

Eléments d'analyse sectorielle de L'éducation à Cabo Verde

**Des services plus efficaces et plus équitables au service de la
croissance et de l'emploi**

Etude nationale appuyée par l'UNICEF
Avec un financement du Partenariat Mondial pour l'Education

Septembre 2015

Avant-propos

* Ce diagnostic du secteur de l'éducation au Cabo Verde emprunte à l'expérience accumulée par la conduite de tels travaux (RESEN) par la Banque Mondiale et/ou l'UNESCO (Pôle de Dakar) dans un certain nombre de pays (dont Cabo Verde en 2010) au cours des quinze dernières années. Cela permet à ce travail de bénéficier à la fois des instruments analytiques qui ont progressivement été développés dans ce contexte et des données comparatives internationales sur des aspects qui ne sont pas couverts par les approches plus traditionnelles. Toutefois, au-delà de ces références génériques, le présent rapport vise bien évidemment à être spécifique de la situation de Cabo Verde à la date (début 2015) où il a été finalisé.

* La conduite de l'étude prend d'abord en compte que la logique est en quelque sorte différente selon qu'il s'agit d'analyser et d'évaluer i) la partie basse du système (petite enfance, primaire et premier cycle secondaire) and ii) sa partie haute (second cycle secondaire, éducation et formation technique et professionnelle, et enseignement supérieur).

. Dans la partie basse, les deux objectifs principaux sont i) la couverture qui doit aller vers l'universelle et ii) le niveau et la pertinence des apprentissages des élèves; il importe qu'une proportion élevée des élèves acquièrent une proportion élevée d'un programme de programme qui associe des compétences à la connaissance académique, et que le niveau moyen d'apprentissage soit en ligne avec celui des pays comparables les plus performants sur ce point;

. Dans la partie haute du système, faire correspondre la production of formés, tant en quantité qu'en qualité, avec les demandes du marché du travail (un objectif certes difficile à atteindre avec précision) est une perspective qui doit être recherchée. Il convient de souligner que la quantité et la qualité (en référence aux standards internationaux et à la pertinence dans le contexte national) doivent être visées ensemble¹.

Mais puisque les nombres d'étudiants du supérieur devront vraisemblablement être limités compte tenu des possibilités d'emplois, il s'ensuit que le bloc de l'éducation et la formation technique et professionnelle devra sans doute jouer un rôle significatif; à la fois pour fournir les qualifications pour répondre aux demandes diversifiées du marché du travail **et** pour éviter que des nombres excessifs de jeunes finissent, par défaut, par s'inscrire dans le supérieur.

* La conduite de l'analyse sectorielle de l'éducation (basée sur des faits que sur des opinions normative préalable) se fonde sur quelques principes analytiques qu'il est utile de rappeler :

i) L'efficacité et l'équité sont des dimensions cardinales (parfois contradictoires mais pas toujours) à considérer par rapport auxquelles la santé d'un système éducatif doit être évaluée. Concernant en premier lieu l'efficacité, le concept implique i) que les **résultats** des processus considérés (acquis scolaires, accès à l'emploi) soient identifiés et mesurés ainsi que ii) les

¹. Un nombre adéquat de formés qui n'auraient pas les compétences appropriées ne serait évidemment pas une bonne idée; de même, avoir des formés de la «bonne» qualité, mais soit en nombres insuffisants soit en nombres qui excéderaient trop la demande quantitative effective ne serait une bonne idée non plus.

diverses **ressources** qui ont été mobilisées pour obtenir ces résultats. Dans le cadre de cette analyse sectorielle, les ressources (prises dans leur globalité monétaire comme dans leurs usages spécifiques – taille des classes, niveau de qualification des enseignants, ... sont analysées en tant que moyens pour l'obtention des résultats; Dans quelle mesure, la quantité globale des ressources et leur affectation pour acquérir les différents modes d'organisation scolaire sont-ils utilisés de sorte à produire le maximum de résultats tangibles dans les écoles² ? Alors que l'efficacité s'attache généralement aux conditions moyennes prévalant dans le système, l'équité cible souvent les **dispersions** qui peuvent exister autour de ces moyennes et les disparités (souvent dans leur dimension sociale, à savoir selon le genre, la localisation géographique, ...) qui leur sont associées.

ii) Pour éviter les opinions et les jugements normatifs, la perspective comparative est considérée comme étant souhaitable. Cette approche peut évidemment faire usage de **comparaisons internationales**, en particulier en examinant la situation du pays avec celles de pays soit de la région soit de pays du monde se situant à un niveau de développement économique comparable. Mais ces comparaisons spatiales peuvent aussi être faites **entre les différents établissements** au sein du pays; cette perspective est utile en ce qu'ils représentent les lieux où les ressources sont concrètement mobilisées et où les résultats d'apprentissage sont produits; en procédant ainsi, cela permet en outre d'articuler les politiques éducatives générales décidées au niveau central et leur mise en œuvre au niveau local. A titre de complément à cette approche spatiale, des **comparaisons dans le temps** des diverses statistiques et paramètres d'intérêt sont aussi très utiles.

iii) Finalement, l'étude vise à évaluer la performance du système en matière gestionnaire, un thème assez souvent non pris en compte dans des travaux de ce genre. Le point est que si un système éducatif a évidemment besoin d'un niveau adéquat de ressources et des politiques éducatives appropriées pour structurer leur utilisation, il importe aussi, et de façon très cruciale, que des activités gestionnaires en assurent une mise en œuvre pertinente. Il importe en effet i) que les ressources mobilisées au niveau central pour le secteur soient convenablement distribuées entre les écoles au niveau local, et ii) que ces ressources disponibles au niveau local soient efficacement transformées en apprentissages des élèves. Ces deux aspects sont cruciaux pour la bonne santé d'un système éducatif; l'expérience montre que ce n'est toujours le cas.

* Il peut être aussi utile de noter que si la production du diagnostic est importante en elle-même, c'est surtout par l'identification des faiblesses identifiées dans le système au moment où le diagnostic est réalisé qui peut être utilisé pour la construction de la politique éducative future du pays; il s'agit alors i) de remédier aux déficiences constatées, et ii) d'intégrer les perspectives nouvelles envisagées (quantité et qualité) pour la moyenne période dans un contexte de soutenabilité financière. Les données collectées dans le diagnostic vont aussi aider à établir la structure du modèle pour son année de base, puis pour les projections jusqu'à l'horizon temporel du programme. L'instrument de simulation est alors de nature à faciliter la compréhension des arbitrages auxquels le décideur sera exposé. Ceci lui permettra de définir les contours de sa politique éducative qui caractérisera la vision du pays pour le secteur et ses différentes composantes à un horizon par exemple de 10 années, vision compatible à la fois i)

². Est-il possible d'obtenir de meilleurs résultats pour le même coût, ou des résultats identiques à moindres coûts ?

avec ses objectifs éducatifs ciblés pour l'année 2025 par exemple et ii) avec les contraintes budgétaires du secteur fixés par le pays compte tenu de ses ressources publiques globales anticipées et de ses équilibres budgétaires intersectoriels.

* Finalement, il convient de souligner que s'il importe certes que les informations adéquates soient collectées, que leur analyse soit conduite et que le rapport soit rédigé, il importe aussi que le processus soit collaboratif entre les experts internationaux et les membres de l'équipe nationale. Plusieurs raisons militent pour qu'il en soit ainsi : i) la première est que si les experts internationaux peuvent apporter certains éléments de technicité et de perspective comparative internationale, les membres de l'équipe nationale vont apporter une connaissance spécifique du fonctionnement du système éducatif du pays; ii) la seconde raison est la valeur finale réelle du rapport tient pour une partie importante à son appropriation par les acteurs et les décideurs nationaux qui auront à l'exploiter au-delà de la période particulière au cours de laquelle les travaux du rapport auront été réalisés; iii) une troisième raison est que la production des analyses contenues dans le rapport peut être une occasion pour certains membres de l'équipe nationale de faire évoluer leurs pratiques; ceci peut concerner à la fois la collecte des données, l'analyse de celles-ci et le calcul d'indicateurs pertinents, l'utilisation des informations pour la gestion courante du système ainsi pour le suivi et l'évaluation des politiques éducatives décidées lors de leur mise en œuvre progressive.

* Le rapport ci-après est constitué de deux parties :

. La première partie constitue le corps principal du rapport. Elle comprend six chapitres : i) le contexte global du développement de l'éducation; ii) la couverture du système; dynamique et disparités sociales; iii) les aspects de coûts de financement; iv) l'efficacité interne et la qualité des services éducatifs offerts; v) l'efficacité externe et les questions de marché du travail, et vi) les questions de gestion du système. Ces six chapitres thématiques sont de nature analytique;

. La seconde partie se limite au chapitre 7 de ce rapport. Son objectif est de consolider les résultats analytiques présentés dans les six chapitres thématiques dans une perspective de transversalité et de synthèse pour la réflexion en matière de politique éducative. L'idée est alors d'examiner les directions qui pourraient être considérées par le pays pour le secteur au cours de la période de moyen terme à venir. Ce chapitre vise d'une part à initier une discussion avec les décideurs politiques et d'ouvrir la voie pour la construction du modèle sectoriel global de simulation.

C'est sur la base de ce modèle de simulation sectoriel «intégral» que les idées de politique éducative (corriger les lacunes constatées lors de l'analyse de l'existant et intégrer les perspectives de développement du secteur) seront introduites. Des arbitrages seront forcément nécessaires car la politique sectorielle ne pourra pas être la somme des souhaits exprimés à chaque niveau du système eu égard à l'existence de la contrainte budgétaire qui aura nécessairement un poids dans les choix finaux.

Table des matières

Avant propos

Chapitre 1 : Le contexte global du développement de l'éducation

I. Introduction

II. La dimension démographique

II.1 Perspective globale

II.2 La population d'âge scolaire

III. Le contexte macro-économique et des finances publiques

IV. Les ressources pour le secteur éducatif à l'intérieur des contraintes des finances publiques

V. Les perspectives d'évolution des ressources publiques pour le secteur à moyen terme

Chapitre 2 : La couverture du système; dynamique et disparités sociales

I. Introduction

I.1 Quels indicateurs considérer ?

I.1.1 Indicateurs de couverture aux principaux points des carrières scolaires

I.1.2 Indicateurs de flux sur l'ensemble du système

I.2 Quelles données utiliser pour estimer les profils de scolarisation ?

II. Les effectifs scolarisés aux différents niveaux d'études

III. Des mesures classiques de la couverture scolaire

III.1 Espérance de vie scolaire et première approche de l'efficacité quantitative globale

III.2 Les taux bruts de scolarisation et leur évolution

IV. Estimation des profils moyens de scolarisation

IV.1 Sur base de données administratives

IV.1.1 Analyse de la rétention des élèves sur l'ensemble du système dans la période actuelle

* Perspective descriptive

* Perspectives interprétatives conjecturales

IV.1.2 Evolution temporelle de ces profils de rétention au cours des dix dernières années

IV.1.3 Prise en compte de l'accès à l'école et estimation des profils de scolarisation.

IV.2 Exploitation secondaire de données d'enquêtes de ménages

V. Estimation et analyse des disparités sociales dans les carrières scolaires

V.1 Une perspective globale

V.2 Les disparités sociales dans les profils de scolarisation

V.3 Poids des instances de fonctionnement du système dans la génération des disparités sociales

Chapitre 3 : Les aspects financiers du système éducatif

I. Introduction

II. Perspective budgétaire globale

III. Reconstruction des dépenses sur base micro et estimation des coûts unitaires

III.1 La reconstitution des dépenses de fonctionnement du secteur, 2013

III.2 Estimation des coûts unitaires par niveau d'étude

IV. Estimation de l'impact des facteurs d'organisation scolaire sur les coûts unitaires

IV.1 Reconstruction des coûts unitaires sur la base de ses différentes composantes

IV.2 Analyse évaluative du niveau de rémunération des enseignants à Cabo Verde

IV.2.1 : Rémunération des enseignants capverdiens : perspective internationale

IV.2.1 : Rémunération des enseignants capverdiens : perspective nationale

IV.3 Analyse des choix faits par le pays en matière de Rapport Elèves-Enseignants

IV.4A titre de conclusion sur les facteurs de l'organisation scolaire

V. Un zoom sur l'enseignement supérieur

IV.1 Les effectifs d'étudiants

IV.2 Gouvernance et flux financiers dans l'enseignement supérieur capverdien

IV.3 Les coûts unitaires du supérieur et variations selon le type des études suivies

- VI. Un ciblage thématique sur la formation professionnelle
 - VI.1 Les grands types de formation et les effectifs concernés
 - VI.2 Les coûts et les volumes financiers impliqués

Chapitre 4 : L'efficacité interne et la qualité des services éducatifs offerts

- I. Introduction
 - I.1 Le contexte de Cabo Verde
 - I.2 Les perspectives analytiques suivies
- II. L'efficacité dans les flux d'élèves : une situation très différenciée selon les cycles d'études
- III. Les apprentissages en fin de cycle de base; les facteurs rendant compte de leur variabilité
 - III.1 Le niveau et la variabilité des apprentissages en 6^{ème} année d'études
 - III.2 Analyse des facteurs rendant compte de la variabilité des apprentissages en 6^{ème} année
 - III.2.1 L'influence des facteurs sociaux et géographiques individuels
 - III.2.2 Les différenciations de performances entre les écoles
- IV. Perspective longitudinale de l'articulation entre le fondamental et le secondaire
 - IV.1 Problématique visée
 - IV.2 Description du dispositif empirique mis en place
 - IV.3 Les analyses effectuées et les conclusions qui semblent émerger
 - IV.3.1 Des disparités entre établissements secondaires au plan des flux d'élèves
 - IV.3.2 Des établissements secondaires aux publics différenciés
 - IV.3.3 Des établissements secondaires aux modes d'organisation différenciés
 - IV.3.4 Des analyses statistiques pour rendre compte de la variabilité des établissements quant à leur performance dans les flux d'élèves dans le 1^{er} sous-cycle secondaire
- V. Des éléments de conclusion concernant la qualité dans le système éducatif capverdien

Chapitre 5 : L'efficacité externe et les questions de marché du travail

- I. Introduction
- II. Perspective structurelle et temporelle globale de la population active
 - II.1 Utilisation des données du Bureau International du Travail
 - II.2 Utilisation des données d'enquêtes de ménages nationales
 - II.2.1 Les informations structurelles globales
 - II.2.2 La distribution des emplois occupés selon leur niveau de qualification
 - II.2.3 La dynamique des nombres d'emplois de qualification supérieure
- III. Les caractéristiques scolaires de ceux qui occupent les différentes catégories d'emplois
 - III.1 Relation éducation/emploi globale
 - III.2 La prise en compte des générations
- IV. Structure des rémunérations dans l'emploi; rentabilité de l'investissement éducatif
- V. Bilan comparatif entre les flux de sortants du système par niveau d'études et des emplois offerts par niveau de qualification sur le marché du travail national
- VI. A titre de conclusion de ce chapitre sur l'emploi

Chapitre 6 : Questions de gestion

- I. Introduction ; cadre d'analyse des aspects gestionnaires
 - I.1 Performance de la gestion administrative; allocation des moyens aux établissements
 - I.2. L'importance de la dimension pédagogique
- II. La performance gestionnaire dans la distribution des personnels entre établissements
 - II.1 Le degré de cohérence de la dotation en enseignants des écoles du cycle de base
 - II.2 La dotation en enseignants des établissements secondaires
 - II.2.1 Analyse du degré de cohérence de la dotation des établissements en enseignants
 - II.2.2 Un pattern d'économies d'échelle
- III. La performance du système en matière de gestion pédagogique des établissements
 - III.1 Un descriptif de la situation des écoles de l'échantillon Aferida en la matière

III.2 Mieux gérer la transformation entre les ressources mobilisées dans une école et les acquisitions des élèves qui y sont scolarisés

IV. Conclusion sur les questions de gestion dans le système éducatif capverdien

Chapitre 7 : Consolider les résultats analytiques pour une évaluation des politiques éducatives : directions pour les années à venir ?

I. Résumé synthétique des principaux résultats obtenus

II. Directions possibles pour la politique éducative

Table des tableaux

- Tableau I.1 : La population d'âge scolaire par groupe d'âges pertinents, 1990-2025 (Source UN)
- Tableau I.2 : PIB, PIB par habitant et recettes publiques, 2000, 2013
- Tableau I.3 : Les dépenses publiques globales, 2000-2013
- Tableau I.4 : Les dépenses publiques d'éducation, 2000-2013
- Tableau I.5 : Simulation du niveau des dépenses publiques d'éducation en 2020
-
- Tableau II.1 : Les effectifs dans le système éducatif, évolution 2000-2013
- Tableau II.2 : La part des effectifs du privé par niveau d'études, 2009-2013
- Tableau II.3 : EVS et dépenses publiques d'éducation dans un échantillon de 27 pays
- Tableau II.4 : Taux Bruts de Scolarisation par cycle d'études, 2000-2013
- Tableau II.5 : Eléments de comparaison internationale sur la couverture scolaire de l'enseignement supérieur (source UIS, année 2012)
- Tableau II.6 : Profils de rétention et de scolarisation (2001-2013)
- Tableau II.7 : Effectifs scolarisés par niveau d'études dans divers groupes de population; IMC, 2013
- Tableau II.8 : Rapport des chances entre catégories favorisées et défavorisées par niveau d'études pour les différentes dimensions géographiques et sociales (IMC, 2013)
-
-
- Tableau III.xx : Reconstruction du coût unitaire selon ses composantes par niveau d'études
- Tableau III.zz : Distribution des principales masses dans le coût unitaire par niveau d'études
- Tableau III.xx : Salaire moyen des enseignants dans un échantillon de pays
- Tableau III.dd : Identification de la position du salaire des enseignants en référence à leur salaire d'équilibre sur le marché du travail
- Tableau III.rr : Rapport élèves-enseignants en primaire et secondaire; données comparatives, 2012
- Tableau III.xx : Effectifs des étudiants du supérieur, par secteur et grandes disciplines, 2005-13
- Tableau III.xx : Structure des effectifs du supérieur par discipline; comparaison internationale, 2012
- Tableau III.yy : Boursiers, montants et utilisation des bourses par type d'institution, 2013
- Tableau III.xx : Les coûts unitaires globaux par type d'institution universitaire, 2013
- Tableau III.zz : Paramètres d'organisation des études par discipline universitaire et estimation des des coûts unitaires dans l'enseignement supérieur public, 2013
-
-
- Tableau IV.1 : Efficacité interne dans les flux d'élèves en cours de cycle (année 2012- 2013)
- Tableau IV.2 : Proportion des élèves de 6^{ème} année dans les trois catégories normatives de résultats de résultats selon la discipline (Aferida, 2010)
- Tableau IV.3 : Score moyen en portugais et mathématiques selon les variables individuelles en 6^{ème} année, Aferida
- Tableau IV.4 : Modélisation multivariée de l'impact des variables sociales sur le score en 6^{ème} année, Aferida
- Tableau IV.5 : Arborescence illustrant l'impact hiérarchisé des principales variables individuelles sur le score Aferida global en 6^{ème} année d'études
- Tableau IV.6 : Part de variance du score global dans trois spécifications, identification des effets-écoles (base Aferida, 2010)

- Tableau V.1 : La population active et sa structure par grands secteurs d'activité (1985-2010)
- Tableau V.2 : Données globales sur les situations professionnelles et les emplois selon le niveau de qualification, 2007 (QUIBB) et 2013 (IMC)
- Tableau V.3 : Croisement du niveau éducatif et de la situation professionnelle, IMC 2013
- Tableau V.4 : Situation professionnelle des formés dans le secondaire et le supérieur par catégorie d'âges, IMC 2013
- Tableau V.5 : Fonction de gains des individus employés (IMC, 2013)
- Tableau V.6 : Bilan formation-emplois en flux annuel pour une année récente

Table des graphiques et figures

- Graphique I.1 : Evolution du taux de croissance de la population totale, 1990-2030
Graphique I.2 : Evolution du rapport entre les populations adultes et jeunes, 1980-2025
Graphique I.3 : Evolution de la population d'âge de l'école primaire, 1960-2030 (source UN)
Graphique I.4 : Evolution du PIB en valeur réelle (ECV de 2014), 2000-2013
- Graphique II.1: Pattern des scolarisations dans un pays hypothétique
Graphique II.2 : EVS et PIB par habitant dans un échantillon de 27 pays
Graphique II.3 : EVS et dépenses publiques d'éducation dans un échantillon de 27 pays
Graphique II.4 : Pattern des TBS par niveau d'études, évolution 2000-2013
Graphique II.5 : Nombre d'étudiants pour 100 000 habitants et niveau de PIB par habitant, comparaison internationale
Graphique II.6 : Profil de rétention sur l'ensemble du système, période actuelle
Graphique II.7 : Evolution temporelle du profil de rétention au sein du système éducatif, 2002-2012
Graphique II.8 : Logarithme du rapport des chances entre groupes favorisés et défavorisés dans plusieurs dimensions selon le niveau d'études (IMC, 2013)
- Graphique III.xx : Salaire des enseignants, primaire/secondaire; comparaison internationale, 2012
Graphique III.tt : Rapports élèves-enseignants, primaire/secondaire; comparaison internationale, 2012
Figure III.yy : Structure des flux financiers dans l'enseignement supérieur capverdien, 2013
Figure III.zz : Structure et grands paramètres de l'organisation de la formation professionnelle, 2013
- Graphique IV.1 : Indice d'efficacité interne selon le niveau d'études, 2012-13
Graphique IV.2 : Distribution du score en mathématiques et en portugais des élèves de 6^{ème} année, Aferida, 2010 [échelle fermée (0-20)]
Graphique IV.3 : Impact des différentes variables individuelles sur le score agrégé des élèves en 6^{ème} année d'études
Graphique IV.4 : Distribution des écarts nets entre écoles (moyenne 0, base Aferida(2010)
Figure IV.6 : Synoptique de l'organisation du travail d'articulation fondamental-secondaire
- Graphique V.1 : Evolution de la population active et de sa structure sectorielle (1985-2010)
Graphique V.2 : Taux de chômage des formés du supérieur selon la génération, IMC 2013
Graphique V.3 : Taux de rendement privé des études selon le niveau d'études (IMC, 2013)
- Graphique VI.1 : Relation entre l'effectif des élèves et des enseignants dans les établissements du cycle de base, 2013-14
Graphique VI.2 : Relation entre l'effectif global des élèves et des enseignants dans les établissements secondaires, 2013-14
Graphique VI.3 : Pattern d'économies d'échelle dans le secondaire, 2013-14

Chapitre 1: Le contexte global pour le développement de l'éducation

1. Introduction

L'éducation, peut-être plus que n'importe quel autre système social, est très influencée par le contexte national au sein duquel il est partie prenante. La spécificité de chaque contexte peut être identifiée selon plusieurs dimensions : i) en premier lieu, la dimension culturelle et sociale dans la mesure où l'éducation fait partie de la société et de ce fait porte ses valeurs, sa culture, son histoire et ses traditions; ii) un contexte géographique qui porte une dimension pratique et aussi institutionnelle et qui est lié au fait que le pays est constitué de plusieurs Iles qui ont chacune des spécificités; et iii) un contexte aussi qui est enfin daté car le diagnostic qui est ici rapporté a été effectué en 2014 avec un système et des questions de politique éducatives qui sont différentes de ce qui existait il y a 15 années (et qui diffèrent aussi de ce qu'il en sera dans 15 années).

Le contexte peut aussi être décrit en ce qu'il est exposé à un certain nombre de contraintes et porte aussi un certain nombre d'opportunités. Dans ce cadre, quatre dimensions peuvent alors être identifiées : i) la dimension démographique avec sa dynamique globale, celle des populations d'âge scolaire en particulier; ii) le fait que le Cabo Verde a toujours été caractérisé par des migrations très importantes et une diaspora de taille très significative par rapport à la population résidente; iii) le contexte macro-économique et des finances publiques qui fixe forcément un cadre aux ambitions spontanées du secteur, et iv) la structure de l'économie et des emplois qu'elle offre, tant aujourd'hui dans une perspective dynamique. Ce dernier aspect est d'une importance particulière en ce sens d'une part i) que les individus qui sortent du système d'éducation d'une part vont devoir trouver leur place dans le marché du travail (et que leur niveau d'éducation génère des attentes qui doivent plus ou moins être remplies), et d'autre part ii) que la société attend d'eux qu'ils contribuent le mieux possible à des évolutions positives de la société et de son économie (réalisation d'objectifs sociaux notamment dans les domaines de la population, de la santé et de la citoyenneté, mais aussi au plan de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté). Ces aspects sont spécialement importants dans le contexte des perspectives actuelles exprimées récemment dans le «Forum pour la transformation».

Dans ce chapitre, l'objectif est documenter ces différents aspects qui influencent la situation actuelle du système éducatif capverdien, et qui influenceront aussi son évolution au cours des années à venir.

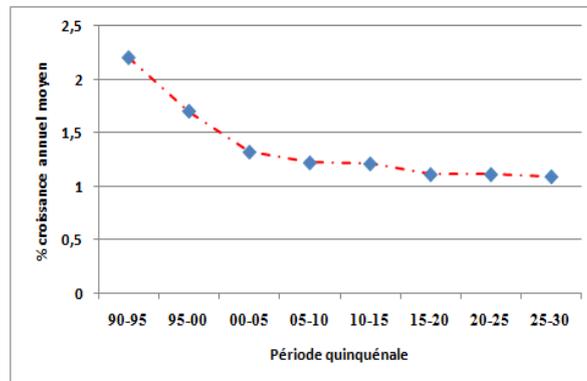
II. La dimension démographique

II.1 Perspective globale

Le pattern d'évolution de la population nationale fait état d'abord d'une augmentation continue de la population depuis 1960 (estimation de 211 000 habitants) pour atteindre environ 500 000 habitants aujourd'hui (348 000 habitants en 1990 et 436 000 habitants en 2000); il est anticipé que cette évolution se poursuive et il est estimé que le pays pourrait compter 588 000 habitants en 2025. Mais ce pattern d'évolution montre aussi une diminution tendancielle assez forte du

taux annuel de croissance au cours du temps, comme cela est illustré dans le graphique I.1, ci-après (source INE).

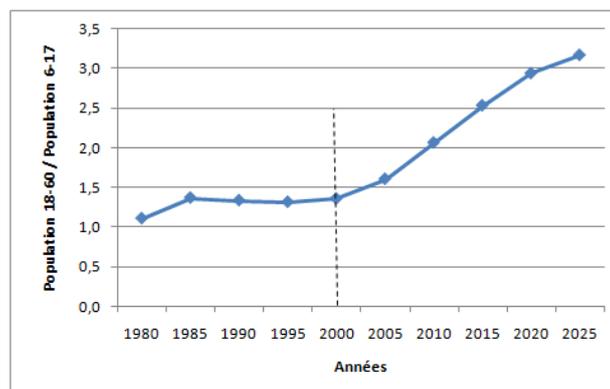
Graphique 1.1 : Evolution du taux de croissance de la population totale, 1990-2030



Alors que la croissance de la population était relativement forte au début des années 90 (au-delà de 2 % par an), on assiste depuis à une diminution très significative du taux de croissance, notamment sur la période comprise entre 1990 et 2005, le taux de croissance de la population globale se situant à cette dernière date plus ou moins autour de 1,2 %. Il est anticipé que cette croissance pourrait se situer juste au dessus de 1 % par an au cours des 15 prochaines années. Ceci suggère que la pression démographique globale ne devrait pas être un problème majeur dans les années à venir.

Ce point est d'ailleurs d'autant plus valide que le rapport entre le nombre des adultes (ceux qui contribuent au financement des services éducatifs) et celui de la population jeune (ceux qui bénéficient de ces services éducatifs), après avoir stagné jusque vers les années 2000 (avec des chiffres compris entre 1,3 et 1,4, un niveau qui manifeste des difficultés démographiques structurelles), s'est considérablement amélioré depuis (actuellement 2,25), ce mouvement allant en s'amplifiant au cours des années à venir (chiffre supérieur à 3 en 2025, comme l'illustrent les données qui ont été reprises dans le graphique 1.2, ci-après.

Graphique I.2 : Evolution du rapport entre les populations adultes et jeunes, 1980-2025



II.2 La population d'âge scolaire

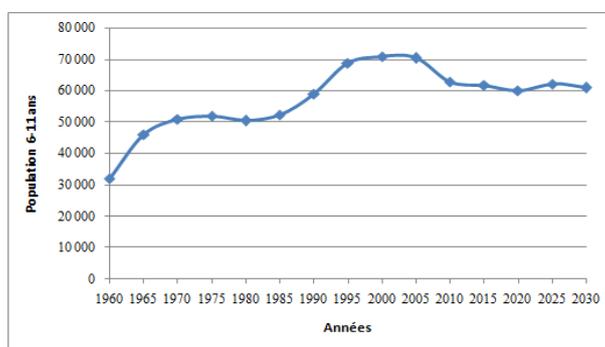
En ligne avec le pattern de transition démographique manifesté au point précédent, il convient de noter que si la population globale continue de croître, c'est parce que les cohortes jeunes sont plus nombreuses que les cohortes âgées qu'elles remplacent. Mais cela ne veut pas dire que la taille des cohortes jeunes elles-mêmes augmenterait.

Le tableau I.1, ci-après, propose les estimations des Nations-Unies pour les différents groupes d'âge correspondant aux différents niveaux d'études dans le pays; le graphique I.3 en donne une illustration pour le pattern de la population en âge d'être dans l'enseignement de base sur la période allant de l'année 1960 à l'année 2030.

Tableau I.1: La population d'âge scolaire par groupe d'âge pertinent, 2000-2025 (Source INE)

Années	2000	2010	2015	2020	2025
Population 3-5	36 032	31 791	30 069	31 425	30 810
Population 6-11	78 557	63 038	61 837	60 138	62 324
Population 12-17	67 837	68 915	61 302	59 814	67 002
Population 18-21	33 977	45 545	41 829	36 650	35 851

Graphique I.3: Evolution de la population d'âge de l'école primaire, 1960-2030 (source INE)



En dépit d'une stabilisation entre les années 1970 et 1985, la population en âge de fréquenter le cycle primaire connaît une augmentation très notable entre les années 1960 (32 942 individus) et 2000 (73 470 individus). Depuis cette date, la taille du groupe en âge de fréquenter le primaire diminue. Ce mouvement est assez intense puisqu'entre 2000 et 2015, la taille du groupe serait passée de 71 000 à 62 001 (une baisse de près de quinze pourcent sur cette période de 15 années). A partir de 2015, il est anticipé que ce pattern de diminution de la taille des cohortes en âge d'être dans le cycle primaire va sensiblement s'atténuer, les effectifs de ce groupe devant alors rester plus ou moins stable.

Si on cible la période décennale à venir (2015-2025), c'est plutôt à une certaine contraction de la taille de la population d'âge scolaire à laquelle on devrait s'attendre; et cela pour chacun des niveaux éducatifs du préscolaire à l'Université. Au total, on peut conclure que le contexte démographique de la politique éducative du pays pour les années à venir est à priori favorable.

III. Le contexte macro-économique et des finances publiques

Un aspect général est que les ressources publiques mobilisées pour le secteur de l'éducation (RPE) résultent de la priorité (α) donné au secteur par le Gouvernement à l'intérieur des dépenses publiques globales de l'Etat (DPG); ces dépenses publiques sont d'une certaine manière en ligne avec les recettes publiques (RP) après avoir pris en compte les dons dont le pays peut bénéficier des donateurs extérieurs et des prêts qu'il peut obtenir soit de ces donateurs ou d'actions du pays sur le marché monétaire. On peut aussi indiquer que les recettes publiques, elles-mêmes, dépendent de la capacité (β) du Gouvernement de prélever des impôts sur le fonctionnement de l'économie (son PIB).

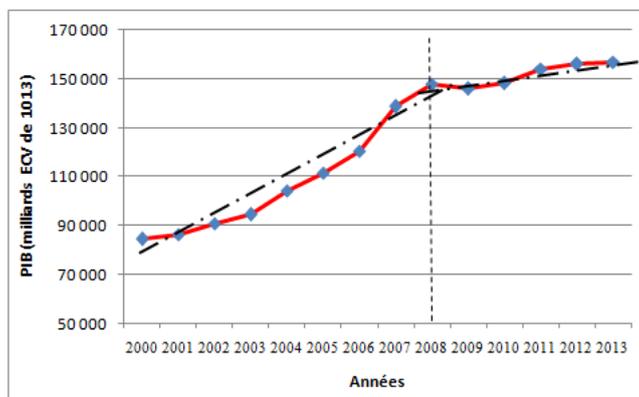
Le tableau 1.2, ci-après, propose les principales données macroéconomiques et les recettes publiques du pays sur la période allant de 2000 à 2013.

Tableau I.2 : PIB, PIB par habitant et recettes publiques, 2000- 2013

Années	Population	PIB		PIB par habitant	Recettes publiques courantes			
		Prix courants	Prix constants	Prix constants	Hors dons		Dons	Total
					Prix courants	% du PIB	Prix courants	
		Million ECV	Million ECV (2013)	ECV (2013)	Million ECV		Million ECV	
2000	435 806	64 538,5	84 449,5	193 777,7	13 238,3	20,5%	3 903,5	17 141,8
2001	441 880	69 380,3	86 334,1	195 379,0	14 541,6	21,0%	4 109,7	18 651,3
2002	447 956	72 758,1	90 867,4	202 849,0	16 436,6	22,6%	6 318,7	22 755,2
2003	453 978	79 526,7	94 662,3	208 517,4	16 971,6	21,3%	4 400,5	21 372,1
2004	459 379	82 086,5	104 315,1	227 078,5	18 749,1	22,8%	7 361,2	26 110,3
2005	465 236	86 185,5	111 525,8	239 718,8	20 975,6	24,3%	5 656,9	26 632,5
2006	471 353	97 384,4	120 429,8	255 498,0	24 953,8	25,6%	5 789,4	30 743,2
2007	477 587	121 973,7	138 699,8	290 417,8	29 265,4	24,0%	5 572,4	34 837,8
2008	483 589	134 698,4	147 924,0	305 887,9	32 686,5	24,3%	6 429,7	39 116,2
2009	488 787	135 879,1	146 044,8	298 790,3	29 690,1	21,9%	6 849,7	36 539,8
2010	494 040	138 568,5	148 187,1	299 949,7	30 239,0	21,8%	9 489,9	39 728,9
2011	499 929	147 924,0	154 068,4	308 180,5	33 573,0	22,7%	4 361,9	37 934,9
2012	505 983	150 724,0	155 973,1	308 257,5	32 386,0	21,5%	4 202,6	36 588,6
2013	512 173	156 752,0	156 752,0	306 052,8				

En valeurs courantes, le PIB du pays passe de 64,5 à 156,8 milliards d'Escudos entre les années 2000 et 2013, une multiplication par un facteur 2,43 sur la période. Mais, comme il y a eu une certaine érosion monétaire sur la période (en moyenne de l'ordre de 2,5 % par an), le PIB en valeur réelle (ici en Escudos de l'année 2013) est estimé n'avoir évolué que de 84,5 milliards d'Escudos en 2000 à 156,8 milliards d'Escudos en 2013; un facteur d'augmentation de 1,63 sur la période, manifestant une valeur moyenne du taux annuel de croissance en volume de l'ordre de 4,87 % par an, un chiffre tout à fait respectable. Cela dit, on identifie aussi très bien plusieurs régimes de croissance du PIB sur la période considérée, comme cela est très illustré de manière visible dans le graphique I.4 ci-après.

Graphique I.4 : Evolution du PIB en valeur réelle (ECV de 2013), 2000-2013



Sur la période allant de 2000 à 2008, la croissance du PIB en termes réels, est forte (le taux moyen annuel est alors estimé à 7,3 %, plus encore entre 2003 et 2008); mais depuis 2008 (et la crise financière internationale), le régime est croissance est considérablement plus faible, pour se situer à une valeur moyenne seulement de l'ordre de 1,2 % entre 2008 et 2013.

Si on introduit maintenant l'évolution de la population du pays dans le paysage, on constate que le PIB par habitant en termes réels passe globalement de 193 000 ECV (de 2013) en 2000 à 306 000 Escudos en 2013. Il s'agit certes d'une belle progression au rythme moyen de 3,6 % par an, mais le pattern temporel est bien sûr très comparable à celui du PIB avec un ralentissement très sensible au cours des cinq dernières années, le taux de croissance moyen annuel du PIB par habitant étant estimé à 5,8 % entre 2000 et 2008, mais à seulement 0,1 % entre 2008 et 2013.

Sur cette même période, l'Etat collecte un volume de ressources (fiscales et parafiscales) qui sont aussi en très forte progression, de 13,2 milliards d'Escudos en 2000 à 42,3 milliards d'escudos en 2013 (en valeurs nominales); même en prenant en compte l'érosion monétaire, la progression reste très importante.

La raison première de cette évolution globale positive est évidemment celle du PIB du pays, qui a été, comme cela a été souligné plus haut, tout à fait conséquente sur la période considérée. Mais une raison complémentaire est l'augmentation, également tout à fait notable, de la «pression fiscale», sachant que ce dernier aspect est notamment très visible au cours des dernières années. En effet, alors que la moyenne de la pression fiscale est de 22,7 % entre les années 2000 et 2010, cet indicateur monte à 23,8 % en 2011 et à 25,7 % en 2012 pour atteindre 27,0 % en 2013.

Ce dernier mouvement à la hausse de la pression fiscale semble correspondre au besoin de maintenir la croissance globale des ressources publiques à un moment où i) la croissance économique interne est devenue très faible et où ii) il y a stagnation des dons que le pays peut obtenir de ses partenaires extérieurs, comme cela est clairement identifié dans le tableau II.2, ci-dessus³.

³. Sans pouvoir porter un jugement totalement documenté sur ce point (notamment parce que l'analyse macroéconomique n'est pas l'objet premier de ce rapport), on peut sans doute tout de même argumenter que cette

Au-delà de la connaissance des ressources publiques, celle des dépenses engagées par l'Etat est également intéressante à considérer. Le tableau II.3, ci après, propose les principales informations sur ce plan.

Tableau I.3 : Les dépenses publiques globales, 2000-2013

Années	Dépenses publiques courantes			Dépenses publiques en capital			Dépenses publiques nationales totales	Excédent budgétaire	Dettes publiques		
	Prix courants	Montant	/ population	Total	Financement extérieurs				Prix courants	Intérêts	% PIB
		Prix constants		Prix courants		% du total					
	Million ECV	Million ECV (2013)	ECV (2013)	Million ECV					Million ECV	% PIB	Million ECV
2000	13 687,0	19 671,8	45 138,9	9 465,0	7 357,0	77,7 %	15 795,0	-4,0 %	1 021,0		
2001	13 730,0	19 037,6	43 083,2	9 680,0	7 847,0	81,1 %	15 563,0	-1,5 %	1 336,0		
2002	17 075,0	23 232,5	51 863,4	9 719,0	8 441,0	86,9 %	18 353,0	-2,6 %	2 162,0		
2003	17 474,0	23 499,0	51 762,3	8 167,0	7 018,0	85,9 %	18 623,0	-2,1 %	1 998,0		
2004	18 007,0	24 682,9	53 731,0	8 845,0	8 423,0	95,2 %	18 429,0	0,4 %	2 056,0		
2005	19 857,0	27 101,0	58 252,2	12 053,0	10 159,0	84,3 %	21 751,0	-0,9 %	1 927,0		
2006	22 462,0	29 240,5	62 035,2	13 703,0	11 515,0	84,0 %	24 650,0	0,3 %	1 920,0		
2007	23 245,0	28 986,0	60 692,6	13 963,0	11 325,0	81,1 %	25 883,0	2,8 %	1 881,0		
2008	25 164,0	29 383,0	60 760,2	16 604,0	12 520,0	75,4 %	29 248,0	2,6 %	1 847,0		
2009	26 793,0	30 978,5	63 378,3	16 597,0	10 748,0	64,8 %	32 642,0	-2,2 %	1 897,0		
2010	27 496,6	31 144,6	63 040,7						2 172,7	72,1 %	
2011	28 813,9	31 270,3	62 549,5						2 276,3	78,5 %	
2012	29 740,8	30 625,9	60 527,5						2 857,7	90,9 %	
2013											

IV. Les ressources pour le secteur éducatif à l'intérieur des contraintes des finances publiques

Les dépenses de l'Etat concernent l'ensemble des financements qu'il accorde aux différentes fonctions collectives qu'il soutient, éducation, santé, armée, police, justice, agriculture, infrastructures,... Chacun de ces secteurs fait des demandes en fonction de ses besoins sachant que la somme de ceux-ci est toujours plus élevée que la possibilité agrégée de les satisfaire. Des arbitrages doivent donc être faits et des priorités établies. Le tableau I.4, ci-dessous, donne les

augmentation de la pression fiscale est peu susceptible de se maintenir car le Gouvernement devra forcément composer entre i) les avantages à court terme pour lui de disposer de plus de ressources et ii) les inconvénients que cela ne manquera pas de présenter à moyen terme pour la croissance économique.

informations sur l'évolution des dépenses publiques d'éducation entre les années 2000 et 2013, ainsi que sur celle de la priorité pour l'éducation manifestée par la mise en regard avec les dépenses publiques globales et avec le Produit Intérieur Brut du pays.

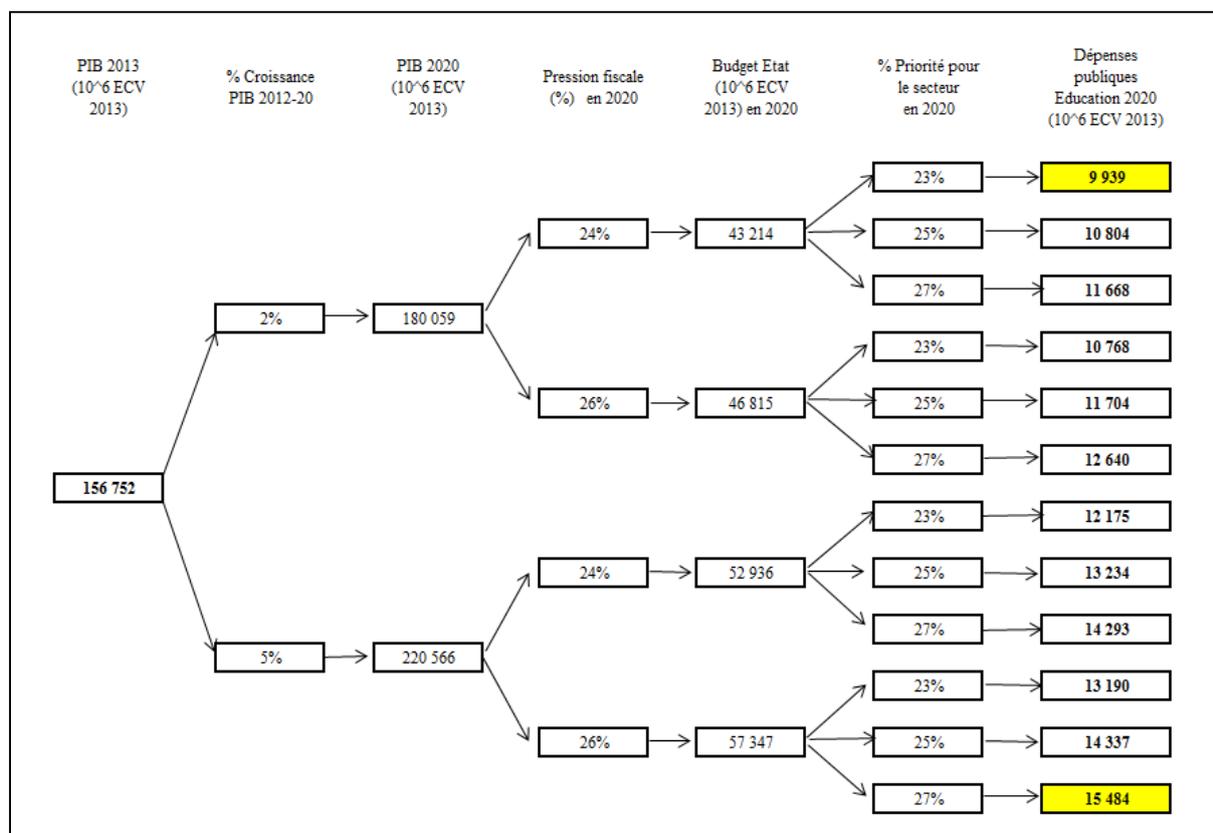
Tableau I.4 : Les dépenses publiques d'éducation, 2000-2013

Années	Dépenses publiques courantes d'éducation					Dépenses publiques d'éducation en capital			Dépenses publiques d'éducation	
	Montants		/ Pop 6-17	Montants		Total	Financement extérieur		Totales	
	Prix courants	Prix constants, 2013		Prix courants en %		Prix courants		en % du total	Prix courants	
	Million ECV	Million ECV	ECV	Budget courant du pays	PIB	Million ECV			Million ECV	% du PIB
2000	3 329,0	4 784,6	33 887,2	24,3%	5,16%	2 093,0	1 199,3	57,3%	5 422,0	8,4%
2001	3 461,0	4 798,9	33 743,7	25,2%	4,99%	2 302,0	1 519,3	66,0%	5 763,0	8,3%
2002	3 559,0	4 842,4	33 856,5	20,8%	4,89%	1 983,0	1 388,1	70,0%	5 542,0	7,6%
2003	4 472,0	6 013,9	41 903,0	25,6%	5,62%	1 135,0	1 123,7	99,0%	5 607,0	7,1%
2004	4 524,0	6 201,2	43 209,6	25,1%	5,51%	1 317,0	1 305,1	99,1%	5 841,0	7,1%
2005	4 935,0	6 735,3	47 151,7	24,9%	5,73%	1 715,0	1 694,4	98,8%	6 650,0	7,7%
2006	5 549,0	7 223,5	51 030,7	24,7%	5,70%	1 229,0	1 025,0	83,4%	6 778,0	7,0%
2007	5 785,0	7 213,8	51 581,8	24,9%	4,74%	1 464,0	875,5	59,8%	7 249,0	5,9%
2008	5 954,0	6 952,2	50 419,5	23,7%	4,42%	1 563,0	786,2	50,3%	7 517,0	5,6%
2009	6 340,0	7 330,4	54 152,5	23,7%	4,67%	1 589,0	848,5	53,4%	7 929,0	5,8%
2010										
2011										
2012										
2013										

V. Les perspectives d'évolution des ressources publiques pour le secteur à moyen terme

On ne peut bien sûr faire que des conjectures et des hypothèses. Cela dit on sait aussi que, de façon générale, les ressources publiques susceptibles d'être globalement mobilisées pour le secteur vont dépendre i) de l'évolution du PIB du pays, ii) de celle de la pression fiscale globale et iii) de la priorité qui sera accordée au secteur de l'éducation à l'intérieur de l'ensemble des fonctions que doit contribuer à financer l'Etat. Le tableau I.5, ci-après, propose quelques simulations illustratives, calées pour l'année cible 2020, sachant que l'ensemble des valeurs monétaires est exprimé en Escudos de Cabo Verde de l'année 2013.

Tableau I.5 : Simulation du niveau des dépenses publiques d'éducation en 2020



Les diverses hypothèses considérées sur chacun des trois paramètres structurels manifestent chacune des possibilités raisonnables. Ainsi, le taux de croissance économique annuel en termes réels est ici compris entre 2 et 5 %, alors que le taux de pression fiscale est compris entre 24 et 26 % et que la priorité budgétaire pour le secteur éducatif est pour sa part compris entre les chiffres de 23 et de 27 %).

Au-delà des chiffres correspondant à telle ou telle combinaison des trois paramètres considérés, il est important de noter la grande variabilité du volume des ressources publiques dont pourrait bénéficier le secteur de l'éducation en 2020. Ainsi, alors que le maintien de la valeur numérique des trois paramètres constatée en 2013 conduirait à un montant de ressources pour le secteur de l'ordre de 12 000 millions ECV (de l'année 2013) en 2020, ce chiffre pourrait en fait varier de 9 900 millions d'Escudos dans l'hypothèse jugée la moins favorable à 15 500 millions d'Escudos, soit plus de 50 %, dans celle qui pourrait être considérée comme l'étant le plus.

Chapitre 2 : Couverture du système; dynamique et disparités sociales

I. Introduction

I.1 Quels indicateurs considérer

Il y a à priori plusieurs manières pour évaluer la couverture d'un système éducatif. Une première approche consiste à utiliser une statistique globale telle que l'Espérance de Vie Scolaire (EVS); elle permet d'avoir une idée du nombre moyen d'années d'études offertes par le pays à sa population jeune. Une seconde approche, très classique, consiste à différencier la couverture selon le niveau et le type d'études.

La méthode traditionnelle pour réaliser cette seconde approche est de calculer des taux bruts et nets de scolarisation⁴. En dépit de leur popularité, ces indicateurs présentent des inconvénients significatifs :

. Pour le taux brut de scolarisation (TBS), le problème est qu'il est d'abord pollué par l'existence des redoublements de classe (plus fréquents sont les redoublements, plus élevé est, toutes choses égales par ailleurs, le TBS⁵. Le TBS est davantage considéré comme un indicateur de capacité (nombre de places dans le système en relation au nombre d'individus d'âge scolaire dans le pays) que comme un indicateur de couverture.

. Le taux net de scolarisation (TNS, avec un nom qui donne spontanément confiance) pourrait être considéré comme un meilleur candidat pour mesurer la couverture. Mais un problème se fait alors jours avec la question de l'âge des élèves. Le fait de cibler les élèves qui ont exactement l'âge conventionnel dans un cycle d'études conduit à ne pas comptabiliser pour une partie de leur carrière scolaire d'une part ceux qui sont entrés dans le cycle avant l'âge officiel et d'autre part ceux qui y sont entrés de façon tardive.

Il s'ensuit que si le TBS tend à surestimer la couverture scolaire en considérant le nombre des élèves redoublants, le TNS pour sa part tend à la sous-estimer la couverture effective d'un système scolaire en raison des questions d'âge⁶.

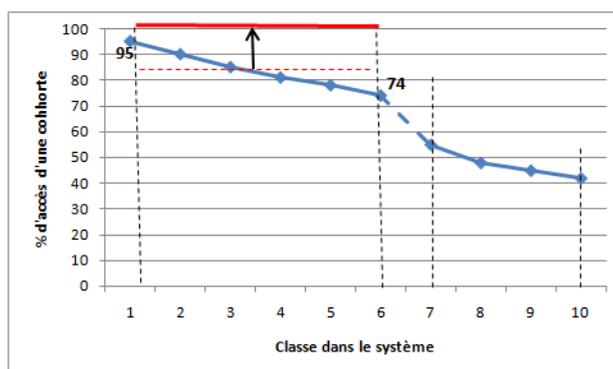
Mais un problème plus sérieux avec les taux de scolarisation (et ce qu'ils soient bruts ou nets) est qu'ils sont calculés sur des cycles globaux d'études. Le point est que ceci est de nature à apporter des distorsions très significatives à la réalité dès lors que la rétention des élèves au cours d'un cycle d'études n'est pas très bonne. Le graphique II.1, ci-après, apporte une illustration au problème en se fondant sur le cas d'un pays hypothétique.

⁴. Le TBS est calculé comme le rapport entre le nombre des élèves dans un cycle d'études au cours d'une année donnée et le nombre des individus de la catégorie d'âges conventionnels pour ce cycle cette même année dans le pays. Le TNS a une définition comparable à celle du TBS, si ce n'est qu'on ne prend en compte que les élèves de la catégorie d'âges conventionnels pour le cycle dans le numérateur du rapport.

⁵. Ainsi la valeur du TBS peut s'améliorer, non pas du fait d'une couverture meilleure, mais de redoublements plus nombreux.

⁶. Cette difficulté est encore plus prégnante lorsque le TNS est calculé pour l'enseignement secondaire, dans la mesure où un nombre souvent significatif de jeunes peuvent avoir accès au secondaire à un âge plus élevé que l'«âge officiel» en raison d'un accès tardif au primaire et/ou à des redoublements de classe au cours de ce cycle.

Graphique II.1: Pattern of scolarisation dans un pays hypothétique



Considérons que le pattern effectif de scolarisation en primaire (en bleu dans le graphique) soit tel que la couverture au niveau de la première année du cycle soit de 95 % (taux d'accès) et que celle dans la dernière année du cycle (taux d'achèvement) s'établisse à 74 %. Sur la base de ce pattern, on peut estimer que la couverture globale du cycle serait autour de 85 % (ligne fine pointillée en rouge dans le graphique). Si maintenant on tient compte d'un taux de redoublement de l'ordre de 16 %, on aboutit à une estimation de 101 % pour le taux but de scolarisation (ligne rouge pleine épaisse dans le graphique; ce chiffre (TBS) est valide pour le cycle primaire dans son ensemble.

L'écart entre la ligne bleue et cette ligne rouge épaisse (TBS) est très frappant. Alors qu'on serait tenté d'inférer du chiffre de 101 % que la couverture du primaire est universelle, ce n'est évidemment pas le cas puisque 5 % de la cohorte n'a pas accès à l'école et que 26 % ($1 - 74\%$) de la cohorte n'a pas une scolarisation primaire complète.

Cet exemple illustre le point selon lequel les statistiques traditionnelle doivent être utilisées avec précaution, et qu'il est en fait très préférable (beaucoup plus précis et moins sujet à erreurs d'interprétation) d'estimer des "profils de scolarisation" pour décrire la couverture effective des services éducatifs; l'analyse (et le graphique) peuvent être étendus à l'ensemble des niveaux d'études qu'on va trouver dans un système éducatif.

1.1.1 Indicateurs de couverture aux divers points d'intérêt dans la carrière scolaire

Une fois que les profils de scolarisation ont été estimés (voir ci-dessous), une série d'indicateurs peuvent être identifiés : i) le taux d'accès au primaire (TACP), ii) le taux d'achèvement du primaire (TACHP), un indicateur important pour évaluer la performance du pays vis-à-vis de la scolarisation primaire universelle. Dans la même ligne, des indicateurs identifient la proportion de la cohorte qui accède (TACS1 et TACS2) et achèvent (TACHS1 et TACHS2) chacun des deux cycles S1 et S2 du secondaire.

1.1.2 Indicateurs de flux sur l'ensemble du système

Au-delà du ciblage sur ces différents points importants dans le système, il est aussi d'un grand intérêt de construire des indicateurs qui identifient ce qui se passe entre ces différents points.

Ce faisant, cela contribue à i) mieux comprendre comment le système éducatif fonctionne et ii) identifier les aspects principaux qui structurent sa nature sélective.

Par exemple, si le chiffre de l'achèvement de l'enseignement de base est inférieur à celui de l'accès à ce même cycle, cela implique que la rétention entre la première et la dernière classe n'a pas été parfaite et qu'une certaine proportion des entrants n'a pas réussi à aller (pour quelque raison que ce soit) jusqu'au terme du cycle d'études. La proportion entre ceux qui achèvent et ceux qui sont entrés (le taux de rétention, TR) est un indicateur très utile à calculer et très intéressant à utiliser, et cela pour chacun des différents cycles d'études existant dans le système (TRB, TRS1, TRS2, TRS3). De façon complémentaire, le rapport entre le taux d'accès au premier cycle secondaire et l'achèvement du cycle de base, qui identifie le taux de transition entre le primaire et le premier cycle secondaire (TTPS1), est un indicateur de grand intérêt; une procédure comparable peut être employée pour évaluer la transition entre les deux cycles de l'enseignement secondaire (TTS1S2 et TTS2S3).

Maintenant qu'on dispose de ces divers indicateurs d'accès et de processus, on peut souligner qu'ils sont liés séquentiellement de façon multiplicative. Cela permet par exemple de reconstruire le pattern de sélectivité quantitative dans le système scolaire et d'identifier le poids respectif de chaque segment dans le pattern global des flux d'élèves⁷.

Le profil de scolarisation, et les indicateurs qui lui sont associés, peuvent être estimés à différentes dates, permettant ainsi d'évaluer la dynamique d'évolution du système sur ces plans. Ces profils peuvent aussi être estimés de façon séparée pour divers groupes de population pertinents dans le pays considérés (par genre, localisation géographique, groupes ethniques et sociaux) constituant ainsi une base solide pour conduire des travaux plus spécifiques sur l'équité et les disparités dans les carrières scolaires.

Notons enfin que le profil de scolarisation constitue une source pertinente pour identifier le nombre des jeunes non scolarisés (représentés dans l'aire comprise entre le profil et la ligne des 100 % dans le graphique II.1, ci-dessus) et son évolution si on dispose de profils à plusieurs dates dans le temps. En outre, le profil de scolarisation permet i) de séparer les jeunes qui n'ont pas accès à l'école et ii) ceux qui y entrent mais abandonnent leurs études en cours de primaire (en identifiant la plus haute classe atteinte) et ii) au-delà des nombres, de déterminer qui sont ces enfants non scolarisés (garçons/filles, urbains/ruraux, groupes de population) d'une part, et où ils résident de l'autre; ces informations sont d'une grande importance tant i) pour comprendre le phénomène que ii) dans une perspective d'action.

I.2 Quelles données utiliser et comment estimer les profils de scolarisation ?

On observe que les ministères de l'éducation (département de statistiques et planification) ont tendance à limiter les données qu'ils utilisent aux sources administratives, en particulier aux

⁷. La forme multiplicative est: $TACHS2 = TACB * TRB * TTPS1 * TRS1 * TTS1S2 * TRS2$. Ou, en passant aux logarithmes : $\text{Log}(TACHS2) = \text{Log}(TACB) + \text{Log}(TRB) + \text{Log}(TTPS1) + \text{Log}(TRS1) + \text{Log}(TTS1S2) + \text{Log}(TRS2)$. En divisant des deux membres par $\text{Log}(TACHS2)$, on obtient les impacts relatifs (sous forme additive) attachés à chacun des segments considérés.

statistiques scolaires (recensement annuel après des écoles) et aux projections démographiques (généralement fournies par le bureau national du recensement). Cependant, ces données portent en elles des limitations significatives à la fois i) en termes de fiabilité des indicateurs calculés et ii) quant au champ des analyses qui peuvent être conduites.

. Concernant **la fiabilité des indicateurs**, le problème provient du fait qu'il peut exister un certain degré d'incertitude i) dans les statistiques scolaires (certaines écoles peuvent manquer alors que les directeurs d'écoles peuvent ne pas avoir fourni des informations complètes ou complètement fiables et que des erreurs ont pu se glisser dans l'enregistrement des données), et plus encore ii) dans les projections démographiques (le recensement peut être relativement ancien et lui-même pas tout à fait exhaustif et fiable, sachant par ailleurs que les hypothèses et les techniques employées pour faire les projections peuvent ne pas être tout à fait appropriées). En outre, on note que le degré d'incertitude des projections démographiques et généralement d'ampleur significative lorsqu'on utilise des données désagrégées par région ou province du fait des difficultés à prendre en compte correctement les phénomènes migratoires.

. Concernant **le champ couvert par les indicateurs** fondés sur les informations de nature administrative, la difficulté vient du fait que très peu d'informations sont disponibles au-delà du genre et de la localisation géographique (encore faut-il noter que cette localisation est celle de l'établissement et non de l'élève). Les catégories de population (selon le niveau éducatif, le métier ou le niveau de richesse des parents, l'affiliation ethnique, ..) ne sont pas documentées alors que ces facteurs sont connus pour exercer un rôle significatif dans les scolarisations et être à la source de fortes disparités sociales dans les carrières scolaires. De façon complémentaire, les données scolaires sont limitées aux élèves, c'est à dire à ceux qui sont scolarisés; les jeunes non-scolarisés peuvent certes être identifiés «par défaut» (en comparant le nombre de ceux qui sont dans les écoles et la population d'âge correspondant dans le pays), mais cet exercice a prouvé ses limites car il est caractérisé par des erreurs statistiques d'une ampleur qui peut être très grande.

Dans la plupart des pays, des enquêtes de ménages relativement récentes sont disponibles. Elles peuvent éventuellement avoir été conduites pour des objets autres que celui d'analyser les carrières scolaires, mais elles ont généralement un bloc qui décrit le ménage et ses membres avec, pour ces derniers, des informations sur le niveau éducatif et le statut scolaire au moment de l'enquête. Par ailleurs, bien que ces enquêtes ne visent qu'un échantillon de la population, celui-ci est généralement suffisamment large pour (en utilisant les structures de pondération des données) aboutir à une bonne représentativité nationale et des erreurs d'échantillonnage bien réduites.

Dans ce cadre, les indicateurs concernant la fréquentation scolaire peuvent être calculés dans un contexte où le numérateur et le dénominateur proviennent d'une source unique; cela conduit à des estimations sensiblement plus robustes et fiables que celles issues des données administratives. Cette caractéristique d'unicité de la source est aussi particulièrement intéressante lorsqu'on cible les jeunes qui ne sont pas scolarisés car ils sont bien présents dans l'enquête (et n'ont pas besoin d'une inférence pour être estimés). Enfin, dans la mesure où ces enquêtes disposent d'informations nombreuses sur les caractéristiques du ménage et des individus qui le composent, il devient aisé de prendre en considération les variables sociales

qui peuvent exercer un rôle sur les scolarisations individuelles et caractériser des disparités sociales entre groupes dans les carrières scolaires au moment où l'enquête a été réalisée⁸.

II. Les effectifs scolarisés dans le système

Le tableau II.1, ci-dessous, propose l'évolution des effectifs scolarisés dans le système éducatif capverdien, selon le niveau d'études et le statut des établissements, sur la période allant de l'année 2000 à 2013.

Tableau II.1 : Evolution des effectifs scolarisés dans le système éducatif selon le niveau d'études et le statut des établissements, 2000 à 2013*

	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
Préscolaire	19 810	20 642	21 207	21 003	21 569	21 358	21 576	22 148	22 191	21 632	22 610	21 933	22 052	22 113
Primaire	90 640	89 809	87 843	85 138	82 985	81 162	78 523	76 007	73 548	71 134	69 115	67 903	66 665	65 954
Dont privé						272	278	292	284	291	366	484	491	581
Sec1	21 765	23 467	24 592	24 059	25 874	25 890	26 043	25 160	24 905	26 333	26 381	25 687	25 099	23 989
Dont privé										1 237	1 377	1 205	871	636
Sec2	14 338	14 832	15 480	16 143	16 292	16 436	16 516	16 934	17 225	20 431	20 497	20 564	19 824	18 396
Dont privé										3 338	3 347	3 312	2 630	1 735
Sec3	8 645	9 756	9 450	9 588	10 505	10 643	10 906	10 945	11 051	14 913	15 344	15 705	15 466	15 082
Dont privé										3 699	3 807	3 894	3 256	2 669
ETFP	1 054	1 424	1 856	2 291	2 573	1 952	1 508	1 495	1 517	1 761	1 710	1 664	1 815	1 711
Dont privé										188	152	175	114	33
Supérieur**	(718)	(1 810)	(2 215)	(3 036)	(3 911)	(4 567)	(5 289)	(6 658)	9 217	10 772	12 379	12 313	13 674	14 160
Dont public			1 049	1 414	1 875	2 282	2 385	2 930	3 289	4 050	4 549	4 438	5 134	5 300
Dont privé			1 166	1 622	2 036	2 285	2 904	3 728	5 176	6 094	7 220	7 362	7 934	8 450
Dont étranger									752	628	610	514	606	410

* Les cellules non remplies correspondent à des données manquantes

** Les chiffres entre parenthèses correspondent à une sommation incomplète dans la mesure où ils sont limités aux étudiants faisant des études à Cabo Verde (données manquantes sur les nombres d'étudiants faisant des études à l'étranger)

Les chiffres consignés dans ce tableau, et leur évolution dans le temps, résultent à la fois de la base démographique et de la couverture scolaire. On a vu dans le chapitre précédent que le pays était passé par une phase de transition démographique et qu'entre les années 2000 et 2015 les effectifs en âge d'être scolarisés dans l'enseignement de base étaient en diminution (en anticipant une certaine stabilisation pour les années à venir). Cet aspect pèse évidemment très fort sur l'évolution temporelle des effectifs scolarisés.

. Dans le préscolaire, après une certaine augmentation des effectifs entre 2000 et 2007, les effectifs sont depuis globalement stables. Ceci suggère qu'il n'y a pas eu d'effort particulier pour ce sous-secteur au cours des six dernières années.

⁸. Il convient toutefois de noter que les données administrative présentent l'avantage d'être collectées ou estimées chaque année alors que les données d'enquêtes de ménages ne sont généralement disponibles que pour des années particulières et souvent sur une base irrégulière.

. Dans l'enseignement de base, les effectifs ont connu une baisse très sensible et assez régulière sur la période globale considérée dans la mesure où on comptait 90 600 élèves en 2000 et seulement 66 000 en 2013. Mais ceci doit évidemment être mis en regard avec les populations pour pouvoir faire une évaluation plus appropriée car le pays se situe dans une phase active de transition démographique.

. Pour le secondaire, l'évolution des effectifs est attachée à un contexte un peu différent de celui prévalant pour l'enseignement de base. En effet, d'une part les incidences démographiques sont un peu décalées dans le temps, et d'autre part la couverture initiale est plus faible que dans le secondaire, donnant ainsi des marges pour des évolutions plus positives des effectifs. Mais ceci est surtout perceptible pour le second et plus encore le troisième segment du cycle global.

Dans le **premier sous-cycle**, si les effectifs augmentent bien un peu entre les années 2000 et 2006, ils connaissent ensuite une phase de stabilisation entre 2004 et 2010 pour ensuite décroître progressivement et se retrouver, en 2013 plus ou moins au niveau constaté en 2001;

Dans le **second sous-cycle**, les effectifs scolarisés augmentent de façon assez régulière entre les années 2000 et 2009. Puis, après être passés par une période de stabilisation de 3 années, ils engagent aussi une phase de décroissance. Mais, en 2013, les effectifs scolarisés restent tout de même significativement plus élevés que ceux constatés 10 années auparavant;

Dans le **troisième sous-cycle**, le pattern est plus ou moins comparable à celui du second cycle, mais avec un certain décalage temporel et une intensité, en termes relatifs, un peu plus forte. Les effectifs augmentent de façon significative de 8 600 en 2000 à 14 900 en 2009. Depuis c'est une période de stabilisation des effectifs qui est constatée.

. S'agissant de l'enseignement technique, on peut d'abord constater qu'il ne concerne qu'une proportion assez faible par rapport aux effectifs de l'enseignement général. En effet par référence aux effectifs cumulés des sous-cycles 2 et 3 du secondaire, le technique ne représente, en 2013, qu'environ 5 % (11 % si on ne tient compte que des effectifs du troisième sous-cycle). En fait, l'évolution du technique est plutôt défavorable en ce sens que le rapport de ses effectifs à ceux du général (2^{ème} et 3^{ème} sous-cycles), après avoir culminé à environ 10 % vers 2004, s'est ensuite beaucoup réduit pour se situer rapidement autour de 5 % et ne plus vraiment évoluer depuis.

. Enfin, l'enseignement supérieur présente une situation tout à fait spécifique. En effet, jusqu'au début des années 2000, la poursuite d'études supérieures se faisait à l'étranger, notamment au Portugal. Depuis 2001, les institutions d'enseignement à ce niveau d'études se structurent progressivement dans le pays avec des effectifs qui sont alors en forte croissance, et cela sur l'ensemble de la période considérée ici (1 810 étudiants en 2001, 8 465 en 2007 et 13 700 en 2013).

Outre l'évolution globale des effectifs aux différents niveaux d'études, le tableau II.1, ci-dessus, informe aussi sur **le poids de l'enseignement privé** dans les scolarisations⁹. De façon globale, il est relativement petit, mais avec un pattern, sans doute à priori favorable pour l'équité, dans lequel ce poids est faible dans la partie basse du système (enseignement de base et premier sous-cycle du secondaire, pour être beaucoup plus important ensuite et notamment dans l'enseignement supérieur, comme les chiffres du tableau II.2, ci-dessous, en attestent.

:

Tableau II.2 : La part des effectifs du privé par niveau d'études, 2009-2013

Niveau d'études / années	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
Enseignement de base	0,4 %	0,5 %	0,7 %	0,7 %	0,9 %
1 ^{er} sous-cycle secondaire	4,7 %	5,2 %	4,7 %	3,5 %	2,7 %
2 nd sous-cycle secondaire	16,3 %	16,3 %	16,1 %	13,3 %	9,4 %
3 ^{ème} sous-cycle secondaire	24,8 %	24,8 %	24,8 %	21,1 %	17,7 %
Enseignement supérieur	60,1 %	61,3 %	62,4 %	63,0 %	65,0 %

* Enfin, il serait intéressant d'examiner avec davantage de détails les effectifs de l'enseignement supérieur, notamment pour prendre en compte le fait qu'il existe une diversité de cet ordre d'enseignement en termes de disciplines enseignées et de types de formation. Cette description, et les analyses jointes, sont proposées au point IV («zoom sur l'enseignement supérieur» dans le cadre du chapitre III de ce rapport consacré aux aspects financiers du système).

III. Des mesures classiques de la couverture scolaire

Une première approche de la mesure de la couverture scolaire est globale pour l'ensemble du secteur éducatif d'un pays; il s'agit de l'Espérance de Vie Scolaire (EVS). La seconde, plus classique, vise à détailler la couverture selon les différents niveaux d'études; il s'agit du Taux Brut de Scolarisation (remplacé par la statistique du nombre d'étudiants pour 100 000 habitants au niveau de l'enseignement supérieur). Nous suivons ces deux approches de façon successive.

III.1 Espérance de vie scolaire et première approche de l'efficacité quantitative globale

Le calcul de l'Espérance de Vie Scolaire (SLE) constitue une approche habituelle pour aborder la couverture globale d'un système éducatif. Cette statistique est calculée de façon régulière par l'Unesco (ISU). Le tableau II.4, ci-après propose les chiffres de l'EVS (ainsi que d'autres informations d'intérêt) pour 26 pays (source UNESCO); les chiffres sont ceux pour l'année 2012 ou une année proche).

⁹. On notera d'une part l'existence d'une discontinuité dans les séries eu égard au fait que les informations sur le privé ne sont pas disponibles avant 2009, et d'autre part la variabilité des chiffres du privé au-delà de cette date. Ceci invite à considérer ces chiffres avec une certaine précaution dans la mesure où on peut avoir quelques incertitudes sur le côté exhaustif de la couverture de l'enquête pour ces établissements.

Tableau II.3 : EVS et dépenses publiques d'éducation dans un échantillon de 27 pays

Pays	PIB/hab. (USD)	Dép. Pub. Educ. en % PIB (1)	EVS en années (2)	(2) / (1)	Pays	PIB/hab. (USD)	Dép. Pub. Educ. en % PIB (1)	EVS en années (2)	(2) / (1)
Cabo Verde	3 554	5,04	13,2	2,62	Jordan	4 909	3,00	13,5	4,50
Afrique du Sud	7 314	5,40	11,8	2,19	Madagascar	443	2,72	10,3	3,81
Algérie	5 290	4,30	13,6	3,16	Maurice	8 862	3,49	15,6	4,48
Angola	5 539	3,48	11,3	3,26	Maroc	2 902	5,38	11,6	2,15
Botswana	7 255	8,10	11,7	1,44	Mozambique	520	5,01	9,5	1,90
Brésil	11 320	5,40	14,0	2,59	Nicaragua	1 777	3,45	10,8	3,13
Cameroun	1 220	3,10	10,4	3,35	Philippines	2 587	2,65	11,3	4,25
Comores	831	7,61	12,8	1,68	Sao Tome Principe	1 400	9,48	11,3	1,19
Congo	3 154	6,22	11,1	1,79	Sénégal	1 023	5,60	7,9	1,42
Egypte	3 256	3,76	13,5	3,60	Swaziland	3 290	7,9	11,3	1,43
Ghana	1 646	8,14	11,5	1,41	Thaïlande	5 480	7,57	13,5	1,78
Guinée-Bissau	494	2,80	9,0	3,23	Tunisie	4 197	6,17	14,6	2,37
Inde	1 503	3,60	11,7	3,25	Uganda	551	3,30	10,8	3,26
Indonésie	3 551	4,60	13,0	2,82	Moyenne	3 474	5,08	11,83	2,67

L'EVS est calculée, de manière transversale, comme la moyenne de la durée des études d'une pseudo cohorte de jeunes à la date où le calcul est conduit. Ainsi, ceux qui n'ont pas accès aux études ont une valeur 0, ceux qui terminent le primaire la valeur 6 (si le cycle primaire est de 6 ans), ceux qui achèvent le cycle 1 du secondaire la valeur 8 (si ce cycle, comme au Cabo Verde est de deux années; et ce jusqu'à ceux qui ont un doctorat et qui ont alors une valeur 19 (19 années de scolarisation).

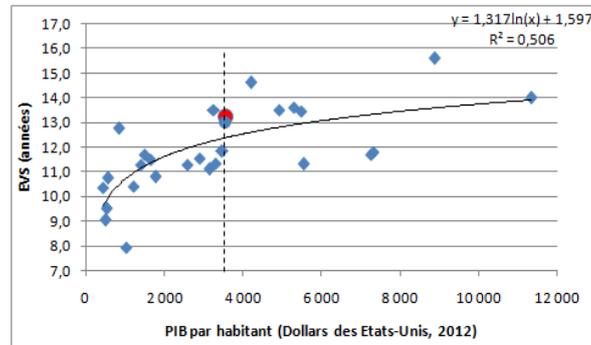
Pour le Cabo Verde, la valeur numérique de cette statistique est de 13,2 années en 2012. On constate aussi qu'elle a progressé au cours des 12 années antérieures puisqu'elle se situait à 11,7 en 2000, une évolution assez cohérente avec celle observée en général au niveau mondial. Concernant l'année 2012, il est intéressant d'examiner la situation du pays en référence à celle d'autres pays, ceux-ci restant dans un ordre de comparabilité raisonnable avec le Cabo Verde.

On peut constater que le chiffre de l'EVS du Cabo Verde (13,2 années) est plus élevé que le chiffre moyen pour les 26 pays comparateurs (11,8 années). Cela dit, cette comparaison brute n'est pas tout à fait valide, car i) il existe une plage assez large du niveau de développement des pays considérés et ii) on doit s'attendre à ce qu'en moyenne, les pays qui sont économiquement plus avancés aient aussi un système éducatif plus développé (parce que ces pays sont plus riches et aussi parce que leur marché du travail a en moyenne davantage d'emplois qualifiés à offrir à leur jeunesse). C'est effectivement ce qu'on peut constater dans le graphique III.2 ci-après, mettant en regard la valeur de l'EVS et celle du PIB par habitant dans les 27 pays considérés dans le tableau II.3.

En premier lieu, on identifie bien la relation globale (bien significative) entre les deux grandeurs et le fait que les pays plus développés ont bien en moyenne une valeur plus élevée de leur EVS. En second lieu, on identifie bien aussi que le point qui caractérise le Cabo Verde (point rouge dans le graphique) se situe plutôt au dessus de la valeur moyenne des pays qui ont le même niveau de PIB par habitant que Cabo Verde (12,3). Cela signifie donc que la couverture scolaire

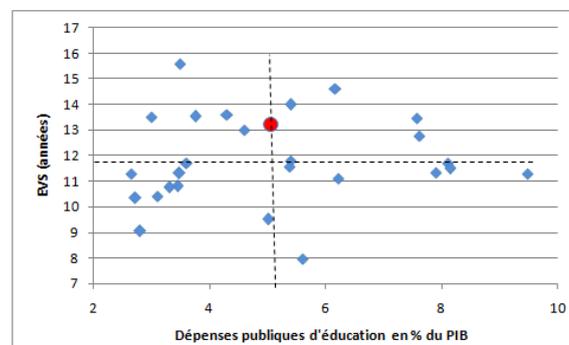
quantitative globale du pays en 2012 ne manifeste pas de retard en perspective internationale; elle serait même en ligne avec ce qu'on observe en moyenne dans des pays qui ont un PIB par habitant compris entre 5 et 6 000 dollars des Etats-Unis.

Graphique II.2 : EVS et PIB par habitant dans un échantillon de 27 pays



La comparaison internationale peut aussi être mobilisée pour aller au-delà de l'EVS pour prendre en considération le volume des ressources publiques mobilisées par le système pour obtenir cette couverture quantitative. Le tableau II.3 propose aussi cette dernière information. Le graphique II.3, ci-après, propose la mise en regard de ces deux statistiques.

Graphique II.3 : EVS et dépenses publiques d'éducation dans un échantillon de pays



La première observation (corroborée par l'analyse statistique) est qu'il n'existe pas de relation statistique entre ces deux grandeurs; selon les modes d'organisation et les contraintes qu'ils subissent, les pays consomment plus ou moins de ressources pour obtenir un niveau plus ou moins élevé de couverture scolaire quantitative. Dans ce contexte, la situation du Cabo Verde (point rouge dans le graphique) n'est pas défavorable, même s'il existe aussi des pays qui ont un EVS comparable ou plus élevé à celui du pays, et qui consomment moins de ressources publiques pour fonctionner.

III.2 Les taux bruts de scolarisation et leur évolution

Le calcul des Taux Bruts de Scolarisation (TBS) est très immédiat, dans la mesure où le TBS d'un cycle d'études est égal au rapport i) des effectifs qui y sont scolarisés au cours d'une année

donnée, et ii) de la population d'âges de référence pour ce cycle au cours de la même année. Le tableau II.4, ci-après, propose cette mesure pour les différents cycles d'études et pour les différentes années entre 2000 et 2013.

Tableau II.4 : Taux Bruts de Scolarisation par cycle d'études, 2000-2013

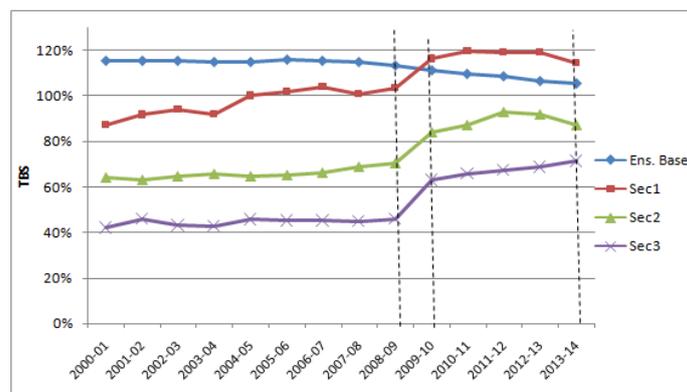
		2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
Préscolaire	Effectifs	19 810	20 642	21 207	21 003	21 569	21 358	21 576	22 148	22 191	21 632	22 610	21 933	22 052	22 113
	Pop 3-5	36 032	34 380	33 433	32 759	32 355	32 185	31 937	31 340	31 031	31 239	31 791	31 932	31 077	30 216
	TBS	55,0%	60,0%	63,4%	64,1%	66,7%	66,4%	67,6%	70,7%	71,5%	69,2%	71,1%	68,7%	71,0%	73,2%
Ens. Base	Effectifs	90 640	89 809	87 843	85 138	82 985	81 162	78 523	76 007	73 548	71 134	69 115	67 903	66 665	65 954
	Pop 6-11	78 557	77 872	76 198	74 131	72 216	70 101	68 087	66 041	64 937	64 027	63 038	62 591	62 590	62 599
	TBS	115,4%	115,3%	115,3%	114,8%	114,9%	115,8%	115,3%	115,1%	113,3%	111,1%	109,6%	108,5%	106,5%	105,4%
Sec1	Effectifs	21 765	23 467	24 592	24 059	25 874	25 890	26 043	25 160	24 905	26 333	26 381	25 687	25 099	23 989
	Pop 12-13	24 922	25 580	26 116	26 208	25 833	25 445	25 069	24 924	24 081	22 627	22 011	21 567	21 076	20 981
	TBS	87,3%	91,7%	94,2%	91,8%	100,2%	101,7%	103,9%	100,9%	103,4%	116,4%	119,9%	119,1%	119,1%	114,3%
Sec2	Effectifs	14 338	14 832	15 480	16 143	16 292	16 436	16 516	16 934	17 225	20 431	20 497	20 564	19 824	18 396
	Pop 14-15	22 344	23 446	23 961	24 550	25 153	25 313	25 006	24 687	24 379	24 303	23 529	22 124	21 522	21 080
	TBS	64,2%	63,3%	64,6%	65,8%	64,8%	64,9%	66,0%	68,6%	70,7%	84,1%	87,1%	92,9%	92,1%	87,3%
Sec3	Effectifs	8 645	9 756	9 450	9 588	10 505	10 643	10 906	10 945	11 051	14 913	15 344	15 705	15 466	15 082
	Pop 16-17	20 571	21 266	21 948	22 469	22 980	23 564	24 163	24 319	24 009	23 687	23 375	23 311	22 551	21 150
	TBS	42,0%	45,9%	43,1%	42,7%	45,7%	45,2%	45,1%	45,0%	46,0%	63,0%	65,6%	67,4%	68,6%	71,3%
ETFP	Effectifs	1 054	1 424	1 856	2 291	2 573	1 952	1 508	1 495	1 517	1 761	1 710	1 664	1 815	1 711
	Pop Nat	435 806	441 880	447 956	453 778	459 379	465 236	471 353	477 587	483 589	488 787	494 040	499 929	505 983	512 173
	Et./10000 hab.	242	322	414	505	560	420	320	313	314	360	346	333	359	334
Supérieur	Effectifs	718	1 810	2 215	3 036	3 910	4 567	5 289	6 658	8 465	10 144	11 769	11 800		13 000
	Pop Nat	435 806	441 880	447 956	453 778	459 379	465 236	471 353	477 587	483 589	488 787	494 040	499 929	505 983	512 173
	Et./10000 hab.	165	410	494	669	851	982	1 122	1 394	1 750	2 075	2 382	2 360		2 538

Notons en premier lieu que la comparabilité «temporelle» des séries n'est pas tout à fait assurée car les informations sur les scolarisations dans le privé d'une part ne sont pas disponibles avant 2009, et d'autre part sont caractérisées par une certaine incertitude sur leur couverture statistique dans les années qui suivent (ceci ayant une incidence notamment pour les TBS calculés au niveau secondaire, et en particulier pour ceux attachés au second et au troisième sous-cycles). Cette discontinuité est bien visible dans le graphique II.4, ci-après.

. En dépit de cette discontinuité parasite, on identifie bien d'abord des progrès significatifs réalisés dans la valeur numérique de l'indicateur pour le préscolaire, avec un chiffre qui augmente de façon plus ou moins régulière entre 2000 (55 %) et 2013 (73 %). Il y a toutefois lieu de mentionner que le TBS n'est pas une mesure tout à fait pertinente pour ce cycle d'études car la prise en compte conventionnelle de la catégorie d'âges de 3 à 5 ans ne correspond pas forcément à la réalité. En effet, certains enfants (assez peu toutefois) ont accès à ces activités avant 3 ans, alors que d'autres n'y rentrent qu'à 4 ans (voire 5 ans) et qu'enfin d'autres enfants entrent dans le cycle de base avant leurs 6 ans. On table qu'au total, le TBS tend à sous-estimer

la couverture effective du préscolaire et qu'environ 88 % des enfants entrant au cycle de base en 2013 ont en fait bénéficié d'une forme ou d'autre de préscolaire.

Graphique II.4 : Pattern des TBS par niveau d'études, évolution 2000-2013



. Pour le cycle de Base, la légère baisse du TBS, enregistrée sur la période à partir de l'année 2007 n'est sans doute pas vraiment significative car l'indicateur reste assez nettement au dessus des 100 %.

. Dans l'enseignement secondaire, on observe une augmentation progressive du taux brut de scolarisation du **premier sous-cycle**, allant de 87 % en 2000 à 114 % en 2013. Mais (outre la discontinuité déjà notée), le cas est d'une certaine façon un peu surprenant en ce sens que la valeur numérique du TBS du premier sous-cycle secondaire excède le TBS du cycle de Base. Cela suggère deux choses (d'ailleurs vérifiées par la suite), à savoir i) que la fréquence des redoublements (qui alourdit la mesure) est sensiblement plus élevée dans le premier cycle secondaire que dans le cycle de Base, et ii) que la transition entre le primaire et le premier sous-cycle secondaire est forte, comme une augure à la réalisation d'un nouveau grand cycle de Base qui consoliderait l'actuel enseignement de Base et le premier sous-cycle secondaire.

. Les TBS des **deux autres sous-cycles secondaires** se situent à des niveaux sensiblement inférieurs à celui du premier sous-cycle, le TBS du troisième sous-cycle étant par ailleurs bien en dessous de celui du second sous-cycle. Ce pattern de différenciation a globalement valu avec peu de modulations sur l'ensemble de la période considérées. Ainsi, alors que TBS du premier sous-cycle était de 87 % en 2000, celui du second sous-cycle était de 64 % (23 points en retrait) et celui du troisième sous-cycle de 42 % (22 points en retrait par rapport au second sous-cycle). Cette hiérarchie est largement maintenue sur la période puisqu'en 2013; ainsi, à cette dernière date, l'écart du TBS entre les deux premiers sous-cycles (respectivement 114,3 % et 87,3 %) est-il de 27 points, et celui entre les deux derniers (respectivement de 87,3 % de 71,3 %) de 16 points (24 points en 2012).

* **Concernant les aspects quantitatifs globaux de l'enseignement supérieur**, on préfère généralement calculer le nombre d'étudiants pour 100 000 habitants à celle du TBS à titre d'indicateur rendre compte de la couverture du système à ce niveau d'études. Dans cas du Cabo Verde, eu égard au faible taux de croissance démographique sur la période considéré, la forte

augmentation des effectifs d'étudiants conduit à une augmentation concomitante de l'indicateur de couverture; il passe ainsi de la valeur estimée à 165 en 2000 à la valeur de 2 338 en 2013.

Cela dit, autant le TBS donne un chiffre simple auquel est associée une idée directement interprétable (même si cette idée n'est pas tout à fait juste) de la couverture d'un niveau d'enseignement dans un pays à un moment donné du temps, autant la statistique du nombre d'étudiants pour 100 000 habitants n'est pas une notion intuitive qui permettrait de juger si tel chiffre est grand ou petit. La perspective comparative internationale permet de progresser dans cette direction.

Il est bien sûr intéressant de mettre en regard le chiffre du nombre d'étudiants d'un pays pour 100 000 habitants avec son niveau de développement économique (PIB par habitant). Cette perspective est intéressante à considérer car on imagine à priori l'existence conceptuelle d'une double relation : i) la première est qu'on pense souhaitable que la taille et les caractéristiques qualitatives de l'enseignement supérieur dans un pays soit raisonnablement en ligne avec les demandes de personnes qualifiées, en particulier très qualifiées, par le secteur productif; ii) la seconde est qu'on peut anticiper que le nombre des personnels très qualifiés employés dans l'économie (en stock et flux) ait lui-même tendance à être d'autant plus élevé d'une part que le niveau de PIB par habitant du pays est plus élevé, et d'autre part que la croissance y est plus soutenue.

La prise en compte de ces deux relations laisse donc anticiper l'existence d'une relation moyenne, au niveau comparatif international, entre la couverture de l'enseignement supérieur d'un pays et son niveau de développement économique¹⁰. Bien sûr, on ne s'attend pour autant à ce que cette relation soit parfaite; et cela pour deux raisons : i) la première est qu'à un moment donné, le développement de l'enseignement supérieur dans un pays puisse être soit en avance soit en retard sur les besoins avérés de son économie¹¹; ii) la seconde est que toutes des économies qui ont un même niveau de PIB par habitant, ne sont pas également génératrices d'emplois très qualifiés en raison de différence dans la structure de leur économie ou dans leurs réglementations¹².

En ayant ces considérations en toile de fond, le tableau II.5, ci-après, propose des informations sur la couverture de l'enseignement supérieur et le niveau de développement de tous les pays du monde qui ont un PIB par habitant compris entre 1 000 et 8 000 dollars US et pour lesquels ces informations sont disponibles (source ISU, année 2012 ou proche).

¹⁰. Cette relation est par ailleurs d'autant plus plausible que les pays plus riches ont davantage les ressources (publiques et privées) pour financer des services d'enseignement supérieur plus nombreux et de meilleure qualité.

¹¹. Ça a par exemple été le cas de la Chine, il y a 25 ans, qui avait de grands déficits de qualifications et qui a alors très significativement investi dans l'enseignement supérieur; ça a aussi été le cas, inverse, pour des pays, tels la Tunisie ou l'Egypte, qui avaient bien réussi à avoir une couverture forte de leur enseignement supérieur, mais en produisant des nombres de formés très excédentaires par rapport aux capacités effective d'absorption de leur marché du travail. Dans le premier cas, il y a déficit de production de diplômés et des conséquences négatives sur la productivité du travail, la croissance et l'emploi; dans le second, il y a mauvaise utilisation des ressources, frustration des diplômés et des problèmes sociaux d'ampleur éventuellement significative.

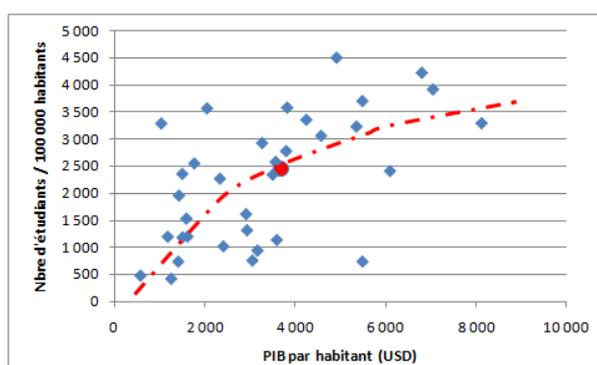
¹². Par exemple les économies qui bénéficient de rentes, pétrolières ou minières, sont généralement moins génératrices d'emplois (en général, et aussi d'emplois très qualifiés) que les économies plus diversifiées.

Tableau II.5 : Eléments de comparaison internationale sur la couverture scolaire de l'enseignement supérieur (source UIS, année 2012)

Pays	PIB/h (USD)	Et. /10 ⁵ hab.	Pays	PIB/h (USD)	Et. /10 ⁵ hab.	Pays	PIB/h (USD)	Et. /10 ⁵ hab.
Cabo Verde	3 695	2 446	Guyana	3 584	1 139	Moldova	2 038	3 571
Algérie	5 348	3 235	Honduras	2 323	2 272	STP	1 400	738
Angola	5 482	739	Inde	1 489	2 360	Sénégal	1 023	3 291
Bhutan	2 399	1 021	Indonésie	3 557	2 582	Sri Lanka	2 923	1 317
Cameroun	1 167	1 198	Jordanie	4 909	4 508	Soudan	1 580	1 533
Chine	6 091	2 413	Lao RDP	1 417	1 959	Swaziland	3 042	758
Congo	3 154	941	Maurice	8 120	3 297	Thaïlande	5 480	3 705
Côte d'Ivoire	1 244	422	Monténégro	7 041	3 921	Macédoine	4 565	3 063
Egypte	3 256	2 929	Maroc	2 902	1 615	Tunisie	4 237	3 360
El Salvador	3 790	2 780	Mozambique	565	479	Viet Nam	1 755	2 553
Géorgie	3 490	2 344	Paraguay	3 813	3 584	Yémen	1 494	1 184
Ghana	1 605	1 202	Pérou	6 796	4 228	Moyenne 34 pays	3 326	2 242

Selon les informations proposées par l'ISU, le nombre d'étudiants pour 100 000 habitants est de 2 446 au Cabo Verde en 2012, un chiffre environ 9 % au dessus de la valeur numérique moyenne de cette même statistique pour les 34 pays comparateurs (2 242). Comme par ailleurs, le niveau du PIB par habitant du Cabo Verde (3 695 USD) est pour sa part environ 11 % au-dessus de la moyenne des pays comparateurs (3 326 USD), on peut à priori conclure que le pays occupe une position qui, sur ce plan, qui est proche de la situation internationale moyenne. Cela est visuellement confirmé dans le graphique II.5, ci-après.

Graphique II.5 : Nombre d'étudiants pour 100 000 habitants et niveau de PIB par habitant, comparaison internationale



Cela dit, il importe de souligner que la perspective comparative, manifestée par la relation moyenne en trait mixte rouge, est construite sur la base de situations nationales dans lesquelles le chômage des diplômés constitue un problème significatif (c'est notamment le cas de l'Algérie, du Cameroun, de l'Egypte, de la Géorgie, de la Jordanie, du Maroc ou de la Tunisie). Nous nous contentons dans ce chapitre de cette première approche descriptive et comparative. On approfondira plus avant dans ce rapport (en particulier dans le chapitre 5 sur l'efficacité externe et le marché du travail) les questions d'emplois des diplômés dans le contexte du marché du travail national.

IV. Estimation des profils moyens de scolarisation

Comme indiqué plus haut, ces profils peuvent être estimés soit en utilisant des données administratives soit celles d'enquêtes de ménages. Nous utilisons ces deux sources de manière complémentaire.

* Les informations statistiques de nature administrative, compilées chaque année par les services statistiques du Ministère de l'Éducation et des Sports, permettent de connaître le nombre des élèves et des redoublants (donc de calculer le nombre des non-redoublants) dans chaque classe du système, de la première année du primaire à la sixième année du cycle secondaire. Sur cette base, il est assez immédiat d'estimer des profils de rétention, sachant que la qualité généralement bonne des informations du ministère a permis de retenir l'estimation selon la méthode pseudo-longitudinale (dite zigzag); on considère que cette approche offre à priori les informations les plus précises sur le fonctionnement du système sur ce plan à un moment donné du temps.

* Les enquêtes de ménages disponibles dans le contexte de Cabo-Verde sont i) les 3 IMC annuelles (enquêtes à indicateurs multiples continues) de 2011 à 2013 et les enquêtes QUIBB (questionnaires à indicateurs multiples sur le bien être) qui ont été réalisées pour les années 2006 et 2007. Malheureusement, le questionnaire de ces deux types d'enquêtes (contrairement à celui des enquêtes telles que les MICS) n'est pas tout à fait pertinent pour l'analyse des questions scolaires. Cela dit, des possibilités existent tout de même pour conduire l'estimation de profils de scolarisation, au prix de dispositions d'une certaine façon «non conventionnelles» mais convenables au plan analytique¹³. Leur mise en œuvre a permis une estimation raisonnable du profil de scolarisation dans le pays à une date récente par rapport à celle de l'enquête utilisée.

Le tableau II.6, ci-dessous, propose les informations chiffrées concernant les profils de rétention et de scolarisation du pays d'une part à trois moments du temps au cours des 10 dernières années sur la base des données administratives (scolaires et démographiques) et, d'autre part, pour l'année 2013 sur la base des données de l'enquête de ménages IMC de cette même année.

Avant d'examiner ces données, il est intéressant d'observer que, pour la période actuelle, le profil de rétention est extrêmement proche selon qu'il est estimé avec les données administratives ou avec celles de l'enquête de ménages. Ceci confère une robustesse empirique accrue à l'estimation de ce profil. Cela permettra aussi d'avoir une bonne confiance de la méthode lorsque nous utiliserons, plus avant dans ce chapitre, les données de l'enquête de ménages pour estimer l'ampleur d'éventuelles disparités sociales dans les solarisations dans le pays.

¹³. On a ainsi procédé de la manière suivante : i) en ciblant successivement plusieurs classes d'âge (16 ans, 19 ans et 23 ans), et ii) en identifiant la plus haute classe atteinte, respectivement pour le cycle de base, les premières classes du cycle secondaire et les dernières classes de ce cycle, et iii) en assemblant ces différents segments pour identifier l'équivalent d'un profil de scolarisation pour la période récente par rapport à la date, 2013, de l'enquête utilisée.

Tableau II.6 : Profils de rétention et de scolarisation (2001-2013)

Base de calculs	Profils pseudo-transversaux de rétention et de scolarisation						Enquête IMC
Années	2001-2002 / 2002-2003		2006-2007 / 2007-2008		2011-2012 / 2012-2013		2013
Type de profil	Rétention	Scolarisation	Rétention	Scolarisation	Rétention	Scolarisation	Scolarisation
F1	1,000	0,993	1,000	0,998	1,000	0,998	1,000
F2	0,994	0,987	1,017	1,015	0,995	0,993	0,997
F3	0,965	0,958	1,028	1,026	0,975	0,973	0,991
F4	0,944	0,937	1,020	1,018	0,979	0,977	0,985
F5	0,892	0,886	1,004	1,002	0,953	0,951	0,960
F6	0,853	0,847	0,976	0,974	0,930	0,928	0,940
S11	0,735	0,730	0,904	0,902	0,875	0,873	0,854
S12	0,637	0,633	0,770	0,768	0,750	0,749	0,756
S21	0,505	0,501	0,649	0,648	0,650	0,649	0,650
S22	0,424	0,421	0,536	0,535	0,551	0,550	0,540
S31	0,332	0,330	0,435	0,434	0,483	0,482	0,481
S32	0,299	0,297	0,385	0,384	0,450	0,449	0,444

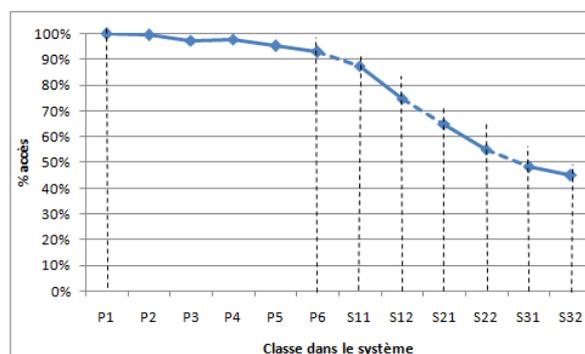
Mais avant d'aborder ces questions de disparités, nous examinons en premier lieu les situations moyennes globales, et ce tant pour la période actuelle que pour identifier, en statique comparative, les évolutions qui ont pu avoir lieu dans les profils de scolarisation au cours des 10 dernières années.

IV.1 Analyse de la rétention des élèves au cours du système dans la période actuelle

* Perspective descriptive

Nous nous attachons en premier lieu aux données sur la rétention des élèves au sein du système éducatif dans la période actuelle (avant dernière colonne du tableau ci-dessus). Examinons en particulier la forme générale du profil de rétention tel qu'il apparaît dans le graphique II.6, ci-après, qui propose une illustration visuelle du pattern observé.

Graphique II.6 : Profil de rétention sur l'ensemble du système, période actuelle



De façon très claire, on distingue le cas de l'Enseignement de Base de celui du cycle secondaire. Alors que la pente globale du profil est très «plate» sur le segment correspondant au cycle de

base, elle affecte une valeur négative accentuée sur la partie du graphique attachée au cycle secondaire. Ainsi, on mesure que la rétention au cours des six années du cycle de base est caractérisée par un chiffre considéré très élevé (93 %); par contraste, celle au cours du cycle secondaire est au beaucoup plus basse, puisque seulement 51 % des entrants en secondaire poursuivent leurs études jusqu'au terme du cycle. Alors qu'il est estimé que 87,5 % de la population jeune ont accès au secondaire, ils ne sont que 45 % à l'achever. Ceci ne serait pas en soi un problème si cette situation résultait d'une régulation positive des flux, par exemple organisée de sorte à réaliser une pyramide des sortants du système éducatif qui soit en ligne avec la structure des demandes diversifiées sur le marché du travail.

Mais ce n'est pas la situation dans laquelle on se trouve. En effet, une caractéristique très forte de ce profil est qu'on ne perçoit visuellement pas vraiment les transitions entre cycles et sous-cycles d'études, si ce n'était qu'elles sont matérialisées en traits pointillés dans le graphique. La valeur numérique des différents taux de transition entre cycles et sous-cycles est toujours très forte¹⁴. Ainsi le taux de transition effectif est-il estimé à 94 % entre le primaire et le premier sous-cycle secondaire, à 87 % entre le premier et le second sous cycle secondaire et à 88 % entre le second et le troisième sous cycle secondaire. Ces chiffres manifestent une quasi absence de régulation positive des flux d'élèves dans le système, de la première classe du primaire à la dernière classe du secondaire.

* Perspectives interprétatives conjecturales

Cette discontinuité forte entre primaire et secondaire dans le pattern de rétention des élèves (ainsi que la quasi absence de dispositions positives régulatrices des flux scolaires et d'évaluation effective des résultats des élèves) amène des interrogations sur le fonctionnement du système éducatif capverdien. Deux ordres d'interrogations ou de faiblesse éventuelle du système peuvent alors être identifiés :

i) Le premier concerne les aspects de qualité. De façon apparente, les six années du cycle de base semblent se passer dans une grande harmonie avec une fréquence relativement réduite des redoublements (de l'ordre de 10 %) et des abandons en cours de cycle eux-mêmes très faibles (7 % sur l'ensemble du cycle). Puis le cycle secondaire commence bien avec un taux de transition effectif estimé à 94 %; mais à partir de là, on peut dire que «rien ne va plus». Ceci se manifeste par des abandons très nombreux, comme illustré dans le profil de rétention ci-dessus; mais l'image des difficultés est aussi renforcée par l'observation de taux de redoublement très élevés (25 % en premier cycle secondaire et encore 20 % dans le second). Comme on sait que redoublements et abandons sont deux formes liées, d'une part entre elles et d'autre part à des difficultés d'apprentissage des élèves. Sur cette base, on peut sans doute raisonnablement faire les hypothèses suivantes :

. Les problèmes d'apprentissage qui se découvrent dans le secondaire peuvent avoir leur source dans des niveaux insuffisants d'acquisitions dans le cycle de base. Cette

¹⁴. On se base ici sur les taux de transition effectifs qui rapportent le nombre des nouveaux entrants dans le cycle j au cours de l'année t au nombre des non-redoublants (et non les nombres totaux) des nouveaux entrants dans le cycle (j-1) au cours de l'année (t-1).

hypothèse est à priori plausible par le fait qu'il n'y a pas de balise effective des apprentissages dans le cycle de base et qu'on mise en premier sur le parcours des élèves jusqu'à la fin l'achèvement du cycle; dans ce contexte très ouvert et peu évalué, le contrôle de qualité est faible. Mais cette hypothèse est aussi, et surtout, corroborée par le fait que lorsqu'une mesure externe, type Aferida-2011, est réalisée, elle dénote en fait des niveaux d'acquisitions à la fois en moyenne faibles et avec un degré significatif de dispersion entre élèves et entre écoles (ces aspects seront repris dans le chapitre 4 de ce rapport).

. Mais les problèmes d'apprentissage constatés dans le secondaire peuvent aussi avoir comme facteur explicatif le fonctionnement du secondaire lui-même. On peut à cet égard en principe penser à deux aspects. Le premier viserait la responsabilité des modes formels d'organisation des services; mais le second, éventuellement plus fort au plan de l'explication, pourrait être que les contenus de programme et les pratiques des enseignants du secondaire (notamment ceux du premier cycle) font comme si les élèves avaient effectivement acquis les connaissances et les compétences visées formellement dans les programmes de l'enseignement de base, alors que ceci est en fait très insuffisamment le cas. Ceci n'est certes qu'une conjecture, sa validité pouvant être mise à l'épreuve d'une part de l'expérience vécue des enseignants du secondaire, et d'autre part de travaux d'évaluation plus spécifique qui évalueraient le poids du primaire dans les échecs constatés dans le secondaire. Ils seront d'ailleurs abordés dans le cadre du chapitre 4 de ce rapport sur la qualité des services éducatifs offerts (section IV).

ii) Le second cible les aspects quantitatifs du profil de rétention pour sa partie relative à l'enseignement secondaire. Une observation de base (faite plus haut) est que la courbe du profil de rétention tient pour une part importante aux abandons en cours de chacun des deux premiers sous-cycles du secondaire, le taux de transition entre les trois sous-cycles étant spécialement élevés. Cette situation n'étant pas satisfaisante, elle demandera à être traitée dans le contexte de la politique éducative nouvelle du pays, et il est évidemment envisagé que cette nouvelle politique réussisse.

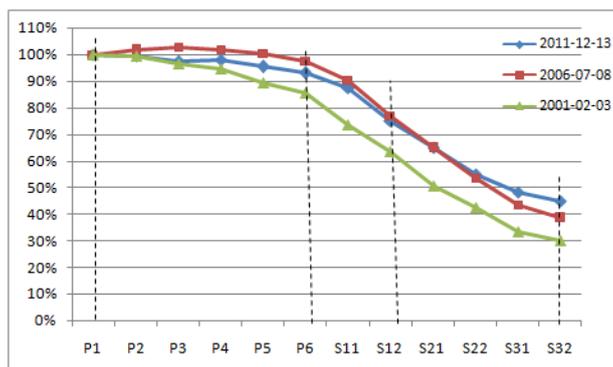
Mais il convient alors de souligner l'importance qu'il y aura alors à faire en sorte que cette réussite ne se transforme pas en fait en difficultés structurelles majeures pour le système éducatif et plus largement pour le pays. En effet, le maintien des taux de transition à leurs niveaux actuels amènerait une augmentation très considérable du nombre des élèves qui iraient jusqu'au terme du cycle secondaire.

Or, il existe déjà des difficultés significatives d'emploi des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur (voir chapitre 5 de ce rapport). Il ne fait donc pas de doute qu'il conviendra d'anticiper ces difficultés potentielles par des mesures appropriées; sans une politique active de régulation des flux (pouvant concerner une diversification des cursus et en s'appuyant notamment sur l'expansion de l'enseignement technique et de la formation professionnelle, en particulier au niveau secondaire), cela pourrait conduire d'une part à une mauvaise efficacité dans l'usage des ressources publiques en éducation et, d'autre part à des frustrations chez les formés et potentiellement à une situation politique délicate.

IV.2 Evolution temporelle des profils de rétention au cours des dix dernières années.

Des profils de rétention, construits selon la même approche que celle qui a été employée pour estimer celui pour la période actuelle, peuvent être estimés à des périodes antérieures, par exemple, il y a 5 ans ou il y a 10 ans. Le tableau II.4, plus haut, propose les chiffres pertinents; ils sont synthétisés dans le graphique II.7, ci-dessous.

Graphique II.7 : Evolution temporelle du profil de rétention au sein du système éducatif, 2002-2012



Un œil avisé aura sans doute remarqué que si les deux courbes les plus récentes (respectivement pour les périodes 2006-2008 et 2011-13) i) marquent des progrès assez nets par rapport à celle correspondant à la première période considérée (2001-2003), ii) elles se distinguent aussi très peu entre elles.

. Par rapport à la période du début des années 2000, des progrès ont d'abord été faits dans la rétention en cours de cycle primaire, puisqu'il est estimé qu'elle se situait alors à environ 85 % et qu'elle a gagné plus de 10 points dans les cinq années qui ont suivi. Par ailleurs, outre ce gain de rétention dans le primaire, la transition entre le primaire et le secondaire s'est aussi améliorée puisqu'elle était de 86,1 % au début de la décennie pour atteindre 92,6 % cinq années après et 94,1 % dans la période actuelle. Mais ensuite, sur ces bases quantitatives améliorées, le profil de rétention spécifique du secondaire est aujourd'hui très proche de ce qu'il était au début de la décennie.

. Si on considère maintenant les deux profils de rétention des périodes respectivement de 2006-2008 et 2011-13, on observe globalement une très grande proximité, suggérant une certaine stabilisation de la situation sur cette période de 5 ans. Visuellement, on identifie en fait d'une part une petite baisse de la rétention sur le cycle primaire (le taux estimé passant de 97 à 93 %, deux chiffres qui restent en toute hypothèse très élevés), et d'autre une amélioration de la couverture dans le troisième sous-cycle secondaire. Ainsi, le taux de transition entre le second et le troisième sous-cycle secondaire a augmenté de 7 points sur les 5 dernières années (passant de 81 à 88 %) alors que la rétention au cours de ce cycle s'est elle-même aussi améliorée (passant de 88 à 93 %); la conséquence de ces deux mouvements a été que la rétention sur l'ensemble des cycles primaire et secondaire s'est améliorée pour passer de 39 à 45 %.

IV.3 Prise en compte de l'accès à l'école et estimation des profils de scolarisation

Enfin la prise en compte du taux d'accès à l'école permet de passer des profils de rétention aux profils de scolarisation. Dans la mesure où ce taux d'accès est proche de l'unité, l'expérience montre que sa mesure avec les méthodes habituelles sur données administratives (calcul du rapport du nombre des nouveaux entrants en première année primaire et du nombre des enfants de six ans -âge officiel d'entrée à l'école dans le pays-) n'est pas vraiment pertinente. Il est préférable d'avoir recours, pour cet aspect notamment, aux informations contenues dans une enquête de ménages. Nous utilisons ici l'enquête IMC (Enquête Multi-objectifs Continue) de 2013.

Pour ce faire, on se fonde sur l'identification de la proportion des individus de chaque âge qui n'ont jamais eu accès à l'école au moment de l'enquête. On identifie alors que l'accès à l'enseignement de base est quasi universel plus ou moins depuis 20 ans. Pour la période actuelle, il n'y aurait qu'environ 0,2 % des enfants du pays qui n'ont pas accès au cycle de base, ce chiffre valant aussi pour l'année 2007; le chiffre pour l'année 2002 n'est guère plus élevé puisqu'il est estimé se situer à environ 0,7 %.

La prise en compte de ces chiffres permet de passer du profil de rétention aux profils de scolarisation, qui en l'occurrence ne sont pas très différents, comme cela est directement visible dans le tableau II.7, ci-dessus.

V. Estimation et analyse des disparités sociales dans les carrières scolaires

Trois perspectives complémentaires sont mises en œuvre pour documenter les disparités sociales susceptibles d'exister dans le système éducatif capverdien. L'idée générale de ces analyses est de déterminer l'ampleur des différenciations dans les carrières scolaires qui sont attachées à chacune des caractéristiques sociales et personnelles des individus, quels aspects sociaux font les disparités les plus intenses, et comment se construisent les différenciations sociales entre les différents niveaux d'études et les différentes instances de fonctionnement du système de l'accès au cycle de base à l'enseignement supérieur.

La première perspective suivie est globale, en se fondant sur l'analyse des structures sociales des élèves aux différents niveaux d'études à une date donnée. La seconde reprend l'estimation des profils de scolarisation, telle que conduite au point précédent, mais en distinguant divers groupes de population. Enfin, la troisième perspective explore le processus de génération des disparités sociales en cherchant à identifier les points névralgiques qui contribuent le plus au pattern de construction tel ou tel aspect des disparités sociales.

V.1 Perspective globale

On cible ici la population des individus de 4 à 30 ans dans l'enquête IMC de l'année 2013; un certain nombre d'entre eux sont scolarisés à la date de l'enquête. Le tableau II.7, ci-après, propose la distribution de ces effectifs aux différents niveaux d'études selon plusieurs types de variables sociales (genre, milieu de résidence, île, niveau de vie).

Tableau II.7 : Effectifs scolarisés par niveau d'études dans divers groupes de population, IMC, 2013

Niveau d'études		Préscolaire		Cycle de Base		Sec1		Sec2		Sec3		Supérieur		Ensemble4-30 ans	
Groupe	Catégorie	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Sexe	Masculin	8 126	52,7	34 610	53,0	14 498	53,8	8 249	41,8	8 184	47,3	4 367	44,4	142 211	51,5
	Féminin	7 291	47,3	30 693	47,0	12 474	46,2	11 505	58,2	9 121	52,7	5 471	55,6	134 081	48,5
	Total	15 417	100%	65 303	100%	26 972	100%	19 754	100%	17 304	100%	9 838	100%	276 292	100%
Milieu de résidence	Urbain	9 991	64,8	40 096	61,4	16 663	61,8	12 075	61,1	11 120	64,3			175 957	63,7
	Rural	5 425	35,2	25 207	38,6	10 308	38,2	7 679	38,9	6 184	35,7			100 335	36,3
	Total	15 417	100%	65 303	100%	26 972	100%	19 754	100%	17 304	100%			276 292	100%
Île	Santo Antão	929	6,0	4 962	7,6	2 289	8,5	1 575	8,0	1 311	7,6			20 540	7,4
	São Vicente	2 066	13,4	8 888	13,6	3 930	14,6	2 332	11,8	1 786	10,3			40 145	14,5
	São Nicolau	357	2,3	1 763	2,7	519	1,9	336	1,7	213	1,2			6 221	2,3
	Sal	1 278	8,3	3 454	5,3	1 350	5,0	645	3,3	650	3,8			15 905	5,8
	Boavista	336	2,2	981	1,5	477	1,8	185	0,9	145	0,8			5 994	2,2
	Maio	279	1,8	832	1,3	339	1,3	306	1,5	148	0,9			3 351	1,2
	Santiago	8 669	56,2	38 346	58,7	15 622	57,9	12 705	64,3	11 730	67,8			161 271	58,4
	Fogo	1 317	8,5	5 224	8,0	2 165	8,0	1 439	7,3	1 156	6,7			19 888	7,2
	Brava	184	1,2	853	1,3	280	1,0	231	1,2	165	1,0			2 975	1,1
	Total	15 417	100%	65 303	100%	26 972	100%	19 754	100%	17 304	100%			276 292	100%
Quintile richesse	Q1 (+pauvre)	3 543	23,0	13 026	19,9	6 306	23,4	4 740	24,0	2 854	16,5	912	9,3	58 383	21,1
	Q2	3 305	21,4	14 639	22,4	6 510	24,1	4 081	20,7	3 808	22,0	3 051	31,0	64 897	23,5
	Q3	3 065	19,9	14 333	21,9	5 313	19,7	4 175	21,1	3 738	21,6	802	8,2	58 184	21,1
	Q4	3 049	19,8	13 509	20,7	4 921	18,2	3 700	18,7	3 347	19,3	2 035	20,7	54 234	19,6
	Q5 (+ riche)	2 455	15,9	9 796	15,0	3 921	14,5	3 057	15,5	3 557	20,6	3 037	30,9	40 593	14,7
	Total	15 417	100%	65 303	100%	26 972	100%	19 754	100%	17 304	100%	9 838	100%	276 292	100%

Il est alors intéressant d'examiner i) comment évolue les distributions selon les variables sociales considérées lorsqu'on vise des échelons plus élevés au sein du système éducatif et ii) comment cela se compare à la distribution de la population des 4-30 ans qui sert de référence.

* A titre d'illustration, considérons la variable «genre». La distribution de référence fait état d'une répartition dans laquelle le masculin compte pour 51,5 %, le féminin pour 48,5 %. Si on se situe au niveau du préscolaire, les garçons représentent 52,7 % (47,3 % pour les filles) suggérant par conséquent qu'ils possèdent un léger avantage relatif à ce niveau d'études. En passant au cycle de base, puis au premier sous-cycle secondaire, l'avantage relatif des garçons, tout en restant très modéré, s'approfondit un peu (ils représentent 53,% des effectifs au cycle de base et 53,8 % au premier sous-cycle secondaire). Au-delà, dans les second et troisième sous-cycles secondaires, puis dans l'enseignement supérieur, la situation est inversée avec une proportion du sexe féminin qui domine assez nettement. Ainsi, dans le supérieur trouve-t-on 56 % de jeunes filles contre 44 % d'hommes, alors que dans la population de référence les hommes sont légèrement minoritaires. Mais il faut souligner que ces écarts ne sont en général pas d'une ampleur considérable.

* On peut procéder de la même manière pour les autres variables sociales, sachant que pour les variables géographiques (milieu et île de résidence), les chiffres pour le supérieur n'ont pas été considérés dans la mesure où, dans l'enquête, un étudiant originaire par exemple de Fogo faisant des études supérieures à Santiago, et résidant de ce fait dans cette dernière île, est considéré comme étant de Santiago. Il s'ensuit qu'il y a plus d'étudiants comptabilisés comme étant de Santiago qu'il n'y en a en réalité, et qu'il n'y a pas de jeunes de Fogo faisant des études supérieures; ce qui ne correspond évidemment pas à la réalité.

Quand on examine la distribution des individus scolarisés en 2013 dans les différents niveaux d'études en fonction des variables sociales autres que le genre, il ressort que la distinction urbain-rural semble faire peu de différences, mais que le niveau de richesse de la famille, en revanche, s'avère faire des différences beaucoup plus notables. Ainsi, les jeunes venant d'une famille située dans le quintile le plus pauvre de la population ne comptent que pour 9 % dans l'enseignement supérieur alors que ceux issus du quintile économiquement le plus favorisé représentent 31 % des effectifs du supérieur.

Pour obtenir des mesures plus interprétables et une vision synthétique de la structure de ce tableau, il est habituel de calculer des rapports de chances entre catégories favorisées et défavorisées pour chacune des dimensions géographiques et sociales considérées et d'examiner leur évolution au fur et à mesure qu'on monte dans les échelons du système éducatif. Le tableau II.8, ci-après propose les résultats ainsi obtenus; le graphique II.8, qui lui est associé, en offre une illustration visuelle, après transformation des rapports des chances par leurs logarithmes (notamment dans la perspective d'assurer une meilleure lisibilité du graphique).

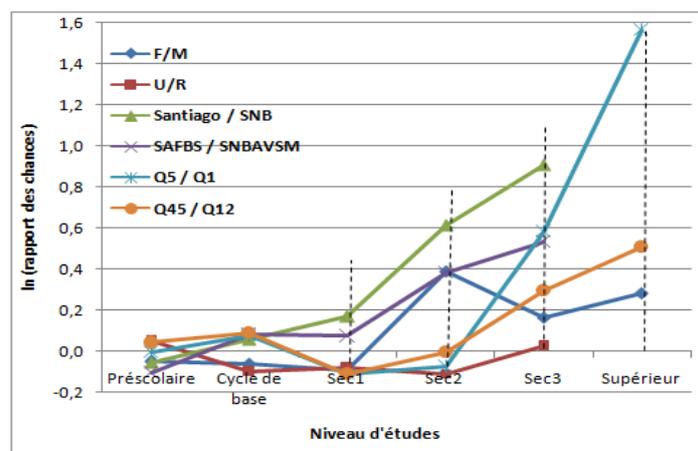
Tableau II.8 : Rapport des chances entre catégories favorisées et défavorisées par niveau d'études pour les différentes dimensions géographiques et sociales (IMC, 2013)

	Préscolaire	Cycle de base	Sec1	Sec2	Sec3	Supérieur
. Féminin / Masculin	0,952	0,941	0,913	1,479	1,182	1,329
. Urbain / Rural	1,050	0,907	0,922	0,897	1,025	
. Santiago / São Nicolau et Boavista	0,947	1,059	1,188	1,847	2,479	
. Santiago, Santo Antão, Fogo et Brava / São Nicolau, Boavista, São Vicente, Sal et Maio	0,900	1,086	1,077	1,467	1,708	
. Q5 / Q1	0,997	1,082	0,894	0,928	1,793	4,787
. Q45 / Q12	1,045	1,095	0,897	0,996	1,348	1,663

En dépit de l'apparence certes un peu «fouillis» du graphique II.8, ci-après, le pattern à l'œuvre est en fait relativement clair :

* En premier lieu, et sans surprise, les disparités sociales et quantitatives sont faibles ou globalement inexistantes dans le préscolaire et le primaire, là où la couverture scolaire est forte; ensuite les disparités sociales commencent à s'approfondir dans le premier sous-cycle du secondaire pour prendre une ampleur croissante lorsqu'on monte dans les échelons du système et que sa couverture globale diminue.

Graphique II.8 : Logarithme du rapport des chances entre groupes favorisés et défavorisés dans plusieurs dimensions selon le niveau d'études (IMC, 2013)



* En second lieu, on note bien que les différentes variables sociales n'opèrent pas des différenciations de même ampleur.

. Ainsi, **le genre** ne fait-il aucune différence notable jusqu'au premier sous-cycle secondaire compris. A partir du second sous-cycle secondaire, et notamment dans ce segment du système en particulier, le genre exerce un impact significatif avec un retard relatif des garçons sur les filles;

. **Le caractère urbain (ou rural) du milieu de résidence** familial ne semble pas, pour sa part, exercer d'influence significative sur les scolarisations;

. **Le fait de résider dans telle île plutôt que dans telle autre** ne semble en revanche pas anodin. Sur la base de ces analyses globales, il apparaît pertinent de distinguer quatre groupes aux seins des différentes îles que compte le pays. Le premier groupe est fait de la seule île de Santiago, où les scolarisations sont globalement les plus favorables; le second regroupe les îles de Santo Antão, Fogo et Brava; le troisième celles de São Vicente, de Sal et de Maio; enfin, le quatrième groupe, qui présente globalement les scolarisations les plus faible est celui de São Nicolau et de Boavista.

Les différenciations en îles existent dès le premier sous-cycle secondaire, mais elles ont tendance à s'approfondir dans le second et plus encore le troisième sous-cycle de l'enseignement secondaire. Il est assez vraisemblable qu'elles s'approfondissent de nouveau dans l'enseignement supérieur, notamment eu égard à la distribution de l'offre de services à ce niveau d'études entre les îles du pays, mais les données utilisées n'autorisent pas de quantifier cet éventuel (probable) effet;

. Enfin, les scolarisations ne semblent pas du tout indifférentes aux **conditions de vie** où au niveau d'aisance économique **de la famille** dont le jeune est issu. Cependant le pattern des impacts sur l'ensemble du système est intéressant à noter. En effet, l'ampleur des différenciations sur la base de cette caractéristique reste faible jusqu'au second sous-

cycle secondaire (compris) ; mais elle devient forte au troisième sous-cycle pour «exploser» dans la scolarisation dans l'enseignement supérieur.

Au total, ce sont surtout la résidence dans une île (plutôt qu'une autre) ainsi que le niveau de vie de la famille qui comptent, au titre des facteurs sociaux et géographiques qui différencient les scolarisations individuelles au Cabo Verde avec cette approche d'analyse. De façon complémentaire, le genre exerce aussi une influence, les garçons manifestant un retard non anecdotique sur les filles dans la partie haute du système.

V.2 Des disparités sociales dans les profils de scolarisation

La prise en compte des différenciations sociales et géographiques dans le contexte des profils de scolarisation est de nature à compléter et à préciser l'analyse précédente. Par ailleurs, le profil de scolarisation offre une approche plus visuelle et plus directement interprétable que le logarithme d'un rapport de chances. Enfin, l'approche avec l'estimation des profils de scolarisation va aussi constituer une meilleure base pour l'identification ultérieure des instances de fonctionnement qui, sur la carrière scolaire des élèves, sont les principales responsables de la sélection sociale. Ce dernier aspect est évidemment crucial dans une perspective d'action pour une équité meilleure dans le système éducatif du pays; le point V.3, plus avant, sera consacré à cette perspective.

V.3 Le poids des instances du fonctionnement du système dans le processus de génération des disparités sociales ?

Chapitre 3 : Aspects de coûts et de financement du système éducatif

I. Introduction

Il est important de décrire les aspects financiers d'un système éducatif car une partie substantielle des politiques éducatives demande des ressources pour être effectivement mise en place. Or les ressources sont caractérisées par un certain niveau de rareté (chapitre 1) et les objectifs de tout système éducatif sont toujours d'offrir des services de meilleure qualité et de plus grande pertinence économique et sociale au bénéfice du plus grand nombre de jeunes du pays. Les ressources disponibles constituent toujours une contrainte pour la réalisation de ces objectifs généraux; des choix et des arbitrages seront toujours nécessaires. Dans ce chapitre, trois aspects complémentaires seront abordés pour traiter des questions financières.

. i) Le premier adopte une approche budgétaire. Il vise à connaître les ressources utilisées (publiques et privées¹⁵, de fonctionnement et en capital), ainsi que leur distribution entre les différents niveaux et types d'études; il sera pertinent de compléter cette description par la distribution fonctionnelle des dépenses publiques de fonctionnement selon le type de dépenses (salaires, dépenses hors salaires en distinguant celles qui sont à visée pédagogique et celles qui sont à visée sociale. Il sera aussi intéressant de mettre ces informations dans une perspective temporelle, notamment pour comprendre les éventuelles dynamiques à l'œuvre au cours des dernières années. Enfin, la dimension comparative internationale pourra aussi utilement être convoquée pour mettre la situation nationale en perspective.

. ii) une seconde approche consiste à faire un ciblage particulier et plus détaillé sur la plus récente année pour lesquelles les informations financières peuvent être validées; dans le cas présent, ce sera l'année 2014. Elle consiste aussi à reconstruire les dépenses de fonctionnement mais en partant du niveau micro. On cherche alors à examiner pour chaque niveau d'études i) les modes d'organisation prévalant au niveau des établissements et l'estimation des dépenses afférentes¹⁶, ii) les dépenses impliquées par l'existence de services d'appui (administratif et pédagogique), tant au niveau central que déconcentré¹⁷. On vérifie que la sommation des différentes dépenses correspond à la valeur consolidée estimée sur base budgétaire (point précédent). L'objectif est d'avoir une vision plus fonctionnelle et analytique des dépenses engagées pour l'ensemble du système. Ces informations constitueront une référence importante pour l'estimation de l'année de base du modèle de simulation.

. iii) enfin une troisième approche consiste à identifier les facteurs d'organisation scolaires qui agissent sur les coûts unitaires de scolarisation et à estimer des fonctions de coûts;

¹⁵. Les informations sur les dépenses privées d'éducation ne pourront pas être mobilisées dans ce rapport eu égard à l'absence d'une enquête budget-consommation dans le pays.

¹⁶. Combien d'enseignants (personnels dont c'est la fonction d'enseigner) sont utilisés ? Quels sont leurs niveaux de qualification et de rémunération ? Combien de personnels non enseignants y sont employés (sachant que certains d'entre eux peuvent être enseignants par statut), et à quel taux de salaire ? Quelles sont les dépenses de fonctionnement hors salaires à visée pédagogique mobilisées ? Idem pour les dépenses à visée sociale (en nature et en monnaie, sans omettre d'éventuelles bourses pour études à l'étranger) ?

¹⁷. On identifiera le nombre de personnels (non enseignants par fonction, pas forcément par statut) dans chacun des différents types de services existant, en documentant aussi les niveaux de salaire et les masses salariales correspondantes. Les dépenses de fonctionnement engagées par chacun de ces services seront aussi documentées.

mais il importe aussi, au-delà de la mécanique de la fonction de coûts, de produire des éléments d'évaluation et notamment de positionner les choix faits sur les facteurs à Cabo Verde dans une perspective de comparaisons internationales.

II. Perspective budgétaire globale

III. Reconstruction des dépenses sur base micro et estimation des coûts unitaires, 2014

Au-delà de la perspective globale qui aide à avoir une vision d'ensemble sur plusieurs années, il est utile, tant pour une perspective d'analyse et de connaissance que dans celle de la construction ultérieure du modèle de simulation, cadre de la politique éducative pour les dix prochaines années, de réaliser un travail plus détaillé pour la dernière année disponible, 2014. Ce travail prendra notamment la forme i) d'une reconstruction «micro» des dépenses de fonctionnement du secteur, ii) de l'estimation des coûts unitaires par niveau d'études et iii) de l'estimation de fonctions de coûts permettant d'identifier l'impact des différents facteurs structurels qui agissent sur leur niveau; à l'occasion de ce dernier point, une approche évaluative visera à former un jugement sur la pertinence du poids accordé à ces facteurs dans le contexte actuel, en examinant d'éventuelles possibilités d'évolution.

III.1 La reconstitution des dépenses de fonctionnement du secteur, 2014

La méthode consiste à cibler d'abord les différents lieux de fonctionnement du système, à savoir i) le niveau des établissements en distinguant les niveaux d'études et ii) les services, centraux et décentralisés. Ensuite, en chacun de ces lieux, on identifie les modalités de fonctionnement en identifiant i) les personnels employés en distinguant les enseignants par catégorie et les non-enseignants par grande fonction et ii) les dépenses courantes engagées, en distinguant les masses salariales (enseignants et non-enseignants), les dépenses de fonctionnement hors salaires et les différentes catégories de dépenses à visée sociale. Le tableau III.2, ci-après, propose les résultats auxquels nous avons aboutis.

Pour le produire, il a pu s'agir de mesures directes, par exemple en utilisant les coûts salariaux pour l'Etat par catégorie de qualification et fonction des personnels et en prenant en compte leurs nombres selon leur positionnement professionnel; ceci a été réalisé sur la base de traitements faits par le ministère à partir des fichiers de ressources humaines du MED, ou de l'utilisation d'informations fournies par la Ficase. Sur un certain nombre de points, notamment pour désagréger certaines données, des estimations ont été nécessaires (notamment pour distinguer les trois niveaux de l'enseignement secondaire général¹⁸, distinction nécessaire pour la construction ultérieure du modèle de simulation financière sectoriel). On devra noter que ces estimations par cycles d'études secondaires correspondent sans doute à des estimations raisonnables mais qu'elles sont en toute hypothèse sujettes à un certain niveau d'imprécision.

¹⁸. Ceci a été réalisé en utilisant des approches économétriques, et ce tant pour distribuer le nombre total des enseignants dans les trois cycles que pour assurer la distribution des enseignants selon leur qualification. Pour les non-enseignants, les dépenses afférentes ont été réparties par cycle en utilisant une règle de prorata basées sur les estimations préalables e la masse salariale des enseignants dans chacun des trois cycles.

Tableau III.2 : Reconstitution micro des dépenses du secteur Education-Formation, 2014

2013-14	Elèves	Personnels								Masse salariale			Fonctionnement		Social						Total		
		Enseignants				Non-Enseignants				Enseig.	Non-Enseig.	Totale	Péda.	Non Péda.	Mat /kit	Cant	Santé	Intern	Transp	Bourses/ Prop			
		>=IP1 /<Lic	IP2 /Lic	Sup/> Lic	Total	Cadres	Appui Tech	Total	Total														
MED																							
Etablissements																							
Préscolaire	22 113																						
Base	65 373	322	2 434	199	2 955	439	326	765	3 720	2 257,4	455,0	2 712,4	17,7	14,2	31,4	506,3	101,8						3 383,9
Secondaire	52 460	1 145	1 632	155	2 932	68	325	393	3 325	2 985,6	165,1	3 150,7	3,2			1,5		20,8	38,2	8,8		3 223,2	
Général	50 749																						
Sec1	23 353	600	688	39	1 327	31	147	178	1 505	1 330,5	74,7	1 405,2	1,4			0,7		9,3	17,1	3,9		1 437,6	
Sec2	16 661	364	504	53	921	21	102	123	1 044	937,9	51,9	989,8	1,0			0,5		6,5	12,0	2,8		1 012,5	
Sec3	10 735	145	360	54	559	13	62	75	634	587,2	31,5	618,6	0,6			0,3		4,1	7,5	1,7		632,9	
Sec TK	1 711	36	80	9	125	3	14	17	142	130,1	7,0	137,1	0,1			0,1		0,9	1,7	0,4		140,3	
Total Etablissements					5 887	507	651	1 158	7 045	5 243,0	620,1	5 863,1	20,9	14,2	31,4	507,8	101,8	20,8	38,2	8,8		6 607,1	
Services MED																							
DE						1 067		1 067	1 067		999,2	999,2	0	193,6								1 192,8	
Ministère						127	44	171	171		154,4	154,4	0	117,6								282,0	
Total Services						1 194	44	1 238	1 238		1 153,6	1 153,6	0	311,2								1 464,8	
Total MED					5 887	1 701	695	2 396	8 283	5 243,0	1 773,7	7 016,7	20,9	325,4	31,4	507,8	101,8	20,8	38,2	8,8		8 071,9	

Ce tableau va servir de base pour la mesure des coûts unitaires et l'identification des facteurs qui agissent sur son niveau à chacun des niveaux d'études. Plusieurs observations liminaires globales peuvent toutefois utilement être faites sur la base des chiffres consignés dans le tableau; elles seront ultérieurement détaillées.

. La première observation concerne l'utilisation des personnels non-enseignants dans les niveaux de base et secondaires); leur nombre paraît en effet très élevé (2 396 au total, dont 1 701 qui ont des qualifications professionnelles en relation avec la sphère éducative et 695 qui n'ont que des positions d'appui fonctionnel peu qualifiées) en relation avec celui des enseignants «à la craie» (5 887). Ainsi, les non-enseignants représentent-ils 29 % du nombre total des personnels totaux employés par le MED, alors qu'on compte qu'il y a un personnel non-enseignant en relation avec la sphère éducative pour 3,5 enseignants «à la craie». Avec de tels chiffres on serait en droit d'espérer que la qualité des services éducatifs est assurée et qu'il y a une bonne performance en matière de gestion pédagogique; on verra en fait par ailleurs que ce n'est pas assez le cas sur chacun de ces deux plans.

. La seconde observation concerne les dépenses de fonctionnement non salariales et la distinction entre la dimension pédagogique et non-pédagogique de leur ciblage. De manière générale, dans le primaire et plus encore dans le secondaire, les dépenses pédagogiques reçoivent un financement public extrêmement réduit, comme s'il s'agissait d'un aspect de peu d'importance.

* Dans le primaire, le montant agrégé n'est que de 17 millions de CVE, ce qui représente 270 CVE par année et par élève ou bien seulement 0,5 % de la dépense de fonctionnement totale pour ce cycle d'études; dans le même temps, les dépenses sociales

se montent à 640 millions de CVE, sans en fait de ciblage social pour leur poste principal¹⁹ (les cantines dont le coût est estimé à 506 millions en 2014). Sans remettre en cause les dépenses sociales (qui sont bien si on peut les payer sans que cela nuise de fait à d'autres fonctions aussi très importantes dans l'organisation des études), cela donne l'idée d'un déséquilibre sur lequel des réflexions pourraient être conduites pour la période à venir.

* Dans le secondaire, les 3,2 millions de financement public pour le fonctionnement de nature pédagogique ne valent que 61 CVE par année et par élève et ne compte au total que pour 0,1 % des dépenses publiques pour ce niveau global d'enseignement.

De façon complémentaire, la scolarisation au cycle secondaire implique le paiement de frais de scolarité par les élèves. Ceci implique un jeu de recettes, subventions et de transferts :

i) des recettes d'abord réalisées au niveau des établissements. En effet, le montant collecté par élève est d'une valeur d'une part croissante avec le sous-cycle du secondaire et d'autre part selon les conditions économiques de la famille. Ils peuvent ainsi varier plus ou moins du simple au double en passant du premier au troisième sous-cycle secondaire; et ils peuvent aussi varier depuis zéro (gratuité pour les plus démunis, environ 11 % des élèves concernés) à 18 000 CVE par an pour les plus élèves des milieux les plus fortunés; en 2014, il est estimé que le montant global des frais de scolarité s'est élevé à environ 170 millions de CVE, ce qui donne un chiffre moyen d'environ 3 600 CVE par élève, représentant environ 6,4 % des dépenses publiques courantes identifiées pour ce niveau d'études.

ii) des subventions de nature sociale ensuite dans la mesure l'Etat assure un appui, estimé à 8,8 millions de CVE ciblé sur les familles les plus défavorisées; on notera qu'en proportion du montant des sommes collectées cela représente qu'environ 5 % du montant global des frais de scolarité collectés.

iii) des transferts enfin, puisqu'on compte que si la grande majorité des sommes collectées pour les frais de scolarité reste au sein de l'établissement (environ 90 %), le solde (10 % ou plus ou moins 17 millions de CVE) est transféré pour le fonctionnement général des services au niveau du système.

Quant à l'usage de ces ressources, il apparaît que ce sont les chapitres de l'entretien courant et des petites réparations qui sont les bénéficiaires essentiels des montants collectés, la dimension pédagogique étant peu prise en compte.

Enfin, un aspect important à souligner que si le barème social du montant des frais de scolarité à acquitter par les usagers constitue bien une disposition pratique qui présente une incidence «positive» au plan social, cela a aussi des implications plus négatives, et cela tant au plan de

¹⁹. Pour le matériel et les kits (qui ont une dimension pédagogique et dont le montant pourrait être ajouté aux dépenses de cette nature, mais sans modifier de façon considérable le fait que ces dépenses sont un niveau très faible) et la santé scolaire (financée en fait par l'aide luxembourgeoise), il y a bien ciblage, environ un élève sur deux étant bénéficiaire de ces appuis.

l'efficacité que de l'équité. En effet, la composition sociale des différents établissements secondaires étant assez marquée (voir IV.3.2 dans le chapitre III de ce rapport), cela conduit à ce que les établissements recrutant un public modeste collectent des ressources inférieures à celles des établissements localisés dans une zone où la population est plus favorisée; ce qui étaient gagné au plan social du fait des principes retenus pour la collecte des frais de scolarité se trouve donc largement écorné au niveau de la collecte effectivement réalisée par les établissements ; le point est qu'on trouve des montants par élève très variables d'un établissement à l'autre, source par conséquent d'une inégalité sociale dans les conditions de scolarisation²⁰. Au total, il pourrait sans doute raisonnablement y avoir une réflexion sur la pertinence de maintenir en l'état ces dispositions (et ce d'autant plus que les montants sont in fine relativement modestes en relation avec les dépenses publiques pour le sous-secteur.

III.2 Estimation des coûts unitaires par niveau d'études, 2014

Sur la base des informations proposées dans le tableau III.2, ci-dessus, on peut faire un premier calcul des coûts unitaires de scolarisation par niveau d'études (les imputations des dépenses courantes engagées au niveau des services, centraux et déconcentrés, ont été faites avec un règle de prorata fondées sur les estimations des dépenses salariales globales, enseignants et non-enseignants à chaque niveau d'études). Le tableau III.3, ci-après, présente les résultats obtenus.

Tableau III.3 : Estimation des coûts unitaires par niveau d'études, 2014

Secteur Public	Elèves / Etudiants	Montants agrégés (million CVE)			Coûts unitaires		
		Niveau Etablissement	Imputation Services	Total	CVE	PIB/habitant	
					Cabo Verde		Référence internationale
Primaire	65 373	3 383,90	677,7	4 061,6	62 129	20,8 %	11,7 %
Secondaire	52 460	3 223,20	787,1	4 010,3	76 445	25,0 %	20,2 %
1 ^{er} cycle Général	23 353	1 437,60	351,1	1 788,7	76 594	25,4 %	
2 nd cycle Général	16 661	1 012,60	247,3	1 259,9	75 620	25,0 %	
3 ^{ème} cycle Général	10 735	632,9	154,5	787,4	73 349	24,3 %	
Technique	1 711	140,3	34,3	174,6	102 016	33,8 %	
Supérieur							
Production des services	5 114	851,6	37,0	888,6	173 760	55,9 %	
Contribution publique		415,6	37,0	452,6	88 494	28,5 %	31,1 %

On identifie une augmentation de la dépense publique par élève lorsqu'on monte dans les niveaux d'études, de l'enseignement de base (62 129 CVE) à l'enseignement supérieur (88 494 CVE pour la dépense publique par étudiant), alors que le coût unitaire de production du service d'enseignement supérieur est en moyenne beaucoup plus élevé (173 620 CVE, eu égard à l'importance des frais de scolarité acquittés par les étudiants (voir plus spécifiquement la section V de ce chapitre). Le niveau secondaire, avec une dépense publique unitaire de 76 445 CVE, est en position intermédiaire. On notera qu'il n'y a qu'assez peu de différenciations dans le coût unitaire entre les trois cycles de l'enseignement général; la filière technique, assez peu

²⁰. Dans la mesure où les conséquences du barème socialement différencié dans la fixation des frais de scolarité ne sont pas compensées par une dotation ciblée de la part de l'Etat.

représentée, est sans surprise caractérisée par des coûts unitaires (102 046 CVE) plus élevés que ceux de la filière générale.

Le calcul des coûts unitaires en unités de PIB par habitant ne modifie bien sûr pas la différenciation interne entre les niveaux et types d'études; il facilite toutefois la comparaison des coûts unitaires de scolarisation dans le pays avec ce qui est observé en moyenne dans des pays de niveau de développement économique comparable. On mesure alors que la dépense publique par élève dans le primaire à Cabo Verde (20,8 % du PIB/h) est sensiblement plus élevée, près du double de la référence internationale (11,7 % du PIB/h). Le coût unitaire constaté dans le pays est également plus élevé que la référence internationale dans l'enseignement secondaire, mais l'écart (+ 22 %) est beaucoup moins intense que dans le primaire. Enfin, dans le supérieur, on constate que, compte tenu de ses dispositions en matière de financement, le niveau de la dépense publique par étudiant est, à Cabo Verde, inférieur (de l'ordre de 8,5 points) à ce qui est constaté en moyenne dans les pays comparateurs pertinents; cela dit, le coût de production des services d'enseignement supérieur sont considérés se situer à un niveau très élevé. Les analyses développées dans la section suivante contribueront à éclairer ces observations.

IV. Estimation de l'impact des facteurs d'organisation scolaire sur les coûts unitaires

IV.1 Reconstruction des coûts unitaires sur la base de ses différentes composantes

Le coût unitaire constaté à chacun des niveaux d'études peut être considéré comme étant la résultante des différentes actions entreprises dans la politique éducative pour définir les modes d'organisation qui, ensemble, constituent le contexte scolaire offert aux élèves dans le pays. L'identification d'une fonction de coûts, mettant en regard le niveau des coûts unitaires avec des facteurs tels que le niveau de salaire des personnels (des enseignants en particulier), la taille des divisions, la disponibilité en moyens de fonctionnement hors salaires, à visée pédagogique ou sociale, l'utilisation du temps des enseignants, utilisation des personnels non enseignants, ... peut se révéler potentiellement intéressante. De façon générique une fonction de coûts peut se présenter comme suit. Notons qu'il s'agit en fait d'une identité comptable et que son degré de détail peut être ajusté selon le besoin de l'analyse et la disponibilité des données :

$$\text{CU} = \text{SENS/REE} + \text{SNENS/ELNENS} + \text{DEFONC/NEL} + \text{DEPSOC/NEL}$$

Expression dans laquelle :

CU	: Coût unitaire
SENS	: Salaire moyen des enseignants
REE	: Rapport Elèves-Enseignants
SNENS	: Salaire moyen des non-enseignants
ELNENS	: Nombre moyen d'élèves par non-enseignant
DEFONC	: Dépenses de fonctionnement à visée pédagogique
NEL	: Nombre des élèves
DEPSOC	: Dépenses de fonctionnement à visée sociale

De façon sensible, on imagine aisément que le coût unitaire aura tendance à être, toutes choses égales par ailleurs, i) d'autant plus élevé que le niveau de rémunération des personnels

(enseignants et non-enseignants) est élevé, que les dépenses de fonctionnement et les dépenses à caractère social par élève sont aussi élevées et qu'on offre aux élèves un temps d'enseignement hebdomadaire plus long, et ii) d'autant plus faible que la taille des classes ou des divisions pédagogiques est plus grande, que le temps effectif d'enseignement des enseignants sur une semaine typique est plus réduit et que le nombre d'élèves par personnel non-enseignant, dans les établissements ou dans les services, est plus élevé.

Cette expression peut être utilisée pour comprendre pourquoi le coût unitaire i) peut être variable d'un niveau d'études à l'autre au sein du système éducatif, mais aussi ii) peut varier d'un établissement à l'autre à un même niveau d'études, toujours au sein du pays, et iii) peut différer entre Cabo Verde et d'autres pays considérés comme des références comparatives.

Nous proposons d'abord une synthèse, fondée sur une reconstruction du niveau des coûts unitaires, pour aborder ensuite de façon successive, et de façon évaluative et comparative, les différents aspects qui s'articulent dans l'identité comptable qui vient d'être présentée et qui articule l'influence des différents facteurs agissant sur le montant des coûts unitaires aux différents niveaux d'études. Le tableau III.4, ci-après, propose une reconstruction des coûts unitaires par niveau d'études, sachant que cette synthèse n'est proposée que pour les différents cycles d'enseignement général (préscolaire, cycle de base, chacun des trois cycles secondaires) et le secondaire technique et pour l'année 2013-2014.

Tableau III.4 : Reconstruction du coût unitaire selon ses composantes par niveau d'études

	Cycle de base	Sec1 Gal	Sec2 Gal	Sec3 Gal	Sec Tech
Enseignants					
Salaire moyen des enseignants	763 925	1 002 639	1 018 368	1 050 362	1 040 465
Rapport élèves-enseignants	22,1	17,6	18,1	19,2	13,7
CU salarial des enseignants	34 531	56 973	56 294	54 695	76 034
Non Enseignants					
Salaire moyen non-ens Etablissement	594 777	420 051	420 051	420 051	420 051
CU salarial non-ens Etablissement	6 960	3 199	3 112	2 932	4 114
Salaire moyen non-ens Services	931 841	931 841	931 841	931 841	931 841
Rapport élèves-non-ens Services	114,1	78,7	79,7	82,2	59,1
CU salarial non-ens Services	8 164	11 840	11 689	11 339	15 770
CU Salarial des non-enseignants	15 124	15 039	14 801	14 270	19 884
CU Salarial global	49 655	72 012	71 095	68 966	95 919
Dépenses unitaires non salariales					
A visée pédagogique	752	62	61	59	82
A visée matérielle	3 016	3 194	3 153	3 059	4 254
A visée sociale	9 302	1 323	1 311	1 267	1 762
CU total (ECV)	62 724	76 591	75 620	73 350	102 016
CU total (unités de PIB/habitant)	20,8 %	25,4 %	25,0 %	24,3 %	33,8 %

La première observation est que l'on se retrouve bien les chiffres obtenus par la méthode directe (tableau III.3). Notons aussi qu'il s'agit ici d'une image moyenne pour l'ensemble des établissements intervenant à chaque niveau/type d'études, sachant qu'il est évidemment susceptible d'exister des disparités entre eux. Nous verrons d'ailleurs plus avant dans ce rapport que ces disparités inter-établissements sont en fait d'une ampleur conséquente.

Avant d'examiner en détails les leviers importants de la politique éducative (encadrement des élèves, ..), il est utile de s'attacher à la distribution des masses financières qui, ensemble, constituent le coût unitaire. Le tableau III.5, ci-après, présente cette distribution.

Tableau III.5 : Distribution des principales masses dans le coût unitaire par niveau d'études

	Cycle de Base	Sec1 Gal	Sec2 Gal	Sec3 Gal	Sec T	Ensemble
Part des enseignants	55,1 %	74,4 %	74,4 %	74,6 %	74,5 %	65,0 %
Part des non-enseignants	25,2 %	20,5 %	20,4 %	20,3 %	20,3 %	22,0 %
Au niveau des établissements	11,1 %	4,2 %	4,1 %	4,0 %	4,0 %	7,7 %
Au niveau des services	13,0 %	15,5 %	15,5 %	15,5 %	15,5 %	14,3 %
Part des Biens & Services	20,8 %	6,0 %	6,0 %	6,0 %	6,0 %	13,1 %
A visée pédagogique	1,2 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,6 %
A visée matérielle	4,8 %	4,2 %	4,2 %	4,2 %	4,2 %	4,4 %
A visée sociale	14,8 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %	8,2 %
Ensemble	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

* Ces chiffres apportent d'abord une confirmation aux observations faites suite à la présentation du tableau III.2. Ils manifestent sans surprise la prégnance globale des coûts salariaux dans les enseignements de base et secondaires. Pour ces niveaux de formation, considérés ensemble, ils représentent 86,9 % des dépenses courantes totales. Parmi les dépenses salariales, celles afférentes aux personnels qui enseignent effectivement occupent certes la place très majoritaire (74,7 %) de la dépense courante totale; mais cela laisse tout de même 25,3 % de la dépense totale pour les personnels non-enseignants. Ce dernier chiffre est très élevé tant dans l'absolu (environ le tiers des dépenses faites pour les enseignants «à la craie») qu'en termes de comparaisons internationales.

Sur ce dernier aspect, on dispose de chiffres des nombres respectifs d'enseignants et de non-enseignants dans le cycle primaire et le cycle secondaire pour une dizaine de pays; ceci permet de positionner le pays de façon comparative sur ce plan. Le tableau III.6, ci-après, propose des éléments pour cette comparaison.

III.6 : Eléments de comparaison internationale du rapport entre le nombre des non-enseignants et des enseignants dans le primaire et le secondaire

Niveau d'études	Primaire	Secondaire
Cap Vert	31,2 %	26,9 %
Ensemble des 10 pays comparateurs		
Moyenne	16,8 %	27,6 %
Fourchette	[8,1 - 24,3 %]	[17,9 - 37,2 %]

On mesure sans ambiguïté que si la valeur numérique de la statistique du rapport du nombre des non-enseignants à celui des enseignants dans le cycle secondaire à Cabo Verde (26,9 %) est proche de la moyenne des pays pris comme comparateurs (27,6 %), ce n'est pas du tout le cas pour le cycle de Base. En effet, elle est estimée à 31,2 % dans le pays contre une moyenne de

seulement 16,8 % dans les pays de référence. Sans prendre la référence de manière normative, il semble tout de même que, compte tenu du nombre d'enseignants employés actuellement dans le cycle de base, le nombre des non-enseignants dans le cycle de base peut être considéré comme spécialement élevé à Cabo Verde. Il en est en fait sans aucun doute d'autant plus ainsi que le nombre des enseignants en poste dans le cycle de base se situe lui-même, comme nous le verrons plus loin dans le titre IV.3 de ce chapitre, à un niveau élevé.

* La distinction du cycle de base et du cycle secondaire vaut aussi pour le poste des «biens et services». En effet, s'il y a une certaine ressemblance pour ce qui est des dépenses publiques à visée pédagogique, ce n'est pas du tout le cas des dépenses à visée sociale.

. Pour les dépenses pédagogiques, la situation au niveau des établissements est un peu «trompeuse» dans la mesure de dans le secondaire, existent les frais de scolarité avec toutefois la qualification qui a été faite plus haut à leur égard.

. En revanche, la différence est bien majeure entre les cycles de base et secondaires pour ce qui est des dépenses à visée sociale. Relativement faibles dans le secondaire, elles prennent une place très importante dans l'enseignement de base, un montant de 671 millions de CVE en 2014 représentant 16 % des dépenses courantes totales du cycle, Ces chiffres sont très élevés ; ils sont aussi sans ciblage pour la composante des cantines scolaires qui, avec plus de 500 millions de CVE, compte pour la plus grande part des dépenses sociales.

Au total, **la structure apparaît assez déséquilibrée, surtout dans le cycle de base**, avec des dépenses à des niveaux très importants pour les non-enseignants et les aspects sociaux (qui ne sont pas «au cœur du processus éducatif, la classe», là où se font les apprentissages) alors que les dépenses publiques hors salaires à vocation pédagogique ont la portion congrue; et qu'on dit que les personnels des services déconcentrés de l'éducation (très nombreux) n'ont parfois pas les moyens de se rendre dans les écoles, réduisant de facto leurs possibilité d'agir sur les processus pédagogiques au niveau local.

Deux aspects assez cruciaux tant du point de vue du coût que potentiellement de la qualité des services sont i) les questions liées à la rémunération des enseignants, et ii) celles liées à l'encadrement des élèves. Examinons successivement ces deux points.

IV.2 : Analyse évaluative du niveau de rémunération des enseignants à Cabo Verde

Le niveau moyen du salaire des personnels (des enseignants en particulier) constitue un aspect essentiel pour rendre compte des coûts unitaires à chacun des niveaux d'études, comme en atteste l'identité comptable qui vient d'être présentée. Ce point est soutenu par l'observation que la masse salariale représente une part très majoritaire des dépenses courantes dans le primaire et chacun des deux cycles secondaires.

De façon générale, on souhaite à ce que le niveau de rémunération soit fixé à un niveau qui soit à la fois i) suffisamment élevé pour qu'on puisse recruter et maintenir en services de façon

durable²¹ des enseignants de qualité et que ceux-ci aient la motivation nécessaire pour se mobiliser pour maximiser leur impact sur les élèves²², et ii) pas trop élevé car, dans un contexte de rareté des ressources publiques, cela peut conduire à ce que le Gouvernement ne puisse recruter des enseignants en nombre souhaitable pour la qualité des services ou qu'il soit amené à faire des économies inopportunes sur des items importants pour cette même qualité des services éducatifs offerts.

Pour cela il importe de conduire une analyse évaluative du niveau de rémunération des enseignants dans la période actuelle pour situer ce niveau sur cette plage qui va du trop peu au trop dans les conditions nationales considérées.

Avec cet objectif en vue, deux approches peuvent être complémentaires utilisées : i) la première consiste à situer le niveau de rémunération des enseignants du cycle de base et du cycle secondaire dans une perspective de comparaison internationale; ii) la seconde consiste à essayer de faire de même, toujours dans un cadre comparatif, mais en se situant dans le contexte national spécifique, en particulier dans le marché du travail du pays.

IV.2.1 : Rémunération des enseignants capverdiens : perspective internationale

Il existe un pattern international assez fort selon lequel il y a une tendance à ce que le niveau de rémunération des enseignants :

i) Augmente avec le niveau d'enseignement dans lequel ils exercent, dans la mesure où les niveaux d'études plus avancés demandent des enseignants de niveau académique plus élevé et plus spécialisé ;

ii) Augmente avec le niveau de développement du pays si cette rémunération est exprimée en valeur monétaire absolue, mais diminue si elle est exprimée en valeurs relatives (en unités de PIB par habitant). La raison est que lorsque les pays deviennent plus riches, cela concerne bien sûr aussi leurs enseignants; mais leur position se dégrade aussi de façon relative car la population éduquée y est alors plus abondante.

Pour évaluer si le niveau de salaire des enseignants dans un pays est bas (ou haut) en termes comparatifs internationaux, la pratique commune est donc i) de mobiliser des informations sur ce plan pour des enseignants du primaire et du secondaire dans un certain nombre de pays, ii) de les confronter graphiquement avec le niveau de leur PIB par habitant, iii) d'estimer la relation moyenne entre rémunération des enseignants et niveau de développement sur l'ensemble des pays comparateurs considérés et iv) d'examiner la position particulière du pays cible en référence à cette relation moyenne (en raisonnant pour un même niveau de développement économique).

Le tableau III.7, ci-après, propose les informations pertinentes pour un échantillon de 22 pays.

²¹. Car l'enseignant construit sa capacité professionnelle notamment dans l'exercice de son métier

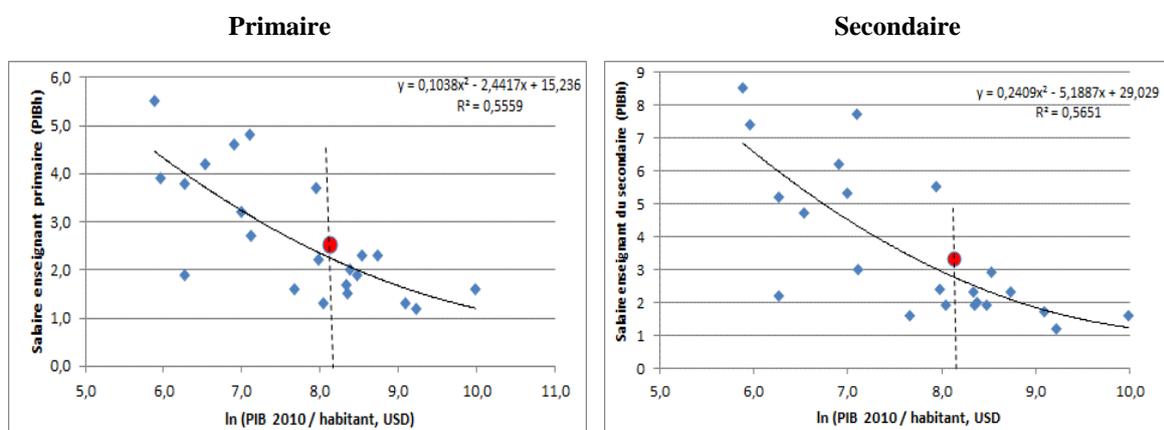
²². Car ce qui compte, ce n'est pas seulement que l'enseignant ait des compétences, mais aussi qu'il ait la volonté et l'énergie de les mettre en œuvre avec ses élèves; et ce d'autant plus que les pratiques relationnelles et interactives avec les élèves contribuent de façon significative à son efficacité.

Tableau III.7 : Salaire moyen des enseignants dans un échantillon de pays, 2012

Pays	PIBH 2010 USD	Salaire moyen des enseignants (PIBH)		Pays	PIBH 2010 USD	Salaire moyen des enseignants (PIBH)	
		Primaire	Secondaire			Primaire	Secondaire
Cabo Verde 2008		2,4	2,8				
Cabo Verde 2014	3 413	2,5	3,3	Niger	360	5,5	8,5
Angola	4 219	1,5	1,9	Paraguay	3 101	1,3	1,9
Bénin	690	4,2	4,7	Philippines	2 136	1,6	1,6
Cameroun	1 091	3,2	5,3	Portugal	21 653	1,6	1,6
Colombie	6 180	2,3	2,3	Rep. Dominicaine	5 089	2,3	2,9
Congo	2 920	2,2	2,4	Sénégal	999	4,6	6,2
Cote d'Ivoire	1 208	4,8	7,7	Tanzanie	525	3,8	5,2
Guinée Bissau	527	1,9	2,2	Thaïlande	4 803	1,9	1,9
Jordanie	4 371	2,0	2,0	Tunisie	4 176	1,7	2,3
Maroc	2 823	3,7	5,5	Turquie	10 136	1,2	1,2
Mozambique	387	3,9	7,4	Zambie	1 225	2,7	3,0
Mexique	8 921	1,3	1,7	Moyenne	3 979	2,69	3,61

Le graphique III.1, ci-après, illustre de façon visuelle les patterns internationaux constatés entre le niveau de salaire des enseignants du primaire et du secondaire et le niveau de PIB par habitant des pays considérés; il permet aussi de situer la position de Cabo Verde dans l'espace construit sur ces deux grandeurs.

Graphique III.1 : Salaire moyen des enseignants et PIB/habitant dans un échantillon de pays



En considérant la valeur moyenne de la rémunération des enseignants dans les deux cycles d'études, la situation de Cabo Verde (points rouges dans les graphiques) est un peu au-dessus de la référence estimée pour les pays qui ont le même niveau de IB par habitant. Ainsi, le chiffre pour Cabo Verde (pour 2014) s'établit à 2,5 pour le cycle de base contre 2,2 pour la référence comparative, alors que pour le niveau secondaire, les valeurs respectives sont de 3,3 et 2,8. L'écart est d'environ de + 10 % pour le cycle de base et de + 17 % pour le secondaire. Ces écarts ne sont certes pas considérables mais ils pointent tout de même vers l'idée que le coût salarial des enseignants dans le pays pourrait plutôt un peu élevé qu'un peu faible. Cet argument est par ailleurs susceptible d'être renforcé par exemple par le fait que, dans la situation actuelle, il existe une variété de catégories d'enseignants dans le cycle de base, dont ceux qui ont la

licence (ils représentent 7 % des effectifs mais ont un niveau de salaire qui représente 3,4 % du PIB par habitant), alors que le pays envisage de recruter dans l'avenir principalement cette catégorie d'enseignants.

Mais bien sûr, si la comparaison internationale est certes illustrative, elle n'a pas beaucoup de réalité dans le contexte national; car c'est bien dans le contexte du marché de l'emploi à Cabo Verde que se joue le positionnement salarial de la fonction enseignante.

IV.2.2 : Rémunération des enseignants capverdiens : perspective nationale

La perspective nationale vise à situer cette fois la rémunération des enseignants dans le contexte du marché national du travail :

* On peut en premier lieu examiner l'accès à l'emploi et les éventuelles mobilités en cours de carrières. Ainsi lorsqu'il y a des ouvertures de postes, un nombre très supérieur de candidats que de postes offerts est a priori un signe que les conditions salariales et d'emploi sont perçues comme favorables; à l'opposé un petit nombre de candidats suggérerait que la profession n'est pas attractive et que le salaire proposé pourrait être insuffisant. Selon des lignes complémentaires, une forte rotation des personnels et des individus qui quittent l'emploi d'enseignant pour en prendre un autre serait le signe d'une faible attractivité salariale de la profession, alors que des mouvements de sortie peu fréquents suggéreraient que les enseignants ont peu d'opportunités plus intéressantes et que les conditions salariales qui leur sont offertes sont appréciées.

Dans le cas de Cabo Verde, il est observé que l'Etat n'a en général pas de difficultés à recruter des enseignants dans les nombres et avec les qualifications qu'il souhaite. De même, on note peu de désistements d'enseignants pour prendre un autre emploi plus rémunérateur. Cela dit, si cette observation générale est globalement juste, il n'en reste pas moins qu'il existe des difficultés à recruter des professeurs de mathématiques ou de physique dans l'enseignement général, ainsi que des professionnels chevronnés dans la formation professionnelle. Les raisons de cette situation tiennent notamment d'une part à une certaine rareté de ces personnels et, d'autre part aux difficultés du service public à sortir de l'homogénéité des salaires administrés pour moduler ceux-ci en fonction des réalités du marché du travail.

* On peut aussi utiliser le cadre des fonctions de gains «à la Mincer» pour examiner dans quelle mesure la rémunération d'un enseignant du public, compte tenu de son niveau de qualification et de son ancienneté, serait supérieure ou inférieure, et de combien, par rapport au niveau de rémunération d'individus ayant des caractéristiques semblables mais exerçant d'autres professions dans le public ou le privé, ou bien la même profession dans un établissement privé. Cette analyse peut être conduite en utilisant la base de données de l'IMC de l'année 2013.

La première étape consiste à estimer la structure générale de rémunération des individus employés sur le marché du travail capverdien. Pour cela, nous partons des équations estimées dans la section IV du chapitre 5 de ce rapport consacré à l'analyse de l'emploi dans le pays. Sur cette base, l'ajout de variables muettes pour identifier si un individu particulier est enseignant (valeur 1 si oui, 0 sinon) en exerçant soit au niveau préscolaire, fondamental ou secondaire,

permet d'identifier l'existence d'une éventuelle situation de «sous» ou de «sur» rémunération relativement à celle qu'ont en moyenne des individus de caractéristiques comparables. Le tableau III.8, ci-après, propose les résultats obtenus.

Tableau III.8 : Identification de la position du salaire des enseignants en référence à leur salaire d'équilibre sur le marché du travail, IMC 2013

Variable expliquée : ln (salaire)	Ensemble (M1)		Masculin (M2)		Féminin (M3)		Ensemble (M4)		Ensemble (5M5)	
	Coefficient	t	Coefficient	T	Coefficient	t	Coefficient	t	Coefficient	t
Années d'études	0,093	152	0,083	10,9	0,108	10,6	- 0,005	- 8,0	- 0,010	- 4,4
(Années d'études) ²							0,00160	4,9	0,0041	4,4
Expérience	0,031	5,5	0,032	4,8	0,027	2,7	0,003	5,4	0,029	5,3
(Expérience) ²	- 0,00030	- 3,0	- 0,00033	- 2,8	- 0,00024	- 1,2	- 0,00034	- 3,4	- 0,00032	- 3,1
Masculin	0,265	6,3					0,271	6,5		
Emploi dans privé	- 0,127	- 2,5	0,038	6,0	- 0,357	- 4,4	- 0,107	- 2,1	- 0,087	- 2,0
Enseignant du préscolaire									- 0,714	- 3,2
Enseignant du fondamental									0,153	2,1
Enseignant du secondaire									0,0026	2,4
Constante	1,938		2,161		1,991		2,404		2,521	
R ²	0,209		0,184		0,227		0,224		0,210	

Les quatre premiers modèles concernent la fonction «générale» de gains des individus dans le pays sans identifier qu'ils soient enseignants ou qu'ils aient une autre activité. Cette fonction générale mesure que les individus plus éduqués ont tendance à avoir de meilleurs revenus lorsqu'ils sont occupés et que la rentabilité privée moyenne des investissements en éducation est de 9,3 %; une valeur globalement assez bonne mais relativement standard. Le modèle M4 indique de façon complémentaire que la rentabilité de l'éducation n'est homogène pour tous les niveaux d'études et que ce sont surtout les études à partir de S3 (et le supérieur) qui sont très rentables²³. Par ailleurs, on mesure que l'expérience professionnelle compte pour avoir accès à des revenus élevés et que sur le marché du travail et pour un même niveau académique, les individus sont en moyenne mieux payés dans le public que dans le privé; en outre, les hommes obtiennent de meilleures rémunérations que les femmes, indiquant l'existence d'une discrimination.

Sur ce fond général, le modèle M5 introduit la possibilité de différences de revenu entre des individus qui partagent le même niveau d'études et la même expérience professionnelle, mais qui exercent i) soit une fonction d'enseignant (dans le préscolaire, l'enseignement de base ou le secondaire), ii) soit un autre emploi. L'estimation statistique nous apprend en premier lieu que les personnels enseignants dans le préscolaire (rémunérés souvent par des municipalités ou des associations) sont payés très en dessous de leur salaire d'équilibre. Ce n'est pas le cas des enseignants du secondaire qui semblent être rémunérés à un niveau très proche de celui d'individus ayant en moyenne des diplômes comparables sur le marché du travail national. En revanche, les enseignants du **cycle de base** (dont un certain nombre a bénéficié de «reclassements» au cours des 10 dernières années apparaissent être rémunérés environ **15 % au-dessus** de ce que serait leur salaire d'équilibre sur le marché du travail capverdien.

²³. Cela manifeste en fait que ceux qui mettent un terme à leurs études avant d'atteindre le troisième cycle secondaire ne disposent pas des compétences qui leur permettent un accès pertinent au marché du travail.

IV.3 : Analyse des choix faits par le pays en matière de Rapport Elèves-Enseignants

Le rapport moyen entre le nombre des élèves et des enseignants (REE²⁴) dans un cycle d'études est un second facteur important agissant sur la valeur numérique de son coût unitaire. Comme le REE intervient au dénominateur de la fonction de coût, la valeur du coût unitaire est d'autant plus basse, toutes autres choses égales par ailleurs, que le rapport élèves-enseignants est élevé. Le choix fait dans un pays pour le rapport élèves-enseignants aux différents niveaux d'études est donc d'une importance assez grande.

Dans une perspective de politique éducative, si le coût unitaire est important à considérer (car un coût unitaire salarial plus faible autorise soit une couverture plus large soit le financement de facteurs non salariaux parfois victimes de la contrainte financière globale), l'impact potentiel d'un rapport élèves-enseignants plus élevé sur la qualité des services éducatifs offerts doit aussi être pris en considération de façon jointe; les aspects pédagogiques seront abordés de façon plus spécifique dans le chapitre 4 de ce rapport.

Chaque pays doit donc trouver un équilibre entre ces deux objectifs économiques et pédagogiques; et tous les pays ne font pas forcément des choix (implicites ou explicites) identiques sur ce plan, sachant que ceci d'une part a des conséquences certaines sur le coût unitaire des services, et d'autre part est porteur de conséquences, éventuelles d'ampleur à déterminer, sur la qualité effective des services offerts.

Il est intéressant d'examiner comment se positionne Cabo Verde pour ce qui concerne ses choix en matière de rapport élèves-enseignants, par rapport aux autres pays du monde en développement. Les données (source ISU) sont disponibles pour de nombreux pays du monde; un échantillon de 50 pays, principalement avec un PIB par habitant compris entre 1 000 et 10 000 USD, a été utilisé pour conduire cette comparaison. Le tableau III.9, ci-après, propose les données pertinentes; le graphique III.2, qui lui est joint associé, illustre la relation constatée, sur les données de l'année 2012, entre d'une part le rapport élèves-enseignants aux niveaux d'enseignement primaires et secondaires et, d'autre part le niveau de développement économique des pays.

Comme pour le niveau de rémunération des enseignants, il est à priori pertinent de contrôler le niveau de développement économique du pays, dans la mesure où on peut anticiper que lorsque la richesse par habitant s'améliore, les contraintes économiques étant moins fortes, ils vont chercher à réduire le rapport élèves-enseignants pour offrir des conditions d'enseignement plus favorables à leurs élèves. On pourra d'ailleurs noter que cette perspective est d'autant plus probable que, comme cela a été précédemment indiqué, il y avait une tendance globale très significative à ce que le niveau de salaire diminue et devienne progressivement moins contraignant lorsque le pays se développait; une baisse relative des salaire ouvre en effet une opportunité pour recruter davantage d'enseignants, réduire la taille des classes et améliorer les conditions d'enseignement.

²⁴. Notons que le rapport élèves-enseignants peut aussi s'exprimer comme le produit i) de la taille de la classe ou de la division pédagogique et ii) du rapport entre d'une part le nombre d'heures d'enseignement reçu par un élève compte tenu du programme du cycle d'enseignement considéré et d'autre part du nombre d'heures effectuées en moyenne par un enseignant dans ce cycle.

Tableau III.9 : Rapport élèves-enseignants dans le primaire et le secondaire dans un échantillon de 50 pays, année 2012

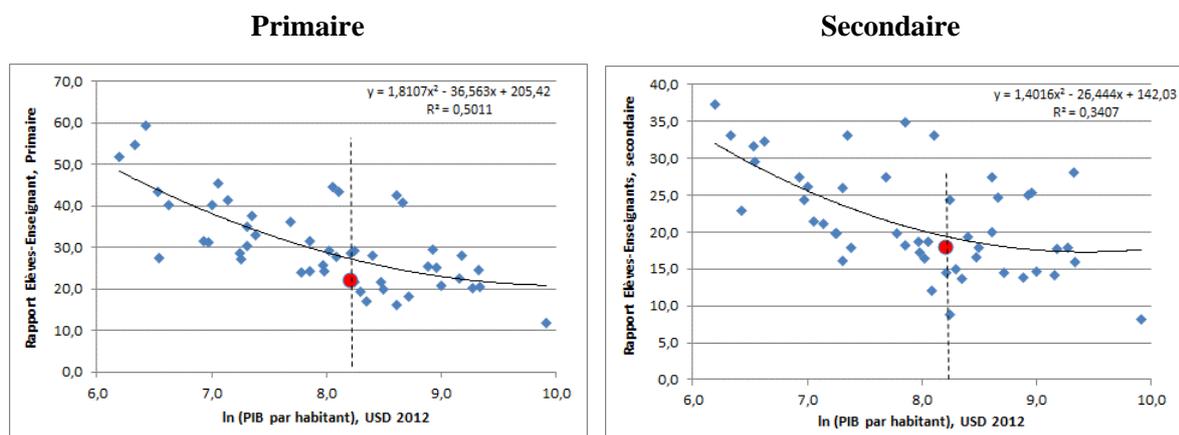
Pays	Rapport élèves-enseignants			Pays	Rapport élèves-enseignants		
	PCGDP	Primaire	Secondaire		PCGDP	Primaire	Secondaire
Cabo Verde (2014)	8,21	22,1	17,9	Maurice	8 120	20,9	14,7
Afghanistan	687	43,5	31,6	Mexique	9 749	28,0	17,7
Albanie	4 000	19,5	14,9	Mongolie	3 673	28,8	14,5
Angola	5 482	42,5	27,4	Maroc	2 902	25,8	18,7
Bangladesh	752	40,2	32,2	Mozambique	565	54,8	33,1
Belize	4 800	21,6	16,5	Namibie	5 786	40,7	24,6
Bhutan	2 399	24,0	19,9	Népal	690	27,5	29,6
Bolivie	2 576	24,2	18,2	Nigeria	1 555	37,6	33,1
Botswana	7 238	25,4	13,9	Pakistan	1 257	41,4	21,0
Brésil	11 340	20,5	16,0	Panama	9 534	22,6	14,2
Cameroun	1 167	45,6	21,4	Papouasie Nlle Guinée	2 184	36,2	27,4
Chine	6 091	18,2	14,5	Paraguay	3 813	21,7	8,9
Colombie	7 748	25,0	25,4	Philippines	2 587	31,4	34,8
Congo	3 154	44,4	18,7	Portugal	20 165	11,7	8,2
Egypte	3 256	27,7	12,1	Rwanda	620	59,3	22,9
El Salvador	3 790	29,3	24,3	Sao Tome et Principe	1 400	28,7	19,8
Fiji	4 467	28,0	19,3	Sénégal	1 023	31,7	27,4
Gabon	11 257	24,5	28,1	Afrique du Sud	7 508	29,5	25,0
Ghana	1 605	33,0	17,8	Sri Lanka	2 923	24,4	17,3
Guinée	3 331	43,6	33,1	Swaziland	3 042	29,3	16,4
Guinée-Bissau	492	51,9	37,3	Thaïlande	5 480	16,3	19,9
Inde	1 489	35,2	25,9	Timor-Leste	1 068	31,4	24,3
Jordanie	4 909	19,9	17,9	Tunisie	4 237	17,1	13,6
Laos RDP	1 417	27,1	19,9	Turquie	10 666	20,1	17,9
Mauritanie	1 106	40,1	26,2	Yémen	1 494	30,3	16,1
				Moyenne	4 278	30,2	21,2

Selon les données du tableau III.9, ci-dessus, on peut en premier lieu constater que dans la très grande majorité des pays (seulement deux exceptions sur le 50 pays considérés) la valeur du rapport élèves-enseignants diminue lorsqu'on passe du cycle primaire au cycle secondaire. Cela tient au fait que le primaire utilise le plus souvent des enseignants généralistes alors que le secondaire d'une part a recours à des enseignants spécialistes généralement recrutés à des niveaux académiques plus élevés que dans le primaire; en outre, dans un certain nombre de pays, on constate que les heures de service effectif des enseignants est inférieur à celles d'enseignement des élèves.

En second lieu, on peut constater qu'il existe une large variabilité dans la valeur du rapport élèves-enseignants entre les différents pays considérés pour chacun des deux cycles d'études. Dans le primaire, la valeur moyenne de cet indicateur est de 30 avec des variations de 12 (pour le Portugal, qui sort de la plage des pays ayant un PIB par habitant de 1 000 à 10 000 USD, et qui a été considéré ici à titre de référence additionnelle) à 55 (pour le Mozambique dont le PIB par habitant est aussi en dehors de la plage centrale considérée pour cette analyse). Dans le secondaire, la valeur moyenne pour les 50 pays considérés est de 21, avec des valeurs qui s'étendent entre 8 et 37.

Mais, sur la base de l'argument présenté plus haut, il est probable i) que la variabilité de la valeur du rapport élèves-enseignants entre ces pays renvoie pour partie à des différences de niveau de développement économique et ii) qu'il soit pertinent donc d'évaluer le rapport élèves-enseignants d'un cycle d'études donné dans un pays donné en contrôlant l'influence de son PIB par habitant. Cette approche est représentée dans le graphique III.2, ci-après.

Graphique III.2 : Comparaison internationale des rapports élèves-enseignants, 2012



Dans les deux cas, on observe qu'il y globalement une tendance à ce que le rapport élèves-enseignants diminue lorsque les pays deviennent plus riches; le pattern global qui caractérise cette tendance est représenté par la courbe en noir sur chacun des deux graphiques; les points rouges représentent la position de Cabo Verde dans cet espace. Tant pour le cycle de base que pour le secondaire, le pays est identifié comme ayant des chiffres d'encadrement plus généreux que la référence estimée (sur la courbe) pour son niveau de PIB par habitant. Pour l'enseignement de base (graphique de gauche), le chiffre de Cabo Verde est de 22,1 alors que sa référence internationale est estimée se situer à 27,3, un écart relatif de 23 %. Au niveau secondaire (graphique de droite), la différence entre Cabo Verde et sa référence internationale est moindre puisque le chiffre constaté pour le pays est de 17,9 alors que la référence est évaluée à 19,4 (écart relatif de 8 %).

IV.3 A titre de conclusion sur les facteurs de l'organisation scolaire

Examinons, pour clore ces points, les conclusions qu'il est possible de tirer sur les facteurs structurels qui contribuent le plus au niveau des coûts unitaires dans les cycles d'enseignement de base et secondaire. Pour faire cette synthèse, le tableau III.10, ci-après, récapitule les principaux éléments à considérer.

Notons qu'il s'agit d'éléments pour informer la réflexion et imaginer le sens des actions qu'il pourrait être intéressant de considérer dans le cadre de la politique éducative pour les années à venir. Les comparaisons disent certes quelque chose mais elles sont davantage mobilisées pour attirer l'attention que pour être utilisées ni de façon normative ni de façon stricte.

La conclusion générale qui peut ressortir des informations regroupées dans le tableau III.10 est que les modalités d'organisation actuellement retenues dans les services offerts par le Ministère

de l'Education et des Sports pourraient être à la fois coûteux mais pas forcément efficaces, donc manifestant des marges d'amélioration possibles en matière d'efficience.

Tableau III.10 : Synthèse sur l'utilisation des ressources dans le cycle de base et le secondaire

	Perspective	Cycle de base	Secondaire
Niveau de rémunération des enseignants	Internationale	+ 10 % / référence internationale	+ 17 % / référence internationale
	Nationale	+ 15 % / salaire d'équilibre national	Très proche du salaire d'équilibre national
Rapport Elèves-Enseignants	Internationale	- 23 % / référence internationale	- 8 % / référence internationale
	Nationale	Impact sur les apprentissages ?	Impact sur les apprentissages ?
Utilisation de personnels non-enseignants	Internationale	+ 85 % / référence internationale	- 3 % / référence internationale
Dépenses publiques à vocation pédagogique	Internationale	Très faibles / référence internationale	Très faibles / référence internationale
	Nationale	Impact sur les apprentissages ?	Impact sur les apprentissages ?
Dépenses publiques à vocation sociale	Nationale	Niveau de dépenses spécialement important avec peu de ciblage	Faible niveau de dépenses sur ce plan
Frais de scolarité	Nationale	Niveau faible	Niveau élevé avec ciblage social, mais interrogations en termes d'équité dans la mise en œuvre

Parmi les différents aspects qui déterminent le niveau des coûts et l'efficience des actions, i) il en est qui ne semblent pas poser de problèmes particuliers (ils sont marqués dans les cellules en jaune clair dans le tableau III.10); ii) il en est qui demandent potentiellement des dépenses courantes accrues (ils sont dans les cellules marquées en saumon); et iii) il en est qui correspondent à des dépenses qui mériteraient sans doute à être davantage contenues (ils sont repérés dans les cellules marquées en bleu dans le tableau).

De façon globale, on voit d'une part que la plus grande proportion des cellules dont le fond est bleu (identifiant des niveaux de dépenses à priori excessifs) concerne le cycle de base, alors que d'autre part la plus grande proportion des cellules dont le fond est jaune clair (ou saumon) concerne le niveau secondaire²⁵.

Pour l'année 2014, on compte qu'il y avait 2 955 enseignants et 1 338 personnels non enseignants (765 au niveau des établissements et 572 dans les services dont la majorité dans les services décentralisés) dans le cycle fondamental); on compte aussi dans ce même cycle d'études que les dépenses sociales, et notamment les dépenses de cantine, se situent à la fois à un niveau élevé (507 millions de CVE) et qu'elles ne font l'objet d'aucun ciblage social. On compte enfin que le niveau salarial est environ 15 % au-dessus du salaire d'équilibre des enseignants sur le marché de l'emploi national. Ces quatre aspects sont sans doute susceptibles de recherches d'économies; celles-ci pourraient se révéler être d'un volume notable. Sans préjuger ce qui pourrait être jugé raisonnable de réaliser sur ces plans, il peut être **illustratif** d'estimer l'ampleur des gains potentiels au titre de l'enseignement de base, même si les décisions ne seront ultimement peut-être pas aussi drastiques :

²⁵. On notera toutefois que si la cellule pour les personnels non-enseignants dans le secondaire est globalement jaune (sans problème global manifeste du point de vue du coût), elle résulte, en contrepoint de ce qui est observé dans des pays comparables) en fait i) de dépenses beaucoup plus élevées dans les services décentralisés, et ii) de dépenses sensiblement plus faibles pour ces personnels au niveau des établissements.

- i) Amener le rapport Elèves-Enseignants de 22,1 à 27,3 (référence internationale) conduirait à une réduction de 563 du nombre d'enseignants (de 2 955 à 2 392), entraînant une économie estimée à 440 millions de CVE;
- ii) Amener le nombre de non-enseignants à être en ligne avec ce qui est constaté dans des pays comparateurs conduirait à une réduction de 615 du nombre de ces personnels (de 1 337 à 723), entraînant une économie estimée à environ 472 millions de CVE;
- iii) Introduire un ciblage social à 50 % des élèves (proportion retenue pour les matériels et les kits pédagogiques) permettrait une économie de 253 millions de CVE;
- iv) Enfin, ramener progressivement la rémunération moyenne des enseignants du fondamental au niveau de leur salaire d'équilibre sur le marché du travail national permettrait une économie estimée à 339 millions de CVE.

Bien sûr, toutes ces économies potentielles ne pourront sans doute être ensemble réalisées; mais la valeur consolidée de toutes celles-ci se montant à près de 1,5 milliards de CVE, représentant environ 44 % de la dépense courante actuelle pour le cycle d'études, on mesure bien les enjeux qui sont susceptibles d'être attachés à ces points dans le contexte de la politique nouvelle pour les dix prochaines années.

V. Un zoom sur l'enseignement supérieur

L'enseignement supérieur constitue un élément spécifique de tout système éducatif, et notamment dans le cas de Cabo Verde. En effet, outre le fait que l'enseignement supérieur est encore très récent dans le paysage du pays, il fonctionne surtout selon des modalités (organisationnelles et financières) très différentes de celles de l'éducation en général, sachant que ses activités sont organisées dans le cadre d'un département ministériel autonome dédié.

V.1 Les effectifs d'étudiants

Le tableau III.11, ci-après, propose un récapitulatif des effectifs étudiants dans le supérieur entre 2005 et 2013, en distinguant les études sur place et celles à l'étranger, le secteur (public et privé) et les grandes disciplines suivies.

On retrouve bien d'abord la forte évolution numérique globale des effectifs (ils sont multipliés par un facteur 3,3 sur la période en passant de 3 900 étudiants en 2005 à 13 100 étudiants en 2013), ainsi que le poids relativement très fort (en termes de comparaisons internationales) du privé (il comptait pour environ 50 % des effectifs de 2002 à 2006 pour s'établir, et se stabiliser, un peu au-dessus de 60 % depuis 2009). Sur la période, on assiste aussi à la diminution forte des effectifs et de la proportion des individus capverdiens de Cabo Verde²⁶ étudiants à l'étranger, qui passe d'un pourcentage très élevé au début de la décennie au chiffre de 8 % en 2005 et à environ 4 % pour l'année 2013).

²⁶ Cette précision est nécessaire eu égard au fait qu'il y a beaucoup plus d'individus de nationalité capverdienne qui étudient à l'étranger, la majorité d'entre eux n'étant en fait pas des résidents de Cabo Verde.

Tableau III.11: Effectifs des étudiants du supérieur, par secteur et grandes disciplines, 2005-13

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
										Effectif	%
Etudes à Cabo Verde	Total	1 875	2 285	2 385	2 930	3 289	4 050	4 549	4 438	5 134	100% (39%)
	Public			889				1 862	1 796	2 146	42 %
				987				1 786	1 452	1 223	24 %
				355				449	674	609	13 %
				154				452	516	478	12 %
											9 %
Privé	Total	2 036	2 282	2 904	3 728	5 176	6 094	7 220	7 362	7 934	100% (61%)
				1 076				1 709	1 717	2 068	26 %
				258				894	886	758	10 %
				118				585	710	800	0 %
				1 452				4 032	4 049	4 281	10 %
											54 %
Ensemble	Total	3 911	4 567	5 289	6 658	8 465	10 144	11 769	11 800	13 068	100%
				1 965				3 571	3 513	4 214	32 %
				1 245				2 680	2 338	1 981	15 %
				473				1 034	1 384	1 409	5 %
				1 606				4 484	4 565	4 759	11 %
											36 %
Etudes à l'étranger						752	628	610	514	606	
% du privé (CV)		52 %	50 %	55 %	56 %	61 %	60 %	61 %	62 %	61 %	
% études à l'étranger						8 %	6 %	5 %	4 %	4 %	

La distribution des effectifs selon la discipline académique ou le type des études suivies est aussi intéressante à considérer. En examinant les effectifs scolarisés à Cabo Verde dans leur ensemble, on mesure que globalement plus des deux tiers (68 %) des étudiants sont inscrits, en 2013, dans des formations en sciences sociales et humaines; 20 % des étudiants sont inscrits en «sciences exactes» (5 %) ou en «technologie-sciences de l'ingénieur» (15 %); enfin, 11 % des étudiants sont inscrits en «sciences de la vie-de l'environnement et de la santé». En termes d'évolution, on constate une assez forte stabilité depuis l'année 2007, avec le maintien de la proportion des sciences sociales et humaines, alors que les sciences de la vie, de l'environnement et de la santé progressent d'environ 2 points de pourcentage et que les sciences et technologie perdent environ 3 points dans leur proportion au sein des effectifs scolarisés dans le supérieur à Cabo Verde.

On observe aussi une substantielle différence dans la distribution des effectifs d'étudiants par disciplines entre le secteur public et le secteur privé. En effet, alors qu'on compte que les étudiants en sciences exactes représentent 13 % des effectifs du privé, ils sont pratiquement absents des effectifs du privé; en contrepoint, les étudiants en sciences économiques, juridiques et politiques représentent 54 % des effectifs du privé alors que ce même chiffre dans le public n'est que de 9 % (au total, 90 % des étudiants inscrits dans ces disciplines à Cabo Verde le sont dans une institution privée).

Pour aller au-delà de la description, il serait bien sûr utile de pouvoir porter un jugement informé sur la distribution des disciplines et types d'études tels que constatés globalement à Cabo Verde.

Dans cette perspective, une approche souhaitable serait d'examiner la qualité de l'insertion professionnelle des formés selon leur discipline de formation. Malheureusement, cette information n'existe pas dans les enquêtes disponibles actuellement dans le pays. On sait certes (voir le chapitre 5 de ce rapport) que les formés du supérieur ont plutôt des difficultés sur le marché du travail; mais ceci peut tenir à la fois à une «surproduction» quantitative globale du système (on forme plus de diplômés que le marché du travail peut en absorber) et/ou à une distribution des disciplines de formation qui ne serait pas pertinente par rapport aux demandes du marché de l'emploi national. Les données du chapitre 5 suggèrent qu'il pourrait certes y avoir plutôt une surproduction quantitative globale, mais elles ne disent rien qui puisse induire un jugement sur la distribution des effectifs par spécialité de formation.

Pour rester dans une perspective factuelle, et éviter de s'en remettre à des opinions ou à des jugements d'autorité, la comparaison internationale peut de nouveau être mobilisée²⁷. L'ISU propose des informations sur la distribution des champs disciplinaires; et l'information (lacunaire pour un certain nombre de pays) est toutefois disponible, à une date proche de l'année 2012, pour 74 pays en développement du monde, et pour 37 d'entre eux qui ont un PIB par habitant compris entre 2 000 à 10 000 dollars des Etats-Unis. Le tableau III.12, ci-après, propose les chiffres permettant de comparer la distribution des effectifs du supérieur selon la discipline, à Cabo Verde à celle constatée en moyenne dans les deux groupes de pays qui viennent d'être mentionnés.

Tableau III.12 : Structure des effectifs du supérieur par discipline : comparaison internationale

Grandes disciplines	Humanités	Sciences Sociales	Sciences	Technologie	Vie-Santé
Cabo Verde	32,2	36,4	5,4	15,2	10,8
Pays en développement	19,2	41,9	14,7	12,4	11,7
Pays PCGDP [2 000-10 000 USD]	17,7	41,3	14,5	14,1	11,3
Grand groupes de disciplines	Sciences de l'Homme et de la Société		Sciences et Technologie		Vie-Santé
Cabo Verde	68,6		20,6		10,8
Pays en développement	61,1		27,1		11,7
Pays PCGDP [2 000-10 000 USD]	59,0		28,6		11,3

La comparaison identifie des lignes de différenciation assez claires :

i) si on s'attache en premier lieu à la partie basse de tableau, on constate une proportion assez sensiblement plus forte (9,7 points) du bloc des «sciences de l'homme et de la société», en contrepartie d'une proportion assez nettement moindre (8 points) du bloc des «sciences et de la technologie»; la proportion du bloc «sciences de la vie, de l'environnement et de la santé» est par ailleurs assez proche à Cabo Verde et en moyenne dans les pays comparateurs.

ii) si on s'attache maintenant à la partie haute du tableau, on mesure que c'est en raison d'un chiffre très fortement plus élevé pour la part des «humanités» à Cabo Verde

²⁷. La comparaison, sur ce point comme dans autres circonstances, doit être utilisée davantage à titre illustratif que normatif; la moyenne constatée dans d'autres pays doit être considérée davantage comme une référence ou une balise que comme une norme qu'il serait pertinent de suivre sans plus d'examen.

(+ 15 %), et non de celle des sciences sociales, que le poids du bloc des sciences de l'homme et de la société apparaissait précédemment élevé en termes comparatifs. De façon symétrique, c'est en raison d'un niveau spécialement bas des sciences exactes (- 9 points) que le bloc des «sciences et technologie» semblait faible au point précédent.

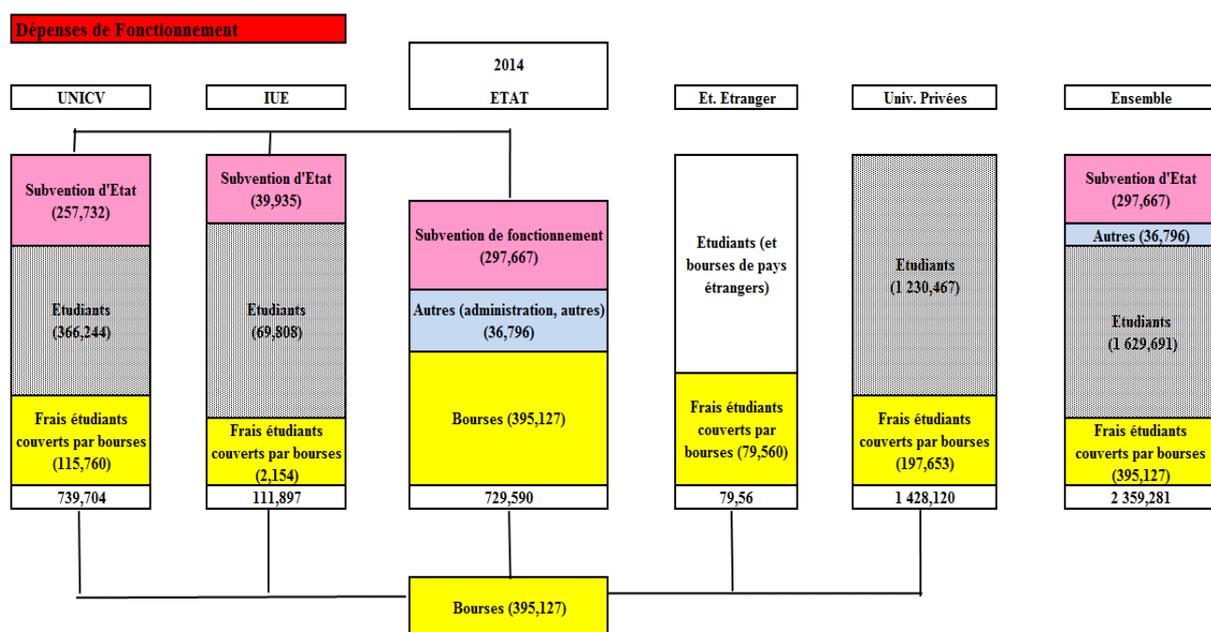
Au total, et même s'il faut considérer d'une part que la précision des tous ces chiffres n'est évidemment pas parfaite et, d'autre part, qu'il faut éviter la connotation normative des comparaisons, il reste tout de même que ces différences (du fait de leur ampleur) peuvent tout de même interroger et mourir des réflexions pour penser l'évolution du système d'enseignement supérieur dans le pays au cours des dix prochaines années.

V.2 Gouvernance, flux financiers et coûts unitaire dans l'enseignement supérieur du pays

V.2.1 Gouvernance et structure des flux financiers

La structure du financement de l'enseignement supérieur à Cabo Verde est à la fois assez différente de celle rencontrée dans nombre de pays de la région; elle est aussi à priori tout à fait intéressante : i) un premier point est celui du degré important d'autonomie confié aux structures universitaire dans le pays; ii) un second point est que l'Etat contribue au financement du sous-système tant par des subventions directes aux établissements publics que par des subventions à certains étudiants par un système de bourses, pour leur inscription dans le public comme dans le privé; le troisième point est qu'il n'y a pas d'offre directe de services (restauration, hébergement) aux étudiants et que ceux-ci vont contribuer au fonctionnement des structures universitaires publiques et privées par des frais de scolarité non nominaux. La figure III.3, ci-après, illustre de façon schématique la structure des flux financiers dans l'enseignement supérieur capverdien.

Figure III.3 : Structure des flux financiers dans l'enseignement supérieur capverdien



* Au centre est l'Etat dont les dépenses courantes totales sont réparties en trois postes :

i) les **subventions de fonctionnement direct aux établissements publics** (couleur rose), pour 297,7 millions d'ECV en 2014, qu'il va accorder aux établissements universitaires publics du pays, l'Université de Cabo Verde (pour 257,5 millions d'ECV) et l'Institut Universitaire Pédagogique (pour 39,3 millions d'ECV);

ii) les **bourses** (et autres formes d'assistance financière telles que les «subsidés» et les «appuis ponctuels»), en couleur jaune dans le schéma, pour certains des étudiants inscrits dans les structures publiques ou privées localisées au Cabo Verde, ainsi que pour des étudiants qui font des études à l'étranger. De façon concrète, l'Etat confie la gestion de ces bourses à un service dédié, la FICASE (Fondation Capverdienne pour l'Action Sociale Scolaire). En 2014, l'application des critères (sociaux et type d'études suivies) utilisés pour l'attribution des bourses a conduit à ce que le nombre de boursiers à Cabo Verde soit de 2 675, chiffre auquel on peut ajouter 221 étudiants boursiers faisant des études à l'étranger.

La proportion de boursiers s'établit globalement à environ 21 % des étudiants inscrits dans des études supérieures. Mais cette proportion, tout comme le montant moyen dans aides financières de l'Etat, varient selon les types d'études suivies (mais pas, en tant que telles, selon les filières ou disciplines étudiées); le tableau III.13, ci-après, propose les chiffres constatés pour l'année 2014.

Tableau III.13 : Boursiers, montants et utilisation des bourses par type d'institution, 2014

	IUCV	IUE	Universités Privées	Ensemble Cabo Verde	Etudes à l'étranger
Nombre d'étudiants	4 463	665	7 934	13 062	606
Nombre de «boursiers»	1 239	25	1 411	2 675	221
% de boursiers	27,6 %	3,8 %	17,8 %	20,5 %	34,7 %
Montant moyen de la «bourse» (ECV/an)	93 430	86 160	140 080	117 969	360 000
Montant global bourses (million ECV)	115,8	2,2	197,7	315,6	79,6
Frais de scolarité /étudiant /an (ECV)	108 000	108 000	180 000	-	-
Montant des frais de scolarité (millions ECV)	482,0	72,0	1 428,1	1 982,1	-
Montant des frais de scolarité à acquitter par les étudiants (million ECV)	366,3	69,8	1 230,1	1 662,2	-

La plus grande part (63 %) du montant global des «bourses» d'enseignement supérieur pour des étudiants faisant leurs études à Cabo Verde est affectée aux étudiants inscrits dans des structures privées. Cela vient du fait que i) le nombre des étudiants scolarisés dans le privé est beaucoup plus élevé que celui de ceux scolarisés dans le public; bien que la proportion de boursiers soit plus élevée à l'IUCV²⁸ (28 % des étudiants) que dans le privé (18 % des étudiants), et ii) le montant moyen de la bourse est plus important pour les étudiants scolarisés dans le privé (140 000 ECV) que pour ceux scolarisés dans le public (93 000 ECV); ceci pouvant être

²⁸. On notera, comme un contre-exemple, le cas de l'IUE dont une grande part des étudiants sont des adultes déjà engagés dans la vie active, notamment des enseignants qui veulent poursuivre ou parfaire leur formation.

mis en relation avec l'observation que le niveau des frais de scolarité à acquitter par les étudiants est en moyenne de 108 000 ECV dans le public contre, en moyenne, 180 000 ECV dans le privé.

Les structures universitaires peuvent alors fonctionner sur la base d'une part des subventions directes reçues de l'Etat (pour les deux institutions publiques) et, d'autre part, des frais de scolarité acquittés par leurs étudiants; par ailleurs, les structures universitaires peuvent aussi mobiliser de façon additionnelle, quelques ressources propres, mais celles-ci sont, en proportion relativement limitées.

Au total, en consolidant i) les subventions de l'Etat aux établissements supérieurs publics (et les autres dépenses «accessoires» du Ministère de l'Enseignement supérieur), ii) les bourses (largement financées aussi par l'Etat à travers la FICASE), et iii) les dépenses nettes acquittées par les étudiants pour payer leur scolarité, on aboutit à un montant global de 2 359 millions de CVE pour l'année 2014.

Cette somme globale (tableau III.14, ci-après), se décompose en : i) 334 millions pour les actions directes du MECI (297 millions pour les subventions aux établissements publics et 36 millions pour son fonctionnement propre), représentant 14 % du total; ii) 395 millions pour les bourses (action de l'Etat via la FICASE), représentant 17 % du total (ce qui donne une contribution publique totale de 730 millions de CVE, représentant 31 % de la dépense totale d'enseignement supérieur), et iii) 1 620 million de CVE pour les contributions nettes privées agrégées des étudiants pour le financement de leur scolarité supérieure (s'ajoute sans doute à cela un certain nombre de dépenses additionnelles (livres, transports, ..) pour lesquelles il n'a pas été possible de faire d'estimations (en absence d'une enquête budget-consommation récente dans le pays). Avec une part de 69 % de la dépense directe d'éducation dans le supérieur, l'étudiant est globalement le plus important pourvoyeur de ressources financières pour le fonctionnement du système d'Enseignement Supérieur à Cabo Verde.

Tableau III.14 : Décomposition du financement public/privé et appui aux structures/aux Etudiants de la dépense totale d'enseignement supérieur; coûts unitaires, 2014

	Total		UNICV		IUE		Privé	
	million CVE	%	million CVE	%	million CVE	%	million CVE	%
Subventions directes aux établissements supérieurs publics	297,667		257,732		39,935		0	0%
Dépenses fonctionnement MECI	36,796							
Dépenses directes du MECI	334,463	14,2%	257,732	34,8%	39,935	35,7%	0,000	0,0%
Bourses (Ficase)	395,127	16,7%	115,760	15,6%	2,154	1,9%	197,653	13,8%
Contribution de l'Etat pour l'Enseignement Supérieur	729,590	30,9%	373,492	50,5%	42,089	37,6%	197,653	13,8%
Dépenses Privées pour leur scolarité dans le supérieur	1 629,691	69,1%	366,212	49,5%	69,808	62,4%	1 230,467	86,2%
Dépenses totales consolidées	2 359,281	100%	739,704	100%	111,897	100%	1 428,120	100%

Nombre d'Etudiants	13 068		4 469		665		7 934	
	CVE	PIB/h	CVE	PIB/h	CVE	PIB/h	CVE	PIB/h
Totales	180 539	1,1	165 519	1,0	168 266	1,0	180 000	1,1
Publiques	55 830	0,31	83 574	0,51	63 292	0,38	24 912	0,15
Privées	124 709		81 945		104 974		155 088	

Cette image globale pour l'ensemble du système d'Enseignement Supérieur du pays se décline de façon différenciée selon les différents types de structures considérées, notamment parce que seules les structures privées reçoivent des subventions directes du MECI. Mis à part ce point particulier important, une certaine proportion d'étudiants de chaque structure reçoit des bourses (aussi des subsides et des aides ponctuelles) dans des proportions et pour des montants variés (voit tableau III.14, ci-dessus); chaque étudiant, boursier ou non, doit acquitter les frais de scolarité demandés par les structures d'enseignement supérieur, sachant i) que le coût effectif peut différer selon la structure dans laquelle l'étudiant a décidé de s'inscrire, ii) qu'y a toujours un certain reliquat net à acquitter pour les étudiants boursiers et iii) que les étudiants non-boursiers doivent acquitter en totalité le paiement de ces frais de scolarité.

* Au total, à l'UNICV, il est estimé que la dépense agrégée ressort à 739 million de CVE en 2014, identifiant une dépense globale par étudiant de 166 000 CVE; le montant des financements publics se monterait à 373 million de CVE (258 au titre de la subvention directe du MECI et 116 via le système de bourses aux étudiants), représentant 50,5 % de la dépense totale de l'UNICV et 84 000 CVE par étudiant. Par complémentarité, le solde de la dépense totale non couverte par l'Etat, l'est par les étudiants, à savoir pour un montant global de 366 millions de CVE en 2014, (représentant 49,5 % du total et 82 000 CVE sur une base moyenne par étudiant).

* A l'IUE, le montant total de la dépense de fonctionnement est estimé à 112 millions de CVE, correspondant à une dépense par étudiant de 168 000 CVE, un niveau très comparable à celui enregistré à l'UNICV. Mais la distribution entre le financement public et privé est très différent entre les deux institutions, puis qu'il ne représente que 38 % à l'IUE (contre 51 % à l'UNICV). La raison ne tient pas à un moindre niveau de subvention directe du MECI (elle est même un peu plus élevée à l'IUE qu'à UNICV), mais au fait qu'une forte proportion des inscrits à l'IUE sont des adultes employés (souvent enseignants) non éligibles aux bourses de l'Etat.

* Dans les structures privées, le montant moyen de la bourse est plus élevé que dans le public, mais la proportion des boursiers y est inférieure à celle constatée à l'UNICV et les frais de scolarité (variables selon les structures privées) sont en moyenne à un niveau plus élevé que dans le public. Au total, la contribution de l'Etat (limitée à l'incidence des bourses puisqu'il n'y a pas de subventions directe du MECI) ressort à 198 millions de CVE; mais ceci ne correspond qu'à 14 % de la dépense totale de fonctionnement de ces institutions (25 000 CVE par étudiant en moyenne). Pour l'ensemble des structures privées d'enseignement supérieur, il est estimé que la dépense privée (par les étudiants) se monterait à environ 1 230 millions de CVE (155 000 CVE en moyenne par étudiant), correspondant à 86 % du financement de ces institutions.

V.1.2 Une première approche des coûts unitaires dans le supérieur capverdien

Le tableau III.14, dans sa partie basse propose aussi des informations sur le niveau de la dépense publique par étudiant. L'estimation pour le système global d'enseignement supérieur est que le coût unitaire moyen de production des services serait de l'ordre de 180 000 CVE pour l'année 1984 et que cela représenterait environ 1,1 fois le PIB par habitant du pays; les variations selon les différents types de structure étant globalement modérées. Compte tenu de la structure globale de financement qui table globalement sur une proportion élevée de financement par les

usagers (69 %), le niveau de la dépense publique par étudiant du supérieur s'établit à 0,31 fois le PIB par habitant du pays.

Les données de comparaison internationales proposées par l'Institut de Statistiques de l'UNESCO ne concernent que le niveau des dépenses publiques par étudiant; sur cette base, avec un chiffre de 0,31, Cabo Verde se situe tout à fait dans la moyenne des pays situés au même niveau de développement économique; ceci signifie que, compte tenu de son nombre d'étudiants, la dépense publique pour l'enseignement supérieur dans le pays est «dans la norme internationale».

Mais cela ne signifie pas pour autant que le coût de production moyen des services d'enseignement offerts le soit aussi. En effet, le niveau de la dépense totale par étudiant étant plus de trois fois supérieur à la seule dépense publique par étudiant, il semble raisonnable de faire l'hypothèse que le coût de production des services pourrait en fait être en réalité à un niveau élevé en termes comparatifs internationaux. On ne dispose malheureusement pas de base factuelle permettant de cibler directement cet indicateur; on n'est toutefois pas totalement démuné en ce sens que le rapport étudiants-enseignants est une statistique documentée dans un nombre large de pays.

Les chiffres du MECI indiquent qu'elle s'établit à 9,5 dans le pays (l'ISU propose d'ailleurs le chiffre de 9,3 pour 2012 sur la base des données fournies par le pays) alors que le chiffre moyen estimé pour des pays comparables au Cap Vert de de l'ordre de 21, soit plus du double. Cette observation est de nature à valider l'hypothèse que si la dépense publique par étudiant apparaît sans doute raisonnable dans le pays, le coût de production des services est en revanche élevé, l'encadrement quantitatif étant sensiblement meilleur que ce qui est observé en moyenne dans des pays comparable, et meilleur aussi à ce qui est observé au Brésil, en Malaisie ou en Pologne, des pays sensiblement plus développés que Cabo Verde.

Il est toutefois intéressant de noter, sans que cela infirme tout à fait la comparaison qui vient d'être faite, que le chiffre pris en compte par l'ISU est fondé sur le rapport entre le nombre des personnes physiques (étudiants et enseignants), alors que le corps des personnes qui enseignent dans les structures d'enseignement supérieur comprend à la fois des enseignants à temps plein et des enseignants à temps partiel (souvent des professionnels qui, outre leur emploi principal, assurent des fractions de service d'enseignement dans le cadre universitaire²⁹).

Pour le cas qui nous intéresse, il est estimé que sur les 1 389 personnes physiques qui enseignent dans les universités capverdiennes, 869 seraient des enseignants à temps plein alors que 520 exerceraient à temps partiel. De façon complémentaire, il est estimé que ces 520 professionnels à temps partiel à l'université assureraient un équivalent de 225 temps plein d'enseignement. On pourrait alors compter que les 1 389 personnes physiques enseignant dans les universités du pays assureraient un équivalent de 1 094 services d'enseignement à temps plein. La prise en compte de ce chiffre donnerait un rapport Etudiants-Enseignants en équivalent temps plein de l'ordre de 12, une valeur qui certes reste faible, mais l'est un peu moins que celle de 9,5 proposée par les informations brutes officielles.

²⁹. Ceci est en général vrai de tous les pays, avec toutefois la possibilité que cet aspect soit d'une intensité variable dans les différents contextes nationaux).

V.3 Les coûts unitaires et leur structure selon le type des études suivies

Sur la base des données mobilisées au point précédent, on peut maintenant introduire des précisions complémentaires dans les estimations des coûts unitaires de fonctionnement des services d'enseignement supérieur à Cabo Verde.

Il s'agit là de structures moyennes des coûts unitaires, sachant que ceux-ci sont susceptibles de varier selon les disciplines suivies. De façon générale, on considère en effet que les coûts par étudiants sont en effet variables selon le volume d'enseignement (et leur structure selon leur distribution entre les cours, les travaux dirigés et les éventuelles heures de laboratoire ou de travaux d'application), la structure de qualification des enseignants, l'usage plus ou moins intense de personnels d'appui non-enseignants, des besoins spécifiques en biens et services pour assurer certains contenus de formation; sachant que ces paramètres peuvent différer de façon notable d'une discipline à l'autre. Cette distinction du coût par étudiant est importante à considérer, d'abord pour décrire de manière plus précise la situation actuelle des services offerts; ensuite et surtout, si on a une visée prospective avec des ajustements éventuellement envisagés dans la structure des effectifs selon la discipline ou le type d'études au cours des années à venir.

Pour estimer cette différenciation probable entre disciplines, ceci serait évidemment très facile si les établissements universitaires disposaient d'une comptabilité analytique bien structurée; ce n'est pas le cas, en particulier dans les structures publiques. On est donc amené, comme cela a été pratiqué dans de nombreux autres pays, à utiliser une balise physique qui serait à la fois disponible (même au prix d'un travail spécifique) et raisonnablement bien corrélée à la valeur des coûts unitaires (en référence aux connaissances générales sur le sujet). Le rapport entre le nombre des étudiants et des enseignants (éventuellement ajustée des différences dans la structure de leur statut ou qualification) est considérée comme une approche raisonnable.

Le tableau IV.15, ci-après, propose les chiffres obtenus sur ce plan dans le secteur universitaire public capverdien.

Tableau IV.15 : Paramètres d'organisation des études par discipline universitaire et estimation des coûts unitaires dans l'enseignement supérieur public, 2014

	UNICV					IUE
	Lettres SH	Economie	Moyenne	Sciences	Technologie	
Nombre d'enseignants						
Professeurs						
Maîtres assistants						
Assistants						
Salaires Enseignants						
Professeurs						
Maîtres assistants						
Assistants						
Nombre non-enseignants						
Nombre d'étudiants						
Etudiants/enseignants						
Coefficient relatif CU			1			

Coût unitaire estimé						
----------------------	--	--	--	--	--	--

V.4 Perspective globale, récapitulative et prospective, de l'enseignement supérieur

V.4.1 Synthèse sur l'organisation des études et le financement

L'organisation du financement à Cabo Verde à la fois i) est relativement original par référence à ce qui est observé dans la plupart des pays de la région, et ii) présente en principe des vertus tout à fait positives.

La première raison est que les modalités d'organisation réussissent à créer une complémentarité intéressante entre la sphère publique et la sphère privée tant au plan de l'organisation des études et des structures qui les offrent qu'à celui du financement entre des contributions de l'Etat et des usagers (réussissant à mobiliser des montants importants de financement privé); les structures publiques comme privées ont de fait un financement mixte (même si les proportions varient selon le type de structure considérée).

Une seconde raison jointe est que le montage dans lequel les financements publics transitent d'une part par la voie directe des subventions aux structures (publiques) d'enseignement et d'autre part par l'attribution de bourses aux étudiants (voie indirecte) permet à priori d'introduire des éléments d'équité dans son financement, tout comme des éléments d'équilibre et d'efficacité dans sa structure :

i) des éléments d'équité en premier lieu dans la mesure où des critères sociaux président à l'éligibilité des étudiants aux aides de l'Etat, les étudiants boursiers pouvant par ailleurs acquitter avec leur bourse la plus grande partie des frais de scolarité exigés pour leur scolarisation dans une structure publique; sachant que s'ils souhaitent choisir une structure privée, ils pourront le faire mais en supportant un coût net plus conséquent;

ii) des éléments d'équilibre et d'efficacité en ce sens que l'accès aux fonds publics n'est pas réservé aux structures publiques, les bourses octroyées individuellement aux étudiants en fonction de leurs caractéristiques personnelles pouvant être utilisées pour acquitter les frais de scolarité exigés pour l'inscription dans un établissement privé³⁰.

Il apparaît donc que les principes généraux sont à priori très appropriés, même si des modulations sont susceptibles d'être envisagés par exemple pour éventuellement ajuster le poids respectif du financement public et du financement laissé aux étudiants, ou encore modifier la répartition au sein du financement public entre ce qui transite par la subvention aux

³⁰. Une observation latérale est que la structure de financement constatée à Cabo Verde pour l'enseignement supérieur est proche de ce qui a été mis en place dans la plupart des pays très performants d'Asie du Sud-Est.

établissements et par les bourses données aux étudiants (serait-il par ailleurs pertinent de modifier la proportion des étudiants éligibles à une bourse et/ou de modifier certains critères de leur attribution).

V.4.2 Eléments de synthèse et de prospective pour l'enseignement supérieur

Le nombre des étudiants (principe de relation quantitative et qualitative à l'emploi)

Modifier la structure des formations, améliorer la formation des enseignants et stimuler la production de recherche ; évaluer de façon régulière la performance quantitative et qualitative des sortants sur le marché de l'emploi pour piloter les évolutions futures de l'économie et du marché du travail qui est forcément caractérisé par une grande incertitude.

VI. Un ciblage thématique sur la formation professionnelle

En général et compte tenu du niveau faible de la croissance économique et des difficultés d'emploi des sortants du système éducatif, la formation professionnelle joue un rôle pour faciliter l'emploi des jeunes et contribuer à la productivité du travail. Elle est par ailleurs probablement appelée à jouer un rôle accru et significatif au sein des évolutions du secteur au cours des prochaines années.

La visée de ce rapport est d'abord de nature diagnostique et il importe de mieux décrire et analyser le fonctionnement de ce sous-secteur; mais ce faisant, on construit aussi les bases pour ouvrir ultérieurement un chapitre plus prospectif, notamment dans le contexte de la vision du pays pour l'année 2030 suite au Forum de Transformation de mai 2014.

VI.1 Les grands types de formation et les effectifs concernés

De façon globale, la formation professionnelle à Cabo Verde est organisée autour de quatre grands types de formation (figure V.z, ci-après) :

. Des formations organisées à la demande d'entreprises (publiques ou privées) pour leurs employés sur des thèmes identifiés et pour des durées variables selon le domaine de formation et l'objectif poursuivi. Ce sont ces entreprises qui assurent le financement de ces activités. Au cours de l'année 2013, **xx** sessions de formation ont ainsi été organisées pour **yy** entreprises. **Zz** stagiaires ont été touchés pour un volume horaire global estimé à **tt** heures-stagiaires.

Figure III.z : Structure et grands paramètres de l'organisation de la formation professionnelle

	Entreprises	Employés	Jeunes Niveau 2	Jeunes niveau 4	Tourisme niveau 2	Tourisme niveau 4
Niveaux d'études	Variable	Variable	S1-S2	S3	S1-S2	S3
Durée	Variable	1-3 mois	6-8 mois	12-16 mois	6-8 mois	12-16 mois
Taille moyenne du groupe						
Validation	Aucune	Capacité				
Métiers	Variable	Mécanique, comptabilité, agriculture, ...				
Nombre sessions de formation						
Nombre stagiaires						
Coût total 2013						
Coût moyen/session						
Coût moyen/stagiaire						
Coût moyen encadreur/mois						
Financement						
Subvention IEFP						
Entreprises						
Aide extérieure						
Usagers						
Nombre boursiers						
Ficase						
Fonds FP						
Montant Bourses						
Ficase						
Fonds FP						
Montant Bourse/stagiaire						
Ficase						
Fonds FP						

Budget Global de fonctionnement Formation professionnelle	Min Jeunesse, Emploi, FP	Dépenses de fonctionnement global Sources de financement Min Jeunesse, emploi FP Entreprises Aide extérieure Individus Taxes dédiée FP	IEFP	Ficase Montant global FP Nombre boursiers Montant bourse/stagiaire Critères d'attribution Fonds FP Montant global FP Origine des fonds Nombre boursiers Montant bourse/stagiaire Critères d'attribution	Bourses
--	--------------------------	--	------	---	---------

. Des formations organisées à destination de salariés en cours d'emploi dans une perspective personnelle de formation continue ou de reconversion. Ces formations, organisées à l'initiative de l'Institut de l'Emploi et de la Formation Professionnelle en fonction d'une estimation des besoins et demandes potentiels, ont concerné des thèmes variés (comptabilité, agriculture, mécanique, ...). La durée de chacune de ces sessions de formation est en générale courte (de 1 mois à 3 mois). Le financement de ces activités est assuré par xxx. Au cours de l'année 2013, xx sessions de formation de ce type ont ainsi été organisées pour yy individus pour un volume horaire global estimé à tt heures-stagiaires.

. Des formations organisées à destination de jeunes sortis du système éducation de façon plus ou moins récente et qui cherchent une formation professionnelle pour faciliter leur accès à l'emploi. Ces formations, organisées à l'initiative de l'Institut de l'Emploi et de la Formation Professionnelle en fonction d'une estimation des besoins et demandes potentiels, ont porté sur des spécialités variées, mais surtout en distinguant deux types de public selon leur niveau éducatif de référence : i) des jeunes dont le niveau éducatif est au plus le second cycle secondaire et ii) des jeunes qui ont le niveau du troisième cycle secondaire. La durée des

sessions de formation offerte dépend à la fois des métiers visés et du niveau d'études initiales de ceux qui entrent en formation. Le financement de ces activités est assuré de la manière xxx.

Pour la formation dite de niveau 2 (niveau des stagiaires au plus du second cycle secondaire) la durée des sessions de formation varie de 6 à 9 mois pour une moyenne de l'ordre de 8 mois. Au cours de l'année 2013, xx sessions de formation de ce type ont ainsi été organisées pour yy individus pour un volume horaire global estimé à tt heures-stagiaires.

Pour la formation dite de niveau 4 (niveau des stagiaires au troisième cycle secondaire) la durée des sessions de formation varie de 12 à 16 mois pour une moyenne de l'ordre de 14 mois. Au cours de l'année 2013, xx sessions de formation de ce type ont ainsi été organisées pour yy individus pour un volume horaire global estimé à tt heures-stagiaires.

. Des formations organisées dans le cadre de la filière du tourisme. Ces formations sont organisées au centre de formation dédié pour ces activités, mise en place avec l'appui très significatif de la coopération luxembourgeoise. Les formations offertes couvrent l'ensemble de la palette de métiers concernés par ce secteur d'activité en développement à Cabo Verde. Le cadre national de la formation professionnelle dans le pays y est appliqué avec la distinction entre des formations de niveau 2 et 4 selon les caractéristiques décrites ci-dessus. Le financement de ces activités est assuré de la manière yyy.

Pour la formation de niveau 2 (durée moyenne des sessions de formation de l'ordre de 8 mois). Au cours de l'année 2013, xx sessions de formation de ce type ont ainsi été organisées pour yy individus pour un volume horaire global estimé à tt heures-stagiaires.

Pour la formation de niveau 4 (durée moyenne des sessions de formation de l'ordre de 14 mois). Au cours de l'année 2013, xx sessions de formation de ce type ont ainsi été organisées pour yy individus pour un volume horaire global estimé à tt heures-stagiaires.

Il est maintenant intéressant de rapporter les nombres des individus qui ont bénéficié d'une formation professionnelle au cours de l'année 2013 avec une population qui pourrait leur servir de référence.

VI.2 Les coûts et les volumes financiers impliqués

VII. Récapitulatif global sur le coût et le financement de l'éducation à Cabo Verde

Chapitre 4 : L'efficacité interne et la qualité des services éducatifs offerts

I. Introduction

De façon complémentaire aux objectifs quantitatifs de couverture de l'éducation, la qualité des services éducatifs offerts constitue un objectif important de l'Education Pour Tous et une dimension essentielle de la pertinence des systèmes éducatifs, à tous les niveaux d'études et en particulier dans l'enseignement de base. En effet, il ne s'agit pas seulement que tous les enfants accèdent à l'école, mais également que tous puissent achever au moins le cycle de base avec un niveau de connaissances adéquates qui leur permettent de poursuivre efficacement leurs études dans l'enseignement secondaire. C'est dire que si l'aspect quantitatif de l'éducation est certes nécessaire, il n'est pas pour autant suffisant; la dimension qualitative apparaît tout aussi fondamentale.

I.1 Le contexte de Cabo Verde

Dans le cas du Cabo Verde, cette question de la qualité des services offerts prend d'une certaine façon un tour particulier dans la mesure où elle s'inscrit en référence à la forme assez spécifique du profil de rétention (matérialisé plus haut dans le chapitre 2 de ce rapport par le graphique II.6). En effet, on y constate i) que la rétention des élèves est quantitativement spécialement bonne au cycle de base, alors ii) qu'elle y est spécialement mauvaise dans l'enseignement secondaire. Par ailleurs, le caractère saisissant de cette différence est accentué par le fait que la fréquence des redoublements (comme cela sera documenté plus avant dans ce chapitre) est relativement modérée au cycle de base, alors qu'elle se situe à des niveaux beaucoup plus élevés dans les deux premiers sous-cycle du secondaire.

Nous avons indiqué que cette forme du profil de rétention devrait sans doute faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre de la politique éducative future du pays. En effet, il importera forcément de corriger cette faiblesse, sachant qu'une réussite à le faire, serait alors susceptible de créer des difficultés structurelles dans le système pour lesquelles il serait important d'anticiper des solutions. Mais avant cela, un préalable sera d'identifier les dispositions appropriées pour améliorer, si possible de façon significative, la rétention et au cours de chacun des différents sous-cycles du secondaire, à commencer par le premier d'entre eux. Et c'est là qu'interviennent des aspects de qualité des services éducatifs offerts dans le système capverdien.

L'observation de base est donc celle d'une rétention faible dans les deux premiers sous-cycles assortie de redoublements très fréquents. Des arguments de nature sociale et de nature pédagogique peuvent alors être mobilisés pour rendre compte de cette situation. Les résultats obtenus dans le chapitre 2 de ce rapport indiquent de façon claire que les disparités sociales sont très faibles au cours du premier sous-cycle scolaire et qu'elles sont modérées lors du second. Dans ces conditions, il est raisonnable de suggérer que les raisons de nature pédagogique jouent un rôle très notable.

Mais, même si on peut considérer cet argument concernant l'importance de la dimension pédagogique comme raisonnablement établi, il est essentiel de bien comprendre comme cet argument fonctionne. En effet, Dans la mesure où on sait que les apprentissages des élèves se

construisent selon un processus cumulatif, les difficultés enregistrées en un point du système (par exemple premier sous-cycle secondaire) peuvent trouver leur source dans des niveaux d'apprentissage insuffisants réalisés sur un segment antérieur du système (en l'occurrence le cycle de base). Mais ceci n'est qu'une possibilité, car il se peut bien sûr qu'il y ait aussi des déficiences dans la qualité des services offerts en particulier au cours des deux premiers sous-cycles secondaires.

Il sera donc important dans la suite de ce travail de pouvoir examiner dans quelle mesure les difficultés constatées lors des deux premiers sous-cycles secondaires tiennent i) à des lacunes d'apprentissages accumulées (mais non directement visibles avec les informations administratives disponibles) lors du cycle de base et ii) à des difficultés des premiers sous-cycle secondaires à offrir des services efficaces pour cette population, en général, mais aussi pour adapter l'enseignement au niveau des acquis scolaires des sortants du cycle de base.

I.2 Les perspectives analytiques suivies

Une approche un peu spontanée de la qualité des services éducatifs offerts consiste à cibler les ressources et les modes d'organisation mis en œuvre (rapport élèves-maître, niveau de qualification et de formation des enseignants, types de construction scolaire, matériels pédagogiques/didactiques, etc.). Mais la qualité des services d'éducation se mesure aussi, et de façon préférable, par ce qu'apprennent effectivement les élèves (en référence au contenu des programmes officiels). Bien évidemment, les résultats d'apprentissage ne s'obtiennent pas à partir de rien et il est intéressant de considérer les conditions d'enseignement, mais surtout les relations qu'elles entretiennent avec les apprentissages. Par des méthodes d'analyse appropriées, on identifie alors les impacts associés à chacun des facteurs de l'organisation scolaire, sachant qu'il est intéressant de mettre ces impacts spécifiques en relation avec leurs coûts. Ceci permet ainsi de progresser dans une perspective d'efficacité et de définir des modalités optimales d'organisation scolaire, à savoir la combinaison de facteurs d'organisation scolaire qui produit le niveau le plus élevé des résultats d'apprentissages pour un coût donné.

Dresser le portrait de la qualité des services éducatifs offerts nécessite de considérer un certain nombre d'éléments, à savoir : i) dans quelle mesure le système arrive-t-il à amener les élèves du début à la fin d'un cycle en un minimum d'années ?, ii) dans quelle mesure l'école permet-elle à tous les apprenants d'acquérir un niveau élevé de compétences ? Et iii) quels sont les facteurs de l'organisation scolaire qui influencent les résultats d'apprentissage et dans quelle mesure ces impacts sont en rapport avec leurs coûts ?

* En ce qui concerne la question de l'efficacité dans les flux d'élèves, il s'agit de s'intéresser à ce qui se passe à l'intérieur des différents cycles scolaires, avec l'idée de base qu'une école de qualité est une école dans laquelle les élèves entrés en début d'un cycle arrivent au terme de ce cycle dans un nombre d'années *a priori* prévu pour cela dans l'organisation de l'école du pays. Dans cette logique, il est préférable que les élèves atteignent la fin du cycle (c'est à dire n'abandonnent pas avant d'avoir fini le programme du cycle) dans un temps minimum (en redoublant le moins possible). Deux éléments sont à considérer dans cette analyse : les redoublements de classe et les abandons avant l'atteinte de la dernière classe du cycle. En mobilisant les données administratives sur ces variables, ce chapitre tentera d'apprécier les

pertes d'efficacité interne dans le système et, de facto, l'intensité des gaspillages de ressources publiques qui en découlent.

* Concernant l'identification du niveau des apprentissages, l'approche comparative est de façon générale indispensable. Pour juger du niveau des apprentissages, deux perspectives peuvent être mises en œuvre :

i) la première est internationale; on cherche à comparer les résultats des individus scolarisés dans un pays donné avec la performance d'élèves scolarisés dans des pays comparables. Cette perspective n'est pas possible pour ce qui concerne le cas de Cabo Verde dans la mesure où le pays n'a participé à aucun des différents dispositifs internationaux d'évaluation des apprentissages des élèves.

ii) la seconde perspective est nationale et la comparaison porte sur la distribution de la performance des élèves d'une classe donnée avec celle attendue sur la base des contenus de programme. On cherche à répondre à des questions telles que celle de savoir quelle proportion des enfants a acquis quelle proportion du programme³¹. Dans le cas de Cabo Verde, Cette perspective peut être suivie, le pays ayant réalisé une telle étude en 2010 («Aferida»). On pourra ainsi examiner les résultats obtenus dans les rapports publiés de cette enquête; on pourra aussi réaliser de nouvelles analyses secondaires sur la base de données, si cela s'avère nécessaire.

* Concernant l'identification des facteurs qui influencent le niveau des acquis des élèves, la perspective comparative impose qu'on dispose d'informations sur des situations dans lesquelles il y a à la fois de la variabilité du côté des résultats, des moyens mobilisés et des modes d'organisation scolaire pour les produire. Les données de l'enquête «Aferida» réalisée en 2010 dans la conjonction d'efforts d'abord brésiliens puis portugais, avant que ce travail ne soit finalisé avec l'appui du Pôle de Dakar (Unesco-Breda) pour le compte du Ministère de l'Éducation et des Sports. Les données d'examen peuvent souvent aussi être mobilisées dans ce même but (en les mettant en relation avec les caractéristiques des écoles, leurs moyens et de leurs modes d'organisation), mais cette approche n'est pas praticable dans le contexte de Cabo Verde dans la mesure où les examens ne sont pas nationaux et ne se fondent pas sur des épreuves communes; la dimension locale interdit les comparaisons valides du niveau des résultats des élèves selon les écoles.

* Notons enfin que les réflexions portant sur la situation spécifique de Cabo Verde faites au point I.2 ci-dessus suggèrent une stratégie analytique à double détente, à savoir i) une évaluation de la qualité effective des apprentissages réalisés dans l'enseignement de base, et ii) une évaluation du poids du niveau des apprentissages construits dans l'enseignement de base dans l'explication des difficultés scolaires constatées dans les deux premiers sous-cycles secondaires (difficultés d'apprentissages, fréquence des redoublements et des abandons).

³¹. Par exemple, il est préférable que 70 % des élèves aient acquis 80 % du programme, plutôt que seulement 50 % des élèves qui n'auraient acquis que 40 % du programme.

II. L'efficacité dans les flux d'élèves : une situation très différenciée selon les cycles d'études

L'efficacité dans les flux d'élèves peut être appréciée par l'indice d'efficacité interne, calculé comme le rapport entre le nombre d'années d'études strictement nécessaire pour conduire un élève de la première à la dernière année d'un cycle d'enseignement et le nombre d'années élèves effectivement consommées dans le pays au moment de l'observation. Le nombre optimal d'années correspond au produit du nombre de jeunes qui terminent un cycle multiplié par le nombre d'années du cycle ; le nombre d'années effectives est plus élevé que le nombre optimal du fait d'une part de la fréquence des redoublements de classe et d'autre part de celle des abandons en cours de cycle.

Le tableau IV.1 donne les éléments de cadrage pour les trois premiers degrés d'enseignement, pour l'année scolaire 2012-13, ainsi que les estimations des indices d'efficacité interne (dans les flux d'élèves) aux différents niveaux d'études considérés.

Tableau IV.1 : Efficacité interne dans les flux d'élèves en cours de cycle (année 2012- 2013)

Niveau d'études	Cycle de Base	Cycles secondaires		
		Premier	Second	Troisième
% de rétention sur le cycle	93,0 %	85,7 %	84,8 %	93,2 %
% moyen de redoublants	9,0 %	24,0 %	20,2 %	13,9 %
% de redoublants par année				
1 ^{ère} , 7 ^{ème} , 9 ^{ème} et 11 ^{ème} années	0,4 %	27,3 %	23,5 %	11,3 %
2 ^{nde} , 8 ^{ème} , 10 ^{ème} et 12 ^{ème} années	17,4 %	20,0 %	15,8 %	16,7 %
3 ^{ème} année	8,9 %			
4 ^{ème} année	11,5 %			
5 ^{ème} année	6,8 %			
6 ^{ème} année	7,3 %			
Indice d'efficacité interne (%)				
. Global	87,0 %	70,1 %	73,3 %	83,0 %
. Avec seulement les abandons	95,7 %	92,3 %	91,8 %	96,5 %
. Avec seulement les redoublements	91,0 %	75,9 %	79,9 %	86,0 %

Source : Calcul des auteurs à partir des données administratives.

* Examinons en premier lieu les données de base :

. On retrouve en premier lieu la situation bien différenciée des différents cycles d'études en matière de rétention des élèves avec i) globalement une situation bonne, et surtout bien meilleure dans l'enseignement de base que dans l'enseignement secondaire et ii) une situation spécialement faible dans les deux premiers sous-cycles de l'enseignement secondaire³².

. On mesure maintenant que la faiblesse des deux premiers sous-cycles secondaire en matière de rétention est d'une certaine façon «aggravée» du fait de leur grande fréquence de redoublements, respectivement 24 % dans le premier sous-cycle et 20 % dans le

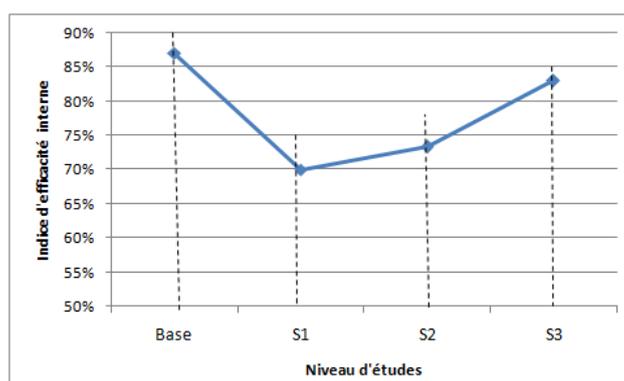
³². Dans chacun des deux premiers sous-cycles, on perd deux fois plus d'élèves en deux ans que le cycle de base ne le fait en six années d'études.

second. De nouveau, les chiffres sont meilleurs pour le troisième sous-cycle secondaire (14 %) et surtout l'enseignement de base (9 %).

On identifie donc bien que les deux premiers sous-cycles du secondaire sont caractérisés par des difficultés à la fois en termes de faible rétention et de fréquence élevée des redoublements, les deux aspects étant liés, et manifestant ensemble des difficultés très importantes dans le fonctionnement de ces deux sous-cycles.

* Le calcul des indices d'efficacité interne synthétise l'impact de ces deux aspects de dysfonctionnement. Sa valeur numérique est estimée à 87 % dans le primaire, ce qui est très satisfaisant et à 83 % pour le troisième cycle secondaire. Entre ces deux niveaux, les chiffres sont sensiblement plus faibles pour les deux premiers sous-cycles de l'enseignement secondaire et en particulier pour le premier sous-cycle (70 % pour les classes de 7^{ème} et 8^{ème} années), la valeur pour le second sous-cycle étant d'ailleurs qu'à peine meilleure (73 %). Le graphique IV.1, ci-après, illustre bien comment varie cet indice selon les différents niveaux d'études considérés.

Graphique IV.1 : Indices d'efficacité interne selon le cycle d'études, 2012-13



Le début du secondaire constitue donc clairement un maillon faible dans le système éducatif de Cabo Verde, cette situation perdurant en fait depuis près d'une dizaine d'années sans véritable amélioration sur cette période.

III. Les apprentissages en fin du cycle de base; les facteurs rendant compte de leur variabilité

III.1 **Le niveau et la variabilité des apprentissages en 6^{ème} année d'études**

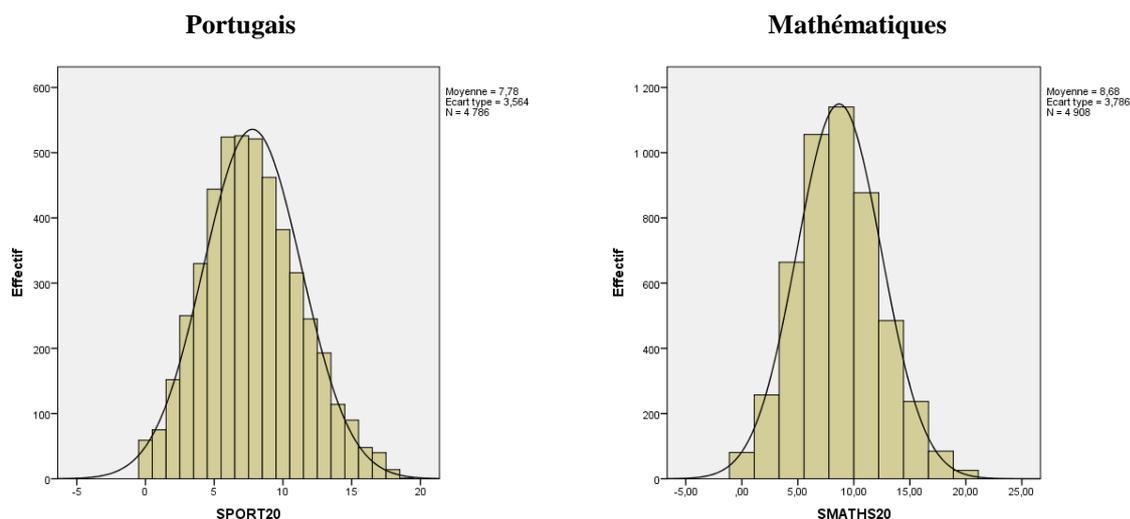
L'enquête «Aferida» d'évaluation des élèves de la 6^{ème} année d'études a concerné une proportion importante des élèves scolarisés en 2010 à ce niveau d'études. En effet, l'échantillon étudié comptait environ 5 200 élèves sur les 11 200 scolarisés alors scolarisés dans le pays dans cette classe. L'évaluation a porté sur les disciplines des mathématiques et de la langue portugaise, les items ayant été identifiés en fonction des contenus de programme pour ces deux matières. Une assez large proportion des écoles du pays comportant alors une classe de 6^{ème} année ont fait partie de l'échantillon, environ la moitié des élèves de chacune d'entre elles ayant été tirés au hasard pour passer les épreuves. Mais compte tenu des modalités de passation, 4

908 élèves ont passé le test de mathématiques et 4 786 celui de portugais. On mesure que 4 364 élèves ont passé les deux épreuves. Au total, on peut considérer que l'échantillon est statistiquement bien représentatif de la population cible des élèves de la 6^{ème} année d'études.

* Une première observation issue de l'analyse de ces données est qu'il existe une corrélation significative entre le score des élèves en mathématiques et en portugais ($\rho=+0,39$). Cette valeur n'est toutefois pas très élevée manifestant une certaine spécificité des deux disciplines; elle est toutefois positive et statistiquement significative, sachant que ceci peut s'expliquer par le fait qu'il existe des capacités (personnelles et sociales) des élèves vis-à-vis des apprentissages scolaires qui, d'une part les distinguent et, d'autre part s'expriment dans les acquis dans les différentes disciplines enseignées; un aspect complémentaire susceptible de contribuer à cette relation statistique constatée est que chaque élève a réalisé ces apprentissages dans le même contexte scolaire, contexte qui lui-même diffère d'une école à l'autre. Si tel est le cas, on devrait anticiper qu'au-delà de tonalité sociale (sans doute différente d'une école à l'autre) de l'école où ils sont scolarisés, les élèves d'une même école pourraient faire des apprentissages qui auraient une certaine tendance à se ressembler.

* Une seconde observation est d'une part que la variabilité interindividuelle des scores d'apprentissages apparaît relativement élevée, mais d'autre part et surtout, que les scores réalisés sont globalement très inférieurs aux attentes. Le graphique IV.2, ci-après, illustre visuellement ces points. Notons que ce score a été formaté sur une échelle fermée balisée par le niveau 0 lorsqu'aucun des items n'a été correctement réussi dans une matière, et 20 lorsque la totalité des items proposés l'a été. Mais il convient de noter qu'on ne dispose pas d'un balisage comparatif validé qui indiquerait le degré de difficulté effective de ces épreuves; l'idée que la définition des items correspondrait aux connaissances et aux compétences visées dans les programmes nationaux constitue toutefois un aspect à retenir.

Graphique IV.2 : Distribution du score en portugais et mathématiques des élèves de 6^{ème} année, Aferida, 2010 [échelle fermée (0-20)]



Selon ces observations, on note d'abord i) que la moyenne est faible (8,7 sur 20 en mathématiques et 7,8 sur 20 en Portugais) dans chacune des deux disciplines considérées et ensuite ii) que la distribution du score des élèves est caractérisée par une assez forte dispersion

dans la mesure où il s'échelonne sur une plage allant plus ou moins de 3 à 13 si on se concentre sur un cible «centrale» concernant 80 % des élèves, c'est à dire en ne prenant pas en compte les 10 % des élèves qui sont les plus performants et les 10 % des élèves qui sont les plus faibles. Dans une visée plus normative (et donc davantage objet de conventions), on pourrait sans doute arguer qu'avoir plus de 10 manifeste un résultat plus ou moins «satisfaisant», qu'avoir entre 8 et 10 est un peu juste, pouvant être qualifié de «moyen-faible», et qu'avoir moins de 8 est insuffisant et même sans doute susceptible d'être identifié comme «préoccupant». Le tableau IV.2, ci-après, identifie la proportion des élèves de 6^{ème} année dans ces trois catégories normatives de résultats dans les deux matières considérées et dans leur agrégation.

Tableau IV.2 : Proportion des élèves de 6^{ème} année dans les trois catégories normatives de résultats selon la discipline (Aferida, 2010)

Domaines d'apprentissages	Niveau normatif des apprentissages		
	«Préoccupant» (< 8)	«Moyen faible» ([8-10])	«Satisfaisant» (> 10)
Mathématiques	41,9 %	23,2 %	34,8 %
Langue Portugaise	49,3 %	20,5 %	30,2 %
Ensemble	50,0 %	22,5 %	27,4 %

Selon ce barème normatif, on identifie que de façon globale pour les deux matières consolidées et pour l'ensemble du pays, il y aurait en 2010, la moitié des élèves de 6^{ème} année ont un score d'apprentissages qui serait catégorisé de «préoccupant», selon les conventions retenues ici; de façon complémentaire, on compterait que seulement environ un quart des élèves (27,4 %) seraient placés dans la catégorie de ceux qui ont des résultats considérés comme «satisfaisants».

Sans donner une importance excessive aux valeurs numériques proposées dans le tableau IV.2 compte tenu de la dimension conventionnelle des catégories qui y ont été construites, cela suggère néanmoins que le niveau global des acquis des élèves en fin du cycle de base est sans doute relativement faible et que des efforts spécifiques sont à l'évidence à être envisagés sur ce plan. Cela demandera évidemment d'identifier sur quels leviers il serait pertinent d'agir. Les analyses proposées plus avant dans ce texte essaieront d'identifier quelles pistes pourraient se révéler intéressantes dans cette perspective.

On notera toutefois que cette faiblesse globale du niveau des acquis vaut avec une intensité un peu plus forte en langue Portugaise (49 % des cas catégorisés comme «préoccupants») qu'en mathématiques avec tout de même 41,0 % des élèves de 6^{ème} année qui ont un niveau de score identifié comme clairement insuffisant; cela suggère alors à son tour les réflexions suivantes :

- i) On ne peut sans doute rejeter tout à fait la possibilité que des difficultés didactiques spécifiques d'intensité plus ou moins comparable puissent être invoqués pour rendre compte de la proximité des cas des mathématiques et du portugais, cette ressemblance de la situation des deux disciplines «principales» pour les apprentissages au cycle de base
- ii) Mais cette communauté des résultats invite à penser aussi (sans doute plutôt) à l'existence de causes communes dans le fonctionnement général des services éducatifs à ce niveau d'études

(moyens mobilisés dans ses différentes composantes, dispositions pédagogiques suivies, modalités de gestion pédagogique globale, pilotage des établissements, ...).

III.2 Analyse des facteurs susceptibles de rendre compte de la variabilité des apprentissages en 6^{ème} année d'études

Dans la perspective de rendre compte statistiquement de cette variabilité, nous procédons selon les trois étapes articulées suivantes :

i) la première consiste à examiner dans quelle mesure les variables sociales et géographiques sont de nature à apporter, en elles-mêmes, un premier éclairage à la compréhension de ces différenciations interindividuelles de résultats en fin du cycle de base;

ii) la seconde consiste à prendre la perspective selon laquelle, le fait que l'élève soit scolarisé dans telle école plutôt que telle autre (plus ou moins «efficace») est aussi de nature à contribuer à l'explication de la variabilité globale constatée. Mais quand on vise l'influence de l'appartenance à un établissement, deux perspectives peuvent être prises. Une première approche consiste à identifier de manière «brute» les différences existant en moyenne dans les scores des élèves selon l'école où ils sont scolarisés; la seconde consiste à se dire, dans la continuité du point précédent, que la tonalité sociale des différentes écoles étant différente, cela est susceptible de laisser sa trace dans le niveau du score moyen des élèves des différentes écoles de l'échantillon, sachant bien sûr qu'il reste aussi possible que des écoles scolarisant des publics d'élèves aux caractéristiques sociales comparables soient en fait inégalement efficaces à produire des résultats scolaires.

iii) La troisième étape consiste à «pénétrer» davantage les modes d'organisation des écoles en cherchant à identifier l'influence des principales caractéristiques formelles de chaque école (caractéristiques des enseignants, taille moyenne des classes, ...) sur le niveau d'acquisitions des élèves qui y sont scolarisés. Cette étape est évidemment très importante pour justifier les choix faits par la politique éducative du pays; et en même temps pour construire la base sur laquelle on pourra juger la pertinence à les faire évoluer pour améliorer la qualité des écoles et l'efficacité des crédits publics mobilisés pour les faire fonctionner.

On s'attend sans doute à ce qu'une partie de l'impact identifié à l'étape précédente pour l'effet «école» soit pris en compte par les différences dans les modes d'organisation scolaire de chacune d'entre elles (en identifiant aussi quelles dimensions de ces modes d'organisation se révèlent plus discriminantes sur l'efficacité pédagogique du système). Mais il est aussi possible (probable) que ces variables ne réussissent pas à «épouser» l'explication statistique de l'effet «école» total; et qu'on identifie par conséquent que certaines écoles sont plus efficaces que d'autres après qu'on ait eu contrôlé l'incidence d'éventuelles différences dans leurs modes formels d'organisation.

Ayant présenté le schéma global des analyses envisagées, nous pouvons maintenant examiner les résultats concrets qui ont pu être obtenus.

III.2. 1 L'influence des facteurs sociaux et géographiques individuels

Les facteurs sociaux disponibles dans l'enquête ne sont pas très nombreux; au nombre de ceux-ci, on compte surtout le genre et une estimation du niveau de vie de la famille (quintiles) faite sur la base de ses actifs et de ses conditions de vie; de façon complémentaires, on dispose de quelques informations sur la composition de la famille et sur la participation de l'enfant aux activités domestiques. Les variables géographiques concernent le milieu de résidence (urbain/rural) et l'île dans laquelle vit l'enfant au moment de l'enquête.

Pour des commodités de présentation nous procédons en deux étapes : i) la première consiste à proposer des impacts simples sous formes de tabulations ; ii) la seconde propose une analyse modélisée des scores selon les variables individuelles. Le tableau IV.3, ci-après propose les résultats des tabulations simples.

Tableau IV.3 : Score moyen en portugais et mathématiques selon les variables individuelles (en 6^{ème} année)

Genre	Score total	Portugais	Mathématiques
Masculin	8,16	7,57	8,72
Féminin	8,47	8,17	8,77
Ind Dispar (F-M)	0,10	0,17	0,01

Age 6ème année	Score total	Portugais	Mathématiques
10-11 ans	9,05	8,85	9,24
12 ans	8,65	8,24	9,03
13 ans	7,63	6,96	8,30
14-15 ans	6,92	6,17	7,62
Ind Dispar (Q1-Q5)	0,71	0,76	0,43

Mère sait lire	Score total	Portugais	Mathématiques
Non	7,57	6,90	8,17
Oui	8,49	8,09	8,87
Ind Dispar (Oui-Non)	0,30	0,33	0,19

Niveau de vie	Score total	Portugais	Mathématiques
Quintile 1 + pauvre	7,11	6,21	7,97
Quintile 2	7,59	6,98	8,25
Quintile 3	8,15	7,69	8,48
Quintile 4	8,88	8,57	9,09
Quintile 5 + riche	9,59	9,51	9,72
Ind Dispar (Q1-Q5)	0,82	0,93	0,47

Age entrée primaire	Score total	Portugais	Mathématiques
6 ans	8,44	8,02	8,81
7 ans	8,05	7,55	8,57
> 7 ans	7,27	6,37	8,08
Ind Dispar (6 ->7)	0,31	0,44	0,19

Contexte familial	Score total	Portugais	Mathématiques
Vit avec 2 parents	8,65	8,21	9,07
Vit avec 1 parent/GP	8,03	7,53	8,50
Vit sans parents	8,10	8,04	8,25
Ind Dispar (2P - 0P)	0,20	0,19	0,15

Ensemble	Score total	Portugais	Mathématiques
Nombre	4 364	4 786	4 908
Moyenne	8,26	7,78	8,68
Ecart-type	3,04	3,56	3,79

Concelho	Score total	Portugais	Mathématiques
Boa Vista	9,30	9,26	9,27
Brava	8,73	8,00	9,76
Maio	7,99	7,55	8,51
Mosteiros	8,12	6,75	9,32
Paul	8,50	8,24	8,79
Porto Novo	8,36	7,99	8,88
Praia	8,31	8,14	8,48
Ribeira Brava	9,61	9,43	9,81
Ribeira Grande	9,24	9,07	9,33
Ribeira Grande SN	7,01	6,31	7,64
Sal	9,77	9,66	9,87
Santa Catarina Fogo	7,82	7,09	8,32
Santa Catarina ST	7,90	7,23	8,59
Santa Cruz	6,86	6,12	7,59
São Domingos	7,38	7,02	7,98
São Filipe	8,06	7,96	8,05
São Lourenço	7,48	6,89	7,93
São Miguel	7,85	7,24	8,55
São Salvador	7,95	6,79	8,98
São Vicente	9,60	9,64	9,55
Tarrafal	7,76	6,95	8,42
Tarrafal de SN	8,51	8,42	8,64
Ind Dispar (Sal-Santa Cruz)	0,96	1,00	0,61

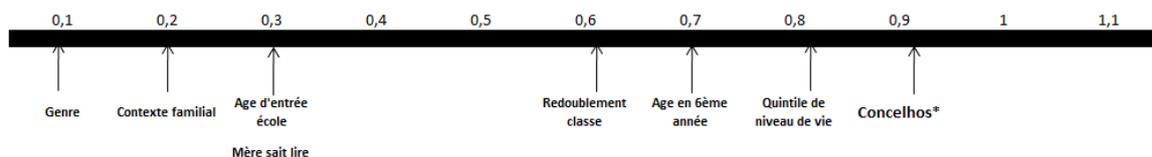
Nbre redoublements Base	Score total	Portugais	Mathématiques
Aucun	8,95	8,62	9,28
1 fois	7,41	6,79	8,02
> 1 fois	7,04	6,33	7,69
Ind Dispar (Aucun ->1)	0,63	0,65	0,43

Le tableau ci-dessus donne les valeurs moyennes des scores en portugais et en mathématiques (plus un score agrégé pour ces deux disciplines) selon les différentes modalités de chacune des variables individuelles considérées (les nombres peuvent différer légèrement en raison de l'existence non homogène des non-réponses). Le tableau contient des coefficients standardisés de disparité («Ind. Dispar.³³) qui visent à mesurer l'ampleur relative des écarts de scores

³³ Il s'agit de la différence entre le score moyen de la modalité associée au score le plus élevé (vert) et celui de celle associée au score le plus faible (orange), divisée par l'écart-type de la distribution de chacun de ces scores.

constatés entre les groupes de population construits sur chacune des différentes variables individuelles considérées. Nous nous fondons de façon principale sur la valeur numérique de cet indicateur de disparité relative pour évaluer le poids respectif de chacune de ces variables. Le graphique IV.3, ci-après, permet de positionner le poids relatif de ces différentes variables quant à leur impact sur le score agrégé des élèves en 6^{ème} année d'études.

Graphique IV.3 : Impact des différentes variables individuelles sur le score agrégé des élèves en 6^{ème} année d'études



* Notons que le poids des «concelhos» surestime quelque peu la réalité dans la mesure où l'indicateur oppose les deux entités extrêmes; une mesure moyenne positionnerait plutôt le curseur vers 0,50, un chiffre qui reste élevé.

* Sur la base du score global (en portugais et mathématiques), le genre fait peu de différences, les filles manifestant toutefois un petit avantage (0,3 point). La structure familiale exerce aussi un impact avec des scores meilleurs pour les élèves qui vivent avec leurs deux parents que pour les élèves qui vivent avec un seul de leurs deux parents³⁴ (écart de 0,6 point). Le fait que la mère ne sache pas lire (environ 25 % des cas) apparaît pénalisant pour la performance scolaire de l'enfant, l'écart d'avec le cas où la mère sait lire est de 0,9 points. Mais la variable sociale qui génère le plus de différenciation dans la performance scolaire de l'enfant est le quintile de niveau de vie de la famille; en effet, 2,5 points sépare la moyenne des élèves dont le niveau de vie de leur famille les situent dans le quintile (20 % de la population) le plus pauvre et ceux situés dans le quintile le plus riche de la population du pays. Cet écart qui représente 0,82 unité d'écart type est d'une ampleur tout à fait substantielle.

* Les variables de l'élève liées à son âge et à son cursus au cours du cycle de base font aussi des différences intéressantes à noter. En fait, les élèves n'ont pas tous le même âge en sixième année (34 % des élèves ont 13 ans et plus; 16 %, 14 et plus) et cela vient i) du fait que certains ont pu rentrer dans le cycle de base à 7 ans (c'est le cas d'environ 1 enfant sur 4 dans l'enquête), alors que certains ont pu connaître des redoublements de classe au cours du cycle de base (24 % des élèves de 6^{ème} année dans l'enquête ont redoublé une classe, 14 % en ont redoublé plusieurs).

Si on considère l'âge des élèves en 6^{ème} année, on mesure que plus les élèves sont âgés plus faible est leur score moyen global au test «Aferida». Si on contraste le score moyen des élèves de 11 ans (9,05) et celui des élèves de 14 ans (6,92), l'écart est de 2,03 points, représentant 0,71 unité d'écart type de la distribution du score global. Mais on peut aussi se poser la question de savoir dans quelle mesure ce moindre score est associé à une entrée tardive dans le cycle de base et à des redoublements en cours de cycle. Les estimations montrent que les deux facteurs jouent négativement sur les acquis en fin de ce cycle, mais que l'impact négatif tient sensiblement

³⁴. De façon peut être un peu inattendue, les enfants vivant dans un foyer qui ne compte aucun de leurs parents apparaît moins pénalisant que lorsqu'il n'y a qu'un seul parent.

plus aux redoublements de classe au cours du cycle de base (indice de disparité de 0,63) qu'aux conséquences d'une entrée plus tardive à l'école (valeur de 0,31 pour l'indice de disparité).

* En assurant la transition entre les variables individuelles et les variables scolaires, le fait que l'élève ait passé son test de 6^{ème} année dans tel concelho plutôt que dans tel autre est associé in fine à des disparités d'ampleur très substantielle dans le score moyen des élèves aux épreuves «Aferida»³⁵. Sur la base de cette distribution univariée, le score moyen des élèves du concelho de Sal est le plus élevé (9,77) des différents concelhos du pays alors que le score moyen des élèves de Santa Cruz est le plus faible (6,86), soit 2,9 points de moins, un écart qu'on peut juger d'une ampleur très substantielle. Les concelhos de Ribera Brava, Sao Vicente, Boa Vista et Ribera Grande ont des scores moyens parmi les meilleurs, alors que ceux des concelhos de Grande et Ribera Grande SN, Sao Domingos et Sao Lourenço ont, avec Santa Cruz, les scores les plus faibles

Les observations qui viennent d'être faites sont intéressantes, car quelles qu'en soient les raisons associées, c'est un fait que la performance d'apprentissages des élèves de Santa Cruz est par exemple spécialement basse. L'identification des raisons (notamment sociales) peut aider à comprendre, et c'est ce que nous tenterons maintenant de faire; mais comprendre ne doit pas prendre la forme d'«excuses» qui inviteraient à une forme de fatalisme; les enfants de Santa Cruz n'apprennent pas assez, et cela sans doute doit faire l'objet de mesures appropriées.

Cela dit, il faut toutefois considérer avec une certaine prudence des résultats basés sur la mesure univariée des différences, d'une part parce que des colinéarités peuvent exister entre variables et, d'autre part, parce qu'on n'a pas indiqué si ces écarts étaient ou non statistiquement significatifs. Pour ces deux raisons, il est utile maintenant de compléter l'analyse en ayant recours à des approches modélisées multivariées. Le tableau IV.4, ci-après, propose les résultats obtenus par une procédure de ce type.

On retrouve et confirme certains des constats faits sur la base des distributions univariées. En particulier le fait que, d'une certaine façon sans trop de surprise, les apprentissages en langue portugaise sont beaucoup plus sensibles aux caractéristiques individuelles sociales que ne le sont les apprentissages en mathématiques. Ce point est validé tant par le poids global d'explication par des variables des acquis dans les disciplines (respectivement 15,5 % pour le portugais et 5,1 % -une valeur très faible- pour les mathématiques) que par la valeur des coefficients par exemple du quintile 5 (+ riche) en référence au quintile 1 (+ pauvre) qui vaut 2,7 points en portugais mais seulement 1,2 points en mathématiques.

De façon plus spécifique, on retrouve le faible niveau des disparités selon le genre (non significatif pour les acquis en mathématiques) ou le poids négatif des redoublements de classe, un peu plus intense certes en portugais mais intense en fait pour les deux disciplines. Par ailleurs, cette approche valide bien que les enfants qui vivent avec leurs deux parents sont plus

³⁵. Celles-ci peuvent renvoyer à la fois (dans des proportions non définies, notamment dans le cadre de cette approche univariée) à des différences i) dans les caractéristiques sociales individuelles des élèves des écoles dans les différents concelhos, ii) dans le contexte social de celles-ci, et iii) dans leur capacité à impartir des connaissances aux élèves qui leur sont confiés.

performants à l'école mais ne valide pas l'idée émergente dans l'approche univariée qui suggérerait que les enfants élevés dans un milieu où leurs deux parents sont absents auraient de meilleurs résultats scolaires que s'il y a un de leurs deux parents dans le foyer où ils grandissent.

Tableau IV.4 : Modélisation multivariée de l'impact des variables sociales sur le score en 6^{ème} année, Aferida

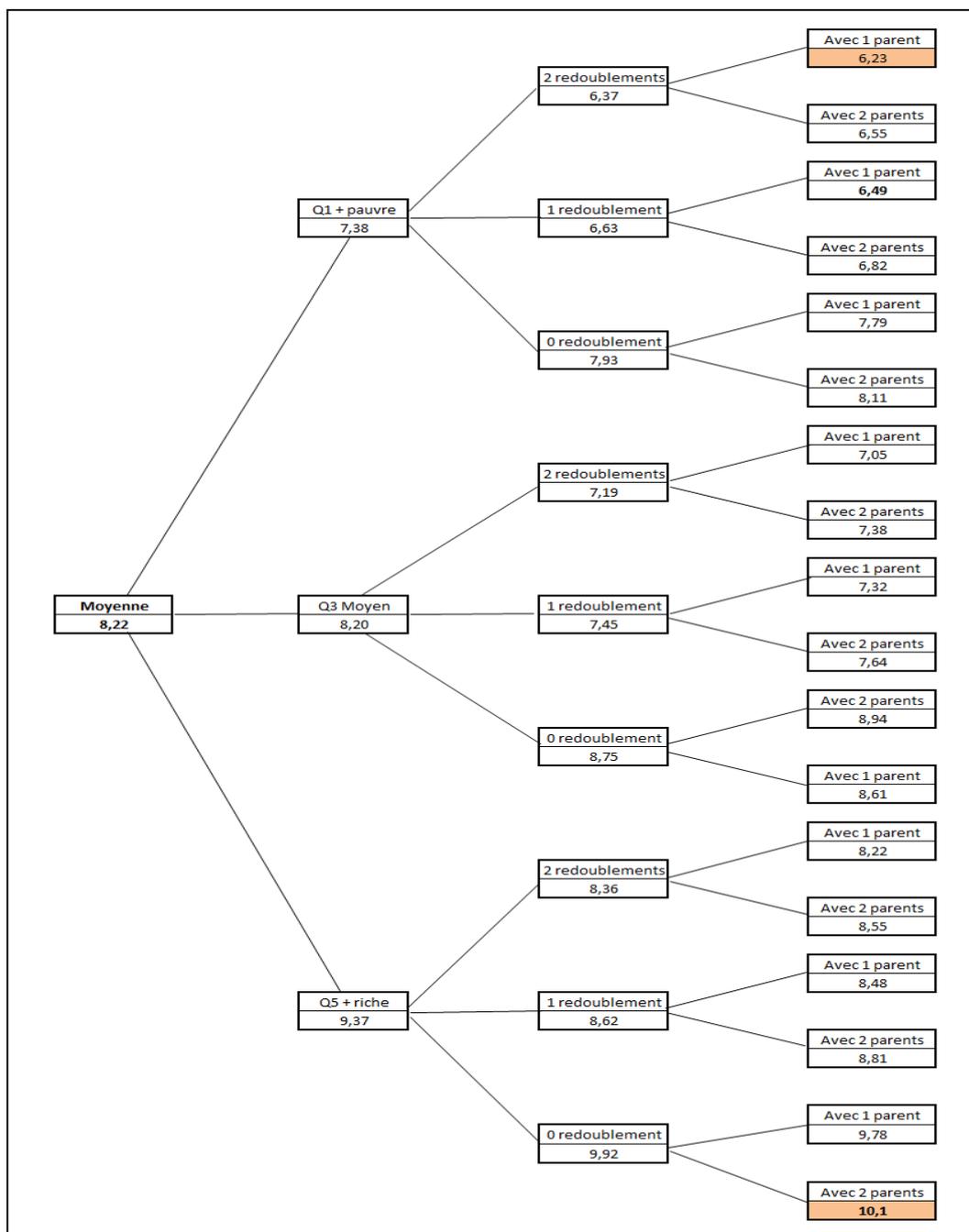
	Score total	Score Portugais	Score Mathématiques
Nombre d'observations	4 363	4 785	4 907
Constante	7,933***	7,305***	8,429***
Masculin	- 0,166*	- 0,407***	-
Quintile 1 + pauvre	-	-	-
Quintile 2	0,295**	0,538***	-
Quintile 3	0,826***	1,220***	0,243*
Quintile 4	1,397***	1,884***	0,724***
Quintile 5 + riche	1,990***	2,669***	1,239***
Vit sans aucun parent	- 0,667***	-	-
Vit avec 1 Parent/grand parent	- 0,326***	-	-
Vit avec 2 Parents	-	0,249**	0,363***
Mère ne sait pas lire	-	-	-
Mère sait lire	0,356***	0,394***	0,235*
Aucun redoublement cycle de base	-	-	-
Une année redoublée	- 1,298***	- 1,451***	- 1,099***
2 + années redoublées	- 1,561***	- 1,749***	- 1,375***
Redoublement inconnu	- 0,449**	- 0,492**	- 0,412*
Age d'entrée au cycle de base	-	- 0,257***	-
R ²	0,136	0,155	0,051

* significatif au seuil de 10 %; ** significatif au seuil de 5 %; *** significatif au seuil de 1 %

Mais il est probable que cette présentation formelle des résultats statistiques (tableau ci-dessus) ne parle pas vraiment à un lecteur non habitué à ces analyses modélisées; il est donc sans doute préférable de procéder par simulation numérique et de présenter les résultats sous forme d'une arborescence, qui plus est organisée de sorte à respecter la hiérarchie du poids des différents facteurs intervenant dans l'explication de la variabilité des scores individuels; cette arborescence (tableau IV.5, ci-après) a été construite sur le score global agrégé (portugais + mathématiques).

On mesure bien comment s'articulent et se cumulent les influences respectives des différentes variables considérées. Avec une valeur moyenne de 8,22, elle varie de 7,38 à 9,37 quand on passe du quintile 1 (+ pauvre) au quintile 5 (+ riche de la population). Cet écart de 2 points passe à 3,55 points avec la prise en considération additionnelle des redoublements au cours du cycle de base (6,37 en moyenne pour les élèves du premier quintile qui ont redoublé une classe dans le cycle de base, et 9,92 en moyenne pour les élèves du cinquième quintile ayant fait une scolarité de base sans redoublement). Et cet écart s'établit à 3,78 (une augmentation assez faible) si on prend en plus en compte la structure de la famille, et notamment en opposant les enfants élevés dans une famille qui comprend les deux parents de l'enfant et ceux élevés dans une famille qui ne comprend qu'un seul de ses deux parents.

Tableau IV.5 : Arborescence illustrant l'impact hiérarchisé des principales variables individuelles sur le score Aferida global en 6ème année d'études



III.2.2 Les différenciations de performances entre les écoles

Au-delà de leurs caractéristiques sociales génériques individuelles, i) les élèves ont bien sûr des caractéristiques fondamentalement personnelles (des capacités, des intérêts, une personnalité, ...) qui les distinguent et qui les rendent plus ou moins performants au plan scolaire, mais ii) ils ont aussi été scolarisés dans des établissements scolaires qui peuvent être eux-mêmes plus ou moins performants pour impartir aux élèves les connaissances identifiées dans les programmes d'enseignement.

Plusieurs niveaux de différences entre établissements scolaires peuvent alors être identifiés :

* le premier niveau peut être qualifié de «brut»; il correspond à la mesure directe du niveau moyen d'acquisitions des élèves des établissements, sachant que des écarts pouvant alors exister entre eux;

* le second niveau vise à distinguer dans ces mesures brutes d'une part ce qui pourrait tenir aux caractéristiques sociales plus ou moins favorables du public de chaque établissement et, d'autre part, ce qui pourrait tenir à la qualité service effectivement offert au niveau local, sachant que cette dernière peut, elle-même, tenir aux conditions objectives dérivant des ressources disponibles et à la capacité propre de chaque établissement au niveau local à impartir les contenus de programme aux élèves qu'il scolarise .

Pour conduire ces analyses, il y a été nécessaire de faire un travail préalable pour mieux assurer l'identification des établissements dans la base Aferida³⁶. Il ressort ainsi qu'au lieu des 360 dénominations différentes pour les établissements, il n'y a en fait que 180 établissements du cycle de base. Par ailleurs, pour le traitement des écoles, nous avons réduit cet échantillon aux 87 établissements comptant plus de 20 élèves pour éviter de calculer des moyennes sur des nombres trop petits d'élèves.

Sur cette base, trois traitements statistiques joints et complémentaires ont été réalisés :

i) un premier modèle comporte uniquement les caractéristiques personnelles et sociales des élèves;

ii) un second prend en compte à la fois ces caractéristiques et celles des facteurs de l'organisation scolaire;

iii) un troisième modèle remplace les facteurs de l'organisation des écoles par une batterie de variables muettes d'écoles. Cette spécification permet de mesurer les différenciations inter-écoles qui tiennent à la fois aux facteurs d'organisation scolaire et à la façon dont chaque école les transforme en apprentissages chez ses élèves.

Le tableau IV.6, ci-après, propose les valeurs R^2 (part de la variance du score qui consolide les scores individuels en langue portugaise et en mathématiques) dans ces trois modèles.

³⁶. Dans les bases de données Aferida, l'identification des établissements n'est pas aisée car on ne connaît que leur nom sachant qu'un même nom peut être orthographié de façon différenciée (avec une majuscule ou sans majuscule, avec ou sans tiret pour les noms composés, avec deux n ou un seul pour tel nom particulier, ...). Un travail a donc été nécessaire pour regrouper les variantes dans les dénominations et pour donner un code à chaque établissement (le code de la base des statistiques scolaires a ainsi été retenu).

Tableau IV.6 : Part de variance du score global dans trois spécifications, identification des effets-écoles (base Aferida, 2010)

Spécification	Variables sociales (a)	Variables sociales + scolaires (b)	Variables sociales + muettes d'écoles (c)
R ² de la spécification (%)	10,8	12,2	20,9
Différentiel de R ² (%)		[(b) – (a)]	[(c) – (a)]
		1,4	10,1

Ces chiffres montrent d'abord (et sans surprise dans ce genre d'analyse) qu'au-delà de leurs catégories personnelles et sociales d'appartenance, les élèves ont des caractéristiques véritablement personnelles (capacités cognitives et fonctionnelles) qui comptent beaucoup dans leur réussite scolaire. La prise en compte des caractéristiques sociales formelles (catégorie de revenu, genre, ...) compte bien de façon significative; mais la part de variance expliquée par ces variables reste modérée (10,8 %)

La prise en compte additionnelle des facteurs logistiques de l'organisation scolaire (statut ou catégorie des enseignants, taille des classes³⁷, disponibilité des intrants pédagogiques, ..) n'apporte qu'un gain spécifique d'explication extrêmement faible [1,4 % = (12,2 % - 10,8 %)] manifestant en fait une quasi indépendance des ressources formelles mobilisées dans une école³⁸ est par rapport aux résultats des élèves qui y sont scolarisés.

La troisième spécification remplace les variables caractéristiques formelles de l'organisation scolaire de chaque école par une batterie de variables muettes, chacune identifiant la scolarisation au sein d'une école particulière. De par la construction de telles variables, l'effet école incorpore l'ensemble des «aspects» qui, au sein de chaque école font des différences sur les apprentissages des élèves. Ces aspects concernent de façon jointe à la fois des différences entre écoles dans les facteurs formels de l'organisation scolaire (qui ont été examinés au point précédent), et des différences entre écoles dans l'ensemble des pratiques organisationnelles et pédagogiques, qui dans la quotidienneté du fonctionnement des écoles/classes et tout au long de l'année, font des différences sur les apprentissages des élèves.

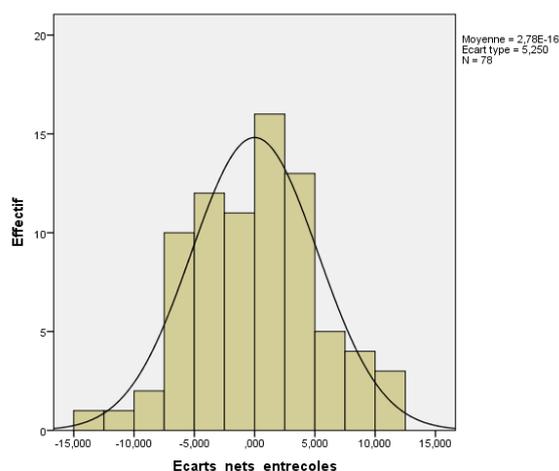
Les résultats obtenus selon cette dernière spécification [modèle (c), tableau IV.6, ci-dessus] font état d'une part R² de variance expliquée de 20,9 %, mesurant un gain de 10,1 points par référence au modèle (a). Par définition, ces 10,1 points se distribuent entre 1,4 points pour l'impact des facteurs formels de l'organisation scolaire (ceux qui correspondent aux ressources financières mobilisées) et 8,7 points (10,1 % - 1,4 %) pour celui de ces facteurs qualitatifs qui caractérisent au sens large la façon dont les écoles utilisent les ressources formelles qui leur sont allouées par l'administration pour les transformer en résultats tangibles d'apprentissages chez leurs élèves. Cela signifie que la façon dont les écoles utilisent leurs ressources pour produire des résultats chez leurs élèves a 6,2 fois plus d'importance que les ressources elles-mêmes.

³⁷. Cet indicateur varie pourtant sur une plage allant plus ou moins de 15 à 35 entre les écoles de l'échantillon étudié; et les analyses montrent que ceci n'a en fait pratiquement aucune incidence sur le niveau effectif d'apprentissage des élèves.

³⁸. Il est ainsi estimé que le coût salarial unitaire global (qui représente plus de 90 % des coûts constatés dans une école) varie, sur l'échantillon de 2010, de 16 000 à 40 000 ECV.

Une conséquence illustrative de cet état de chose est que des écarts nets (quand on raisonne pour des publics d'élèves comparables au plan social et pour des niveaux de ressources également comparables) d'ampleur jugée importante sont constatées dans le niveau moyen d'acquisitions des élèves au sein des écoles de l'échantillon dans lesquelles au moins 20 élèves ont été évalués dans l'enquête Aferida. Le graphique IV.4, ci-après, illustre l'ampleur des écarts (ramenés conventionnellement à une moyenne nulle) entre les écoles de l'échantillon analysé.

Graphique IV.4 : Distribution des écarts nets entre écoles (moyenne 0, base), Aferida, 2010



Il convient dès l'abord d'indiquer que l'échelle de ces écarts entre écoles renvoie à celle conventionnellement choisie (valeur 15) pour l'écart-type de la distribution des scores des élèves aux épreuves-tests (portugais et mathématiques) administrées aux élèves. C'est donc en référence à cet écart-type des scores interindividuels que peuvent s'apprécier les écarts inter-écoles fondamentales proposés dans le graphique ci-dessus. Et à l'aune de cette mesure, il est clair que les écarts nets (en contrôlant les moyens des écoles et les caractéristiques sociales de leurs élèves) entre les écoles primaires du pays sont très substantiels puisqu'ils s'inscrivent sur une plage d'environ 22 points, représentant 1,5 unité de l'écart-type du score de référence³⁹. Ce ne sont pas du tout des différences (nettes) anecdotiques du fait de leur ampleur avérée.

Les résultats établis dans ce chapitre suggèrent trois types de conclusions provisoires :

- i) la première est que, selon l'instrument Aferida (toutefois non comparatif au plan international), il y aurait en moyenne des lacunes significatives dans la qualité des services éducatifs offerts au cycle fondamental, sachant que ce constat est aussi relayé par les difficultés de nombreux sortants du fondamental à faire une scolarité réussie en secondaire, notamment dans son premier cycle (nombreux redoublements et abandons);
- ii) la seconde conclusion est qu'à cette moyenne globale faible sont associées des disparités nettes d'ampleur notable entre écoles. Dans la mesure où l'équité est

³⁹. A titre d'illustration, c'est d'une ampleur comparable entre le score moyen des pays les plus performants et le score moyen des pays qui le sont le moins, dans le cadre d'une évaluation internationale comparative genre PISA.

forcément une considération importante dans le contexte scolaire, ces différences notables entre écoles est une matière de concernement.

iii) la troisième conclusion est à la fois le faible impact des ressources d'une école sur les résultats d'apprentissage des élèves qui y sont scolarisés et l'impact beaucoup plus substantiel des pratiques qualitatives mises en œuvre localement pour les utiliser. Cela suggère de façon nette⁴⁰ que, s'il y a probablement bien matière à améliorer le niveau effectif des apprentissages des élèves du cycle fondamental, ce n'est pas en augmentant le volume des ressources qu'il est le plus pertinent d'intervenir pour améliorer la qualité des services offerts dans l'enseignement fondamental au Cabo Verde. Une combinaison d'une meilleure préparation langagière et cognitive des jeunes avant leur accès au fondamental et, surtout, une meilleure gestion pédagogique des écoles au cours du cycle fondamentale, dans la perspective de faire en sorte que les écoles situées dans la partie gauche du graphique IV.4 modifient leurs pratiques pour qu'elles améliorent significativement leurs performances. Ces aspects seront repris dans le chapitre 6 de ce rapport, consacré plus particulièrement aux questions gestionnaires (administratives et pédagogiques).

IV. Perspective longitudinale de l'articulation entre le fondamental et le secondaire

IV.1 **Problématique visée**

La question a été identifiée dans le chapitre II de ce rapport avec d'une part une situation apparemment favorable dans les paramètres de flux d'élèves au fondamental (faible fréquence des redoublements de classe et forte rétention des élèves en cours de cycle) et d'autre part une situation qui se dégrade fortement dans le secondaire avec des redoublements de classe qui deviennent très importants (notamment dans le premier cycle) et des niveaux très élevés d'abandon des études.

Ces dernières observations concernant le secondaire caractérisent des dysfonctionnements très significatifs dans les deux premiers cycles secondaires, sachant que ces difficultés apparaissent bien structurelles en ce sens qu'elles perdurent depuis de nombreuses années. Cela en appelle à la recherche des dispositions de politique éducative qui améliorerait significativement la situation des flux dans le secondaire. Cette recherche des dispositions appropriées en appelle elle-même à une meilleure compréhension des raisons et facteurs qui pourraient expliquer ce qui est seulement pour le moment constaté. De façon générale, deux groupes de raisons sont susceptibles, ensemble, de rendre compte des difficultés identifiées :

i) la première a trait au **fonctionnement du cycle fondamental**. On sait en effet que les apprentissages des élèves se construisent fondamentalement selon un processus séquentiel et cumulatif dans lequel les acquis à construire lors d'une séquence donnée d'apprentissage s'appuient sur la nature et la qualité des acquis antérieurs. Dans ce cadre de réflexion, on serait amené à faire l'hypothèse que les difficultés rencontrées en termes de flux i) renvoient à des difficultés d'apprentissage des élèves et ii) que ces difficultés d'apprentissage au secondaire

⁴⁰. Dans le cadre des technologies éducatives mises en œuvre

(notamment dans le premier de ses trois cycles) renvoient à des insuffisances dans les apprentissages effectués au cycle fondamental (rappelons en effet les résultats des travaux effectués sur la base Aferida -tableau IV.2- qui suggéraient qu'une quasi moitié de la population enquêtée avait des niveaux d'acquisitions qui pouvaient normativement être jugés de «préoccupants»).

On pourrait alors être dans une configuration dans laquelle les contenus de programme du premier cycle secondaire étaient tels qu'ils faisaient comme si les acquis anticipés par les élèves au fondamental avaient effectivement été construits, alors que ce n'était en réalité que très insuffisamment le cas. La rencontre des ambitions des contenus de programmes du secondaire et de l'insuffisante préparation d'une forte proportion des élèves pour les aborder, conduirait alors à des échecs nombreux, dont les redoublements et les abandons seraient surtout des marqueurs.

ii) le second groupe de raisons concernerait **le fonctionnement du secondaire**, en lui-même, et notamment du premier de ses trois cycles; deux dimensions peuvent alors être potentiellement considérées : la première peut avoir trait aux modes d'organisation des études et à la mobilisation des intrants appropriés (à titre de référence, on avait par exemple identifié dans le chapitre III de ce rapport que les dépenses de fonctionnement pédagogique étaient spécialement faibles); la seconde direction possible est qu'il est possible que d'une façon générale, les contenus de programme du secondaire soient (trop) ambitieux, notamment dans le premier cycle et en relation avec le niveau effectif des acquis des élèves qui sortent du cycle primaire⁴¹.

On mesure alors qu'il serait intéressant d'estimer un genre de relation conceptuelle du type suivant :

Acquis en secondaire = f (caractéristiques des élèves, acquis en primaire, fonctionnement du secondaire)

De façon générique, il s'agit de viser d'abord la séparation entre ce qui est attaché respectivement au primaire (acquis) et au secondaire (fonctionnement). Concernant les acquis du primaire, il est possible que, du portugais et des mathématiques, une des deux matières soit plus prédictive des difficultés rencontrées au secondaire que l'autre; et ce serait évidemment bien de le mesurer⁴².

IV.2 Description du dispositif empirique mis en place

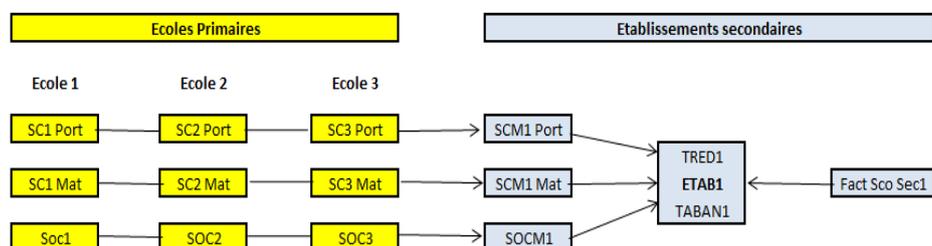
L'idée de base est de profiter des données de l'enquête Aferida de 2010 qui couvre une proportion assez forte des écoles fondamentales du pays et de se servir des scores des élèves (portugais et mathématiques) et de leurs caractéristiques sociales comme éléments initiaux pour rendre compte des scolarités dans le secondaire. Comme il n'est pas paru possible de faire un

⁴¹. Mais la question pourrait sans doute être posée de manière plus large en considérant que le cycle secondaire est organisé sur 6 années à Cabo Verde, alors que la plupart des pays allouent 7 années au secondaire.

⁴². On pourra aussi se demander s'il existe un niveau minimal des acquis du primaire (en distinguant les mathématiques et le portugais) pour aborder de façon favorable le cycle secondaire. Quelle proportion des élèves sont en dessous ce seuil de référence à l'entrée en primaire ?

suivi individuel de ces jeunes dans leur scolarité secondaire, le dispositif a été organisé comme suit (figure IV.5, ci-après) :

Figure IV.5 : Synoptique de l'organisation du travail d'articulation fondamental-secondaire



On trouve dans la partie gauche de la figure les informations issues de l'enquête Aferida de 2010, à savoir le score moyen en langue portugaise (SC1 Port), le score moyen en mathématiques (SC1Mat) et les caractéristiques sociales (SOC1) pour l'école primaire 1. On trouve aussi ces mêmes informations pour les écoles primaires 2 et 3, sachant que ces trois écoles primaires (en jaune) alimentent principalement le même établissement secondaire ETAB1 (en bleu dans la partie droite de la figure). Dans la figure, un seul établissement secondaire (ETAB1) est représenté avec les différentes écoles fondamentales qui l'alimentent. Au-delà de cette structuration pour cet établissement secondaire particulier, la même procédure est reprise pour chacun (tous) les établissements secondaires du pays.

La consolidation des chiffres des trois écoles primaires permet d'identifier respectivement les deux scores SCM1 Port (langue portugaise) et SCM1 Mat (mathématiques) ainsi que le paramètre SOCM1 mesurant la dimension sociale, définissant ensemble les composantes scolaires et sociales qui caractérisent le public de élèves à l'entrée dans l'enseignement secondaire dans l'établissement ETAB1 en 2010.

Ces informations étant construites, on peut maintenant considérer la performance des élèves des différents établissements secondaires sur les deux premiers cycles; dans l'idéal on souhaiterait disposer à la fois i) des acquis des élèves dans les différentes disciplines (et identifier celles qui s'avèrent les plus sélectives), et ii) de leur parcours scolaire, caractérisé par des fréquences de redoublements et d'abandons plus ou moins élevées. Malheureusement, on ne dispose pas dans le contexte de Cabo Verde (ce qui constitue d'ailleurs une faiblesse pour le fonctionnement du système) de mesure des acquisitions des élèves qui ait une valeur comparative, les évaluations étant faites dans chaque établissement sans norme réelle entre eux.

On devra donc se contenter de la mesure de la fréquence des redoublements et des abandons; on notera toutefois que si ces indicateurs sont d'une qualité meilleure que celle des notes données dans un contexte local (choix des épreuves, barèmes de notation), le redoublement n'est pas totalement exempt de cette difficulté. Un indicateur composite agrégeant la fréquence des redoublements et des abandons sera construit, et utilisé en tant que variable de résultat dont l'analyse cherchera à rendre compte.

Les informations sur les ressources et les modalités de fonctionnement de chaque établissement (taille moyenne des classes, niveau de qualification des enseignants, qualité des bâtiments, ...) complètent les données qui vont servir à l'analyse. L'analyse statistique schématisée dans le bloc bleu de la figure ci-dessus peut alors être conduite selon la forme générique suivante.

$$RED/ABAN_i = f(SCM_i \text{ Port}, SCM_i \text{ Mat}, SOCM_i, \text{Fac Sco}_i)$$

IV.3 Les analyses effectuées et les conclusions qui semblent émerger

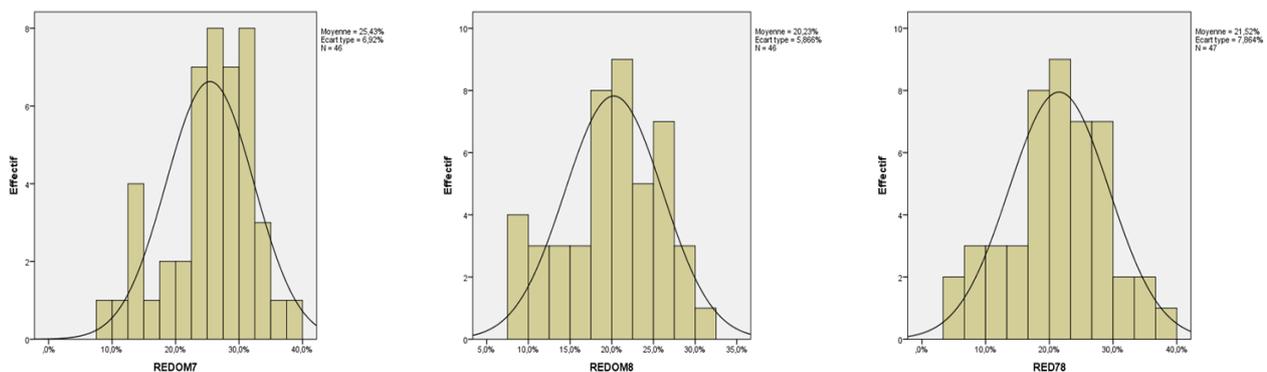
Avant de présenter les résultats de l'analyse statistique proprement dite, il peut être utile de donner quelques informations sur les domaines de disparités entre établissements secondaires.

IV.3.1 Des disparités entre établissements secondaires au plan des flux d'élèves

Comme cela a déjà été noté, l'absence de mesure comparative fiable des apprentissages au cycle secondaire invite à évaluer la performance des différents établissements sur la base i) de la fréquence des redoublements en 7^{ème} et 8^{ème} année d'études, et ii) de celle des abandons au cours du premier sous-cycle secondaire. Cela dit la validité de ces aspects comme base comparative n'est pas parfaite non ^plus dans la mesure où cela se décide pour partie au sein de l'établissement secondaire sans réelle régulation d'ensemble; ainsi, la littérature souligne le cas d'établissements qui ont des élèves faibles qui (peut-être de façon implicite) adoptent des exigences inférieures à celle d'établissements qui scolarisent des élèves de caractéristiques plus favorables et qui peuvent avoir tendance à se comporter de manière plus élitiste.

Avec ces aspects en mémoire, nous décrivons ci-après ces statistiques en examinant notamment l'ampleur de leurs disparités entre les différents établissements secondaires du pays. En termes de valeur moyenne, les chiffres sont de 25 % pour la fréquence des redoublements en 7^{ème} année et de 20 % en 8^{ème} année; on mesure aussi, qu'en moyenne, 20 % des inscrits en 7^{ème} année d'études mettent un terme à leurs études en cours ou en fin de cette classe. Mais ces moyennes globales cachent l'existence d'une assez substantielle variété entre les établissements comme l'illustrent respectivement les graphiques IV.6, ci-après, pour la fréquence des redoublements dans les deux premières classes secondaires, et le graphique IV.7 pour celle des abandons au cours du premier sous-cycle secondaire.

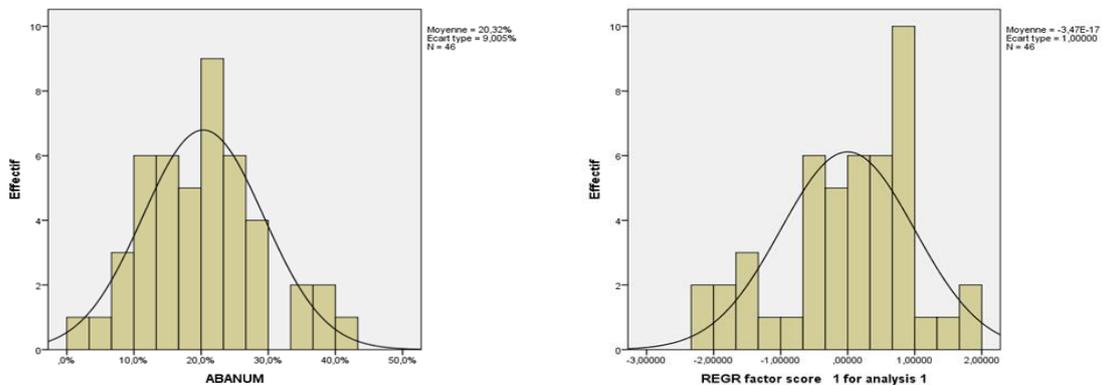
Graphique IV.6 : Distribution des taux de redoublement (7^{ème} et 8^{ème} année) par établissement



Dans chacune des deux années d'études, la plage de variation du taux de redoublement est large, allant plus ou moins de 10 à 40 % pour la 7^{ème} année et de 10 à 30 % pour la 8^{ème} année d'études. Cette variabilité est très substantielle; et un observateur distant pourrait même être tenté de suggérer que cela manifeste un pilotage insuffisant de la part de l'administration nationale de l'éducation. La troisième distribution (dans la droite du graphique IV.6) correspond à une consolidation de la fréquence des redoublements pour les deux premières années d'études secondaire entre les différents établissements du pays.

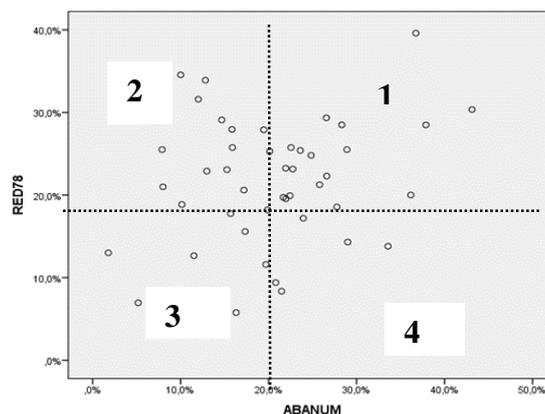
Une configuration plus ou moins semblable est observée pour la distribution du taux d'abandon au cours du 1^{er} cycle secondaire, comme cela est visible dans la distribution située dans la partie gauche du graphique IV.7; avec des taux constatés qui s'échelonnent entre 5 et 40 %.

Graphique IV.7 : Distribution du taux d'abandon au cours du 1^{er} sous-cycle secondaire et d'un indice factoriel qui consolide redoublements et abandons par établissement



Alors que la corrélation est positive et assez intense entre les fréquences de redoublements des deux classes considérées, la relation entre la fréquence des redoublements et l'intensité des abandons est beaucoup plus faible. On identifie ainsi des établissements secondaires qui ont à la fois des redoublements et des abandons nombreux (quadrant 1 dans le graphique IV.8, ci-après) ou des redoublements et des abandons assez peu fréquents (quadrant 3), mais aussi des situations «mixtes» combinant redoublements forts et abandons faibles, ou l'inverse.

Graphique IV.8 : Fréquence des redoublements en 7^{ème} 8^{ème} année et des abandons entre ces classes au niveau des établissements



Dans la perspective de consolider, au niveau de chaque établissement secondaire, la fréquence des redoublements dans chacune des deux classes (7^{ème} et 8^{ème} années) et celle des abandons entre elles, un indice factoriel a été construit; il est supposé synthétiser le degré de difficulté plus ou moins intense des différents établissements du pays en matière de flux d'élèves dans le premier sous-cycle secondaire. La distribution de cet indice synthétique entre les établissements est représentée dans la partie droite du graphique IV.7 ci-dessus. On constate aussi l'existence d'une substantielle variabilité de cet indice d'un établissement à l'autre.

IV.3.2 Des établissements secondaires aux publics différenciés

Des disparités inter-établissements préexistent au moment de l'accès des élèves au cycle secondaire. Elles s'imposent à ces établissements, et elles peuvent notamment se lire i) dans le niveau scolaire des élèves, en général et de façon éventuellement plus spécifique dans le domaine de la langue portugaise et des mathématiques et ii) dans leur niveau social. On peut à priori s'attendre à ce qu'il soit plus difficile, toutes choses égales par ailleurs, d'obtenir de bons résultats dans le cadre du secondaire que les caractéristiques initiales du public des élèves d'un établissement secondaire (sa «matière première») soit plus difficile (niveau scolaire faible, niveau social défavorisé). Rappelons que ces informations (acquisitions scolaires et niveau de richesse de la famille) sont prélevées de la base Aferida de 2010; les indicateurs sont estimés comme la moyenne des caractéristiques des élèves de chaque école fondamentale qui alimente de façon «normale» chaque établissement scolaire du pays. L'enquête de 2010 permettait de connaître pour chaque élève de 6^{ème} année enquêté d'une part le quintile de niveau de vie de sa famille ainsi que, d'autre part, son score aux épreuves administrées en langue portugaise et en mathématiques.

*** L'existence de disparités sociales significatives dans le public des établissements secondaires**

En consolidant la population des élèves des écoles fondamentales enquêtés dans le dispositif Aferida, selon l'établissement secondaire où ils sont censés être ultérieurement scolarisés, on peut disposer d'une estimation raisonnable de la distribution sociale du public des élèves des structures secondaires à l'entrée en 7^{ème} année d'études (dans la mesure complémentaire où il a été estimé par ailleurs qu'environ 90 % des sortants du fondamental poursuivaient leurs études dans le secondaire).

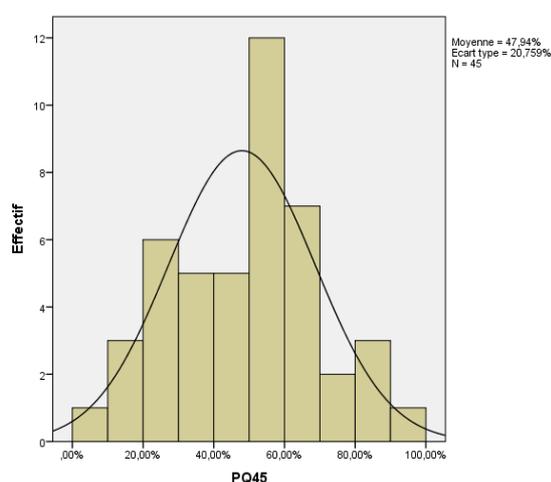
La mesure du milieu social considérée dans l'enquête Aferida prend la forme du quintile de niveau de vie (estimé de façon factorielle sur la base des éléments d'actifs possédés par la famille et de certaines de ses conditions de vie). Cette distribution consolidée, associée à chaque établissement secondaire peut alors être caractérisée par un indicateur unique. Trois indicateurs ont ainsi été construits : i) le premier mesure la proportion des élèves appartenant aux deux quintiles (40 %) les plus «pauvres»; ii) le second procède de même en ciblant les deux quintiles les plus «riches», et iii) le troisième mesure la valeur moyenne du chiffre identifiant le quintile de chaque élève associé à chaque structure secondaire. Alors que les deux premiers indicateurs ont chacun une valeur numérique comprise entre 0 et 100 %, le troisième varie (de façon continue) entre 1 (cas où tous les élèves considérés seraient pauvres) et 5 (cas où, au contraire, tous les élèves considérés seraient riches).

Sur le plan pratique, ces procédures ont été appliquées à l'ensemble des élèves pris en compte dans l'enquête Aferida; ceci a permis des mesures raisonnables des indicateurs visés pour la plupart des établissements secondaires; mais deux établissements secondaires n'ont toutefois pas été pu faire l'objet d'une mesure considérée comme acceptable eu égard au nombre trop petit des élèves concernés dans l'enquête Aferida.

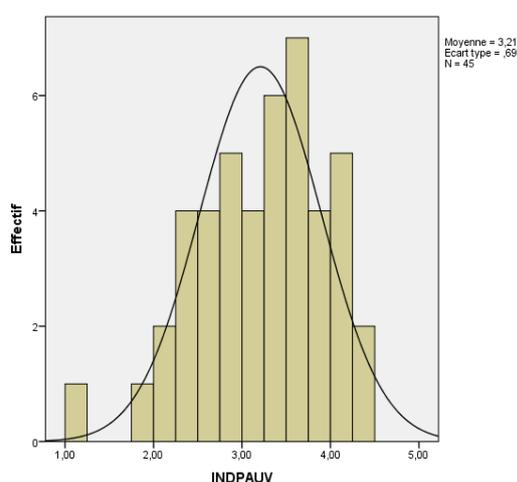
Les mesures numériques constatées montrent une dispersion forte des indicateurs sociaux associés à chaque établissement secondaire. La tonalité sociale du public des élèves lors de leur accès au secondaire est donc très différenciée entre les différents écoles secondaires du pays. Cet aspect est clairement identifiable dans les deux histogrammes proposés dans le graphique IV.9, ci-après).

Graphique IV.9 : Distribution des indicateurs de tonalité sociale des établissements secondaires

Proportion des élèves des quintiles 4 et 5



Indice synthétique global de niveau de vie



On identifie bien une forte diversité de la tonalité des sociale des établissements scolaires avec d'un côté des établissements tels que «Jorge Barbosa», «Salesiana» ou «Amor de Deus» dans lesquels le public est globalement socialement favorisé, et, de l'autre, des établissements tels que «Chão Bom», «Alberto Gonçalves» ou «Salineiro» qui recrutent des publics d'élèves beaucoup plus populaires⁴³.

* L'existence de disparités notables entre établissements secondaires quant au niveau scolaire du public des élèves qu'ils accueillent

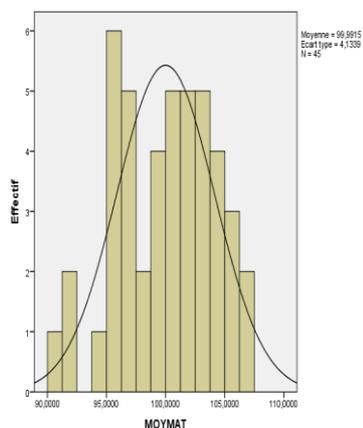
L'application de la même approche pour le niveau scolaire des élèves à l'entrée dans les différents établissements secondaires permet l'estimation de la distribution du score des élèves en mathématiques et en langue portugaise à l'entrée dans le secondaire selon les différents établissements; distribution qui peut, elle-même être synthétisée pour chacun d'entre eux par une valeur moyenne (conventionnellement fixée à 100) et une dispersion (écart-type, conventionnellement fixé à 15). On obtient ainsi un paysage dans lequel on constate l'existence

⁴³. Le rédacteur de ce rapport ne connaît pas ces établissements, mais il est «rassurant» que ceux qui connaissent le système éducatif capverdien «de l'intérieur», d'une certaine façon, «valident» ex-post cette catégorisation.

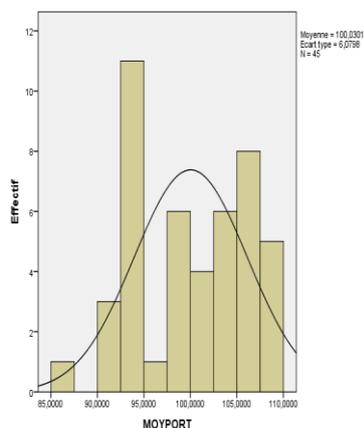
d'une diversité notable entre les établissements secondaires du pays comme en attestent les histogrammes proposés dans le graphique IV.10, ci-après.

Graphique IV.10: Diversité du niveau scolaire moyen des élèves des établissements secondaires

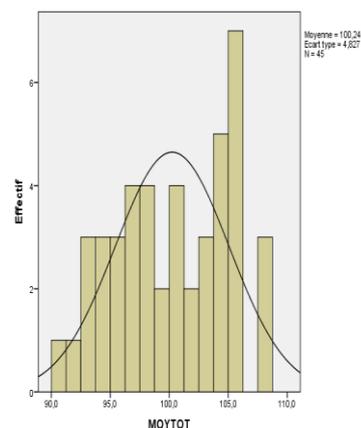
Moyenne de mathématiques



Moyenne de Portugais



Moyenne globale



Cette diversité entre les établissements secondaires dans le niveau de leurs élèves lorsqu'ils accèdent au cycle secondaire se manifeste à la fois pour les acquis en mathématiques et en langue portugaise. Les écarts entre établissements s'inscrivent sur une plage allant de 91 à 107 (16 points d'écart) pour les mathématiques et de 86 à 109 (23 points d'écart) pour la langue portugaise (la dispersion entre les valeurs moyennes attachées aux établissements secondaires est donc plus forte pour la langue portugaise que pour les mathématiques).

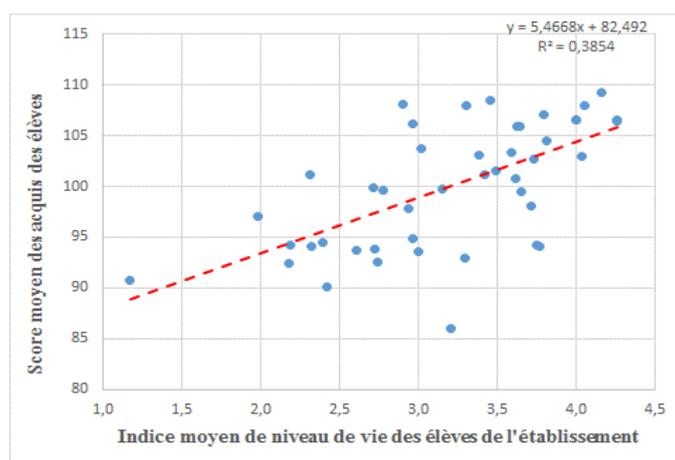
On note par ailleurs (et sans surprise) que les établissements qui ont une meilleure (moins bonne) performance dans une des deux disciplines tendent aussi à présenter une meilleure (moins bonne) performance dans l'autre. Le R^2 de la relation entre ces deux grandeurs sur données d'établissements est de 0,56, ce qui est substantielle, tout en laissant un certain degré de spécificité disciplinaire pour la performance des élèves des différents établissements secondaires.

*** Des disparités sociales et scolaires qui ont tendance à se cumuler**

Il est d'abord intéressant de constater l'existence d'une association significative entre les indices caractérisant la tonalité sociale du public des élèves d'un établissement et les scores moyens d'acquis de ses élèves; ce genre d'association ne constitue bien sûr pas une surprise par référence à ce qui est observé en général dans la plupart des autres pays. Cela vaut certes pour la relation entre la tonalité sociale et les acquis en mathématiques (avec un R^2 de 0,26); mais cela vaut avec une intensité sensiblement plus forte (R^2 de 0,48) pour ce qui est de la relation avec le score en langue portugaise. Ce pattern est cohérent avec ce qui a été trouvé dans d'autre pays, où on identifie, en général, que les apprentissages en langue sont plus marqués par l'appartenance sociale des élèves que ne le sont ceux en mathématiques. La consolidation du score dans les deux disciplines montre sans surprise une relation intermédiaire (R^2 de 0,38) avec la dimension sociale.

C'est donc bien au total à un cumul des disparités inter-établissements aux plans social et scolaire auquel nous assistons; les établissements secondaires socialement favorisés (défavorisés) ayant bien tendance à avoir aussi de meilleurs (moins bons) niveaux moyens de la performance scolaire de leurs élèves lorsqu'ils abordent le cycle d'études. Le graphique IV.11, ci-après permet d'illustrer ce pattern.

Graphique IV.11: Cumul de difficultés sociales et scolaires dans les établissements secondaires



On identifie bien le pattern global qui caractérise la distribution des points représentant, pour chaque établissement secondaire, le couple tonalité sociale (la valeur de l'indicateur augmente lorsqu'elle est plus favorable) et niveau moyen des acquis des élèves lors de leur accès au cycle secondaire. La relation est positive et statistiquement bien significative, mais elle identifie davantage une tendance globale qu'une relation mécanique entre les deux grandeurs. Mais, en se situant sur la droite de tendance, on cible bien des situations très contrastées. Ainsi, à titre illustratif, on peut d'un côté identifier l'école secondaire «Chão Bom» qui cumule un très faible niveau d'acquisition moyen (92) et la tonalité sociale la plus défavorisée (1,2), alors que d'un autre côté, on identifie l'école secondaire «Amor de Deus» dont les élèves ont un niveau moyen à l'entrée en secondaire estimé à 106 (14 points de plus que celui de Chão Bom) et un indicateur de tonalité sociale qui se situe à 4 (caractérisant un public d'élèves socialement très favorisés).

IV.3.3 Des établissements secondaires aux modes d'organisation différenciés

Les ressources (humaines, organisationnelles, financières) dont les établissements secondaires peuvent disposer sont éventuellement susceptibles de varier d'un établissement à l'autre sur l'étendue du pays. Des questions légitimes, tant dans une perspective descriptive que pour nourrir la réflexion pour l'action, sont alors i) de mesurer qu'elle est l'ampleur de ces différenciations inter-établissements, ii) d'examiner dans quelle mesure ces disparités sont, ou non, compensatrices des difficultés potentielles concernant le public des élèves des différents établissements, et ultérieurement iii) d'évaluer l'impact des conditions d'enseignement dans leur dimension logistique sur le niveau différencié des performances des élèves scolarisés dans ces différents établissements secondaires. Nous abordons les deux premiers de ces points dans cette sous-section, pour considérer de façon plus spécifique l'identification d'éléments de réponse au troisième point dans la sous-section (IV.3.4) plus avant dans ce chapitre.

Le fichier des statistiques scolaires offre des éléments descriptifs sur les modes logistiques d'organisation des différents établissements secondaires; on ne peut certes pas distinguer les cycles, mais la perspective globale est tout de même susceptible de donner des indications intéressantes. On dispose essentiellement de trois types d'information, à savoir i) le rapport élèves-professeurs, ii) la qualification formelle et le statut des enseignants et iii) des données sur les infrastructures ou équipement existant dans l'établissement.

* Pour ce qui est du rapport élèves-professeurs, sa moyenne sur l'ensemble des établissements est de 17,8 (respectivement 15,3 pour les établissements qui offrent seulement le premier cycle secondaire et 18,3 pour les autres). La dispersion autour de la moyenne est aussi assez substantielle dans la mesure où cette statistique s'étage entre 7 et 25 entre les différents établissements.

* Concernant les caractéristiques des enseignants, on compte que **la proportion de femmes** est en moyenne de l'ordre de 45 %, sachant que cette statistique varie sur une plage allant de 10 à 70 % selon les établissements. En outre, on compte que 63 % des enseignants sont **titulaires d'au moins la licence**, indiquant par complémentarité que 37 % des professeurs ont un niveau inférieur à cette référence; en portant cette statistique au plan des établissements individuels, on note que la proportion des enseignants qui ont un diplôme inférieur à la licence peut varier de 11 à 75 % selon l'établissement, suggérant ainsi des conditions qualitatives d'encadrement variables dans les différents lieux d'enseignement.

De façon complémentaire, **le niveau professionnel moyen des enseignants** fait montre aussi d'une grande variété d'un établissement à l'autre. Ainsi, alors que la moyenne de la proportion des enseignants de catégorie inférieure ou égale à 7 est environ de 28 % sur l'ensemble des établissements secondaires du pays, elle varie de 0 à 73 % entre les établissements les plus distincts sur ce plan; de même, si la proportion des enseignants de la catégorie 9 (la plus élevée) s'établit en moyenne à 42 %, elle vaut en fait entre 19 et 67 % selon les établissements.

Un indicateur synthétique du niveau professionnel global des enseignants d'un établissement a été construit; il varie de la valeur 1, si tous les enseignants de l'établissement sont au niveau minimum, à 4 si tous les enseignants sont au niveau de qualification professionnelle maximum. En moyenne la valeur de cet indicateur synthétique est estimée à 3, mais s'inscrit sur une plage allant de 2 à 3,7, manifestant ainsi des différenciations d'ampleur très notable d'un établissement à l'autre sur le plan de la qualification formelle des enseignants.

Par ailleurs, on note qu'**en termes de statut**, si 75 % des enseignants bénéficient d'un emploi fixe (25 % sont contractuels), on trouve que cette statistique peut varier de 43 à 100 % selon les établissements; ceci signifie que dans certains établissements, la moitié des professeurs sont contractuels, alors que dans d'autres ce n'est le cas d'aucun.

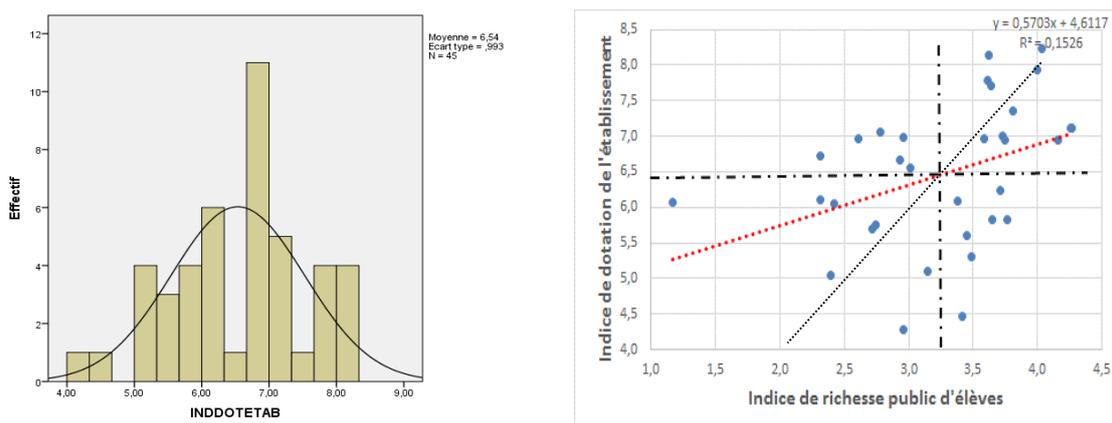
Au total, on identifie bien qu'au-delà des disparités inter établissements au plan de l'encadrement quantitatif, il existe aussi des disparités notables en matière d'encadrement quantitatif des élèves selon l'établissement secondaire dans lequel ils sont scolarisés.

* Enfin, et de manière complémentaire, on mesure des différenciations entre établissements au plan des infrastructures et des équipements dont ils peuvent bénéficier; on a retenu ici quatre domaines, à savoir la disponibilité i) d'une bibliothèque et/ou d'une salle de lecture, ii) de bureaux administratifs, iii) de cantine et iv) d'un minimum de facilités pour les activités sportives. Un indicateur synthétique a été construit; il montre que la très grande majorité des établissements urbains sont bien dotés sur ces quatre plans; ce n'est pas le cas de ceux situés en milieu rural pour lesquels l'indicateur synthétique se situe à des niveaux largement moindres.

* Au total, la prise en compte ensemble de ces différents aspects dessine une diversité dans le contexte logistique/formel dans lequel les différents établissements secondaire délivrent leurs activités éducatives. On peut alors envisager des explorations concernant le second questionnaire cité plus haut concernant le point de savoir dans quelle mesure cette diversité est globalement de nature compensatrice, ou non (ou neutre), des difficultés potentielles des établissements à scolariser des élèves de caractéristiques sociales et scolaires plus défavorables.

Pour engager ces analyses, il est apparu commode de construire un indicateur global de la dotation des établissements. Il a été construit en consolidant les dimensions de l'encadrement quantitatif, de l'encadrement qualitatif et de la disponibilité des équipements de base, et en affectant conventionnellement un poids de 1 aux deux premières et de 0,5 pour la troisième. Cet indicateur varie sur une plage allant de 4 (établissement le moins bien doté à 8 pour celui qui l'est le plus (sa moyenne est de 6,5 et son écart type de 1); sa distribution est proposée dans la partie gauche du graphique IV.12, ci-après. La partie droite de ce même graphique offre la relation constatée entre l'indice de richesse du public des élèves de chaque établissement secondaire et l'indice de sa dotation en moyens de fonctionnement⁴⁴.

Graphique IV.12 : Distribution de l'indicateur de dotation en moyens des établissements et relation avec l'indice de richesse du public des élèves de chacun d'entre eux



On peut constater que si l'intensité de cette dernière relation (ligne en pointillés rouges, avec une valeur du R^2 de 0,15) n'est pas considérable (on ne pouvait sans doute pas anticiper qu'elle le soit), elle est tout de même significative (au seuil de 2%) et surtout avec une pente positive

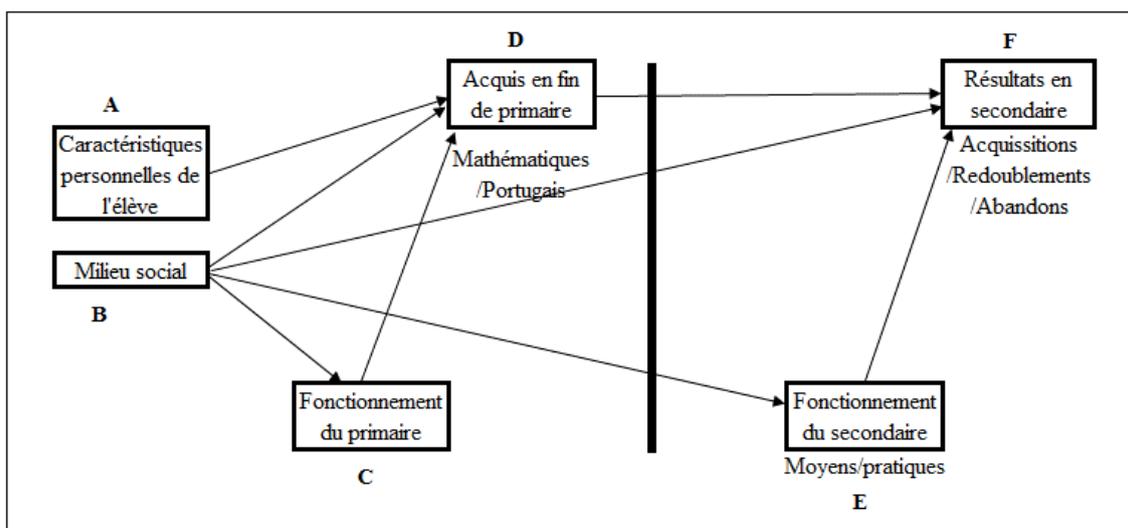
⁴⁴. On notera qu'aucune relation statistique n'est identifiée entre l'indice de dotation d'un établissement secondaire en moyens de fonctionnement et celui du niveau scolaire moyen de ses élèves au sortir du primaire.

qui manifeste que les dotations en moyens de fonctionnement d'un établissement ont tendance à être meilleures lorsque le public des élèves qui y sont scolarisé est socialement plus favorisé⁴⁵. On ne peut donc pas conclure à l'existence d'une diversité des dotations aux établissements secondaires qui aurait des vertus médiatrices des difficultés potentielles associées aux caractéristiques sociales du public de leurs élèves.

IV.3.4 Des analyses statistiques pour rendre compte de la variabilité des établissements quant à leur performance dans les flux d'élèves dans le 1^{er} cycle secondaire

On est maintenant équipé au plan des informations statistiques données (et ce même si leur définition conceptuelle et leur précision sont sans doute imparfaite) pour examiner dans quelle mesure la variabilité entre les établissements secondaire en matière de flux d'élèves lors du premier cycle (fréquence des redoublements et des abandons lors des classe de 7^{ème} et 8^{ème} année) peut s'expliquer par celle d'une part i) des caractéristiques sociales et scolaires des élèves quand ils abordent le cycle secondaire et, d'autre part ii) des caractéristiques logistiques du contexte scolaire offert aux élèves dans l'établissement secondaire qu'ils fréquentent.

La structure analytique séquentielle générique peut être schématisée dans la figure ci-après qui adopte une perspective individuelle.



Dans la partie gauche de la figure se trouve ce qui s'est passé «avant» l'accès au secondaire (ce dernier étant matérialisé par la ligne vertical en trait épais), alors que la partie droite s'attache à ce qui se passe dans le premier cycle secondaire.

* dans la zone la plus à gauche, on trouve l'élève, porteur d'une part de ses caractéristiques personnelles **A** (capacités cognitives, personnalité - considérées ici comme inobservables) et d'autre part son milieu social **B**. Puis l'élève bénéficie de services éducatifs

⁴⁵. Notons que l'exclusion (fictive) de l'école secondaire de Chão Bom (qui est celle qui a la structure sociale la plus défavorable et qui se situe comme un point «décagé» dans le graphique) aurait conduit à l'estimation d'une relation plus forte entre les deux grandeurs considérées (droite en «petits points noirs» dans le graphique).

C, plus ou moins favorables (en général et éventuellement selon son milieu social et géographique) dans le cycle primaire. A l'issue de celui-ci, l'élève, compte tenu de ses caractéristiques personnelles (**A**) et sociales (**B**) aura accumulé un niveau d'acquisitions (**D**) variable, dans les différentes matières qui lui ont été enseignées (dont les mathématiques et la langue portugaise).

Muni de ses acquisitions (**D**) établies en fin de primaire et de son milieu social (**B**) plus ou moins favorable (et aussi en fait de ses capacités personnelles **B**), l'élève va être exposé à un enseignement dans le premier cycle secondaire ; sachant que les conditions (**E**) de cet enseignement peuvent elles-mêmes être plus ou moins favorables au plan des ressources et des pratiques selon l'établissement où il est alors scolarisé. Lors (et à l'issue) de sa scolarisation au premier cycle secondaire, les résultats (**F**) obtenus par l'élève peuvent être plus ou moins bons au plan des apprentissages réalisés et des aléas de sa carrière scolaire au cours de ce cycle (redoublements et abandon éventuels).

Le schéma fait référence d'une part à une perspective individuelle et d'autre part à un résultat en secondaire qui mesurerait des apprentissages. Ces deux aspects de l'analyse n'étant pas possibles avec les informations disponibles, l'analyse en premier lieu est transcrite pour des données d'établissements (des moyennes), et en second lieu limite le résultat dans le secondaire à la fréquence des abandons et des redoublements.

Le tableau IV.7, ci-après, ci-après propose une certaine synthèse des estimations économétriques qui se sont révélées intéressantes. Les deux quantités considérées comme des variables de résultats à expliquer sont d'une part le taux moyens de redoublements en 7^{ème} et en 8^{ème} années d'études et d'autre part la proportion des élèves qui abandonnent leurs études entre les deux années du premier cycle secondaire⁴⁶.

Tableau IV.7 : Des estimations économétriques pour baliser la relation primaire-secondaire *

Variable à expliquer	Risque d'abandonner les études				Risque de redoubler	
	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3	Modèle 4	Modèle 5	Modèle 6
Indice de richesse du public d'élèves	- 3,567 (15%)	ns	ns	ns	0,217 (90%)	
Moyenne de Mathématiques		- 1,264 (1%)	- 1,174 (2%)	- 1,134 (2%)		ns
Moyenne de langue portugaise		ns	ns	ns		
Urbain (rural)			ns			
Effectifs 1 ^{er} cycle < 300 élèves			- 9,42 (3%)	- 9,23 (3%)		ns
Effectif 1 ^{er} cycle [300-700] élèves			- 6,52 (9%)	- 7,06 (6%)		ns
Effectif 1 ^{er} cycle > 700 élèves			Réf			Réf
Indice Catégorie des enseignants				- 9,41 (6%)		ns
Rapport élèves-enseignants				ns		ns
Indice d'existence des infrastructures				ns		ns
Constante	31,09	146,01	142,96	167,39	21,18	10,03
R ² non ajusté (%)	4,6	23,2	33,2	38,2	0,0	(4,8)

* Les chiffres entre parenthèses correspondent au seuil de significativité de l'hypothèse nulle

⁴⁶. On pourra noter que ces deux statistiques sont caractérisées par un niveau faible de relation statistique entre elles (R²=0,13)

Ces résultats sont intéressants à plusieurs titres complémentaires :

1. On identifie un pattern totalement différent selon qu'il s'agit de la fréquence des redoublements (les modèles 1 à 4 dans la partie gauche du tableau) ou de celle des abandons (les modèles 5 et 6 dans sa partie droite). Alors que celle des abandons (qui constituent en toute hypothèse l'aspect «final» le plus important de dysfonctionnement du premier cycle secondaire) apparaissent clairement sensibles à des variables structurelles du système éducatif, ce n'est pas du tout le cas pour ce qui concerne les redoublements de classe. Leur niveau moyen dans un établissement est d'une certaine façon aléatoire dans les différents établissements suggérant i) que chaque établissement fonctionne implicitement de manière autonome sur ce plan en définissant des critères implicites qui lui sont propres avec ii) des niveaux d'exigence variables qui seraient plus intenses dans les établissements qui ont de «meilleurs élèves» au plan scolaire et social⁴⁷. Notons bien que c'est ici le niveau moyen des redoublements qui est porteur d'aléatoire et non le niveau individuel de leurs élèves; il est en effet probable qu'au sein de chacun des établissements on ne fasse pas redoubler les élèves indépendamment de leur niveau individuel de réussite (même si certains aléas sont toutefois vraisemblables).

2. Les aspects caractérisant la dimension sociale du public des élèves des différents établissements secondaires (pourtant bien variable d'un établissement à l'autre) ne semble que très peu participer au fait qu'on y abandonne plus ou moins lors du premier cycle secondaire (là aussi les différences entre établissements sont grandes). Ceci constitue un résultat satisfaisant pour le fonctionnement du système éducatif du pays.

3. Les aspects scolaires au sens large apparaissent beaucoup plus prégnants. Pour cela, et selon la structure d'analyse retenue, il ressort que la variabilité constatée inter-établissements des risques d'abandon au cours du premier cycle primaire tient davantage à la variabilité du niveau scolaire des élèves lorsqu'ils accèdent au secondaire (les acquis du primaire) qu'à celle des modalités logistiques prévalant dans l'organisation des établissements secondaires. Mais ce résultat général demande à être davantage qualifié :

i) Au sein des acquis scolaires des élèves du primaire, il existe certes (comme cela a été décrit précédemment) une variabilité forte tant dans le domaine de la langue portugaise que des mathématiques, mais les analyses montrent sans ambiguïté que les difficultés au premier cycle secondaire (les abandons en cours de cycle) proviennent très principalement (en fait uniquement) à des apprentissages antérieurs insuffisants en mathématiques.

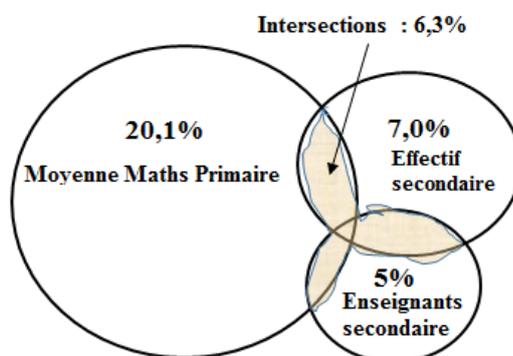
ii) Au sein des facteurs qui caractérisent le contexte scolaire en cours de premier cycle secondaire, on trouve deux aspects qu'il y a lieu de distinguer : d'une part la taille de l'établissement avec des risques d'abandons qui sont en moyenne significativement moindres dans les établissements qui comptent un nombre plus réduit d'élèves au niveau du premier cycle secondaire et, d'autre part, les divers moyens dont disposent les établissements secondaires pour fonctionner. Au sein de ceux-ci, trois dimensions ont été considérées, à savoir les infrastructures liées au fonctionnement courant de l'école

⁴⁷. Cet aspect pourrait manifester des particularités non souhaitables en matière de gestion pédagogique du système

(bureaux, bibliothèque, ..), le rapport élèves-enseignants et l'indice synthétique de qualification des enseignants. Selon chacune de ces trois dimensions, des différences fortes existent aussi entre les différents établissements secondaires du pays, mais l'analyse ne retient que la composante des enseignants comme exerçant un impact significatif sur les risques d'abandon des études en cours de premier cycle secondaire.

En consolidant les impacts statistiques des trois facteurs qui se révèlent agir significativement sur les risques d'abandons dans un établissement secondaire au cours du premier cycle, on obtient le schéma suivant :

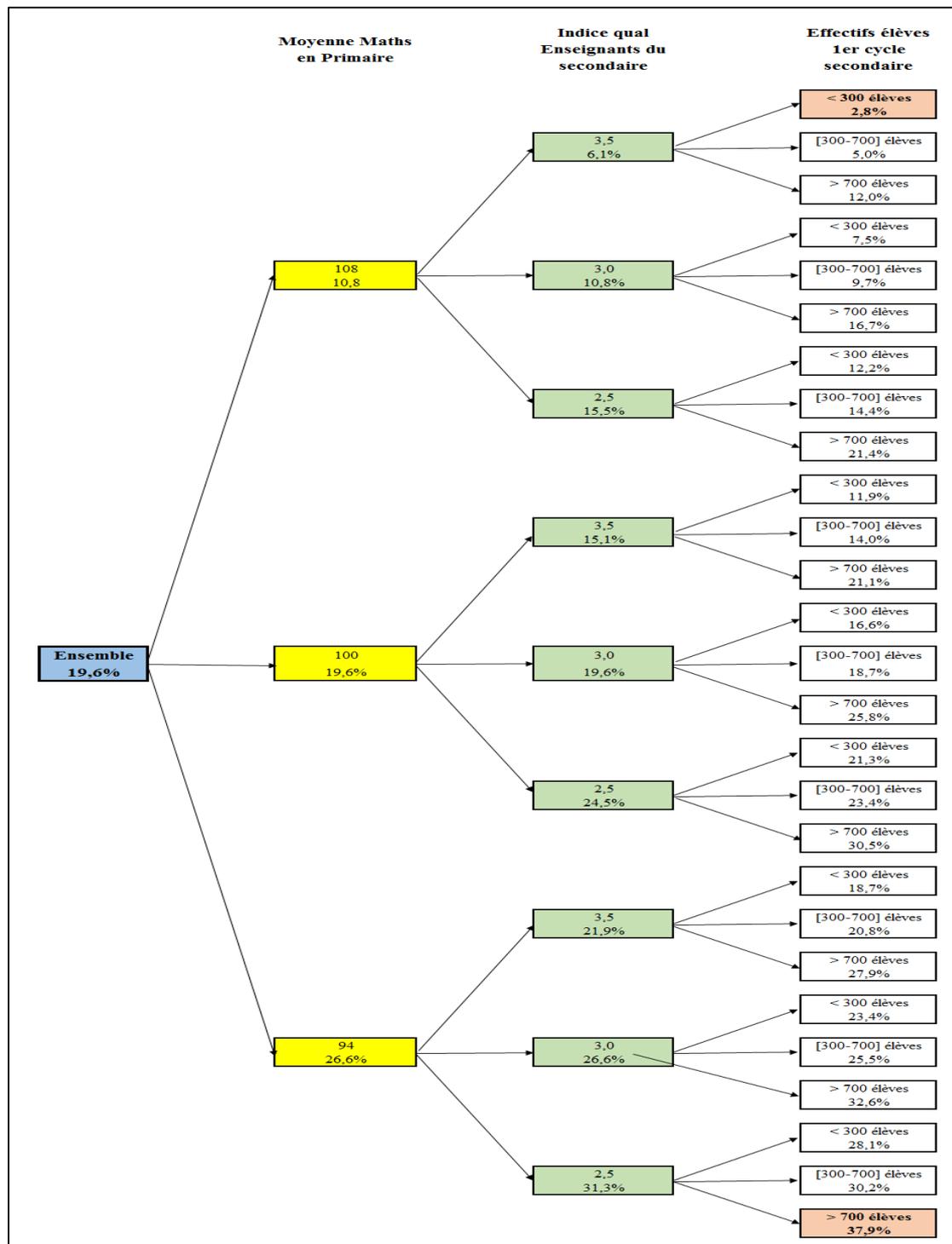
Graphique IV.13 : Impact des trois facteurs explicatifs des abandons au 1^{er} cycle secondaire



Pour chacun des trois facteurs, on estime son impact en termes de part de variance du taux d'abandon dans les établissements de premier cycle secondaire. Cet impact est fait d'un impact spécifique et d'un impact joint avec l'un et/ou l'autre des deux autres facteurs. On mesure que l'effet spécifique du score de mathématiques dans le primaire est de 20,1 % alors que celui de la qualification des enseignants du secondaire est de 5 % et que celui des effectifs de premier cycle des établissements secondaires considéré est de 7 %. C'est dire combien est important le poids du score moyen en mathématiques des élèves à la fin du cycle primaire sur l'abandon au premier cycle secondaire puisque sa valeur spécifique compte pour environ 63 % de la somme des valeurs spécifiques des trois facteurs identifiés comme significatifs.

Une façon plus directe, et plus parlante sans doute, d'illustrer l'articulation des trois facteurs considérés consiste à utiliser le modèle 4 du tableau IV.7 ci-dessus, et d'opérer par simulation numérique. On peut alors aboutir à une arborescence telle que celle proposée dans le tableau IV.8, ci-après. Alors que le taux moyen d'abandon des établissements est estimé à 19,6 %, on mesure que celui-ci peut en fait s'échelonner entre i) la valeur, très faible, de 2,8 % lorsque les trois facteurs sont ensemble favorables (très bons résultats en mathématiques en primaire chez les entrants au secondaire, corps professoral ayant une très bonne qualification dans l'établissement secondaire, celui-ci comptant en outre comptant moins de 300 élèves au premier cycle secondaire), et la valeur, très élevée, de 37,9 % dans le cas où il y aurait cumul de valeurs défavorables pour chacun des trois facteurs. Entre ces deux chiffres extrêmes (en fait pas tout à fait extrêmes, car la moyenne de mathématiques peut être inférieure à 94, par exemple dans les écoles secondaires de Regina Silva ou de Pedro Azevedo), toutes les valeurs sont possibles selon les valeurs numériques plus ou moins favorables des trois facteurs considérés.

Tableau IV.8 : Arborescence du taux estimé d'abandon des études au 1^{er} cycle secondaire selon l'articulation des valeurs numériques des trois facteurs explicatifs identifiés



IV.3.5 Quelles pistes de réflexions alors pour la politique éducative ?

Les analyses sur les flux d'élèves et les profils de scolarisation avaient identifié des difficultés tenaces depuis une dizaine d'années, prenant la forme d'abandons très fréquents au niveau secondaire (et notamment en premier cycle). Cette situation était une sorte d'énigme dans la

mesure où d'un côté des efforts avaient été faits dans le secondaire pour améliorer l'offre de services et que d'un autre côté, le cycle primaire semblait au-dessus de tout soupçon eu égard à ses taux de redoublement faibles et à un taux d'achèvement très élevé. Il importait d'explorer de façon plus précise cette question «lourde» pour la politique éducative du pays pour les années à venir. Un protocole ciblé de recherche et la réalisation d'enquêtes spécifiques auraient à l'évidence été nécessaires pour bien documenter cette difficile question et pour y apporter les réponses empiriques appropriées. Les contraintes, de temps notamment, ont amené à «prendre des raccourcis» et à être opportuniste. On a bien conscience que tout n'est pas dit sur ce thème et que des travaux complémentaires seront utiles; cela dit des résultats forts émergent tout de même et ils ont probablement du sens pour la politique éducative.

1. Le premier point est que les problèmes du premier cycle secondaire trouvant une partie notable de leur source dans les acquis insuffisants en primaire, il importe de faire porter des efforts significatifs sur ce point et de façon très spécifique sur les apprentissages dans le domaine des mathématiques;

2. Mais, on ne peut sans doute pas se contenter d'attendre que le point précédent soit «régulé», même si le point sur le primaire reste crucial. Il est en effet très probable que le premier cycle secondaire porte une part additionnelle de responsabilité pour rendre compte de la situation. En effet, si on trouve que le niveau initial des élèves du premier cycle secondaire est en moyenne insuffisant en mathématiques, c'est en référence aux exigences de ce dernier cycle d'études. Ce point ne manifeste pas qu'il suffirait de baisser le niveau au secondaire (agir d'une certaine façon selon les modalités du primaire) pour que les apparences du problème disparaissent; la réflexion doit plutôt porter sur ce qu'il faudrait faire, au premier cycle secondaire, pour contribuer à la résolution de la difficulté. Cela peut prendre notamment plusieurs pistes complémentaires :

i) la première est que le premier cycle secondaire ne fasse pas comme si les élèves qu'il accueille avaient effectivement approprié les contenus officiels du primaire (et donc en particulier en mathématiques). Ceci constitue sans doute un point de départ essentiel. Pour cela une évaluation initiale normée pourrait être faite à l'entrée au secondaire pour évaluer les lacunes sur l'ensemble des élèves; certains n'en n'auraient sans doute pas vraiment alors que d'autres en auraient beaucoup, sachant que cette cartographie initiale pourrait être différente d'un établissement à l'autre. Il s'agirait de s'appuyer sur les acquis effectifs des élèves (pas les acquis officiels) pour engager la mécanique de progrès de leurs apprentissages au secondaire.

ii) la seconde est qu'il ne suffit pas de constater et de repositionner la dynamique des acquis sur des bases initiales réalistes, il s'agit aussi de se donner les moyens de conserver dans ce cadre les objectifs visés en fin de 1^{er} cycle secondaire. Pour cela, plusieurs possibilités sont potentiellement offertes mais il pourra être intéressant de considérer la variable temps car des faiblesses initiales associées au maintien des objectifs finaux vont sans doute impliquer un temps plus long d'apprentissage. Ceci est d'autant plus important que les élèves plus faibles ont toujours besoin d'un temps plus long pour apprendre, sachant qu'ils ont aussi toujours besoin de mesurer leurs progrès plutôt que de constater leurs échecs. Ceci pourrait par exemple se faire en accordant 5 heures de mathématiques dans le programme s'il y en a actuellement 3 (ou 6 heures plutôt que 4 s'il y en a actuellement 4) pour permettre les rattrapages nécessaires.

3. Le point sur les professeurs est aussi à considérer de manière complémentaire. On a vu i) que la qualification des enseignants jouait positivement, et ii) que les établissements secondaires qui avaient des élèves potentiellement en difficultés tendaient à avoir de moins bonnes dotations sur ce plan. Si on considère que les résultats obtenus dans l'analyse (certes un peu rustique) réalisée sont valides, il pourrait être intéressant de conforter la qualification des enseignants du premier cycle secondaire (notamment en mathématiques) et d'autre part de faire davantage attention à ce que les dotations en enseignants (notamment en mathématiques et dans le premier cycle secondaire) soient plutôt compensatrices des difficultés rencontrées au plan du public des élèves par certains établissements.

4. Enfin, le point concernant la taille des établissements et l'identification que les choses vont mieux (en fait plutôt moins mal) dans des structures à effectifs plus réduits, pose à priori autant de questions qu'il ne suggère de solutions. On ne va par exemple bien sûr pas massivement changer la taille des établissements secondaires dans le pays. La question est plutôt de se demander pourquoi on s'occupe de fait moins bien des élèves (notamment de ceux qui ont des difficultés) lorsque les structures sont grandes. C'est vraisemblablement dans cette direction qu'il convient d'orienter la réflexion; sachant que s'occuper mieux des élèves potentiellement en difficulté vaut probablement pour l'ensemble des établissements; et ce même si la question apparaît plus forte lorsque les effectifs sont grands.

5. Le cinquième point vient un peu «en creux» dans l'analyse. Il concerne les pratiques de redoublements des différents établissements et l'observation que le niveau de ceux-ci semble être relativement indépendant des caractéristiques, notamment scolaires, de leur public d'élèves. Ceci pose problème car la variabilité est forte entre les établissements. Cela suggère, qu'outre la mise en application de mesures pour améliorer le fonctionnement pédagogique du système, une meilleure régulation du fonctionnement des établissements pourrait s'avérer intéressant à considérer (cela vaut aussi en fait pour le cycle fondamental). Il y a bien sûr plusieurs voies et dispositions possibles dans cette perspective.

Ces cinq points ne sont bien sûr que des pistes; une première vertu de l'analyse a été de chercher à s'attaquer de manière positive à la question; une seconde vertu pourrait être qu'elle permettra de stimuler la réflexion pour identifier les mesures qui apparaîtront intéressantes à mettre en œuvre et pour contribuer à l'amélioration du système éducatif capverdien, au niveau secondaire, fondamental aussi.

Chapitre 5 : L'efficacité externe et les questions de marché du travail

I. Introduction

Alors que l'efficacité interne et la qualité des services éducatifs offerts concernent le fonctionnement des services, les flux d'élèves et le degré de réalisation chez les élèves des apprentissages anticipés dans les contenus de programme, les questions d'efficacité externe sont aussi importantes à considérer. Elles ciblent les effets de l'éducation et de la formation dispensée/financée par la société (l'Etat, les individus) et reçue par les élèves au cours de leur jeunesse lorsque ceux-ci sont devenus des adultes et des actifs. C'est d'ailleurs pour une part importante pour ses effets ultérieurs que se justifient les efforts (publics et privés) faits dans les institutions d'enseignements. Ces effets peuvent en outre être de nature collective et/ou individuelle et concerner des dimensions sociales et/ou économiques. C'est cette structuration temporelle, d'une part des «coûts» supportés lors de la période d'éducation et de formation, et d'autre part des «bénéfices» qui se manifestent ultérieurement lorsque les compétences et les connaissances acquises sont mises en «œuvre» à l'âge adulte, qui fait de l'éducation un investissement (individuel et social) en capital humain.

Dans ce contexte général, on note bien que ce ne sont pas l'éducation et la formation reçues, ni les connaissances acquises à cette occasion, qui font que ces activités, en elles-mêmes, sont considérées comme du capital humain. Elles ne deviennent du capital humain que dans la mesure où elles sont effectivement utilisées de façon pertinente et efficace par la société et le marché du travail. Pour cela, on identifie que les deux dimensions de contenus et de qualité d'une part, de quantité d'autre part, sont à considérer de façon jointe et complémentaire.

. Les aspects de contenus et de qualité sont importants car il importe que ce qui est appris ait de la valeur pour la société et l'économie du pays (pas d'un autre pays ou dans une autre période de temps). Si on transmet des contenus inappropriés ou peu en ligne avec ce qui est valorisé ultérieurement, on conçoit qu'on n'est pas optimalement en train de produire du capital humain; de même si les contenus sont adéquats, mais que la qualité du processus fait qu'ils ne sont pas bien acquis par les individus, on conçoit qu'il y aura une efficacité externe inférieure à ce qu'elle pourrait être.

. Les aspects de quantité sont également fondamentaux à prendre en considération. Deux dimensions, également complémentaires, peuvent alors aussi être distinguées : i) la première fait référence à **la structure globale des sortants du système** aux différents niveaux et types d'éducation et de formation, avec la nécessité générale que cette structure soit raisonnablement en ligne avec les demandes effectives de la société et de l'économie dans les années qui suivent ces entrées sur le marché du travail; ii) la seconde fait référence à la **correspondance qui doit exister entre d'une part le nombre des sortants à un niveau donné** et/ou un type de formation donné **et d'autre part, le nombre des emplois dans lesquels ces sortants peuvent raisonnablement et efficacement être utilisés**.

On a certes parfois voulu faire reposer sur le marché du travail les éventuelles difficultés d'emploi des sortants du système d'éducation et de formation, mais l'expérience montre que ce n'est pas une perspective très utile ni très opérationnelle. Même s'il existe parfois (sans doute

même assez souvent) des progrès qui peuvent être faits (réglementation du travail) pour faciliter l’insertion des sortants du système éducatif, il reste que de façon globale, le marché du travail et son évolution anticipée constituent une référence exogène qui doit être prise en compte ex-ante et de façon structurelle par le système d’éducation et de formation, tant dans ses aspects de contenu et qualité que de structure et quantité. L’expérience pour régler ex-post et «socialement» les difficultés d’emplois des diplômés n’est ni bonne du point de vue de son succès ni efficace au plan de l’usage des ressources publiques.

Dans cette présentation, on a fait état de la dimension sociale et de la dimension économique des impacts externes de l’éducation et de la formation. Le Resen de 2009 a abordé les deux. Ici, nous nous limiterons aux aspects économiques dans la mesure où si on considère que les effets sociaux n’évoluent qu’assez peu dans les temps, les aspects économiques peuvent, pour leur part, évoluer assez rapidement.

La démarche que nous suivrons sera d’utiliser plusieurs angles complémentaires pour aborder les aspects économiques de l’éducation et de la relation entre l’éducation et la formation d’une part, l’emploi, de l’autre. En premier lieu, nous examinerons le marché du travail national et son évolution. Pour cela nous proposerons d’abord une perspective temporelle globale sur base des informations proposées par le Bureau International du Travail, et ensuite une première analyse des enquêtes de ménages disponibles dans le pays à deux moments du temps, de sorte à disposer à la fois d’une photographie dans la période actuelle et des éléments d’évolution au cours du temps. Nous aborderons ensuite les questions plus spécifiquement liées à la relation entre la formation et l’emploi.

II. Perspective structurelle et temporelle globale de la population active

II.1 **Utilisation des données du Bureau International du Travail**

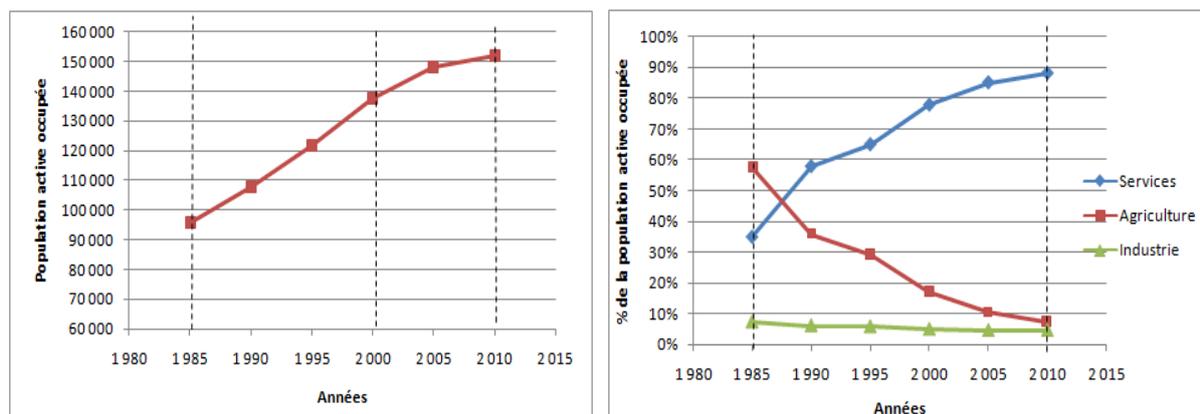
Les données du BIT permettent une première approche du marché du travail par grand secteur d’activités et dans une perspective temporelle. Le tableau V.1, ci-après présente les informations disponibles sur la période allant de 1985 à 2010.

Tableau V.1 : La population active et sa structure par grands secteurs d’activité (1985-2010)

Population active occupée	1 985		1 990		1 995		2 000		2 005		2 010	
	Nombres	%										
Population active totale	95 951	100,0%	107 694	100,0%	121 671	100,0%	137 725	100,0%	148 338	100,0%	150 388	100,0%
Services	33 552	35,0%	62 382	57,9%	79 123	65,0%	107 266	77,9%	126 255	85,1%	134 211	89,2%
Agriculture	55 279	57,6%	38 675	35,9%	35 473	29,2%	23 639	17,2%	15 291	10,3%	9 281	6,2%
Industrie	7 120	7,4%	6 637	6,2%	7 075	5,8%	6 820	5,0%	6 792	4,6%	6 896	4,6%

Comme cela est bien visible en examinant le graphique V.1, ci-après, établi sur la base des données consignées dans le tableau V.1, deux informations structurelles émergent assez clairement :

Graphique V.1 : Evolution de la population active et de sa structure sectorielle (1985-2010)



i) En premier lieu (partie gauche du graphique), on constate une progression du nombre des actifs au cours du temps; mais, eu égard aux évolutions démographiques identifiées dans le chapitre 1 de ce rapport, cette progression, qui est relativement intense sur la période allant des années 1985 à 2000, se ralentit très significativement, avec même plus ou moins un plafond dans la période actuelle.

ii) En second lieu, on constate des changements structurels très importants dans la répartition de la population active occupée selon le secteur d'emploi. L'évolution quantitative sur la période considérée s'est en effet accompagnée d'une diminution très forte de la proportion des actifs engagés dans des activités agricoles (de 58 % en 1985 à seulement 6 % estimés en 2010). Ce mouvement n'a pas été compensé, comme dans l'histoire économique des économies européennes, par une montée de l'emploi industriel, sa proportion, déjà très faible en 1985 (7 % de la population active) s'étant même réduite pour ne représenter que 5 % en 2010. En revanche, on constate que la baisse de la proportion de l'emploi agricole est compensée par une hausse tout à fait considérable de celle des services sur la période (elle serait passée de 35 % en 1985 à 89 % en 2010). C'est donc une économie aujourd'hui de type tertiaire que le système d'éducation et de formation doit alimenter en capital humain.

II.2 Utilisation des données d'enquêtes de ménages nationales

Deux types d'enquêtes, relativement comparables pour notre propos, peuvent potentiellement être utilisés : i) des enquêtes QUIBB pour les années 2005 et 2007, et des enquêtes IMC pour les années 2011 à 2013. Nous avons opté pour l'utilisation d'une part de l'enquête IMC de 2013, au motif que c'est la plus récente, et de l'enquête QUIBB de 2007 de sorte à avoir une base comparative plus ancienne (mais pas trop) qui introduit une notion de dynamique dans les analyses. Les nomenclatures sont à priori les mêmes bien qu'il puisse exister quelques glissements dans les affectations. Cela donne sans doute toutefois une image globale raisonnable des grandes évolutions.

Le tableau V.2, ci-après, propose un premier dénombrement des situations professionnelles et des emplois par niveau de qualification pour les adultes d'âge compris entre 15 et 60 ans, non scolarisés au moment de l'enquête, dans chacune des deux enquêtes de ménages considérées.

Tableau V.2 : Données globales sur les situations professionnelles et les emplois selon le niveau de qualification, 2007 (QUIBB) et 2013 (IMC)

Enquête et date	QUIBB 2007				IMC 2013			
	Nombres	% (/total)	% (/actifs)	% (/emplois)	Nombres	%	% (/actifs)	% (/emplois)
Activité professionnelle	143 735	51,2 %	77,7 %	100,0 %	152 991	61,3 %	83,1 %	100,0 %
Professions supérieures	11 843	4,2 %	6,4 %	8,2 %	16 492	6,6 %	9,0 %	10,8 %
Professions intermédiaires	9 325	3,3 %	5,0 %	6,5 %	7 357	2,9 %	4,0 %	4,8 %
Ouvriers/employés qualifiés	34 263	12,2 %	18,5 %	23,8 %	34 365	13,8 %	18,7 %	22,5 %
Vendeurs/agents de sécurité	19 340	6,9 %	10,5 %	13,5 %	35 219	14,1 %	19,1 %	23,0 %
Agriculture & emplois non qualifiés	68 963	24,6 %	37,3 %	48,0 %	59 558	23,9 %	32,3 %	38,9 %
Chômage	41 146	14,7 %	22,3 %		31 172	12,5 %	16,9 %	
Inactifs	95 588	34,1 %	100,0 %		65 556	26,3 %	100,0 %	
Total	280 469	100,0 %			249 719	100,0 %		

II.2.1 Les informations structurelles globales

Les données de l'IMC de l'année 2013 font état que le pays compterait, en tout à cette date, 249 719 individus qui répondent au critère (15-60 ans non scolarisés au moment de l'enquête). Parmi ceux-ci, 152 991 exercent un emploi (61,3 % de la population cible totale, mais 83,3 % des actifs), alors que 65 556 (26,3 %) sont identifiés comme inactifs (sans emplois et n'en cherchant pas) et que 31 172 (12,5 % de la population totale, mais 16,9 % des actifs) sont en situation de chômage (sont sans emploi et en cherchent un).

Ce dernier chiffre peut, dans l'absolu, être considéré comme relativement élevé. Cela dit, la comparaison avec les estimations valant pour l'année 2007 manifeste une dynamique plutôt positive, la proportion des individus en situation de chômage ayant diminué entre les deux dates (de 14,7 % à 12,5 % si on rapporte le nombre des chômeurs à la population totale considérée, et de 22,3 % à 16,9 % si on rapporte le nombre de ceux qui sont sans emplois au sein de la population active). Cette amélioration est en outre d'autant plus significative que la proportion de ceux qui se déclarent «inactifs» (et dont on sait qu'ils comptent toujours un certain nombre de chômeurs «déguisés» -qui ne cherchent pas d'emplois car ils savent qu'ils ne risquent de ne pas en trouver-) diminue aussi entre les années 2007 et 2013 (avec des chiffres respectivement de 34,1 % et de 26,3 %). Ces chiffres sont compatibles avec une augmentation sur la période de la proportion des individus qui exercent un emploi au sein de la population nationale ou de la population active. Au total, ces chiffres suggèrent, qu'en dépit de la performance macroéconomique d'ensemble assez modeste du pays sur la période, le marché de l'emploi est resté, de façon globale, relativement tonique.

II.2.2 La distribution des emplois occupés selon leur niveau de qualification

Attachons nous d'abord à la situation pour l'année 2013. Une première observation est que près des deux-tiers (61,9 %) des emplois possèdent un très faible niveau de qualification. Les professions supérieures et intermédiaires ne comptent que pour 15,6 % des emplois totaux (10,8 % pour les professions supérieures et 4,8 % pour les professions intermédiaires), alors que les

emplois catégorisés comme d'«employés et ouvriers qualifiés» compte pour leur part pour 22,5 % des emplois totaux occupés.

La mesure de la dynamique sur la période 2007-2013 doit sans doute être interprétée avec un peu de prudence, car on identifie qu'il y a sans doute certains «glissements» dans les nomenclatures utilisées entre les deux années (les deux enquêtes). Cela vaut potentiellement d'une part pour les deux premières lignes (professions supérieures et intermédiaires) et, d'autre part, pour les deux dernières lignes (vente/sécurité et emplois non qualifiés).

. Si on cible ces deux dernières lignes, on observe que la proportion (et le nombre) des individus occupant un emploi agricole ou non qualifié diminue de 48 % en 2007 à 38 % en 2013 (une baisse de près de 10 000 emplois); mais on observe aussi que dans le même temps la proportion des emplois de vente/sécurité (qui impliquent aussi souvent des qualifications faibles) est en progression dans des proportions comparables. Il est certes probable que la proportion et le nombre des emplois agricoles et non qualifiés soient en régression progressive, tout comme il est probable que les emplois de la vente et de la sécurité soient en évolution positive, mais il reste aussi vraisemblable que la frontière entre ces deux catégories soit statistiquement «poreuse», et que des individus classés en 2007 dans un emploi non qualifié travaillaient en fait dans la vente et se retrouvent effectivement dans cette catégorie en 2013.

. Il est plausible qu'un phénomène de nature plus ou moins comparable ait eu lieu pour ce qui concerne les deux premières lignes. En effet, si on cible les professions supérieures, on observe une assez forte augmentation du nombre d'emplois entre 2007 et 2013 (de 11 843 à 16 492), alors que dans le même temps, le nombre des individus occupant une profession intermédiaire diminue de 9 325 à 7 357. Ces évolutions contraires sont en fait peu vraisemblables; et il est plausible que des individus comptabilisés dans les professions intermédiaires en 2007 soient comptés au titre des professions supérieures en 2013.

II.2.3 La dynamique des nombres d'emplois de qualification supérieure

Quand on s'intéresse à la dynamique des emplois existant dans l'économie capverdienne, ces difficultés de catégorisation des emplois constituent bien sur un handicap et des limitations⁴⁸. Cela dit, l'imprécision dans les chiffres ne remet pas totalement en cause le balisage de la dynamique du nombre des emplois qui sont les plus intéressants à cibler, à savoir, deux dans les professions supérieures.

* Une première hypothèse (haute) serait d'utiliser les chiffres bruts des deux enquêtes et d'estimer que le nombre des emplois dans une profession supérieure aurait augmenté de 4 649 (16 492 - 11 843) au cours de la période de 6 ans (2013 - 2007) correspondante, soit une progression moyenne de l'ordre de **775** emploi par sur la période récente.

⁴⁸. Cela milite pour une vigilance accrue dans les enquêtes de ce genre pour la période à venir. Cet aspect est spécialement important à souligner dans la mesure, où il s'agit de la principale source d'informations sur l'emploi dans le pays.

* Une seconde hypothèse (basse) miserait sur une forte «porosité» des deux catégories (supérieures et intermédiaires) et partirait de l'observation que de façon consolidée, le nombre des individus des deux catégories serait passé de 21 168 (11 843 + 9 325) en 2007 à 23 849 (16 492 + 7 357) en 2013, une progression de 2 681 emplois (ou de 12,7 % par référence au chiffre initial. En appliquant cette progression (en pourcentage) au nombre initial d'emplois dans des professions supérieures (11 843), on obtiendrait une augmentation du nombre d'emplois dans des professions supérieures de 1 500 sur la période de 6 ans, soit avec un rythme moyen de **250** par an.

On pourra, pour la suite des analyses, conserver ces deux chiffres d'une fourchette comprise entre 250 et 775 pour l'augmentation moyenne annuelle du nombre des emplois dans des professions supérieures. On retiendra toutefois que le chiffre maximum est sans doute assez clairement surestimé et qu'un chiffre in fine plus plausible se trouve sans doute plutôt autour de 400 à 500 pour la progression annuelle moyenne du nombre des emplois dans des professions supérieures dans le pays (période 2007-2013).

III. Les caractéristiques scolaires de ceux qui occupent les différentes catégories d'emplois

Dans la perspective du diagnostic du secteur de l'éducation et de la formation, il importe d'examiner comme se situent sur le marché de l'emploi les individus selon leur niveau éducatif. Les deux enquêtes de ménages utilisées précédemment peuvent l'être maintenant dans cette perspective.

III.1 Relation éducation/emploi globale

Le tableau V.3, ci-après, propose le croisement du niveau éducatif⁴⁹ des individus de 15 à 60 ans, non scolarisés au moment de l'enquête, et de la situation professionnelle qui est alors la leur (dont la qualification de l'emploi occupé pour ceux qui en ont un) selon les données de l'IMC de l'année 2013.

Le tableau contient trois lignes pour chaque situation professionnelle et niveau de qualification de l'emploi : i) la première concerne les nombres; ii) la seconde ligne (chiffres en *italiques*) correspond à une lecture verticale du tableau et donne la distribution des individus selon leur situation professionnelle et la caractéristique de l'emploi occupé pour chaque niveau éducatif; la troisième ligne enfin (cases marquées en rose pale) correspond à une lecture horizontale du tableau et donne la distribution des différents niveaux éducatifs des individus partageant une même situation professionnelles ou une même catégorie d'emplois.

Si on adopte une perspective globale, on identifie bien que la situation apparaît à la fois relativement ordonnée et correspondre à ce que pouvait être anticipé. En effet, une lecture horizontale indique d'une part que les professions supérieures sont occupées de façon principale par des individus qui ont fait des études supérieures, mais aussi des études secondaires (ou on

⁴⁹. Pour ne pas alourdir la présentation, le tableau ne prend pas en compte les individus qui ont fait de l'alphabétisation et ceux dont le niveau éducatif est «curso medio» en raison des petits nombres concernés; ils sont toujours pris en compte dans la colonne «total».

suivi un «curso medio»), et rarement par des individus qui n'ont eu qu'une scolarité de base. A l'opposé, les emplois peu ou pas qualifiés ou les emplois dans l'agriculture) sont occupés très majoritairement par des individus ayant une réalisation d'une scolarité courte, alors que très peu d'individus ayant fait de longues études se trouvent exercer ces emplois.

Tableau V.3 : Croisement du niveau éducatif et de la situation professionnelle, IMC 2013

Situation professionnelle et catégorie d'emploi au moment de l'enquête	Niveau éducatif				Total
	Non scolarisés	Enseignement de Base	Enseignement secondaire	Enseignement supérieur	
Emplois	8 109	70 117	53 076	14 460	152 991
	52,4 %	62,6 %	57,0 %	76,7 %	61,3 %
	5,3 %	45,8 %	34,7 %	9,5 %	100,0 %
Professions supérieures	0	994	4 008	8 879	16 492
	0,0 %	0,9 %	4,3 %	47,1 %	6,6 %
	0,0 %	6,0 %	24,3 %	53,8 %	100,0 %
Professions intermédiaires	14	924	3 532	2 211	7 357
	0,1 %	0,8 %	3,8 %	11,7 %	2,9 %
	0,2 %	12,6 %	48,0 %	30,1 %	100,0 %
Employés/ouvriers qualifiés	771	16 899	14 092	1 595	34 365
	5,0 %	15,1 %	15,1 %	8,5 %	13,8 %
	2,2 %	49,2 %	41,0 %	4,6 %	100,0 %
Vente/Sécurité	1 684	17 415	13 910	1 269	35 219
	10,9 %	15,5 %	14,9 %	6,7 %	14,1 %
	4,8 %	49,4 %	39,5 %	3,6 %	100,0 %
Agriculture/emplois non qualifiés	5 640	33 885	17 533	506	59 558
	36,4 %	30,3 %	18,8 %	2,7 %	23,9 %
	9,5 %	56,9 %	29,4 %	0,8 %	100,0 %
Chômage	822	11 744	15 177	2 551	31 172
	5,3 %	10,5 %	16,3 %	13,5 %	12,5 %
	2,6 %	37,7 %	48,7 %	8,2 %	100,0 %
Inactivité	6 547	30 153	24 918	1 830	65 556
	42,3 %	26,9 %	26,7 %	9,7 %	26,3 %
	10,0 %	46,0 %	38,0 %	2,8 %	100,0 %
Total	15 478	112 014	93 171	18 842	249 719
	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
	6,2 %	44,9 %	37,3 %	7,5 %	100,0 %

La lecture «verticale» des données du tableau montre que l'inactivité est globalement d'autant plus fréquente que les individus sont moins éduqués. Ceci est compréhensible car en étant inactif ils ne renoncent pas à des emplois très attractifs, alors que c'est potentiellement davantage le cas des individus qui ont fait des études supérieures; mais il faut sans doute aussi tenir compte que les individus peu éduqués sont en moyenne plus âgés et que cela peut aussi être un facteur d'explication. Mais plus «actifs» les formés de l'enseignement supérieur ne trouvent pas nécessairement un emploi (13,5 % de la population total en situation de chômage, et environ 15 % de ceux qui sont actifs) ni nécessairement un emploi qui soit raisonnablement en ligne avec leur niveau de formation (environ 20 % des actifs sont employés/ouvriers, vendeurs ou occupent un emploi sans qualification). Au total, c'est plus d'un tiers des formés

du supérieur qui n'ont pas, au moment de l'enquête, une situation professionnelle qui correspondent à leurs attentes légitimes.

Au total, on retrouve qu'en moyenne, un niveau d'études faibles conduit les individus vers des emplois peu qualifiés et qu'un niveau d'études élevé conduit plus souvent à des emplois qualifiés. Comme anticipé, le croisement des caractéristiques éducatives des individus et des emplois qu'ils occupent manifeste une situation globalement ordonnée. Cet ordre n'est pas pour autant «parfait» avec d'une part une certaine concurrence pour l'emploi entre les individus qui ont fait des formations supérieures et ceux qui ont fait des études secondaires, sachant d'autre part que ça ne semble pas être un passeport imparable d'avoir fait des études supérieures pour avoir accès à un emploi et davantage encore à un «bon» emploi.

III.2 La prise en compte des générations

Les analyses qui viennent d'être présentées sont certes structurellement intéressantes, mais elles pèchent d'une certaine façon par leur globalité, notamment dans la perspective de la réalisation du diagnostic du système éducatif du pays dans sa situation actuelle. En effet, si les situations professionnelles et les catégories d'emplois occupés le sont bien au moment de l'enquête, c'est-à-dire en 2013, les niveaux éducatifs, pour leur part, regroupent tous les individus qui y ont été scolarisés, et ce quels que soient leur âge ou la génération à laquelle ils appartiennent. Et des effets de générations sont évidemment possibles, comme cela est observé dans la plupart des pays. Dans la perspective du diagnostic du système, on est forcément assez peu intéressé par la situation professionnelle de ceux qui sont sortis du système il y a 25 ans, alors qu'on l'est forcément beaucoup plus par celle des individus qui sont sortis du système de façon récente.

Dans cette perspective, le tableau V.4 a été construit selon un format génériquement similaire à celui du tableau V.3 (ci-dessus) en se limitant aux individus qui ont été formés dans le secondaire et le supérieur, mais en distinguant différentes catégories d'âge (le total correspond à la population globale). Quatre lignes proposent en outre des indicateurs qui offrent un résumé synthétique de la situation professionnelle des individus selon leur niveau d'études et leur catégorie d'âge au moment de l'enquête. Le tableau a été établi sur la base de l'IMC de 1973. Dans la perspective d'examiner les évolutions, un tableau comparable a aussi été établi sur la base du QUIBB de 2007; mais seuls les indicateurs synthétiques ont été repris dans la partie basse du tableau V.4.

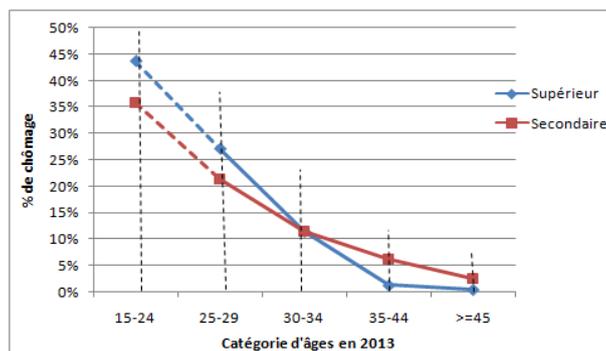
Examinons en premier lieu la situation de l'année 2013 en nous attachant notamment à la situation des dernières générations et aux différences avec les générations plus anciennes. De façon globale, et sans surprise, la situation au moment de l'enquête, des générations plus âgées est plus favorable que celle des plus jeunes générations. Cela peut s'apprécier d'abord pour la population globale sans distinction des niveaux d'études (bloc de droite dans le tableau); ainsi constate-t-on que la proportion des individus en situation de chômage (rapport de ceux qui n'ont pas d'emploi à la population active) est-elle de 5 % pour la catégorie d'âge de 45 à 60 ans, de 10 % pour celle de 35 à 44 ans et de 12 % pour les individus âgés de 30 à 34 ans % et de 22 % pour ceux de 25 à 29 ans (34 % pour ceux qui ont entre 15 et 24 ans). De même, alors que les individus dont l'âge est compris entre 25 et 29 ans ne sont que 12 % à occuper un emploi supérieur ou intermédiaire, c'est le cas de 18 % pour les individus âgés de 30 et 45 ans.

Tableau V.4 : Situation professionnelle des formés dans le secondaire et le supérieur par catégorie d'âges, IMC 2013

	Etudes secondaires						Etudes supérieures						Total					
	Catégorie d'âges						Catégorie d'âges						Catégorie d'âges					
	15-24	25-29	30-34	35-44	>=45	Total	15-24	25-29	30-34	35-44	>=45	Total	15-24	25-29	30-34	35-44	>=45	Total
Emplois	17 404	13 500	8 218	8 506	5 449	53 076	1 228	3 017	3 163	4 254	2 798	14 460	27 879	25 223	22 493	39 428	37 970	152 991
Professions supérieures	469	793	685	1 155	906	4 008	250	1 477	1 805	3 223	2 123	8 879	803	2 559	3 038	5 811	4 282	16 492
Professions Intermédiaires	332	578	867	801	955	3 532	393	552	461	454	352	2 211	797	1 331	1 461	1 799	1 968	7 357
Employés/ouvriers qualifiés	3 803	3 429	2 578	2 559	1 722	14 092	153	419	457	401	165	1 595	5 314	5 961	6 264	8 828	7 999	34 365
Vente/Sécurité	4 166	4 017	2 051	2 452	1 224	13 910	327	330	360	149	104	1 269	5 662	6 094	4 951	9 575	8 936	35 219
Agriculture/non qualifiés	8 633	4 681	2 037	1 540	641	17 533	106	240	79	26	54	506	15 302	9 278	6 779	13 415	14 785	59 558
Chômage	9 764	3 655	1 068	551	139	15 177	955	1 123	409	53	11	2 551	14 587	7 132	3 180	4 132	2 140	31 172
Inactivité	16 611	4 211	1 623	1 135	1 339	24 918	623	646	199	220	142	1 830	26 062	8 291	5 123	9 514	16 565	65 556
Total	43 779	21 365	10 908	10 192	6 927	93 171	2 807	4 786	3 771	4 526	2 952	18 842	68 528	40 646	30 795	53 074	56 676	249 719
IMC 2013																		
% inactifs	37,9%	19,7%	14,9%	11,1%	19,3%	26,7%	22,2%	13,5%	5,3%	4,9%	4,8%	9,7%	38,0%	20,4%	16,6%	17,9%	29,2%	26,3%
% chômage	35,9%	21,3%	11,5%	6,1%	2,5%	22,2%	43,7%	27,1%	11,5%	1,2%	0,4%	15,0%	34,4%	22,0%	12,4%	9,5%	5,3%	16,9%
% Professions sup/intermédiaires	2,9%	8,0%	16,7%	21,6%	33,3%	11,0%	29,4%	49,0%	63,4%	85,4%	88,1%	65,2%	3,8%	12,0%	17,5%	17,5%	15,6%	13,0%
% Professions autres	61,1%	70,7%	71,8%	72,3%	64,2%	66,7%	26,8%	23,9%	25,1%	13,4%	11,5%	19,8%	61,9%	65,9%	70,1%	73,0%	79,1%	70,1%
QUIBB 2007																		
% inactifs	60,1%	16,2%	10,2%	8,7%	13,8%	45,9%	42,6%	8,3%	0,4%	1,0%	1,0%	16,0%	54,2%	17,2%	15,2%	14,9%	28,0%	34,1%
% chômage	44,7%	25,4%	9,1%	6,9%	3,2%	29,5%	64,2%	22,9%	3,6%	0,4%	0,0%	20,3%	41,1%	25,6%	13,2%	12,1%	10,1%	22,3%
% Professions sup/intermédiaires	2,6%	8,7%	23,6%	29,5%	49,0%	13,0%	23,0%	45,7%	72,7%	66,1%	84,8%	55,5%	3,0%	9,8%	18,6%	14,1%	17,4%	11,4%
% Professions autres	52,7%	65,9%	67,3%	63,6%	47,8%	57,6%	12,8%	31,4%	23,7%	33,6%	15,2%	24,2%	55,9%	64,7%	68,2%	73,8%	72,5%	66,3%

Si on cible maintenant ceux qui ont fait des études supérieures (bloc médian dans le tableau), le «déficit» des populations jeunes est plus intense. En effet, alors que le taux de chômage est très faible pour les formés du supérieur qui ont plus de 35 ans (ils sont sortis des études au moment où les effectifs des étudiants étaient très faibles), la proportion de chômage s'intensifie nettement lorsqu'on considère des générations plus jeunes, comme en atteste le graphique V.2 ci-après.

Graphique V.2 : Taux de chômage des formés du secondaire et supérieur selon la génération, IMC 2013



En effet, le taux de chômage passe d'environ 1 % pour les individus formés dans le supérieur à 12 % pour ceux qui ont entre 30 et 34 ans et à 27 % pour ceux qui ont entre 25 et 29 ans. Ceci indique des difficultés manifestes d'emplois pour ce groupe d'âge assez récemment entré sur le marché du travail, cette indication étant d'ailleurs plus forte encore si on considère que le taux d'inactivité qui passe de l'ordre de 5 % pour tous les individus formés dans le supérieur qui ont plus de 30 ans, respectivement à 13,5 et 22,2 % pour ceux qui ont entre 25 et 29 ans d'une part, moins de 25 ans de l'autre. On doit donc compter que l'augmentation du taux d'inactivité peut s'interpréter, pour une partie notable, par une décision provisoire de ne pas rechercher d'emploi en raison des difficultés qu'il y aurait à en trouver un.

De façon complémentaire, on observe que la proportion des individus formés dans l'enseignement supérieur occupant, au moment de l'enquête (2013), une profession supérieure ou intermédiaire a tendance à se contracter assez significativement lorsqu'on passe des générations qui ont plus de 35 ans, pour lesquelles environ 85 % des actifs occupent de tels emplois, aux générations plus jeunes. En effet, ils ne sont plus que 63 % dans cette situation pour le groupe de ceux qui ont entre 30 et 34 ans, et même 49 % pour ceux qui ont entre 25 et 29 ans. Pour ceux qui ont fait ces études et qui ont moins de 25 ans (ils sont sortis très récemment des études), la situation est plus difficile puisque seulement 23 % d'entre eux ont trouvé un emploi qui correspond «un minimum» à leur niveau de formation et à leurs attentes.

Un pattern de nature globalement comparable est observé pour les individus formés au niveau secondaire. La proportion de la situation de recherche d'emploi (chômage au sein de la population se déclarant actifs) augmente aussi au fur et à mesure qu'on considère des générations plus jeunes, alors que la proportion des actifs formés à ce niveau qui exercent une profession supérieure ou intermédiaire diminue, pour sa part, de façon très forte. Ainsi, n'y a que 8 % de ces diplômés qui occupent un emploi de ce type parmi dans le groupe d'âge compris entre 25 et 29 ans.

Même si on peut raisonnablement anticiper que certains des formés du secondaire n'accèdent qu'avec de l'ancienneté dans certains emplois supérieurs, il reste que les chiffres suggèrent i) d'une part qu'il y a eu une structure de substitution dans laquelle les formés du supérieur ont progressivement «chassé» les formés du secondaire de la possibilité d'accéder à un «bon emploi» et ii) d'autre part que cette substitution, qui a permis à des formés du supérieur d'obtenir un «bon emploi» (même un emploi «intermédiaire» au cours des dernières années, est maintenant plus ou moins arrivée à son terme.

Au total, ces informations statistiques et ces analyses permettent de conclure à l'existence de relativement puissants effets de génération dans la relation entre l'éducation et l'emploi dans le contexte du Cap Vert. La situation favorable des formés du supérieur pour l'accès à de bons emplois, prévalant dans un passé encore relativement récent (sans doute moins de 10 ans, de 5 ans même peut-être), l'est beaucoup moins aujourd'hui.

La même analyse, dupliquée sur les données du QUIBB 2007, montre que la situation d'emploi des diplômés s'est dégradée sur la période des années 2007 à 2013, eu égard notamment à la faible croissance économique du pays sur la période.

IV. Structure des rémunérations dans l'emploi; rentabilité de l'investissement éducatif

Lors de leur vie adulte, de nombreux individus sont actifs et nombre d'entre eux exercent effectivement une activité professionnelle. On compte ainsi qu'il y aurait environ 250 000 individus entre 15 et 60 ans dans le pays, au sein desquels environ 66 000 se déclarent inactifs, alors qu'environ 32 000 déclarent ne pas avoir d'activité professionnelle, mais en chercher une (ils sont identifiés comme chômeurs). Sur cette catégorie d'âges, environ 150 000 individus résidents capverdiens seraient donc occupés professionnellement (IMC, 2013). Environ 30 000 individus de ce dernier groupe n'ont pas déclarés de revenus lors de la collecte d'information par les enquêteurs de l'INE, bien que la majorité d'entre eux en a probablement un. Au total, le revenu individuel est documenté (après pondération) pour environ 121 000 individus. Sur cet échantillon tout de même très large, après un «cylindrage» concernant les deux pourcents des revenus extrêmes, l'analyse des gains individuels a pu être conduite sur un échantillon comptant environ 118 000 individus.

Sur cette base, on peut alors conduire l'estimation d'une équation de Mincer qui met en relation le logarithme népérien du revenu comme variable dépendante en fonction du nombre des années d'études de l'individu et son expérience professionnelle; des termes quadratiques de ces deux variables peuvent être pris en compte pour éviter l'hypothèse implicite de linéarité de leurs effets, sachant que des variables additionnelles peuvent être considérées telles que le secteur économique de l'emploi exercé. Par ailleurs, le genre de l'individu peut aussi entrer dans la spécification retenue⁵⁰. Le tableau V.5, ci-après, propose les résultats des estimations économétriques qui ont ainsi pu être conduites.

Tableau V.5 : Fonction de gains des individus employés (IMC, 2013)

Genre	Ensemble	Masculin	Féminin	Ensemble	
Variables	Spécification	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3	Modèle 4
Années d'études		0,093***	0,083***	0,108***	-0,005***
(Années d'études) ²					0,0016***
Expérience		0,031***	0,032***	0,027***	0,030***
(Expérience) ²		- 0,00030***	- 0,00033***	- 0,00024***	- 0,00034***
Masculin		0,265***			0,271***
Emploi dans privé		- 0,127***	0,038***	- 0,357***	- 0,107***
(Constant)		1,938	2,161	1,991	2,404
R ²		0,209	0,184	0,227	0,224

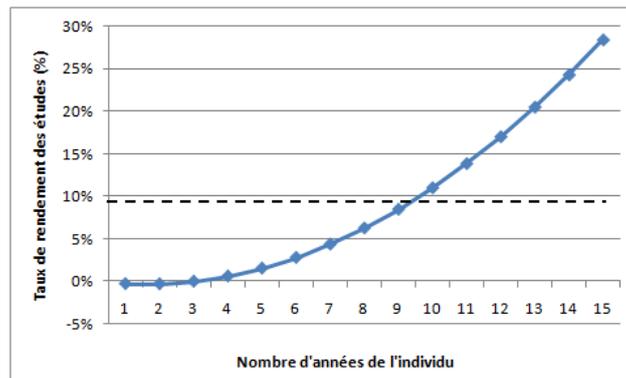
* Une première observation est que le marché du travail capverdien apparaît être plutôt moins structuré que celui d'autres pays, en ce sens que si la part d'explication du logarithme du revenu par les variables considérées est certes tout à fait appréciable, elle est un peu inférieure à ce qui est souvent observé dans d'autres pays.

⁵⁰. De façon instrumentale et complémentaire, nous utilisons (dans le chapitre 3 de ce rapport) cette spécification générique de l'équation de Mincer pour évaluer la rémunération des enseignants en référence au salaire d'équilibre sur le marché du travail national d'individus ayant des caractéristiques académiques et une expérience comparables mais employés dans une autre profession.

* Une seconde observation est que le taux de rendement des études s'établit en moyenne à 9,3 pourcent (modèle 1), un chiffre qui manifeste une bonne rentabilité globale du capital humain dans le pays. Il faut toutefois noter que cette mesure de la rentabilité des études est peu ou prou surestimée dans la mesure où elle est fondée sur un échantillon d'individus qui sont employés alors qu'il existe un certain niveau de chômage dans le pays, et ce d'autant plus que l'il s'agit de population plus jeune et plus diplômée, comme cela a été souligné dans la section III, plus haut dans ce chapitre.

* Cela dit, et toujours dans le cadre de la population qui a un emploi, l'estimation proposée dans le modèle 4 montre que le taux de rendement des études n'est pas homogène entre les différents niveaux d'études, eu égard au fait que la spécification quadratique de la variable «durée des études» s'avère statistiquement pertinente à considérer. Une simulation numérique de la structure des taux de rendement du capital humain selon le niveau d'études est proposée visuellement dans le graphique V.3, ci-après.

Graphique V.3 : Taux de rendement privé des études selon le niveau d'études (IMC, 2013)



* On mesure bien en effet que les études au cycle fondamental ont peu de valeur économique en elles-mêmes sur le marché du travail, alors que les individus qui ont un emploi réussissent d'autant mieux à obtenir une rémunération élevée qu'ils ont fait des études plus longues⁵¹. C'est en fait surtout avec des études menées jusqu'au troisième cycle secondaire, et plus encore dans l'enseignement supérieur, que le capital humain construit dans les structures d'éducation et de formation prend une grande valeur économique.

* De façon complémentaire, les estimations économétriques proposées dans le tableau V.5 ci-dessus montrent que le secteur privé paie ses agents en moyenne plutôt au dessus du salaire global d'équilibre sur l'ensemble du marché du travail capverdien. Ainsi est-il estimé qu'un individu ayant le même niveau d'études et la même expérience professionnelle gagne en moyenne 12,7 % de plus dans le secteur public que dans le secteur privé.

⁵¹. Les études de niveau fondamental et des deux premiers cycles secondaires, ont certes peu de valeurs économiques en elles-mêmes, mais leur valeur «d'option» est grande en ce sens qu'il faut bien passer par elles pour accéder efficacement aux formations situées dans la partie haute du système éducatif du pays.

* Par ailleurs, on mesure aussi que les femmes font (comme dans nombre d'autres pays) l'objet d'une discrimination salariale en ce sens que, globalement, pour un même niveau d'études et une même expérience professionnelle, elles ont un niveau de rémunération moyen plus faible que celui des hommes. L'écart est en moyenne de 26 %, un chiffre d'ampleur tout à fait substantielle.

* Mais il existe une forte structure interactive entre le genre d'un côté, le secteur d'emploi de l'autre. En effet, on constate que le différentiel net de revenu entre le secteur public et le secteur privé est de 36 % au désavantage des femmes, alors que pour les hommes, la rémunération est très proche dans les deux secteurs; elle est même en fait un peu meilleure (de 4 %) dans le privé que dans le public. Au total, on peut donc tenir i) que les femmes font globalement l'objet de discrimination salariale très intense dans le secteur privé de l'emploi. Dans le secteur public, cet aspect existe aussi mais il est très atténué.

(Demander une estimation par secteur pour mesurer une éventuelle discrimination d'ampleur très différente selon le genre dans les deux secteurs)

V. Bilan comparatif entre les flux de sortants du système par niveau d'études et des emplois offerts par niveau de qualification sur le marché du travail national

Après ces travaux fondés sur des données individuelles, il peut être intéressant de compléter les analyses en examinant pour une année récente d'une part la distribution des sortants du système selon leur niveau d'études et d'autre part une estimation de la distribution des emplois offerts (en flux annuels) selon leur niveau de qualification.

La distribution des sortants du système éducatif par niveau d'études peut commodément être dérivée des estimations du profil de scolarisation (chapitre 2); la distribution du nombre des emplois créés par niveau de qualification peut, pour sa part, faire l'objet d'estimations sur la base des données transversales des enquêtes de ménages. Deux approches sont alors possibles pour ce faire : i) la première consiste à procéder en statique comparée à partir de l'évolution des «stocks» d'emplois en 2007 et en 2013, à identifier les évolutions sur une base annuelle et à prendre en considération, outre les créations d'emplois, les besoins annuels de renouvellement par catégorie d'emplois; ii) la seconde consiste à examiner directement le nombre des différents types d'emploi occupés par la population jeune, ramenée pour une seule année d'âge. L'utilisation de ces deux approches donne des valeurs estimées relativement semblables, ce qui a conduit à retenir les valeurs moyennes des chiffres obtenus par chacune d'elles.

Le tableau V.6, ci-après, propose l'ensemble des valeurs chiffrées pour la confrontation quantitative, en valeur annuelle et pour une année récente, entre les sortants du système éducatif par niveau d'études et les emplois créés par niveau de qualification.

En dépit i) du caractère certes un peu «rustique» des modes d'estimation des chiffres du tableau V.6 (notamment pour la partie des emplois) et qu'il ne s'agit par conséquent que d'approximations, et ii) du fait qu'on va trouver des individus inactifs dans l'ensemble des catégories de sortants du système d'enseignement du pays (en fait une assez faible proportion

chez les formés du supérieur), l'image est tout même très claire d'une situation déséquilibrée entre la partie droite et la partie gauche du tableau.

Tableau V.6 : Bilan formation-emploi en flux annuel pour une année récente

Flux de sortants du système éducatif		Création d'emplois en flux annuel	
Niveau d'études	Nombre	Niveau de qualification des emplois	Nombres
Supérieur	2 550	Professions supérieures	700
		Professions intermédiaires	500
		Employés/Ouvriers qualifiés	1 200
Secondaire 3	2 000	Vente/Sécurité/Agriculture, sans qualification	3 200
Secondaire 2	1 900		
Secondaire 1	1 100	Chômage	1 500
Enseignement de base	1 150	Inactivité	1 700
Total	8 800	Total	8 800

D'une certaine façon, les chiffres parlent d'eux-mêmes. Dans la situation actuelle, et compte tenu d'une part de l'augmentation progressive du nombre des sortants de l'enseignement supérieur et d'autre part de la faible croissance économique prévalant dans le pays depuis l'année 2008, il existe un déséquilibre quantitatif assez notable entre i) la production de diplômés dans la partie haute du système et ii) les possibilités pour des emplois très qualifiés dans le pays. En dépit de la précision relative des chiffres proposés par ce type d'exercice, les ordres de grandeurs identifiés soulignent, dans le contexte économique actuel, une surproduction assez forte de diplômés du supérieur.

Ces chiffres sont dans leur ensemble cohérents avec les observations faites plus haut dans ce chapitre selon lesquels les formés du supérieur expérimentent ces dernières années des difficultés d'insertion qui se traduisent d'une triple façon, à savoir i) l'acceptation d'emplois de qualification inférieure avec une concurrence des formés du secondaire qui sont alors plus souvent rejetés dans le chômage, ii) l'exposition à une durée plus longue de chômage pour des proportions plus grandes de diplômés du supérieur et iii) l'augmentation de la fréquence des situations d'inactivité (peut-être provisoire) de la part de diplômés qui ne cherchent pas d'emplois, trop incertains qu'ils sont d'en trouver un qui leur convienne.

V. A titre de conclusion de ce chapitre sur l'emploi

Ex Post versus Ex Ante?

Chapitre 6 : Questions de gestion et de pilotage

I. Introduction: cadre d'analyse des aspects gestionnaires

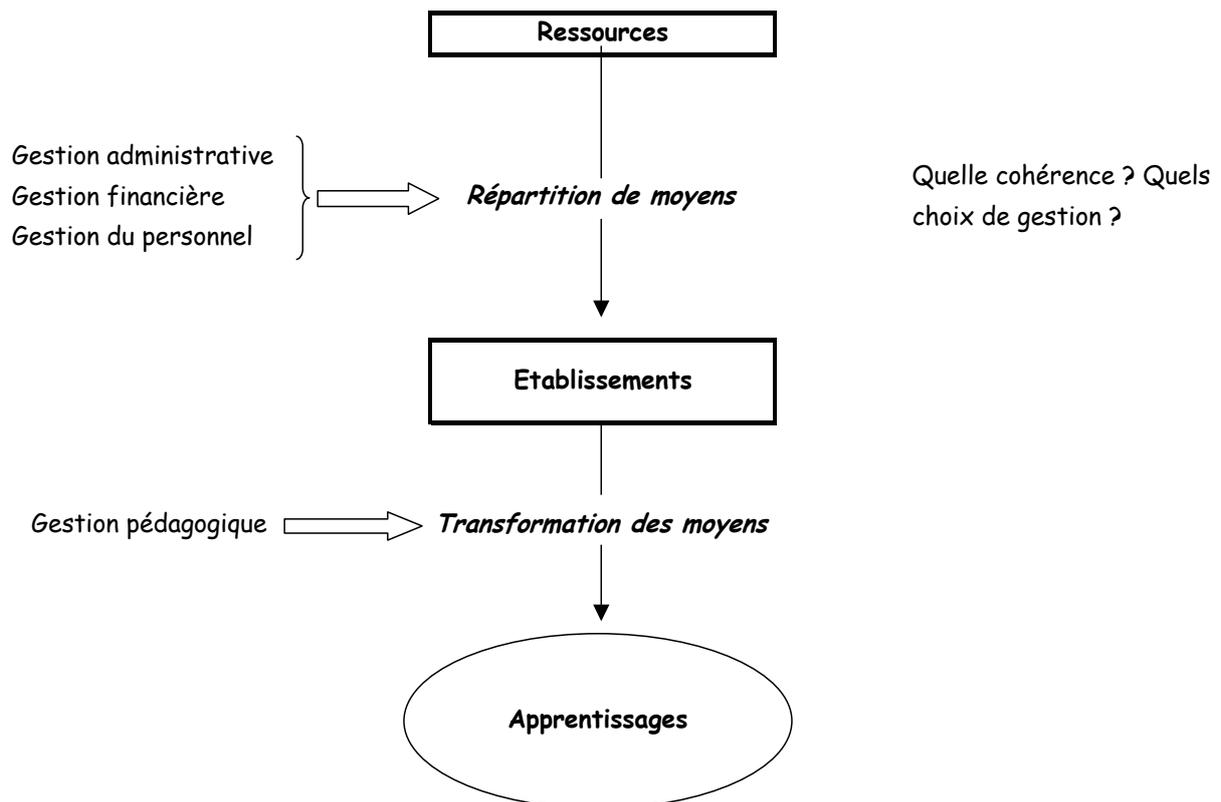
En premier lieu, notons qu'il peut être utile de distinguer les questions de gestion et de pilotage du système selon le niveau des études considérées car le pilotage renvoie forcément à l'identification des objectifs visés. Aux niveaux bas et intermédiaires du système, l'objectif premier est l'apprentissage de connaissances, essentiellement générales, qui servent de base pour des segments ultérieurs du système. Dans les segments terminaux du système (formation professionnelle et enseignement supérieur), outre la transmission de connaissances, compétences ou savoir-faire (d'une certaine façon au même titre que la catégorie précédente) qui reste importante à considérer, le fait que les sortants vont entrer sur le marché du travail acquiert une prégnance particulière qui a forcément des conséquences significatives sur le pilotage de ces services.

Les questions de gestion des systèmes éducatifs sont souvent abordées dans la littérature comme des questions de nature qualitative et institutionnelle (on identifie les relations, les responsabilités, les fonctions respectives de chacun dans la chaîne hiérarchique qui va du Ministre à l'instituteur dans la plus reculée des écoles rurales, ...), mais également normative (comment il conviendrait de procéder pour que ce soit «comme il faut») dans lesquelles le rôle de l'expertise est souvent primordial. Sans méconnaître ni l'utilité ni les limites évidentes de ces approches, il reste possible de contribuer à la discussion sur ces questions importantes par des analyses de nature empirique et quantitative. L'objectif est de générer des informations utiles sur les principaux enjeux que sous-tendent ces questions sans pour autant prétendre les couvrir nécessairement de façon exhaustive.

Pour la partie basse du système (préscolaire, primaire et premier cycle secondaire), il peut être euristique de considérer la gestion selon le paradigme d'une société qui posséderait d'une part un siège qui a déterminé un produit de qualité définie avec des modalités de production identifiées, et d'autre part, de nombreuses succursales ou franchises réparties sur un large territoire. Elle doit assurer qu'au niveau local, toutes les succursales i) disposent bien des moyens techniques appropriés, ii) mettent bien en œuvre les spécifications identifiées pour les utiliser, et iii) produisent effectivement les biens ou services dans les caractéristiques de quantité et de qualité attendues de façon commune.

Pour l'école il en est largement de même : i) la politique nationale définit les contenus de programmes, les horaires, l'encadrement quantitatif et qualitatif, les moyens pédagogiques, ..., ii) des pratiques de référence qui doivent être suivies sont identifiées, notamment que les enseignants soient présents, préparent leur cours en fonction d'une programmation contrôlée, fassent des évaluations régulières selon un rythme défini, effectuent les remédiations appropriées pour assurer la progression harmonieuse des acquis de tous les élèves qui leur sont confiés, et iii) la mesure des résultats obtenus, chez les élèves car c'est là qu'on identifie la validité effective du processus (politique nationale, pratiques nationales et mise en œuvre locale); cet aspect est par ailleurs d'autant plus nécessaire que l'éducation est une «industrie de main d'œuvre», les pratiques quotidiennes de gestion de la classe et la mobilisation des enseignants pour leur fonction étant des choses à la fois importantes et difficiles à contrôler.

De façon simplifiée, on peut indiquer qu'au-delà de la politique éducative, qui définit les choix structurels sur les modes d'organisation et les moyens mis à disposition de chaque niveau d'enseignement (des dispositions devant cibler efficacité et équité), la gestion va intervenir dans les processus par lesquels ces décisions sont concrètement mises en œuvre dans la perspective de produire les résultats effectivement attendus. Si on suit cette ligne simplifiée, on peut définir deux dimensions complémentaires à la gestion d'un système éducatif selon les éléments explicités dans le schéma suivant :



Examinons de façon successive ces deux aspects de la performance gestionnaire du pays, à savoir i) la dimension administrative avec la distribution des ressources entre les différents établissements, et ii) la dimension pédagogique avec la question de la transformation des ressources en résultats au niveau des établissements individuels compte tenu des ressources dont ils disposent effectivement.

I.1 Performance de la gestion administrative; allocation des moyens aux établissements

La question centrale est ici celle de la gestion des ressources et leur distribution. Nous ne cibons pas de façon prioritaire des questions de préparation ou de l'exécution formelle des budgets (qui ont aussi leur importance), mais nous nous attachons de façon principale à celle de la distribution des ressources entre les différents établissements d'enseignement du pays. Dans cette activité gestionnaire, les personnels, s'ils ne sont pas les seuls à être considérés (les aspects physiques et financiers comptent aussi), constituent toutefois un élément important puisqu'ils constituent la composante majoritaire des budgets.

Cette question cible la chaîne qui va depuis le niveau central jusqu'au niveau local à celui des établissements. Parfois, cette chaîne globale peut généralement être scindée en deux segments : i) le premier concerne les relations entre le ministère et les structures régionales (dans quelle mesure la répartition des dotations de moyens aux différentes directions régionales est-elle cohérente et équitable ?); ii) le second concerne le niveau infrarégional et concerne le degré de cohérence et d'équité dans la distribution des moyens entre les établissements individuels à l'intérieur des différentes régions (dans quelle mesure certains établissements d'un même niveau géographique apparaissent relativement-ils sur-dotés alors que d'autres peuvent être en situation de sous-dotation relative).

Il est bien sûr aussi clair que la structure des responsabilités gestionnaires diffère selon le niveau d'études, et que si les questions d'articulation entre les niveaux central et local peuvent le cas échéant avoir du sens dans le primaire, elles en ont beaucoup moins lorsqu'on se situe au niveau de l'enseignement supérieur.

I.2. L'importance de la dimension pédagogique

Ce qui importe ensuite, c'est que les ressources allouées dans chacun des établissements d'enseignement du pays (et ce au-delà du fait qu'ils soient dans la réalité en situation de sur ou sous dotation relative) soient transformées de manière optimale en résultats scolaires chez les élèves qui y sont scolarisés (c'est d'ailleurs la raison fondamentale pour laquelle on organise la scolarisation de la jeunesse). C'est donc au niveau des établissements scolaires individuels que se joue cet objectif. Mais la performance gestionnaire du système sur ce plan dépend pour une part substantielle de la capacité de l'encadrement pédagogique à évaluer les établissements, à piloter leur fonctionnement et leurs résultats et notamment à agir avec les établissements peu performants pour qu'ils produisent eux-mêmes des performances de meilleure qualité.

Selon cette grille de lecture globale de ce «doit» à priori faire un système éducatif pour la mise en œuvre efficace de la politique éducative qu'il s'est donnée, un système aura une performance gestionnaire d'autant plus satisfaisante qu'il met en place les mécanismes qui conduisent à la fois i) à une distribution pertinente des ressources (des personnels en premier lieu) entre établissements (gestion administrative), mais également ii) à ce que tous ces établissements produisent le niveau maximum de résultats (acquisitions et carrières scolaires) chez les élèves qui leur sont confiés (gestion pédagogique). Ces deux approches seront abordées de façon successive.

II. La performance gestionnaire dans la distribution des personnels entre établissements

La répartition des moyens et des personnels aux écoles présente une double dimension : i) la première consiste à déterminer les choix qui sont faits, au sens large, en matière de carte scolaire. Il s'agit de déterminer comment les ressources sont distribuées avec des questions telles que celles d'estimer le nombre d'écoles à implanter sur le territoire, de quelle taille, en quels lieux, etc...; ii) la seconde dimension concerne les allocations de moyens (en particulier les personnels, mais aussi les bâtiments et les moyens de fonctionnement) entre les établissements scolaires qui existent effectivement au cours d'une année scolaire donnée. On s'intéresse alors aux mécanismes mis en œuvre pour réaliser ces allocations, et surtout, in fine, à la cohérence et à

l'équité dans la répartition après que celle-ci ait été réalisée. Nous examinerons ici surtout l'allocation de personnels aux établissements scolaires «qui existent» effectivement, c'est à dire en considérant implicitement comme exogènes les éléments de type carte scolaire.

Les chiffres concernant les coûts unitaires ou le rapport élèves-maîtres sont souvent des valeurs moyennes; mais ces indicateurs peuvent éventuellement varier d'une région à l'autre et davantage encore d'un établissement scolaire à l'autre, tant entre régions qu'entre établissements dans le pays en général, ou au sein de chacune des régions. Dans un système qui serait organisé de manière optimale du point de vue de la gestion administrative et financière, il est raisonnable de considérer qu'il devrait y avoir une relation fonctionnelle bien établie entre les besoins existants et le volume des ressources mobilisées aux différents niveaux d'agrégation du système. On notera qu'on cible ici l'allocation quantitative globale avec la perspective qu'elle soit optimale, et non pas le niveau ni la combinaison des ressources entre les différents intrants (qui doivent bien sûr l'être aussi, sachant que ces questions sont traitées dans les chapitres 3 et 4 du présent rapport).

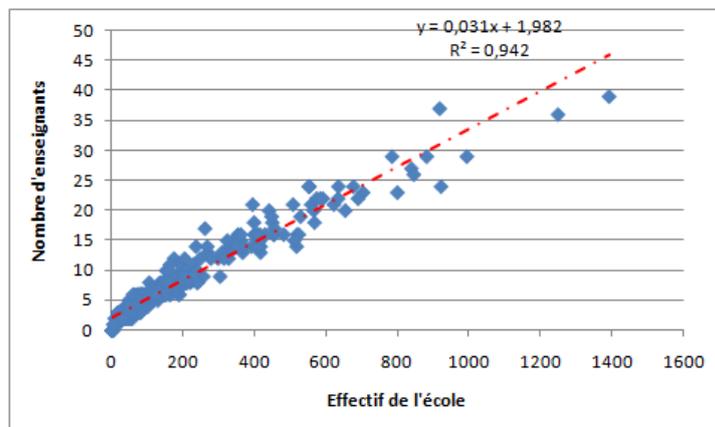
Dans la mesure où l'on vise à ce que les conditions d'enseignement soient homogènes d'un lieu à l'autre d'enseignement sur le territoire national (tant pour des raisons d'efficacité que d'équité), on devrait s'attendre i) à ce que les établissements qui scolarisent un plus grand nombre d'élèves disposent de ressources plus abondantes (d'enseignants plus nombreux); mais aussi ii) à ce qu'il y ait une relation assez stricte entre les effectifs scolarisés dans un établissement et le volume des ressources (dont le nombre des personnels) dont il dispose. Cela veut dire que des établissements scolarisant le même nombre d'élèves devraient avoir plus ou moins le même nombre d'enseignants (ou, en raisonnant de façon duale, que des écoles disposant d'un même nombre d'enseignants devraient scolariser peu ou prou le même nombre d'élèves).

Sur le plan concret et en fonction de la disponibilité des informations statistiques, l'analyse empirique de cette question peut être conduite séparément pour chacun des niveaux d'enseignement. Examinons en premier lieu la situation comparative de la dotation en enseignants dans les différents établissements scolaires publics au niveau de l'enseignement de base dans le pays.

II.1 Le degré de cohérence de la dotation en enseignants des écoles du cycle de base

De façon concrète, il est commode de mettre en regard le nombre des enseignants, ou leur masse salariale, avec le nombre des élèves scolarisés dans chacune des écoles du pays et d'examiner comment les différents établissements se positionnent dans un espace graphique croisant des deux dimensions. De façon jointe, cela permet d'évaluer l'intensité de la relation existant d'une part entre les besoins (le nombre d'élèves scolarisés dans l'école), et d'autre part les ressources mises à disposition de l'administration pour les satisfaire (ici en termes de personnels enseignants). Le graphique VI.1, ci-après, établi pour l'année scolaire 2013-14, en donne une représentation graphique; chaque petit «carré» dans le graphique représente une des 435 écoles du pays au niveau de l'enseignement de base.

Graphique VI.1 : Relation entre l'effectif des élèves et des enseignants dans les établissements du cycle de base, 2013-14



Le graphique montre l'existence d'une relation forte entre le nombre des enseignants exerçant dans une école de base et celui des élèves qui y sont scolarisés. Cette observation visuelle est confortée par la valeur numérique (0,942) du coefficient R^2 qui mesure la «force globale» de la relation structurelle caractérisant la distribution des enseignants aux écoles; par complémentarité, l'aléa «parasite» existant de part et d'autre de cette relation structurelle [$0,058 = (1-R^2)$] se révèle être d'une ampleur relativement faible.

Il est sans doute vrai que le système éducatif du Cap Vert est quantitativement réduit eu égard à la taille de la population du pays et qu'un système petit est plus facile à gérer qu'un système comptant par exemple 10 000 établissements au niveau primaire. Mais le découpage du territoire entre une dizaine d'îles est forcément un facteur qui ne simplifie pas la gestion. Une perspective comparative internationale montre qu'avec un chiffre de 5,8 %, la valeur de l'aléa [$1-R^2$] est bien meilleure que ce qui est observé en moyenne dans les pays d'Afrique sub-saharienne (moyenne de l'ordre de 25 %), alors qu'il n'y a en fait que très peu de pays où cette statistique est inférieure à 15 %. On peut donc conclure que, pour ce qui est de l'enseignement de base, la performance gestionnaire du système en matière de distribution des moyens et des personnels aux établissements d'enseignement est très bonne. Examinons maintenant ce qu'il en est au niveau de l'enseignement secondaire.

II.2 La dotation en enseignants des établissements secondaires

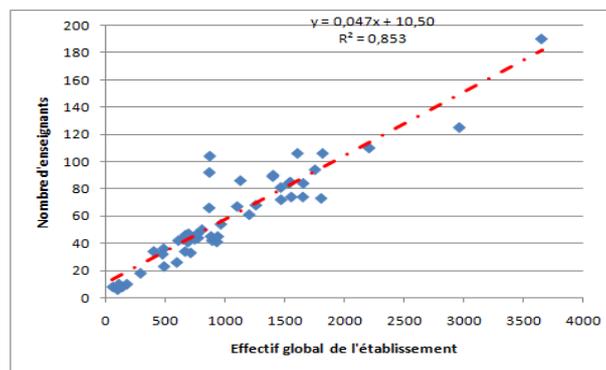
II.2.1 Analyse du degré de cohérence de la dotation des établissements en enseignants

On peut commencer par employer les mêmes dispositions que celles mises en application pour le cycle de base. Le graphique correspondant, qui met en regard le nombre des enseignants dans un établissement secondaire et les effectifs totaux qui y sont scolarisés, est proposé ci-après (graphique VI.2, ci-après).

La forme du nuage de points est globalement très proche de celle constatée précédemment au niveau de l'enseignement de base. Le «degré d'alignement» des points est toutefois moindre,

en ce sens que certains établissements se distinguent assez clairement du nuage d'ensemble. La conséquence n'est pas considérable sur la valeur de la statistique du R^2 puis que sa valeur numérique vaut tout de même 0,853, un chiffre qui reste appréciable (contre une valeur numérique de 0,952 pour les établissements du cycle de base).

Graphique VI.2 : Relation entre l'effectif global des élèves et des enseignants dans les établissements secondaires publics, 2013-14



Une raison potentielle pour rendre compte du fait que la valeur du R^2 est inférieure à celle constatée pour le cycle de base, peut éventuellement tenir à un aspect structurel du cycle secondaire qui introduit une hétérogénéité. Le point est que le cycle secondaire est composé de trois sous-cycles dont le fonctionnement est susceptible de ne pas être tout à fait identique. Il peut notamment en être ainsi d'une part compte tenu du fait que les effectifs diminuent de façon significative quand on passe du premier sous-cycle (23 818 élèves en classe de 7^{ème} et de 8^{ème} année en 2013-14) au troisième sous-cycle (12 222 élèves dans les classes de 11^{ème} et 12^{ème} années d'études), et d'autre part parce que les volumes horaires et le degré de spécialisation varie selon le sous-cycle (plus accentué lorsqu'on considère des niveaux plus élevés du système).

Si cela est avéré, on doit s'attendre à ce qu'un élève de premier cycle n'implique pas une «consommation en enseignants» aussi forte que celle d'un élève du troisième cycle secondaire. Pour autoriser ce genre de différenciations dans l'analyse, une possibilité commode consiste à conduire une régression multivariée mettant en regard le nombre des enseignants d'un établissement secondaire en tant que variable expliquée avec le nombre des élèves dans chacun des trois sous-cycles comme trois variables explicatives distinctes. Le résultat de cette analyse est double, à savoir :

i) que s'il n'y a pas de différence significative entre l'impact du nombre des élèves de chacun des deux premiers sous-cycles, il y a en revanche un impact beaucoup plus accentué du nombre des élèves du troisième sous-cycle. Ce dernier s'avère par voie de conséquence significativement plus consommateur en enseignants que les deux autres sous-cycles.

ii) que la prise en compte séparée des effectifs des trois sous-cycles permet de faire progresser la valeur numérique de la statistique R^2 , puisqu'elle s'établit maintenant à 0,904, contre une valeur de 0,853 dans la spécification univariée initiale. Cette évolution, justifiée par la nature

différenciée du fonctionnement des sous-cycles secondaires, permet donc d'aboutir à une appréciation plus juste de l'aléa dans le processus de répartition des enseignants entre établissements au niveau secondaire. Cela dit, même en intégrant l'influence de cette reste plus intense que dans l'enseignement de base, tout en restant relativement modéré en termes de comparaisons internationales.

II.2.2 Un pattern d'économies d'échelle

Un élément additionnel distingue la relation pour le secondaire de celle pour l'enseignement de base; c'est la valeur de la constante dans l'équation estimée. Sa valeur numérique est en effet de 1,98 pour l'enseignement de base mais est de 10,50 dans l'équation univariée et de 9,98 pour l'équation multivariée. La différence entre ces deux valeurs est importante et cela, d'une part, doit être interprété, et d'autre part a des conséquences sur lesquelles il est intéressant de s'arrêter.

De manière générale, il y a économie d'échelle dans la production d'un bien lorsque le coût par unité produite diminue lorsque le volume de production augmente. Dans le contexte, en référence à un niveau de production donné, le coût d'une unité produite additionnelle est inférieur au coût moyen de la production initiale.

Cette situation peut intervenir dans l'éducation dès lors qu'il y a des coûts fixes au niveau des établissements d'enseignement. C'est évidemment le cas dans l'enseignement supérieur où i) les équipements, utilisés pour un petit nombre, peuvent souvent l'être pour un nombre plus grands (il y a bien sûr des limites) et où ii) un cours de thermodynamique pour 30 étudiants fera l'affaire même s'il y en a 50 pour l'écouter (ce sera moins le cas s'il y a des travaux pratiques).

Un pattern de nature plus ou moins comparable (surtout pour ce qui concerne l'utilisation des enseignants) est aussi souvent observé dans l'enseignement secondaire. En effet, du fait des dispositions prises pour l'organisation des études (les programmes d'enseignement et le nombre des matières enseignées, la spécialisation thématique des enseignants, ...), les établissements de petite taille ont tendance à se révéler plus coûteux que ceux qui scolarisent un plus grand nombre d'élèves. L'existence de ce pattern résulte de la conjonction de deux facteurs : i) le premier est que la taille des divisions pédagogiques a tendance à être plus petite dans les petits établissements; ii) le second (et plus important tant par son impact quantitatif que parce qu'il est modifiable par des politiques éducatives appropriées) est que le temps des enseignants peut avoir tendance à être moins bien utilisé dans les petits établissements en raison à la fois du découpage des programmes en un nombre important de matières et de la spécialisation thématique des enseignants. Dans le cas du Cap Vert, l'expression estimée précédemment (graphique VI.2, ci-dessus) au niveau des établissements secondaires

$$\text{Nombre des enseignants} = 10,50 + 0,047 * \text{Nombre des élèves}$$

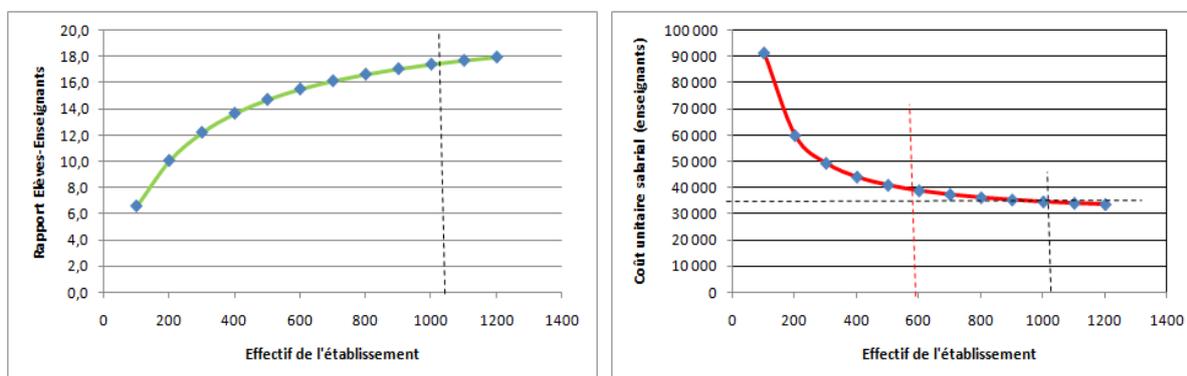
Indique, du fait de la valeur numérique relativement élevée de la constante (10,50), l'existence d'un pattern d'économies d'échelle. Il est maintenant intéressant d'en évaluer l'ampleur pratique.

Le graphique VI.3, ci-après, propose d'une part la relation moyenne existant entre le rapport élèves-enseignants dans un établissement et l'effectif de ses élèves (partie gauche), et d'autre

part, la relation estimée entre la valeur moyenne du coût unitaire salarial enseignants et l'effectif des élèves de l'établissement.

Graphique VI.3 : Pattern d'économies d'échelle dans le secondaire, 2013-14

Rapport élèves-enseignant selon l'effectif scolarisé **Coût unitaire salarial enseignant selon l'effectif scolarisé**



Ces deux courbes, qui sont deux facettes du même phénomène, visualisent sans ambiguïté l'existence d'un pattern d'économies d'échelle dans l'enseignement secondaire capverdien. Ainsi, la partie gauche montre bien que le rapport élèves-enseignants (REE) dans un établissement tend à être d'autant plus faible que l'effectif des élèves est plus grand; le pattern est bien marqué puisque dans un établissement qui compterait 300 élèves, le REE est estimé en moyenne à 12 alors qu'il est estimé à 17 en moyenne dans un établissement qui compterait 1 000 élèves.

Les différences dans le rapport élèves-enseignants selon la taille de l'établissement se répercutent bien sûr dans le coût unitaire salarial des enseignants (et, au-delà dans le coût unitaire total); c'est ce qu'illustre la partie droite du graphique VI.3. Le coût unitaire salarial (enseignants) diminue fortement au fur et à mesure qu'on considère des établissements de plus grande taille. Visuellement, on identifie que cela est surtout vrai des établissements dont l'effectif est inférieur à plus ou moins 600 élèves (le coût unitaire salarial baisse de 60 000 à 40 000 Escudos lorsqu'on passe d'un effectif de 200 élèves à un effectif de 600 élèves); au-delà de cet effectif, la décroissance est beaucoup plus modérée, au point qu'on peut presque considérer que le coût unitaire est plus ou moins stable, autour de 30 à 35 000 Escudos.

Le pattern d'économies d'échelle est donc bien intense et on aboutit à une taille d'établissement d'environ 600 élèves, qui serait «optimale» (minimale) du point de vue économique. La situation du système d'enseignement secondaire capverdien sur ce plan est que la taille moyenne des établissements est de 1 050 élèves, alors que seulement 9 des 51 établissements du pays ont moins de 500 élèves (5 établissements comptent moins de 400 élèves). En termes de comparaisons internationales, on identifie que le pays a opté pour de «grands» établissements. Cela a clairement des avantages au plan économique, si ce n'est qu'il n'est pas forcément nécessaire d'avoir de si grands établissements. Notamment parce que, si les aspects économiques sont certes importants à considérer, les établissements sont aussi faits pour que les élèves s'y sentent bien et aient à la fois de bonnes conditions de vie et d'enseignement. Dans cette perspective, on sait que la proximité est souvent un facteur favorable, et que les élèves

(encore jeunes) pour lesquels l'établissement secondaire est proche du domicile familial ont tendance à réussir mieux, tout en étant moins tentés d'abandonner précocement.

III. La performance en matière de gestion pédagogique et de pilotage des établissements

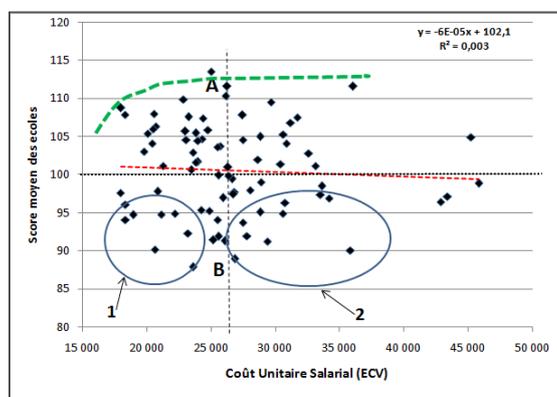
Cette section est constituée de 2 parties : i) la première est descriptive de la situation des écoles du cycle fondamental, alors que ii) la seconde, plus réflexive, imagine les raisons à la base du constat effectué et des pistes qui peuvent être explorées pour y remédier dans les années à venir.

III.1 Un descriptif de la situation des écoles de l'échantillon Aferida en la matière

Comme cela a été suggéré dans les analyses présentées dans le chapitre IV de ce rapport, on considère qu'au-delà des moyens dont dispose un établissement du cycle fondamental (mais il est probable que cela vaut aussi pour les établissements secondaires) pour fonctionner et des caractéristiques sociales plus ou moins favorables de ses élèves, les résultats d'apprentissages obtenus en moyenne chez ses élèves peuvent aussi dépendre, et pour une part très importante, au sens large des modalités internes plus qualitatives de fonctionnement qui y prévalent.

La performance d'un système en matière de gestion pédagogique peut être abordée. Pour illustrer de façon un peu différente les résultats obtenus dans le chapitre IV de ce rapport, partons du graphique VI.4, ci-après.

Graphique VI.4 : Score moyen des élèves et coût unitaire salarial dans un échantillon d'écoles



L'axe vertical représente le score standardisé (moyenne 100, écart-type 15) des élèves (moyenne au niveau école) aux épreuves Aferida de 2010; l'axe horizontal est une mesure du coût unitaire salarial au niveau de ces mêmes écoles (il représente plus de 90 % du coût de fonctionnement des écoles).

On peut en premier lieu constater que les points, qui représentent chacun une école, sont largement dispersés dans l'espace considéré. De façon complémentaire, on peut aussi constater l'absence d'une relation moyenne entre le montant des ressources par élève dans une école et le niveau moyen d'acquisitions de ses élèves (la relation existante est représentée par le trait rouge pointillé; elle n'est absolument pas significative au plan statistique). On retrouve ainsi le

point selon laquelle ce ne sont pas les ressources financières qui «font la qualité» du service offert. De façon jointe, on mesure aussi que, quel que soit le niveau de coût unitaire considéré (caractérisant la «qualité» du contexte scolaire vue du côté des ressources et ce même si cela n'a pas d'impact sur les apprentissages), il existe toujours une forte variabilité dans le score des écoles en termes d'apprentissage de leurs élèves; certaines écoles obtiennent des scores élevés alors que nombre d'autres sont beaucoup moins performantes.

Pour chaque niveau de coût unitaire on peut identifier des écoles de type A qui ont le niveau de performance maximale et des écoles de type B qui ont de fait les performances les plus modestes. Les écoles de type A permettant ainsi de définir un genre de frontière d'efficience lorsqu'on balaie l'intervalle des valeurs du coût unitaire (courbe verte en trait mixte fort dans le graphique). La forme de la courbe frontière est telle que sa pente est positive lorsqu'on se situe à des niveaux faibles de coût unitaire, suggérant qu'un niveau minimum est bien nécessaire pour atteindre un niveau adéquat d'acquisitions des élèves ; elle a tendance ensuite à se réduire lorsque la dotation en ressources augmente, sachant qu'à partir d'un certain point (plus ou moins 22 000 ECV dans le graphique VI.4), la frontière d'efficience devient plus ou moins plate et le niveau des acquis des élèves dans les écoles les plus performantes n'augmente plus, même si on continue d'augmenter le coût unitaire.

Le graphique VI.4 permet aussi d'identifier deux groupes d'écoles. Celles qui sont situées dans la bulle 1 ne sont pas très performantes du point de vue des acquisitions de leurs élèves, mais elles ont clairement l'excuse de n'être pas bien dotées en ressources; pour ces écoles, une augmentation des ressources devrait sans doute être considérée. Cette excuse n'est pas valide pour les écoles situées dans la bulle 2 : elles bénéficient de conditions de ressources raisonnablement favorables, mais en dépit de cela n'offrent à leurs élèves que des niveaux modestes d'acquisitions; ces écoles sont clairement peu efficaces dans leur capacité à transformer les ressources qui leur sont confiées en résultats tangibles.

Mais au-delà de la description de la situation des écoles fondamentales de l'échantillon, le problème principal n'est pas tellement que ces écoles produisent peu de résultats en dépit des ressources dont elles disposent, il est surtout que la déviance de ces écoles ne soit pas rectifiée par les autorités en charge de la gestion du système, qu'aucune action ne soit entreprise pour remédier à cet état de fait, et d'une certaine façon pire encore, que ces situations de mauvaise performance ne soient pas même systématiquement détectées de manière factuelle. Cette situation manifeste des lacunes majeures dans la gestion pédagogique du système.

III.2 Mieux gérer la transformation entre les ressources mobilisées dans une école et les acquisitions des élèves qui y sont scolarisés

Avant d'aborder la dimension pédagogique de la transformation des ressources en résultats au niveau des écoles, mais sans en constituer un préalable, il est intéressant qu'il serait pertinent de trouver les dispositions appropriées visant d'une part i) à assurer à toutes les écoles un niveau minimum de ressources (certains pays nomment cet aspect du terme de «paquet minimum» et, d'autre part, ii) à assurer des conditions formelles de fonctionnement plus homogènes aux établissements scolaires dès lors qu'on se situe au-dessus de la référence minimale identifiée.

Concernant maintenant de façon plus ciblée la dimension pédagogique de la gestion du système, on pourrait sans doute arguer que les dispositions administratives officielles ayant cours dans le pays ne sont pas suffisamment suivies; il s'agirait alors de lacunes dans la mise en œuvre de dispositions existantes, en elles-mêmes valides. Cet argument n'est pas du tout convaincant, et il semble préférable de considérer des modifications structurelles plus fondamentales dans les dispositions gestionnaires (et bien sûr de la mettre ensuite effectivement en application). Dans cette perspective, trois principes de base semblent intéressants à considérer :

1. Le premier principe est que **les résultats effectifs d'apprentissages des élèves doivent être mesurés et connus**. Comme ils n'ont pas de matérialité tangible spontanée, des efforts spécifiques doivent être faits dans cette direction. Le principe est fort; mais sa mise en œuvre peut prendre des formes diverses, notamment du point de vue des modalités retenues pour obtenir une mesure, des classes ciblées dans le cursus éducatif et de la régularité des observations au cours du temps.

1.1 Un point d'abord utile à rappeler est que le travail fait sur l'enseignement fondamental en termes de qualité et de gestion pédagogique s'appuie sur un échantillon d'écoles, alors que les besoins pour structurer les dispositions pratique pour la nouvelle gestion pédagogique du pays concernent à priori la totalité des écoles sur l'ensemble du territoire national.

1.2 S'il s'agit bien d'un dispositif à couverture intégrale du pays, des options peuvent toutefois exister quant aux modalités de mesure mises en œuvre⁵². On distingue la possibilité d'utiliser des tests standardisés (avec homogénéité contrôlée des conditions de passation et de cotation), à l'instar de ce qui a été fait dans les enquêtes Aferida ; mais on peut aussi envisager des épreuves communes pour toutes les écoles du pays, établies sur la base des contenus de programme, passées selon des conditions bien identifiées et corrigées de façon croisée entre des établissements ayant une certaine proximité géographique.

1.3 Des options existent aussi sur les classes et les matières évaluées. On peut certes souhaiter de faire passer ces épreuves d'évaluation dans toutes les classes du cursus éducatif et cibler toutes les matières, mais on peut aussi être plus restrictif (ou plus stratégique) en se limitant à certaines classes dont on sait qu'elles sont cruciales et/ou à certains matières qui sont très centrales dans le processus d'apprentissage.

1.4 Des options enfin existent sur la rythme temporel avec lequel ces dispositions évaluatives sont mises en place sur le terrain. Il est probablement utile d'assurer une certaine régularité dans le temps pour ces opérations, mais cela n'implique pas pour autant d'avoir une telle opération chaque année; faire une année sur deux ou sur trois est sans doute aussi envisageable.

⁵². On doit toutefois clairement renoncer aux notes données par les enseignants au niveau local, tout comme au décision de passage de classe; une analyse conduite sur les écoles Aferida montre, en effet, la quasi absence de corrélation entre la proportion d'élèves qui passent dans la classe suivante dans une école et le niveau des acquis mesurés par les tests directs de connaissances.

2. Le second principe est qu'il ne suffit de produire des résultats d'apprentissage par école, il y a lieu d'une part qu'ils soient publics et, d'autre part, que **les résultats identifiés soient i) produits et ii) utilisés par l'administration sur une base régulière intégrée au fonctionnement ordinaire du système**. Dans cette dernière perspective une première question pratique se pose de savoir s'il faut utiliser directement la mesure moyenne des acquisitions des élèves d'une école, ou bien s'il est préférable d'une part de cibler la proportion des élèves qui seraient en dessous d'une balise normative déterminée et, d'autre part de corriger les valeurs moyennes d'une école en tenant compte de la tonalité sociale de son public d'élèves.

2.1 On peut choisir de se fonder sur la moyenne des acquis d'une école (dans telle classe, telle matière ou en moyenne pour les matières retenues dans l'évaluation) et d'une certaine façon classer les écoles et cibler pour remédiation celles qui seraient en dessous d'une référence normativement choisie, ou bien les 30, 40 ou 50 % des écoles qui ont le score moyen le plus faible. Mais plutôt que de se fonder sur la moyenne qui peut toujours cacher des disparités intra-écoles plus ou moins intenses, on peut suggérer qu'une école est d'autant plus à problème que la proportion de ses élèves qui n'obtient pas un seuil reconnu comme minimum d'acquisitions est grand. On doit alors se fixer ce seuil minimum; par exemple 70 % des contenus de programme effectivement acquis si on a vise une exigence forte de qualité, mais seulement 40 % si on a des exigences plus modestes⁵³.

2.2 La question de savoir s'il y a lieu de considérer la valeur brute de la performance d'une école (quelle qu'en soit la définition) ou bien de la corriger (par des méthodes appropriées qui existent) pour tenir compte de la dimension sociale du public d'élèves n'est pas facile à trancher. En effet, dans la mesure où on sait que les élèves de milieu social défavorisé ont en général davantage de difficultés scolaires, il paraît à priori légitime de tenir compte de la tonalité sociale du public pour faire la comparaison inter-écoles des niveaux d'apprentissage. Mais cet argument n'est pas pour autant totalement parfait en ce sens qu'on peut défendre le point que si un établissement a niveau global faible d'apprentissage, le fait qu'il ait un public défavorisé ne doit pas être considéré comme un argument admissible car on doit rechercher à l'améliorer indépendamment de cette circonstance, et peut-être même davantage encore en raison de cette circonstance dans une perspective d'équité. Une discussion pour trancher sur ce point est sans doute nécessaire, mais ne pas faire cet ajustement (contrairement à ce qui est parfois fait) présente des vertus à la fois au plan social et à celui de la simplicité (ce dernier point n'étant pas non négligeable dans une perspective de transparence).

2.3 Un aspect important dans la formulation du principe 2 est que les résultats produits en matière de performance d'apprentissage des élèves des différentes écoles soient utilisés, que les actions appropriées soient bien mises en œuvre et que l'amélioration des résultats soit bien constatée. Il faudra définir quelles structures vont être en charge de cela et comment elles vont concrètement fonctionner.

⁵³. Sachant qu'on peut aussi partir avec une exigence modérée et, progressivement, déplacer le curseur pour avoir des ambitions qui deviennent plus fortes au fur et à mesure du temps.

3. Le troisième principe est qu'**il ne s'agit pas de définir de nouvelles attributions administratives** dans lequel les résultats auraient leur place, **mais d'introduire la notion de responsabilité des acteurs**. Il conviendra de définir qui sera dépositaire de quelles fonctions, de quels instruments chacun sera doté et formé à leur usage, et de quels moyens d'action il sera doté pour pouvoir exercer efficacement les responsabilités qui lui ont été confiées.

3.1 Notons que si la définition des modalités d'action de ces structures (peut-être pas nouvelles dans leur existence, mais nouvelles dans leurs objectifs et leurs modalités de fonctionnement) relève de décisions de politique éducative structurelle générale, les questions traitées par les structures dont il s'agit ici sont de l'ordre du local et du singulier. Elles seront donc décentralisées à des niveaux qui restent à définir. Mais elles concernent le trio i) enseignants, ii) directeurs d'établissements, iii) inspections.

3.2 De façon générale, l'amélioration des résultats (notamment dans les écoles qui se révèlent déficiente du point de vue des résultats d'apprentissage obtenus) peuvent résulter i) de pratiques formelles des différents acteurs concernés qui ne suivent pas des prescriptions jugées comme essentielles à cet égard (notamment dans la nouvelle architecture gestionnaire envisagée), et ii) de pratiques qualitatives de la quotidienneté de la classe et de motivation pour le travail qui, in fine, peuvent ne pas se révéler favorables pour la production des résultats attendus.

3.3 Les pratiques formelles de référence pour les trois acteurs centraux du dispositif gestionnaire devront être identifiées sachant que l'expérience montre qu'il importe i) qu'elles soient limitées sur un nombre réduit de thèmes centraux (disons 5 pour fixer un ordre d'idée), ii) que, pour chacune d'entre elles, on détermine comment on mesure qu'elles ont été effectivement appliquées, iii) que soit clairement défini qui est en charge de vérifier que c'est effectivement le cas, et iv) qu'il y ait des réponses appropriées et graduées en cas de défaillances constatées.

3.4 Les pratiques qualitatives de la quotidienneté concernent surtout l'acteur enseignant. On sait d'une part qu'au-delà des aspects formels traités au point précédent, ces pratiques sont nombreuses et cruciales et, d'autre part, qu'elles manifestent des espaces de liberté indispensables pour l'adaptation de l'enseignement aux particularités de chaque classe; il n'est donc sans doute pas souhaitable d'avoir une approche de type réglementaire à leur sujet. En revanche, la mesure des résultats, selon l'une ou l'autre des modalités possibles identifiées plus haut (ou d'autres à imaginer) devient l'instrument essentiel à considérer. Les enseignants doivent savoir que les acquis de leurs élèves seront mesurés et que cela aura éventuellement des conséquences positives ou négatives pour eux.

3.5 Les responsabilités de chacun des trois acteurs clés de la production scolaire (enseignant, directeur d'école et inspecteur) étant définies (une matrice de leur interaction croisée sur ce qui est attendu d'eux peut être un instrument utile pour construire la structure gestionnaire), il convient que celles-ci soient discutées et validées avec les représentants des personnels.

3.6 Des efforts significatifs en matière de communication pour que les dispositions nouvelles soient connues et effectivement appliquées. De façon jointe, des efforts doivent aussi être faits pour i) la construction des instruments qui aideront les différents acteurs à faire ce qui est attendu d'eux et ii) la formation des différents acteurs concernés par les nouvelles dispositions de sorte à ce qu'ils soient à l'aise avec leur utilisation.

3.7 L'adhésion aux nouvelles dispositions gestionnaires considérées ne va pas forcément être acquise de façon spontanée; comme mentionné plus haut, la participation des représentants des acteurs et la communication autour de ce que sont ces nouvelles dispositions seront des ingrédients importants. Mais il faudra sans doute penser à des structures combinant incitations et sanctions pour que les comportements soient effectivement modifiés et que les gains attendus de la nouvelle formule de gestion pédagogique du système modifie effectivement les comportements et produisent les gains attendus en matière de niveau d'apprentissage des élèves.

. Les incitations positives peuvent prendre des formes diverses (récompenses publiques, carrières plus rapides, possibilités de mobilité, bonus financiers, ...).

. La dimension des sanctions peut aussi utilement être considérée; mais l'expérience montre que pour être effectives trois aspects doivent être pris en compte : i) les sanctions doivent être graduées et respecter un calendrier temporel prévu et raisonnable; ii) lorsque des manquements sont identifiés, les sanctions prévues doivent être appliquées de façon transparentes et rapides; iii) des niveaux forts de sanction peuvent être envisagés, mais il est très contreproductif de viser des sanctions fortes qu'on va en fait dans la réalité renoncer à appliquer.

IV. Conclusions sur les questions de gestion dans le système éducatif capverdien

De façon générique nous avons abordé l'évaluation de la performance gestionnaire du système éducatif capverdien d'une part dans sa dimension administrative et d'autre part dans sa dimension pédagogique. Les analyses conduites ont montré que si la gestion administrative est globalement plutôt bonne (même si elle peut être améliorée), la performance en matière de gestion pédagogique est spécialement faible. C'est sur ce dernier point que des progrès décisifs devront être recherchés. Cela mobilisera sans doute une réforme «culturelle» assez fondamentale du fonctionnement du système au plan de son pilotage, avec probablement deux ingrédients fondamentaux : i) la référence aux résultats obtenus au niveau local (c'est dans les établissements que ces résultats sont produits), ce qui implique qu'ils soient mesurés et ii) la mise en place d'un système de responsabilisation des acteurs concernés, notamment lorsque les résultats constatés sont jugés insuffisants, de sorte à ce que les corrections nécessaires soient effectivement apportées.

Le tableau ci-après propose un exemple illustratif rapide de ce que pourrait être la matrice des actions gestionnaires et de responsabilité susceptibles d'être envisagées.

	Mesure de réalisation	Enseignant	Directeur d'école	Inspecteur
Activité 1		Présence chaque jour à l'heure	Cahier du directeur ; identification d'éventuels problèmes	Suivi et identification des actions à prendre
Activité 2	Cahier de suivi de l'enseignant	Evaluation initiale des acquis des élèves de sa classe		
Activité 3	Cahier de suivi de l'enseignant	Planification des leçons, préparation exercices application		
Activité 4	Cahier de suivi de l'enseignant	Exercices d'application corrigés		
Activités 5	Cahier de suivi de l'enseignant	Evaluation chaque 2 semaine des acquis		
Activité 6	Cahier de suivi de l'enseignant	Correction, remédiation, ajustements planification		
Résultats d'apprentissage des élèves en fin d'année	Tests, épreuves communes			Identification des classes/écoles déficientes
Activité 7	Cahier et compte rendu du directeur		Faire réunions régulière avec parents	
Activité 8	Cahier et compte rendu du directeur; identification d'éventuels problèmes		Faire 1 réunion/mois avec enseignants; suivi des pratiques formelles de classe	Suivi et identification des actions à prendre
Activité 9	Cahier et compte rendu par l'inspecteur			Travail avec écoles/enseignants déficients pour voir comment les aider
Activité 10	Cahier et compte rendu par l'inspecteur		Contribution du directeur d'école aux opérations d'appui	Mise en place des actions d'appui
Activité 11	Vérification de l'effectivité des dispositions prises pour remédier aux difficultés rencontrées			
Résultats d'apprentissage des élèves en fin d'année	Tests, épreuves communes			Identification des progrès réalisés (ou non) dans les classes/écoles déficientes

Chapitre 7 : Consolider les résultats analytiques pour une évaluation de la politique éducative : quelles directions pour les années à venir ?

Ce chapitre vise d'abord à proposer un résumé des principaux résultats factuels obtenus dans le corps du rapport. Mais on s'efforcera de prendre un peu de distance avec la perspective analytique qui vise à établir des faits sur des aspects bien identifiés pour adopter une perspective de synthèse structurée autour des thèmes qui correspondent à des objectifs fondamentaux du système ou qui ont de l'importance pour la politique éducative, faite forcément de l'articulation des dimensions variées avec lesquels on examine le fonctionnement du système.

De façon complémentaire à ce premier aspect qui concerne le système tel qu'il existe dans la période actuelle, ce chapitre visera aussi à explorer des pistes qu'il pourrait être intéressant de considérer pour la définition de la politique éducative future du pays dans un cocktail fait d'une part de remédiation des lacunes constatées dans le fonctionnement actuel du système et d'autre part de réflexions plus dynamiques pour que la contribution potentielle du système d'éducation et de formation soit bien orientée vers les perspectives socioéconomiques du pays. De façon instrumentale, une structure de simulation financière sera construite de sorte à assurer que les dépenses associées à la politique éducative future du pays restent inscrites dans un contexte de soutenabilité financière, et que les divers arbitrages qui pourraient alors s'avérer nécessaires soient considérés et faits.

I. Une synthèse des résultats obtenus dans le cadre de ce travail d'analyse sectorielle

I.1 Un premier point à citer concerne **les informations statistiques**, leur disponibilité et leur utilisation. Les «problèmes» ne sont pas de même nature selon les domaines.

* On a pu noter qu'au sens large pour la formation professionnelle et l'enseignement supérieur, la disponibilité des données était notoirement insuffisante; cela tient pour une large part à des insuffisances des services statistiques concernés. Il ne fait pas de doute que des progrès devront être réalisés sur ce plan dans ces deux segments du système d'éducation et de formation; et ce d'autant plus qu'ils devraient avoir un rôle très significatif dans la politique éducative du pays pour les années à venir.

* Un second domaine pour lequel les données n'ont pas été faciles à mobiliser concerne l'utilisation de données démographiques et d'enquêtes de ménages :

i) concernant les informations sur les populations et leurs projections, il importe de noter que les analyses des questions d'éducation demandent souvent des informations sur les populations en âges simples et sur une certaine période; outre le fait que les perspectives globales proposées dans les projections officielles apparaissent élevées, on note des variations fortes et sur très peu d'années qui apparaissent peu vraisemblables; on note par exemple une variation de 10 % du nombre des enfants de 10 ans entre 2017 et 2019;

ii) le second point est que les analyses des questions éducatives gagnent à mobiliser de façon complémentaire d'une part des données administratives et d'autre part des données

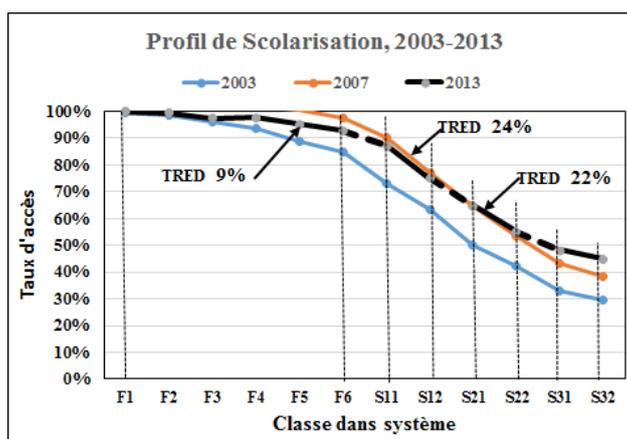
d'enquêtes de ménages. Cette complémentarité est mal assurée dans le cas de Cabo Verde et ce pour plusieurs raisons : la première est que les statisticiens du MED/MESRS et ceux de l'INE ne travaillent pas ensemble i) parce que les statisticiens du MED/MESRS ne sont pas entraînés à contribuer aux travaux de l'INE et à l'exploitation de telles données, et ii) parce que les statisticiens de l'INE n'ont pas une connaissance suffisamment actuelle des analyses de l'école. Ceci se manifeste par des questionnaires de l'IMC qui sont peu fonctionnels pour traiter des questions pertinentes sur l'école et par des productions de l'INE qui sont mal ciblées dans le traitement des questions qui intéressent l'éducation et la formation.

* Le troisième domaine est celui de l'utilisation des données. Autant le système statistique de la formation professionnelle et de l'enseignement supérieur demandent à être renforcés au plan de la production des informations, autant celui du MED est à priori bien organisé. Cela dit, pour ce dernier les lacunes sont plutôt dans l'usage qui est fait de ces données; d'abord dans le suivi des mesures prises, dans l'analyse du fonctionnement du système et dans l'identification des perspectives pertinentes à envisager pour l'avenir. Mais surtout, le système est faible dans l'utilisation des informations statistiques (éventuellement à conforter) comme base pour la gestion et le pilotage du système; éléments pour lesquels on a noté des insuffisances manifestes.

I.2 Le système éducatif capverdien demande à être amélioré de façon structurelle pour ce qui concerne l'articulation entre les aspects i) de qualité des services offerts et ii) de flux des élèves en son sein.

I.2.1 Des flux d'élèves difficiles dans le secondaire

Le graphique ci-après présente le profil de scolarisation de la première classe du cycle fondamental (F1) à la sixième classe du cycle secondaire (S32), et cela pour les années 2003, 2007 et 2013.



On peut en premier lieu observer i) que la forme générale du profil est très semblable aux trois dates considérées et ii) que, si des progrès assez nets ont été réalisés entre 2003 et 2007, les profils des années 2007 et 2013 sont en revanche très proches, manifestant peu d'évolution entre ces deux dernières dates. En second lieu, on identifie un pattern des flux d'élèves qui est fondamentalement différent dans le cycle fondamental et dans le cycle secondaire : alors que

la rétention est très bonne dans le cycle fondamental (et que la transition est forte avec le 1^{er} cycle secondaire), une dégradation très forte est enregistrée dès l'accès au premier cycle secondaire avec d'une part une rétention qui s'affaiblit beaucoup (nombreux abandons notamment au cours des 1^{er} et 2nd cycle, avec seulement environ la moitié des entrants en secondaire qui atteignent la fin du cycle) et d'autre part des taux de redoublements qui explosent (9 % dans le fondamental, mais 24 % au premier cycle secondaire et encore 22 % au second).

Pour compléter l'évaluation, il a été noté (ce qui est en soi un bon point) que les disparités sociales restaient faibles de l'entrée au primaire à la fin du second cycle secondaire). Ceci signifie qu'entre les dimensions sociale et pédagogique des échecs constatés dans les 2 premiers cycles primaires, c'est la dimension pédagogique qui porte la plus grande part de responsabilité.

Comme cela a été mentionné, ce pattern qui identifie une performance insuffisante au niveau secondaire n'est pas nouveau. Des politiques éducatives ont été prises pour améliorer le fonctionnement du cycle secondaire, mais force est de constater qu'elles n'ont pas produit les effets escomptés. Ces observations ont conduit à envisager deux sources possibles pour rendre compte des difficultés rencontrées dans les deux premiers cycles secondaires : une possibilité est certes que le fonctionnement des services secondaires ne soit pas bien approprié; mais une autre est i) que le niveau des acquisitions construites lors du cycle fondamental soit en fait inférieur à ce qui est en principe attendu, et ii) que le niveau d'exigence des programmes enseignés au secondaire est fondé sur l'idée que les contenus du fondamental ont été bien acquis; il est ainsi possible que ce qui est demandé aux élèves en secondaire ne soit pas bien «compatible» avec le niveau effectif des élèves qui accèdent au cycle secondaire. Il ne s'agit certes que d'une conjecture; et les analyses empiriques effectuées suggèrent qu'elle est en réalité validée.

1.2.2 L'origine principale des difficultés dans le secondaire est dans la qualité du primaire

Pour évaluer l'articulation entre ce qui est acquis dans le fondamental et les difficultés rencontrées au secondaire, on s'est fondé d'abord sur les résultats des élèves qui ont passé des épreuves standardisées de connaissances (portugais, mathématiques) en dernière année du fondamental au cours de l'année 2010. Deux aspects sont alors identifiés, à savoir i) le niveau moyen d'acquisition apparaît faible dans les deux matières et notamment en mathématiques, et ii) il y a une grande variance dans le niveau des élèves dans chacune de ces deux disciplines.

Comme il n'existe pas de mesures des acquis des élèves qui soient raisonnablement comparatives, la performance des élèves dans le secondaire s'est fondée sur la fréquence des redoublements et abandons, celle-ci ne pouvant être mesurée qu'au niveau de l'établissement avec les données disponibles.

Compte tenu de ces deux sources de données, les analyses ont été conduites au niveau établissement sur base d'une consolidation des scores des élèves du fondamental selon leur établissement secondaire de rattachement. On aboutit alors d'une part à une mesure du niveau moyen (portugais, mathématiques) des élèves qui accèdent en 2010 au secondaire dans chaque établissement, et d'autre part à une mesure de la performance de ces établissements au premier cycle d'études en termes de redoublements et abandons au cours des années 2011 et 2012. On

note qu'une large variance existe entre établissements dans ces deux sphères, ainsi que de grandes différences dans la tonalité sociale du public des différents établissements secondaires. Pour compléter l'analyse empirique et évaluer l'incidence des conditions d'enseignement ayant prévalu en 1^{er} cycle dans les différents établissements secondaires du pays en 2010 et 2011, ces informations ont été collectées dans le fichier des statistiques scolaires du MED.

Les résultats obtenus ne montrent pratiquement aucune incidence sociale sur les risques d'abandonner les études, les aspects scolaires apparaissent beaucoup plus prégnants. Par ailleurs, il ressort que les risques d'abandon au cours du premier cycle primaire tiennent sensiblement plus au niveau scolaire des élèves lorsqu'ils accèdent au secondaire (les acquis du fondamental) qu'aux modalités d'organisation des établissements secondaires. Ces derniers résultats importants dans une perspective de politique éducative demandent toutefois à être qualifiés davantage :

. Les acquis au fondamental étaient mesurés en portugais et en mathématiques; mais il s'est avéré que seuls ceux en mathématiques sont cruciaux pour anticiper les risques d'abandons au début du secondaire; les résultats en portugais, plus ou moins bons, ne semblent jouer statistiquement aucun rôle;

. Au sein des conditions d'enseignement, on observe i) qu'il existe entre 35 et 40 % des enseignants de premier cycle secondaire qui n'ont pas la licence et que ceci a un impact négatif assez négatif sur les risques d'abandon; ii) que la taille des classes qui est à la fois assez variable d'un établissement à l'autre n'a pas d'incidence; iii) que les grands établissements secondaires constituent un contexte moins favorable à la rétention des élèves que ne les établissements de taille plus réduite.

Au total, si des actions significatives peuvent effectivement être prises en compte au sein des deux premiers cycles secondaires, il convient toutefois de garder à l'esprit que la plus grande partie des problèmes identifiés dans les abandons dans les deux premiers cycles secondaires trouvent leurs racines dans des apprentissages insuffisants au cycle fondamental, les apprentissages en mathématiques étant spécialement concernés.

1.3 Une utilisation des moyens mobilisés qui pourrait être plus efficiente.

A l'examen d'une part des ressources mobilisées aux différents niveaux d'études et d'autre part des éléments factuels sur les relations entre les ressources mobilisées et les résultats obtenus (ainsi que des comparaisons internationales), il ressort que le système éducatif capverdien sur certains aspects consomme trop de ressources, alors que sur d'autres il est estimé qu'il n'en consomme sans doute pas assez.

1.3.1 Au titre des ressources pour lesquelles il serait pertinent de faire des économies, on trouve le nombre des personnels employés (enseignants et non-enseignants), le niveau de rémunération des enseignants et l'importance des dépenses sociales. Tous les niveaux d'études sont certes susceptibles d'être concernés; mais il s'avère que c'est au niveau de l'enseignement fondamental que les économies les plus manifestes existent potentiellement. Les montants ne sont pas du tout anecdotiques puisqu'on compte que cela pourrait représenter 1,5 milliard

d'ECV [i) **440** millions pour amener de 21 à 27 le rapport élèves-enseignants- sans incidence sur la qualité- ; ii) **470** millions pour réduire le nombre pléthorique des non-enseignants de sorte à être en ligne avec ce qui est observé dans des pays comparables; iii) **250** millions pour introduire un ciblage social sur les dépenses de cantines –aujourd’hui très élevées; et iv) **340** millions pour ramener progressivement le salaire des enseignants à leur niveau d'équilibre sur le marché du travail national (il est estimé qu'il se situerait environ 15 % au-dessus du niveau de rémunération de personnes travaillant dans le secteur moderne de l'économie en ayant le même niveau de diplômes que les enseignants du primaire mais n'exerçant pas une activité d'enseignement)].

L'ensemble consolidé de ces économies permettrait de ramener la dépense courante par élève dans le fondamental au niveau de 12 % du PIB par habitant, un chiffre proche de la référence comparative internationale (en lieu de plus des 21 % constatés en 2013, un chiffre très atypiquement élevé). Bien sûr, ces calculs ne sont qu'illustratifs; ils illustrent toutefois l'ampleur et les sources du «surcoût» constaté dans le cycle fondamental. Dans le secondaire, quelques économies peuvent résulter de la diminution du nombre de personnels non-enseignants dans les services (surtout DE), mais l'ampleur globale est relativement limitée. Dans le supérieur, enfin, on a pu identifier un encadrement moyen en enseignants spécialement favorable (de l'ordre de 10 à 12 contre 21 en moyenne dans les pays comparables), suggérant que certaines économies (peut-être de l'ordre de **250** millions d'ECV) peuvent aussi être réalisées sans que cela ait à priori d'incidences négatives sur la qualité des services offerts.

1.3.2 Au titre des ressources qu'il serait pertinent d'augmenter, on trouve en premier lieu les **dépenses pédagogiques** pour le fonctionnement courant des établissements scolaires, et ce tant au niveau du fondamental que du secondaire; il a en effet été constaté une faiblesse particulière de ce point; et ce à la fois en terme absolu (le niveau de ces dépenses est faible et insuffisant pour construire un contexte favorable aux apprentissages) et en termes relatifs dans un contexte de comparaisons internationales.

En second lieu, on a pu observer l'existence d'une proportion 37 % d'enseignants du premier cycle secondaire qui n'ont pas la licence; or, comme cela a été souligné précédemment, ces enseignants se révèlent moins performants que leurs homologues davantage diplômés; il serait donc sans doute pertinent de dépenser davantage sur ce plan en ciblant le recrutement sur des individus plus diplômés

En troisième lieu, la gestion pédagogique étant très lacunaire, comme cela est souligné au point suivant, il importera de mobiliser des ressources suffisantes (sans doute pas considérables toutefois, notamment parce que certains personnels non-enseignants jugés excédentaires au point précédent pourront être utilement employés dans cette perspective) pour permettre **introduire et mettre en œuvre les dispositions gestionnaires nouvelles** qui seront déterminées.

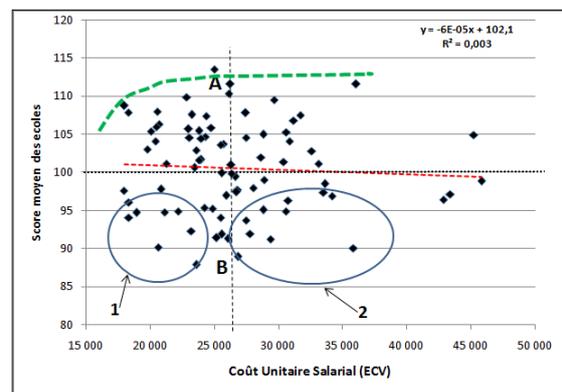
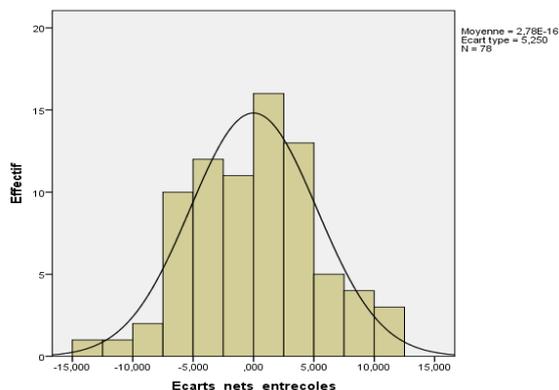
I.4 Des moyens qui demandent à être mieux utilisés pour produire davantage de résultats.

Les ressources sont certes importantes mais la façon dont le système les gère l'est aussi. La performance gestionnaire du système peut être évaluée à la fois au plan administratif et au plan

pédagogique. Au plan administratif, et notamment celui de l'allocation des personnels aux établissements, les analyses ont montré qu'au plan des nombres d'enseignants, l'aléa entre les différents établissements était faible; ceci constitue un résultat très positif. Cela signifie que les établissements primaires et secondaires tendent généralement bien à avoir un nombre d'enseignants qui est en rapport avec celui de leurs élèves. Mais des différences de nature qualitatives sont toutefois bien identifiées au niveau du cycle secondaire; par exemple, alors qu'il existe en moyenne 37 % d'enseignants qui n'ont pas la licence en premier cycle secondaire, ce chiffre varie entre 11 à 75 % selon les établissements, sachant qu'il existe une tendance fâcheuse à ce que les dotations en moyens de fonctionnement d'un établissement soient meilleures lorsque le public des élèves qui y sont scolarisés est socialement plus favorisé.

Mais c'est en matière de gestion pédagogique que la performance gestionnaire du système est spécialement faible. En effet, on identifie l'existence d'une notable variabilité de résultats pour des établissements de caractéristiques comparables (tant du point de vue des moyens dont ils disposent que des caractéristiques sociales du public qu'ils scolarisent). Les deux graphiques ci-après, qui concerne le niveau fondamental (mais des observations de même nature sont aussi établies pour le niveau secondaire) illustrent l'ampleur du phénomène.

Le premier graphique (gauche) montre l'amplitude des écarts nets entre écoles (contrôle de l'incidence des caractéristiques sociales des élèves de chaque école), alors que le second graphique les met en regard avec des ressources mobilisées dans chacun des établissements considérés. On identifie donc des écarts nets forts entre écoles et une absence de relation avec entre ces écarts de résultats obtenus et les ressources mises en œuvre pour les obtenir. Dans le graphique de droite, c'est l'aléa qui domine avec de «bonnes écoles» comme de «mauvaises écoles» qui ont des ressources fortes ou faibles.



Ces observations factuelles dénotent une faiblesse notable de la performance du système en matière de gestion pédagogique.

I.5 Un système de formation professionnelle qui demande à être conforté

Dans la situation actuelle, on identifie d'abord à la fois i) qu'un assez grand nombre de jeunes du pays quittent les études au niveau secondaire (souvent avant la fin du second cycle) avec un seul bagage (somme toute même limité) d'enseignement général et ii) que ces jeunes sans

formation ont des difficultés significatives pour trouver un emploi correct. Au regard de cette situation, le système de formation professionnelle n'apparaît pas suffisamment fort. Deux aspects peuvent sans doute être utilement soulignés :

. Le premier est que la formation professionnelle est à la fois relativement peu développée quantitativement et assez dispersée dans son organisation; comme s'il y avait davantage des actions diverses plutôt qu'un véritable système de formation professionnelle qui serait bien articulé d'une part avec les sorties du système éducatif et d'autre part les demandes du marché du travail national pour assurer son rôle important au sein du secteur global d'éducation et de formation.

. Le second aspect à souligner est que les formations proposées (sans doute à l'exception notable de ce qui est fait avec la collaboration de l'aide luxembourgeoise dans le secteur du tourisme) souvent ne permettent pas assez d'impartir aux jeunes les compétences professionnelles recherchées qui leur faciliteraient l'accès à l'emploi.

Tout ceci souligne à la fois des difficultés actuelles et des perspectives potentielles positives pour ce secteur dans le cadre de la formation en capital humain du pays aux niveaux intermédiaires pour les années à venir.

I.6 Le système d'enseignement supérieur; des forces et des faiblesses

Le système d'enseignement supérieur est d'abord à Cabo Verde caractérisé par sa jeunesse relative. Il ne s'est en effet développé que depuis moins de 15 années en ayant réussi à constituer sur un petit laps de temps une offre de services bien organisé.

On a noté que la structure du montage institutionnel et de financement du secteur présentait de très bonnes vertus, notamment dans l'articulation i) du public et du privé et ii) des financements directs aux institutions publiques et des bourses (et aides diverses) aux étudiants indépendamment de leur inscription dans une structure publique ou privée de formation. Ce type de montage est favorable dans une perspective de partage du financement (dans la situation actuelle il est estimé que 69 % des coûts de fonctionnement sont payés par les usagers dans le supérieur en général, ce chiffre s'établissant 48 % dans le public et à 85 % dans le privé), d'efficacité et d'équité. Cela dit, des discussions sont évidemment possible sur les équilibres impliqués par les paramètres qui structurent ces articulations (vers plus d'équité, plus/moins de partage des coûts, plus/moins de ciblage disciplinaire,...).

Au niveau global et en relation avec la situation macroéconomique du pays qui a été difficile ces dernières années, les estimations faites sur la base des données d'enquêtes de ménages font état de difficultés d'emplois des sortants de l'enseignement supérieur avec un chiffre de l'ordre de 25 % en 2013. Ce chiffre est forcément un signal d'alerte, et ce même s'il faut rappeler que la conjoncture macroéconomique n'a pas été porteuse pour l'emploi au cours des cinq dernières années.

On pourrait certes souligner que l'accès des formés à l'emploi n'a pas été facilité par la structure actuelle des formations, avec d'une part près de 70 % des effectifs en lettres/sciences humaines

et sociales et d'autre part seulement 5 % dans des filières scientifiques (contre un chiffre estimé à 15 % dans les pays de développement économique comparable). Cet argument a sans doute des éléments de validité, mais il est estimé que le nombre des étudiants en lui-même est en fait actuellement excédentaire (indépendamment des questions de distributions par disciplines ou filières) en référence aux capacités d'absorption par le marché du travail. Notons qu'il en est aussi ainsi car que peu de formés du supérieur ont la capacité à générer leur propre emploi après qu'ils soient sortis des structures de formation.

II. Des directions possibles pour la politique éducative

De façon générique, la perspective «normale» pour la politique éducative au cours des dix années à venir est d'une part de répondre aux déficiences identifiées dans le diagnostic et, d'autre part, d'anticiper des progrès aux plans quantitatifs et qualitatifs en fonction des objectifs socioéconomiques du pays.

II.1 Au plan structurel, il importe de mettre en place des actions visant à améliorer la structure des flux d'élèves dans le système. Cela concerne de façon centrale le niveau secondaire. Ainsi, il s'agit en premier lieu d'améliorer la réussite et la rétention et de réduire la fréquence des redoublements dans les deux premiers cycles secondaires. Mais il pourrait s'agir aussi de refonder le système de formation professionnelle.

II.1.1 Pour ce qui concerne l'amélioration des deux premiers cycles du secondaire général, et outre l'amélioration nécessaire de la qualité du cycle fondamental, notamment pour ce qui est des apprentissages en mathématiques, trois actions complémentaires pourraient être envisagées.

. Dans la mesure où la perspective est que des élèves qui, au sortir du cycle fondamental, ont un niveau insuffisant en mathématiques réussissent en secondaire, on peut certes accepter de baisser le niveau des ambitions du programme, mais ce n'est évidemment pas une bonne idée; Il paraît préférable de **donner plus de ressources à l'enseignement des mathématiques**, et notamment à augmenter son volume horaire pour les élèves et/ou réaliser des travaux en groupes plus restreints. De façon jointe, des activités d'appui par des formations ciblées pour les enseignants pourraient être organisées. Ces actions peuvent à priori avoir une application assez rapide.

. Une seconde mesure d'application rapide également pourrait consister en un **accompagnement plus important des élèves** par le groupe des enseignants selon des modalités à définir de sorte à prendre des mesures spécifiques pour les élèves qui auraient des difficultés en cours d'années, avant qu'ils ne décrochent.

. Une troisième mesure, sans doute d'application plus progressive, consisterait à faire en sorte que **tous les enseignants du secondaire aient au moins la licence**; en attendant que ceci soit réalisé, des activités spécifiques de formation continue pourraient être menées pour compenser les lacunes existantes.

II.1.2 Pour ce qui est de la formation professionnelle, un objectif intéressant à poursuivre pourrait être i) qu'outre ses activités de formation continue, il assure des formations initiales

qui soient bien en articulation avec l'enseignement général dans le cadre du programme national global, ii) qu'il offre des formations fortes qui donnent des chances effectives d'emplois à ceux qui les suivraient et iii) qu'il contribue à la régulation des flux dans la partie intermédiaire du système. Ceci suppose des actions structurelles d'envergure qui vont concerner i) le plan institutionnel, ii) les modes de fonctionnement et iii) les modalités de financement.

II.2 Un domaine d'intérêt pour le programme sectoriel à horizon de l'année 2025 concerne l'amélioration de la qualité des services offerts, à commencer par le niveau de l'enseignement fondamental. Dans cette perspective, trois axes complémentaires peuvent être envisagés : le premier est de renforcer le degré de préparation des élèves lorsqu'ils accèdent à ce cycle, le second est d'assurer davantage de ressources non salariales aux écoles pour améliorer leur fonctionnement; le troisième consiste à donner un poids plus important aux disciplines les plus fondamentales.

. Concernant la préparation des jeunes qui entrent au cycle fondamental, une première idée est de viser que **tous les enfants puissent avoir bénéficié de deux années de préscolarisation** et que celle-ci soit mieux orienté vers la construction des prérequis cognitifs pour les apprentissages formels; cela concerne aussi un renforcement de la langue portugaise qui est le médium d'instruction au cycle fondamental. Comme la responsabilité fonctionnelle des activités préscolaires se situe au niveau des communes et qu'il existe plusieurs types de pourvoyeurs de services, il pourra être utile de veiller à ce que la qualité des services soit assurée de façon raisonnablement uniforme sur l'ensemble des territoires; cela demandera sans doute davantage d'appui en provenance du niveau central.

. Concernant **un ciblage accru sur les disciplines fondamentales**, et en particulier les mathématiques, les pistes possibles concernent d'une part le temps alloué à ces matières et d'autre part l'amélioration des approches retenues (et la formation qui va avec) et des matériels spécifiques (cahiers d'exercices, ..) pour intensifier l'activité des élèves des élèves pour la résolution de problèmes et la capacité à rédiger et à structurer la réflexion. Ceci ne vaut d'ailleurs pas que pour le cycle fondamental; ce pourrait constituer une évolution qui concerne aussi le niveau secondaire.

Ces mesures sont éventuellement susceptibles d'être utiles; elles le seront toutefois d'autant plus que des activités de gestion pédagogique plus générales auront, en parallèle, été prises.

II.3 Construire une structure gestionnaire nouvelle et assurer sa mise en œuvre progressive. Les services éducatifs dans le pays fonctionnent d'une certaine façon en «circuit ouvert» sans boucle de rétroaction pour assurer leur régulation et leur amélioration. Une idée importante sera d'abord d'identifier les dispositions pertinentes à prendre dans ce sens, et de les appliquer.

. Un ingrédient initial essentiel est de mettre en place un système d'évaluation externe des résultats obtenus qui assure des mesures régulières au niveau de chaque école.

. Un second ingrédient tout autant essentiel est que des acteurs identifiés sur une zone donnée (types inspecteurs) soient investis de la responsabilité i) de prendre connaissance

des résultats obtenus par les établissements de leur zone, ii) d'identifier les établissements qui se révèlent poser problème et iii) d'identifier avec ces établissements les dispositions à prendre localement pour résoudre ces difficultés (avec des possibilités d'une part d'autonomie des établissements sur ce plan et d'autre part de mobiliser des ressources ciblées) et iv) vérifier ultérieurement la réalité des effets obtenus (et éventuellement envisager des mesures plus intenses).

Après la définition des dispositions institutionnelles retenues, une cellule du ministère devra sans doute être identifiée pour assurer leur mise en place et le suivi de la mise en place de la nouvelle structure gestionnaire. Dans ce cadre, il conviendra d'abord d'instrumenter le dispositif et les acteurs qui sont concernés (chef d'établissement, corps d'inspection) ; des activités de formation ciblées seront alors envisagées et réalisées.

Mais il faut avoir conscience que ces nouvelles dispositions vont introduire un changement significatif dans le système et que ce changement est de la nature «culturel». Il sera nécessaire de communiquer et d'agir avec ténacité car le passage du fonctionnement actuel au fonctionnement nouveau s'inscrira forcément dans le temps.

II.4 Un plan spécifique pour l'enseignement supérieur. Ce niveau jouera forcément un rôle essentiel dans la stratégie de formation du capital humain du pays au cours des prochaines années. Plusieurs aspects pourront faire l'objet de réflexions pour des dispositions à considérer à la fois de manière autonome et aussi intégrée à la stratégie sectorielle plus globale.

. **Au plan du pilotage global**, on peut d'abord citer l'amélioration des informations statistiques courantes. Par ailleurs, l'enseignement supérieur étant «terminal», sa pertinence vis-à-vis des demandes du marché du travail est essentielle à considérer. Par ailleurs, comme la politique éducative s'inscrit dans un temps décennal, l'incertitude sur le futur est forcément un aspect à prendre en compte au cœur; il est difficile d'anticiper l'évolution de la croissance économique globale et celle des demandes de travail. Dans ce contexte il n'est pas souhaitable de planifier «en circuit ouvert» mais **d'intégrer un suivi régulier tant des éléments économiques contextuels qui ont des incidences sur l'emploi et la qualité de l'insertion des sortants** sur la marché du travail. Ces informations pourront être utiles pour mieux piloter les évolutions futures et les ajustements éventuellement à apporter à la politique initialement déterminée.

. **Au plan de la structure de financement** (entre le public et le privé et entre la subvention aux structures publiques et aux étudiants), et bien que celle-ci soit très intéressante, il pourrait être utile de **revisiter certains des paramètres caractéristiques** de la formule pour plus d'équité ou de ciblage.

. **Au plan de l'offre de formations**, il pourrait être pertinent de chercher à réduire celles dans les disciplines de sciences humaines et sociales pour développer davantage les formations en sciences et technologie.

. Enfin, un certains nombres de pays se sont dotés de **deux fonds d'appui** : le premier a pour but de **faciliter la formation initiale et continue des enseignants**; alors que le second fonctionne comme un système d'incitation qui propose de **financer des activités de recherche**

sur une base incitative et contractuelle. La recherche est en effet une activité cruciale dans les institutions universitaires de classe internationale, sachant que l'expérience montre que celle-ci ne se développe généralement pas de façon spontanée.

II.5 Engager un **plan de rationalisation des dépenses jugées à priori «excédentaires».**

Un certain nombre de domaines ont été identifiés dans le corps du texte comme étant susceptibles de faire l'objet d'économies, parfois potentiellement assez substantielles. Il pourra être intéressant d'examiner les dispositions pertinentes pour obtenir des résultats sur ce plan. Dans un contexte de contrainte budgétaires et de besoins pour améliorer le système, cela ne pourra que faciliter la mobilisation de ressources (internes) pour financer tout ou partie des activités nouvelles à entreprendre.

III. Valider/compléter ces directions et les inscrire dans un cadre financier soutenable

Pour clore ce texte, notons qu'il sera, dans une première étape, important de valider (et éventuellement de compléter) ces directions structurelles pour que les décideurs soient à même d'engager la construction de la vision de la production du capital humain dans le pays dans une perspective décennale (vision 2025). Mais, comme leur nom l'indique, si ces directions suggèrent les orientations envisagées, elles ne définissent pas jusqu'où il sera possible (même pertinent) d'aller au cours des dix années à venir; en outre, la politique éducative qui sera arrêtée ne sera sans doute pas exactement la somme de ce qui paraît à priori intéressant sur chacune d'entre elles, et ce certes pour des raisons de cohérence globale, mais aussi et surtout pour des raisons financières. Des arbitrages seront forcément nécessaires pour rendre financièrement possible ce qui aurait été préalablement identifié comme souhaitable. Pour cela le modèle de simulation aura un rôle instrumental d'importance première.

Enfin, il importe de rappeler que la prise en compte d'un horizon suffisamment long est nécessaire (10 années) car les phénomènes scolaires (la mise en place des politiques, leur capacités à modifier effectivement le système et à produire des résultats) s'inscrivent dans dynamique de moyen terme. Mais il importera aussi de décliner ces perspectives en plans d'action sur par exemple trois ans de sorte à assurer concrètement la mise en application effective des activités qui anticipent la réalisation de la vision à terme. Cela dit, et même si cette discipline qui articule vision à dix ans et plans d'actions à trois doit sans aucun doute être tenue, il reste que des activités de suivi et évaluation seront nécessaires pour ajuster le programme soit en fonction des difficultés rencontrés ou des succès réalisées soit en fonction des évolutions économiques et sociales qui auraient pu se faire jour entre temps.