièrement confrontés à des défis qui ont besoin de recherches en prise avec les problématiques du terrain pour être éclairés. Si le recours à des expertises, répondant à des appels d'offres dont la nature même est souvent problématique⁷¹, constitue encore la modalité dominante des pratiques de management, des prises de conscience émergent et de nombreux PTF, comme l'Agence universitaire de la Francophonie-APPRENDRE, souhaitent rapprocher la recherche académique et les décideurs de la politique éducative. Les résultats des recherches issus de cette dynamique n'ont pas seulement pour ambition d'améliorer l'état des connaissances sur un phénomène donné mais aussi d'apporter au système éducatif un certain nombre d'informations susceptibles de transformer directement les pratiques des acteurs du système et/ou leurs représentations.

Pour le Togo, le Programme d'appui au pilotage de la qualité se présente comme une opportunité d'expérimenter la façon de mettre la recherche académique au service du système éducatif pour trois principales raisons :

- Le présent diagnostic a permis d'identifier de nombreuses problématiques qui méritent d'être approfondies et qui pourraient faire l'objet de sujets de recherche.
- Dans son mandat, l'INSE est censé mener de la recherche au service de l'éducation mais, jusqu'à présent, cela n'a pas fonctionné. Dans la pratique, les recherches de l'INSE restent purement académiques. Jusqu'à présent, ses sujets de recherche sont souvent sélectionnés indépendamment des questions d'intérêt pour le MEPSTA. En conséquence, les résultats que l'INSE met en évidence ne sont pas connus du MEPSTA et ne sont pas utilisés.
- Enfin, l'INSE est aussi mandaté par le MEPSTA pour assurer la formation des conseillers pédagogiques et des inspecteurs⁷². Une nouvelle cohorte d'élèves-inspecteurs est actuellement en formation à l'INSE (2022-2023). Le début de leurs stages professionnels coïncide avec la fin de la phase diagnostique du Programme d'appui au pilotage de la qualité. Ces stages pratiques d'immersion sur le terrain se concrétisent par la soutenance d'un mémoire professionnel.

Ces trois raisons constituent pour le MEPSTA une réelle opportunité pour rapprocher la recherche en éducation des problématiques de terrain en proposant aux inspecteurs stagiaires des sujets de mémoire en lien avec les problématiques identifiées par ce diagnostic. En effet, le Programme d'appui au pilotage de la qualité est perçu par les acteurs de l'éducation (MEPSTA et ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche-INSE) comme une nouvelle approche qui permet

⁷¹ Complexité des procédures, adéquation des livrables formels avec des enjeux peu stabilisés, recommandations réduites à de nouvelles injonctions, etc.

⁷² Le MEPSTA, en sa qualité d'employeur de ces cadres, intervient à trois étapes de cette formation. C'est le MEPSTA qui sélectionne les candidats en leur attribuant le statut d'inspecteur ou de conseiller stagiaire durant les deux années de leur formation. Ensuite, il délègue au ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, par l'intermédiaire de l'INSE, la conduite de ces formations professionnalisantes. Enfin, le MEPTSA participe à la validation de ces formations en statuant sur l'état de préparation de ces cadres à assurer leurs missions *via* leur titularisation et leur affectation sur des postes.

d'utiliser de manière plus efficace les résultats de la recherche au profit des réformes en éducation. Dans ce contexte, le volet recherche-action est particulièrement apprécié. L'identification de chantiers de travail à l'issue du diagnostic – et non une liste de propositions ou de recommandations – constitue une particularité de la recherche-action. Afin de pérenniser les avantages d'une telle approche, il est proposé de mettre à profit la formation des élèves-inspecteurs pour approfondir l'analyse de certaines problématiques résistantes mises en évidence dans les chantiers de travail.

Plus précisément, il s'agit d'identifier un petit groupe d'inspecteurs stagiaires qui souhaitent travailler sur certaines problématiques en lien avec les chantiers de travail issus du diagnostic sur le pilotage de la qualité de l'éducation, dans le cadre de leur mémoire professionnel.

De manière générale, les objectifs visés par cette opportunité sont les suivants :

- Profiter de cette expérience pour analyser comment véritablement mettre la recherche au service de l'éducation.
- Répondre à un certain nombre de questionnements qui sont des défis pour cette collaboration :
 - Comment informer les institutions de recherche des problématiques du système qui nécessitent une étude ?
 - Quels rôles et responsabilités de part et d'autre pour assurer un fonctionnement efficace de la collaboration entre la recherche et l'éducation ?
 - Comment faire en sorte que les résultats probants soient pris en compte pour l'élaboration des politiques ?
- Identifier les conditions de pérennisation de cette collaboration recherche-éducation.

Enfin, se posera à terme, d'une part, la question de la capitalisation par le MEPSTA des résultats des diagnostics participatifs mettant en évidence des problématiques résistantes jugées prioritaires pour faire évoluer les politiques éducatives et, d'autre part, la capacité des formateurs de l'INSE à intégrer dans leur appui auprès des inspecteurs stagiaires les approches méthodologiques de la recherche-action, et ainsi rapprocher les savoirs académiques des savoirs d'expérience. Le principe de la répétition de la recherche, c'est-à-dire la nécessité de prolonger toute avancée théorico-pratique, permettra ainsi aux équipes de formateurs de se familiariser progressivement avec, par exemple, les questions de prise en charge des élèves en difficulté, de remédiation et de stratégie éducative, car les premiers mémoires professionnels n'épuiseront pas ces questions. Au contraire, ils ouvriront la voie à des développements qui pourront impacter progressivement mais durablement les pratiques de terrain.

Contexte opérationnel de l'implication des inspecteurs stagiaires dans les chantiers de travail

L'INSE met en œuvre la formation des inspecteurs stagiaires des enseignements préscolaire et primaire du Togo. Cette formation validée par un mémoire professionnel s'articule sur quatre semestres au cours des années scolaires 2021-2022 et 2022-2023. Au cours de cette formation, des immersions sur le terrain sont organisées sous l'égide de la DF, IGE, DRE, l'Institut national de formation et de perfectionnement professionnels et des inspections d'accueil, avec en fin de parcours un stage pratique de 12 semaines avec rédaction et soutenance d'un mémoire (janvier-avril 2023 et soutenance en juin 2023). Dès lors, pour impliquer les inspecteurs stagiaires volontaires dans la mise en œuvre des chantiers de travail appuyés par l'IPE-UNESCO Dakar, il est nécessaire de les coordonner sur la période du second semestre 2023.

À l'issue du diagnostic, trois problématiques en lien direct avec les missions d'inspecteur ont émergé. Il s'agit de :

- **Problématique n° 1** : Les techniques de documentation des pratiques en tant que modalité de communication entre les services déconcentrés et les services centraux.
- **Problématique n° 2** : Les stratégies d'appui aux écoles les plus en difficulté à travers les réseaux scolaires.
- **Problématique n° 3** : Le rôle des corps d'encadrement dans le pilotage du système éducatif.

À partir de ces problématiques et en discussion avec l'INSE, quelques sujets pouvant faire l'objet de mémoires de fin d'études des inspecteurs stagiaires ont été proposés, par exemple :

- Quel cahier des charges pour documenter une pratique ? Le cas de la remédiation au CP.
- Quel cahier des charges pour documenter une pratique ? Le cas du recours à la langue maternelle ou langue locale pour débloquer un apprentissage.
- Quelles stratégies optimales pour la constitution de réseaux scolaires au sein d'un secteur pédagogique dans la région des Plateaux ?
- Quelles sont les données de gestion utiles aux corps d'encadrement ?

La liste exhaustive des 10 sujets de mémoire proposés aux inspecteurs stagiaires est disponible en Annexe 3.

8. Les prochaines étapes du Programme d'appui au pilotage de la qualité au Togo

À ce stade, la première phase du Programme d'appui au pilotage de la qualité – à savoir le diagnostic des pratiques de pilotage de la qualité de l'éducation – est achevée. Cette étape a permis de dégager une compréhension contextualisée des pratiques des acteurs à tous les échelons du système éducatif, de mettre en évidence des problématiques résistantes qu'ils rencontrent dans leurs routines de travail et, enfin, de dégager des axes potentiels d'amélioration.

La particularité de ce diagnostic est qu'il ne débouche pas sur des recommandations mais propose d'ouvrir des chantiers de travail pour réfléchir plus en profondeur sur ces problématiques résistantes avec les acteurs du système éducatif afin de leur permettre d'élaborer eux-mêmes des solutions adaptées à leurs contextes.

Dès lors, les prochaines étapes de la mise en œuvre du Programme d'appui au pilotage de la qualité consistent à :

- 1. Constituer une équipe de travail incluant les acteurs dont les activités sont en lien avec les problématiques du chantier.
- 2. Partager les résultats du diagnostic avec tous ces acteurs.
- 3. Recueillir leurs interventions en lien avec les problématiques du chantier.
- 4. Élaborer à partir des interventions déjà existantes une solution plus globale aux problématiques du chantier.
- 5. Tester dans une approche pilote les pistes d'action sur une courte durée (six à neuf mois environ) dans un cercle restreint.
- 6. Tirer les leçons de l'expérience pour consolider les propositions et expliciter les conditions pour leur mise à l'échelle.

Il est actuellement proposé d'initier des réflexions collaboratives autour des chantiers par des groupes de travail composés des membres de l'ENR, des directions ou services du MEPSTA, de l'INSE et des PTF ou tout autre acteur directement concerné par les chantiers.

Annexe 1. Quelques ressources disponibles

Note conceptuelle sur le pilotage de la qualité de l'enseignement de base :

<https://dakar.iiep.unesco.org/ressources/note-conceptuelle-sur-le-pilotage-de-la-qualite-de-lenseignement-de-base>

Note de présentation du Programme régional d'appui au pilotage de la qualité dans les pays d'Afrique subsaharienne :

https://dakar.iiep.unesco.org/sites/default/files/ckeditor_files/note_de_presentation_du_programme.pdf

Vidéo de présentation du Programme régional d'appui au pilotage de la qualité dans les pays d'Afrique subsaharienne : <https://www.youtube.com/watch?v=me59pd4CQXU&feature=youtu.be>

Plaquette de présentation du programme : https://dakar.iiep.unesco.org/sites/default/files/2022-09/Note%20Appui_qualite%20FR.pdf

Guide méthodologique : Une analyse des pratiques de pilotage de la qualité de l'éducation :

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375435>

Programme d'appui au pilotage de la qualité : en quoi nous propose-t-on quelque chose de nouveau ? https://dakar.iiep.unesco.org/sites/default/files/2022-02/PAPIQ_Valeur%20ajout%C3%A9%20du%20programme.pdf

Vidéo de présentation des principaux résultats du Programme d'appui au pilotage de la qualité :

<https://youtu.be/ig4kN8RyVvg>

Annexe 2. Matrice d'évaluation des fonctions de pilotage de la qualité du système

Fonction	12 variables utilisées	Appréciation (cf. constats clés)	Note (/5)	Moyenne
Définition d'objectifs et impulsion de l'action	Variable n° 1 : Capacité à définir des objectifs et des cibles claires pour l'amélioration de la qualité	Le système éducatif togolais dispose d'une bonne capacité de définition d'objectifs et de stratégies pour améliorer la qualité au niveau central, tout en essayant de promouvoir cette capacité à tous les niveaux du système éducatif dans une dynamique de décentralisation en cours qu'il reste à renforcer.	4	3/5
	Variable n° 2 : Capacité à déterminer des stratégies pour opérationnaliser ces objectifs et inciter des actions en chaîne	L'impulsion des politiques pour l'amélioration de la qualité passe encore par des canaux de transmission injonctifs et des modalités d'intervention fortement standardisées.	3	
	Variable n° 3 : Capacité à faire reposer cette impulsion d'objectifs sur une connaissance préalable de l'état de la qualité du territoire	Un effort notable du ministère pour adapter la planification sectorielle aux contextes diversifiés, mais avec un impact fort des PTF qu'il s'agit de mieux réguler.	2	
Négociation de l'action et allocation de moyens	Variable n° 4 : Capacité à mobiliser les acteurs aux niveaux déconcentré et scolaire pour la mise en œuvre des objectifs établis	Le système éducatif ne dispose pas encore de leviers suffisamment efficaces pour inciter les acteurs à l'action, notamment en région au travers d'une microplanification d'objectifs, et souffre d'un manque d'espaces plus dynamiques de coordination de la politique éducative.	2	2/5
	Variable n° 5 : Capacité à définir des objectifs plus micro jusqu'au niveau de l'école et à prévoir des espaces d'échanges au niveau local servant à l'opérationnalisation des objectifs établis	Les autorités parviennent difficilement à mobiliser de façon coordonnée les acteurs au niveau local pour la mise en œuvre des politiques et actions en éducation.	2	
	Variable n° 6 : Capacité à mettre à disposition des acteurs locaux les ressources nécessaires pour atteindre les objectifs escomptés	Des difficultés récurrentes pour financer les actions jugées prioritaires au-delà d'initiatives interministérielles ciblées.	2	
Accompagnement et suivi de l'action	Variable n° 7 : Capacité à produire de l'information pertinente par des outils de suivi des politiques et projets existants	Une administration de l'éducation de base outillée pour le suivi des politiques mais dont les données sont insuffisamment utilisées pour produire des connaissances susceptibles d'ajuster ou de réguler les actions et politiques en cours.	2	1,7/5
	Variable n° 8 : Capacité d'orienter et de transformer les pratiques des acteurs qui contribuent au pilotage de la qualité du système	Une faible capacité du dispositif d'accompagnement pédagogique à transformer les pratiques des acteurs du système, à renforcer les acquis des élèves et à prendre en compte les besoins différenciés des écoles et des élèves en	2	

Fonction	12 variables utilisées	Appréciation (cf. constats clés)	Note (/5)	Moyenne
		difficulté.		
	Variable n° 9 : Capacité d'adapter l'appui à la mise en œuvre des objectifs aux besoins et contextes spécifiques	Un appui insuffisant à la mise en œuvre des objectifs aux besoins et contextes spécifiques, marqué par le maintien d'incohérences dans l'allocation des ressources.	1	
Appréciation des effets de l'action et régulation des politiques	Variable n° 10 : Capacité à réviser et à réguler les projets et politiques	Une capacité de l'administration centrale à ajuster les politiques sur la base d'observations et de constats factuels, mais qui n'est pas pleinement intégrée dans les processus routiniers de l'administration.	2	1,3/5
	Variable n° 11 : Capacité à appuyer cette révision sur une appréciation préalable du pilotage du système	Faible intégration des nombreuses données des évaluations dans une stratégie globale de pilotage des apprentissages.	1	
	Variable n° 12 : Capacité à promouvoir le partage et la réflexion des acteurs à tous les niveaux sur les éléments impactant le pilotage du système et à diffuser cette réflexion partagée pour ajuster les politiques et projets	Une capacité encore très faible à promouvoir le partage et la réflexion des acteurs à tous les niveaux sur les éléments impactant le pilotage du système et à diffuser cette réflexion partagée pour ajuster les politiques et projets.	1	

Annexe 3. Liste des sujets de mémoire proposés aux inspecteurs stagiaires

- Sujet n° 1 : Quel cahier des charges pour documenter une pratique ? Le cas de la remédiation au CP.
- Sujet n° 2 : Quel cahier des charges pour documenter une pratique ? Le cas de la remédiation au CE.
- Sujet n° 3 : Quel cahier des charges pour documenter une pratique ? Le cas de la remédiation au CM.
- Sujet n° 4 : Quel cahier des charges pour documenter une pratique ? Le cas du recours à la langue maternelle ou langue locale pour débloquer un apprentissage.
- Sujet n° 5 : Quelles stratégies optimales pour la constitution de réseaux scolaires au sein d'un secteur pédagogique dans la région des Plateaux ?
- Sujet n° 6 : Quelles stratégies optimales pour la constitution de réseaux scolaires au sein d'un secteur pédagogique dans la région de Kara ?
- Sujet n° 7 : Quelles stratégies optimales pour la constitution de réseaux scolaires au sein d'un secteur pédagogique dans la région Centrale ou des Savanes ?
- Sujet n° 8 : Quelles sont les données de gestion utiles aux corps d'encadrement ?
 - *La mise en relation des missions des corps d'encadrement avec les données de gestion disponibles et de leurs interprétations pour le pilotage du système.*
- Sujet n° 9 : Rendre compte des missions d'encadrement de proximité plutôt que rendre des comptes ?
 - *Des pratiques de reddition à une dynamique de partage des analyses dans le contexte de dialogue entre deux niveaux de pilotage.*
- Sujet n° 10 : Quelles évolutions de la fonction d'inspecteur pour répondre aux besoins du système éducatif togolais ?
 - *Identification des évolutions dans la manière de remplir ses missions d'inspection dans une dynamique d'autonomisation des établissements scolaires.*