

Projet de lettre de politique éducative de Cabo Verde pour la période 2015-2025

1. Le contexte

Avec une population de l'ordre de 500 000 habitants répartis sur 9 îles, le pays ne possède pas de ressources naturelles connues outre ses possibilités dans le domaine touristique; A l'instar d'autres îles, les mouvements de populations vers l'extérieur et l'attachement fondamental de celles-ci à leur pays d'origine ont été une constante de longue date. Cabo Verde a toujours été un pays caractérisé à la fois par l'attachement profond à sa culture spécifique et à l'ouverture vers l'extérieur. Dans ce contexte, le pays a toujours accordé une priorité accentuée à l'éducation et à la formation en se situant par exemple très en avance sur l'ensemble des pays de la région lors des travaux comparatifs conduits par la Banque Mondiale pour la préparation de la conférence de Jomtien en 1990.

Des réformes ont ainsi été régulièrement mises en place dans la perspective d'apporter des améliorations progressives au fonctionnement du système d'éducation et de formation et à la qualité des services éducatifs offerts aux populations jeunes du pays. Celles-ci ont globalement portées leur fruit dans la mesure où depuis environ dix ans, la communauté internationale identifie le pays comme ayant plus ou moins atteint l'objectif du millénaire d'achèvement universel des six années du cycle primaire; de façon complémentaire, des résultats positifs ont été reconnus pour ce qui concerne le niveau d'inégalités sociales en général, et selon le genre en particulier.

Ces réformes ont pu notamment produire ces résultats dans la mesure où le contexte économique et social a été globalement positif pour le développement de l'école :

. Il en est en premier lieu ainsi au plan de la croissance modérée de la population du pays et notamment de sa population jeune. On compte en effet que le pays est, depuis au moins 20 ans, dans une phase de transition démographique. Ceci le place dans des circonstances globalement positives pour le développement de son système éducatif, et notamment beaucoup plus favorables que ce qui est constaté dans nombre de pays de la région;

. Il en a aussi été de la croissance économique qui a aussi, longtemps, été assez soutenue à Cabo Verde. Cela dit, ceci a surtout été vrai jusqu'à l'année 2008, le pays ayant été très significativement affecté par la crise financière mondiale qui s'est déclenchée à cette période. Depuis plus ou moins cette date, la croissance économique a été beaucoup plus atone. Le Gouvernement du pays a fait des efforts conjoncturels pour en limiter les effets sur la population et des efforts structurels dans la perspective de ramener un régime de croissance plus favorable.

Outre des mesures d'ordre technique évidemment nécessaires, cette volonté s'est exprimée dans la tenue, en 2014, du «Forum de Transformation». Cette manifestation visait d'une part à rassembler l'ensemble des forces économiques et sociales du pays dans une réflexion collective et d'autre part à définir les directions de moyen terme à prendre assurer les perspectives d'avenir du pays. Dans ce cadre, outre les orientations stratégiques d'ordre économiques fondées sur

l'identification des avantages comparatifs de Cabo Verde, la formation du capital humain a été identifiée comme un pilier fondamental, en elles-mêmes au bénéfice de la population, et de façon jointe pour rendre possibles les perspectives économiques envisagées par ailleurs.

Dans ce cadre général, la volonté de reprendre en main les leviers pour maîtriser son avenir, et en l'occurrence pour conforter la production de capital humain dans le pays, il est apparu indispensable de conduire en premier lieu un diagnostic approfondi du système d'éducation et de formation du pays, de la petite enfance à l'université, faisant donc participer les trois ministères impliqués dans le secteur.

2. La conduite du diagnostic sectoriel et ses principaux résultats

Un diagnostic approfondi du système a été conduit sur une période d'environ dix-huit mois (mai 2014-octobre 2015) dans l'effort joint d'une équipe nationale de spécialistes des trois ministères du secteur [i) Education et Sport, ii) Jeunesse, Emploi et Développement des Ressources Humaines et iii) Enseignement Supérieur, Sciences et Innovation] et de l'Unicef avec l'appui technique de deux consultants internationaux et l'appui financier du Partenariat Mondial pour l'Education.

Le travail réalisé a visé à obtenir une documentation factuelle et analytique sur le secteur dans la perspective de fournir à la fois i) une description aussi pertinente et détaillée que possible de son fonctionnement et ii) des éléments d'interprétation et d'explication des difficultés éventuellement constatées sur tel ou tel aspects de ce fonctionnement. En second lieu, les analyses ont essayé d'articuler le la dimension nationale des politiques éducatives mises en œuvre et une **appréciation** locale au niveau des établissements individuels, car c'est bien là que ces politiques sont mises en œuvre et que les résultats tangibles chez les élèves sont obtenus. Ceci permet d'introduire des évaluations de la performance gestionnaire du système tant au plan de l'allocation des moyens que de leur transformation en apprentissages au niveau local. En outre, au plan des résultats si la dimension des apprentissages est certes fondamentale dans la partie basse (primaire) et intermédiaire (secondaire) du système, celle de l'accès à la vie active et à l'emploi devient importante (prépondérante) lorsqu'on s'attache à ses niveaux terminaux, formation professionnelle et enseignement supérieur.

En mobilisant ces perspectives générales d'analyse, le diagnostic a pu effectuer un certain nombre de constats (descriptifs et interprétatifs, certains positifs et d'autres qui le sont moins) qui peuvent maintenant être rappelés.

2.1 De bonnes performances dans une vision globale du système

Pour ce qui est du système éducatif du pays considéré de façon globale, on a une image très positive. En effet, on constate d'abord qu'avec une durée moyenne de scolarisation de 13,2 années, le pays se situe dans la période récente au niveau de pays qui ont un PIB par habitant un peu plus élevé que celui de Cabo Verde, autour de 6 000 dollars des Etats-Unis. La couverture d'ensemble du système apparaît donc ne pas souffrir de retard. Par ailleurs, les analyses en termes d'équité et de **différenciations** selon les divers groupes de population classiquement considérés (genre, rural/urbain et quintile de niveau de vie) soulignent

l'existence de disparités très modérées, et ce jusqu'en fin de second cycle secondaire (10 années d'études). Enfin, on peut constater qu'avec un niveau de dépenses publiques qui représentent plus ou moins 5 % du PIB du pays, Cabo Verde réalise ces performances avec un niveau de ressources publiques très proche de ce qui est constaté en moyenne dans les pays qui se situent en moyenne à un niveau comparable de développement économique.

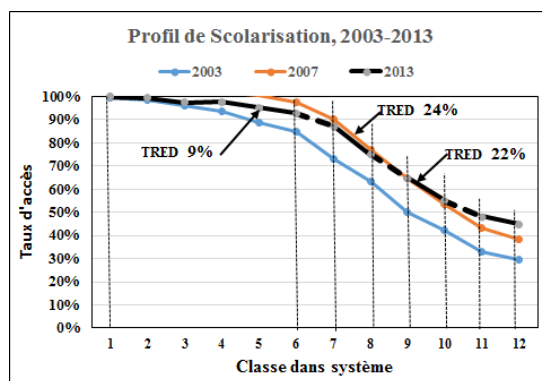
2.2 Une apparence de calme au primaire et des turbulences fortes dans le secondaire

2.2.1 Un changement de régime très fort dans les flux d'élèves entre primaire et secondaire

Quand on examine de façon plus particulière les scolarisations par niveau d'études, on identifie aussi des chiffres quantitatifs très favorables au plan de l'enseignement primaire. En effet, on mesure que le taux d'accès se trouve entre 99 et 100 % et que le taux estimé d'achèvement du cycle (six années) s'établit entre 95 et 96 %, très près donc de l'achèvement universel. En outre, la proportion des redoublements est contenue autour d'un chiffre de l'ordre de 9 % sur l'ensemble du cycle.

Mais des difficultés significatives apparaissent dans les flux d'élèves dès lors qu'on aborde le cycle secondaire (qui comprend trois sous-cycles de chacun deux années d'études); et ce bien que la transition entre la 6^{ème} année (dernière classe du primaire) et la 7^{ème} année (première classe du secondaire) reste particulièrement bonne.

Le graphique ci-après présente le profil de scolarisation de la première classe du cycle primaire (classe 1) à la dernière classe du cycle secondaire (12^{ème} classe), 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 (mais surtout quant à **l'achèvement** du cycle primaire), 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, une dégradation très forte est enregistrée dès

l'accès au 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 primaire, mais 24 % dans les classes 7 et 8, et encore 22 % au second sous-cycle secondaire (classes 9 et 10)).

Pour compléter l'évaluation, il a été noté (ce qui est en soi considéré comme un point très positif) que les disparités sociales restaient faibles de l'entrée au primaire à la fin du second cycle secondaire). Ceci signifie que de la dimension sociale et de la dimension pédagogique des échecs constatés dans les 2 premiers sous-cycles secondaires, c'est clairement la dimension pédagogique qui porte la plus grande part de responsabilité.

Comme cela vient d'être mentionné, ce pattern qui identifie une performance insuffisante dans les flux d'élèves au niveau secondaire n'est pas nouveau. Des politiques éducatives ont été prises au cours des dernières années pour améliorer le fonctionnement de ce cycle d'études, mais force est de constater qu'elles n'ont pas produit les effets escomptés.

2.2.2 Un besoin d'analyse nouveau dans une perspective plus explicative

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 soit 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. Les analyses empiriques effectuées montrent que si les deux arguments imaginés ont chacun un certain poids pour rendre compte de la réalité, le second pèse en réalité d'un poids beaucoup plus fort que le premier.

Le travail empirique a consisté à mobiliser et à mettre en relation les données i) d'une évaluation à large échelle des acquis des élèves en Mathématiques et en Portugais lors de la dernière année primaire en 2010, ii) celles sur les parcours scolaires constatés lors des deux premières années secondaires¹ en 2011 et 2012, ainsi que iii) celles concernant les caractéristiques du contexte scolaire lors de ces deux années secondaires ; les caractéristiques sociales des élèves sont aussi documentées. On a en premier lieu constaté l'existence d'une grande variabilité dans chacun de ces termes tant au niveau individuel qu'à celui des établissements² (primaires et secondaires).

Sans surprise compte tenu des observations globales préalablement faites, les résultats obtenus ne montrent aucune incidence sociale sur les risques d'abandonner les études, les aspects scolaires apparaissant beaucoup plus prégnants. Par ailleurs, il ressort que les risques d'abandon au cours des deux premières classes secondaires tiennent sensiblement plus au niveau scolaire

¹. Notons qu'il n'existe pas de mesures des acquis des élèves raisonnablement comparatives dans le secondaire.

². Ceci constitue un cadre favorable pour faire l'analyse, même si l'ampleur des différenciations entre établissements dans le niveau des élèves du primaire ou les parcours scolaires dans le secondaire, interroge.

des élèves lorsqu'ils accèdent à ce cycle d'études (les acquis en primaire) qu'aux modalités d'organisation des établissements secondaires eux-mêmes. Ces deux résultats importants dans une perspective de politique éducative demandent toutefois à être qualifiés davantage :

. Les acquis au primaire étaient mesurés en portugais et en mathématiques; mais il s'avère 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 presque 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 assez négatif sur les risques d'abandon; ii) que la taille des classes qui est assez variable d'un établissement à l'autre n'a pas vraiment d'incidence; iii) que les grands établissements secondaires constituent un contexte moins favorable à la rétention des élèves que ne le sont les établissements de taille plus réduite.

Au total, si des actions pertinentes peuvent effectivement être envisagées dans les deux premiers cycles secondaires, il convient toutefois de garder à l'esprit que la plus grande partie des problèmes identifiés dans les abandons dans ces cycles d'études trouvent leurs racines dans des apprentissages insuffisants au cycle primaire, les apprentissages en mathématiques étant spécialement concernés.

2.3 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 ressources mobilisées et résultats obtenus (ainsi que des comparaisons internationales), il ressort que le système éducatif capverdien sur certains aspects consomme trop de ressources (plus qu'il ne serait nécessaire), alors que sur d'autres il est estimé qu'il n'en consomme sans aucun doute pas assez.

2.3.1 Au titre des ressources pour lesquelles il serait pertinent de faire des économies

On trouve à ce titre, 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 primaire que les économies potentielles sont les plus manifestes.

2.3.1.1 Ceci concerne d'abord **une utilisation excessive de personnels enseignants dans le primaire.** En effet, avec un rapport élèves-enseignants estimé en 2014 à 21,7, le nombre des enseignants apparaît trop généreux :

i) il y a une explication à ce jugement évaluatif («trop généreux»); elle tient d'une part au fait que cette statistique est de l'ordre 28 en moyenne dans les pays de niveau de développement comparable à Cabo Verde et, d'autre part, à une estimation faite par ailleurs selon laquelle il n'y a en réalité pas de différence avérée entre le chiffre constaté (21,7) et la référence internationale (28) quant au niveau d'acquisition des élèves.

ii) il y a aussi une explication «historique» à cette situation; elle tient à la baisse du nombre des élèves en primaire au cours des 15 dernières années en raison de la transition démographique (68 000 élèves en 2013 contre 95 000 élèves en 1999); mais alors que les effectifs d'élèves ont beaucoup baissé, les recrutements se sont largement maintenus avec comme conséquence que le nombre des enseignants n'a que très peu diminué. Le rapport élèves-enseignants est ainsi passé de 28,7 en 2000 à 21,7 en 2014.

Au total, ces observations suggèrent la possibilité d'économies sur ce plan, en autorisant une certaine augmentation de la valeur du rapport élèves-enseignants dans le primaire au cours des années à venir.

2.3.1.2 Ceci concerne aussi **une utilisation très intense de non-enseignants, notamment au cycle primaire**. Dans tous les systèmes éducatifs, il existe des personnels au sein des établissements comme dans les services (centraux et déconcentrés) qui n'enseignent pas, mais qui assurent des fonctions d'appui au plan administratif et pédagogique³. A Cabo Verde, la masse salariale des personnels non-enseignants représente 44 % de celle des enseignants (elle-même grande compte tenu du point précédent). En termes de comparaisons internationales, ce ratio est extrêmement élevé, manifestant un nombre très «pléthorique» des non-enseignants (notamment dans les délégations locales de l'éducation) dans le pays. Il est estimé qu'en se calant sur la référence internationale (moyenne de ce qui est observé dans les pays comparables), l'économie potentielle serait de l'ordre 470 millions d'ECV.

2.3.1.3 Cette **utilisation «intense» de personnels** se retrouve aussi **dans l'enseignement supérieur**. En effet, on compte qu'il y a en moyenne environ 11 à 12 enseignants en équivalent temps plein par étudiant dans les établissements publics du pays, alors que la moyenne estimée dans des pays comparables à Cabo Verde du point de vue du niveau de développement économique est un peu supérieur à 20. Il convient certes de souligner que les services d'enseignement concernent plusieurs îles et que cela implique davantage de personnels. Il reste tout de même qu'une certaine rationalisation quantitative est sans doute souhaitable; en revanche, il est préférable que les enseignants du supérieur aient des qualifications académiques élevées (doctorat plus production de recherches), et des progrès sont nécessaires sur ce plan. Ceux-ci pourraient notamment être financés par un jeu de réallocation des économies faites au plan de la quantité.

2.3.1.4 Un domaine où des économies sont potentiellement susceptibles d'être réalisées est celui du **niveau de rémunération des enseignants**, de nouveau **au cycle primaire**. En effet, une analyse du marché du travail national montre que la rémunération des enseignants de ce cycle est environ 15 % au-dessus du salaire d'équilibre (celui de personnes ayant des niveaux de formation comparables à ceux des enseignants, mais exerçant un autre type d'emploi dans le secteur «moderne» de l'économie). Il y aurait donc potentiellement des économies à réaliser. Cependant cette perspective doit être considérée comme illusoire dans la mesure où des accords récents avec les syndicats enseignants ont établi que tous les enseignants devraient au moins avoir la licence, et ce quel que soit le niveau d'études où ils enseignent; cette mesure aura un impact à la hausse des coûts salariaux des enseignants; et ce en particulier dans le primaire.

³. Ces personnels, non-enseignants par fonction, sont en fait souvent des enseignants de par leur statut personnel.

2.1.3.5 Un domaine additionnel dans lequel des économies pourraient raisonnablement être envisagées concerne les **subventions pour les cantines dans le primaire**. De façon globale, il est estimé que les dépenses sociales comptent pour plus de 600 millions d'ECV en 2014). Les dépenses de cantines représentent à elles-seul environ 500 millions d'ECV, sachant que si environ 50 % des élèves sont bénéficiaires des kits et de la couverture médicale (financée sur fonds luxembourgeois), tous les élèves sans distinction sociale bénéficient de la gratuité de la cantine. Que l'appui de l'Etat existe sur ce plan est sans doute très justifié; mais il l'est évidemment moins que cela concerne tous les élèves quel que soit leur milieu social. Il y a matière à réaliser un certain ciblage, en réalisant des économies significatives sur ce chapitre⁴.

2.3.2 Au titre des ressources qu'il serait pertinent d'augmenter

Le diagnostic identifie en premier lieu qu'il serait essentiel d'augmenter très significativement les **dépenses pédagogiques** pour le fonctionnement courant des établissements scolaires, et ce tant au niveau primaire que secondaire. Une faiblesse particulière a été constatée sur ce point; à la fois en termes absolus (le niveau de ces dépenses est insuffisant pour construire un contexte d'apprentissage favorable) et 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, mais pas considérables 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.

2.4 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 sur ce plan peut être évaluée à la fois au plans administratif et pédagogique. Au plan administratif, et notamment celui de l'allocation des personnels aux établissements, les analyses ont montré 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 (un point qui demande à être remédié (cf. plus haut), ce chiffre varie entre 11 à 75 % selon les établissements. En outre le diagnostic souligne 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.

⁴. Un alignement sur le ciblage global des kits et la santé conduirait à une économie de 250 millions d'ECV.

Mais c'est en matière de gestion pédagogique que la performance gestionnaire du système est spécialement faible. :

. En effet, le diagnostic identifie en premier lieu l'existence d'une notable variabilité entre établissements tant en matière i) de résultats, et ce qu'il s'agisse de flux scolaires (redoublements et abandons ou d'apprentissages) que ii) de contexte scolaire, et ce qu'il s'agisse des caractéristiques sociales de leur public d'élèves ou des moyens humains et matériels mis à leur disposition par l'administration.

. Mais, en second lieu, il est aussi estimé i) que cette variabilité inter-établissements dans la sphère des résultats vaut lorsqu'on raisonne pour des établissements de caractéristiques contextuelles comparables au plan social et de la mobilisation de moyens; et qu'in-fine, ii) il y a une absence de relation avec entre les résultats obtenus par en moyenne par un établissement et le volume global des ressources mises en œuvre pour les obtenir. Au total, **c'est l'aléa qui domine**, avec de «bonnes écoles» comme de «mauvaises écoles», qui, elles-mêmes ont des ressources fortes ou faibles.

Ces observations factuelles dénotent une faiblesse notable de la performance du système en matière de gestion pédagogique.

2.5 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 limité) d'enseignement général; et ii) que ces jeunes sans formation ont des difficultés significatives pour s'insérer efficacement dans le marché du travail; ce dernier point est préjudiciable tant pour les individus concernés et la valorisation de leur scolarité générale que pour le pays. Au regard de cette situation, le système de formation professionnelle n'apparaît pas suffisamment fort. Deux aspects peuvent alors sans doute être utilement soulignés :

. Le premier est que la formation professionnelle est, dans la période actuelle, 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 du capital humain du pays.

. 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.

2.6 Le système d'enseignement supérieur; des forces et des faiblesses

Le système d'enseignement supérieur de Cabo Verde est d'abord caractérisé par sa jeunesse relative. Il ne s'est en effet développé que depuis moins de 15 années (d'abord par des initiatives privées) en ayant réussi à constituer sur un petit laps de temps une offre de services globalement bien organisé.

Le diagnostic a d'abord 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 (comparable à ce qui est observé dans certains pays d'Asie du Sud-Est, si ce n'est que ces derniers accordent souvent des subventions publiques à des structures privées) est favorable dans une perspective de partage du financement (dans la situation actuelle il est estimé que 69 %, un chiffre relativement élevé, des coûts de fonctionnement sont payés par les usagers dans le supérieur en général; avec une valeur de 48 % dans le public et de 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, plus ou moins d'intégration du privé à la politique nationale pour le supérieur).

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 pour les sortants sans emploi deux années après la sortie de leurs études. 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 16 % 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.

3. La décision d'une politique éducative nouvelle forte pour les années à venir

Le Diagnostic a permis de faire ressortir à la fois des aspects positifs de la situation actuelle du secteur d'éducation et de formation et d'autres qui le sont moins. Sur la base des résultats du diagnostic et des perspectives autonomes du Gouvernement, une idée de base pour structurer les orientations de la politique éducative au cours des dix années à venir est d'une part de chercher

à répondre aux **déficiences** identifiées et, d'autre part, d'anticiper des progrès aux plans quantitatifs et qualitatifs en fonction des objectifs socioéconomiques fondamentaux du pays du pays, notamment tels qu'ils ont été exprimés lors du Forum de Transformation.

Mais comme un certain nombre des problèmes identifiés sont de nature structurelle, il sera nécessaire de se situer dans une perspective de moyen terme. C'est pour cette raison qu'après avoir fonctionné sur la base de plan à trois ans, le pays a décidé d'inscrire sa politique éducative sur un horizon décennal. Dans ce cadre, le Gouvernement a défini la vision des choses qui devraient être réalisées d'ici l'année 2025. Cela dit, la réalisation des objectifs décennaux n'a évidemment des chances d'être réalisée que parce que des actions fermes seront déjà mises en œuvre dès les toutes premières années du plan.

Dans ce document, la présentation de la politique éducative choisie par le Gouvernement est articulée en trois étapes complémentaires.

* La première définit les orientations fortes qui manifestent le cœur des directions que le pays entend suivre pour stimuler la production du capital humain de qualité qui est nécessaire pour accompagner les décisions structurelles plus macroéconomiques pour la croissance et l'emploi;

* La seconde complète l'étape précédente par une définition plus précise et plus concrète des objectifs visés à l'horizon de l'année 2025, et en particulier en se situant maintenant dans un cadre de soutenabilité financière à moyen terme;

* La troisième étape, pour sa part, déclinera les actions qui seront priorisées et mises en œuvre dans les trois premières années du plan; un document séparé et plus spécifique détaillera ces actions en identifiant clairement les dépenses impliquées et en assurant leur prise en compte dans la programmation budgétaire nationale.

4. Les orientations qui constituent les piliers de la politique éducative nouvelle

Sur la base des résultats du diagnostic plusieurs éléments sont considérés comme centraux pour orienter la vision du pays en matière de production du capital humain pertinent, en quantité et qualité, pour accompagner les perspectives macroéconomiques nationales pour la croissance et l'emploi. De façon générique, cible générique principale de la politique éducative nouvelle est d'obtenir un pattern de flux des élèves dans le système qui soit à la fois meilleur i) au plan interne, notamment en assurant les conditions qui assurent que les élèves qui entrent dans le cycle secondaire y feront une scolarité réussie et maîtrisée, et ii) au plan externe en assurant une diversification des cursus pour faire en sorte que tous les sortants du système soient équipés des compétences qui vont favoriser leur accès à l'emploi à titre individuel et contribuer à la croissance et à l'emploi au niveau collectif.

. Autour de cet objectif pivot, et pour faciliter sa réalisation, l'amélioration de la qualité et de la pertinence des services d'éducation et de formation offerts aux jeunes du pays, et ce à tous les niveaux, est considérée comme un enjeu majeur de la nouvelle politique éducative du pays pour les années à venir.

. Dans la suite du point précédent, l'expérience a appris que s'il était certes important de déclarer des objectifs et de décider de mesures formelles, ceci n'était pas suffisant. Il importe en effet d'assurer à la fois i) le pilotage fonctionnel des activités courantes concernant le fonctionnement du système et ii) le suivi et l'évaluation sur la base des différents types de résultats obtenus. Ces aspects ne sont pas considérés comme des instruments techniques au service du système (bien que ces aspects forcément existent); il s'agit d'un objectif structurel fondamental qui manifeste la vision d'une culture nouvelle du système national d'éducation et de formation.

Avec avoir défini ces axes centraux, il est maintenant utile de détailler davantage les perspectives générales qui ont été retenues pour chacun d'entre eux.

4.1 Améliorer la qualité et la pertinence des services d'éducation et de formation offerts

Les aspects de qualité et de pertinence sont centraux pour la réussite de la politique éducative globale; ils peuvent certes prendre des formes plus ou moins spécifiques selon les niveaux d'études, mais ils sont fondamentalement articulés d'une part parce qu'ils poursuivent un but commun et d'autre part en raison du caractère cumulatif et séquentiellement liés de la construction de la population jeune du pays de son jeune âge jusqu'à son entrée dans la vie active.

C'est en raison même de cette dimension cumulative des processus d'apprentissage que pour améliorer de façon structurelle le fonctionnement du secondaire, il importe de faire en sorte que les jeunes qui entrent au secondaire disposent effectivement des compétences qui leur donnent toutes les chances d'y réussir. Ce n'est pas suffisamment le cas aujourd'hui et c'est une cible très importante de la politique éducative nouvelle que d'améliorer significativement le niveau des apprentissages des élèves dans le cycle primaire, car l'idée de réduire les ambitions d'apprentissage au secondaire pour se caler sur le niveau actuel des sortants du primaire n'a, bien sûr, pas été retenue comme une option acceptable.

4.1.1 Améliorer les apprentissages et les compétences des élèves en primaire

Pour cela, les perspectives envisagées ne sont pas de faire plus de la même chose mais de reprendre de façon assez fondamentale les approches mises en œuvre. Pour cela cinq directions seront prises:

a) La première consiste à renforcer et à mettre en application les dispositions envisagées pour conforter le degré de préparation des nouveaux entrants en primaire. Dans cette perspective des dispositions seront prises :

i) pour la constitution d'un réel système d'enseignement préscolaire qui soit mieux unifié et coordonné; et ce, dans le cadre des dispositions institutionnelles générales qui donnent **aux communes** la responsabilité de la mise en œuvre de ces services aux jeunes enfants. Dans ce contexte, le rôle du niveau central sera renforcé notamment pour assurer les appuis pédagogiques et techniques appropriés aux communes et aux écoles, sachant que des appuis financiers limités et ciblés pourront aussi s'avérer nécessaires eu

égard aux différenciations qui existent dans les capacités financières des différentes communes du pays;

ii) ce rôle du niveau central sera aussi affirmé pour ce qui est de l'amélioration des contenus et des méthodes dans l'ensemble des structures préscolaires de sorte à assurer de meilleurs acquis chez les enfants, notamment dans les domaines cognitifs et la connaissance de la langue portugaise.

De façon jointe à ces perspectives de nature institutionnelle et qualitative, l'objectif est celui d'assurer aussi rapidement que possible la couverture universelle des services de préscolarisation pour une scolarité préscolaire de deux années (durée de préscolarisation validée par un travail empirique réalisé récemment avec l'appui de l'Unicef).

b) Le second aspect des orientations fortes prises consiste à revoir, au sein du cycle primaire, les contenus de programme et les horaires des disciplines au sein des formations offertes. Ceci prendra deux formes complémentaires, à savoir i) opérer un certain recentrage autour des disciplines fondamentales, notamment en accordant des temps d'apprentissage accrus aux mathématiques et à la langue portugaise, et ii) cibler les approches d'apprentissage sur l'articulation entre les aspects formels et les aspects fonctionnels (renforcer le sens de l'écrit tant en matière de compréhension que d'expression, de mise en forme et résolution de problèmes, ..).

c) Le troisième aspect consiste à intensifier la formation spécifique et les appuis pédagogiques aux enseignants. Il s'agira surtout d'apporter des appuis matériels (guides, ..) et de petites formations aux nouveaux contenus de programmes et aux approches prônées pour leur en application. Les activités d'appuis ciblées, in situ, seront aussi intensifiées.

d) Mobiliser des ressources significatives au niveau des établissements de sorte à offrir aux écoles d'une part les moyens dont ils ont besoin pour faciliter le travail des enseignants et d'autre part à adopter une variabilité pour répondre aux besoins spécifiques au niveau local; en outre, cela sera de nature à renforcer la responsabilisation des équipes pédagogiques des différents établissements. Cette dotation qui ne sera pas d'un montant significatif sera établie sur la base du nombre des élèves dans l'école; des dispositions pratiques et de gouvernance seront, dans ce cadre, définies. Enfin, la possibilité d'un certain degré de modulation des allocations de ces appuis directs aux écoles, au-delà de la base par élève et selon les difficultés sociales des populations, sera aussi étudiée.

e) Enfin, le cinquième aspect des orientations de politique éducative considérées, très important car il irrigue le sens donné aux quatre premiers points qui viennent d'être définis, consiste à structurer l'idée simple que les activités éducatives doivent produire les résultats d'apprentissage attendus chez tous les élèves. Pour cela, des dispositions seront prises pour inciter et instrumenter davantage les enseignants aux activités d'évaluation formative systématique et de remédiation. Un dispositif d'évaluation externe de nature sommative sera par ailleurs introduit et appliqué de manière régulière pour évaluer les résultats obtenus. A ce stade, il ne s'agira pas de se contenter d'observer des réussites ou des déficiences au niveau des écoles, mais d'identifier et de mettre en œuvre les dispositions à prendre pour remédier aux

difficultés qui auraient pu alors être constatées; ceci dans le cadre des dispositions gestionnaires nouvelles précisées plus avant.

4.1.2 Améliorer les apprentissages et les compétences des élèves dans les deux premiers cycles secondaires pour assurer une réduction sensible des redoublements et abandons

Les dispositions prises au niveau primaire sont essentielles pour améliorer structurellement ce cycle d'études, et avec des effets positifs ultérieurs tout le système. Mais elles ne sont pas susceptibles de porter leurs fruits concrets dans la courte période; les effets ne sont attendus que progressivement. Pour les années à venir, il a été décidé qu'il était nécessaire de prendre des dispositions au sein des deux premiers cycles secondaires (en particulier le premier) pour que les insuffisances constatées chez de nombreux élèves à l'issue du primaire soient aussi rapidement que possible compensées.

Pour cela, comme il a été identifié que les acquis insuffisants en mathématiques dans le primaire i) étaient spécialement pénalisants pour les apprentissages en mathématiques et en sciences, mais surtout ii) étaient à l'origine de nombreux abandons d'études au début de la scolarité secondaire, c'est sur ce plan que les dispositions les plus fortes ont été prises. Celles-ci sont dans une certaine mesure de nature comparable à celles identifiées pour le primaire.

a) La première disposition consiste à organiser, dès l'accès en première année secondaire, une évaluation à spectre large de tous les nouveaux entrants tant en mathématiques qu'en langue portugaise; cette évaluation identifiera les lacunes de chacun des élèves dans ces deux disciplines au sein de chaque établissement. Un plan spécifique à chacun d'entre eux sera alors construit par l'équipe de l'établissement avec l'appui de conseillers pédagogiques formés pour cet exercice⁵. Si le plan concerne les modes d'organisation des services à mettre en œuvre, un de ses aspects fondamentaux est sa finalité première validée par l'équipe nationale selon laquelle il s'agit bien de réduire de façon très significative les redoublements et les abandons.

b) Dans l'élaboration de ce plan d'établissement, l'équipe nationale prend en considération deux dispositions facilitatrices importantes, à savoir i) qu'elles disposeront d'un volume d'heures accru pour les disciplines fondamentales, et notamment les mathématiques⁶, et ii) qu'elles pourront aussi disposer de ressources de fonctionnement dont elles devront identifier l'emploi le plus judicieux dans leur contexte particulier. Les modalités selon lesquelles ces ressources seront transmises aux établissements ainsi que les aspects de gouvernance dans leur utilisation seront précisées ultérieurement dans les plans d'action.

c) En outre, un suivi régulier par des conseillers pédagogiques spécifiquement attachés à chaque établissement secondaire sera mis en œuvre pour accompagner et appuyer les activités identifiées dans le plan d'établissement. Ce suivi examinera aussi de façon externe les résultats obtenus tant en matière d'apprentissages par les élèves qu'en matière de redoublement et d'abandons. Des instruments seront construits pour assurer que ce suivi externe soit effectué

⁵. Ce plan incorpore les dispositions générales définies en matière d'allocation du temps aux disciplines fondamentales et aux ressources de fonctionnement mises à disposition de chaque établissement.

⁶. Ceci demandera une révision des contenus horaires de l'ensemble des matières car il n'est pas envisagé que le volume horaire global pour les élèves soit en augmentation.

dans de bonnes conditions et selon des modalités communes qui permettent une approche comparative et une vision globale des progrès réalisés dans le système.

4.1.3 La formation professionnelle est appelée à jouer un rôle renforcé et systémique

Dans la partie «basse» du système global de formation du capital humain dans le pays (primaire et premier cycle secondaire, d'ailleurs en voie d'intégration), l'accent est normalement mis d'une part sur l'équité, la couverture universelle étant une façon importante d'y contribuer, et d'autre part sur la qualité effective des services offerts. Progressivement sur l'ensemble du système éducatif, une certaine proportion de jeunes quitte le système d'enseignement général (car tous n'ont pas forcément les compétences et/ou l'intérêt pour poursuivre) pour envisager l'accès à la vie active. Dans la situation actuelle, le diagnostic a souligné que ces jeunes d'une part sont assez nombreux, sachant d'autre part que nombre d'entre eux sont en fait amenés à chercher un emploi sans disposer des compétences professionnelles appropriées pour efficacement y prétendre.

La nouvelle politique éducative nationale souhaite modifier de façon significative cet état de fait. Pour cela, outre l'introduction d'une offre d'enseignement technologique en second cycle secondaire et le renforcement de l'offre de ce type existant au troisième cycle secondaire, il a été décidé de donner un poids accru à la formation professionnelle directement ouverte vers l'emploi et la productivité du travail. Il s'agit de conforter les efforts déjà entrepris dans ce secteur au sein du Ministère de la Jeunesse, de l'Emploi et du Développement des Ressources Humaines. Ceci se fera notamment selon trois orientations complémentaires :

a) La première est d'ordre institutionnel et organisationnel. Elle vise d'une part à renforcer les structures en charge de ce secteur au sein de son ministère de rattachement et d'autre part à prendre les dispositions qui permettront son articulation fonctionnelle avec le Ministère de l'Education et des Sports. En effet, cette articulation est indispensable pour l'objectif que tous les jeunes sortant des filières générales bénéficient effectivement d'une préparation appropriée pour l'accès à l'emploi.

b) La seconde consiste à renforcer de façon significative l'offre de services de formation. Celle-ci sera d'une part plus diversifiée au plan des métiers concernés dans une concertation accrue avec les secteurs productifs, et surtout renforcée au plan du contenu (intensification de la dimension professionnelle), du nombre d'heures de formation et d'encadrement par les formateurs;

c) Enfin, la troisième ligne consiste à améliorer le pilotage des actions et du dispositif sur la base des résultats effectivement obtenus. Dans le cas de la formation professionnelle, les résultats de référence étant de l'ordre de l'accès à l'emploi, des dispositions seront prises pour informer sur une base régulière les facilités ou les difficultés rencontrées par les jeunes issus des différentes formations professionnelles qu'ils ont reçues. Cette disposition est indispensable dans la mesure où l'expérience internationale a montré sans ambiguïté que les meilleures intentions en la matière ne se révèlent in fine pas forcément les plus pertinentes dans le contexte évolutif du marché du travail national.

4.1.4 L'amélioration de la qualité et de la pertinence concerne aussi le niveau supérieur

Le diagnostic a fait état que les sortants de l'université avaient des difficultés manifestes à trouver un emploi en général, un emploi qui correspondrait de façon raisonnable au niveau et au contenu de leur formation, en particulier. Bien qu'on ne dispose pas d'informations factuelles sur l'insertion professionnelle de façon détaillée (voir point plus bas), le diagnostic suggère que si cela s'inscrit sans doute dans le contexte des difficultés macroéconomiques que subit le pays depuis plusieurs années, cela est aussi sans doute lié au fait que près de 70 % des effectifs sont inscrits dans des filières de sciences humaines et sociales.

Par ailleurs, l'analyse de la structure même des coûts unitaires montrent que les études scientifiques, et plus encore professionnalisantes, ne disposent sans doute pas de niveaux de ressources appropriés pour leur permettre de donner un contenu fort aux formations offertes. Avec le niveau actuel des ressources courantes par élève, le diagnostic souligne (sur base de comparaisons internationales) que la dimension professionnelle des études qui portent ce qualificatif est très insuffisamment affirmée).

Dans le cadre de la politique éducative nouvelle du pays, les perspectives sont, outre la diversification des cursus ciblées au niveau secondaire qui assurera une certaine régulation des flux d'élèves, d'agir aussi au niveau de l'enseignement supérieur. Les orientations retenues sont alors de deux ordres complémentaires :

a) Il s'agit en premier lieu de modifier graduellement la structure des effectifs entre les différentes filières offertes dans l'enseignement supérieur, en augmentant notamment la part des étudiants dans les études scientifiques et surtout celle dans les études à finalité professionnelle (par complémentarité, le poids des sciences humaines et sociales sera réduit).

b) Il s'agit en second lieu, au-delà des appellations communes, de renforcer les contenus et les approches suivies, et pour se faire in fine d'augmenter significativement le volume des ressources mobilisées par étudiant, dans les études scientifiques et plus encore professionnelles. Pour ces dernières, m'objectif est qu'elles deviennent plus clairement professionnelles en dotant les sortants, au-delà de connaissances générales, des compétences appropriées pour avoir des chances d'obtenir un emploi et d'y manifester une forte productivité de leur travail.

Au-delà de ces dispositions particulières, les orientations concernant l'enseignement supérieur visent aussi à créer deux fonds. On considère que ceux-ci ont une importance très grande pour assurer la qualité des services offerts ; cela dit, leur fonctionnalité effective dépendra aussi de façon cruciale de leurs modes de fonctionnement et des modalités de gouvernance qui seront choisis ; ces points seront précisés ultérieurement dans les plans d'action :

a) Le premier de ces fonds vise à ce que les institutions publiques d'enseignement supérieur disposent de moyens financiers appropriés pour assurer la formation des enseignants. Ceci concerne à la fois i) le recrutement d'enseignants qui aient effectivement les caractéristiques que des universités de classe internationale doivent avoir, ainsi que ii) la formation continue, dans la courte période pour parfaire les compétences académiques du corps enseignant actuel,

et dans la moyenne période pour assurer le maintien de la compétitivité des enseignants sur le marché académique mondial;

b) Dans la complémentarité avec le point précédent, le second fonds considéré cible la recherche qui est considérée comme la «sève vitale» du fonctionnement des institutions d'enseignement supérieur dans le monde entier. Une orientation forte pour ce secteur est que la production de recherches (théoriques et appliquées) par les enseignants soit encouragée. Dans cette perspective, un fonds sera institué et financé sur crédits publics avec des moyens suffisants pour développer de façon significative la recherche contractuelle des enseignants du supérieur.

4.2 Un effort fondamental pour l'efficiences et la performance gestionnaire du système

Tous les points précédents visent à améliorer progressivement la qualité et la pertinence de l'ensemble des services d'éducation et de formation dans le pays. Bien sûr ces orientations devront être davantage précisées pour examiner d'une part comment elles s'assemblent dans la cohérence sectorielle et d'autre part comment elles assurent la soutenabilité financière à moyen terme. Mais avant d'aborder ces aspects, il importe de souligner une décision fondamentale complémentaire qui se présente sous forme d'une méta-orientation du programme qui est transversale à l'ensemble des orientations identifiées au point 4.1 ci-dessus. Elle concerne d'une part la recherche de l'efficiences dans les actions entreprises pour faire fonctionner le système et les diverses modalités de gestion pour rendre efficace sa mise en œuvre.

4.2.1 Améliorer l'efficiences des modes d'organisation et réaliser certaines économies sans nuire à la qualité des services offerts

Sur ces plans, le diagnostic avait identifié un certain nombre de points de vigilance. Ils concernent notamment le cycle primaire avec un encadrement quantitatif généreux en enseignants et en non-enseignants ainsi que des dépenses sociales coûteuses car socialement non-ciblées. Ces aspects sont pris en compte dans les choix et les arbitrages faits notamment dans la perspective de pouvoir financer des activités importantes pour l'amélioration nécessaires du système sans peser de façon excessive sur les besoins en ressources publiques globales.

4.2.2 Construire une structure gestionnaire nouvelle et mise en œuvre progressive

Dans la situation actuelle, 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. Dans ce contexte, l'introduction d'une culture du résultat et de responsabilité des acteurs constituent la base des dispositions gestionnaires nouvelles qui seront dans un premier temps définies et, dans un second, progressivement mises en place.

* Un ingrédient initial essentiel est de mettre en place un système d'évaluation des résultats obtenus. Selon les niveaux d'études, les formes pourront certes se différencier. En particulier, alors que ce seront les apprentissages formels qui seront ciblés en tant que résultats dans la partie «basse» du système, l'accès au marché du travail deviendra une référence importante pour les niveaux terminaux.

. Pour ce qui concerne les résultats d'apprentissage, le principe sera d'articuler i) des évaluations internes conduites par les enseignants pour les aider à réguler leurs pratiques pour assurer les acquis de tous les élèves qui leur sont confiés, et ii) des évaluations externes, fondées sur les contenus de programmes, pour mesurer, au niveau de chaque école, le niveau de réalisation effectif des objectifs nationaux. Ces dispositions d'évaluation externe seront mises en œuvre à chaque niveau d'études et appliquées sur une base temporelle régulière.

. Pour ce qui est des résultats en termes d'insertion sur le marché du travail, un observatoire sera constitué; en collaboration avec l'Institut National de la Statistiques, il effectuera les enquêtes nécessaires sur une base régulière de sorte à produire des indications qui permettront aux institutions en charge de formations professionnelles et de l'enseignement supérieur d'apporter aux cours du temps les ajustements qui pourraient s'avérer nécessaires suite aux évolutions constatées aux plans macroéconomiques et du marché du travail.

* Un second ingrédient, tout autant essentiel, est que les acteurs appropriés tant au niveau des établissements (enseignants, chefs d'établissements, parents d'élèves) qu'à celui des structures institutionnelles du système (niveau déconcentrés pour le primaire et niveau national pour le primaire et le secondaire) soient régulièrement informés des résultats de ces évaluations. C'est important pour la mobilisation des acteurs au niveau des établissements; mais c'est essentiel pour les structures gestionnaires du système. Elles seront investies 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 de l'Education et des Sports sera identifiée pour assurer leur mise en application effective dans le primaire et le secondaire et le suivi de la mise en place de la nouvelle structure gestionnaire. Dans ce cadre, elle travaillera d'abord à instrumenter le dispositif et les acteurs qui sont concernés et à assurer leur formation aux dispositions nouvelles.

Mais, comme il faut avoir conscience que ces nouvelles dispositions vont introduire un véritable changement «culturel» pour le système et l'ensemble de ses acteurs, des activités de communication seront mises en place pour expliquer de quoi il s'agit ainsi que la volonté politique devra se manifester de façon «tenace», car le passage du fonctionnement actuel au fonctionnement nouveau s'inscrira forcément dans le temps.

5. Une politique organisée dans la cohérence et dans un contexte de soutenabilité financière

Les diverses perspectives qui ont été identifiées au point 4 d'une part doivent maintenant être un peu précisées pour, qu'au-delà des orientations générales sur chacun des points considérés, i) des aspects plus concrets soient définis et ii) qu'on mesure bien que ceux-ci forment en programme à la fois cohérent au plan sectoriel et qui soit financièrement soutenable à moyen terme, à savoir d'ici l'horizon prévu de l'année 2025.

Le modèle de simulation détaillé qui a été estimé a permis d'explorer plusieurs scénarios possibles pour le développement du système d'éducation et de formation sur la période du programme qui va de l'année 2015 à 2025. Il anticipe une croissance économique en termes réels de 3 % en moyenne sur la période, et un maintien tant du niveau de pression fiscale (22 %) que du degré de priorité (24,9 %) pour le secteur au sein de l'ensemble des demandes des différents secteurs sur les ressources publiques du pays. Sur la base de ces hypothèses, les ressources courantes pour le secteur pourraient passer de 8,9 milliards d'Escudos en 2014 à 12,3 milliards d'Escudos (valeur monétaire de 2014) en 2025.

5.1 Paramètres retenus de la politique dans le scénario retenu du modèle de simulation, 2025

* Dans le préscolaire, la perspective envisagée est celle d'une couverture universelle pour une scolarité de deux années

* Dans le primaire, l'achèvement du cycle est universel. Les enseignants sont titulaires de la licence et le rapport élèves-enseignants est de 23. Les dépenses pédagogiques par élèves sont de 4 000 Escudos sur l'année (228 en 2014). Enfin 75 % des élèves bénéficient de la cantine à titre gratuit (contre 100 % en 2014). Enfin, le nombre des personnels non-enseignants compte pour 38 % de celui des personnels enseignants (44 % en 2014). Des ressources sont mobilisées pour assurer les activités de pilotage du système selon les nouvelles dispositions.

* Dans le premier cycle secondaire, l'accès est universel; en cours de cycle, les redoublements sont ciblés à 10 % (23 % en 2014) et les abandons réduits de 9 à 3 % (entre 2014 et 2015). Tous les enseignants ont la licence et le rapport élèves-enseignants est maintenu à 18. Les ressources pour les dépenses pédagogiques sont portées à 5 500 Escudos par élève et par an.

➡ A l'issue du premier cycle secondaire, les élèves se répartissent à hauteur de 85 % vers le second cycle secondaire général, de 8 % vers le nouveau second cycle technique et de 7 % vers la formation professionnelle.

* Dans le second cycle secondaire général, il est attendu que la rétention en cours de cycle passe de 88 % (en 2014) à 96 % en 2015, et que la fréquence des redoublements baisse pour sa part de 18 % aujourd'hui à 10 % à l'horizon 2025 du programme (peut-être avant). Le rapport élèves-enseignant est maintenu à sa valeur actuelle de 18, mais les dépenses pédagogiques non salariales sont portées à 6 000 Escudos par an et par élève

* Les paramètres de fonctionnement du nouveau second cycle technique ont été choisis d'abord en référence à ceux de l'actuel troisième cycle technique. Le rapport élèves-enseignants est de 13 compte tenu des activités pratiques inhérentes à ce type d'études et les dépenses non-salariales sont, elles-aussi, fixées à un niveau assez élevé (9 000 Escudos par élève et par an) compte tenu de besoins plus importants pour les consommables.

* Au niveau des activités de formation professionnelle (niveau 2) pour les sortants du premier cycle secondaire, l'évaluation ayant été que, dans la situation actuelle, d'une part le nombre d'heures (630) était insuffisant et d'autre part que les ressources par élève et par heure (52 Escudos) demandait aussi à être augmentées. Dans le scénario retenu (et dans la perspective de

renforcer la qualité des services de formation professionnelle offerts), le nombre d'heures a été porté à 850 et le coût unitaire horaire à 66 Escudos. Par ailleurs, dans la mesure où les individus qui suivent ces formations de base sont souvent de milieu modeste, la part de subventionnement de l'Etat, qui est aujourd'hui estimée représenter 50 % du coût de production du service, serait portée à 75 %.

➡ A l'issue du second cycle secondaire, 87 % des sortants de la filière générale poursuivent dans le troisième cycle secondaire général, alors que 6 % vont vers la filière technique (troisième cycle secondaire) et que 7 % sont admis en formation professionnelle. En outre le troisième cycle technique accueille aussi 90 % des sortants du second cycle secondaire technique. Quant à la formation professionnelle à ce niveau d'études, outre les élèves en provenance du secondaire général de second cycle (mentionnés plus haut), elle accueille aussi 10 % des sortants du second cycle secondaire technique et 30 % de ceux qui ont suivi la formation professionnelle au niveau inférieur et qui peuvent poursuivre ainsi leur formation.

* Les paramètres organisationnels du troisième cycle secondaire général sont proches de ceux utilisés pour le second cycle secondaire général, si ce n'est que, d'une part, le rapport élèves-enseignants est fixé à 16 et le montant des dépenses pédagogiques fixé à 9 000 Escudos par élève et par année.

* Il en est de même des paramètres structurels caractéristiques de l'organisation des services dans le troisième cycle secondaire technique qui sont proches de ceux retenus pour le second cycle. Le montant des dépenses courantes non salariales est cependant porté de 9 000 Escudos au second cycle à 11 000 Escudos au troisième cycle.

* Pour ce qui est de la formation professionnelle de niveau 3, deux groupes de filières sont considérées, à savoir i) celles qui sont liées au tourisme (et dont les effectifs et les paramètres organisations ont été préalablement déterminés dans le cadre de la coopération entre le Luxembourg et Cabo Verde) et ii) celles qui concernent les autres métiers. Pour ces derniers, ce sont eux qui absorbent le nombre visé des formés dans la mesure où le nombre des admis dans les formations au tourisme est déjà «calé» en fonction des infrastructures spécifiques. On retrouve des préoccupations comparables à celles rencontrées au niveau 2 : pertinence i) d'augmenter le nombre des heures (de 960 dans la situation actuelle à 1 200 dans le scénario retenu) et d'augmenter aussi le montant de l'heure par apprenant (de 80 Escudos constatés en 2014 à 100 Escudos anticipés dans le scénario retenu).

* De façon complémentaire, le scénario retenu retient des formations professionnelles pour les sortants au niveau du troisième cycle secondaire (niveaux 4 et 5 de formation). Elles concerneraient, en 2025, globalement 1 450 jeunes (environ 10 % de ceux au niveau de fin de troisième cycle secondaire), dont 570 en tourisme et 880 dans les formations hors tourisme. Le nombre d'heures de formation est de 1 200 heures dans chacune des deux filières et le coût unitaire par heure est porté de 96 Escudos à 120 Escudos pour les formations hors tourisme. De façon complémentaire, le scénario retenu anticipe que la part de subventionnement public soit réduite de 71 à 60 % pour mieux s'ajuster sur les choix de financement établis au niveau de l'enseignement supérieur.

* Enfin, selon le scénario retenu, il est prévu que les effectifs de l'enseignement supérieur n'augmente que faiblement sur la période, passant de 14 000 en 2014 à 14 800 en 2025. A l'intérieur de ces chiffres, la part des études à l'étranger est un peu réduite dans la mesure où l'offre de services dans le pays s'améliore. L'équilibre actuel entre les formations dans le public et dans le privé, tant pour ce qui concerne les nombre que la structure de financement, est maintenu sur l'ensemble du programme.

Par ailleurs, selon les orientations générales de la politique (point 4.1, ci-dessus), les perspectives sont d'abord d'augmenter la part des étudiants inscrits dans les filières scientifiques et technologiques; il a été retenu qu'elle passerait respectivement de 11 et 22 % en 2014 dans le public (moins si on considère de façon consolidée le public et le privé) à 18 et 30 % en 2025. De façon complémentaire, les orientations étaient d'augmenter de façon significative les dépenses unitaires dans ces deux filières et notamment les filières technologiques (afin que les activités sous ce vocable aient bien une dimension technologique affirmée); dans le scénario retenu, le coût unitaire dans les études scientifiques passerait d'un montant correspondant à 45 % du PIB par habitant en 2014 à un chiffre représentant 65 % du PIB par habitant du pays en 2025. De façon comparable, le coût unitaire passerait d'une valeur représentant 53 % du PIB par habitant en 2014 à un chiffre comptant pour 90 % du PIB par habitant du pays en 2025 dans les formations à orientation technologique.

Enfin, il est prévu dans le scénario retenu que le fonds créé pour faciliter la formation initiale et continue des personnels soit doté d'un montant correspondant à 4 % des dépenses de production des services dans les établissements publics (indépendamment de la structure de financement), alors que le fonds pour stimuler la recherche contractuelle serait pour sa part doté à hauteur de 5 % de ces mêmes dépenses publics de production de services dans les établissements publics. Il est par ailleurs anticipé que ces dispositions seront applicables à partir de l'année 2017.

5.2 Les aspects financiers du programme

Le programme dont les contours globaux viennent d'être dessinés peut être considéré comme globalement ambitieux. Il l'est sans doute, mais son ambition ne tient pas seulement aux mesures de nature «logistique» qui engagent la mobilisation de ressources financières nouvelles; elle tient aussi à la volonté politique de faire évoluer la culture et le pilotage du système, depuis un ciblage sur les moyens à un ciblage additionnel sur les résultats en introduisant de vraies responsabilités pour les personnes qui font fonctionner le système ; ceux-ci passeraient ainsi d'agents à de véritables acteurs.

Pourtant ce programme est aussi financièrement soutenable; et il importe bien sûr qu'il le soit. Les résultats obtenus à partir de simulations du modèle de simulation montrent que le volume des dépenses courantes à prévoir en 2025 est de 12,2 milliards d'Escudos, alors que les ressources à cette même date, estimées sur des bases relativement conservatives est de 12,3 milliards d'Escudos. Notons aussi que cette caractéristique de soutenabilité financière est robuste, en ce sens qu'elle reste essentiellement valide avec une réduction de 3 à 2 % du taux de croissance économique qui pourrait caractériser la période décennal du programme.

Enfin, à titre de conclusion de cette lettre de politique éducative, il peut être intéressant de comprendre les ingrédients qui ont fait que ce programme ambitieux soit en même temps financièrement soutenable. Trois raisons peuvent être sur ce plan utilement invoquées :

i) L'une d'entre elle est que, contrairement à ce qui est observé dans de nombreux pays de la région, la contrainte démographique est essentiellement inexistante dans le contexte de Cabo Verde pour la période des dix années à venir;

ii) Une autre raison importante est que le moteur du changement qui caractérise la politique éducative nouvelle concerne autant les processus de fonctionnement interne au système qui vont améliorer la transformation des ressources en résultats que les ressources elles-mêmes;

iii) Enfin, une raison qu'il importe aussi de souligner est que le programme incorpore nombre de mesures, souvent d'intensité modérée pour ne pas casser le fonctionnement concret, qui ensemble permettent d'améliorer l'efficacité de l'organisation des services et de faire des économies. Au total, et pour en mesurer l'ampleur, on peut observer que si l'augmentation des dépenses courantes du secteur entre 2014 et 2025 est estimée à 3,8 milliards d'Escudos, cela a été possible parce que les mesures d'efficacité ont permis d'économiser un montant consolidé de 1,3 milliard d'Escudos sur l'ensemble des dispositions concernées.