

L'élaboration de nouvelles politiques éducatives au Togo. Réalité ou virtualité ?

Elisabeth DELIRY-ANTHEAUME*

LE PRÉSENTATEUR-CONTEUR. — ... Elle fait sa troisième dans un collège de notre Capitale, au moment où commence notre histoire, elle se demande ce qu'elle va faire après le brevet. La seconde, la première, la terminale, l'université, la licence...

AKPÉNÈ. — C'est trop long. Je ne pourrais pas.

LE PRÉSENTATEUR-CONTEUR. — Oui, je vois. Tes notes en classe ne sont pas très brillantes et puis tes parents sont pauvres et vous êtes une famille nombreuse. Alors, à quoi as-tu pensé ?...

Sénouvo Agbota ZINSOU, *Le Club*, 1984.

INTRODUCTION

Alors que le Togo négociait les plans successifs d'ajustement structurel, la crise sociale, économique puis politique fut à l'origine d'une large réflexion dans tous les domaines. En matière d'éducation, de nombreuses tentatives ont été faites pour redéfinir objectifs et moyens. La période de transition démocratique fixée au départ pour une année (mi-1991-1992) laissait espérer, non seulement une nouvelle orientation de la vie politique, mais aussi la mise en route de projets plus audacieux, soutenus par l'aide technique et financière des bailleurs de fonds.

Cette période permit à tous les acteurs sociaux concernés par l'éducation de s'exprimer. Des ministres aux enseignants, des écoliers, laissés à la rue pour cause de grève, aux parents inquiets pour leurs enfants sacrifiés, tous ont parlé : parole entendue ou parole perdue ? L'euphorie passée, l'inquiétude s'installe (grève générale en 1992-1993, redémarrage tardif de l'année scolaire 1993-1994). Les résultats des élections présidentielles, puis législatives proclamés (août 1993 ; mars 1994), le

* Géographe, chercheur associée, UR 5B. 8, allée des Vignes-Vierges, 78120 Rambouillet.

gouvernement nommé (mai 1994), que restera-t-il de cette effervescence et des nouvelles politiques d'éducation élaborées par les différents acteurs ?

Après avoir situé le système éducatif togolais dans un large contexte, cet article évoque les diverses tentatives de réforme. Sa tonalité reste volontairement proche des textes officiels et des comptes rendus de réunions d'experts, car ceux-ci sont, quoi qu'on en pense, l'aboutissement et la face visible d'un travail à la fois imposé par les bailleurs de fonds, mais aussi largement anticipé et intériorisé, à des degrés divers, par les acteurs sociaux. C'est bien à partir de la constatation des problèmes réels (déscolarisation, chômage des diplômés, exploitation des apprentis...) que les acteurs de l'éducation ont mis en route ce processus de réflexion et d'élaboration de nouvelles politiques.

C'est à partir de ces travaux, dont nous avons été le témoin, et avec le soutien des acteurs sociaux engagés, que les nouvelles politiques pourront véritablement évoluer et prendre forme, même si elles se révèlent en décalage avec la réalité sociale et économique actuelle.

DE L'ÉDUCATION EN GÉNÉRAL ET DU TOGO EN PARTICULIER

L'éducation a pour objectif principal de transmettre aux jeunes d'âge scolaire des savoirs, une culture vivante (qui peuvent différer d'une société à une autre) et de développer chez eux des valeurs sociales pour les préparer à s'insérer dans leur société (LIVENAIS et VAUGELADE, 1993).

D'une société à une autre : les objectifs de l'éducation

Si, dans le passé, les systèmes d'enseignement n'avaient pas pour objectif de former à des emplois spécifiques, de plus en plus, aujourd'hui, ils tentent de donner, aux jeunes et aux adultes, les moyens de s'insérer dans le monde du travail dont les exigences, qu'il s'agisse d'agriculture vivrière ou d'un emploi salarié, ne cessent de croître.

Dans les sociétés modernes, l'éducation de base se poursuit au cours de différents cycles, allant de l'école primaire aux universités ou aux centres d'enseignement technique et de formation professionnelle. Elle se prolonge même au-delà par le biais de la formation permanente, permettant théoriquement aux travailleurs d'améliorer sans cesse l'adéquation entre leurs capacités et l'emploi qu'ils occupent (ou celui qu'ils recherchent). L'obligation pour l'éducation de déboucher sur un emploi (et, par là, sur un statut social) est d'autant plus souhaitée par les familles qu'elle devrait rendre leurs enfants économiquement indépendants.

Cette attente est encore plus forte dans les sociétés rurales africaines, qui comptent près de 75 % d'agriculteurs. Les aînés y ont souvent la charge d'assurer les vieux jours de leurs parents et d'aider leurs cadets.

Si l'école assure cette fonction, et si le marché du travail est capable d'absorber les jeunes qui sortent des écoles, des centres de formation et des universités, comme ce fut le cas pendant les 20-25 années qui ont suivi les indépendances africaines, ni l'État ni les familles ne remettent en question un tel schéma. La reproduction du système d'éducation se perpétue alors. Seuls quelques novateurs tentent de le faire évoluer. En revanche, si l'attente des familles n'est pas comblée, on observe des cas de retrait de l'école et de non-scolarisation d'enfants afin, par exemple, de satisfaire aux besoins de main-d'œuvre de cultures exigeantes comme le coton (SCHWARTZ, 1985) ou tout simplement d'assurer les tâches domestiques.

Que surviennent l'usure du pouvoir ou la crise économique, alors l'État et la société civile doivent revoir leurs objectifs à la lumière d'un nouveau contexte qui conditionne l'avenir social du pays sur les court, moyen et long termes. Au Togo, l'évolution de l'emploi moderne est à la baisse : - 7,2 % en dix ans, de 1982 à 1991 (fig. 1 a en annexe). Les effectifs scolaires ont fléchi aussi, particulièrement de 1982 à 1985, et malgré une légère remontée à partir de 1985 (fig. 1 b), le taux de scolarisation n'atteint pas aujourd'hui celui des années quatre-vingt (LANGE, 1993). Les effectifs scolaires sont de 640 000 élèves en 1980 et de 730 000 en 1990, soit une augmentation annuelle de 1,3 %, tandis que, dans le même temps, la population globale a crû en moyenne de 3,5 % par an.

La désaffection relative pour l'école se poursuit donc puisqu'elle ne conduit plus à l'emploi. Elle montre toute l'équivoque d'un système scolaire essentiellement orienté vers l'emploi moderne et s'appuyant trop peu sur le monde rural. Selon des témoignages recueillis :

« Dans nos sociétés africaines, les parents ne sont pas habitués aux longues études de leurs enfants. Tous, père, mère, oncles et tantes, en attendent impatiemment le fruit. Mais paradoxalement les effets de l'ajustement structurel ne permettent plus aux jeunes diplômés d'avoir accès à un emploi. Nous nous accrochons aux petits projets... » (DELIRY-ANTHEAUME, 1993).

Un autre témoignage confirme :

« À mon humble avis, je pense qu'étant né dans un pays du tiers monde, je ne peux me sortir de ma situation de chômeur qu'en fournissant beaucoup d'efforts, sans hésiter à accepter n'importe quel travail. »

Tout comme en France aujourd'hui, les jeunes, plus que les adultes, supportent le poids de la crise, du fait du manque de perspectives qui

s'offrent à eux. La population grandissante (diplômée ou non) à la recherche d'un emploi représente une menace pour l'équilibre de la société.

Les acteurs de l'éducation

Les objectifs éducationnels pouvaient varier selon le statut du pays et son degré de dépendance, ses ressources (productions agricoles et extraction minière, construction de routes, de bâtiments, développement du commerce...), et en fonction de ceux qui initiaient l'enseignement (militaires ou diplomates, missionnaires ou commerçants), chacun cherchant des collaborateurs pour accomplir son idéal de développement (LANGE, 1991 ; AYASSOU, 1993)... Au total, les pays africains ont hérité non seulement des modèles d'éducation des colonisateurs, mais ils les ont, trop souvent, gardés figés et inadaptés à leurs besoins. Ils ont cependant permis aux élites d'atteindre un niveau comparable à celui de leurs homologues des pays occidentaux et une reconnaissance internationale.

Depuis les indépendances, l'éducation a été imprégnée par le paradigme du développement, pour fournir les cadres et les intermédiaires de celui-ci. S'il fallait des élites (déjà formées du temps de la colonisation), il s'agissait toutefois d'assurer la relève, mais il fallait aussi des paysans plus formés, des ouvriers plus qualifiés pour le développement des entreprises naissantes, des artisans plus compétents pour promouvoir des produits de consommation locale, tout aussi capables d'insuffler la touche d'authenticité et de qualité pour l'exportation. On ne peut que constater un décalage entre la volonté de promouvoir une école nouvelle (réforme de 1975 au Togo) censée « redonner au citoyen formé la confiance en soi et la notion de liberté que l'école coloniale lui a enlevées » et la réalité d'aujourd'hui. Les entreprises naissantes d'hier sont aujourd'hui défuntes. Le système d'éducation ne peut en être tenu pour responsable.

En Afrique et au Togo en particulier, l'enseignement confessionnel cohabite toujours avec le public pour assurer cette tâche. Enseignements général et technique conjuguent leurs efforts pour assurer la transmission de savoirs universels et locaux et favoriser l'insertion des jeunes. D'autres instances et programmes, ONG et Églises, « Éducation pour tous », apportent également leur contribution à l'éducation non scolaire (alphabétisation, éducation sanitaire...).

Au Togo, la proximité géographique du Ghana aurait pu avoir un effet sur l'élaboration de pédagogies différentes. Or, si de nombreux élèves résidant à Lomé et dans la zone frontalière du sud-ouest du pays y poursuivent leur scolarité, jamais le modèle ghanéen n'est évoqué comme une alternative.

En revanche, en raison des circonstances historiques, Allemands et Français continuent de marquer de leur empreinte la réflexion et l'élaboration des politiques éducatives ; ils agissent sous la forme de mise à disposition de personnel qualifié, de conseils et recommandations et, par le biais de la Coopération, apportent variété et perspectives à un enseignement conçu localement. À ce sujet, les élites et les fonctionnaires des ministères de l'Éducation nationale et de la Recherche scientifique, d'une part, et de l'Enseignement technique et de la Formation professionnelle, d'autre part, ayant suivi les cursus universitaires européens ou américains, voire parfois ceux de l'ex-Union soviétique, participant aux deux cultures (internationale et locale), devraient être mieux à même de juger des opportunités de l'aide et de prendre part aux réflexions et formations qui leur sont proposées à l'échelon local, mais aussi régional (UNESCO, 1992).

Évaluation du système d'éducation togolais

Une analyse rapide de l'évolution du système d'éducation togolais (SOTED, 1989 ; AYASSOU, 1993) met l'accent, au terme des années quatre-vingt, sur son échec relatif et sur le refus de la société de lui apporter sa confiance (LANGE, 1993). Des réflexions sur les objectifs du système éducatif ont été menées pour retrouver une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi, et, dans ce domaine, la Direction de l'enseignement technique et de la formation professionnelle, plus pragmatique par la nature de son enseignement et ses objectifs, est en avance. Une anecdote historique en est à l'origine : dès le milieu des années soixante-dix, une équipe composée d'enseignants provenant d'horizons divers (Togo, France, Canada, États-Unis...) réfléchissait à un véritable projet pédagogique pour le Collège protestant. Plus tard, le directeur de ce collège, devenu ministre de l'Enseignement technique et de la Formation professionnelle, initie une véritable cellule de recherche et de prospective, obtient des crédits et amorce la réflexion qui ira en s'approfondissant (DERP, 1990, 1991, 1992).

DE LA PRISE DE CONSCIENCE GÉNÉRALE DES PROBLÈMES AUX REMÈDES

L'élaboration des politiques générales et sectorielles dans le cadre des programmes d'ajustement structurel et de la Conférence nationale a favorisé une réflexion intense et une remise en question du système avec l'appui des bailleurs de fonds. Cependant, si nul n'ignore l'environnement économique défavorable, et ne maîtrise guère l'évolution politique, la poursuite de la réflexion sur les nouveaux enjeux de l'enseignement est un moyen de conjurer l'avenir incertain.

Les programmes d'ajustement structurel (PAS)

Lors de l'établissement des programmes d'ajustement structurel, les dépenses de l'État sont réajustées, imposant de nouvelles contraintes dans les domaines de la santé et de l'éducation (enseignement de base et formation professionnelle). Ce dernier subit une réduction des moyens de fonctionnement, entraînant une diminution quantitative et qualitative d'enseignants, à peine compensée par le recrutement de vacataires dont la qualification n'est pas toujours suffisante. Quand celle-ci est bonne, ce sont les moyens qui manquent pour les rémunérer et pour les motiver, autre aspect important dans la relation enseignant-enseigné. Les contraintes de l'ajustement structurel ont accentué les disparités régionales et aggravé l'inégalité des chances, déjà forte, entre les garçons et les filles devant la scolarité (fig. 2 en annexe). « Les filles finissent souvent par tomber enceintes... » disent les pères (DELIRY-ANTHEAUME, 1993). Dans ces conditions, à quoi bon investir dans des études lorsque les ressources d'une famille se réduisent ?

Par ailleurs, dans le budget d'investissement togolais, qui ne représente qu'environ 10 % du budget total, la part des ressources affectées au chapitre socio-culturel (par ordre décroissant : enseignement, santé et affaires sociales) stagne en dessous des 10 % sauf en 1983 (13,4 %, période du premier PAS). À partir de 1985 cette part augmente régulièrement et passe ainsi de 15,9 % à 27 % en 1989 (fig. 1 c). Avec les programmes de la dimension sociale de l'ajustement (DSA) (quatrième PAS), l'accent est mis sur une plus grande efficacité dans l'affectation et l'utilisation des investissements publics, dans les domaines de la santé et de l'éducation.

La dimension sociale de l'ajustement (DSA)

En novembre 1990, un atelier technique portant sur la dimension sociale de l'ajustement est organisé par le ministère du Plan et des Mines avec la collaboration de plusieurs bailleurs de fonds (Banque mondiale, Commission des Communautés européennes et Coopération allemande [GTZ]...) regroupant les membres du Comité interministériel restreint de suivi du PAS, les membres du Comité DSA, ceux des groupes de travail et les bailleurs de fonds. Les experts nationaux et extérieurs apportent leur concours technique aux différents groupes de travail (DELIRY-ANTHEAUME, 1991).

Il s'agit de préparer la deuxième conférence des bailleurs de fonds et le quatrième Programme d'ajustement structurel à l'horizon 1992, d'approfondir les grandes lignes définies pour la présentation du programme DSA (MPM-DGPD, 1990) et, comme le stipule le document final, de :

— « ...faciliter l'insertion professionnelle des jeunes diplômés et permettre aux plus défavorisés d'acquérir une formation technique et professionnelle » ;

— « ...en ce qui concerne l'enseignement général, les travaux des groupes DSA sur l'éducation devront contribuer à la définition d'une politique de l'éducation et de la formation, que le gouvernement s'est engagé à adopter avant octobre 1992. Il sera important à cet égard de rechercher les causes de la baisse de scolarisation dans les différents degrés d'enseignement de 1980 à 1985 et de proposer des actions permettant de lutter contre les disparités liées au sexe des élèves, et favorisant l'accès des plus démunis au système éducatif » ;

— « ...en ce qui concerne l'enseignement technique et la formation professionnelle, les programmes DSA devront s'inscrire dans le cadre du projet de réforme de l'enseignement technique et de la formation professionnelle en cours d'élaboration avec la Banque mondiale et les autres bailleurs de fonds ».

L'appui de la Banque mondiale

Les recommandations prises par les membres du groupe de travail sont complétées par des fiches techniques (World Bank, 1991). Elles suggèrent de :

— « ...consolider la cellule de statistiques scolaires du ministère de l'Éducation nationale afin d'obtenir une meilleure productivité et lisibilité du tableau de bord de la scolarisation au Togo pour améliorer la gestion et la planification du système » ;

— « ...organiser recherches ou enquêtes sur les "points chauds" du système éducatif (inégalités régionales, scolarisation des filles, causes de la non-fréquentation et de l'abandon scolaire, redoublements [causes et coûts], chômage des jeunes...) » ;

— « ...définir des actions prioritaires : améliorer les services de l'enseignement primaire et en particulier dans les zones rurales ; programmer un minimum de réhabilitation des écoles existantes (les choix techniques pour la réalisation de ces travaux visent à offrir des opportunités à des petites entreprises locales, à créer des emplois temporaires et donc à générer des revenus localement) ; remettre en marche les bibliothèques et cantines scolaires ; distribuer matériel pédagogique et livres ; élaborer un plan de recrutement et de formation du personnel éducatif dans le primaire et le secondaire ; mettre en place de nouvelles structures d'accueil pour éviter les sureffectifs ; améliorer la gestion du système éducatif » ;

— « ...définir les origines du financement (budget de fonctionnement et d'investissement, Programme de développement local et de participation, et participation des bénéficiaires) ».

La Conférence nationale souveraine

La Conférence nationale, après de longues négociations entre l'opposition et le pouvoir, s'ouvre le 8 juillet 1991 à Lomé. Selon les termes de *La Nouvelle Marche*, quotidien officiel d'information, « elle est appelée à définir un nouveau cadre politique, économique et social au Togo ... Elle est un rendez-vous historique qui va permettre d'amorcer un nouveau virage de la construction nationale ». Son intérêt réside dans la participation de la population par l'intermédiaire de délégués d'associations (dont on pourrait, certes, questionner la représentativité), dans la large circulation des communications présentées, mais surtout dans la retransmission des débats en direct à la radio et à la télévision de ce gigantesque « happening » à l'échelle nationale. Les problèmes scolaires seront évoqués dans le cadre du débat général sur la politique économique, sociale et culturelle, sanctionné par une déclaration de politique générale. Le 2 août 1991, la presse (*La Nouvelle Marche*, 1991) titre : « La question scolaire à bonne enseigne ».

Les différents représentants des enseignants et étudiants dressent dans leurs communications, documents à l'appui, un constat d'échec de la politique d'éducation depuis la réforme de 1975. Ils insistent sur les disparités géographiques, les effectifs pléthoriques, les inégalités de chance entre garçons et filles, le manque chronique de personnel formé, de locaux et d'équipement pédagogiques, les mauvaises conditions de travail, la dégradation des conditions de rémunération, la tribalisation et la politisation de l'université du Bénin (université togolaise, comme son nom ne le suggère pas), la mauvaise répartition des bourses. Ils proposent que des mesures soient prises pour rendre l'école obligatoire et opérationnelle et que des états généraux de l'Éducation soient tenus au Togo.

Pendant la Conférence nationale, les enseignants (du 1^{er} au 3^e degré) sont en grève (2 mois) et l'année scolaire, qui n'a pu être menée à son terme, ne reprend que le 5 août 1991. Ils réclament une indemnité de logement, mais surtout l'intégration des vacataires qui représentent 70 % de l'effectif enseignant dans le 3^e degré (30 % de l'effectif total). Quant aux enseignants du privé confessionnel, ils demandent également que leurs salaires soient alignés sur ceux du public et que le déblocage des avancements et des promotions soit effectif. Les étudiants y revendiquent l'augmentation de leurs bourses. L'esprit critique, longtemps mis en sommeil, mais aussi le corporatisme et la démagogie reviennent spontanément, comme on peut le constater dans la presse d'opposition et dans les conversations passionnées qui s'engagent dans les bureaux, les rues... À Lomé, les langues se délient. Les usagers de l'école au sens large sont informés !

Outre cette prise de conscience médiatisée, de nombreux enseignants n'ont pas attendu pour initier des changements, trouver des moyens de

gagner de l'argent en pratiquant des travaux extra-scolaires (comme les activités génératrices de revenus [AGR], encouragées par l'Unicef) ou en profitant des jumelages avec des écoles étrangères ou des Églises, pour obtenir l'équipement nécessaire à un meilleur fonctionnement. L'accent est plutôt mis sur les moyens (constructions scolaires, cantines scolaires, médicaments et matériel pédagogique) que sur le projet pédagogique.

Les réflexions sont plus poussées chez les responsables des enseignements technique et universitaire, et leurs propositions plus mesurées, précisément parce qu'ils sont censés délivrer des formations qui permettent d'entrer dans la vie active et qu'ils prennent conscience de la contradiction entre leurs objectifs et la réalité.

L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE, UNE RÉFLEXION PLUS AVANCÉE

Le ministère de l'Enseignement technique et de la Formation professionnelle

La création du ministère de l'Enseignement technique et de la Formation professionnelle en 1984 fut une tentative concrète pour rechercher une adéquation entre l'emploi et la formation. Il a deux fonctions : la gestion d'un enseignement technique de base, et la formation professionnelle, pouvant déboucher, en haut de l'échelle, sur la formation d'ingénieurs (Ensi) et, en bas, sur celle des apprentis par un système longtemps laissé à la responsabilité des différents corps de métiers et géré selon le mode dit « traditionnel ».

La Direction des études, de la recherche et de la planification (DERP)

Deux enquêtes sur les conditions de l'apprentissage traditionnel et sur l'importance des chômeurs diplômés de l'enseignement technique sont des étapes marquantes dans la prise de conscience du dysfonctionnement des deux systèmes et de leurs problèmes respectifs (DERP, 1990, 1991). La prise de conscience est une chose et la réforme en est une autre. Le séminaire de la Banque mondiale avait recommandé un changement de philosophie de l'enseignement technique supposant la transformation du système de formation, poussé par l'offre et ayant une orientation sociale dominante, en un système poussé par la demande et lié au marché de l'emploi et à ses exigences. Avec l'aide de la coopération allemande, un système dual de formation en alternance est proposé. Le perfectionnement des patrons artisans s'impose également afin de mieux encadrer les apprentis scolarisés.

Paradoxalement, la réforme de l'enseignement technique est envisagée en fonction d'un secteur moderne fantôme. De nombreuses entreprises rencontrent des difficultés, aggravées par la crise politique, même si des tentatives ont été faites pour les sauver (PNUD, 1988, 1989).

Un séminaire très ouvert

Le séminaire de présentation des résultats de la seconde enquête sur les chômeurs diplômés de l'enseignement technique (DERP, 1991, 1992) va plus loin dans les propositions pour la réorientation des objectifs de l'enseignement technique. Le recensement des diplômés sans emploi vise à atteindre deux objectifs :

- créer une banque de données fiables pour alimenter l'Observatoire de l'emploi et de la formation (OEF). Si plus de 5 500 personnes ont été recensées, le problème de sa réactualisation se pose cependant ;
- analyser un certain nombre de caractéristiques essentielles de ces ressources humaines afin de connaître le stock de main-d'œuvre disponible pouvant répondre aux exigences du marché. Évaluer les lacunes du système de formation afin, d'une part, de réorienter la politique d'enseignement technique et de formation et, d'autre part, d'élaborer des programmes spécifiques de perfectionnement permettant de fournir une main-d'œuvre qualifiée, adaptée à des besoins spécifiques (création de la zone franche industrielle) et aux exigences sans cesse croissantes du marché national et sous-régional de l'emploi : 52 % des chômeurs recensés sont à la recherche d'un premier emploi (dont 80 % depuis plus de deux ans), d'où la nécessité de prévoir des formations complémentaires.

La grande nouveauté de ce séminaire réside dans la participation des ministères concernés, des institutions internationales, ONG et opérateurs économiques, mais surtout dans l'annonce par voie de presse et par radio de sa tenue et dans l'ouverture à d'autres interlocuteurs : les partis politiques, appelés à élaborer les politiques de demain, les syndicats, et surtout des représentants des diplômés sans emploi. Ces derniers sont décidés, non seulement, à faire pression pour participer aux débats, mais surtout, à veiller à ce que les recommandations soient appliquées. Ils insistent pour la création d'un comité de suivi du séminaire. Les jeunes ne se veulent plus spectateurs, mais acteurs. De nombreux intervenants font part de leur expérience et présentent des cas « d'action de formation-emploi réussie », d'autres parlent de leurs échecs tant en milieu rural qu'urbain. L'exemple qui suit est significatif du changement qui s'opère et de la naissance d'un esprit d'entreprise chez certains :

« Comme son nom l'indique, Togo Electron a pour activité principale l'électronique. Nous faisons du dépannage d'appareils élec-

troniques assez diversifiés, allant du simple poste radio jusqu'aux photocopieurs et aux appareils électro-médicaux en passant par les téléviseurs et machines à écrire. Togo Electron est né en août 1984. Il a été créé à l'initiative de deux ingénieurs électroniciens. Rentrés d'Odessa (Ukraine) en août 1983, nous avons dû attendre vainement un éventuel engagement dans la fonction publique togolaise. Un an plus tard nous prenions l'initiative ... de nous installer avec les moyens du bord... ».

Depuis, avec l'aide d'un prêt, l'entreprise a pris de l'importance en diversifiant ses activités (dépannage, commerce et formation axée sur la pratique, voire sur les besoins concrets de l'entreprise).

Cependant, tous les participants à ce séminaire ont conscience des contraintes : effectifs pléthoriques, insuffisance des budgets de fonctionnement, et non-maîtrise du marché de l'emploi. Le rôle social que joue le ministère en réglementant l'apprentissage et son coût est remis en cause par ces jeunes entrepreneurs :

« ... Nous ne sommes pas là pour faire du social. Si nous avons choisi de souffrir et de nous battre pour créer une entreprise, aussi petite soit-elle, c'est que nous entendons à plus ou moins brève échéance gagner de l'argent, et beaucoup d'argent. »

LE PLAN EMPLOI-FORMATION (PEF)

L'enseignement supérieur, le ministère de l'Emploi et la tentative de placement des chômeurs diplômés

L'enseignement supérieur a pour fonction de former non seulement des enseignants, mais aussi les cadres de la fonction publique et des entreprises. La prise de conscience de l'inexorable montée du chômage des diplômés de l'enseignement supérieur dans une période de faible croissance conduit le ministère de l'Emploi, du Travail et de la Fonction publique à prendre des mesures dont le Plan emploi-formation (PEF) est l'illustration. Ces mesures s'inscrivent dans la chaîne logique d'études (DOUGNA, 1986) et de réflexions menées par l'opposition dès avant sa participation au pouvoir, et font suite à un recensement des diplômés de l'enseignement supérieur sans emploi en 1992, dont un sur huit est au chômage depuis plus de dix ans.

Le PEF démarre en mars 1992 — il intéressera 3 000 à 4 000 jeunes et portera sur deux ans — et a pour objectif :

- d'insérer les diplômés sans emploi dans le monde du travail ;
- de leur donner une expérience professionnelle ;
- de leur accorder une formation complémentaire dans l'entreprise d'accueil ou sous forme de stage...

Les jeunes ainsi intégrés pour deux ans le sont par ordre d'ancienneté dans le chômage, ce qui nécessite de coupler le placement professionnel avec une formation permettant la remise à niveau des chômeurs de longue durée. Le salaire, dans ce cas, représentera au minimum 50 % du montant habituellement pratiqué dans l'entreprise d'accueil.

En attendant la création d'une ANPE, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Fonction publique a pris contact avec les entreprises et les autres ministères susceptibles d'insérer les jeunes ; ces derniers ont été convoqués par voie de presse. Cette insertion dans la vie active ne garantit aucune embauche future, les jeunes devant ensuite tenter d'intégrer le marché de l'emploi par eux-mêmes. À ce propos, l'essentiel du programme de formation porte sur des curriculum ciblés dont le but est de compléter la formation dans des domaines particuliers et l'accent sera mis sur la formation à l'esprit d'entreprise et à l'auto-crédation d'emploi (CCE, 1991). En raison de la grève générale et du ralentissement de la vie économique, cette expérience et son volet formation qui aurait dû être assuré par l'université, l'ENA et quelques institutions privées, voire par les tuteurs au sein des entreprises, n'ont pu être menés dans les conditions prévues. Ce sont les ministères publics qui accueilleront les stagiaires, alors que par ailleurs les programmes d'ajustement les encouragent à réduire effectifs et frais de fonctionnement.

Faute d'emploi, des étudiants qui le peuvent financièrement (bourses ou moyens familiaux) poursuivent leur fuite en avant vers des diplômes d'un niveau toujours plus élevé.

LES ÉTATS GÉNÉRAUX DE L'ÉDUCATION

Dernière étape du processus de concertation et nouvelles perspectives

Cette initiative, décidée à la Conférence nationale, devait permettre une mise à plat des problèmes généraux de l'enseignement (enseignements général et technique et recherche scientifique), une meilleure concertation de ses différentes branches et un renouveau pédagogique. Tenus en mai 1992 à Lomé, ces états généraux se fondent sur une approche multisectorielle des problèmes, associant à leurs efforts de réflexion le ministère du Bien-Être social et de la Solidarité nationale. L'objectif est de garantir l'accès pour tous à l'éducation de base et d'en améliorer la qualité par la formation des enseignants et l'adéquation des infrastructures. Un accent particulier est mis sur l'impact que doit avoir la recherche scientifique sur la vie quotidienne des Togolais...

Un autre éclairage est également apporté sur le rôle de l'éducation civique et sur la nécessité pour les élèves de participer, dès l'école, au processus démocratique : « Les comportements et les valeurs démocratiques doivent, par exemple, être renforcés grâce à la fréquente participation des élèves à des élections, à l'école ou au sein de groupes... », afin de permettre à tous d'exercer une influence nécessaire sur l'école et les institutions d'éducation.

CONCLUSION

En raison de la longueur de la grève générale qui s'est étirée sur huit mois, de la persistance des tensions politiques, les recommandations restent à l'état de projet. Les graines du renouveau sont semées, mais pourront-elles germer, même à retardement ?

Les problèmes de l'école trouvent leur source hors de l'école ; ils ne peuvent être résolus que dans un cadre plus large et dans un climat de sérénité politique, condition nécessaire à un développement social et économique harmonieux. Il n'en demeure pas moins que cet effort de réflexion tendant à faire évoluer le système éducatif a un côté positif. La prise de conscience par les décideurs, mais aussi par les bénéficiaires, est un phénomène nouveau. Le seul pouvoir d'une société civile bloquée avait été le refus de l'école. Mais, aujourd'hui, l'instabilité socio-politique, la crise économique (licenciements, travail à temps partiel ou salaires impayés) ne donnent plus aux parents les moyens d'acquitter les écolages et les fournitures, ni aux enseignants les motivations nécessaires.

Si les espaces de liberté ont été trop limités pour redonner un réel pouvoir à la société civile, ceux qui ont osé rêver, proposer et croire en de nouvelles politiques d'éducation devront sans cesse les confronter aux réalités sociales, à la très forte croissance démographique, à l'instabilité politique, au déclin économique du pays, sans oublier les effets de la dévaluation du franc CFA. Sinon, d'autres institutions pourraient à nouveau s'en charger. Qui ne se souvient de l'embrigadement politique, comme l'était l'animation proposée par le RPT (l'ex-parti unique Rassemblement du Peuple Togolais), simple utilisation (rémunérée) des jeunes pour chanter la gloire du régime ? Qui ne remarque l'emprise de la religion, et en particulier des sectes ? Dans les deux cas, il s'agit d'une prise en charge des citoyens pour assurer une cohésion sociale, même temporaire, que l'école et l'emploi ne garantissent plus.

Le salut réside parfois dans la fuite vers les pays voisins, mais surtout l'Europe, comme l'expriment de nombreux jeunes :

« Aujourd'hui, l'Europe est un mirage pour l'Afrique et de nombreux jeunes diplômés quittent le continent pour aller en Europe trouver des emplois, car ils sont dépassés par les événements en Afrique. L'école et l'université nous ont donné un savoir et nous ne pouvons plus retourner au village de nos pères cultiver avec la houe, il nous faut des moyens modernes pour développer notre pays. »

Le décalage entre les ambitions affichées des nouvelles politiques éducatives et les moyens de les réaliser est patent. Pourtant, des lignes de crédit substantielles avaient été accordées par les bailleurs de fonds, elles n'ont pu être décaissées en raison de la crise politique, à moins que ce ne soit aussi en raison de l'inadéquation entre les projets et les exigences des bailleurs de fonds ? Ces derniers souhaitent-ils imposer leurs modèles ou les faire prendre en compte par les pays intéressés ? Quelle marge de liberté était accordée aux pays ? Il s'agit là d'un autre débat. Mais, à aucune des réunions de travail dont nous avons été témoin, ce problème n'a été soulevé. Le pouvait-il d'ailleurs ? Dialogue de sourds parfois... Ainsi, le représentant de l'entreprise Togo Electron cité plus haut, après avoir interpellé le ministère sur la nécessité de consulter les entreprises pour établir les conditions de formation des jeunes, intervient pour conclure : « ... Je vous exhorte donc, Messieurs les bailleurs de fonds, à vous intéresser à nos projets [...], ils sont prometteurs et générateurs d'emplois. » Si de trop nombreux jeunes sont résignés, ceux-ci et quelques autres apportent, en revanche, un ton nouveau à un débat qui n'est pas près de se clore.

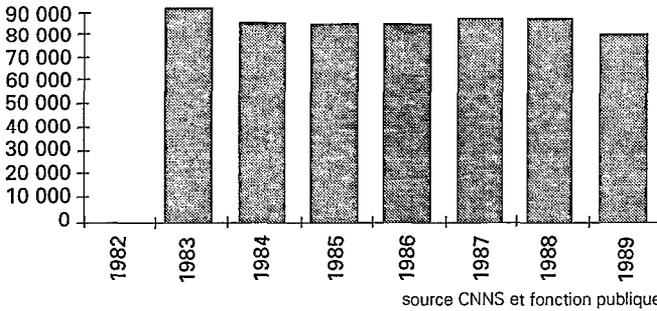
BIBLIOGRAPHIE

- AYASSOU (K. V.), 1993 — « Croissance démographique, besoins scolaires et crise économique en Afrique ». In Livenais (P.) et Vaugelade (J.), éd., 1993 : 163-170.
- CCE, 1991 — *Étude et propositions pour le développement de l'initiative privée au Togo et pour l'émergence de nouveaux entrepreneurs, Eurexcel associés « Initiative privée » groupe eurosept. Multigr.*, 104 p.
- PNUD DP/TOG/88/004/01/37/A, 1988 — *Assistance aux petites et moyennes entreprises industrielles dans leurs activités de restructuration et de pré-investissement. Lomé, multigr.* : 12-21.
- PNUD DP/TOG/89 /012/01/37/A, 1989 — *Assistance à la formulation d'un programme d'actions dans le cadre d'une gestion stratégique du développement industriel. Lomé, multigr.* : 12-27.
- DELIRY-ANTHEAUME (E.), 1991 — Impasse et PAS. Enquêtes pour le compte de la DSA au Togo. *Chroniques du Sud*, n° 6, Paris, Orstom : 95-106.
- DELIRY-ANTHEAUME (E.), ADOSSI (K.), BAKOLIMDA (K.), MAKU (K.), MEGBAYOWO (F.) et QUASHIE (C. S.), 1992 — *Caractéristiques et comportements de groupes vulnérables en situation d'ajustement structurel : préretraités et licenciés. Ministère du Plan et de l'Aménagement du territoire, CCE, direction de la Statistique-Orstom, multigr.*, 3 t., 32 p., 138 p. + ann.
- DELIRY-ANTHEAUME (E.), 1993 — *Que sont devenus des élèves de terminales de 1982-1983 au Togo ? In LIVENAIS (P.) et VAUGELADE (J.), éd., 1993 : 145-156.*
- DERP (Direction générale de la planification et de l'éducation), 1990 — *Étude sur l'éducation et la formation dans le secteur informel au Togo. Lomé, ministère de l'Enseignement technique et de la Formation professionnelle, multigr.*, 64 p. + ann.
- DERP (Direction générale de la planification et de l'éducation), 1991 — *Recensement des diplômés de l'enseignement technique et de la formation professionnelle. Lomé, ministère de l'Enseignement technique et de la Formation professionnelle, multigr.*, 54 p. + ann.
- DERP (Direction générale de la planification et de l'éducation), 1992 — *Séminaire de divulgation et de réflexion sur les résultats du Recensement des diplômés sans emploi de l'Enseignement technique et de la Formation professionnelle au Togo. Lomé, ministère de l'Enseignement technique et de la Formation professionnelle, multigr.*, 41 p.
- DOUGNA (K. D.), 1986 — *L'enseignement universitaire et l'emploi au Togo. Lomé, multigr.*, 137 p. (rapport provisoire).
- LANGE (M.-F.), 1991. — *Cent cinquante ans de scolarisation au Togo : Bilan et perspectives. Les dossiers de l'Unité de recherche démographique, Lomé, université du Bénin, 174 p.*
- LANGE (M.-F.), 1993 — *Crise économique et déscolarisation en Afrique sub-saharienne, le cas du Togo. In LIVENAIS (P.) et VAUGELADE (J.), éd., 1993 : 171-187.*
- La Nouvelle Marche*, 1991. Supplément : « Le Journal de la Conférence nationale souveraine ».
- LIVENAIS (P.) et VAUGELADE (J.), éd., 1993 — *Éducation, changements démographiques et développement. Paris, Orstom, coll. Colloques et Séminaires, 237 p.*

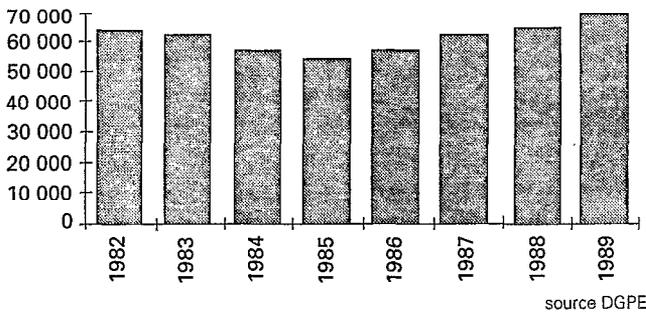
- MPM-DGPD (Ministère du Plan et des Mines, Direction générale du plan et du développement), 1990 — *Note à Monsieur le Ministre du Plan et des Mines. Présentation du programme Dimension sociale de l'ajustement structurel (DSA) au Togo*. 11 p.
- SCHWARTZ (A.), 1985 — *Le paysan et la culture du coton au Togo*. Paris, Orstom, coll. Travaux et Documents, n° 186, 106 p.
- SOTED, 1989 — *Étude sur l'amélioration de la qualité de l'enseignement au Togo*. Lomé, *multigr.*, 102 p. + ann.
- Togo Presse*, 1992. Jeudi 14 mai — Éducation, Formation, Recherche scientifique et technologique : Former des Togolais responsables, équilibrés et libérés de toutes servitudes. Cérémonie de clôture des états généraux de l'Éducation et de la Formation.
- UNESCO, 1992 — Cours sous-régional de formation sur l'éducation, l'emploi et la planification des ressources humaines organisé conjointement par l'Institut international de planification de l'éducation (IIPÉ) et l'Institut national pour la formation et la recherche en éducation (INFRE) à Cotonou, République du Bénin (26 octobre au 6 novembre 1992).
- World Bank, 1991 — Fiches techniques sur l'emploi et les revenus. Washington, *multigr.*, 11 p.

ANNEXE

a - Emplois modernes 1983-1989



b - Effectifs scolaires entre 1981-1982 et 1988-1989



c - Budget d'investissement (en millions de francs CFA) et part (en grisé) du budget socioculturel 1982-1989

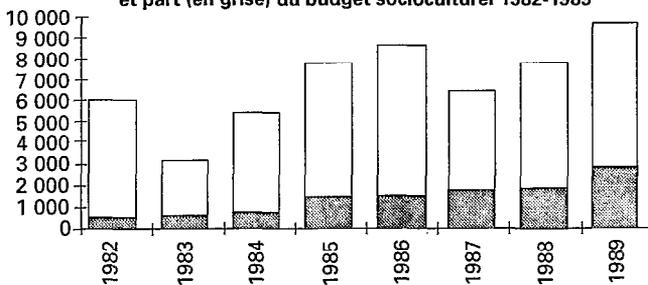
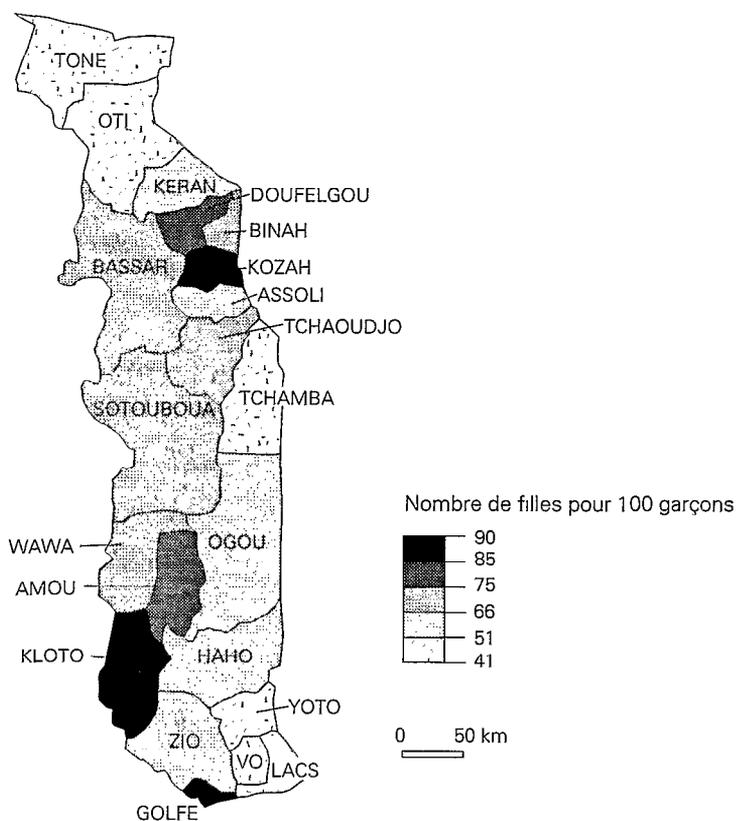


FIG. 1. — Évolution comparée des emplois modernes, des effectifs scolaires et du budget d'investissement togolais de 1982 à 1989.

Commentaire de la carte rapport filles-garçons (nombre de filles pour 100 garçons) dans le primaire au Togo en 1987 (fig. 2)

Les données sont, certes, déjà anciennes, mais elles permettent de tirer un certain nombre d'enseignements.

- Quelle que soit la préfecture, les garçons sont plus nombreux que les filles dans le primaire sur l'ensemble du pays.
- Cette proportion varie grandement d'une préfecture à l'autre sans qu'une seule variable explicative puisse être avancée de façon nette. Il y a toujours une conjonction de facteurs.
- Trois préfectures dominent dans une mixité proche de l'équilibre (entre 85 et 90 filles pour 100 garçons) : la préfecture du Golfe qui correspond à la capitale, celle de Kloto (Kpalimé) qui correspond à la zone des plantations, et celle de la Kozah (Kara) qui a bénéficié d'un rééquilibrage volontariste en matière d'équipement.
- Une forte proportion de filles (les classes 66 à 75 et 75 à 85 filles pour 100 garçons) est observable dans toutes les préfectures qui coïncident avec l'écharpe montagneuse qui traverse le pays. Cela correspond à la zone des plantations au sud et à une zone plus vivrière au nord.
- Les deux dernières classes (51 à 66 filles pour 100 garçons d'une part et 41 à 51 filles d'autre part) correspondent à la fois à la zone du Togo central où le développement de la culture du coton a pris une très forte ampleur et d'autre part à la zone côtière (le Sud-Est), haut lieu d'une activité commerciale importante, nécessitant la mobilisation hors de l'école de petites revendeuses pour les activités de commerce et de « boyesses » (aides familiales) pour gérer les activités domestiques, mais aussi à l'extrême nord en pays moba, préfectures parmi les plus rurales du pays.



© Orstom / GIP RECLUS Benoît Antheaume et Louis Arréghini. Source : DGPE, Togo

FIG. 2. — Rapport filles-garçons dans le primaire au Togo en 1987.