

REPUBLIQUE DU MALI



MINISTÈRES EN CHARGE DE L'ÉDUCATION ET DE LA FORMATION

Diagnostic sectoriel du système éducatif national

**Éléments d'analyse pour la relance d'une éducation
fondamentale de qualité pour tous et le
développement d'une formation adaptée aux besoins**

VERSION 0

JUIN 2017



Remerciements

Ce rapport a été produit entre Novembre 2016 et Juin 2017 grâce aux efforts conjugués d'une équipe nationale plurielle composée des cadres du :

- Ministère de l'Education Nationale
- Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
- Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
- Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Population
- Ministère de l'Economie et des Finance
- Ministère de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille

S'il a également bénéficié de l'appui technique du Pôle d'analyse sectorielle de l'Institut international de la planification de l'éducation (communément connu sous le nom de Pôle de Dakar) et de l'UNICEF, il faut relever que le travail effectué découle avant tout d'une forte volonté nationale pour assurer au moins une éducation fondamentale de qualité pour toutes les filles et tous les garçons maliens, de même que le développement d'une formation qui répond aux besoins de l'économie nationale.

L'équipe nationale, placée sous la supervision générale du Conseiller technique du Ministre de l'Education Nationale et la supervision technique du Directeur de la Cellule de planification et des statistiques, était structurée comme suit :

Supervision générale :

M. Issiaka Niambélé (CT MEN)

Supervision technique:

M. Ismaïla Berthé (CPS MEN)

Membres:

- Au titre de l'analyse du contexte de développement du secteur : Mesdames et Messieurs Hassane Samassekou (CADDE), Noé Diarra (DFM-MEN), Djénébou Koné (CADDE), Issa Diarra (MATP), Boubacar Tabouré (CNR-ENF), Abdala Faskoye (MATDRE).
- Au titre de l'analyse de la performance du système en matière de scolarisation : Mesdames et Messieurs Lassine Sidibé (CPS-MEN), Mahamar El Moctar (CPS-MEN), Abdel Kader Keita (DGESRS), Mountaga Diarra (CADDE), Aïssatou Diané (DNEPS), Boukary Guindo (DNESG), Adama Traoré (CNECE), Naman Doumbia (DRH-MEN).
- Au titre de l'analyse des questions de coûts et de financement du secteur : Messieurs Simbo Tounkara (DFM-MEN), Antoine Gabriel Konaré (DFM-MEN), Boukary Guindo (DFM-MEN), Dramane Traoré (DFM-MESRS), Saidou Ongoiba (DRH-MEN), Calvin Keita (DRH-MEN), Dicko Sidi El Mocktar (CNECE-MEN), Noé Diarra (DFM-MEN),
- Au titre de l'analyse des questions de qualité : Mesdames et Messieurs Ismaïla Berthé (CPS-MEN), Bagara Coulibaly (DNP-MEN), Sissoko Mama Tounkara (CADDE),

Ogobassa Saye (DNETP), Diafoungo Sanogo (DNEN), Moussa Coulibaly (DNEF), Issa Dembele (DNEPS).

- Au titre de l'analyse de l'efficacité externe du système : Mesdames et Messieurs Issa Bouaré (INSTAT), Oumar Cissé (CPS-MEN), Adama Dembele (ONEF), Sidi Samake (INSTAT), Adama André Togo (ONEF), Founéké Keita (DNFP), Tomy Kamate (DNETP), Aly Sidibé (CPS-Emploi).
- Au titre de l'analyse des questions d'équité et de disparités en matière de scolarisation : Mesdames et Messieurs Batoma Sogoba Aminata (CPS-MEN), Tiéoulé Diarra (CPS-MEN), Mohamed Agoumour Touré (DNEN), Abdoulaye Tounkara (CADDE), Dicko Maimouna Dembele (DRH-Emploi), Seydou Oumar Traoré (CNCS).
- Au titre de l'analyse des risques, conflits et vulnérabilité : Mesdames et Messieurs Mahamar El Moctar (CPS-MEN), Amadou Samake (UNICEF Mali), Lassine Sidibé (CPS-MEN), Sharmila Pillai (UNICEF Mali), Joa Keis (UNICEF Mali), Edward Mzeka Nsoke (UNICEF Mali).

L'ensemble de cette équipe a eu un rôle crucial dans la collecte, la mobilisation et l'analyse des données, mais aussi dans la production de ce rapport, avec le soutien et l'apport précieux de M. Mamadou Keita (coordonnateur de l'élaboration du PRODEC 2) et de Mme Habibata Thienta (assistante technique au secrétariat permanent du PRODEC 2), notamment lors des discussions sur les principaux résultats au cours de différentes restitutions.

Ont également eu une contribution significative dans la production de ce rapport plusieurs acteurs et partenaires techniques et financiers. Sans être exhaustive, on notera en particulier l'appui des collègues du bureau de l'UNESCO au Mali dont celui du directeur M. Hervé Huot Marchand, l'appui des collègues de l'UNICEF Mali à travers notamment Mme Elena Locatelli, et l'accompagnement de la Coopération Suisse à travers Mme Sokona Sissoko Keita.

L'appui technique extérieur, coordonné par M. Beifith Kouak Tiyaab sous la supervision générale de M. Guillaume Husson, a été composé de MM. Jean-Claude Ndabananiye et Fata Rouane de l'IIPE – Pole de Dakar, de Mme Blandine Ledoux de l'UNICEF NY et de M. Jean-Luc Yameogo de l'UNICEF WCARO.

La production de ce rapport a en partie bénéficié du financement du PME, de l'AFD (à travers l'IIPE - Pole de Dakar) et de l'UNICEF.

Table des matières

Liste des sigles et abréviations

ABG	Appui Budgétaire General
ABS	Appui Budgétaire Sectoriel
AE	Académie d'Enseignement
AFD	Agence Française De Développement
ANICET	Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales
ANPE	Agence Nationale pour l'Emploi
APC	Approche Par Compétences
BCS	Bureau Central de La Solde
BSI	Budget Spécial Investissement
BT	Brevet de Technicien
BT	Brevet de Technicien
CADDE	Cellule d'Appui à la Décentralisation/Déconcentration de l'Education
CAF	Centre d'Alphabétisation Fonctionnelle
CAFé	Centre D'apprentissage Féminin
CAP	Centre d'Apprentissage Pédagogique
CED	Centre d'Education pour le Développement
CEDEAO	Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEI	Centre d'Education pour l'Intégration
CEP	Certificat d'Etudes Primaires
CFP	Centre de Formation Professionnelle
CGS	Comités de Gestion Scolaire
CNOUS	Centre des Œuvres Universitaires
CNRST	Centres de Recherche Scientifique et Technologique
CPS	Cellule de Planification et de Statistiques
CQP	Certificat de Qualification Professionnelle
CSP	Catégorie Socioprofessionnelle
CT	Collectivités Territoriales
CU	Coût Unitaire
DCVAE	Division de la Certification et de la Validation des Acquis de l'Expériences
DEF	Diplôme d'Etudes Fondamentales
DEUG	Diplôme d'Etudes Universitaires Générales
DGB	Direction Général du Budget
DNFP	Direction Nationale de la Formation Professionnelle
DNP	Direction Nationale de la Population
DNTCP	Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DRH	Direction des Ressources Humaines
DUT	Diplôme Universitaire de Technologie
EACI	Enquête Agricole de Conjecture Intégrée
ECOM	Enseignants Communautaires / Ecoles Communautaires
EDS	Enquête Démographique et de Santé
EFEP	Ecole de Formation des Educateurs du Préscolaire
ELIM	Enquête Légère Intégrée auprès des Ménages
EMEP	Enquête Malienne sur l'Evaluation de la Pauvreté
EMOP	Enquête Modulaire et Permanente auprès des ménages
ENA	Ecole Nationale d'administration
ENETP	Ecole Normale d'Enseignement Technique et Professionnel
ENI	Ecole Nationale d'Ingénieurs
ENSUP	Ecole Normale Supérieure
EPSTC	Etablissement Public à caractère Scientifique, Technologique et Culturel
ETFP	Enseignement Technique et Formation Professionnelle
FAFPA	Fonds d'Appui à la Formation Professionnelle et à l'Apprentissage
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
IFM	Institut de Formation des Maitres

IHERI ABB	Institut des Hautes Etudes et De Recherche Islamiques Ahmed Baba
IIPPE	Institut International de Planification de l'Education
INFSS	Institut National de Formation en Sciences de la Santé de Bamako
INFST	Institut National de Formation De Travailleurs Sociaux
INSTAT	Institut National de la Statistique
IPR/IFRA	Institut Polytechnique Rural et de la Recherche Appliquée de Katibougou
MEALN	Ministère de L'Education, de L'Alphabétisation et des Langues Nationales
MEBALN	Ministère de L'Education Nationale De Base, de L'Alphabétisation et des Langues Nationales
MEFP	Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
MEN	Ministère de l'Education Nationale
MESRS	Ministère de l'enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
MICS	Multiple Indicators Cluster Survey (Enquête par Grappe à Indicateurs Multiples)
MISMA	Mission Internationale de Soutien au Mali
MNLA	Mouvement National de Libération de l'Azawad
MUJAO	Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest
ONU	Organisation des Nations Unies
PASEC	Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la CONFEMEN
PIB	Produit Intérieur Brut
PISE	Programme d'Investissement pour le Secteur de l'Education
PRODEC	Programme décennal de développement de l'éducation
PRODEFPE	Programme Décennal de Développement de la Formation Professionnelle pour l'Emploi
PTF	Partenaires Techniques Et Financiers
RESEN	Rapport d'Etat du Système Educatif National
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
TBS	Taux Brut de Scolarisation
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africain
US	Université de Ségou
USAID	US Agency for International Development
USJPB	Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako
USLSHB	Université des Lettres et des Sciences Humaines de Bamako
USSGB	Université des Sciences Sociales et de Gestion de Bamako
USTTB	Université des Sciences, des Techniques et des Technologies de Bamako

Introduction générale

Permettre à chaque malien d'achever au moins une éducation de base de qualité afin de fournir au pays des compétences indispensables à son émergence a été pendant longtemps une préoccupation centrale des différents gouvernements qui se sont succédés à la tête du Mali. C'est dans cette perspective qu'à partir de 1998, le pays s'est doté d'un Programme décennal de développement de l'éducation (PRODEC) pour l'horizon 2008, mais réajusté jusqu'en 2010 pour tenir compte des nouveaux enjeux du secteur à la suite du diagnostic sectoriel mené en 2009.

Si la mise en œuvre de ce programme a été essentielle dans les performances enregistrées par le Mali, la crise que le pays a traversée en 2012 n'a pas permis de progresser sur la dernière phase du programme qui devrait s'atteler à mettre en œuvre des réformes relatives à l'amélioration de la qualité et au renforcement de la gestion décentralisée de l'éducation de

base. Cette crise a d'ailleurs anéanti les acquis éducatifs du PRODEC et sapé les années d'investissement dans l'éducation. De fait, la préoccupation d'une éducation de qualité pour tous reste encore d'une actualité importante, avec une volonté politique affichée à travers plusieurs documents stratégiques nationaux, dont le Cadre stratégique pour la relance économique et le développement durable (CREDD) qui établit le développement des compétences comme une priorité stratégique et un enjeu national pour le développement économique et social.

Au regard de ces enjeux et défis nationaux, mais aussi des nouveaux engagements internationaux pris par le Mali notamment par rapport à l'agenda 2030 de l'Education et l'agenda 2063 de l'Union Africaine, le Gouvernement souhaite élaborer un nouveau programme décennal, en capitalisant sur les leçons apprises de la mise en œuvre du précédent programme. Dans cette perspective, si une série d'études a été initiée afin de disposer d'éléments factuels sur certains aspects spécifiques du système, un diagnostic global qui fait l'état des lieux du système éducatif dans son ensemble apparaît sans doute indispensable.

Le présent diagnostic a été réalisé dans ce contexte, à la demande du Gouvernement malien. À partir d'analyses factuelles menées en appui à une équipe nationale composée de cadres des différents ministères en charge de l'éducation et de la formation, il identifie les grands défis du secteur de l'éducation et propose un ensemble de pistes pour la relance d'une éducation fondamentale de qualité pour tous et le développement des compétences souhaitées dans le cadre du nouveau programme à élaborer. Ainsi, l'identification de dysfonctionnements ne doit pas constituer un jugement négatif, mais plutôt une invitation à la réflexion sur les options possibles afin d'y remédier.

Le diagnostic est structuré en sept chapitres. Les six premiers abordent les défis du système éducatif dans une perspective transversale, tandis que le chapitre 7 se focalise sur la thématique des risques et vulnérabilités pour le système.

Le premier chapitre traite du contexte global dans lequel s'inscrit le système éducatif. L'accent est mis principalement sur les éléments contextuels les plus importants qui sont susceptibles de structurer l'offre et la demande de services éducatifs dans le pays, à savoir : i/- le contexte politique et sécuritaire en prenant en compte la crise ; ii/- le contexte social avec la décentralisation ; iii/- le contexte démographique, macroéconomique et de finances publiques, afin d'identifier les contraintes qui pèsent sur le système mais aussi les marges de manœuvre dont il dispose.

Le deuxième chapitre examine la structure globale des scolarisations et leur évolution au cours des dernières années pour rendre compte des progrès quantitatifs accomplis et des défis qu'il reste à relever. Il s'intéresse également aux problèmes de scolarisation mis en évidence, notamment à travers la population qui n'a pas eu accès à l'école ou qui y a été exclue, et interroge aussi bien les facteurs d'offre que ceux de demande d'éducation. Il questionne en outre l'efficacité interne du système dans la gestion des flux d'élèves, de même que l'efficience qui en découle par rapport à l'utilisation des crédits publics mis à disposition.

Le chapitre 3 évalue le niveau de financement du secteur et questionne la pertinence de l'allocation intra-sectorielle des ressources au sein du système et de l'affectation des ressources entre les différents postes de dépenses. Il évalue aussi le coût actuel des services éducatifs, les résultats devant servir par la suite pour apprécier la soutenabilité financière à

moyen terme des perspectives de développement souhaitées ou anticipées du système dans le cadre du nouveau programme.

Le chapitre 4 s'intéresse à la qualité de l'éducation. Il évalue le niveau de la qualité des services éducatif offerts dans les écoles maliennes et explore les marges de manœuvre possibles pour son amélioration, en questionnant notamment l'allocation des moyens aux écoles et le processus de transformation de ces moyens en résultats d'apprentissages auprès des élèves.

Le chapitre 5 aborde la question de l'efficacité externe du système éducatif, en examinant dans quelle mesure l'école malienne, au-delà du cadre scolaire, remplit son rôle ultime, à savoir faciliter l'insertion socioprofessionnelle des jeunes. Compte tenu de l'intérêt porté au niveau national sur la question de l'emploi et de l'insertion professionnelle des diplômés, il se focalise sur la dimension économique des effets de l'éducation, et interroge principalement la relation entre éducation et marché du travail.

Le sixième chapitre traite plus globalement des questions d'équité dans l'accès à l'éducation. Alors que le chapitre 2 s'est intéressé aux questions de scolarisation de manière globale, il se focalise quant à lui sur deux dimensions essentielles de l'équité, à savoir :

- dans quelle mesure chaque enfant, selon son genre et ses origines géographique et sociale, a-t-il des chances comparables de scolarisation ;
- et dans quelle mesure les dépenses publiques en éducation bénéficient-elles à tous les enfants dans les mêmes proportions selon leurs caractéristiques personnelles et sociales.

Le chapitre 7 traite plus spécifiquement des interactions entre les risques et le système éducatif. Avec la crise que le pays a traversée et les nombreuses implications sur le système éducatif, il examine non seulement les effets potentiels des risques sur l'éducation, mais également la capacité du système éducatif à atténuer les effets des crises.

Les résultats obtenus dans les différents chapitres sont ensuite résumés puis mis en perspective dans une section conclusive qui propose quelques pistes de réflexions sur les actions qui pourraient être envisagées dans le cadre du nouveau programme.

Chapitre 1 : Contexte global de développement du secteur de l'éducation : un préalable indispensable

Examiner l'état du système éducatif malien exige avant tout de s'intéresser au contexte global dans lequel celui-ci s'inscrit, et cela, pour plusieurs raisons :

- Tout d'abord, le pays a traversé depuis 2012 une crise sécuritaire, politique et institutionnelle majeure qui n'a épargné aucun secteur de la vie socio-économique, y compris le secteur de l'éducation, dans son fonctionnement normal. Prendre en compte cette crise multidimensionnelle permet ainsi de pouvoir expliquer certaines performances du système, mais aussi de questionner ses capacités de mitigation au regard de la crise.
- Ensuite, comme dans tout système éducatif, le système éducatif malien reste tout aussi modelé par des facteurs sociodémographiques et économiques. En effet, si les facteurs sociodémographiques permettent de déterminer les effectifs à scolariser et les contraintes sociales auxquelles le système fait face, les facteurs économiques permettent d'évaluer les contraintes budgétaires qui pèsent sur le système ainsi que les marges de manœuvre possibles pour son développement. Examiner ces facteurs apparaît donc essentiel pour comprendre le cadre sociodémographique et économique dans lequel le secteur a évolué et anticiper au mieux les opportunités et les défis à considérer dans les perspectives de développement futur du système.
- Enfin, alors que le Mali s'est engagé dans la décentralisation des services publics depuis plusieurs années déjà, la prise en compte de cet aspect, et plus généralement du cadre politique et administratif apparaît nécessaire. Le niveau de décentralisation administrative reste en particulier un paramètre majeur dans la mesure où il peut affecter la manière de fournir et de piloter l'offre des services éducatifs dans les collectivités locales. Rendre compte de la manière dont ces services éducatifs sont offerts et sont pilotés, mais aussi de comment cela affecte le système dans son ensemble apparaît fondamental.

Ce chapitre se propose donc de donner une description succincte des éléments contextuels les plus importants qui sont susceptibles de structurer l'offre et la demande de services éducatifs au Mali. Il se décompose en cinq parties et couvre successivement i/- la présentation générale du pays notamment sa géographie physique et humaine, ii/- le contexte politique et sécuritaire en prenant en compte la crise ; iii/- le contexte social avec la décentralisation ; vi/- le contexte démographique ; et, v/- le contexte macroéconomique et de finances publiques.

1.1- Présentation du Mali : un bref aperçu utile.

Situé au cœur de l'Afrique de l'Ouest, la république du Mali est un vaste pays sans littoral sur la mer et partageant ses frontières avec l'Algérie et la Mauritanie au Nord, le Niger à l'Est, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire au Sud, la Guinée au Sud-Ouest, et le Sénégal à l'Ouest. Le pays a été le berceau de trois grands empires, à savoir l'empire du Ghana, l'empire du Mali et l'empire Songhaï, auxquelles il faut ajouter des royaumes célèbres tels que le royaume Bambara de Sékou, le royaume du Kenedougou, le royaume d'Ouassoulou et le royaume du Kharta. Il a été ensuite une colonie française de 1895 à 1960 avant d'être indépendant le 22 septembre 1960. Pendant la période coloniale, si l'école avait pour objectif de former les cadres subalternes de l'administration, l'indépendance a marqué une certaine rupture avec la loi fondant le système éducatif votée en 1962 et traduisant la volonté politique de développer un enseignement de masse pour les besoins de développement du pays.

Avec une superficie d'environ 1 241 238 km² et une population estimée à 14 694 565 habitants lors du dernier recensement en 2009, c'est l'un des plus vastes Etats de l'Afrique de

l'Ouest, ce qui n'est pas sans contraintes majeures dans la fourniture des services éducatifs. En effet, dans la perspective d'une éducation pour tous, il faut pouvoir atteindre tous les enfants scolarisables sur toute l'étendue du territoire national, alors même que la population est dans son ensemble très dispersée et très inégalement répartie.

Carte n°1.1 : Carte du Mali



Source : compilation des auteurs à partir des données de RGPH 2009 du Mali

Comme l'indique la carte n°1.1 ci-dessus, si la densité moyenne de la population est estimée en 2009 à environ 12 habitants par km² au niveau national, elle varie fortement de près de 0,4 habitants par km² dans la région de Kidal à près de 7 400 habitants par km² dans le District de Bamako. Par ailleurs, les zones les plus en proie à la crise que le pays a connu (Kidal, Gao et Tombouctou) représentent près de deux tiers du territoire malien, mais ne sont peuplées que par 9% environ de la population. Atteindre toute la population scolarisable constitue donc un défi important pour le système, particulièrement dans ces zones très vastes et à densité très faibles.

Le Mali se caractérise par un climat à 3 saisons : une saison sèche de mars à juin, une saison des pluies ou hivernage de juin à septembre et une intersaison ou saison froide d'octobre à février avec un vent saharien desséchant dénommé « harmattan ». La température moyenne varie entre 24°C en janvier et 35°C en mai. Si le relief se compose principalement de vastes plaines alluviales dominées par des plateaux calcaires et de grès, il importe de relever que près de deux tiers du territoire, situé dans la partie nord du pays est désertique.

L'organisation territoriale du Mali comprend trois niveaux : les régions, les cercles et les communes. Le pays compte actuellement dix régions (Kayes, Koulikoro, Sikasso, Ségou, Mopti, Tombouctou, Gao, Kidal, Ménaka et Taoudéni), avec Bamako érigé en district

particulier. Ces régions, à leur tour, regroupent au total 49 cercles, subdivisés en 703 communes dont 666 sont rurales. Ces différents niveaux de collectivités territoriales sont administrés librement par des assemblées ou des conseils élus, consacrant ainsi une forme de transfert de pouvoirs, mais aussi des compétences et des ressources, de l'Etat vers ces institutions locales. Cela constitue une grande avancée dans la décentralisation des services publics (y compris de l'éducation), même si une telle avancée doit encore être consolidée afin d'aboutir à une totale gestion et pilotage de l'action publique au niveau local.

Les données du dernier Recensement Général de la Population et de l'Habitant réalisé en 2009 permettent de chiffrer le taux de croissance de la population malienne à 3,2% par an. Ce rythme de croissance est supérieur à la moyenne africaine estimée à 2,8%. Sur les près de 14,7 millions d'habitants que comptait le Mali en 2009, 49,6% sont des femmes et près des trois quarts habitent en milieu rural. La population urbaine est concentrée en grande partie sur Bamako qui compte plus de 1,8 millions d'habitants. La population malienne est en grande majorité jeune, puisque les moins de 25 ans représentaient près de 65% de la population en 2009. Cette extrême jeunesse, couplée à la croissance rapide de la population, génère une demande sociale élevée à laquelle il faut pouvoir répondre ; mais le contexte socio-politique doit encore être apaisé, afin de pouvoir aligner les priorités de développement avec les préoccupations légitimes des populations.

1.2- Un contexte politique encore fragile après la crise.

Il est bien connu que le Mali a traversé une crise sécuritaire, politique et institutionnelle majeure au cours de ces dernières années. Avant cette crise, le pays semblait pourtant s'imposer comme un modèle de démocratie sur le continent africain, sous les présidences successives d'Alpha Oumar Konaré (1992-2002) et d'Amadou Toumani Touré (2002-2012).

1.2.1- Aperçu général du contexte de la crise et des avancées vers la paix

Dans les faits, la démocratie malienne a été mise à l'épreuve dès le début des années 2010 par des rébellions touarègues dans le Nord-Est du pays revendiquant l'autodétermination. La lutte armée de ces rebelles se radicalise ensuite en 2011 et bénéficie du soutien des islamistes qui ont infiltré le nord du pays à la faveur du chaos qui y régnait depuis l'affaiblissement du pouvoir central malien. En mars 2012, le régime d'Amadou Toumani Touré est renversé par des militaires maliens et accusé d'incompétences dans la lutte contre la rébellion touarègue. Très rapidement, une médiation mise en place par la CEDEAO va permettre d'installer en avril 2012 un régime de transition présidé par Dioncounda Traoré dans le cadre de l'accord signé avec la junte. Profitant de cette situation de transition et d'instabilité institutionnelle, des jeux de rivalité et d'alliance pour le contrôle du Nord se sont formés, avec des acteurs comme le MNLA (Mouvement National de Libération de l'Azawad), le groupe islamiste « Ansar Dine », le MUJAO (Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest). En décembre 2012, la quasi-totalité du Nord du pays n'est plus sous le contrôle du pouvoir à Bamako. Devant l'offensive lancée par les islamistes dans le but de prendre le Sud (le reste du pays), le Mali sollicite l'aide militaire de la France et l'ONU autorise le déploiement rapide de la force internationale pour parer à la grave détérioration de la situation. L'intervention française dans le cadre de l'opération baptisée « Serval » se déploie en janvier 2013 avec plusieurs pays de la CEDEAO dans le cadre de la MISMA (Mission Internationale de Soutien au Mali). Elle permet de reprendre les principales villes du Nord. Des négociations,

organisées par la suite entre les autorités de transition et les rebelles Touaregs, ont permis d'aboutir en juin 2013 à la signature d'un « accord préliminaire à l'élection présidentielle et aux pourparlers inclusifs de paix au Mali ». Les élections présidentielles, tenues la même année, favorisent le retour à l'ordre constitutionnel avec l'arrivée du président Ibrahima Boubacar Keita. C'est le point de départ d'un nouveau processus, notamment avec la signature en mai 2015 d'un accord pour la paix et la réconciliation au Mali entre les groupes armés et le nouveau gouvernement.

Le Mali s'inscrit désormais dans une trajectoire politique apaisée, dont la réussite dépend fortement de l'implication et de l'engagement de l'ensemble des parties prenantes dans la mise en œuvre des mesures prévues dans l'Accord pour la Paix et la Réconciliation. Si cet accord fait l'objet d'un suivi régulier au sein du Comité de Suivi de l'Accord, la situation demeure encore précaire particulièrement en certains endroits et dans les zones de conflits, même si une plus grande sécurité des personnes et des biens est enregistrée sur la quasi-totalité du territoire national.

Cette crise a eu plusieurs conséquences sur le système éducatif qu'il conviendrait de prendre en compte.

1.2.2- Des conséquences importantes sur le système éducatif à prendre en compte

Divers impacts de la crise ont été notés sur le système éducatif. L'étude commissionnée par le bureau de l'USAID au Mali et menée sur l'impact des crises sur le système éducatif malien permet d'en dégager quelques-uns, sachant que le rapport peut être directement consulté pour de plus amples détails.

Cette crise a tout d'abord compromis l'accès à l'éducation à des milliers d'enfants d'âges scolarisables, notamment dans le Nord du pays, du fait **des déplacements massifs des populations et des fermetures d'écoles**. Sur le plan des mouvements de population, plusieurs flux ont été observés : un flux nord-nord (des zones rurales aux centres urbains), un flux nord-sud (vers des villes de l'intérieur du Mali comme Mopti, Ségou, Kayes, Sikasso), des déplacements vers les pays limitrophes (Niger, Burkina Faso, Algérie, Mauritanie) ; et un dernier flux vers Bamako. Par ailleurs, le gouvernement ayant donné la consigne d'accueillir inconditionnellement les élèves déplacés, au Sud, les classes étaient tellement bourrées que des querelles entre élèves ont éclaté à cause du manque de place (entretien avec le Directeur du CAP de Mopti). Les enseignants étaient débordés et des amalgames se faisaient rapidement (les élèves de Mopti appelaient au début 'rebelles' les élèves déplacés).

La crise a également provoqué la dégradation et la destruction des infrastructures et des équipements scolaires. A Gao par exemple, il a été relevé que les groupes armés qui occupaient la ville étaient logés dans l'enceinte des écoles et utilisaient les tables-bancs comme bois de chauffe. A Mopti, ce sont les populations déplacées du nord hébergées dans les écoles qui faisaient pareil. Plusieurs salles de classes et bureaux administratifs ont été transformés en abris d'animaux. Dans la majorité des établissements scolaires des zones occupées, les livres ont été sciemment endommagés (brûlés ou noyés), le matériel informatique a été emporté, ainsi que l'équipement des laboratoires de physique/chimie. Par ailleurs, beaucoup ont profité de l'occupation pour piller les bâtiments : portes, fenêtres, câbles électriques, vitres, ventilateurs, climatiseurs, lits, véhicules de service, tout ce qui

pouvait servir ou être vendu a été emporté. A l'instar des logements de particuliers, les logements des enseignants n'ont pas été épargnés.

La crise a tout aussi exacerbé les problèmes de pénurie d'enseignants et accentué les difficultés liées à leur gestion. Dans les zones rurales du nord, beaucoup d'enseignants qui y étaient initialement affectés se sont en effet rapprochés des villes à cause de l'insécurité et ne souhaitent plus retourner en brousse, aggravant ainsi le manque de personnel enseignant, déjà présent dans ces milieux avant la crise. Par ailleurs, plusieurs demandes de mutation ont été formulées et beaucoup ont été accordées, entraînant ainsi un sureffectif des enseignants dans les zones urbaines et notamment dans certaines villes du nord. Si ce phénomène de sous-dotation et sur-dotation d'enseignants existait déjà avant la crise entre milieu rural et milieu urbain, l'insécurité latente dans certaines zones lui a désormais conféré une sorte de caractère presque légitime.

La crise a en outre impacté sévèrement les ressources des familles, notamment dans les régions du Nord. Alors que ces familles se débrouillaient dans leurs petites activités au niveau des marchés, des services ou des champs avant la crise, tout a été pratiquement ralenti pendant la crise, affectant ainsi leurs revenus. Dans un tel contexte, la question du coût d'opportunité de l'école est très vite posée, et les choix orientés en priorité vers des dépenses de survie sécuritaire et alimentaire.

Une autre conséquence de la crise a été la baisse des dotations financières pour le secteur de l'éducation, avec notamment le gel des budgets de fonctionnement pour l'année 2012, l'arrêt des financements extérieurs, la suspension de l'aide budgétaire, et donc une baisse drastique des ressources pour les écoles situées dans les zones occupées.

Ces quelques conséquences, loin d'être exhaustives, suggèrent des actions de longue haleine afin de réparer les dégâts immédiats sur le système éducatif et limiter les possibles répercussions futures. Différents aménagements ont été déjà pris par le Gouvernement, mais aussi dans le cadre des initiatives locales et non gouvernementales pour permettre aux écoles de re-ouvrir et de fonctionner depuis 2013. En ce qui concerne le côté gouvernemental en particulier, on notera l'organisation et la tenue de sessions spéciales d'examen afin d'éviter les années blanches, les instructions données aux structures décentralisées de prendre inconditionnellement et gratuitement tout le monde à la reprise de l'école, des mesures spéciales pour les élèves déplacés du nord (dont la non prise en compte de deux années scolaires pour ne pas pénaliser leur orientation), l'octroi de primes de transport et d'installation aux enseignants déplacés du nord et à ceux qui étaient restés dans les zones occupées et qui avaient participé à la reprise de l'école.

Au-delà de ces aménagements, il semble indispensable pour le système éducatif de se préparer à pouvoir gérer prochainement de telles crises ou des problèmes de nature similaire, de sorte que les acquis éducatifs ne soient pas anéantis ou que des années d'investissement dans l'éducation ne soient sapées. Des mesures appropriées devraient être identifiées et définies dans la nouvelle politique éducative, mais surtout traduites dans le cadre du PRODEC 2 en préparation.

Panser les plaies de la crise sur le système éducatif tout en assurant sa capacité de mitigation est certes indispensable, mais il reste que le contexte social de pauvreté et de faible accès aux services sociaux constitue un défi supplémentaire à prendre en compte, en dépit de la décentralisation des services sociaux.

1.3- Un contexte social de pauvreté et d'accessibilité aux services sociaux encore perfectible, en dépit de la décentralisation des services.

1.3.1- Un niveau de décentralisation relativement avancé et favorable à la fourniture de services sociaux...

La décentralisation reste une caractéristique importante à considérer dans le contexte malien. Elle a été d'ailleurs l'un des axes majeurs du PRODEC I. Au-delà des textes juridiques qui ont été mis en place pour l'instituer, notamment dans le secteur de l'éducation (cf. encadré n°1.1 ci-après), elle s'est surtout matérialisée par le transfert des compétences et des ressources du niveau central vers les collectivités territoriales.

Encadré n°1.1 : Quelques textes juridiques de gestion de l'école en mode décentralisé

La gestion de l'école en mode décentralisé découle de la **loi n°95-034 du 12 avril 1995** portant code des collectivités territoriales, **abrogée par la loi n°2012-007 du 7 février 2012 modifiée**. En effet, aux termes de cette loi, les **articles 22, 97 et 164** stipulent que :

- Le **conseil communal** règle par ses délibérations les affaires de la commune notamment la création et la gestion des équipements collectifs d'intérêt communal dans les domaines de l'enseignement préscolaire, fondamental et l'éducation non formelle et l'apprentissage.
- Le **conseil de cercle** règle par ses délibérations les affaires du cercle notamment la création et la gestion des équipements collectifs d'intérêt de cercle dans les domaines de l'enseignement secondaire général et l'apprentissage
- Le **conseil régional** règle par ses délibérations les affaires de la région notamment la création et la gestion des équipements collectifs de cercle dans les domaines l'enseignement technique, professionnel et l'éducation spécialisée et l'apprentissage.

D'autres dispositions juridiques concernent :

- Le **décret n°543/PM-RM du 19 novembre 2001, abrogé en 2008 par le décret n°08-224/PM-RM du 09 avril 2008**, portant création de la Cellule d'Appui à la Décentralisation/Déconcentration de l'Education (CAD/DE), afin d'accompagner la mise en œuvre de la Décentralisation/Déconcentration de l'Education
- **L'instruction du premier Ministre n°08-0003/PM-RM du 21 novembre 2008** relative à la mise en œuvre des transferts de compétences de l'Etat aux Collectivités Territoriales.

- **L'arrêté n°2011-3370/MEALN-SG du 16 août 2011** sur la mise en place et le fonctionnement des **Comités de Gestion Scolaire (CGS)**
- **L'arrêté interministériel n°2011-3846/MEALN-MATCL-MEF-SG du 27 septembre 2011** sur la gestion des fonds **ADARS** par les Comités de Gestion Scolaire (CGS)
- **L'arrêté interministériel n°2012-0367/MEALN-MATCL-MEF-SG du 2 février 2012** sur la gestion des **cantines scolaires** par les Comités de Gestion Scolaire (CGS)
- **Le décret n° 2015 0678/P-RM du 20 octobre 2015 abrogeant et remplaçant n° 02-313/P-RM du 04 juin 2002**, et qui transfère 20 compétences aux Communes, 9 compétences aux Conseils de Cercles et 9 compétences aux Conseils Régionaux.

Ainsi, sur le plan des ressources financières par exemple, les lois de finances de 2010 à 2016 indiquent que près de 835,9 milliards de FCFA ont été transférés de l'Etat (Ministère de l'Education Nationale) aux collectivités territoriales. Par ailleurs, outre le budget de l'Etat, le transfert s'opère également à travers d'autres mécanismes comme l'appui budgétaire sectoriel que reçoit l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT). De fait, la part des Collectivités Territoriales dans le budget récurrent du Ministère de l'Education Nationale s'est chiffrée à 58,5% en 2013 et a atteint 61,6% en 2015. Bien que ces données relèvent toutefois de la loi des finances et pas de l'exécution, elles traduisent néanmoins une volonté forte pour l'opérationnalisation effective de la décentralisation des services éducatifs au niveau local.

De même, sur le plan du transfert des compétences, il convient de relever que **i)-** les infrastructures de l'enseignement préscolaire, de tout le cycle fondamental et l'éducation non formelle relèvent de la Commune ; **ii)-** les infrastructures de l'enseignement secondaire général relève du Conseil de cercle ; et **iii)-** les infrastructures de l'enseignement technique, professionnel et de l'éducation spécialisée relèvent du Conseil régional. Ce transfert des compétences s'est accompagné du transfert des ressources humaines. Par exemple, de 2011 à 2015, près de 16 540 enseignants ont été admis au concours direct de recrutement dans la fonction publique des Collectivités Territoriales.

Ces différents aspects, sans être exhaustifs, suggèrent un contexte de décentralisation relativement bien avancé et favorable à la fourniture des services éducatifs, et plus généralement des services sociaux adaptés aux besoins des populations locales. Cependant, la situation sociale reste encore marquée par un niveau de pauvreté grandissante et une accessibilité aux services sociaux qui demande à être améliorée.

1.3.2- ... Une situation sociale marquée cependant par une pauvreté grandissante et une accessibilité aux services sociaux qui demande à être améliorée.

Une incidence de la pauvreté qui remonte

Le tableau n°1.1 ci-après présente les seuils de pauvreté monétaire estimés pour le Mali ainsi que la proportion de la population en dessous de ces seuils depuis 2001 jusqu'en 2015.

Tableau n°1.1 : Evolution du seuil et de l'incidence de la pauvreté au Mali, 2001-2015

	EMEP 2001	ELIM 2006	MICS- ELIM 2009	EMOP 2011	EMOP 2013	EMOP 2014	EMOP 2015
Seuil de pauvreté (en FCFA)	144 000	149 000	165 000	172 000	174 000	175 000	177 000
Incidence de la pauvreté	55,6%	47,5%	43,6%	45,4%	47,1%	46,9%	48,3%
Bamako	17,6%	7,9%	9,6%	10,8%	10,3%	11,1%	11,2%
Autres urbain	39,4%	27,9%	32,1%	50,3%	49,3%	46,6%	47,7%
Rural	67,6%	59,0%	52,6%	51,9%	54,5%	52,8%	53,1%
Dans les régions du Nord	57,9%	49,1%	45,0%	46,0%	47,1%	48,0%	48,3%

Source : compilation des auteurs à partir des rapports des différentes enquêtes ménages : EMEP 2001, ELIM 2006 et 2009, EMOP 2011-2015.

Il ressort tout d'abord qu'en 2015, près de la moitié (48,3%) de la population malienne vit encore sous le seuil de la pauvreté monétaire, estimé la même année à 177 000 FCFA. Cette proportion était bien plus élevée au début des années 2000 (soit 55,6% en 2001), mais les efforts menés par le Gouvernement ont permis de la réduire jusqu'à 43,6% en 2009. Cependant, depuis la veille de la crise malienne, l'incidence de la pauvreté a progressivement augmenté, en passant de 45,4% en 2011 à 48,3% en 2015. Ce constat suggère que la crise a sans doute eu un impact négatif sur la réduction de la pauvreté, en annihilant en partie les progrès accomplis au cours des années précédentes.

Il ressort également que la pauvreté malienne n'est pas que rurale. En effet, l'incidence de la pauvreté est tout aussi élevée en milieu rural qu'en milieu urbain. En 2015 par exemple, si près de 53% de la population rurale vit en dessous du seuil de pauvreté, cette proportion apparaît tout aussi importante dans les milieux urbains autres que Bamako et se chiffre à 47,7%. Seul Bamako présente une incidence de pauvreté relativement faible, de l'ordre de 11% en 2015. Cette situation de paupérisation, présente à la fois en milieu rural et en milieu urbain, doit être prise en compte dans la définition de la politique éducative future du pays, dans la mesure où elle peut compromettre l'accès à l'éducation des enfants issus notamment des ménages pauvres.

Un accès à l'instruction qui reste encore très perfectible

Le tableau n°1.2 ci-après rend compte de l'accessibilité de la population malienne à l'instruction. Alors que l'éducation est considérée comme l'un des axes stratégiques et prioritaires dans la lutte contre la pauvreté, il apparaît que près des deux tiers (61,5%) de la population malienne de 6 ans et plus est encore sans instruction en 2015. Cette situation s'est améliorée certes, dans la mesure où ils étaient près de 79,4% dans la population de 6 ans et plus à être sans instruction en 2001. Cependant, la proportion sans instruction observée en 2015 est encore trop importante, illustrant ainsi l'ampleur des efforts à déployer pour assurer à tous un minimum d'instruction.

Tableau n°1.2 : Evolution de l'accessibilité à l'instruction au Mali, 2001-2015

	EMEP 2001	ELIM 2003	ELIM 2006	MICS- ELIM 2009	EMOP 2011	EMOP 2013	EMOP 2014	EMOP 2015
% de la population de 6 ans ou plus sans instruction	79,4%	72,4%	...	...	58,0%	62,5%	62,7%	61,5%
Taux d'alphabétisation des 15 ans et plus	21,3%	24,0%	26,2%	29,4%	33,4%	35,2%	31,0%	33,1%

Femmes	12,7%	15,9%	18,2%	18,8%	24,6%	24,1%	21,5%	22,2%
Hommes	30,7%	32,7%	34,9%	41,6%	43,1%	47,5%	41,5%	45,1%
% des ménages à plus de 30 minutes de l'école fondamentale 1er cycle la plus proche	42,0%	35,2%	19,2%	...	...	28,6%	22,8%	26,2%
Bamako	19,6%	14,9%	7,0%	...	...	0,0%	0,0%	0,0%
Autres urbains	20,0%	15,3%	9,6%	...	...	0,9%	2,9%	4,7%
Rural	51,0%	43,4%	24,9%	...	...	47,7%	50,0%	43,7%

Source : compilation des auteurs à partir des rapports des différentes enquêtes ménages : EMEP 2001, ELIM 2006 et 2009, EMOP 2011-2015.

Le même constat s'obtient pratiquement lorsqu'on considère le taux d'alphabétisation des adultes. En effet, si la proportion d'adultes alphabétisés de 15 ans et plus a évolué positivement de 21,3% en 2001 à 33,1% en 2015, il reste néanmoins que plus des deux tiers des adultes (66,9%) demeurent encore analphabètes en 2015. Par ailleurs, les taux d'alphabétisation apparaissent plus faibles chez les femmes que chez les hommes, ce qui indique que l'analphabétisme touche plus les femmes.

L'accessibilité à l'instruction se manifeste aussi par la proximité des infrastructures éducatives. Le tableau n°1.2 permet d'illustrer l'exemple de la proximité des écoles fondamentales de 1^{er} cycle. On constate qu'en 2015, un peu plus du quart des ménages sont à plus de 30 minutes de l'école la plus proche, cette proportion étant plus élevée en 2001 et suggérant une certaine amélioration dans la proximité des écoles. Les données du tableau permettent également de relever que le problème de l'accessibilité aux écoles est essentiellement rural. En effet, en 2015, pratiquement aucun ménage n'est à plus de 30 minutes de l'école fondamentale la plus proche à Bamako et seul 4,7% des ménages y sont dans les autres milieux urbains. C'est principalement dans le milieu rural que près de 43,7% des ménages sont à plus de 30 minutes de l'école la plus proche.

Au regard de l'ensemble de ces constats, on pourrait retenir qu'en dépit des améliorations relevées, l'accès à l'instruction reste encore très perfectible, même si le développement de l'éducation de base a permis de rapprocher un peu plus les écoles fondamentales de 1^{er} cycle des ménages.

Un accès aux services de santé qui demande également à être amélioré

L'accès aux services de santé reste également une dimension à améliorer. En effet, comme l'indique le tableau n°1.3 ci-après, des progrès ont été accomplis certes pour réduire le pourcentage de la population à plus de 5km de l'établissement de santé la plus proche de 62,7% en 2001 à 22,7% en 2015, mais il reste que **près du quart de la population n'a toujours pas d'établissement de santé à proximité, soit à moins de 5 km**. Par ailleurs, le problème de proximité d'établissement de santé semble être essentiellement rural, dans la mesure où seul 7,1% de la population urbaine est à plus de 5 km de l'établissement de santé la plus proche, contre 28% de la population rurale en 2015.

Tableau n°1.3 : Evolution de la distance à l'établissement de santé la plus proche, Mali, 2001-2015

	EMEP 2001	EMOP 2011	EMOP 2013	EMOP 2014	EMOP 2015
% de la population à plus de 5 km de l'établissement de santé le plus proche *	62,7%	19,6%	29,4%	18,7%	22,7%
Bamako	36,1%	9,4%	7,9%	8,1%	7,1%
Autre urbain	38,4%	14,8%	6,9%	6,8%	7,1%
Rural	72,6%	20,7%	37,1%	21,5%	28,0%

Source : compilation des auteurs à partir des rapports des différentes enquêtes ménages : EMEP 2001, EMOP 2011-2015.

Note : * en ce qui concerne particulièrement EMEP 2001, il s'agit du % de la population à plus de 30 minutes de l'établissement de santé la plus proche.

Quelques indicateurs complémentaires sont présentés dans le tableau n°1.4 ci-après pour rendre compte de l'accessibilité aux services de santé.

Tableau n°1.4 : Evolution de quelques indicateurs de santé au Mali, 2001-2012

	EDS 2001	EDS 2006	EDS 2012-13
Prévalence du VIH chez les adultes (15-49 ans)	1,8%	1,3%	1,1%
Femmes	2,1%	1,5%	1,3%
Hommes	1,3%	1,0%	0,8%
% d'enfants de moins de 5 ans			
Souffrant d'insuffisance pondérale	29,0%	26,7%	25,5%
souffrant de retard de croissance	42,4%	37,7%	38,3%
% d'enfants de moins de 5 ans ayant dormi sous moustiquaire imprégné d'insecticide	...	27,1%	69,0%
% d'enfants de 12-23 mois ayant reçu l'ensemble des 8 vaccins de base	28,7%	48,2%	38,9%

Source : compilation des auteurs à partir des différentes enquêtes EDS – cf. www.statcompiler.com - visite du 06/01/2017.

Dans l'ensemble, on note une amélioration dans les indicateurs considérés, ce qui suggère une progression positive dans l'accessibilité aux services de santé. Cependant, les valeurs récentes indiquent que la situation reste encore perfectible. Par exemple, selon l'EDS 2012-13, près de 61,1% des enfants de 12-23 mois n'ont pas reçu tous les 8 vaccins de base requis. De même, près de 31% des enfants de moins de 5 ans ne dorment pas sous moustiquaire imprégné d'insecticide, alors que le Mali est considéré comme une zone endémique de paludisme. En outre, plus du quart (25,5%) des enfants de moins de 5 ans souffrent encore d'insuffisance pondérale, pendant que plus du tiers (38,3%) souffrent de retard de croissance. En ce qui concerne la prévalence du VIH en revanche, elle reste faible au sein de la population des adultes de 15-49 ans. On peut donc supposer qu'elle est également faible auprès des enseignants et des élèves également, ce qui ne devrait pas affecter le système éducatif.

Une urbanisation stagnante, mais des progrès à consolider dans l'accès à l'électricité et à l'eau

La population malienne reste essentiellement rurale, comme l'indique les chiffres du tableau n°1.5 ci-après. En 2015 en effet, seul près du quart (24,6%) de la population vit en milieu urbain, et cette proportion n'a pas changé significativement depuis 2001. La majorité des trois quarts résident donc en milieu rural, mais cela n'a pas freiné les progrès dans l'accès à l'électricité et à l'eau. Le pourcentage de ménages disposant de l'électricité a en effet progressé de 9,2% en 2001 à 44,7% en 2015, de même que la proportion de ménage ayant accès à l'eau potable qui est passée de 75,5% à 82% sur la période.

Tableau n°1.5 : Urbanisation et accès à l'électricité et à l'eau potable au Mali, 2001-2015

	EMEP 2001	ELIM 2006	MICS-ELIM 2009	EMOP 2011	EMOP 2013	EMOP 2014	EMOP 2015
% population en milieu urbain	26,2%	24,6%	22,0%	22,4%	26,4%	24,5%	24,6%
% ménages qui disposent l'électricité	9,2%	20,1%	23,6%	33,1%	35,8%	40,5%	44,7%
% ménages qui ont accès à l'eau potable	75,5%	78,4%	72,4%	80,9%	78,9%	78,7%	82,0%
Urbain	93,3%	95,7%	93,9%	91,1%	97,1%	96,3%	96,1%
Rural	67,9%	71,6%	60,6%	77,5%	70,1%	71,8%	76,6%

Source : compilation des auteurs à partir des rapports des différentes enquêtes ménages : EMEP 2001, ELIM 2006 et 2009, EMOP 2011-2015.

Ces progrès doivent néanmoins être renforcés, puisqu'en 2015, plus de la moitié (55,3%) des ménages n'ont pas d'électricité et près de 18% des ménages n'accèdent toujours pas à l'eau potable.

1.4- Un contexte démographique caractérisé par une croissance rapide de la population et une forte pression sur le système éducatif.

1.4.1- Une population qui croît rapidement et qui est extrêmement jeune

Depuis son indépendance, le Mali a eu à effectuer quatre recensements de sa population, respectivement en 1976, en 1987, en 1998 et en 2009. Comme indiqué dans le tableau n°1.6 ci-après, les données de base du dernier recensement estime la population malienne résidente à près de 14 695 000 habitants en 2009. Par rapport au recensement de 1998, cela représente un taux de croissance annuel moyen de 3,2%, un taux assez élevé comparativement à la moyenne africaine estimée à 2,8%. Le Mali se caractérise ainsi par une croissance démographique rapide, et à ce rythme, la population doublerait quasiment à l'horizon 2030.

Cet élan démographique est la résultante d'un niveau de mortalité relativement faible, mais surtout du maintien d'un niveau de fécondité encore élevé. En effet, le taux de natalité, estimé à 43,9 ‰ en 2009, n'a pas connu une baisse significative au cours de la décennie 2000, puisqu'il était de 48,5 ‰ en 1998. De même, le taux global de fécondité générale se chiffre encore à 200‰ en 2009, signifiant que sur 1 000 femmes en âge de procréer, en moyenne 200 naissances vivantes sont enregistrées. En outre, comme l'indique l'indice synthétique de fécondité, une femme malienne a en moyenne 6,4 enfants au terme de sa vie reproductrice, et ce chiffre n'a pas grandement diminué dans le temps. Au regard de ces différentes tendances, la forte croissance démographique devrait encore se maintenir à moyen terme.

Tableau n°1.6 : Evolution de la population malienne et de quelques indicateurs démographiques, 1998-2009

	RGPH 1998	RGPH 2009
Population totale	10 444 822	14 694 565
taux d'accroissement annuel moyen entre recensement		3,15%
Répartition par sexe		
population masculine	49,8%	50,4%
population féminine	50,2%	49,6%
Répartition par grands groupes d'âges		
population de moins de 15 ans	46,6%	47,1%
population de 15 à 64 ans	50,0%	50,2%
population de plus de 64 ans	3,4%	2,8%
Autres indicateurs de contexte démographique		
taux de natalité	48,5‰	43,9‰
taux global de fécondité générale	214,2‰	200,0‰
indice synthétique de fécondité	6,9	6,4
taux de mortalité	12,6‰	12,5‰

Source : compilation des auteurs à partir des données RGPH 1998 et 2009.

La structure par âge permet de constater la population malienne est extrêmement jeune. Les moins de 15 ans représente un peu moins de la moitié de la population (46,6% en 1998 ;

47,1% en 2009). Cette extrême jeunesse, combinée à la croissance rapide de la population, constitue un défi pour le pays en raison des besoins spécifiques que cela implique, notamment dans le secteur de l'éducation.

1.4.2- Une dynamique démographique qui induit des contraintes sur le système éducatif

La croissance démographique rapide de la population malienne n'est pas sans conséquences directes sur le système éducatif. Le tableau n°1.7 ci-après permet de s'en rendre compte à travers l'analyse des populations scolarisables par niveau d'enseignement.

On s'aperçoit en effet qu'au recensement de 2009, la population scolarisable au préscolaire représentait environ 13,7% de la population totale, celle du 1^{er} cycle du fondamental environ 16,7% de la population totale, celle du 2nd cycle du fondamental environ 7,0%, et enfin celle du secondaire environ 6,3%. Selon les projections, ces proportions n'auraient pas significativement changé en 2015 et ne subiront pas un changement remarquable à l'horizon 2030. Cependant, la pression sur le système éducatif s'observe à travers l'accroissement du nombre d'enfants à accueillir. Il est par exemple anticipé que la population scolarisable au préscolaire, estimée à environ 2 441 000 enfants en 2015, passera à près de 3 346 000 enfants en 2030, soit une hausse de 37% entre 2015 et 2030. De façon similaire, cette augmentation de la population scolarisable est estimée à près de 46% au 1^{er} cycle du fondamental, 59% au 2nd cycle du fondamental et à 68% au secondaire.

Tableau n°1.7 : Evolution de la population scolarisable par niveau d'enseignement

	RGPH 1998	RGPH 2009	Projection* 2015	Projection* 2030		2015 par rapport à 2009	2030 par rapport à 2015
Population totale	10 444 822	14 694 565	17 599 694	27 369 962		...	...
Population scolarisable (en effectifs)							
Préscolaire	1 396 194	2 010 167	2 441 308	3 345 955		21,4%	37,1%
Fondamental 1er cycle	1 676 184	2 431 284	3 051 873	4 444 039		25,5%	45,6%
Fondamental 2nd cycle	743 262	1 027 470	1 262 451	2 001 048		22,9%	58,5%
Secondaire (général, technique, professionnel)	675 529	928 255	1 114 050	1 865 565		20,0%	67,5%
Population scolarisable (en % de la population totale)							
Préscolaire	13,4%	13,7%	13,9%	12,2%			
Fondamental 1er cycle	16,0%	16,5%	17,3%	16,2%			
Fondamental 2nd cycle	7,1%	7,0%	7,2%	7,3%			
Secondaire (général, technique, professionnel)	6,5%	6,3%	6,3%	6,8%			

Source : calcul des auteurs à partir des données RGPH 1998 et 2009 et des projections démographiques.

Note : * les projections utilisées dans ce tableau sont celles des Nations Unies. L'annexe n°1.1 met en regard les différentes projections démographiques mobilisées pour ces analyses, tout en montrant la proximité des projections des Nations Unies et de la DNP de l'INSTAT, ainsi que la pertinence du choix opéré sur les projections des Nations Unies pour cette analyse.

Ainsi, alors que le système éducatif n'arrive pas à répondre encore aux défis actuels en matière de scolarisation (comme nous le verrons dans le chapitre 2), cette augmentation significative attendue de la population scolarisable ajoute un défi supplémentaire auquel le système doit faire face afin que le Mali puisse atteindre les objectifs de l'agenda 2030 pour l'éducation. Ce défi supplémentaire va nécessairement au-delà du nombre croissant d'élèves à

accueillir, au regard des implications en termes de constructions de nouvelles classes, recrutements des enseignants, achats de matériels didactiques et pédagogiques, transferts, etc. La question des ressources ne saurait donc être évitée.

1.5- Un contexte macroéconomique et de finances publiques affecté par la crise et qui tente de se relever.

Pouvoir répondre aux défis qui s'imposent au système éducatif malien exige de connaître les contraintes macroéconomiques qui pèsent sur le pays, de même que les marges de manœuvre possibles pour le budget de l'Etat dans la perspective de développement du secteur.

1.5.1- Une croissance économique ralentie par la crise...

Le graphique n°1.1 ci-après montre l'évolution du taux de croissance réel au cours des dix dernières années (2005 à 2015), de même que celle du PIB par habitant à prix constants de 2015. On peut y noter que sur la période, l'économie malienne a globalement enregistré une croissance irrégulière d'une année à l'autre, mais dans cette trajectoire, l'année 2012 retient très vite l'attention. Elle correspond en effet à la période où la croissance a sévèrement fléchi, avec une baisse de la richesse nationale réelle et un taux de croissance réel négatif. C'est aussi l'année où le pays a sombré dans la crise récente, traduisant ainsi l'impact conjoncturel de la crise sur la croissance économique.

Graphique n°1.1 : Evolution du taux de croissance réel et du PIB par habitant, 2005-2015.

Source : INSTAT pour les données sur le PIB, Division de population des Nations Unies pour les données de populations, et calcul des auteurs pour le taux de croissance réel et le PIB par habitant à prix constant.

Cependant, avec un taux de croissance moyen estimé à 4,1% en termes réels sur la période, le pays peut se targuer de n'avoir pas érodé structurellement le cadre macroéconomique du fait de la crise. On constate d'ailleurs une réelle reprise de la croissance économique dès la fin de la crise, avec des taux de croissance réels qui partent de 2,3% en 2013 pour atteindre 6,0% en 2015. L'un des défis majeurs pour le Mali sera donc de consolider les fondements de la stabilité macroéconomique, en corrigeant les éléments de vulnérabilité liés aux divers chocs exogènes.

Le graphique n°1.1 permet également de noter qu'en dehors des creux observés pendant la période de la crise, le PIB réel par habitant a progressivement évolué d'environ 404 000 FCFA en 2005 à 440 000 FCFA en 2015. Cela signifie que le pays ne s'est appauvri sur la période, au regard de l'évolution de sa population. L'enjeu est de pouvoir assurer que l'amélioration constatée dans la richesse nationale par habitant puisse effectivement profiter à tous, à travers une politique de redistribution appropriée et de réduction des disparités dans les attributs et opportunités de développement socioéconomique.

1.5.2- ... Néanmoins, les ressources publiques ont globalement augmenté sur la période

En dehors de l'année de ralentissement de la croissance provoqué par la crise, le graphique n°1.2 ci-après montrent que les ressources publiques ont globalement augmenté entre 2005 et 2015. Elles sont en effet passées de 621,6 milliards de FCFA en 2005 à 1480,5 milliards de FCFA en 2015 en valeurs nominales, soit un taux d'accroissement annuel moyen de 9,1%. En valeurs réelles, cela correspond à un accroissement de 4,2% par an, un taux pratiquement au même niveau que le taux de croissance économique estimé à 4,1% par an sur la période.

Graphique n°1.2 : Evolution des ressources totales de l'Etat et de la part des financements extérieurs, 2005-2015.

Source : Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique : de 2005-2013, extrait du tirage papier du 1^{er} décembre 2016. Pour 2014 et 2015, données provisoires obtenues de la direction.

L'accroissement constaté dans les ressources publiques totales résulterait d'un accroissement plus important des ressources internes. En effet, si les ressources extérieures ont globalement augmenté en volume, la part de ces financements extérieurs dans les ressources totales a en revanche baissé sur la période, en passant de 18,5% en 2005 à 14,0% en 2015. En outre, dans cette trajectoire, on peut y noter que les ressources extérieures ont été sévèrement réduites en 2012, le montant des financements extérieurs s'élevant seulement à 13,0 milliards de FCFA et correspondant à 1,4% seulement des ressources publiques totales. Les ressources internes ont été donc vitales pour faire fonctionner le pays au cours de cette année.

L'amélioration des ressources internes sur la période 2005-2015 semble avoir été portée plus par la croissance économique. En effet, la capacité de l'Etat à prélever des ressources sur l'économie n'a pas beaucoup évolué sur la période. Comme l'indique le graphique n°1.3 ci-après, le taux de pression fiscale n'a pas beaucoup évolué sur la période, puisque les recettes fiscales sont passées de 13,5% du PIB en 2005 à 14,0% du PIB en 2015. De même, si l'on considère l'ensemble des sources de revenu au niveau interne, les revenus propres de l'Etat sont passés de 15,4% du PIB en 2005 à 16,4% du PIB en 2015, ce qui correspondant à une évolution pas très significative. Alors que les critères de convergences de l'UEMOA suggèrent un taux de pression fiscale supérieur ou égale à 17%, ces chiffres indique une capacité de mobilisation des ressources internes encore perfectible pour le Gouvernement malien.

Graphique n°1.3 : Evolution des taux de pression fiscale et de mobilisation des ressources interne, 2005-2015.

Source : Calcul des auteurs à partir des données de la Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

Graphique n°1.4 : Ressources propres (internes) en % du PIB dans quelques pays africains.

Source : Elaboration des auteurs à partir de la base d'indicateurs du Pole de Dakar.

Par ailleurs, en comparaison à d'autres pays de la sous-région ouest-africaine et à des pays de niveau de développement économique semblable, le Mali présente une capacité de mobilisation de ressources internes qui se situe à la moyenne des pays comparateurs. Cependant, ses voisins de la sous-région et faisant partie de la même union économique comme le Burkina Faso, le Bénin, le Togo, le Niger, la Côte d'Ivoire et le Sénégal présente une capacité bien plus élevée de mobilisation de ressources internes, suggérant des marges possibles pour le Mali dans l'amélioration des ressources internes.

1.5.3- De même, les dépenses publiques ont bien progressé sur la période

L'évolution des dépenses publiques totales est indiquée dans le graphique n°1.5 ci-dessous. Elle montre que les dépenses publiques totales ont plus que doublé sur la période, en passant d'environ 689,9 milliards de FCFA en 2005 à 1627,2 milliards en 2015 en valeurs nominales, soit un accroissement annuel moyen de près de 8,9% sur la période. Cependant, l'accroissement a été bien plus faible en termes réels, de l'ordre de 4,1% par an. En mettant en rapport cette évolution avec celle du PIB, les dépenses publiques ont connu une évolution erratique entre 2005 et 2015, avec une tendance presque stable, autour de 21% du PIB.

Graphique n°1.5 : Evolution des dépenses publiques totales et de la part des dépenses publiques courantes, 2005-2015.

Source : Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique : de 2005-2013, extrait du tirage papier du 1^{er} décembre 2016. Pour 2014 et 2015, données provisoires obtenues de la direction.

Par ailleurs, au regard des ressources publiques totales mobilisées et présentées dans la section précédente, les dépenses publiques ont été relativement plus élevées sur la période. De fait, en dehors de l'année de la crise, le pays a toujours fait face à un déficit budgétaire, globalement contenu toutefois dans une fourchette de moins de 5% du PIB sur la période. Par ailleurs, l'analyse des dépenses par nature montre que les dépenses courantes publiques occupent une part relativement plus élevée que les dépenses d'investissement. Les dépenses courantes sont en effet passées de 54,6% des dépenses totales en 2005 à près de 75,1% des dépenses totales en 2012, avant de redescendre à près de 56,7% des dépenses totales en 2015. Autrement dit, les dépenses d'investissements ont toujours occupé moins de la moitié des dépenses totales sur la période.

Il reste maintenant à savoir si la dynamique positive observée dans les ressources et les dépenses publiques totales a été profitable pour le secteur de l'éducation.

1.5.4- Les dépenses publiques d'éducation ont tout aussi connu une nette augmentation, manifestant une priorité nationale affichée pour le secteur.

Les dépenses exécutées pour le secteur de l'éducation sur la période 2006-2015 sont indiquées dans le tableau n°1.8 ci-après. Il ressort que les dépenses publiques d'éducation ont connu une progression importante en valeurs nominales sur la période, en passant de 173,4 milliards de FCFA en 2006 à près de 304,9 milliards de FCFA en 2015. Cela correspond à un quasi-

doublent des dépenses publiques d'éducation sur la période, soit un accroissement moyen de 6,5% par an. En termes réels, le taux d'accroissement reste assez faible et se chiffre à 1,7% seulement par an. Par ailleurs, en comparaison aux dépenses publiques totales analysées dans les paragraphes précédents, l'accroissement observé pour les dépenses d'éducation apparaît relativement plus faible, suggérant ainsi que les dépenses d'éducation ont moins vite augmenté que les dépenses publiques totales. En conséquence, la part des dépenses exécutées pour le secteur de l'éducation dans les dépenses publiques totale a baissé sur la période, en passant de 22,4% en 2006 à 18,7% en 2015. De même, en rapportant au PIB, la part des dépenses publiques accordée à l'éducation s'est établie à 3,9% du PIB en 2015 contre une valeur bien plus élevée en 2006 et chiffrée à 4,8% du PIB.

Tableau n°1.8 : Evolution des dépenses publiques d'éducation, 2005-2015.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses totales d'éducation										
en milliards de FCFA courant	173,4	186,4	197,9	193,2	188,0	234,5	215,7	239,1	261,2	304,9
en milliards de FCFA constant de 2015	262,0	269,3	267,9	248,6	231,8	257,9	226,7	249,6	268,5	304,9
en % des dépenses publiques totales	22,4%	19,8%	24,1%	19,4%	17,8%	18,9%	23,0%	18,4%	18,3%	18,7%
en % du PIB	4,8%	4,8%	4,5%	4,0%	3,6%	3,8%	3,4%	3,7%	3,7%	3,9%
Dépenses totales d'éducation sur financement national										
en milliards de FCFA courant	116,6	124,5	134,3	179,3	178,4	225,7	215,7	239,1	260,3	293,6
en milliards de FCFA constant de 2015	176,1	180,0	181,8	230,8	220,1	248,1	226,7	249,6	267,6	293,6
en % du PIB	3,2%	3,2%	3,1%	3,7%	3,4%	3,7%	3,4%	3,7%	3,7%	3,8%
Dépenses courantes d'éducation										
en milliards de FCFA courant	110,2	118,1	127,7	153,7	160,8	212,1	210,1	229,0	252,0	283,7
en milliards de FCFA constant de 2015	166,5	170,6	172,9	197,8	198,3	233,3	220,8	239,0	259,0	283,7
en % des dépenses publiques totales d'éducation	63,6%	63,4%	64,5%	79,6%	85,5%	90,5%	97,4%	95,7%	96,5%	93,1%
en % des dépenses courantes totales hors services de la dette	29,0%	26,3%	28,7%	28,8%	27,8%	31,3%	31,0%	29,8%	31,3%	32,4%
en % du PIB	3,1%	3,0%	2,9%	3,2%	3,0%	3,5%	3,3%	3,5%	3,5%	3,7%

Source : RESEN 2010 pour les années 2006-2008 ; Comptes administratifs, Ministère de l'Economie et des Finances pour les autres années ; calcul des auteurs pour les indicateurs.

La tendance globale observée des dépenses totales d'éducation doit toutefois être nuancée, dans la mesure où ces dépenses totales incluent les dépenses exécutées sur financement extérieur. En considérant uniquement les dépenses exécutées sur financement national pour le compte du secteur, on constate qu'elles sont passées de 3,2% du PIB en 2006 à 3,8% du PIB en 2015, marquant ainsi une tendance positive favorable à l'éducation et suggérant un effort national non négligeable pour le secteur.

Cela dit, au regard du graphique n°1.6 ci-dessous, cet effort doit néanmoins être poursuivi, dans la mesure où en comparaison avec les pays à niveau de développement similaire, on s'aperçoit que le Mali se positionne bien en-dessous de la moyenne du groupe, et un peu loin de ses voisins de la même union économique comme le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Bénin, le Togo, le Niger et le Sénégal. Des marges de manœuvre restent donc possibles encore pour un accroissement des ressources publiques destinées à l'éducation.

Graphique n°1.6 : Dépenses totales d'éducation sur financement national en % du PIB dans quelques pays africains.

Source : Elaboration des auteurs à partir de la base d'indicateurs du Pole de Dakar.

Tableau n°1.9 : Dépenses courantes d'éducation en % des dépenses courantes totales hors dette de l'Etat dans quelques pays africains.

Pays	Part des dépenses courantes hors dettes allouée à l'éducation
Mali (2015)	32,4%
Tanzanie (2010)	25,9%
Zimbabwe (2014)	27,0%
Comores (2010)	27,2%
Rwanda (2012)	30,1%
Ethiopie (2010)	30,2%
Guinée-Bissau (2013)	13,0%
Guinée (2014)	15,4%
Gambie (2012)	20,1%
Niger (2011)	22,7%
Cap-Vert (2010)	23,5%
Togo (2011)	27,6%
Ghana (2010)	27,8%
Sierra Leone (2011)	29,1%
Côte d'Ivoire (2013)	29,5%
Burkina Faso (2013)	30,2%
Bénin (2010)	31,1%
Sénégal (2013)	35,3%
Moyenne CEDEAO	25,4%
Moyenne du groupe	26,2%

Source : Base d'indicateurs du Pole de Dakar.

L'analyse des dépenses publiques d'éducation par nature montre une forte prédominance des dépenses courantes d'éducation. La part des dépenses courantes dans les dépenses publiques d'éducation est en effet passée de 63,5% en 2006 à 95,1% en 2015. Ce résultat n'est pas surprenant lorsqu'on sait que les salaires, notamment du personnel enseignant occupent traditionnellement une part importante des dépenses publiques d'éducation.

En s'intéressant particulièrement dépenses courantes d'éducation, le tableau n°1.8 permet également de constater qu'elles représentent une part significative des dépenses courante totales hors dette de l'Etat. En effet, la part des dépenses courantes d'éducation dans les dépenses courantes totales (hors intérêts de la dette) de l'Etat est passée de 29% en 2006 à 32,4% en 2015. L'Etat malien a donc consacré un peu moins du tiers de ses dépenses courantes hors dettes au secteur de l'éducation au cours des 10 dernières années, traduisant ainsi une priorité budgétaire à l'éducation.

Comparativement aux pays de la CEDEAO ou à niveau de développement économique similaire, la part des dépenses courantes hors dettes allouée à l'éducation au Mali est bien au-dessus de la moyenne des pays considérés, positionnant ainsi le Mali parmi les pays de la sous-région qui accordent une plus grande priorité budgétaire à l'éducation, juste après le Sénégal. En même temps, il faut considérer qu'avec près du tiers des dépenses courantes publiques hors dettes accordées à l'éducation en 2015, les marges pour le Gouvernement malien restent très étroites pour un relèvement additionnel de cette priorité budgétaire. Les perspectives pour une augmentation du volume de ressources accordées au secteur de l'éducation sont davantage liées à une amélioration des recouvrements fiscaux du pays qu'à une efficacité des négociations lors des arbitrages intersectoriels.

Synthèse : principaux enseignements du chapitre I.

Ce chapitre visait à décrire le contexte global dans lequel se développe le système éducatif malien, afin d'identifier et d'anticiper au mieux les opportunités et les défis à considérer dans les perspectives de développement futur du système.

Des différentes analyses menées, on retiendra principalement qu'il y a plusieurs contraintes qui pèsent sur le système et qu'il faut considérer dans les perspectives de développement. En effet :

- Les contraintes sont d'abord géographique et naturelle. Avec une superficie d'environ 1 241 238 km², le Mali reste l'un des plus vastes Etats de l'Afrique de l'Ouest et près de deux tiers du territoire est désertique. Cela n'est pas sans contraintes majeures dans la fourniture des services éducatifs. Or, dans la perspective d'une éducation fondamentale et obligatoire pour tous, il faut pouvoir atteindre tous les enfants scolarisables sur toute l'étendue du territoire national, alors même que la population est dans son ensemble très dispersée avec une densité moyenne de 12 habitants au km² et de moins de 3 habitants au km² sur les deux tiers du territoire.
- Il est ensuite bien connu que le pays a traversé une crise sécuritaire, politique et institutionnelle majeure au cours de ces dernières années. Cette crise n'est pas restée sans conséquence importante pour le système éducatif. Elle a notamment i/- compromis l'accès à l'éducation à des milliers d'enfants d'âges scolarisables particulièrement dans le Nord du pays ; ii/- provoqué la dégradation, la destruction et le pillage des infrastructures et équipements scolaires ; et iii/- exacerbé les problèmes de pénurie d'enseignants et accentué les difficultés liées à leur gestion. Si le pays s'inscrit désormais dans une trajectoire politique apaisée avec la signature et la mise en œuvre des différents accords de paix, le contexte politique reste tout de même encore fragile.
- Par ailleurs, en dépit du niveau de décentralisation relativement bien avancé et favorable à la fourniture des services éducatifs, la situation sociale reste encore marquée par un niveau de pauvreté grandissante et une accessibilité aux services sociaux qui demande à être améliorée. Il est par exemple identifié que près de la moitié (48,3%) de la population malienne vit encore sous le seuil de la pauvreté monétaire et que plus des deux tiers des adultes (66,9%) demeurent encore analphabètes. De même, un peu plus du quart (26,2%) des ménages sont à plus de 30 minutes de l'école fondamentale la plus proche. Cette situation pourrait affecter significativement la demande d'éducation, notamment auprès des populations les plus fragiles.
- Les contraintes sont tout aussi démographiques. Des deux derniers recensements réalisés par le Mali (en 1998 et en 2009), il ressort le taux de croissance annuel moyen est estimé à 3,2%, un taux assez élevé comparativement à la moyenne africaine estimée à 2,8%. Cette forte croissance démographique devrait encore se maintenir à moyen terme, notamment du fait du maintien d'un niveau de fécondité encore élevé. Une femme malienne a en moyenne 6 enfants au terme de sa vie reproductrice, et ce chiffre n'a pas grandement diminué dans le temps. En conséquence, le système éducatif doit s'attendre à une forte pression, liée à une forte augmentation de la

population scolarisable. Il est par exemple anticipé qu'à l'horizon 2030, la population scolarisable augmenterait de 37% au préscolaire, 46% au 1^{er} cycle du fondamental, 59% au 2nd cycle du fondamental et à 68% au secondaire. Cette augmentation significative attendue de la population scolarisable ajoute un défi supplémentaire auquel le système doit faire face, si déjà, il n'arrive pas encore à répondre totalement aux défis actuels en matière de scolarisation.

- Enfin, les contraintes macroéconomiques et de finances publiques ne sont pas en reste. L'économie malienne a globalement enregistré une croissance irrégulière d'une année à l'autre, mais sur cette trajectoire, la croissance a été sévèrement fléchie en 2012 du fait de la crise, entraînant une baisse de la richesse nationale réelle. Néanmoins, dès 2013, on peut y noter une réelle reprise de la croissance économique. Le taux de croissance moyen s'établit désormais à 4,1% en termes réels sur la période de 2005 à 2015, et l'un des défis majeurs pour le Mali sera de consolider les fondements de la stabilité macroéconomique. De cet environnement macroéconomique, si l'Etat a pu accroître le montant des ressources publiques internes prélevées pour le financement de ses fonctions régaliennes (éducation y compris), il est identifié que sa capacité de mobilisation des ressources internes reste encore perfectible. Elle est en effet estimée à 16,4% du PIB en 2015, alors que les critères de convergences de l'UEMOA suggèrent un taux supérieur ou égal à 17%.

Au regard de ces diverses contraintes, d'énormes besoins actuels et futurs sont à anticiper pour le secteur de l'éducation, alors même que les ressources publiques internes ne sont pas illimitées et doivent servir également à financer d'autres secteurs. Cette situation n'a pas empêché le Gouvernement malien de maintenir sa priorité budgétaire pour l'éducation. En considérant les dépenses totales exécutées sur financement national, il est identifié qu'en 2015, près de 3,8% du PIB sont consacré à l'éducation, ce qui n'est pas très loin de la norme indicative de 4% du PIB recommandée dans le cadre d'action pour la mise en œuvre de l'ODD4. De même, en s'intéressant particulièrement aux dépenses courantes totale (hors dettes), près de 32,4% sont consacré à l'éducation en 2015. Avec ces chiffres, les marges de manœuvre restent sans doute étroites pour un relèvement additionnel de cette priorité budgétaire. Le secteur gagnerait donc à utiliser de manière plus efficiente les ressources qui lui sont affectées

Chapitre 2 : Scolarisation et efficacité interne : les enjeux et défis actuels pour le système éducatif

Dans la perspective des Objectifs de Développement Durable et particulièrement de l'Agenda 2030 de l'Education sur lesquels le Mali s'est récemment engagé, un premier défi qui se pose au pays est de pouvoir accueillir tous ceux qui sont en âge d'être scolarisé et de leur assurer un minimum d'éducation fondamentale de 9 années, dans des conditions d'enseignement qui leur permettent d'acquérir les savoirs de base requises et nécessaires à leur développement socio-économique. Ce défi ne date assurément pas d'aujourd'hui, et c'est pour y répondre d'ailleurs qu'un programme décennal de développement de l'éducation (PRODEC) avait été élaboré et mis en œuvre à partir de 2001. Le PRODEC devrait couvrir la période 2001-2010 et

il s'étalait sur trois phases appelées Programme d'Investissement du Secteur de l'Education (PISE 1, PISE 2 et PISE 3). La 3^{ème} phase du programme d'investissement pour le secteur de l'éducation (PISE 3) a pris fin en 2013. Un programme intérimaire de relance de l'éducation et la formation professionnelle, élaboré en 2014 pour couvrir la période 2015-2016 a été prorogé pour couvrir l'année 2017. Si la mise en œuvre de ces programmes a certainement permis au Mali de progresser en matière de solarisation, elle n'a toutefois pas permis de résoudre tous les problèmes, dans un contexte où la crise socio-politique dans le pays est venu anéantir les acquis éducatifs et les années d'investissement dans le secteur. Rendre compte des défis actuels pour le système apparait donc essentiel pour permettre à tous les maliens de bénéficier au moins d'une éducation fondamentale correspondant aux attentes souhaitées.

Ce chapitre s'intéresse particulièrement aux défis en matière de scolarisation auquel le système éducatif malien doit désormais faire face. Trois dimensions complémentaires sont principalement abordées :

- La première examine dans quelle mesure le système arrive à scolariser l'ensemble de la population en âge d'aller à l'école. L'analyse est faite à la fois de façon globale, en rapportant les effectifs scolarisés au cours des quinze dernières années aux populations en âge de l'être, ce qui conduit à l'estimation des taux bruts de scolarisation; et de façon plus fine, à l'estimation et à l'analyse des profils de scolarisation qui fournissent une image du parcours scolaire des élèves.
- La seconde s'intéresse aux problèmes de scolarisation mis en évidence par les profils (notamment la population qui n'a pas eu accès à l'école ou qui y a été exclue), et interroge aussi bien les facteurs d'offre que ceux de demande d'éducation. Une analyse est également conduite sur la question de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle.
- La troisième interroge l'efficacité dans la gestion des flux d'élèves, en examinant dans quelle mesure le système permet aux élèves d'arriver au bout de tout cycle entamé dans le temps normalement imparti. En effet, il est préférable que les élèves, entrés en début d'un cycle donné, parviennent au terme de ce cycle après le nombre d'années prévues par les textes. Dans ces conditions, les abandons précoces en cours de cycle et les redoublements constituent autant de perturbations qu'un système efficace doit chercher à réduire au maximum.

Avant d'aborder ces différentes analyses, il est utile de comprendre la structure du système éducatif malien.

2.1- L'organisation générale du système éducatif malien : un préalable utile.

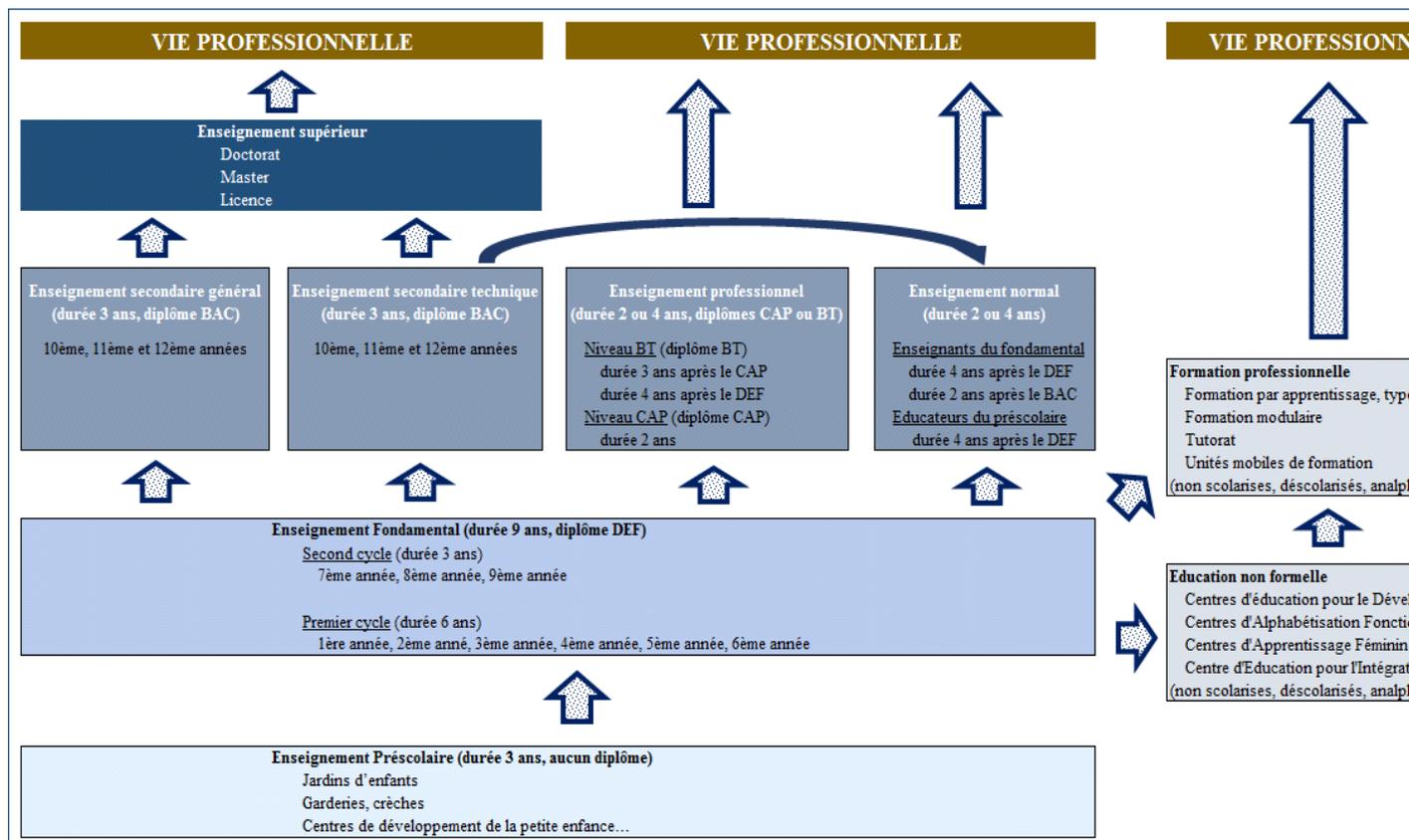
Le système éducatif malien, tel qu'il se présente au moment de la rédaction de ce rapport, est administré principalement par trois ministères : i/- le ministère de l'Education Nationale (MEN) ; ii/- le ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS) ; et iii/- le ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (MEFP). C'est un système qui comprend plusieurs ordres d'enseignements, avec une diversité de parcours et de passerelles, dont la finalité est de permettre une insertion socio-professionnelle réussie pour tous.

Le schéma n°2.1 ci-après fournit un aperçu général de sa structuration et permet de visualiser les principales articulations qui existent entre les différents cycles ou ordres d'enseignement.

On peut y noter que le système éducatif commence avec **l'enseignement préscolaire**. Cet ordre d'enseignement accueille les enfants de 3 à 5 ans, pour une durée de 3 ans. Il vise à développer les capacités physiques, morales et intellectuelles des enfants afin de faciliter leur préparation et leur intégration à l'école. Il est assuré par des institutions spécifiques (jardins d'enfants, garderies, crèches, centres de développement de la petite enfance...) dont les conditions de création, d'ouverture et les modalités de fonctionnement sont fixées par voie réglementaire. *S'il apparaît essentiel pour permettre à tous les enfants d'être bien préparés pour l'entrée au fondamental, la loi fondamentale ne lui consacre pas « explicitement » un caractère obligatoire.*

Vient ensuite **l'enseignement fondamental**. Il accueille les enfants à partir de 6 ans, et a pour objectif de développer chez eux des apprentissages fondamentaux qui contribuent au développement progressif de leur autonomie intellectuelle, physique et morale afin de leur permettre de poursuivre leurs études ou de les préparer sur le plan professionnel. *Il est obligatoire pour tous les enfants et dure 9 ans.* Il comporte deux cycles : le premier cycle dure 6 ans et est la propédeutique du second cycle, qui lui, dure 3 ans. La fin de l'enseignement fondamental est sanctionnée par le **Diplôme d'Etudes Fondamentales (DEF)**, un diplôme qui permet d'accéder au secondaire.

Schéma n°2.1 : Aperçu général de la structuration du système éducatif malien.



Source : Construction des auteurs.

L'enseignement secondaire reçoit les titulaires du DEF et comporte plusieurs parcours en fonction des orientations souhaitées et choisies par les élèves. On distingue notamment :

- **L'enseignement secondaire général et l'enseignement secondaire technique :** Ils ont pour objectif de faire acquérir aux élèves des connaissances générales et techniques, à la fois théoriques et pratiques, de même que des modes et des moyens de pensée constituant la base commune des diverses spécialités du savoir, en vue de leur permettre de poursuivre des études supérieures ou de s'insérer dans la vie active. Ils durent 3 ans et sont sanctionnés par le Baccalauréat.
- **L'enseignement professionnel :** Il comporte deux cycles, à savoir un cycle court de deux ans sanctionné par un Certificat d'Aptitude Professionnel (CAP) et un cycle long de quatre ans sanctionné par un diplôme de Brevet de Technicien (BT). Il vise à faire acquérir aux jeunes des connaissances techniques, pratiques et professionnelles, en vue de les préparer à l'exercice ou au choix d'un métier ou d'une filière de formation plus approfondie.

La formation des enseignants, notamment du préscolaire et du fondamental, reste également un volet important du système éducatif. Elle se déroule à travers **l'enseignement normal**, dispensé dans des structures spécialisées comme **l'Institut de Formation des Maîtres (IFM)** ou **l'Ecole de Formation des Educateurs Préscolaires (EFEP)**. Les titulaires du DEF deviennent

ainsi des « éducateurs du préscolaire » ou des « enseignants du fondamental » après 4 ans de formation tandis que les titulaires du baccalauréat, après deux années de formation dans les IFM, deviennent aussi des « enseignants du fondamental ». Par ailleurs, des structures spécialisées de l'enseignement supérieur comme l'Ecole Normale Supérieure de Bamako (ENSUP) ou l'Ecole Normale d'Enseignement Technique et Professionnel (ENETP) accueillent des titulaires du baccalauréat toutes séries confondues et des titulaires du Brevet de Technicien deuxième partie pour cinq (5) ans d'études, des titulaires du DUT et équivalent sur test en 3^{ème} année et aux titulaires de la maîtrise à la 4^{ème} année.

L'enseignement supérieur représente finalement la partie haute du système éducatif. Il accueille ceux qui, après obtention du baccalauréat, n'optent pas pour un emploi immédiat ou une autre formation de courte durée. Il a pour objet de préparer des spécialistes hautement qualifiés pour les différentes branches de l'économie nationale et des chercheurs capables de réaliser des travaux de conception ou de recherche dans divers domaines de la science et de la technologie. Avec l'institutionnalisation du système LMD (Licence – Master – Doctorat), les diplômes délivrés sont principalement la Licence à la fin du 1^{er} cycle, le Master à la fin du 2nd cycle et le Doctorat à la fin du 3^{ème} cycle.

En dehors des parties classiques décrites ci-dessus, il est important de noter que le système éducatif malien comprend également :

- **L'éducation non formelle** : Elle s'intéresse aux jeunes non scolarisés ou déscolarisés de 9 à 15 ans et aux adultes analphabètes, à qui il est proposé des formes appropriées d'éducation permettant d'assurer leur promotion socio-culturelle et économique. Elle est dispensée notamment dans les Centres d'Education pour le Développement (CED), les Centres d'Alphabétisation Fonctionnelle (CAF), les Centres d'Apprentissage Féminin (CAFé) ou les Centres d'Education pour l'Intégration (CEI).
- **La formation professionnelle** : Elle cible également les jeunes non scolarisés ou déscolarisés de 9 à 15 ans, les jeunes et adultes analphabètes, ou les sortants des CED, et vise à les doter des compétences requises pour l'exercice d'un emploi ou d'un métier. Elle est délivrée dans les Centres, les Instituts ou les Entreprises, à travers des dispositifs i/- de formation par apprentissage de type dual, ii/- de formation modulaire, iii/- de tutorat, ou vi/- d'unités mobiles de formation.
- **L'éducation spécialisée** : Elle cible les personnes atteintes d'un handicap physique, sensoriel, mental ou ayant des difficultés d'adaptation personnelle et d'intégration sociale, afin de faciliter leur adaptation et leur insertion sociale.

Avec une telle structuration du système éducatif et compte tenu du caractère obligatoire de l'enseignement fondamental, aucun enfant malien ne devrait en principe être laissé en marge de l'éducation. La question est maintenant de savoir ce qu'il en est dans la réalité.

2.2- L'évolution de la couverture scolaire : une dynamique globalement positive, mais encore loin des attentes.

La couverture scolaire a été examinée à partir des données sur les effectifs scolarisés produites par le système, notamment au niveau des cellules de planification et de statistiques (CPS) des différents ministères en charge de l'éducation et de la formation.

Il faut cependant relever qu'avec la crise que le pays a traversée, le système de collecte d'information a eu du mal à fonctionner convenablement au cours de ces dernières années, alors même qu'il restait déjà très perfectible avant la crise. Les recensements scolaires annuels habituellement réalisés, notamment au niveau du préscolaire, du fondamental, du secondaire et du non-formel, ont été ainsi remplacés quasiment à partir de 2010 par des collectes rapides, couvrant moins d'informations et dont l'exhaustivité dans la couverture géographique reste discutable. En ce qui concerne l'enseignement supérieur, les données complètes et détaillées disponibles ne sont pas très récentes, et une opération de collecte rapide a dû être lancée pour disposer de quelques chiffres, essentiellement pour le supérieur public. La situation n'est pas meilleure au niveau de la formation professionnelle, tout d'abord parce que les annuaires statistiques de la CPS du ministère en charge du sous-secteur ne disposent pas les informations nécessaires et suffisantes pour procéder aux analyses souhaitées, mais surtout parce que le système statistique au niveau du sous-secteur apparaît très peu développé avec une quasi-absence de données consolidées et à jour sur le sous-secteur. Il y a donc un besoin urgent d'améliorer et de renforcer le système d'information statistique pour l'ensemble du secteur.

D'autres sources d'informations ont donc été mobilisées et croisées avec les données produites au niveau des CPS afin de disposer d'éléments raisonnablement acceptables pour apprécier la couverture scolaire et effectuer les analyses souhaitées. On notera en particulier les données recueillies par le Cluster Education et les différentes enquêtes ménages qui ont été effectuées ces dernières années. C'est sur la base de toutes ces données que les constats suivants ont pu être réalisés.

2.2.1- Une quasi-augmentation des effectifs scolarisés dans tous les sous-secteurs de l'éducation, en dépit de quelques fléchissements liés à la crise.

2.2.1.1- Les effectifs scolarisés ont plus que doublé à tous les niveaux de l'enseignement général.

Le tableau n°2.1 indique l'évolution des effectifs scolarisés dans le préscolaire, le fondamental (1^{er} et 2nd cycles) et le secondaire général au cours des quinze dernières années. **Le constat général qui se dégage est celui d'une augmentation des effectifs scolarisés à tous les niveaux d'enseignement.** Dans cette tendance globale, **il faut cependant relever que les effectifs ont quelque peu fléchi pendant les années de la crise, et particulièrement au cours de l'année 2012-2013, notamment dans le préscolaire et le fondamental.**

Tableau n°2.1 : Evolution des effectifs scolarisés dans l'enseignement général, 2000-2016.

Niveaux d'enseignement	1999-00	...	2006-07	2007-08	...	2010-11	2011-12	2012-13	...	2014-15	2015-16
Préscolaire	24 156		54 591	61 476			74 267	83 194		96 627	106 544
Public	1 932		2 276	2 074			29 123	23 374		28 371	22 479
Communautaire						11 292	33 314		35 714	45 140	
Privé	22 224		52 315	59 402			33 852	26 506		32 542	38 925
<i>En % du Total</i>	92%		96%	97%			46%	32%		34%	37%
Fondamental 1er cycle	1 015 489		1 716 956	1 823 037		1 951 071	2 134 703	2 068 710		2 227 082	2 352 462
Public	752 608		1 056 186	1 101 341		1 191 014	1 403 696	1 338 460		1 431 363	1 488 983
Communautaire	112 175		298 784	326 591		316 376	185 550	162 513		157 536	156 194
Médersa	68 158		199 373	218 640		241 231	285 327	288 970		327 148	362 100
Privé	82 548		162 613	176 465		202 450	260 130	278 767		311 035	345 185
<i>En % du Total</i>	8,1%		9,5%	9,7%		10,4%	12,2%	13,5%		14,0%	14,7%
Fondamental 2nd cycle	167 081		388 286	422 125		496 312	609 272	598 794		631 816	684 553
Public	146 327		324 121	351 737		413 386	481 613	458 260		468 093	490 445
Communautaire	...		1 769	2 280		2 891	4 166	4 509		5 472	6 453
Médersa	8 601		21 261	23 324		28 492	37 684	39 744		46 074	54 728
Privé	12 153		41 135	44 784		51 543	85 809	96 281		112 177	132 927
<i>En % du Total</i>	7,3%		10,6%	10,6%		10,4%	14,1%	16,1%		17,8%	19,4%
Secondaire général	52 587		90 907	114 620			172 919	173 687		190 865	197 434
Public	39 351		45 998	50 912			58 202	51 822		64 451	77 770
Privé	13 236		44 909	63 708			114 717	121 865		126 414	119 664
<i>En % du Total</i>	25,2%		49,4%	55,6%			66,3%	70,2%		66,2%	60,6%

Source : CPS – MEN.

Par ailleurs, le rythme d'évolution dans les effectifs scolarisés n'a pas été le même d'un niveau d'enseignement à un autre, mais aussi d'un type d'enseignement à un autre.

*** **Dans l'enseignement préscolaire**, les effectifs ont plus que quadruplé en passant d'environ 24 200 enfants en 1999-00 à 106 500 enfants en 2015-16, ce qui correspond à un accroissement annuel moyen de 9,7% sur la période. Au regard des données, l'évolution semble avoir été plus importante dans le public et le communautaire que dans le privé. De fait, le privé ne représente plus que 37% des effectifs scolarisés en 2015-16, alors qu'il représentait près de 92% des effectifs en 1999-00. Cela dit, nous verrons dans les prochaines sections que les effectifs scolarisés dans le préscolaire reste encore très faibles au regard de la population scolarisable.

*** **En ce qui concerne l'enseignement fondamental 1^{er} cycle**, les effectifs ont doublé en passant d'environ 1 015 000 élèves en 1999-00 à 2 352 000 élèves en 2015-16. Cela correspond à un accroissement annuel moyen de 5,4% sur la période. A l'opposé du préscolaire, l'évolution dans le 1^{er} cycle du fondamental a été relativement plus importante dans le privé. La part du privé dans les effectifs scolarisés a ainsi évolué progressivement de 8,1% en 1999-00 à près de 14,7% en 2015-16. L'évolution a été également importante dans les médersas, les effectifs ayant été multipliés quasiment par 5 sur la période, soit un taux d'accroissement de 11% par an et supérieur au 5,4% de l'ensemble du 1^{er} cycle du fondamental.

*** **Dans l'enseignement fondamental 2nd cycle**, les effectifs scolarisés ont été multipliés par 4 en passant d'environ 167 000 élèves en 1999-00 à 685 000 élèves en 2015-16, soit un

accroissement annuel moyen de 9,2% sur la période. De la même manière que le 1^{er} cycle du fondamental, l'augmentation des effectifs dans le 2nd cycle a été relativement plus importante dans le privé. La part du privé dans les effectifs scolarisés, de 7,3% seulement en 1999-00 est ainsi monté progressivement jusqu'à 19,4% en 2015-16.

*** **En ce qui concerne le secondaire général**, les effectifs scolarisés ont été également multiplié par 4 en passant d'environ 53 000 élèves en 1999-00 à 197 000 élèves en 2015-16, ce qui correspond à un accroissement annuel moyen de 8,6% sur la période. De même, l'augmentation des effectifs dans le secondaire a été relativement plus importante dans le privé. La part du privé dans les effectifs scolarisés a ainsi évolué progressivement de 25,2% en 1999-00 à près de 60,6% en 2015-16. Cette évolution doit toutefois être nuancée puisque l'Etat oriente une bonne partie de ses effectifs dans le privé.

Ces différentes tendances, intéressantes dans l'absolu, doivent néanmoins être mises en regard avec les populations scolarisables pour mieux apprécier la performance du système dans la couverture scolaire. Par ailleurs, les évolutions rapides observées au niveau des médersas, de même que le poids de plus en plus important du privé dans les effectifs scolarisés, notamment dans le fondamental et le secondaire constituent des balises importantes à considérer dans la politique éducative future au regard de la vision souhaitée pour le développement du système.

2.2.1.2- Les effectifs scolarisés également en augmentation dans le secondaire technique et professionnel et dans l'enseignement normal.

L'évolution constatée dans les effectifs scolarisés dans le secondaire technique et professionnel n'est pas très différente des autres niveaux.

Tableau n°2.2 : Evolution des effectifs scolarisés dans le secondaire technique et professionnel général, 2009-2016.

	2008-09	...	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
Secondaire technique et professionnel	66 257		90 730	100 999	120 666	113 158	120 222
Public	9 919		12 436	15 236	21 116	25 387	34 584
Privé	56 338		78 294	85 763	99 550	87 771	85 638
<i>En % du Total</i>	85,0%		86,3%	84,9%	82,5%	77,6%	71,2%
dont Secondaire technique	2 418		4 981	7 517	10 167	10 630	11 610
Industrie (STI)	237		1 500	3 701	5 289	4 730	5 374
Tertiaire (SEG)	2 181		3 481	3 816	4 878	5 900	6 236
<i>En % du Total</i>	90%		70%	51%	48%	56%	54%
dont Secondaire professionnel (CAP et BT)	63 839		85 749	93 482	110 499	102 528	108 612
Industrie	20 921		28 220	29 495	39 618	38 118	43 165
Tertiaire	42 918		57 529	63 987	70 881	64 410	65 447
<i>En % du Total</i>	67%		67%	68%	64%	63%	60%

Source : CPS – MEN.

Comme l'indique le tableau n°2.2 ci-dessus, on constate que les effectifs ont quasiment doublé en passant d'environ 66 000 élèves en 2008-09 à 120 000 élèves en 2015-16, ce qui correspond à un taux d'accroissement annuel moyen de 8,9% sur la période.

Au regard des données, l'augmentation des effectifs a été relativement plus importante dans le public que dans le privé, ce qui se traduit par une baisse progressive de la part du privé, de 85% en 2008-09 à 71,2% en 2015-16. Cependant, le privé reste toujours prédominant, puisque près de trois quart des effectifs y sont encore scolarisés. Cette prédominance doit par ailleurs prendre en compte le fait que l'Etat oriente une partie de ses effectifs dans le privé.

En s'intéressant particulièrement aux filières, il apparaît que les filières associées au secteur tertiaire semblent attirer relativement plus d'élèves que les filières industrielles. En effet, un peu plus de la moitié des élèves du secondaire technique et près de deux tiers des élèves du secondaire professionnel sont inscrits dans les filières du tertiaire en 2015-16. Cependant, on peut y noter que ces proportions étaient plus élevées en 2008-09, ce qui suggère une attractivité en baisse des filières du tertiaire et une remontée des choix vers les filières associées au secteur industriel. Cela dit, le défi est de s'assurer que ces tendances sont cohérentes avec les besoins prospectifs de l'économie nationale, et dans cette perspective, il conviendra dans le cadre de la politique éducative future, de revisiter et de réajuster le cas échéant les mécanismes par lesquels les choix et les orientations sont opérés pour telle ou telle filières.

En ce qui concerne l'enseignement normal en revanche, on constate que les effectifs d'enseignants en formation n'ont augmenté que très modérément au cours de la période considérée et pour laquelle les données ont pu être mobilisées.

Tableau n°2.3 : Evolution des effectifs scolarisés dans l'enseignement normal, 2012-2016.

	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
Enseignement normal	14 330	14 994	13 637	13 996	16 825
Formation enseignants du préscolaire	292	306	396	602	1 121
Formation enseignants du fondamental	14 038	14 688	13 241	13 394	15 704

Source : CPS – MEN.

Le tableau n°2.3 ci-dessus indique en effet que les effectifs en formation sont passés d'environ 14 300 élèves-maitre en 2011-12 à près de 16 800 élèves-maitre en 2015-16, soit un accroissement annuel moyen de 4% seulement sur la période. On peut toutefois y noter que les effectifs en formation pour enseigner au préscolaire ont très vite augmenté en passant de près de 300 à 1 120 élèves-maitre sur la période, mais ils restent encore très peu nombreux (moins de 10% des effectifs en formation pour enseigner dans le fondamental) pour pouvoir modifier l'évolution globale.

Il est possible que l'évolution modeste constatée soit liée à la crise, mais les données sur les années antérieures ne sont pas assez précises pour permettre cette vérification. Cela dit, l'enjeu est de s'assurer que les effectifs en formation puissent combler les besoins en enseignants, non seulement pour le public, mais également pour les autres sous-secteurs (privé, communautaire, etc.). Dans cette perspective, le défi pour la politique éducative future serait donc de revisiter les capacités d'accueil et de formation des institutions d'enseignement normal, afin qu'elles correspondent aux besoins.

2.2.1.3- Les effectifs d'étudiants ont plus que triplé dans l'enseignement supérieur public, mais l'adéquation avec les besoins de l'économie se pose.

La dynamique positive observée dans l'évolution des effectifs se retrouve également dans l'enseignement supérieur public. En effet, comme l'indique le tableau n°2.4, les effectifs d'étudiants dans le supérieur public ont plus que triplé en passant d'environ 19 700 étudiants en 1999-00 à près de 76 000 étudiants en 2014-15. Cela correspond à un accroissement annuel moyen d'environ 9,3% sur la période, un chiffre qui pourrait être plus ou moins prononcé dans la réalité, puisque les effectifs des étudiants dans le supérieur privé ne sont pas pris en compte, notamment du fait de l'absence de données cohérentes sur ce sous-secteur.

Tableau n°2.4 : Evolution des effectifs d'étudiants dans l'enseignement supérieur public, 2000-2015.

	1999-00	...	2006-07	2007-08	...	2010-11	...	2013-14	2014-15
Enseignement supérieur public	19 703		52 049	60 439		67 437		70 559	75 590
Universités publiques	18 674		49 991	56 806		63 729		64 498	69 232
<i>Université des Lettres et des Sciences Humaines de Bamako</i>						31 495		18 857	20 974
<i>Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako</i>						18 489		21 433	21 433
<i>Université des Sciences Sociales et de Gestion de Bamako</i>						9 055		17 485	17 485
<i>Université des Sciences, des Techniques et des Technologies de Bamako</i>						4 690		5 421	8 038
<i>Université de Ségou: Sciences sociales, Agronomie et Médecine Animales</i>						0		1 302	1 302
Ecoles et instituts publics hors universités	1 029		2 058	3 633		3 708		6 061	6 358
% d'étudiants en lettres, sciences humaines, sciences juridiques et politiques	n.d		n.d	n.d		74,1%		57,1%	56,1%

Source : RESEN 2010 pour les chiffres jusqu'en 2007-08 ; collecte rapide CPS – MEN pour les chiffres de 2010-11 à 2014-15.

Le tableau n°2.4 permet de noter par ailleurs que les étudiants sont relativement plus nombreux à s'orienter dans le domaine des lettres, des sciences humaines et des sciences juridiques et politiques. En effet, les deux universités offrant principalement ce domaine d'études, à savoir l'université des lettres et des sciences humaines et l'université des sciences juridiques et politiques de Bamako, comptent encore à elles-seules plus de la moitié (56,1%) des étudiants du supérieur public en 2014-15, même si cette proportion était plus élevée en 2010-11. A ce stade quasi-terminal du système, la question de la cohérence de ces choix avec les besoins prospectifs de l'économie nationale mérite d'être soulevée et débattue, afin que les mécanismes d'ajustements nécessaires puissent être envisagés dans le cadre de la politique éducative future.

2.2.1.4- Les apprenants en nombre croissant dans les dispositifs de formation professionnelle, mais le lien avec les besoins de l'économie reste posé.

Le dispositif de formation professionnelle en vigueur au Mali comprend i/- la formation par apprentissage de type dual, ii/- la formation modulaire, iii/- le tutorat, et vi/- les unités mobiles de formation. Ces formations, délivrées à la fois dans des centres publics et privés, mais aussi parfois par des opérateurs dans le cadre du faire-faire, ciblent principalement les non scolarisés, les déscolarisés, les sortants des CED et les adultes analphabètes. La cartographie générale de l'offre actuelle de formation professionnelle peut être consultée en annexe n°2.1.

En s'intéressant particulièrement aux centres publics, seuls 4 centres sont actuellement en service, même si d'autres centres publics sont pratiquement en fin de construction et pourraient également ouvrir bientôt. Il s'agit notamment de :

- le CFP de Missabougou qui a démarré en 2006
- le CFP de Badougou Djoliba a redémarré en 2011
- le CFP de Tominian qui a commencé en 2014
- le CFP de Yorosso qui a également commencé en 2014.

A partir des quelques données primaires qui ont pu être mobilisées sur ces centres fonctionnels (cf. tableau n°2.5), il apparaît que les effectifs d'apprenants en formation professionnelle ont progressivement augmenté, notamment avec l'ouverture progressive de ces centres publics. Les effectifs sont en effet passés de 132 apprenants en 2007-08 à 461

apprenants en 2015-16, soit un triplement des effectifs sur la période. Il faut cependant relever que cette dynamique reste essentiellement drainée par le CFP de Missabougou à Bamako, celui-ci étant non seulement l'unique centre public à fonctionner jusqu'à l'ouverture des autres centres publics à partir de 2011, mais aussi parce qu'il compte pour près des deux tiers des effectifs d'apprenants de l'ensemble des CFP publics (315 sur 512 apprenants soit 61% en 2014-15 ; 282 sur 461 apprenants soit 61% en 2015-16).

Tableau n°2.5 : Evolution des effectifs d'apprenants en formation professionnelle dans les CFP publics, 2008-2016.

	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
Apprenants dans les CFP publics	132	220	165	177	103	249	255	512	461
CFP Missabougou	132	220	165	177	103	249	255	315	282
CFP de Badougou Djoliba								18	11
CFP de Tominian								77	104
CFP de Yorosso								102	64

Source : Consolidation des auteurs à partir des données de la Direction nationale de la formation professionnelle.

Graphique n°2.1 : % d'apprenants par filière dans les CFP publics, 2014-15.

Source : Construction des auteurs à partir des données de la Direction nationale de la formation professionnelle.

Par ailleurs, lorsqu'on s'intéresse aux filières suivies par ces apprenants, on s'aperçoit qu'en 2014-15, celles qui accueillent le plus d'apprenants dans les centres publics sont :

- les filières liées aux activités de bâtiments ou travaux publics (électricité bâtiment, plomberie-sanitaire, maçonnerie, carrelage, menuiserie bois), puisqu'elles comptent 33,4% des effectifs d'apprenants dans les centres publics ;
- les filières liées aux activités de couture, coiffure et esthétique (21,5% des effectifs d'apprenants dans les centres publics en 2014-15)
- les filières liées aux activités agropastorales et de pêche (elles représentent 16,6% des effectifs d'apprenants dans les centres publics en 2014-15)

Cette situation reste toutefois très partielle, puisqu'elle ne considère pas les effectifs dans les centres privés ou dans les entreprises, en raison notamment de la non disponibilité de données adéquates. Pour se faire une idée globale de l'ensemble des effectifs d'apprenants en formation professionnelle par apprentissage de type dual, quelques données de la Division de la Certification et de la Validation des Acquis de l'Expériences (DCVAE) de la DNFP ont été mobilisées et compilées dans le tableau n°2.6 ci-après.

Tableau n°2.6 : Effectifs d'apprenants en formation professionnelle à être passés par la certification ou la validation des acquis de l'expérience, 2014-2016.

Métiers/Filières	2013-14		2014-15		2015-16	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Mécanique Auto ou Engins à deux roues	190	14,8%	145	14,0%	233	13,8%
Electricité auto	9	0,7%	7	0,7%	12	0,7%
Froid climatisation	29	2,3%	23	2,2%	28	1,7%
Electronique	7	0,5%	11	1,1%	44	2,6%
Construction métallique	183	14,2%	138	13,3%	204	12,1%
Menuiserie bois	126	9,8%	106	10,2%	116	6,9%
Couture, coiffure, esthétique	725	56,4%	595	57,4%	1034	61,3%
Bijouterie	17	1,3%	12	1,2%	17	1,0%
TOTAL	1 286	100%	1 037	100%	1 688	100%

Source : Compilation des données de la Division de la Certification et de la Validation des Acquis de l'expérience de la DNFP.

Le constat général est qu'ils sont au moins près de 1 067 apprenants en 2014-15 et de 1 688 apprenants en 2015-16 à être passés par la certification ou la validation des acquis de l'expérience, ce qui est bien plus élevé que les 512 apprenants en 2014-15 et 461 apprenants en 2015-16 dénombrés dans les centres publics. Ce constat suggère bien qu'au-delà des centres publics, la contribution des centres privés ou des entreprises dans la formation professionnelle est loin d'être négligeable, alors même que le système d'information ne permet pas de retracer les effectifs d'apprenants qu'ils accueillent de manière explicite.

Par ailleurs, ces données de la DCVAE montrent que dans l'ensemble, les filières qui accueillent le plus d'apprenants seraient probablement plus :

- les filières liées aux activités de couture, coiffure et esthétique (elles comptent plus de la moitié des apprenants en formation professionnelle, soit 56% en 2013-14, 57% en 2014-15 et 61% en 2015-16)
- les filières liées à l'entretien et à la réparation d'engins mécaniques (mécanique auto, mécanique des engins à deux roues) qui comptent pour près de 14% des apprenants
- les filières liées à la construction métallique

Faute de données exhaustives, ces quelques informations restent néanmoins indispensables et constituent des balises importantes à mettre en relation avec les besoins de l'économie nationale. En effet, si la formation professionnelle reste une alternative souhaitable pour les sortants précoces du système éducatif, elle devrait s'arrimer aux besoins de l'économie afin d'assurer une insertion socio-professionnelle réussie des bénéficiaires. **Il apparaît donc essentiel que les filières existantes soient repensées et restructurées par rapport aux filières prioritaires définies en réponse aux besoins du marché, notamment dans le cadre du PRODEFPE.**

2.2.1.5- Les effectifs d'apprenants/auditeurs pris en charge par l'éducation non formelle présentent en revanche une tendance à la baisse.

En dehors des structures classiques d'enseignement et de formation dont les effectifs sont décrits dans les sections précédentes, le Mali dispose également d'un dispositif d'éducation non formelle en vue de la prise en charge des enfants déscolarisés, des enfants non scolarisés et des adultes analphabètes pour leur insertion dans le processus de développement économique. Ce dispositif s'opère à travers notamment les Centres d'Education pour le Développement (CED), les Centres d'Alphabétisation Fonctionnelle (CAF) et les Centres d'Apprentissage Féminin (CAFé). Le tableau n°2.7 ci-après présente l'évolution des apprenants et des auditeurs pour l'ensemble des dispositifs d'éducation non formelle au niveau national.

Tableau n°2.7 : Evolution des effectifs d'apprenants/auditeurs dans les dispositifs d'éducation non formelle, 2000-2016.

	1999-00	...	2006-07	2007-08	...	2011-12	2012-13	...	2014-15	2015-16
Education non formelle	165 554		154 699	166 896		109 481	96 758		93 708	94 531
Centres d'Education pour le Développement (CED)	5 955		30 449	31 747		27 777	22 270		19 226	18 998
Centres d'Alphabétisation Fonctionnelle (CAF)	159 599		124 250	135 149		81 432	74 244		73 845	74 656
Centres d'Apprentissage Féminin (CAFé)	n.d.		n.d.	n.d.		272	244		637	877

Source : RESEN 2010 pour les chiffres jusqu'en 2007-08 ; collecte rapide CPS – MEN pour les chiffres de 2011-12 à 2015-16.

Contrairement aux autres niveaux d'enseignement et de formation, le constat général qui se dégage au niveau de l'éducation non formelle est celui d'une tendance à la baisse des effectifs d'apprenants et d'auditeurs. En effet, les effectifs pris en charge ont été quasiment réduits de moitié, en passant d'environ 166 000 apprenants/auditeurs en 1999-00 à près de 95 000 apprenants/auditeurs en 2015-16. Cette tendance semble résulter principalement de la baisse des effectifs au niveau du dispositif de l'alphabétisation fonctionnelle. Si ce résultat peut être considéré comme souhaitable à moyen terme pour le secteur de l'éducation, il interpelle néanmoins le décideur au regard du défi encore important en matière d'alphabétisation auquel le Mali doit faire face.

Par ailleurs, il convient de relever qu'au-delà des dispositifs présentés dans le tableau, l'éducation non formelle s'opère également à travers les Centres d'Education pour l'Intégration (CEI) dont les données n'ont pas pu être mobilisées. L'encadré n°2.1 permet néanmoins d'appréhender le contenu d'un tel dispositif.

Encadré n°2.1 : dispositif d'éducation non formelle à travers les centres d'éducation pour l'intégration.

Les Centres d'Education pour l'Intégration (CEI) constituent une structure d'Education non formelle ayant pour mission principale de « promouvoir le développement communautaire intégré sous régional au profit des populations vivant au niveau des frontières ». Ils répondent à deux soucis majeurs: **i/- lutter contre la pauvreté** à travers une offre éducative et une formation qualifiante adaptées, et **ii/- veiller à ce que les frontières ne soient plus de points de rupture, mais plutôt des points de suture** au bénéfice des deux communautés frontalières ayant en partage la même langue, la même culture et le même espace géographique.

Instauré depuis septembre 2011, notamment à travers l'inauguration des CEI de Bénéma et de Madouba (frontière Mali-Niger) par les ministres des deux pays, ils ciblent principalement les enfants de 9 à 15 ans et les adultes de plus de 16 ans non scolarisés ou déscolarisés. Outre l'éducation à la préservation de la paix, ces personnes bénéficient de formation dans plusieurs filières (dont la couture, la menuiserie, le machinisme agricole, la mécanique d'engins à deux roues, etc.) en vue de leur insertion socio-professionnelle. Ce dispositif d'éducation non formelle sert en même temps de cadre pour le renforcement des capacités institutionnelles et communautaires, mais aussi pour le plaidoyer et la mobilisation sociale. Déjà opérationnel sur la frontière Mali-Niger, la création des CEI est également prévue aux frontières Mali-Guinée, Mali - Côte d'Ivoire, et Mali – Mauritanie.

Finalement, à l'exception de l'éducation non formelle, les effectifs couverts par les dispositifs d'enseignement ou de formation ont cru d'une manière générale dans l'ensemble du système éducatif, mais à des degrés divers. Certaines évolutions, notamment au niveau du 2nd cycle du fondamental, du secondaire général et de l'enseignement supérieur public, incite d'ailleurs à se poser la question de savoir si les conditions d'accueil et d'encadrement ont suivi ces mouvements, mais ces points seront abordés dans les prochains chapitres. En attendant, examinons dans quelle mesure ces évolutions ont pu permettre de répondre aux attentes par rapport à la population scolarisable.

2.2.2- Cependant, une couverture scolaire encore en-deçà des attentes au regard de la population scolarisable.

L'évolution des effectifs scolarisés décrite ci-dessus a été mise en regard avec la population scolarisable pour produire des indicateurs de couverture. Le tableau n°2.8 ci-après présente ces indicateurs pour les différents niveaux d'enseignement.

Tableau n°2.8 : Evolution des indicateurs de couverture, 2000-2016.

	1999-00	...	2006-07	2007-08	...	2011-12	2012-13	...	2014-15	2015-16
TBS										
Préscolaire	1,7%		3,0%	3,3%		3,4%	3,7%		4,1%	4,4%
Fondamental 1er cycle	57,4%		78,6%	80,6%		81,7%	76,1%		75,8%	77,1%
Fondamental 2nd cycle	21,5%		41,4%	43,6%		55,8%	53,1%		52,0%	54,2%
Secondaire général	7,4%		10,8%	13,2%		17,6%	17,2%		17,8%	17,7%
Indicateurs couverture – secondaire technique, professionnel et normal										
Elèves/100.000 habitants	340,5		483,2	529,2		652,0	699,1		722,5	755,7
Elèves en % du total du secondaire	14,6		12,2	12,3		11,8	13,1		13,4	13,4
Indicateurs couverture supérieur public										
Etudiants/100.000 habitants	178,4		378,3	424,9		555,2	503,3		429,0	n.d.

Source : Calcul des auteurs à partir des données des tableaux 2.1 à 2.3 et des données de population des Nations Unies.

On constate dans un premier temps que les indicateurs de couverture ont globalement progressé sur la période, marquant ainsi une évolution non-négligeable de la couverture scolaire par rapport à la situation en 2000-01. En effet, entre 1999-00 et 2015-16, les TBS ont progressé de 1,7% à 4,4% dans le préscolaire ; de 57,4% à 77,1% dans le 1^{er} cycle du fondamental ; de 21,5% à 54,2% dans le 2nd cycle du fondamental ; et de 7,4% à 17,7% dans le secondaire général. Par ailleurs, le Mali a plus que doublé sa couverture dans le secondaire technique, professionnel et normal (le nombre d'élèves pour 100 000 habitants est en effet passé de 340 à 756 sur la période), de même que dans le supérieur public (le nombre d'étudiants pour 100 000 habitants est passé de 178 à 429 sur la période).

Il faut cependant relever que cette progression globale a été ralentie par la crise, notamment dans le fondamental et dans une moindre mesure dans le secondaire général. Dans le 1^{er} cycle du fondamental par exemple, le TBS a baissé à 76,1% en 2012-13 par rapport à son niveau en 2007-08, et cette baisse s'est poursuivie jusqu'à 75,8% en 2014-15. Si la valeur actuelle se chiffre à 77,1% et représente une certaine remontée de la couverture, elle reste toutefois inférieure à celle de 2007-08, ce qui traduit un recul du Mali dans la couverture du 1^{er} cycle du fondamental. En ce qui concerne le 2nd cycle du fondamental et le secondaire, une légère baisse est également observée dans les TBS en 2012-13, mais cette baisse est très vite comblée les années suivantes.

Avec l'ensemble de ces chiffres, il ressort que le Mali est encore loin des attentes en matière de couverture scolaire, au regard de la population scolarisable. Dans le préscolaire par exemple, le système n'accueille actuellement que seulement 4,4% des enfants scolarisables, privant la plus grande partie (95,6%) des services de ce type d'enseignement. Dans le fondamental, la situation est moins mauvaise, mais l'enjeu de garantir à tous l'accès à l'enseignement fondamental reste encore un défi important, ce qui signifie que des efforts sont encore attendus pour améliorer la couverture.

Graphique n°2.2 : Comparaison internationale de la couverture scolaire, Mali par rapport à la moyenne des pays comparateurs, 2015-16 ou année proche.

Source : Tableau n°2.6 pour le Mali, Base d'indicateurs de l'IPE – Pole de Dakar pour la moyenne des pays comparateurs (cf. annexe n°2.2).

Par ailleurs, en comparant la situation du Mali avec celle de ses voisins africains à niveau de développement similaire ou de la CEDEAO (cf. graphique n°2.2 ci-avant), **il apparaît que la couverture scolaire au Mali est globalement plus faible que la moyenne des pays comparateurs.**

En effet, en dehors du 2nd cycle du fondamental, le TBS du Mali en 2015-16 est 6 fois plus faible dans le préscolaire, 32% plus faible dans le 1^{er} cycle du fondamental et 28% plus faible dans le secondaire général, comparativement à la moyenne des pays comparateurs. Les chiffres concernant plus spécifiquement l'enseignement technique et professionnel, mais aussi l'enseignement supérieur sont indiqués dans l'annexe n°2.2. Ils montrent que le nombre d'étudiants pour 100 000 habitants au Mali en 2014-15 est environ 2 fois plus faible que la moyenne des pays comparateurs. En revanche, la couverture dans le secondaire technique et professionnel apparaît meilleure au Mali, puisque le nombre d'apprenants pour 100 000 habitants en 2015-16 est 2 fois plus élevé que la moyenne des pays comparateurs. Des constats similaires sont obtenus lorsqu'on compare le Mali avec ses voisins immédiats de la CEDEAO.

L'ensemble de ces constats suggèrent que le Mali doit encore améliorer sa couverture scolaire, notamment dans le préscolaire et le fondamental. Cependant, au-delà de cette couverture quantitative globale faible, il convient de s'interroger si le problème se pose au niveau de l'admission dans les différents cycles scolaires et/ou dans le maintien jusqu'au bout des cycles.

2.3- Des problèmes observés à la fois au niveau de l'accès et de la rétention dans le fondamental, mais pas impossible à relever.

Alors que l'objectif de base souhaité pour le système éducatif est d'assurer au moins une éducation fondamentale à tous les enfants maliens, la situation actuelle apparaît encore très loin de cet objectif, avec des problèmes qui se sont aggravés à la fois au niveau de l'accès et de la rétention.

2.3.1- Un recul est observé au niveau de l'accès et de l'achèvement dans le fondamental.

2.3.1.1- Les constats à partir des données administratives.

Le tableau n°2.9 ci-après présente les taux d'accès dans les différentes classes du fondamental, calculés sur la base des données administratives scolaires et démographiques, pour les années scolaires 2007-08, 2010-11 et 2015-16. La suite des taux d'accès est ensuite représentée dans le graphique n°2.3 pour donner une illustration visuelle du profil de scolarisation.

On constate tout d'abord qu'en 2015-16, l'accès à la 1^{ère} année du fondamental se chiffre à **67,2%**, une valeur encore très loin d'un accès universel au fondamental. Ainsi, près du tiers des enfants maliens n'arrivent toujours pas accéder au fondamental, alors même qu'au regard des objectifs de l'EPT, le défi de l'accès universel devrait être assuré à l'horizon 2015. **De même, seulement 30,4% des enfants achèvent le fondamental en 2015-16, alors que l'objectif souhaité est d'assurer à tous les enfants au moins un achèvement universel du fondamental.**

Tableau n°2.9 : Taux d'accès transversal à chaque classe, 2007-08, 2010-11 et 2015-16.

Taux d'accès transversal	1ère année	2ème année	3ème année	4ème année	5ème année	6ème année	7ème année	8ème année	9ème année
2007-08	82,4%	77,4%	75,0%	64,9%	58,9%	52,3%	43,1%	34,7%	30,7%
2010-11	78,7%	78,1%	75,7%	72,3%	65,4%	58,2%	45,6%	36,5%	34,2%
2015-16	67,2%	65,4%**	63,6%	59,0%	55,5%	51,1%	39,4%	34,0%**	30,4%

Source : Calcul des auteurs à partir des données de la CPS-MEN et des données de populations des Nations Unies.

Note : ** = valeurs estimées pour corriger les incohérences observées dans l'allure du profil, liées probablement aux problèmes observés notamment en 2^{ème} et en 8^{ème} années dans les décomptes du nombre de redoublants et des effectifs scolarisés.

Graphique n°2.3 : Profil transversal de scolarisation, 2007-08, 2010-11 et 2015-16.

Source : élaboration des auteurs à partir des résultats du tableau n°2.7.

On constate également que **la situation qui prévaut en 2015-16 représente un recul important par rapport à la situation en 2007-08.** En effet, l'accès au fondamental était bien plus élevé en 2007-08, même s'il n'était pas proche d'un accès universel. Il se chiffrait à 82,4% et n'a pas progressé jusqu'à la veille de la crise que le pays a connu. La situation s'est ensuite aggravée depuis la crise, avec un taux d'accès qui a régressé de 78,7% en 2010-11 à 67,2% en 2015-16, soit un recul de plus de 10 points de pourcentage. De même, au niveau de l'achèvement du fondamental, la situation s'est quelque peu dégradée depuis la crise, avec un taux d'accès à la 9^{ème} année qui est passée de 34,2% en 2010-11 à 30,4% en 2015-16.

Ces différents constats suggèrent un défi encore plus important pour le système éducatif, puisque la performance observée en matière d'accès et d'achèvement du fondamental en 2015-16 se situe derrière celle de 2007-08 qui n'était déjà pas satisfaisante.

2.3.1.2- Quelques compléments à partir des données d'enquêtes ménages et essai de consolidation.

Le Mali dispose de plusieurs enquêtes auprès des ménages réalisées au cours de ces dernières années, comportant pour la plupart une section « éducation » qui peut être mobilisée pour juger de l'accès aux différentes classes, avec l'avantage que le numérateur et le dénominateur des indicateurs d'accès sont dans une base unique. Les estimations ne seront donc pas sensibles ni aux projections de populations, ni aux aléas de la collecte de données administratives. En s'intéressant à l'enquête ménage la plus récente (EMOP 2016-17), le graphique n°2.4 ci-après montre la proportion des jeunes qui ont eu accès à l'école jusqu'en 2015-16, selon leur âge.

Graphique n°2.4 : Probabilité pour une génération d'âge d'avoir accès au fondamental, EMOP 2016, 1^{er} passage.

Source : estimation des auteurs à partir des données EMOP 2016.

On constate que les enfants d'une génération d'âge qui rentrent à l'école ne le font pas au même âge (âge obtenu selon la déclaration parentale). En effet, à 7 ans (âge théorique d'entrée au fondamental), près de 59% seulement des enfants ont eu accès à l'école. Cette proportion évolue ensuite pour atteindre 67% à 8 ans et près de 70% autour de 11 ans. Au-delà de 11 ans, cette proportion présente désormais une tendance à la baisse, suggérant ainsi que les jeunes qui ne sont pas rentrés au fondamental jusqu'à l'âge de 11 ans ne le feront probablement plus. C'est donc autour de 11 ans que l'on compte le maximum d'accès au fondamental, ce qui permet de déduire que la probabilité pour une génération d'âge d'enfants maliens d'accéder au fondamental est d'environ 70% en 2015-16.

Au-delà de l'accès, les mêmes données permettent d'estimer les probabilités d'accès aux différentes classes du fondamental. Les résultats sont indiqués dans le tableau n°2.10 ci-après et comparés avec les chiffres obtenus dans la section précédente à partir des données administratives.

Tableau n°2.10 : Profil probabiliste et profil transversal, 2015-16.

	1ère année	2ème année	3ème année	4ème année	5ème année	6ème année	7ème année	8ème année	9ème année
Profil probabiliste, 2015-16	69,5%	68,3%	65,3%	62,3%	52,2%	46,4%	40,7%	33,7%	31,5%
Profil transversal, 2015-16	67,2%	65,4%	63,6%	59,0%	55,5%	51,1%	39,4%	34,0%	30,4%

Source : estimation des auteurs à partir des données EMOP 2016 pour le profil probabiliste, tableau n°2.9 pour le profil transversal.

Graphique n°2.5 : Profil probabiliste et profil transversal, 2015-16.

Source : estimation des auteurs à partir des données EMOP 2016 pour le profil probabiliste, tableau n°2.9 pour le profil transversal.

Dans l'ensemble, on observe une très grande similarité entre les probabilités d'accès découlant des estimations avec les enquêtes ménages et les taux d'accès calculés à partir des

données administratives et déjà examinés dans les sections précédentes. Par exemple, les chances d'accès au fondamental sont estimées à 69,5% en 2015-16, une valeur très proche du taux d'accès transversal estimé à 67,2% pour la même année. Il en est de même pour l'achèvement du fondamental. Cette similarité conforte donc les défis déjà évoqués en matière d'accès et d'achèvement, une situation qui doit absolument être améliorée pour engager résolument le Mali sur l'objectif souhaité d'un accès et d'un achèvement universel du fondamental.

2.3.2- Au regard de ses voisins, le Mali décline ainsi sa position qui n'était déjà pas satisfaisante.

Les niveaux d'accès et d'achèvement observés ci-dessus permettent de situer le Mali par rapport à ses voisins africains de niveau de développement économique similaire.

Lorsqu'on considère par exemple le 1^{er} cycle du fondamental, le graphique n°2.6 permet de noter une très grande variabilité dans les taux d'accès et d'achèvement, alors même que les pays considérés présentent un niveau de développement économique similaire. Dans ce panorama, on constate que la position du Mali, déjà parmi les derniers en 2007-08, s'est encore éloignée des autres pays en 2015-16.

La situation n'est pas meilleure au niveau du 2nd cycle du fondamental, même si le graphique similaire n'est pas présenté dans ce texte. On constate en effet que si le Mali devance des pays comme le Niger ou le Burkina, aucune amélioration significative n'est observée entre 2007-08 et 2015-16. Le pays conserve quasiment la même position qu'en 2007-08, loin derrière de la moyenne de la CEDEAO ou des pays comme la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Bénin ou le Togo.

Graphique n°2.6 : Comparaison des indicateurs d'accès et d'achèvement du fondamental, Mali par rapport aux autres pays comparateurs, 2015-16 ou années proches.

Source : Tableau n°2.9 pour le Mali, Base d'indicateurs du Pole de Dakar pour les autres pays.

Des avancées significatives sont donc attendues du système afin de rattraper le retard observé par rapport à la situation avant la crise et par rapport aux autres pays de la sous-région. Cela exige avant tout une amélioration importante de l'accès à l'école, mais elle passe nécessairement aussi par une amélioration de l'efficacité interne du système, de sorte que tous les enfants qui entrent à l'école puissent arriver au bout du fondamental avec le moins de redoublements possibles et sans abandon.

2.4- Des défis sont aussi à relever dans l'efficacité interne dans la gestion des flux d'élèves, en réduisant significativement les redoublements et les abandons.

En plus des problèmes identifiés ci-dessus par rapport à l'accès et à l'achèvement du fondamental, la question que l'on se pose maintenant est de savoir si le système permet aux élèves d'arriver au bout du fondamental **dans le temps normalement imparti**, c'est-à-dire sans redoublement et sans abandon. Les indicateurs pour apprécier cela sont indiqués dans le tableau n°2.11 ci-après.

Tableau n°2.11 : % de redoublements et coefficients d'efficacité interne dans le 1^{er} et le 2nd cycles du fondamental, 2007-08, 2010-11 et 2015-16.

Niveau d'études	Fondamental 1er cycle			Fondamental 2nd cycle		
	2007-08	2010-11	2015-16	2007-08	2010-11	2015-16
Années scolaires						
% de redoublants sur le cycle	14,2%	15,3%	20,9%	16,9%	27,7%	39,8%
<i>% de redoublants par classe</i>						
1ère année	9,2%	9,8%	16,1%			
2ème année	9,2%	11,5%	15,3%			
3ème année	14,3%	16,7%	21,4%			
4ème année	16,8%	17,9%	24,5%			
5ème année	20,8%	20,9%	26,8%			
6ème année	19,2%	16,8%	23,6%			
7ème année				17,3%	24,0%	36,4%
8ème année				14,1%	21,9%	37,2%
9ème année				19,3%	37,2%	46,0%
Coefficient d'efficacité interne (%)						
. Global	72,3%	65,9%	52,9%	77,9%	59,4%	49,6%
. Avec seulement les abandons	84,8%	78,0%	66,7%	93,8%	82,0%	82,0%
. Avec seulement les redoublements	85,2%	84,6%	79,3%	83,0%	72,4%	60,4%

Source : Calcul des auteurs à partir des données de la CPS-MEN.

2.4.1- Un niveau de redoublement relativement élevé qui ne cesse de monter...

Le tableau n°2.11 permet tout d'abord de constater un niveau de redoublement qui ne cesse de monter. Dans le 1^{er} cycle du fondamental, alors que la fréquence du redoublement se chiffrait à près de 14,4% en 2007-08, la situation ne s'est pas améliorée depuis lors, puisque la proportion de redoublants sur le cycle est montée à 15,3% à la veille de la crise en 2010-11, puis à 20,9% en 2015-16. Dans le 2nd cycle du fondamental, le même constat s'obtient, mais de façon plus prononcée. En effet, la proportion de redoublants, de l'ordre de 16,9% en 2007-08, est montée, d'abord à 27,7% en 2010-11, puis à 39,8% en 2015-16, soit un doublement de la fréquence de redoublement sur la période. Ainsi, si le précédent diagnostic sectoriel pointait déjà une fréquence de redoublement relativement élevé, les actions envisagées n'ont pas permis de le réduire. Au contraire, la situation s'est aggravée dans les deux sous-cycles du fondamental, et de façon particulièrement importante dans le 2nd cycle.

Au-delà de ces situations moyennes observées sur le 1^{er} et le 2nd cycles du fondamental, il faut toutefois noter que la fréquence du redoublement n'est pas la même d'une classe à une autre. En effet, le pourcentage de redoublants apparaît relativement plus faible en début de cycle, mais il reste encore perfectible, dans la mesure où un redoublement dès la 1^{ère} année du fondamental peut envoyer un signal négatif aux parents que leurs enfants ne sont pas « bons »

pour l'école, en particulier dans les contextes de fragilité de la demande. Nous verrons en effet dans les sections suivantes que la cause principale de la non-scolarisation des enfants reste le désintérêt de l'école pour les parents. La fréquence du redoublement apparaît en revanche plus élevée en fin de cycle, et particulièrement en 9^{ème} année du fondamental. En 2015-16 par exemple, près de la moitié (46%) des élèves sont des redoublants, une situation à mettre sans doute en relation avec les examens nationaux de fin du fondamental.

En comparant le Mali à ses voisins à ses voisins africains de niveau de développement économique similaire ou de la CEDEAO, on constate que la pratique du redoublement apparaît relativement plus élevée au Mali que dans la moyenne des pays de la CEDEAO ou des pays considérés. Avec ses 20,9% de redoublants au 1^{er} cycle du fondamental et ses 39,8% de redoublants dans le 2nd cycle en 2015-16, le Mali prend désormais la tête des pays à très forte pratique de redoublement, devant les Comores (20,7%), la Côte d'Ivoire (18,9%) et le Togo (17,8%) au niveau du 1^{er} cycle du fondamental, et devant la Guinée (25,6%) et le Cap-Vert (25,1%) au niveau du 2nd cycle du fondamental.

Tableau n°2.12 : % de redoublements dans le fondamental dans quelques pays de la CEDEA ou d'Afrique Subsaharienne à niveau de développement similaire au Mali.

	% de redoublants	
	Fondamental 1er cycle	Fondamental 2nd cycle
Mali (2007-08)	14,2%	16,9%
Mali (2010-11)	15,3%	27,7%
Mali (2015-16)	20,9%	39,8%
Bénin (2013)	11,2%	23,1%
Burkina Faso (2014)	6,9%	22,7%
Cap-Vert (2013)	9,8%	25,1%
Côte d'Ivoire (2014)	18,9%	15,4%
Gambie (2013)	3,4%	3,5%
Ghana (2014)	2,7%	6,0%
Guinée (2013)	14,1%	25,6%
Guinée-Bissau (2013)	14,0%	20,4%
Libéria (2014)	6,0%	5,2%
Niger (2013)	4,2%	15,9%
Sénégal (2014)	2,9%	18,9%
Sierra Leone (2013)	13,7%	8,3%
Togo (2013)	17,8%	20,9%
Comores (2013)	20,7%	13,5%
Erythrée (2013)	11,2%	12,9%
Ethiopie (2012)	8,7%	8,8%
Mozambique (2013)	6,9%	16,5%
Rwanda (2013)	12,5%	2,9%
Ouganda (2013)	10,3%	1,4%
Tanzanie (2013)	3,5%	4,9%
Moyenne groupe	10,0%	13,6%
Moyenne CEDEAO	9,7%	16,2%

Source : Tableau n°2.11 pour le Mali, base d'indicateurs de l'IPE-Pole de Dakar pour les autres pays.

Ces différentes observations exigent que la question du redoublement soit discutée au sein de la communauté éducative afin d'identifier les causes et apporter les remèdes pédagogiques appropriées. En effet, si son efficacité pédagogique n'est pas prouvée, il est en revanche connu pour engendrer des dépenses supplémentaires, dans la mesure où un redoublement par exemple fait payer deux années d'études au système pour une seule année validée. Il engendre

donc des dépenses supplémentaires sans contrepartie prouvée sur les acquisitions, et constitue de facto un gaspillage de ressources. La section suivante tente de chiffrer l'intensité de ce gaspillage.

2.4.2- Des implications dommageables par rapport à l'utilisation des ressources publiques mises à disposition

L'intensité des dépenses additionnelles engendrées par les redoublements et les abandons en cours de cycle peut être appréciée par le coefficient d'efficacité interne. En effet, il est calculé comme le rapport entre le nombre d'années d'études strictement nécessaire pour conduire les élèves de la première à la dernière année d'un cycle d'enseignement et le nombre d'années élèves effectivement consommées. Bien souvent, le nombre d'années effectivement consommé 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. Ainsi, il vaut 1 dans le cas idéal où tous les élèves qui entrent à l'école finissent le cycle sans avoir redoublé, ni abandonné. À l'opposé, la valeur 0 est obtenue dans le cas fictif où aucun enfant n'a atteint la fin du cycle. De ce fait, le complément à 1 de la valeur du coefficient d'efficacité interne représente le pourcentage de ressources gaspillées du fait des redoublements et des abandons.

Les résultats obtenus pour les deux sous-cycles du fondamental sont indiqués dans le tableau n°2.11 présenté précédemment et permettent de faire les observations suivantes :

- En ce qui concerne le 1^{er} cycle du fondamental, il ressort que le coefficient d'efficacité interne s'est dégradé, en passant de 72,3% en 2007-08 à 52,9% en 2015-16. Cela signifie que les dépenses supplémentaires dues aux redoublements et aux abandons, au lieu d'être réduites au maximum, ont plutôt augmenté sur la période, en passant de 27,7% à 47,1% des ressources mobilisées pour ce niveau. Cette tendance doit absolument être renversée, mais déjà, l'examen des coefficients d'efficacité interne partiels montrent qu'en 2015-16, la raison tient un peu plus aux abandons en cours de cycle (près de 33,3% de dépenses supplémentaires) qu'aux redoublements (près de 21,7% de dépenses supplémentaires). Des actions visant à réduire les abandons, mais aussi les redoublements sont donc nécessaires.
- Dans le 2nd cycle du fondamental, la situation n'est pas meilleure. Le coefficient d'efficacité interne s'est aussi dégradé sur la période, en passant de 77,9% en 2007-08 à 49,6% en 2015-16. Ainsi, près de moitié (50,4%) des ressources de ce niveau apparaissent actuellement comme des dépenses supplémentaires dues aux redoublements et aux abandons. Au regard des coefficients partiels, si à ce niveau, la raison tient davantage aux redoublements (près de 40% des dépenses supplémentaires), la responsabilité des abandons n'est pas négligeable (près de 20% des dépenses supplémentaires). Il faut donc réduire à la fois les redoublements et les abandons, surtout d'ailleurs qu'il est empiriquement avéré que la réduction de la fréquence des redoublements est porteuse d'une amélioration de la rétention, notamment des élèves socialement vulnérables

Finalement, sans prôner « l'apologie de la médiocrité » dans les écoles maliennes, il s'agit d'identifier impérativement les stratégies les plus appropriées pour réduire significativement les redoublements et limiter les abandons. Dans cette perspective, il n'y a pas de recette miracle prescriptible, et cela passe nécessairement par un débat de fonds avec les premiers acteurs sur les points de blocages et les remèdes à apporter. Autrement, ce sont des milliers d'enfants maliens qui sont poussés vers l'abandon et des milliers d'autres limités dans les perspectives de poursuivre leur parcours scolaire jusqu'au bout dans les délais optimaux souhaités.

Si les analyses menées jusqu'à présent se sont focalisées sur ce qui se passent dans le système scolaire, les exclus du système scolaire constituent également une cible essentielle à considérer.

2.5- Les enfants d'âges scolarisables hors de l'école : une cible incontournable de la politique éducative nouvelle.

Comme déjà mis en évidence dans les sections précédentes, près de deux tiers seulement des enfants accèdent au fondamental en 2015-16 et environ 30% seulement l'achèvent. Cela signifie qu'environ un tiers des enfants d'âges scolarisables n'accèdent toujours pas à l'école et près de la même proportion abandonne avant la fin du fondamental. Ces deux populations, qui n'accèdent pas à l'école ou qui l'abandonnent de façon trop précoce, constitue une cible incontournable pour la politique éducative, si le Mali souhaite assurer au moins une éducation fondamentale à tous. Dans cette perspective, il est donc impératif de :

- déterminer combien ils sont dans le pays, en distinguant d'une part ceux qui n'ont pas (ou n'ont pas eu) accès à l'école, et d'autre part, ceux qui y ont bien eu accès mais l'ont quitté de façon précoce ;
- déterminer qui et où ils sont, c'est-à-dire quelles sont leurs caractéristiques sociales (par exemple dans quelle mesure le phénomène touche-t-il plutôt les filles ou bien les garçons, davantage les ménages pauvres ou bien l'ensemble des ménages) et géographiques (s'agit-il davantage d'urbains ou de ruraux, de jeunes résidant dans telle région plutôt que dans telle autre ?);
- identifier les raisons ou les facteurs qui peuvent expliquer pourquoi ces enfants (ceux qui n'ont jamais été à l'école et ceux qui l'ont abandonnée de façon précoce) se retrouvent dans ces circonstances. Il peut s'agir de raisons du côté de l'offre scolaire (école trop lointaine ou n'ayant pas les caractéristiques convenables pour les familles) ou du côté de la demande familiale.

2.5.1- Près de 41% des enfants d'âges scolarisables sont hors de l'école.

Savoir combien d'enfants d'âges scolarisables sont hors de l'école peut être obtenu en mobilisant de manière complémentaire les données scolaires et les données d'enquêtes ménages. Cependant, les données scolaires contiennent des informations uniquement que sur ceux qui sont scolarisés, même s'il est possible de déduire la proportion d'enfants hors de l'école en confrontant ces données scolaires avec la population scolarisable telle que définie par la démographie du pays. De fait, il est préférable de recourir aux données d'enquêtes ménages qui présentent l'avantage de contenir des informations sur tous les individus, qu'ils

soient à l'école ou pas, ou qu'ils aient été à l'école ou pas, ce qui permet d'avoir une estimation plus fiable du nombre d'enfants d'âge scolarisable hors de l'école, notamment lorsque l'échantillon retenu est assez représentatif de la population du pays.

Tableau n°2.13 : Nombre et % d'enfants de 7 - 15 ans hors de l'école, 2010-11 et 2015-16.

	2010-11		2015-16	
	Effectifs	%	Effectifs	%
Population scolarisable - ensemble du fondamental	3 798 628	100%	4 581 393	100%
Enfants/jeunes d'âge scolarisable hors de l'école	1 605 918	42,3%	1 867 478	40,8%
<i>N'ont jamais été à l'école</i>	<i>1 539 957</i>	<i>40,5%</i>	<i>1 827 606</i>	<i>39,9%</i>
<i>Ont été l'année précédente, mais l'ont abandonné sans avoir achevé</i>	<i>65 961</i>	<i>1,7%</i>	<i>39 872</i>	<i>0,9%</i>

Source : Estimation des auteurs à partir des enquêtes EMOP 2011 et 2016.

Ainsi, en recourant aux données des enquêtes EMOP de 2011 et de 2016, le tableau n°2.13 ci-avant indique qu'en 2015-16, près de 41% des enfants ayant l'âge d'être au fondamental ne sont pas à l'école, alors même que l'ensemble du fondamental est obligatoire. Cela correspondant à un peu moins de 1 900 000 enfants qui sont exclus du système scolaire et qu'il faut absolument (re)intégrer dans le circuit scolaire. Le tableau n°2.13 permet également de noter que cette situation ne s'est pas améliorée dans le temps. En effet, le nombre d'enfants de 7-15 ans hors de l'école a augmenté dans le temps en passant d'environ 1 606 000 enfants en 2010-11 à près de 1 868 000 enfants en 2015-16, même si en terme de proportion, on peut y noter une légère baisse. Cela suggère que le défi pour les (re)intégrer dans le système scolaire reste encore très grand.

Il faut toutefois relever que parmi ces enfants hors de l'école, si la très grande majorité n'ont jamais été à l'école, certains pourront rentrer à l'école plus tard, ce qui surestime le nombre d'enfants qui n'a pas accès à l'école. De même, parmi ceux qui entrent tardivement, certains peuvent abandonner plus tard, c'est-à-dire au-delà de l'âge de 15 ans, suggérant ainsi que les abandons sont peut-être sous-estimés. Cependant, cela n'enlève en rien le fait qu'une proportion importante d'enfants d'âge scolarisable est hors de l'école, les effectifs et les proportions estimées d'enfants hors de l'école étant convergents avec ceux trouvés dans le cadre de l'étude sur les enfants hors de l'école. L'enjeu fondamental est de savoir qui ils sont et de comprendre pourquoi ils sont hors de l'école afin de définir les actions appropriées qui permettent de les re-inclure dans le système scolaire.

2.5.2- Ces enfants proviennent en majorité du rural, sont issus des 40% les plus pauvres et sont relativement plus nombreux dans les régions de Mopti, de Ségou et de Sikasso

Lorsqu'on examine les caractéristiques des enfants ayant l'âge du fondamental mais hors de l'école, il apparaît tout d'abord le risque d'être non scolarisé n'est pas très différent entre fille et garçon. En effet, comme l'indique le tableau n°2.14 qui suit, ils sont près de 40% à être hors de l'école parmi les garçons en 2015-16, contre près de 42% parmi les filles, soit un très léger écart de 2 points de pourcentage seulement. La répartition des enfants hors de l'école selon le sexe permet d'ailleurs de noter les filles ne sont pas significativement plus nombreuses que les garçons parmi les non scolarisés (48% de filles contre 52% de garçons).

Les actions à envisager ne devraient donc pas cibler uniquement les filles ou les garçons, mais les deux sexes à la fois.

Les écarts dans les risques d'être hors de l'école sont en revanche plus marqués lorsqu'on considère le milieu de résidence. En effet, près de 48% des enfants en milieu rural sont hors de l'école, contre seulement 12% à Bamako et 24% dans les autres milieux urbains. En outre, sur l'ensemble des enfants maliens hors de l'école, près de 88% sont dans le milieu rural. Le milieu rural reste donc une cible importante à considérer dans le défi de ramener à l'école ceux qui y sont exclus.

Les écarts sont également marqués lorsqu'on considère les régions. Il apparaît en effet que des régions comme Mopti, Ségou et Sikasso se démarquent négativement avec des proportions relativement plus élevées d'enfants d'âge scolarisable hors de l'école, bien au-dessus de la situation nationale estimée à 41%. De plus, ces trois régions comptent à elles seules à peu près les deux tiers (60,7%) du total des enfants hors de l'école. Un ciblage sur ces régions serait sans doute nécessaire.

Tableau n°2.14 : Quelques caractéristiques sociales des enfants hors de l'école, 2015-16.

	% de non scolarisés dans la population scolarisable	% parmi les non scolarisés
Sexe		
Fille	41,7%	47,8%
Garçon	40,0%	52,2%
Milieu de résidence		
Bamako	13,5%	4,1%
Autre urbain	24,2%	7,7%
Rural	48,1%	88,3%
Région		
Kayes	45,3%	15,8%
Koulikoro	36,8%	14,7%
Sikasso	43,7%	20,1%
Ségou	52,3%	20,2%
Mopti	60,4%	20,5%
Tombouctou	23,2%	2,9%
Gao	19,3%	1,9%
Kidal	n.d.	n.d.
Bamako	13,5%	4,1%
Quintile de pauvreté		
Q1	52,9%	31,7%
Q2	43,4%	24,8%
Q3	42,1%	20,3%
Q4	36,9%	15,6%
Q5	20,3%	7,7%

Source : Estimation des auteurs à partir des enquêtes EMOP 2016.

Il ressort enfin que le niveau de pauvreté fait également des différences. En effet, plus de la moitié (52,9%) des enfants d'âges scolarisables du quintile le plus pauvre (Q1) sont hors de l'école, contre seulement 20% d'enfants hors de l'école dans le quintile le plus riche (Q5). L'écart entre plus pauvre et plus riche en termes de risque d'être hors de l'école n'est donc pas des moindres. Par ailleurs, près du tiers (31,7%) du total des enfants hors de l'école sont issus des ménages les plus pauvres et cette proportion monte rapidement à près de 56,7% lorsqu'on considère les 40% les plus pauvres. C'est dire que les actions pour ramener à l'école les enfants hors de l'école passent également par un ciblage des plus pauvres.

Ces constats suggèrent finalement que si le Mali ne veut laisser aucun enfant en marge de l'éducation, les véritables défis se situent dans sa capacité à cibler et à toucher davantage les filles et les garçons des milieux ruraux, des régions comme Mopti, Ségou et Sikasso, ainsi des

familles pauvres. Reste maintenant à comprendre pourquoi ces enfants se sont retrouvés hors du système scolaire afin de définir les leviers appropriés pour les ramener à l'école.

2.5.3- Des obstacles à considérer à la fois dans l'offre et dans la demande d'éducation.

Les raisons pour lesquelles certains enfants d'âge scolarisable ne vont pas à l'école, ou y sont allés mais l'ont abandonné de manière précoce, peuvent s'articuler autour de deux grandes catégories de facteurs :

- **Il y a d'abord les facteurs d'offre** : En effet, pour aller à l'école, il faut d'abord qu'elle soit présente, disponible avec tous les éléments de fonctionnement, accessible et répondant aux besoins et aux souhaits des populations. Il faut peut-être aussi qu'elle soit adaptée aux contraintes de la localité et qu'elle permette aux jeunes de pouvoir poursuivre jusqu'à terme, en mettant à disposition les classes de niveaux supérieurs lorsque c'est nécessaire.
- **Il y a ensuite les facteurs de demande** : En effet, l'école peut bien exister et répondre aux besoins et aux souhaits des populations, mais certains enfants ne la fréquentent pas, par exemple du fait des pratiques utilisées, des coûts directs ou d'opportunité, du niveau des frais de scolarité ou d'autres facteurs comme la pauvreté des parents. Il est également possible que certains parents pensent, après quelque temps passé à l'école, qu'il est temps que les enfants y mettent un terme pour des raisons diverses.

Aborder ces différents facteurs nécessite de disposer d'une structure d'informations solides. Une première façon de procéder est de commencer par examiner ce que les intéressés évoquent eux-mêmes comme raisons de leur non scolarisation. Cela est obtenu à travers les enquêtes EMOP où ils ont été interrogés sur les principales raisons pour lesquelles ils ne sont pas inscrits à l'école ou ont abandonnés l'école sans l'avoir achevé.

2.5.3.1- Les obstacles évoqués pour la non scolarisation ou la déscolarisation de leur enfants

Le graphique n°2.7 fournit quelques indications sur les principales causes évoquées pour le non accès des enfants à l'école. On s'aperçoit que **le désintérêt de l'école par les parents apparaît comme la cause majeure du non accès à l'école**. Il est évoqué par près de 57% (soit plus de la moitié) des parents dont les enfants n'ont pas eu accès à l'école. Il faudrait sans doute aller plus loin pour comprendre pourquoi l'école malienne actuelle ne semble pas susciter d'intérêt pour les parents, en interrogeant le modèle d'école proposée, son fonctionnement, son contenu, ses perspectives et ses finalités. Cela dit, ce constat permet déjà de noter que des actions visant à susciter l'intérêt de l'école pour les parents représentent un levier important à considérer pour stimuler la demande d'éducation.

Graphique n°2.7 : Principales raisons du non accès à l'école selon les parents, 2015-16.

Source : Estimation des auteurs à partir des enquêtes EMOP 2016.

Vient ensuite comme seconde raison principale l'apprentissage. Il est évoqué par 16,5% des parents. Cela soulève sans doute la question du coût d'opportunité de l'école, notamment entre investir directement dans l'apprentissage de l'enfant ou le mettre à l'école pour une insertion socio-professionnelle qui ne sera peut-être pas garantie à la fin.

On peut enfin constater que **l'éloignement de l'école n'est évoqué que par 7,1% des parents**, suggérant ainsi une offre disponible et accessible pour la majorité des enfants. **De même, le coût élevé de l'école et le manque de moyens financiers ne sont évoqués que par 7,0% des parents.**

En ce qui concerne les raisons de l'abandon précoce, elles sont indiquées dans le graphique n°2.8 ci-après. On peut y noter que **la raison principale est d'abord volontaire, puisqu'elle est évoquée par près de 43,2% des parents.** La question à se poser est de savoir pourquoi les enfants peuvent décider volontairement d'abandonner l'école. Il se peut que cela soit lié encore à l'intérêt de l'école, ou à des pratiques qui ne conviennent, ou encore à une école qui ne plait pas aux enfants, mais il y a sans doute d'autres causes sous-jacentes à creuser. **La question du désintérêt des parents pour l'école revient ici encore comme seconde raison principale**, étant évoqué par près de 15,6% des parents.

Graphique n°2.8 : Principales raisons de l'abandon précoce selon les parents, 2015-16.

Source : Estimation des auteurs à partir des enquêtes EMOP 2016.

L'échec scolaire reste également une cause importante à considérer, puisqu'il est évoqué par près de 12,4% des parents. Il renvoie sans doute à des difficultés d'apprentissage, qui conduisent bien souvent au redoublement et finissent par inciter à l'abandon. Alors que l'échec scolaire implique par ailleurs pour les parents des dépenses familiales engagées sans résultats et un signal que l'enfant ne retire pas grand-chose de son passage à l'école, on comprend très vite que l'intérêt de la poursuite de l'école peut également perdre sa valeur, surtout dans un contexte de fragilité de la demande. Lutter contre l'échec scolaire apparaît donc important, et cela passe nécessairement par des activités de soutien pédagogique ciblées sur les enfants en difficulté d'apprentissage, notamment de contextes défavorisés (les filles, les ruraux, les pauvres)

2.5.3.2- Les goulots d'étranglement qui se dégagent de l'étude sur les enfants hors de l'école

Au-delà des raisons évoquées ci-dessus, il apparaît sans doute utile de considérer également les raisons que les intéressés et leurs parents ont évoquées dans le cadre de l'étude spécifique sur les enfants hors de l'école menée par le Mali avec l'appui de l'UNICEF. L'encadré n°2.2 ci-après en propose un extrait synthétique.

Encadré n°2.2 : Synthèse des raisons de la non scolarisation des enfants dans le cadre de l'étude sur les enfants hors de l'école

Dans le cadre de l'étude spécifique sur les enfants hors de l'école que le Mali a mené avec l'appui de l'UNICEF, des jeunes et des enfants ont été interviewés dans différentes zones du Mali afin de mieux cerner les raisons de la non-scolarisation et la déscolarisation. Près de 1 599 interviews ont été donc effectués avec des jeunes et des adultes à Bamako (capitale) et

dans les Régions de Sikasso, Ségou, Kayes, Mopti et Gao. Les principales raisons évoquées pour la non-scolarisation et la déscolarisation des enfants et jeunes maliens peuvent être classées en 4 catégories :

- La pauvreté des ménages et le travail nécessaire des enfants et des jeunes
- Le contexte scolaire
- Les facteurs sociaux et politiques
- Le découragement des jeunes et l'échec scolaire

En ce qui concerne la pauvreté des ménages et le travail nécessaire des enfants et des jeunes, le fait est que les parents pauvres sont souvent obligés d'impliquer leurs enfants dans la production agricole dont le calendrier est en conflit avec celui des écoles. Dans la plupart des cas, ces enfants sont considérés comme des aides familiaux. L'étude souligne que chez les enfants âgés de 5 à 14 ans qui devraient en principe être à l'école, 41% ont une activité économique à plein temps, 25% exercent une activité économique parallèlement à la poursuite d'étude et 17% ne sont ni à l'école ni dans une activité économique. Il n'y a que finalement 17% de ces enfants qui poursuivent des études sans exercer d'activité économique.

En ce qui concerne le contexte scolaire, plusieurs raisons ont été évoquées et sont liées aux enseignants et à l'administration scolaire. Au niveau de l'école par exemple, les enquêtés ont cité les problèmes de la pléthore dans les classes, les redoublements fréquents, l'exclusion, le fait que « aller à l'école » n'aboutit pas nécessairement à un emploi, la non-orientation ou la mauvaise préparation de certains enfants. Les problèmes liés à l'offre ont été également évoqués, du fait que les élèves ont souvent un parcours long et fatiguant pour se rendre à l'école, sans compter les craintes de dangers au long du parcours, notamment pour les filles. D'autres raisons citées comprennent l'absence ou l'insuffisance des fournitures scolaires, le manque de moyens financiers pour payer la coopérative et le conflit de calendrier scolaire avec celui des travaux champêtres.

Concernant les facteurs sociaux et politiques, ils semblent liés aux rôles traditionnels que la société confère aux filles et aux femmes entre autres. La société malienne donne moins d'importance à la scolarisation des filles par rapport à celle des garçons car de nombreux parents estiment que les filles se marient jeunes et restent au foyer ou dans un autre foyer pour fonder une famille. Les jeunes filles sont sollicitées aussi par leurs mères pour aider avec le ménage et les soins des petits enfants à domicile. Outre ces raisons culturelles, les problèmes de logement ou de tuteur ont été également évoqués, de même que des raisons liées à la mauvaise gouvernance du pays, aux mœurs qui changent, au manque d'infrastructure, à la trop grande influence des médias sociaux (radio, télévision, etc.) sur les valeurs éducatives.

En ce qui concerne le découragement des jeunes et l'échec scolaire, de nombreux jeunes ont déclaré que les conditions d'études à l'école étaient difficiles à supporter, pendant que d'autres soutiennent que « l'école ne me donne rien » ou « il n'y a pas de valeur ajoutée ». Par ailleurs, les classes pléthoriques (surtout en milieu urbain), des enseignants de faible qualité, le manque de matériel didactique et l'exploitation sexuelle des filles sont des facteurs qui ont incité de nombreux jeunes à abandonner leur scolarité.

On s'aperçoit que ces raisons ne sont pas très différentes de celles déjà évoquées par les intéressés à travers l'exploitation des enquêtes EMOP, mais elles permettent néanmoins de mieux les appréhender. Par exemple, derrière l'abandon volontaire, on comprend désormais qu'il se cache des enjeux de découragement liés à la valeur ajoutée de l'école malienne actuelle. De même, derrière le désintérêt de l'école pour les parents, on peut y trouver des enjeux liés au coût d'opportunités de l'école en raison de la pauvreté des ménages et de l'apport des enfants dans le revenu des ménages. Au-delà de ces problèmes de demande, il y a aussi des raisons liées à l'offre que l'on retrouve ici, pas seulement en terme de l'éloignement

de l'école, mais également en terme de disponibilité des intrants nécessaires au fonctionnement normal de l'école existante. Concernant ces questions liées à l'offre, l'évocation des problèmes de logement ou de tuteur renvoie sans doute à des lacunes dans la complétude scolaire entre le 1^{er} et le 2nd cycles du fondamental qu'il faut creuser.

2.5.3.3- Des lacunes à combler dans la mise à disposition d'un cycle complet du fondamental afin d'améliorer la rétention.

L'ensemble du fondamental (1^{er} et 2nd cycles) étant obligatoire pour toutes les filles et tous les garçons maliens, assurer une offre qui permettent à tous ceux qui achèvent le 1^{er} cycle de pouvoir poursuivre au 2nd cycle apparaît indispensable afin de garantir la rétention des enfants jusqu'au bout du fondamental.

Cependant, le tableau n°2.15 ci-après semble indiquer que ce n'est pas encore le cas au regard du nombre d'établissements offerts.

Tableau n°2.15 : Distribution des établissements publics en fonction du nombre de niveaux offerts, 2014-15.

Niveaux offerts	Etablissements	
	Nombre	%
Fondamental 1er cycle	5 442	100%
1 seul niveau	70	1%
2 niveaux	120	2%
3 niveaux	316	6%
4 niveaux	391	7%
5 niveaux	518	10%
Les 6 niveaux	4 027	74%
Fondamental 2nd cycle	1 904	100%
1 seul niveau	19	1%
2 niveaux	53	3%
Les 3 niveaux	1 832	96%

Source : Calcul des auteurs à partir des données de la CPS-MEN.

On constate en effet que dans le public, si près de 5 400 établissements sont offerts dans le 1^{er} cycle du fondamental, il n'y a en revanche qu'environ 1 900 établissements qui offrent le 2nd cycle (soit près du tiers du nombre d'établissements du 1^{er} cycle), ce qui peut soulever des questions quant à la capacité à pouvoir accueillir tous ceux qui achèvent le 1^{er} cycle dans le 2nd cycle. Le fait est que si le 2nd cycle n'est pas offert après la fin du 1^{er} cycle, les enfants qui n'ont pas de tuteurs ou la possibilité de se déplacer et de se loger là où l'offre du 2nd cycle est disponible ne vont pas pouvoir poursuivre jusqu'au bout de l'ensemble du fondamental, pourtant obligatoire.

Assurer la disponibilité d'une offre complète de l'ensemble du fondamental apparaît donc essentiel. Cela doit en revanche s'inscrire dans une perspective de réponse à une demande. En effet, l'enjeu n'est pas de créer forcément le 2nd cycle du fondamental partout où il y a le 1^{er} cycle, même si cela est souhaitable dans une perspective d'un fondamental complet pour tous, mais au moins de pouvoir « suivre » les élèves et créer des nouvelles classes au fur et à mesure de leur progression ou avancement. Afin d'examiner les situations où cette continuité éducative n'est pas assurée, il aurait été souhaitable de disposer d'informations suffisamment détaillées sur au moins deux années scolaires successives, mais la structure des données collectées au cours de ces dernières années ne le permet pas. Cette limite ne doit cependant

pas masquer le fait que des lacunes devront être comblées dans l'offre scolaire afin d'assurer à tous les enfants la possibilité de pouvoir poursuivre l'école jusqu'au bout du fondamental.

L'ensemble de ces constats montrent finalement que pour ramener à l'école tous ceux y doivent y être, plusieurs obstacles doivent être levés notamment dans la dimension de la demande (*comment susciter l'intérêt de l'école pour les parents, pour les enfants ? comment lutter contre les abandons volontaires des enfants ? etc.*) mais également dans la dimension de l'offre (*quelle école malienne pour intéresser les parents et limiter les abandons volontaires ? comment accompagner les enfants en difficultés d'apprentissage afin de limiter l'échec scolaire, comment assurer une offre scolaire complète qui donne la possibilité à tous les enfants de pouvoir poursuivre l'école jusqu'au bout du fondamental ? etc.*). Les actions à envisager devraient être orientées dans cette perspective.

En dehors de la population des enfants d'âge scolaire qui soit n'ont jamais été à l'école, soit l'ont quittée de façon prématurée, et qui doivent être réintégrés dans le système, une autre cible importante à considérer dans le nouveau programme concerne les adultes analphabètes.

2.6- Les adultes analphabètes : une cible à considérer également dans la politique éducative nouvelle.

Alors que le Mali s'était déjà engagé à réduire de moitié la population d'adultes analphabètes à l'horizon 2015, les données actuelles semblent indiquer que le chemin à parcourir reste encore très loin afin d'assurer des compétences de savoir lire pour une grande proportion d'adultes. En effet, si près de 78% des adultes maliens étaient analphabètes en 2001 (cf. chapitre 1 de ce rapport), il reste encore que près de 70% des adultes maliens de 15 à 44 ans (soit un peu plus de 5 millions d'adultes) ne peuvent toujours pas lire aisément une simple phrase d'un journal ou d'une lettre en 2015, selon l'enquête MICS menées en 2015 et au cours de laquelle le savoir lire a été évaluée avec une carte de lecture.

Tableau n°2.16 : Population d'adultes de 15-44 ans analphabètes, 2015.

	MICS 2015	
	%	Effectifs
Ensemble Mali	70,1%	5 110 444
Sexe		
Femme	78,0%	2 789 371
Homme	62,5%	2 321 073
Groupe d'âge		
15-24 ans	58,1%	1 987 537
25-34 ans	75,0%	1 754 478
35-44 ans	85,0%	1 368 429

Source : Estimation des auteurs à partir des données MICS 2015.

Les estimations effectuées montrent également que l'analphabétisme touche relativement plus les femmes que les hommes. Elles sont en effet près de 78% de la classe d'âge de 15 à 44 ans à ne pas pouvoir lire aisément, contre environ 62% chez les hommes de la même classe d'âge. En termes quantitatifs, cela correspond à près de 2 800 000 femmes de 15-44 ans qui sont analphabètes, contre environ 2 300 000 hommes. Par ailleurs, on constate que plus de la moitié (58,1%) des individus de 15-24 ans ne peuvent pas lire aisément une simple phrase,

une situation assez inconfortable pour le système éducatif, ceci parce que malgré les progrès observés dans la couverture scolaire et mis en évidence dans les sections précédentes, une proportion non négligeable d'individus jeunes et d'âge encore scolaire ne sache pas lire.

Pourtant, dans le cadre de l'éducation non formelle, l'objectif visé à travers les centres d'alphabétisation fonctionnelle déployés à différents endroits du territoire national est de pouvoir relever significativement le taux d'alphabétisation, en assurant à une large majorité d'adultes des compétences de savoir lire, mais aussi des compétences dans divers autres domaines en vue d'améliorer leur conditions de vie et de travail. Les estimations obtenues ci-dessus suggèrent donc que les performances en matière d'alphabétisation sont encore loin des attentes, ce qui signifie que des actions d'envergure devraient être identifiées et mises en œuvre en vue d'engager résolument le sous-secteur de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle vers plus de résultats. Ces actions doivent considérer nécessairement au moins deux dimensions : i/- la couverture quantitative des besoins, et ii/- la production effective des compétences durables d'alphabétisation.

En ce qui concerne la couverture quantitative, il est en effet identifié (cf. tableau 2.7 de ce chapitre) que seulement près de 75 000 adultes étaient pris en charge par tous les centres d'alphabétisation fonctionnelle en 2015-16, alors que les estimations du MICS 2015 montrent qu'ils sont plus près de 5 110 000 adultes à ne pas pouvoir lire, soit un taux de couverture de 1,5% seulement. Ainsi, malgré que l'Etat, compte tenu de ses moyens limités pour faire face à la forte demande sociale, ait opté pour la stratégie du faire-faire, la couverture quantitative reste encore trop faible et la stratégie d'exécution des programmes d'alphabétisation doit être repensée pour accueillir davantage plus d'adultes, en priorisant les cibles les plus touchées par l'analphabétisme, c'est-à-dire les ruraux, les plus pauvres et quasiment toutes les régions à l'exception peut-être de Bamako, comme cela ressort du graphique n°2.9 ci-après.

Graphique n°2.9 : Proportion d'adultes de 15-44 ans analphabètes selon différentes caractéristiques sociales, 2015.

Source : Estimation des auteurs à partir des données MICS 2015.

En ce qui concerne la production effective des compétences durables d'alphabétisation, il faut sans doute relever que « réduire significativement » la proportion d'adultes analphabètes n'est donc pas seulement une affaire de quantité. L'exécution des programmes d'alphabétisation devrait veiller à ce que les bénéficiaires acquièrent effectivement à la fin des campagnes des compétences durables de savoir lire, au risque de reprendre les mêmes adultes pourtant déclarés admis pour d'autres campagnes. Des actions sont donc à entreprendre sur le plan de l'assurance-qualité des programmes d'alphabétisation, en revisitant par exemple le contenu des programmes délivrés, la durée des campagnes, le profil et la quantité de maîtres alphabétiseurs, les mécanismes d'évaluation et de certification.

Synthèse : principaux enseignements du chapitre 2.

Les analyses menées tout au long de ce chapitre permettent de tirer quelques enseignements importants pour la politique éducative.

On retiendra tout d'abord que si une dynamique positive globale s'observe dans l'évolution de la couverture scolaire, cette dynamique reste encore loin des attentes, la crise sécuritaire, politique et institutionnelle que le pays a traversée n'ayant pas eu un rôle neutre dans cette performance d'ensemble. En effet, entre 1999-00 et 2015-16, les TBS ont progressé de 1,7% à 4,4% dans le préscolaire ; de 57,4% à 77,1% dans le 1^{er} cycle du fondamental ; de 21,5% à 54,2% dans le 2nd cycle du fondamental ; et de 7,4% à 17,7% dans le secondaire général. Par ailleurs, le Mali a plus que doublé sa couverture dans le secondaire technique, professionnel et normal (le nombre d'élèves pour 100 000 habitants est en effet passé de 340 à 756 sur la période), de même que dans le supérieur public (le nombre d'étudiants pour 100 000 habitants est passé de 178 à 403 sur la période). Cependant, les valeurs de 2015-16 indiquent d'une part que la situation actuelle est encore loin d'une couverture universelle, notamment pour l'enseignement fondamental qui reste obligatoire pour tous. Elles indiquent d'autre part un recul de performance particulièrement dans la couverture du 1^{er} cycle du fondamental, du fait que les TBS étaient bien plus élevés avant la crise (80,6% en 2007-08 ; 81,7% en 2011-12).

Par ailleurs, alors que l'objectif de base souhaité pour le système éducatif est d'assurer au moins une éducation fondamentale à tous les enfants maliens, les analyses permettent également de retenir que la situation est loin du compte, avec des problèmes à la fois dans l'accès et dans la rétention. En effet, l'accès à la 1^{ère} année du fondamental se chiffre à 67,2%, une valeur encore très loin d'un accès universel au fondamental et suggérant que près du tiers des enfants maliens n'arrivent toujours pas accéder au fondamental, alors même qu'au regard des objectifs de l'EPT, le défi de l'accès universel devrait être assuré à l'horizon 2015. De même, seulement 30,4% des enfants achèvent le fondamental en 2015-16, alors que l'objectif souhaité est d'assurer à tous les enfants au moins un achèvement universel du fondamental. En outre, ces performances en 2015-16 se situent bien derrière celle de 2007-08 qui n'était déjà pas satisfaisante, suggérant ainsi un défi encore plus important pour le système éducatif pour l'amélioration de l'accès et de la rétention dans le fondamental.

Il ressort aussi que si le Mali ne souhaite laisser aucun enfant en marge du système, la question des enfants hors de l'école devrait être considérée avec une grande attention dans la politique éducative nouvelle. Il est en effet identifié qu'en 2015-16, près de 41% des enfants ayant l'âge d'être au fondamental (soit un peu moins de 1 900 000 enfants) ne sont pas à l'école, alors même que l'ensemble du fondamental est obligatoire. Les analyses montrent que le pari de leur réintégration dans le système scolaire passe i/- tout d'abord par la capacité du système à cibler et à toucher davantage les filles et les garçons des milieux ruraux, des régions comme Mopti, Ségou et Sikasso, ainsi des familles pauvres ; ii/ mais également par la capacité à lever les obstacles qui entravent leur scolarisation. Sur ce dernier aspect, le désintérêt de l'école pour les parents, l'abandon volontaire et le découragement liés à la perception que l'école actuelle malienne n'aboutit pas nécessairement à un emploi, l'éloignement de l'école, l'échec scolaire, etc. constituent quelques raisons principales évoquées, suggérant ainsi des actions à envisager à la fois dans la dimension de la demande (*comment susciter l'intérêt de l'école pour les parents, pour les enfants ? comment lutter contre les abandons volontaires des enfants ? etc.*) mais également dans la dimension de l'offre (*quelle école malienne pour intéresser les parents et limiter les abandons volontaires ? comment accompagner les enfants en difficultés d'apprentissage afin de limiter l'échec*

scolaire, comment assurer une offre scolaire complète qui donne la possibilité à tous les enfants de pouvoir poursuivre l'école jusqu'au bout du fondamental ? etc.).

Les analyses mettent également en évidence la nécessité pour le Mali de réduire significativement les redoublements et des abandons en cours de cycle. En ce qui concerne particulièrement le redoublement, alors que la fréquence se chiffrait à près de 14,4% dans le 1^{er} cycle du fondamental en 2007-08, la situation ne s'est pas améliorée depuis lors, puisque la proportion de redoublants sur le cycle est montée à 15,3% à la veille de la crise en 2010-11, puis à 20,9% en 2015-16. Dans le 2nd cycle du fondamental, le même constat s'obtient mais de façon plus prononcée, la proportion de redoublants, de l'ordre de 16,9% en 2007-08, étant montée d'abord à 27,7% en 2010-11, puis à 39,8% en 2015-16. Or, l'une des causes principales évoquées pour l'abandon est l'échec scolaire. Avec les valeurs actuelles, le Mali prend désormais la tête des pays à très forte pratique de redoublement au sein de la CEDEAO ou des pays comparateurs. Il est par ailleurs identifié que ces fréquences de redoublements, avec le lot d'abandons que cela entraîne, induisent près de 50% de dépenses supplémentaires (47,1% dans le 1^{er} cycle du fondamental et 50,4% dans le 2nd cycle), dans un contexte où les ressources sont très limitées. Ainsi, sans prôner « l'apologie de la médiocrité » dans les écoles maliennes », un débat de fonds s'impose avec les premiers acteurs sur les points de blocages et les remèdes à apporter de façon à permettre à tous les enfants maliens de poursuivre leur parcours scolaire jusqu'au bout dans les délais optimaux définis.

Il ressort enfin que les adultes analphabètes constituent également une cible importante à considérer pour dans le nouveau programme. En effet, en 2015, près de 70% des adultes maliens de 15 à 44 ans (soit un peu plus de 5 millions d'adultes) sont encore analphabètes, alors que le Mali s'était déjà engagé à réduire de moitié la population d'adultes analphabètes à l'horizon 2015. Pourtant, dans le cadre de l'éducation non formelle, plusieurs centres d'alphabétisation fonctionnelle ont été déployés à différents endroits du territoire national afin de relever significativement le taux d'alphabétisation. L'efficacité des différents programmes d'alphabétisation et d'éducation non formelle mérite d'être questionnée, revisitée et réorientée vers plus de résultats, notamment sur le plan de la couverture quantitative des besoins, mais surtout sur le plan de l'installation effective des compétences durables d'alphabétisation auprès des adultes.

Annexes du chapitre 2

Annexe n°2.1 : Cartographie globale de l'offre de formation professionnelle.

Dans la perspective de lutter contre le chômage et le sous-emploi au Mali, la formation professionnelle reste un pilier important à considérer dans le système d'éducation et de formation. Rattachée institutionnellement au Ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle (MEFP), **l'offre de formation professionnelle au Mali se structure autour de plusieurs dispositifs de formation, dont :**

- La formation par apprentissage de type dual :

C'est un système de formation permettant d'établir un lien entre l'apprentissage traditionnel et le système formel, dont le principe consiste à renforcer les connaissances pratiques de l'apprenti, acquises dans un atelier, avec des connaissances complémentaires (théoriques et pratiques) dans un centre de formation professionnelle.

Elle se passe dans deux lieux (l'atelier et le centre de formation), d'où la notion de dualité :

- Il y a d'abord **l'atelier, comme premier lieu de formation**, qui reçoit l'apprenti pendant à peu près 80% du temps d'apprentissage. Il acquiert un savoir-faire pratique avec l'encadrement du « **patron** » ou du maître d'apprentissage (tuteur).
- Vient ensuite **le centre de formation, comme deuxième lieu de formation** de l'apprenti. Il y reçoit une formation théorique (technologique du métier) et une pratique guidée, à partir d'un programme de formation basé sur les compétences exigées pour l'exercice du métier. L'apprenti reçoit aussi des compléments d'éducation de base (alphabétisation fonctionnelle, culture générale, protection de l'environnement, notions de gestion, de santé, de sécurité et de vie associative, etc).

La formation par apprentissage de type dual présente quelques avantages intéressants à considérer. En effet :

- Elle est essentiellement pratiquée avec un complément de formation théorique (technique, alphabétisation et culture générale) ;
- Elle est développée par et avec les praticiens du métier et orientée sur la demande du marché du travail et les besoins de compétences du métier ;
- Elle est accessible à tous les jeunes hors du circuit formel ;
- Les jeunes apprentis sont insérés dans l'atelier après admission à l'examen de fin d'apprentissage ;
- Elle dispose enfin d'une reconnaissance officielle à travers la certification (type certificat de fin d'apprentissage).

- La formation par apprentissage modulaire :

Elle est conçue pour répondre aux besoins de formation des jeunes déscolarisés et des finalistes des CED. Elle est pratiquée dans des centres de formation avec ateliers équipés pour pouvoir assurer les contenus théoriques et pratiques requis. Les programmes de formation sont en approche par compétences (APC).

La formation est assurée par un formateur spécialiste de la filière et l'évaluation se fait à la fin de chaque module du programme. Un relevé de compétences est disponible et la validation de tous les modules donne droit à un certificat de qualification professionnelle (CQP).

La formation varie entre 5, 9 et 15 mois selon les filières.

- La formation qualifiante par unité mobile de formation :

Le dispositif d'Unité Mobile de Formation relève d'une offre de formation qualifiante de proximité. Il est initié pour la prise en charge des jeunes en milieu rural qui s'inscrivent dans des filières agro-sylvo-pastorales, afin de faciliter leur insertion dans les activités productrices.

Ce dispositif comprend 3 étapes :

- La phase d'initiation, pendant laquelle les apprenants sont initiés à la pratique du métier par le formateur ;
- La phase d'expérimentation, pendant laquelle on laisse les apprenants appliquer les compétences acquises lors de l'initiation sous la supervision du formateur ;
- La phase d'autonomisation : à cette phase, les apprenants ont acquis des compétences qui leur permettent d'être productifs et de mener des activités à leur propre compte.

L'insertion des jeunes sera facilitée par le système de revolving et la formation en GERME et CREE.

• ***La formation en tutorat :***

C'est un dispositif de formation à travers lequel des maîtres d'apprentissage (tuteurs) sont identifiés, renforcés et auprès desquels des apprenants sont placés pour recevoir une qualification professionnelle dans ce qu'ils pratiquent. Une formation dite complémentaire est ensuite organisée à l'intention des apprenants dans la filière de spécialisation du maître d'apprentissage et dont la finalité est la certification.

• ***La formation professionnelle continue :***

C'est la formation professionnelle destinée aux travailleurs, en vue de permettre leur adaptation aux changements des techniques et des conditions de travail. Elle favorise leur qualification professionnelle. Elle apparaît donc comme une forme de perfectionnement professionnel destiné à compléter ou à développer des qualifications préalablement acquises dans le cadre d'une formation de base ou d'une formation initiale. Ce type de formation est à la fois organisé par le Fonds d'Appui à la Formation Professionnelle et à l'Apprentissage (FAFPA) et l'Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE).

Annexe n°2.2 : Comparaison internationale de la couverture scolaire.

Pays	PIB/tête en 2014 (dollars USD)	TBS				Elèves EFTP en % du total du secondaire	Elèves EFTP/Étudiants pour 100 habitants		
		Précolaire	Fondamental 1er cycle	Fondamental 2nd cycle	Secondaire général		EFTP formel	EFTP formel	Supérieur
Mali (2015-16)	707,8	4,4%	77,1%	54,2%	17,7%	13,4	755,7	403,0*	
Mali (2012-13)		3,7%	76,1%	53,1%	17,2%	13,1	699,1	503,3	
Mali (2011-12)		3,4%	81,7%	55,8%	17,6%	11,8	652,0	555,2	
Mali (2007-08)		3,3%	80,6%	43,6%	13,2%	12,3	529,2	424,9	
Ethiopie (2012)	565,3	17,6%	86,4%	33,1%	8,1%	15,1	349,6	752,0	
Mozambique (2013)	613,0	---	107,3%	31,9%	11,5%	4,7	137,6	483,9	

Rwanda (2013)	696,3	14,7%	141,7%	48,4%	21,7%		13,8	743,8	696,1
Ouganda (2013 ou proche)	730,9	11,3%	113,5%	45,2%	11,4%		5,0	182,8	996,7
Erythrée (2013 ou proche)	754,9	15,6%	53,3%	43,5%	23,2%		1,3	50,5	245,7
Zimbabwe (2014)	907,3	47,3%	100,2%	67,4%	10,2%		3,2	218,3	631,7
Comores (2013 ou proche)	920,9	5,1%	115,6%	72,9%	35,7%		0,5	44,9	2576,2
Tanzanie (2013 ou proche)	928,0	33,3%	89,9%	40,7%	3,9%		12,1	510,3	996,7
Gambie (2013 ou proche)	427,3	39,7%	85,2%	66,7%	39,5%		9,6	706,6	447,0
Libéria (2011 ou proche)	457,9	141,0%	95,6%	44,9%	33,2%		7,4	430,6	1047,3
Niger (2013 ou proche)	482,0	8,0%	81,8%	25,1%	8,3%		8,0	238,2	139,2
Guinée (2012 ou proche)	546,4	14,7%	90,1%	43,3%	27,2%		5,0	294,3	916,0
Guinée-Bissau (2013)	617,0	12,6%	122,0%	61,0%	33,0%		0,9	56,0	628,0
Togo (2013 ou proche)	665,9	14,6%	135,7%	69,9%	32,5%		5,1	528,0	315,2
Burkina Faso (2014)	699,3	4,0%	83,0%	39,7%	10,9%		3,4	157,9	428,8
Sierra Leone (2013 ou proche)	762,4	9,5%	130,0%	63,3%	32,1%		---	479,1	451,0
Bénin (2013 ou proche)	877,2	12,1%	121,1%	72,5%	37,4%		2,6	658,8	1079,0
Sénégal (2014 ou proche)	1 068,9	14,7%	83,5%	58,0%	28,6%		4,1	196,4	710,9
Ghana (2014 ou proche)	1 441,6	115,1%	106,5%	84,9%	39,8%		2,8	240,7	1356,1
Côte d'Ivoire (2014)	1 488,3	6,7%	91,0%	48,8%	22,2%		7,2	461,3	796,0
Nigéria (2010 ou proche)	3 234,2	13,4%	81,3%	33,9%	26,3%		4,3	178,4	996,7
Cap-Vert (2013 ou proche)	3 615,4	71,7%	114,2%	119,0%	75,1%		2,7	362,4	2576,2
Moyenne pays comparateurs hors Mali**	706,7	24,5%	102,0%	51,5%	22,7%		6,0	332,4	752,3
Moyenne pays CEDEAO hors Mali	1 170,3	34,1%	101,5%	59,3%	31,9%		4,8	356,3	849,1

Source : Tableau n°2.6 pour le Mali, Base d'indicateurs de l'IPE – Pole de Dakar pour les autres pays comparateurs.

Note : * = 2014-15, étant donné que les données de 2015-16 pour l'enseignement supérieur ne sont pas encore disponible au moment de la rédaction de ce rapport.

Chapitre 3 : Coût et financement des services éducatifs : les marges de manœuvres possibles

En complément au premier chapitre qui a présenté l'évolution des ressources publiques mobilisées pour le secteur de l'éducation au Mali de manière sommaire, ce chapitre examine plus en détails les aspects liés aux coûts et au financement de l'éducation et de la formation. Il comporte deux parties principales.

La première partie du chapitre présente l'évolution globale des dépenses nationales d'éducation entre 2009 et 2015 en mettant un accent sur : i/- la distribution des dépenses entre différents ministères en charge de l'éducation tant au niveau central qu'aux niveaux déconcentré et décentralisé ; ii/- les dépenses par niveaux d'enseignement ; et iii/- la distribution des dépenses par nature des dépenses. Cette partie est également complétée par une estimation de la contribution des familles et des entreprises privées au financement de l'éducation et de la formation, ce qui permet de disposer d'éléments factuels sur le partage des coûts entre l'Etat et les ressources privées. Par ailleurs, le Mali étant engagé depuis plusieurs années sur une politique visant la décentralisation et la déconcentration du financement des services éducatifs, cet aspect est traité de manière transversale à travers les différentes analyses. Dans ce sens, une désagrégation des analyses au niveau des 9 régions que compte le Mali est proposée lorsque les données le permettent.

La seconde partie est consacrée à une analyse assez détaillée des dépenses publiques courantes pour l'année 2015. Il s'agit ici d'examiner de manière plus précise les différentes composantes des dépenses courantes publiques, à savoir les dépenses salariales, les dépenses en biens et services, les dépenses sociales et les transferts. Cette analyse permettra ainsi de disposer d'éléments sur les coûts unitaires publics de production de services éducatifs et de formation aux différents niveaux d'enseignement au Mali, les résultats devant servir par la suite pour apprécier la soutenabilité financière à moyen terme des perspectives de développement souhaitées ou anticipées du système dans le cadre du nouveau programme sectoriel.

3.1- Evolution des dépenses nationales d'éducation

3.1.1- Comprendre le contexte du financement de l'Education au Mali : un préalable nécessaire

Le schéma 3.1 ci-dessous décrit les mécanismes de financement de l'éducation et de la formation en cours au Mali au moment du présent diagnostic. Globalement, trois principales sources de financement de l'éducation sont à distinguer : le financement public à travers gouvernement malien, les ressources extérieures et les financements privées issus notamment des ménages et des entreprises privées.

Schéma n°3.1 : Structure de financement de l'éducation et de la formation au Mali

Source : Construction des auteurs à partir des travaux en équipe.

3.1.1.1- Le financement public dans un contexte de décentralisation et de déconcentration

Le gouvernement malien assure le financement et la gestion des services de l'éducation et de la formation à travers essentiellement ses services centraux, déconcentrés et les collectivités territoriales (CT). Les services centraux sont organisés autour de 3 ministères :

- le Ministère de l'Education Nationale (MEN) qui gère les niveaux d'enseignement préscolaire, l'éducation spéciale, le 1^{er} et le 2nd cycles du fondamental, le secondaire général, l'enseignement technique et la formation professionnelle, l'enseignement normal et le non formel ;
- le Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (MEFP) qui assure la gestion de centre de formation professionnelle
- iii) le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS).

Depuis 2002 et à l'exception de l'enseignement supérieur, le gouvernement malien s'est lancé dans un processus de transfert graduel des ressources financières aux CT. Au moment du présent diagnostic, ce transfert des compétences aux CT est manifeste et bien ancré : les rôles et responsabilités des services centraux (et des directions nationales y rattachées) se limitent désormais à la définition de la politique éducative nationale, le contrôle et la coordination de sa mise en œuvre et l'évaluation du système. Le recrutement d'enseignants et leur rémunération, la construction et l'entretien des infrastructures scolaires, la gestion des cantines scolaires, la supervision pédagogique sont à présent entièrement sous la responsabilité des CT et des services déconcentrés qui y sont rattachés. Plus spécifiquement et en lien avec les aspects financiers, les CT au Mali sont devenues des acteurs majeurs dans la provision des services d'éducation et de formation. En 2015 par exemple, environ 90% des dépenses publiques des niveaux d'enseignement pré-universitaires étaient gérées et exécutées par les CT.

Concernant le financement public des établissements privés, faute d'une capacité d'accueil suffisante après le 2nd cycle du fondamental, l'Etat malien oriente un bon nombre des effectifs du secondaire (général et ETEFP) vers des établissements privés, et de ce fait, il les finance soit par des subventions ciblées vers la rémunération du personnel enseignant (pour le privé catholique) ou soit par une prise en charge des frais d'inscription par élève orienté (c'est le cas des établissements privés laïcs). Pour les élèves orientés vers le privé laïc, l'Etat leur accorde en plus une demi-bourse pour l'achat de matériel scolaire. Par ailleurs, bien qu'une politique officielle ne soit clairement définie, des établissements privés (laïcs et confessionnels) et communautaires reçoivent des affectations d'enseignants fonctionnaires et contractuels payés par l'Etat.

Au niveau de l'enseignement supérieur, en 2015 le paysage se compose de 5 universités, 8 Grandes Ecoles et Instituts supérieurs. Ces établissements disposent tous du statut d'EPSTC (établissement public à caractère scientifique, technologique et culturel) qui leur confère, entre autres, une autonomie financière. A ce titre, ils sont financés à travers des transferts/subventions directs de l'Etat. Il n'existe pas de subventions à destination de l'enseignement supérieur privé.

3.1.1.2- Le financement extérieur

Au Mali, les financements extérieurs de l'éducation peuvent transiter par plusieurs canaux dont les plus utilisés sont l'appui budgétaire général (ABG) et l'appui budgétaire sectoriel (ABS). Ce dernier mécanisme de financement extérieur a été pendant longtemps le canal le plus emprunté par les partenaires au développement en appui au secteur de l'éducation, mais suite à la crise de 2012, la quasi-totalité des PTF s'est retirée de ce mécanisme pour réorienter leur appui à travers des « appuis projets » gérés directement ou non par les partenaires eux-mêmes ou à travers des entités de gestion tierces autre que le gouvernement malien. Ce mode de financement désormais préféré par les partenaires extérieurs, appelé localement « financement extérieurs hors Loi de finances » ne permet pas l'alignement sur les procédures nationales conformément à la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, et s'intègre mal dans les actions de développement du secteur de l'éducation. Toutefois, avec le retour à la normalisation de la situation sociopolitique et sécuritaire, il est attendu que le secteur de l'éducation et de la formation renoue avec l'ABS pour l'exécution des financements extérieurs.

3.1.1.3- Les financements de sources privées : la contribution des ménages et des entreprises privées

Les ménages contribuent au financement de l'éducation par la prise en charge des différentes dépenses obligatoires ou non pour la fréquentation scolaire de leurs enfants. Au niveau des dépenses obligatoires, on peut retenir les frais liés à l'inscription à l'école, l'achat de l'uniforme et du matériel scolaire, les frais de logement et de cantine le cas échéant. D'autres dépenses à caractère non obligatoire peuvent porter sur les frais liés au transport, à l'achat de livres scolaires non requis pour la fréquentation, les activités extra scolaires, etc. Par ailleurs, le Mali a mis en place une taxe spéciale pour la formation professionnelle. Les fonds levés dans le cadre de celle-ci sont gérés par le FAFPA ou Fonds d'Appui à la Formation Professionnelle.

Maintenant que la structure de financement du secteur de l'éducation est connue, intéressons-nous aux dépenses effectuées dans le secteur en examinant comment elles ont évolué.

3.1.2- Evolution globale des dépenses d'éducation

L'évolution des dépenses effectuées dans le secteur est abordée dans cette section en considérant successivement les financements publics, les ressources extérieures et les dépenses privées. En ce qui concerne particulièrement les financements publics, l'analyse abordera également les dépenses publiques exécutées par ministère, par niveau d'enseignement et par nature de dépenses.

3.1.2.1- Une évolution positive globale des dépenses publiques totales d'éducation, affectée néanmoins dans sa partie investissement par la crise.

Le tableau 3.1 ci-après présente l'évolution des dépenses publiques d'éducation qui ont été exécutées sur la période 2008-2015.

Tableau n°3.1 : Evolution des publiques d'éducation exécutées, 2008-2015, en millions de FCFA courants et constants.

	2008	...	2011	2012	2013	2014	2015	TAAM 2006-2015	Evolution en %, 2008-2015
Dépenses courantes									
En millions de FCFA courants	127 710		212 147	210 072	228 967	252 018	283 699	10%	122%
En millions de FCFA de 2015	172 875		233 264	220 814	239 012	259 043	283 699	6%	64%
Dépenses en Capital									
Sources nationales, millions de FCFA courants	6 614		13 508	5 625	10 172	8 277	9 877	5%	49%
Financement extérieur, millions de FCFA courants	10 894		8 862			904	11 292	0%	4%
Total Dépenses en capital, prix courants	17 508		22 370	5 625	10 172	9 180	21 169	2%	21%
Total dépenses en capital, prix constants 2015	23 700		24 597	5 913	10 619	9 436	21 169	-1%	-11%
Part des dépenses en capital financées sur ressources extérieures	62,2%		39,6%	0,0%	0,0%	9,8%	53,3%		
Ensemble dépenses courantes et investissement									
En millions de FCFA courants	145 218		234 517	215 697	239 140	261 198	304 869	10%	110%
En millions de FCFA constants de 2015	196 575		257 860	226 727	249 631	268 479	304 869	6%	55%
dont sur ressources extérieures (ABS+BSI) prix courants	30 415		19 969			904	15 583	-8%	-49%
dont sur ressources extérieures (ABS+BSI) prix constants	41 171		21 956			929	15 583	-11%	-62%
Part des dépenses totales financées sur ressources extérieures	20,9%		8,5%	0,0%	0,0%	0,3%	5,1%		

Source : Comptes administratifs 2009 à 2015, Ministère de l'Economie et des Finances et RESEN 2010

Notes : ABS : Appui budgétaire sectoriel, BSI : Budget spécial investissement

Dans l'ensemble, il apparaît que le financement public total de l'éducation s'élève à 304,9 milliards de FCFA en 2015, avec 283,7 milliards de FCFA exécutés pour les dépenses courantes et de 21,2 milliards de FCFA exécutés comme dépenses d'investissement. Comparativement à la situation en 2008, cela représente une hausse des dépenses publiques totales d'éducation, d'environ 6% en moyenne par an en termes réels. Cette dynamique mérite néanmoins d'être nuancée, dans la mesure où si l'ensemble des dépenses publiques d'éducation (courantes et investissement) ont globalement progressé, les dépenses d'investissement ont connu quant à elles une baisse annuelle d'environ 1% en moyenne en termes réels, du fait notamment du retrait des PTF du mécanisme d'appui budgétaire sectoriel (ABS) en raison de la crise que le pays a traversée. Les chiffres indiquent d'ailleurs qu'en 2015, la part des dépenses publiques totales financée sur ressources extérieures a diminué jusqu'à 5,1% contre environ 21% en 2008.

Le tableau n°3.1 permet également de constater que les dépenses courantes constituent la principale partie des dépenses publiques totale d'éducation (93 % en 2015), et celles-ci ont enregistré une forte croissance entre 2008 et 2015, en passant de 172,9 à 283,7 milliards de FCFA constants, ce qui correspond à une augmentation annuelle moyenne de 6% sur la période. La hausse des dépenses courantes aura été tirée par plusieurs facteurs dont les principaux sont le transfert des ressources financières aux collectivités territoriales, dans le cadre de la décentralisation de l'école au Mali, dont le lancement en 2010 a été suivi par l'affectation d'un nombre important de personnel au niveau de services déconcentrés en vue d'accompagner l'exercice des nouvelles compétences au niveau des CT.

En ce qui concerne les dépenses d'investissement, celles-ci ont été financées à la fois sur les ressources propres de l'Etat et sur financements extérieurs. En 2015, l'ensemble de dépenses d'investissement s'élève à 21,2 milliards de FCFA dont 9,9 milliards de FCFA sur ressources propres et 11,3 milliards de FCFA sur ressources extérieures. Bien que généralement de nature erratique, les dépenses d'investissement ont connu une grande baisse sur la période 2008 – 2015 notamment dans sa partie financée par l'aide extérieure, au point où les budgets exécutés des années 2012, 2013 et 2014 n'ont enregistré aucun appui extérieur du fait du retrait des PTF du mécanisme d'appui sectoriel.

Cette vue d'ensemble de la dynamique des dépenses publiques d'éducation sur la période 2008-2015 peut être examinée par rapport aux différents ministères en charge du secteur afin d'apprécier les marges possibles d'amélioration de chaque ministère dans l'exécution des dépenses publiques d'éducation.

3.1.2.2- Plus de trois quart des dépenses publiques totales d'éducation sont exécutées par le MEN, avec un quasi-triplement du poids des services déconcentrés et des collectivités territoriales dans les dépenses exécutées

En s'intéressant avant tout à l'exécution globale des dépenses totales d'éducation au regard des crédits votés pour le secteur, on constate d'une manière générale que le taux d'exécution reste relativement plus élevé pour les dépenses courantes comparativement aux dépenses en capital. En effet, comme l'indique le graphique n°3.1 ci-après, le taux d'exécution varie entre 94% et 101% entre 2009 et 2015 lorsqu'on considère les dépenses courantes, et ces taux sont quasi-systématiquement un peu plus élevés que ceux obtenus avec les dépenses en capital.

Graphique n°3.1 : Evolution du taux d'exécution par rapport aux crédits votés des dépenses d'éducation entre 2009 et 2015, pourcentages

Source : Comptes administratifs 2009 à 2015, Ministère de l'Economie et des Finances

Si on cible à présent, la répartition des dépenses exécutées par les principaux ministères en charge des services éducatifs et de formation, il apparait du tableau n°3.2 ci-après que l'essentiel des dépenses d'éducation est exécutée au niveau du ministère de l'éducation nationale (MEN). Cela n'est pas très surprenant dans la mesure où ce ministère regroupe à lui seul les niveaux d'enseignement préscolaire, l'éducation spéciale, les deux cycles de l'enseignement fondamental, le secondaire général, le secondaire technique et professionnel, l'enseignement normal ainsi que le non formel. Ce ministère a ainsi exécuté 242,4 milliards de FCFA en 2015, soit environ 79,5% de l'ensemble des dépenses publiques d'éducation.

Tableau n°3.2 : Evolution de la répartition des dépenses publiques d'éducation entre les différents ministères en charge des services d'éducation et de formation, 2009 – 2015, en millions de FCFA et en pourcentages

En millions de FCFA	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
MEN	193 641	186 868	197 949	182 598	192 052	209 519	242 387
MEFP*	0	48	200	400	281	378	233
MESRS	55 004	44 916	59 711	43 729	57 298	58 582	62 249
Ensemble	248 644	231 832	257 860	226 727	249 631	268 479	304 869
En pourcentages							
MEN	77,9	80,6	76,8	80,5	76,9	78,0	79,5
MEFP*	0,0	0,02	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
MESRS**	22,1	19,4	23,2	19,3	23,0	21,8	20,4
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Comptes administratifs 2009 à 2015, Ministère de l'Economie et des Finances

Note: (*) seulement les dépenses relatives aux services centraux de la FP au MEFP. (**) Y compris les dépenses pour la recherche scientifique ainsi que celles relatives aux bourses des étudiants maliens à l'étranger. (***) De 2009 à xxx, des changements institutionnels sont intervenus portant notamment sur les portefeuilles ministériels. Le Ministère de l'Education Nationale de Base, de l'Alphabétisation et des Langues Nationales (MEBALN) a été remplacé par le Ministère de l'Education, de l'Alphabétisation et des Langues Nationales (MEALN) en 2009. En xxx, le Ministère des Enseignements Secondaire et Supérieur a été scindé pour donner lieu au Ministère de l'éducation nationale (MEN) regroupant l'enseignement fondamental et le secondaire, tandis que les activités relatives à l'enseignement supérieur sont à présent gérées par le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS).

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique (MESRS) vient en seconde position avec un budget exécuté estimé à 62,2 milliards de FCFA en 2015, ce qui correspond à environ 20,4% de l'ensemble des dépenses publiques d'éducation. Les dépenses publiques relatives à la formation professionnelle logées au niveau du MEFP (ministère de l'emploi et de la formation professionnelle) ont représenté près de 233 millions de FCFA en 2015, soit 0,1% des dépenses publiques totales consacrées à l'éducation.

Toutefois, la structure du budget de l'éducation telle que discutée précédemment ne correspond véritablement pas à la réalité de son exécution surtout au niveau du MEN. En effet, en lien avec la déconcentration et la décentralisation de l'école au Mali, l'essentiel des dépenses d'éducation et de formation sont à présent gérées et exécutées au niveau des collectivités territoriales (CT), les régions, les cercles et les communes étant à présent au centre de l'exécution des dépenses publiques d'éducation. Ainsi, il est utile et plus approprié d'apprécier l'évolution de la répartition des dépenses publiques d'éducation en séparant les services centraux, déconcentrés et décentralisés et les dépenses allouées aux établissements d'enseignement dans les différentes régions du Mali. A ce titre, le tableau n°3.3 ci-dessous

présente l'évolution des dépenses exécutées par le MEN selon la structure réelle de l'exécution budgétaire.

On peut y noter tout d'abord qu'en 2015, la structure des dépenses publiques est telle que seulement 4,4% du budget du MEN est exécuté au niveau central principalement pour le personnel et les frais de fonctionnement de services centraux et autres directions nationales y rattachées. Les 95,6% restant des dépenses exécutées le sont au niveau des CT et des services déconcentrés.

Tableau n°3.3 : Evolution des dépenses exécutées du MEN, en millions de FCFA constants et en pourcentages, 2009-2015.

En millions de FCFA	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2009-2015
Services centraux*	5 064	8 573	12 459	9 569	14 669	8 991	10 695	111%
Services déconcentrés et CT	10 282	12 328	25 934	26 500	24 439	29 096	34 229	233%
Etablissements	178 295	165 967	159 557	146 528	152 944	171 432	197 463	11%
Ensemble	193 641	186 868	197 949	182 598	192 052	209 519	242 387	25%
<u>En pourcentage</u>								
Services centraux*	2,6	4,6	6,3	5,2	7,6	4,3	4,4	
Services déconcentrés et CT	5,3	6,6	13,1	14,5	12,7	13,9	14,1	
Etablissements	92,1	88,8	80,6	80,2	79,6	81,8	81,5	
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Source : Comptes administratifs 2009 à 2015, Ministère de l'Economie et des Finances

Notes : *Cabinets, directions nationales, et services rattachés

Le tableau n°3.3 permet également de constater le poids de plus en plus important de services déconcentrés et des CT dans le budget de l'éducation. Comptant pour 5,9% des dépenses exécutées dans les niveaux d'enseignement pré universitaires en 2009, la part exécutée par les CT et services déconcentrés est montée à 14,6% des dépenses publiques en 2015, ce qui correspond à un quasi-triplement du poids des services déconcentrés et des CT dans l'exécution budgétaire sur la période. Si cette évolution se justifie par le recrutement d'un nombre important de personnel administratif et autres frais de fonctionnement en vue d'accompagner le transfert de responsabilités et compétences aux CT, il sera essentiel pour la gestion du système éducatif de veiller à ce que le poids engendré par ce transfert de compétences ne devienne trop lourd pour un développement efficient du système éducatif malien.

Quant à la part du budget de l'éducation destiné aux activités d'enseignement (rémunération personnel, frais de fonctionnement, cantines et autres dépenses sociales), il ressort qu'elle a connu une certaine baisse sur la période, en passant de 92,1% des dépenses exécutées en 2009 à 81,5% des dépenses exécutées en 2015. Cela ne signifie pas pour autant que les dépenses exécutées ont diminué en volume, dans la mesure où le budget exécuté au sein des établissements d'enseignement a augmenté de 18% sur la même période.

Il peut être intéressant d'affiner les analyses en examinant comment les dépenses exécutées au niveau des services déconcentrés, des collectivités territoriales et des établissements se répartissent selon les différentes régions administratives du pays. Les calculs effectués sont indiqués en annexe n°3.1. Il apparaît que les dépenses exécutées en dehors des services centraux sont majoritairement concentrées dans les 5 régions suivantes qui totalisent à elles seules près de 80% de l'exécution en 2015 : Bamako (23%), Koulikoro (17,6%), Sikasso

(16,6%), Ségou (12,1%) et Kayes (11,8%). L'ensemble Tombouctou, Gao et Kidal ne compte que pour environ 10% des dépenses exécutées. Ces données brutes ne permettent cependant pas de conclure à des disparités régionales dans l'allocation des ressources publiques d'éducation. Il faudrait sans doute confronter ces chiffres avec les besoins éducatifs de chaque région avant de conclure. Le chapitre 6 de ce rapport reviendra sans doute sur les questions de disparités régionales, mais au regard de ces chiffres, on sait au moins déjà les régions vers lesquelles vont davantage les dépenses d'éducation.

3.1.2.3- Près de 60% des dépenses courantes du secteur sont allouées à la rémunération du personnel

L'examen des dépenses courantes d'éducation permet de les répartir en cinq grands groupes de dépenses, à savoir i/- la rémunération du personnel, ii/- les subventions aux établissements privés, iii/- les dépenses de matériels pédagogiques, iv/- les dépenses sociales, et v/- les autres dépenses courantes appelées également les dépenses en biens et services. Le tableau n°3.5 et le graphique n°3.2 ci-après présentent l'évolution de ces différentes catégories de dépenses courantes à prix constant de 2015, ainsi que les répartitions correspondantes.

Tableau n°3.5 : Evolution des dépenses courantes par nature de dépenses, 2010-2015, en millions de FCFA constants de 2015.

	Etablissements				Dépenses sociales		Gestion et supervision du système				Ensemble
	Rémun. personnel	Subvent. privés	Matériel pédago.	Autres dépenses courantes	Bourses	Cantine, internat, etc.	Administration centrale		Administration déconcentrée		
							Personnel	Autres dépenses courantes	Personnel	Autres dépenses courantes	
2010	101 533	15 956	23 410	8 195	20 286	2 357	4 971	10 103	5 317	6 152	198 279
2011	101 582	21 518	27 856	12 623	22 233	4 378	3 894	13 286	18 583	7 310	233 264
2012	103 866	21 571	18 028	3 910	28 642	5 240	3 578	9 477	19 097	7 404	220 814
2013	115 729	23 037	15 564	8 242	29 106	5 098	3 621	14 622	17 042	6 951	239 012
2014	123 038	24 350	21 740	10 253	29 689	8 138	3 436	9 304	20 635	8 461	259 043
2015	143 928*	25 605	17 318	10 175	30 429	8 093	3 903	10 149	21 518	12 580	283 699*
TAAM* 2010-2015	7,5%	6,2%	-0,9%	16,8%	26,5%	22,6%	0,4%	2,8%	33,2%	17,9%	6,2%
Evolution* 2010-2015	54,7%	43,8%	-5,3%	153,3%	309,4%	239,4%	2,7%	18,1%	458,1%	169,0%	43,4%

Source : Comptes administratifs 2009 à 2015, Ministère de l'Economie et des Finances

Notes : (*) ces chiffres sont légèrement supérieurs à ceux présentés dans la partie 2 de ce chapitre du fait que ces derniers sont purgés des effectifs détachés hors secteur de l'éducation mais émergeant sur le budget du MEN (voir tableaux 3.12 à 3.14)

Graphique n°3.2 : Evolution en pourcentages de la répartition des dépenses courantes d'éducation entre 2010 et 2015.

Source : Comptes administratifs 2009 à 2015, Ministère de l'Economie et des Finances

En s'intéressant tout d'abord au graphique n°3.2, il apparaît sans surprise qu'une **part majoritaire des dépenses publiques courantes est allouée à la rémunération du personnel** : près de 60% des dépenses courantes pour l'ensemble du système en 2015. Cette part, bien que fluctuante, semble être en légère hausse puisqu'elle était estimée à 56,4% en 2009. Toutefois, afin de mieux apprécier l'évolution des dépenses relatives à la rémunération

du personnel, il est utile de désagréger ce poste de dépense selon le lieu d'affectation du personnel à savoir l'établissement, l'administration centrale et l'administration déconcentré (y compris le personnel des CT). Cela est effectué dans le tableau n°3.5. On s'aperçoit qu'en 2015, **la rémunération pour le personnel administratif au niveau déconcentré a connu l'évolution la plus importante**. En effet, comptant pour seulement 3,8 milliards de FCFA en 2009, ce poste de dépenses s'est élevé à 21,5 milliards de FCFA en 2015, soit un accroissement moyen annuel de 33,2%. Sur la même période, la rémunération du personnel de l'administration centrale est restée en revanche quasi-stable, puisque ce poste de dépenses a augmenté à un rythme moyen de 0,4% par an pour atteindre 3,9 milliards de FCFA en 2015, soit 2% de la masse salariale totale.

Le graphique n°3.2 permet aussi de constater que les subventions représentent environ 9% de l'ensemble des dépenses courantes en 2015, la majeure partie de ces subventions étant des subventions accordées aux établissements d'enseignement privés dans le cadre de la politique d'orientation des effectifs de l'Etat. Si le poids des subventions dans le total des dépenses courantes est resté presque stable autour de 9% sur la période, l'évolution en volume montre en revanche les subventions ont augmenté en moyenne de 6,2% par an, ce qui n'est pas sans susciter de questionnement quant à l'avenir de la politique publique d'orientation dans le privé.

Les dépenses allouées au matériel pédagogique semblent quant à elles avoir connu une évolution quelque peu différente de celles des autres postes de dépenses courantes. En 2015, ce poste de dépenses a représenté 6,1% des dépenses courantes (soit 17,3 milliards de FCFA), contre 11,8% en 2010. Cette baisse, estimée à 0,9% en moyenne par an, est sûrement à mettre en lien la crise qui a entraîné le retrait des PTF du mécanisme d'ABS dont le financement du matériel pédagogique notamment les manuels scolaires, de formation et d'investissements étaient des postes clés.

3.1.2.4- Un financement extérieur en baisse pour le secteur de l'éducation et de la formation, notamment en raison de la crise

Le tableau 3.6 ci-dessous tente de récapituler l'évolution des financements extérieurs alloués à l'éducation. Il ressort qu'en 2015, l'ensemble des financements extérieurs au secteur de l'éducation s'élève à 36,6 milliards de FCFA, soit environ 11,3% de l'ensemble des dépenses totales de l'Etat et de l'extérieur. Il faut cependant relever que la situation actuelle représente une baisse non négligeable par rapport à la période avant la crise, dans la mesure où l'appui extérieur montait déjà jusqu'à 35,6% de l'ensemble des dépenses totales de l'Etat et de l'extérieur en 2008, mais a connu une chute brusque à partir de 2012. Cette chute doit certainement être mise en lien avec l'instabilité politico-institutionnel qui a secoué le pays, ce qui a conduit presque tous les partenaires à se retirer du mécanisme d'appui direct au budget de l'éducation, en lui préférant des appuis ponctuels sous forme d'aide projets. Ainsi, depuis 2012, l'essentiel de l'aide extérieure au secteur de l'éducation passe par ce canal, ce qui n'a pas été pas sans conséquence sur le financement public de l'éducation.

Tableau n°3.6 : Evolution des dépenses d'éducation sur financement extérieur, en millions de FCFA et pourcentages, 2008-2015

	Financements extérieurs inscrits au budget de l'Etat (en millions de FCFA)			Autres financements extérieurs: appui projets hors Loi de finances	Ensemble (en millions de FCFA)		En % des dépenses totales (publiques + extérieures) d'éducation	En % du PIB	Education en % de l'ensemble des financements extérieurs
	Appui budgétaire sectoriel (ABS)	Budget spécial investissement (BSI)	Ensemble		Prix courants	Prix constants de 2015			
2008	19 520	10 894	30 415	33 163	63 578	86 062	35,6%	1,5%	18%
2009	9 897	13 897	23 794	24 708	48 502	62 424	22,3%	1,0%	15%
2010	9 271	9 548	18 820	27 996	46 816	57 732	21,7%	0,9%	12%
2011	11 107	8 862	19 969	14 109	34 077	37 469	13,7%	0,6%	9%
2012	-	-	-	1 080	1 080	1 135	0,5%	0,0%	6%
2013	-	-	-	1 317	1 317	1 375	0,5%	0,0%	3%
2014	-	904	904	14 241	15 145	15 567	5,5%	0,2%	5%
2015	4 291	11 292	15 583	21 103	36 686	36 686	11,3%	0,5%	6%

Source : Comptes administratifs 2009 à 2015, Ministère de l'Economie et des Finances et différents rapports de revue sectorielle, rapports de suivi technique et financier (RSTF) 2009-2015.

Cela dit, indépendamment du mécanisme de financement préféré par les partenaires, l'environnement politico-institutionnel qui a prévalu au Mali pendant les 5/6 dernières années n'as pas été propice à la coopération technico-financière avec les bailleurs dans le secteur de l'éducation dans la mesure où justement l'incertitude créée par la crise a mis un frein à de nombreux projets d'investissement, en cours ou envisagés, qui constituaient l'essentiel de l'appui extérieur. Par ailleurs, une bonne partie de l'appui extérieur au Mali aurait été réorientée vers les secteurs de la sécurité et du maintien de la paix pour faire face aux urgences dans ces secteurs.

3.1.2.5- Une contribution significative des ménages et non négligeable des entreprises au financement de l'éducation et de la formation

- **Les dépenses des ménages**

En raison des besoins toujours grandissants en termes d'expansion qualitative et quantitative de leurs systèmes éducatifs, le gouvernement malien, à l'instar des gouvernements des autres pays africains, doit mobiliser davantage plus de ressources et les utiliser de manière efficiente. Dans ce contexte, la contribution des ménages au financement de l'éducation est d'une importance capitale, notamment lorsqu'elle est modulée de façon à permettre un partage de coûts entre l'Etat et les familles qui soit raisonnable, efficace et équitable. Connaître la nature et le niveau des dépenses des ménages en éducation et le poids de celles-ci dans les dépenses totales des familles apparait donc utile pour guider les politiques éducatives telles que la gratuité de l'école, le ciblage de bourses aux plus nécessiteux, l'accès à l'école pour les filles ou les exclus, etc.

Le tableau 3.7 ci-après présente les dépenses moyennes supportées par les ménages maliens par enfant et par niveau d'enseignement en 2015, estimées à partir des données de l'enquête EACI conduite en 2014.

Tableau n°3.7 : Dépenses d'éducation effectuées par les familles par enfant, par niveau d'enseignement et par type d'établissement, valeurs estimées en 2015.

	Précolaire	Fondamental 1er cycle	Fondamental 2nd cycle	Secondaire général	EFTP	Supérieur
Public	6 538	6 661	9 822	12 886	17 239	58 719
Privé religieux	57 938	22 334	27 648	72 683	108 825	248 091
Privé laïc		50 718	79 702			
Communautaire	4 005	9 274	6 609			
Ensemble	34 440	13 687	17 857	25 941	41 575	83 534
Indice : Fondamental 1 ^{er} cycle =1	2,5	1,0	1,3	1,9	3,0	6,1

Source: Estimations des auteurs sur base de l'enquête auprès des ménages EACI 2014

Il apparaît que les dépenses globales effectuées par les ménages pour l'éducation d'un enfant varient en moyenne de 13 687 FCFA au niveau du fondamental 1^{er} cycle à 83 534 FCFA au niveau de l'enseignement supérieur. Par ailleurs, comparativement au coût supporté dans le 1^{er} cycle du fondamental, il ressort que les ménages dépensent par enfant environ 2,5 fois plus dans le préscolaire ; 30% plus dans le 2nd cycle du fondamental ; quasiment le double dans le secondaire général ; un peu plus du triple dans l'EFTP et plus de 6 fois plus dans le supérieur.

Il faut toutefois relever que le coût supporté n'est pas le même d'un type d'enseignement à un autre. De fait, il n'est pas très surprenant de constater que les dépenses effectuées par enfant dans le privé est systématiquement plus élevées que dans le public et le communautaire. En considérant le préscolaire par exemple, si les familles dépensent en moyenne 57 938 CFA pour un enfant scolarisé dans le privé, ce montant descend à 6 538 FCFA au public et à 4 000 FCFA dans le préscolaire communautaire. De même, dans le fondamental, la dépense moyenne par enfant s'élèvent à 50 718 FCFA et 79 702 FCFA respectivement pour le 1^{er} et 2nd cycles dans le privé, contre 6 661 FCFA et 9 822 FCFA dans le public. En outre, la dépense par élève est plus élevée au supérieur privé où elle atteint 248 091 FCFA contre 58 719 FCFA pour un étudiant inscrit dans une université publique.

Le graphique n°3.3 récapitule les principaux postes de dépenses effectuées par les familles pour l'éducation de leurs enfants. Globalement, pour tous les niveaux d'enseignement confondus, il apparaît que les frais de scolarité représentent le poste de dépenses le plus important pour les ménages. Ce poste de dépenses représente en effet 53% des dépenses totales effectuées par les ménages dans le 1^{er} cycle du fondamental et monte jusqu'à 82% dans le préscolaire. Les fournitures constituent le 2nd poste le plus important, puisque leur poids dans les dépenses d'éducation effectuées par les ménages varient entre 14,3% dans le préscolaire et 38,7% dans le 2nd cycle du fondamental. Quant au reste de dépenses effectuées par les ménages (cantine, transport et hébergement), elles semblent être plus prépondérantes aux niveaux d'enseignement post-fondamental où ce poste de dépenses peut représenter jusqu'à un quart du total des dépenses d'éducation des ménages dans le secondaire technique et dans le supérieur.

Graphique n°3.3 : Répartition de la dépense moyenne des familles maliennes par enfant scolarisé selon le type de dépenses et niveau d'enseignement, 2015, pourcentages

Source: Estimations des auteurs sur base de l'enquête auprès des ménages EACI 2014

Enfin, l'ensemble de ces résultats permet de faire au moins deux constats intéressants. Le premier est que malgré la politique de gratuité dans le public, les familles maliennes sont

encore à ce jour contraintes de s'acquitter des frais de scolarités non négligeable, estimées comme déjà indiqué plus avant à 6 661 FCFA dans le 1^{er} cycle du fondamental et à 9 822 FCFA dans le 2nd cycle. Le second constat est que les fournitures scolaires représentent une portion non-négligeable des dépenses des familles, ce qui pourrait constituer un frein potentiel à l'accès ou à la qualité des apprentissages.

Le graphique n°3.4 présente le poids des dépenses d'éducation des ménages dans les dépenses nationales totales d'éducation (Etat et familles), et permet de constater que les familles maliennes contribuent considérablement au financement de l'éducation.

Graphique n°3.4 : Part en % de la contribution des ménages dans les dépenses nationales totales (Etat et Ménages) pour l'éducation, 2015, pourcentages

Source: Cf. annexe n°3.3. Notes : (*) y compris l'EFTP

Les familles maliennes ont en effet dépensé environ 72 milliards de FCFA en 2015 (voir annexe n°3.3) pour la scolarisation de leurs enfants aux différents niveaux d'enseignement dans le public, le privé et le communautaire, soit environ 20,3% de la dépense nationale totale d'éducation (Etat et familles).

Cependant, cette contribution des ménages varie selon les niveaux d'enseignement : 50,4% au préscolaire ; 22,1% dans le 1^{er} cycle du fondamental ; 18,5% dans le 2nd cycle du fondamental ; 13,4% dans le secondaire ; et 9,2% dans le supérieur. La mise en regard de ces estimations avec celles faites en 2008 montre que la structure du partage de coût entre l'Etat et les familles n'a pas significativement changé. Cela dit, le constat général est que les ménages prennent en charge un poids relativement plus important aux cycles inférieurs de l'enseignement (préscolaire, fondamental), comparativement aux niveaux post-fondamental. Cet état des choses va à l'encontre d'une distribution équitable de ressources publiques où l'Etat est appelé à contribuer relativement plus aux niveaux bas du système – auxquels l'intérêt général est plus élevé et l'intérêt individuel moindre – et relativement moins aux niveaux supérieurs où l'intérêt individuel devient beaucoup important.

Graphique n°3.5 : Comparaison internationale du poids de la contribution des ménages dans les dépenses nationales totales (Etat + Ménages) d'éducation.

Source : Base d'indicateurs du Pôle de Dakar de l'IPE pour les pays comparateurs et tableau 3.9 pour le Mali

Une mise en perspective avec d'autres pays d'Afrique disposant d'un niveau de revenu comparable montre que le Mali se positionne en deçà de la moyenne de pays 11 pays comparateurs en termes de la contribution des ménages au financement de l'éducation où cette contribution est estimée à 34%.

- **Les dépenses des entreprises via le fonds FAFPA**

Depuis 1997, le gouvernement malien en partenariat avec le Conseil National du patronat a mis sur pied un fonds d'appui à la formation professionnelle et à l'apprentissage (FAFPA). Le FAFPA finance principalement la formation professionnelle continue qualifiante des « actifs » - i.e. personnel en cours d'emploi – mais aussi l'apprentissage des jeunes déscolarisés et non-scolarisés en prenant en charge tout ou une partie des frais de formation, les stages en entreprises ou même l'équipement des centres de formation. Placé sous la tutelle du MEFP, ce fonds tire ses ressources principalement des recettes de la Taxe de la formation professionnelle (TFP) dont le taux est établi à 2% de la masse salariale dans toutes les entreprises astreintes à la tenue d'une comptabilité régulière mais aussi de contributions par les bénéficiaires de l'appui du FAFPA (promoteurs), des dons et de subventions diverses. Rappelons que l'Etat malien finance également le FAFPA à travers une subvention de fonctionnement dont le montant est comptabilisé dans les dépenses courantes du MEFP.

Graphique n°3.6 : Evolution des ressources exécutées pour la formation professionnelle et l'apprentissage sur base de la taxe professionnelle, 2009-2015, en millions de FCFA de 2015.

Source : Direction générale du FAFPA, MEFP

En 2015, les dépenses relatives à la formation professionnelle et à l'apprentissage sur les fonds de la TFP ont représenté environ 3,2 milliards de FCFA, un montant qui semble être en nette augmentation, comme le montre le graphique 3.6 ci-après, suite notamment à l'amélioration du taux de recouvrement de la TFP.

3.1.2.6- Consolidation de dépenses exécutées pour l'éducation par toutes les sources de financements

En guise de synthèse, le tableau n°3.10 ci-après met en regard les contributions des différents financeurs de l'éducation et de la formation, notamment pour les années 2008 et 2015. On peut y noter qu'en 2015, l'ensemble de sources de financement s'élève à 401 milliards de FCFA, dont 72% pris en charge par l'Etat malien sur ressources propres, suivi des familles qui contribuent à hauteur de 18% de l'ensemble dépenses d'éducation tandis que les partenaires au développement contribuent au financement de l'éducation à hauteur de 9% de l'ensemble. Quant à la contribution des entreprises via la taxe de formation professionnelle, elle compte pour 1% du total.

Tableau n°3.10 : Montants et distribution de la contribution des différents financeurs pour le secteur de l'éducation en 2015, millions de FCFA

	2008			2015	
	Dépenses totales en FCFA courants	Dépenses totales en FCFA de 2015	Part dans le total, %	Dépenses totales en FCFA	Part dans le total, %
Etat Malien (sur ressources propres) **	114 804	155 404	56%	289 286	72%
Extérieur	63 578	86 062	31%	36 686	9%
<i>via budget de l'Etat (ABS+BSI)</i>	30 415	41 171	15%	15 583	4%
<i>hors budget de l'Etat (appui projets)</i>	33 163	44 892	16%	21 103	5%
Ménages (parents d'élèves)	24 694	33 427	12%	72 433	18%
Entreprises : taxe professionnelle (FAFPA)	1 402*	1 898	1%	3 183	1%
Ensemble	204 478	276 792	100%	401 589	100%

Sources : Consolidation à partir de sources multiples : Direction générale du FAFPA, MEFP ; enquête auprès des ménages EACI 2014 et données sur les dépenses publiques exécutées issues des Comptes administratifs du Ministère de l'Economie et des Finances et différents rapports de suivi technique et financier (RSTF).

Notes : (*) Gouvernement central et CT. Ce tableau n'inclut pas les dépenses des CT sur ressources propres faute de la disponibilité d'information statistique sur ces fonds. (**) Il s'agit en effet des recettes de la TFP pour l'année 2009.

Par rapport à l'année 2008, la structure du financement de l'éducation au Mali aura changé de manière visible puisque le financement de l'Etat sur ressources propres représentait 56% tandis que la part des PTF comptait pour 31% et celle des ménages, 12%.

3.2- Analyse détaillée des dépenses courantes pour 2015

Au-delà de l'évolution des financements publics, privés et extérieurs mobilisés pour le secteur de l'éducation et de la formation analysée dans la section précédente, il s'agit dans cette section de s'intéresser à une analyse encore plus détaillée des dépenses publiques courantes pour le secteur de l'éducation pour l'année 2015. L'enjeu est de permettre d'une part d'avoir une vision assez précise de l'allocation intersectorielle des dépenses courantes, et de leurs répartitions entre les dépenses engagées au niveau des établissements et celles effectuées au niveau de la gestion et de la supervision du système (administration centrale et déconcentrée). Cela permettra d'autre part de séparer le plus précisément possible les dépenses courantes entre les dépenses salariales, les dépenses de fonctionnement, les subventions ainsi que des dépenses sociales. Ces dépenses sont confrontées, pour ce qui concerne la masse salariale, aux effectifs de personnels qu'elles permettent de financer afin d'établir les niveaux de rémunération moyenne annuelle selon les différentes catégories et statuts de personnel actuellement en poste.

Ce travail se base sur une confrontation de sources multiples émanant de différents services à savoir la Direction Générale du Budget (DGB) et le Bureau Central de la Solde (BCS) pour les informations salariales concernant le personnel des CT et de l'Etat, les Directions des Ressources Humaines (DRH) de différents ministères en charge de l'éducation et de la formation pour les informations sur les effectifs de personnel, la Cellule de Planification et Statistiques (CPS) pour les annuaires scolaires.

3.2.1- Reconstitution des dépenses courantes et des effectifs de personnel

3.2.1.1- Le personnel et la masse salariale pour l'ensemble du secteur

Le tableau n°3.11 reconstitue, pour les 3 ministères en charge de l'éducation et de la formation, une première synthèse de l'ensemble des effectifs émergeant sur le budget de l'Etat et la masse salariale correspondante dans les différentes localisations où celle-ci est consommée : établissement, administration centrale et administration déconcentrée. Concernant le personnel, leur fonction et leur statut sont également considérés en distinguant d'une part les enseignants des non-enseignants, et d'autre part, les fonctionnaires et les contractuels de l'Etat et des CT avec des enseignants communautaires (ECOM). On arrive à reconstituer ainsi un tableau complet sur combien de personnes font quoi dans l'ensemble du système éducatif malien, à quel niveau d'enseignement et combien cela coûte à l'Etat pour l'année 2015.

Tableau n°3.11 : Personnel émergeant sur le budget de l'Etat et masse salariale correspondante (en millions de FCFA), 2015.

	Etablissements				Administration		Ensemble
	Enseignants		Non-enseignants	Total Etablissements	Centrale	Déconcentrée	
	Fonctionnaires et contractuels de l'Etat et des CT	ECOM, vacataires, et autres personnels d'encadrement					
Effectifs	48 765	15 336	886	64 987	1 774	6 536	73 297
MEN	46 884	15 336	196	62 416	1 054	6 504	69 974
MEFP*					53	32	85
MESRS	1 881		690	2 571	667		3 238
Masse salariale (en millions de FCFA)	137 028	3 451	1 784	142 263	5 417	20 583	168 263
<i>Salaires de base y c primes et heures supplémentaires</i>	<i>133 546</i>	<i>3 451</i>	<i>1 784</i>	<i>138 781</i>	<i>5 417</i>	<i>20 583</i>	<i>164 781</i>
MEN	111 487	3 451	291	115 228	3 243	20 522	138 993
MEFP				0	101	61	162
MESRS	22 059		1 494	23 552	2 074	0	25 626
<i>Arriérées et régularisations de salaires</i>	<i>3 482</i>			<i>3 482</i>			<i>3 482</i>
MEN	3 482			3 482			3 482

Sources : Reconstitution des effectifs à partir de fichiers du personnel obtenus aux services DRH du MEN, MEFP et du MESRS ainsi que des annuaires statistiques

Notes : * = Les centres de formation professionnelle n'ont de personnel enseignant permanent recruté et émergeant sur le budget de l'Etat. Un contrat de prestation de services annuel est signé avec une société qui met à disposition le personnel d'encadrement.

Une lecture globale du tableau montre que le secteur de l'éducation employait en 2015 environ 73 297 agents rémunérés ou subventionnés sur le budget de l'Etat. Parmi ceux-ci, 64 101 (soit 87,4% des effectifs totaux) sont des enseignants à la craie, 886 (soit 1,2% des effectifs) sont des non-enseignants composés essentiellement de personnel administratif et d'appui exerçant dans les établissements. Le reste est composé de 1174 personnel des services administratifs au niveau central et 6536 agents de services déconcentrés (y compris les CT) correspondant respectivement à 2,5% et 9,2% de l'ensemble du personnel.

Cette structure globale est toutefois hétérogène selon les statuts de personnel en poste dans les différents ministères en charge de l'éducation et de la formation. Le Ministère de l'éducation nationale (MEN) regroupe à lui seul 69 9743 agents, soit 95,4% du personnel œuvrant dans le secteur de l'éducation payé ou subventionnée par l'Etat. En termes de statut contractuel, le

personnel du MEN est composé essentiellement des fonctionnaires et des contractuels de l'Etat et des CT estimés à 54 638 agents en 2015 tandis que 15 336 enseignants communautaires (ECOM) et animateurs des centres non-formels rémunérés sur subventions de l'Etat interviennent dans les écoles communautaires et les centres non-formel. Cette dernière catégorie de personnel est appelée à disparaître puisqu'en cours de reversement en fonctionnaires des CT.

Le MESRS compte 3 238 agents, soit 4,4% de l'ensemble du personnel du secteur de l'éducation, réparti en 2 571 exerçant dans les établissements d'enseignement supérieur publics et 667 agents exerçant au niveau des services centraux et directions nationales rattachés au MESRS y compris la recherche scientifique. Le personnel des établissements est constitué à 73% d'enseignants (1 881) et 27% (690) d'agents chargés administratifs et d'appui (qui peuvent ou non avoir un statut d'enseignant, mais n'en n'exerce pas la fonction). Quant au MEFP qui, dans ses attributions relatives à la formation professionnelle, gère 4 établissements de formation professionnelle, il emploie environ 85 agents dont 53 pour les services centraux et 32 pour au niveau déconcentré.

L'incidence financière pour le gouvernement malien en termes de masse salariale pour le personnel du secteur de l'éducation et de la formation en 2015 s'élève à 168,2 milliards de FCFA dont 140,4 milliards (soit 83,4%) correspondent à la rémunération des enseignants à la craie, 1,7 milliards (1,1%) à celle du personnel non-enseignant dans les établissements et 26,0 milliards de FCFA (15,5%) correspondant à la rémunération du personnel administratif des services centraux et déconcentrés et des CT.

En termes de portefeuilles ministériels, l'incidence financière du personnel du MEN s'élève à 138,9 milliards de FCFA (soit 82,5% de la masse salariale totale) tandis que le MESRS, dont le personnel représente 4,5% de l'ensemble du secteur, représente 25,6 milliards de FCFA en salaires soit 15,3% de la masse salariale totale. Notons également que la régularisation salariale à titre d'arriérés a représenté 3,4 milliards de FCFA en 2015. Les paragraphes qui suivent reviennent sur chacun de ces éléments d'une manière détaillée par niveaux d'enseignement.

3.2.1.2- Le personnel et la masse salariale par niveau d'enseignement

Le tableau n°3.12 ci-dessous reprend les éléments précédents qu'il organise par niveau d'enseignement et type d'établissement (public, privé, communautaire) et donne davantage d'information concernant les statuts contractuels du personnel notamment ceux en postes au sein des établissements. Ces éléments sont essentiels en termes de politique éducative puisqu'en permettant l'estimation la plus précise possible du coût réel pour l'Etat malien des différentes catégories de personnel, ils rendent possible par exemple des discussions objectives sur le coût salarial du personnel.

Tableau n°3.12 : Reconstitution des dépenses courantes exécutées par type de dépenses, et reconstitution du nombre de personnels rémunérés ou subventionnés sur le budget de l'Etat par niveau d'enseignement, fonction, statut, et structure, année 2015

	Consolidation personnel émargeant sur le budget de l'Etat														
	Etablissements						Administration				Etablissements				
	Enseignants en classe						Personnel administratif et d'appui	Centrale	Déconcentrée	Ensemble	Enseignants en classe				
	Fonct Etat	Fonct CT	Contr Etat	Contr CT	Autres (ECOM, etc.)	Total enseignants en classe					Fonct Etat	Fonct CT	Contr Etat	Contr CT	Autres (ECOM, etc.)
Préscolaire	101	952	39	244	2 243	3 579		57		3 636	234,5	1 355,4	50,0	318,6	504,7
Public	73	263	39	244		619		57		676	144,9	374,2	50,0	318,6	
Communautaire		595			2 243	2 838				2 838		847,4			504,7
Privé laïc	28	94				122				122	89,6	133,9			
Fondamental 1	4 753	17 579	509	3 323	10 597	36 761	100	576	4 663	42 101	17 865,1	35 324,9	1 241,6	5 558,1	2 384,2
Public	4 753	16 272	509	3 323		24 858	100	576	4 663	30 197	17 865,1	32 698,5	1 241,6	5 558,1	
Communautaire		749			10 597	11 346				11 346		1 505,1			2 384,2
Privé laïc		219				219				219		440,1			
Privé catholique		339				339				339		681,2			
Fondamental 2	1 980	11 401	79	1 639	386	15 486	40	191	1 530	17 247	7 782,7	25 248,6	187,0	2 865,2	86,9
Public	1 980	10 670	79	1 639		14 369	40	191	1 530	16 130	7 782,7	23 629,8	187,0	2 865,2	
Communautaire		44			386	430				430		97,4			86,9
Privé laïc		465				465				465		1 029,7			
Privé catholique		222				222				222		491,6			
Secondaire Général	84	2 407	32	322		2 845	32	118	206	3 202	437,0	7 007,6	43,8	708,5	
Public	84	2 385	32	322		2 823	32	118	206	3 180	437,0	6 943,0	43,8	708,5	
Privé laïc		22				22				22		64,6			
Privé catholique															
Secondaire Technique		145		6		151	13	7	11	182		384,8		14,0	
Public		145		6		151	13	7	11	182		384,8		14,0	
Privé															
Privé catholique															
Secondaire Professionnel		688		81		769		117	67	953	8,0	1 851,8		164,1	
Public		688		81		769	5	117	67	958	8,0	1 851,8		164,1	
Privé															
Enseignement Normal	16	455	4	28		503	11	4	32	550	74,7	1 330,4	5,5	62,0	
IFM & EFEP publics	16	455	4	28		503	11	4	32	550	74,7	1 330,4	5,5	62,0	
Enseignement Supérieur	1 881					1 881	690	667		3 238	16 343,3				
Universités et Ecoles publiques	1 881					1 881	690	667		3 238	16 343,3				
Enseignement sup à l'étranger															
Non formel CED, CAF, CAFé	5	8	1	1	2 110	2 125		37	27	2 189	17,5	18,8	1,2	2,2	474,8
Ensemble	8 820	33 636	664	5 645	15 336	64 101	886	1 774	6 536	73 297	42 762,9	72 522,3	1 529,3	9 692,6	3 450,6
dont dans Etats publics	8 792	30 887	664	7 526		47 869	891	1 774	6 536	57 070	42 673,4	67 231,3	1 529,3	9 692,6	
dont dans Etats privés (y c ECOM)	28	2 749			15 336	18 113				18 113	89,6	5 291,0			3 450,6

Source : Reconstitution des effectifs à partir de fichiers du personnel obtenus aux services DRH du MEN, MEFP et du MESRS ainsi que des annuaires statistiques. Les informations financières sont issues de deux bases principales : le bureau central de la solde (BCS) et la direction général du budget (DGB) du Ministère des finances. Le BCS centralise les informations salariales pour le personnel de l'Etat (fonctionnaires et contractuels) tandis que la DGB centralise les informations salariales du personnel émargeant sur le budget des collectivités territoriales (CT).

• Au niveau de l'enseignement préscolaire

Dans l'enseignement préscolaire, environ 3 636 agents émargeaient sur le budget de l'Etat en 2015, parmi lesquels 3 579 (98,4%) sont en poste au sein des établissements et 57 (1,6%) dans l'administration centrale. Le personnel au sein des établissements se compose uniquement du personnel enseignant en poste dans les établissements publics (619 :17%), communautaires (2838 : 79%) et privés (122 : 3,4%). Il ressort également que des enseignants contractuels des CT en poste dans les établissements non-publics sont majoritaires en termes d'effectifs. Ceci résulte du fait que l'Etat, ne disposant pas d'assez de places dans le préscolaire public, oriente les sortants des EFEP vers le privé et le communautaire. En 2015, ils sont 717 contractuels et fonctionnaires de l'Etat en cette situation. Par ailleurs, 1 846 enseignants communautaires (ECOM) intervenant dans le préscolaire communautaire sont subventionnés par l'Etat. En termes de masse salariale, l'ensemble du personnel du préscolaire représente 2,6 milliards de FCFA, soit 1,5% de la masse salariale de l'ensemble du secteur.

- **Au niveau de l'enseignement fondamental (1^{er} et 2nd cycles)**

Avec environ 59 348 agents, les deux cycles de l'enseignement fondamental regroupent à eux deux 81% des effectifs rémunérés ou subventionnés par l'Etat en 2015. Les enseignants à la craie représentent l'essentiel du personnel : 36 76 agents pour le 1^{er} cycle et 15 486 agents pour le 2nd cycle, correspondant respectivement à 87% et 90% du personnel de ces deux niveaux. Le reste du personnel, soit 7 100 agents, exercent dans l'administration centrale (767 : 576+191) et de déconcentrée (6193 : 4663+1530). En termes de masse salariale, la rémunération du personnel de l'enseignement fondamental émergeant sur le budget de l'Etat (tous statuts confondus) s'élève au total à 124,9 milliards de FCFA reparti entre 81,7 milliards de FCFA pour le cycle 1 et 43,2 milliards de FCFA pour le cycle 2.

Graphique n°3.7 : Distribution des effectifs d'enseignants du 1er et 2nd cycles du fondamental rémunérés par l'Etat selon le type d'établissement

Source : Reconstitution des effectifs à partir de fichiers du personnel obtenus aux services DRH du MEN, MEFP et du MESRS ainsi que des annuaires statistiques

A ce niveau, on note également qu'en plus du personnel de l'Etat en poste dans les établissements publics, un certain nombre d'établissements privés et communautaires bénéficient des affectations du personnel de l'Etat et des CT. Ces enseignants, composés essentiellement de contractuels des CT, s'élèvent à environ 2 038 pour l'année 2015 (hors ECOM subventionnés et la subvention aux établissements catholiques) avec une incidence financière estimée à 4,2 milliards de FCFA. Cet état de chose ne relevant pas d'une politique officielle d'appui en enseignants aux établissements privés, il apparaît nécessaire de questionner la pertinence et la soutenabilité de cette pratique.

- **Au niveau de l'enseignement secondaire**

Au niveau du secondaire, les 4 sous-secteurs du secondaire emploient au total 4 887 personnes réparties comme suit : 3 202 pour le secondaire général (66% du total), 182 pour le secondaire technique (4%), 953 pour la formation professionnelle diplômante (20%) et 550 pour l'enseignement normal (10%) pour une masse salariale d'environ 14,2 milliards de FCFA au total, soit 8,4% de la masse salariale de l'ensemble du secteur. Le personnel enseignant constitue l'essentiel de ce personnel : ils sont ainsi 89% (2845/3202) au secondaire général, 83% (151/182) au secondaire technique, 81% (769/953) à la formation professionnelle diplômante et 92% (503/550) à l'enseignement normal.

- **Au niveau de l'éducation non formelle**

Le personnel œuvrant dans l'éducation non formelle (CAF, CAFé et CED) s'élève à 2 189 agents, composés pour l'essentiel d'agents d'encadrement subventionnés. En 2015, cette catégorie regroupe 2 110 agents, le reste (64 : 37+27) étant du personnel administratif au sein de l'administration centrale et déconcentrée. La masse salariale pour l'ensemble du non formel est estimée à 685,7 millions de FCFA dont 514,4 millions de FCFA à titre de subventions pour la rémunération du personnel d'encadrement œuvrant dans ces structures et

171,1 millions de FCFA à titre de rémunération du personnel administratif au sein de l'administration centrale et déconcentrée.

- **Le personnel et la masse salariale de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique**

Pour l'enseignement supérieur, la description globale des effectifs et de la masse salariale correspondante étant déjà donnée dans les paragraphes précédents, on donne ci-dessous la situation du personnel dans les différentes universités, écoles et instituts d'enseignement supérieur. La situation prévalant en 2015 est présentée dans le tableau n°3.13 ci-dessous.

Si on cible d'abord les universités, les 4 établissements publics sis à Bamako ainsi que l'Université de Ségou totalisent un personnel de 1 510 agents pour une masse salariale estimée à 15,2 milliards de FCFA en 2015, ce qui correspond à 59% de la masse salariale totale du sous-secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique. Quant aux instituts et écoles supérieurs, le Mali en compte environ 7 qui, en 2015, emploient 888 personnes avec une incidence financière estimée à 6,4 milliards de FCFA (25% de la masse salariale totale du MESRS). Enfin le personnel hors établissements d'enseignement, postés au sein du cabinet du MESRS ainsi qu'au niveau de différents services et directions nationales rattachés (CNOU, le CNRST, etc.) s'élèvent à 757 agents pour une masse salariale de 4.0 milliards (15% de l'ensemble).

Tableau n°3.13 : Personnel et masse salariale de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, 2015.

	Effectifs	Masse salariale		
		Salaire de base et primes	Heures supplémentaires	Ensemble
Universités	1 593	11 078	4 136,0	15 213,7
Université des Lettres et Sciences Humaines de Bamako (ULSHB)	239	1 590,3	552,1	2 142,4
Université des Sciences et Technologies de Bamako (USTT)	588	4 837,2	425,1	5 262,3
Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako (USJPB)	323	1 917,4	1 373,3	3 290,7
Université des Sciences Sociales et de Gestion de Bamako (USGB)	359	2 276,4	1 419,2	3 695,6
Université de Ségou	84	456,6	366,2	822,7
Instituts & Ecoles supérieurs	888	5 013,9	1 386,9	6 400,8
Ecole Nationale d'Administration (ENA)	182	597,5		597,5
Ecole Nationale d'Ingénieurs (ENI/ABT)	132	909,4	257,3	1 166,7
Ecole Normale Supérieur (ENSUP)	189	1 282,5	432,1	1 714,6
Ecole Normale d'Enseignement Tech & Prof (ENETP)	11	79,6	209,3	288,9
Institut Polytech Rural Form Rech App (IPR/IFRA)	214	1 550,6	246,7	1 797,3
Institut Nat de Form en Sciences de la Santé de Bamako (INFSS)	117	447,7	119,9	567,6
Institut National de Formation de Travailleurs Sociaux (INFTS)	43	146,5	121,6	268,1
Administration centrale et autres services centraux/transversaux	757	3 819	192,7	4 011,5
Centre des Œuvres Universitaires (CNOU)	104	376,9		
Centres de recherche scientifique et technologique*	279	1 734,0		
MESRS : Cabinet & directions nationales	242	824,1	192,7	4 011,5
Autres services centraux et agences nationaux	132	883,8		
Ensemble	3 238	19 910,4	5 715,6	25 626,0

Source : Reconstitution des effectifs à partir de fichiers du personnel obtenus aux services DRH du MEN et du MESRS ainsi que des annuaires statistiques

Notes : (*) sont regroupés sous la recherche scientifique les centres et instituts suivants : le Centre National de Recherche Scientifique et Technologique (CNRST), le Centre de Recherche et de Lutte contre la Drépanocytose (CRLD), le Malaria Research and Training Centre (MRTC), le Centre National d'Appui à la lutte contre la Maladie (CNAM), l'Institut National de Recherche en Santé publique (INRSP), l'Institut d'économie rurale, le laboratoire vétérinaire, l'Institut des sciences humaines et l'Académie Malienne des Langues.

3.2.1.3- Le Personnel et la masse salariale par région

Du fait de la décentralisation et de la déconcentration des services éducatifs dans le contexte malien, il est certainement plus utile de disposer d'un état de la distribution du personnel et de l'incidence financière au niveau régional. Le tableau n°3.14 propose cette consolidation à partir de laquelle plusieurs constants peuvent être faits.

Les données indiquent tout d'abord qu'en 2015, les services administratifs déconcentrés et décentralisés comptaient 6536 agents au total dont près de 45,9% (2998 agents) sont en poste dans le seul district de Bamako. Le reste des agents se répartit dans les autres régions dans les proportions suivantes : Sikasso (14,5%), Koulikoro (11,1%) et Ségou (9,5%), Mopti (6,4%), Kayes (5,0%), Gao (3,9%), Tombouctou (3,0%) et Kidal (0,8%). Sur le plan des statuts, l'essentiel (92%) du personnel des services déconcentrés est composé des fonctionnaires de l'Etat, les 8% restants étant des contractuels de l'Etat.

Tableau n°3.14 : Distribution des effectifs de personnel et masse salariale (en millions de FCFA) par région, année 2015.

	Personnel de l'Etat et des Collectivités territoriales				Ensemble personnel de l'Etat et des CT	ECOM	Masse salariale	Heures suppl.	Arriérés de salaire	Ensemble
	Fonct Etat	Contract Etat	Fonct CT	Contract CT						
Services centraux	1 364	410			1 774		5 417			
MEN	667	356			1 023		3 193			
MEFP	30	54			84		151			
MESRS	667				667		2 074			
Services déconcentrés et décentralisés	6 022	510	4		6 536		20 583			
KAYES	299	30			329		1 095			
KOULIKORO	658	66			724		2 183			
SIKASSO	846	99			945		2 714			
SEGOU	586	36			622		2 103			
MOPTI	386	35			421		1 396			
TOMBOUCTOU	139	55			194		529			
GAO	228	24			252		834			
KIDAL	47	4			51		157			
DISTRICT BAMAKO	2 833	161	4		2 998		9 573			
Etablissements	7 078	670	33 678	5 654	47 080	15 336	113 905			168 263
KAYES	763	130	4 435	781	6 109	1 746	15 115			
KOULIKORO	1 167	127	5 448	1 060	7 802	3 296	17 924			
SIKASSO	1 128	63	6 649	643	8 483	4 531	19 696			
SEGOU	865	45	4 455	1 084	6 449	2 951	15 633			
MOPTI	398	49	4 456	695	5 598	1 546	14 437			
TOMBOUCTOU	279	40	1 550	404	2 273	460	5 580			
GAO	327	29	1 588	681	2 625	191	6 274			
KIDAL	5		372	96	473	16	1 024			
DISTRICT BAMAKO	2 146	187	4 725	210	7 268	599	18 222			
MESRS	2 908	330			3 238		17 837	5 716		
Etablissements (enseignants et personnel d'appui)	1 881	690			2 571		17 837	5 716		
Ensemble	17 372	1 920	33 682	5 654	58 628	15 336	157 743	7 039	3 482	

Source : Reconstitution des effectifs à partir de fichiers du personnel obtenus aux services DRH du MEN, MEFP et du MESRS ainsi que des annuaires statistiques. Les informations financières sont issues de deux bases principales : le Bureau Central de la Solde (BCS) et la Direction Générale du Budget (DGB) du Ministère des finances

Concernant le personnel en poste dans les établissements, composé essentiellement d'enseignants, ceux-ci sont estimés à 47 080 fonctionnaires et contractuels de l'Etat et des collectivités et de 15 336 ECOM. Concernant la cette première catégorie de personnel, leur distribution régionale en 2015 se présente comme suit : 8483 (18,0%) agents sont en poste dans les établissements à Sikasso, 7802 (16,6%) à Koulikoro, 7268 (15,4%) à Bamako, 6449 (13,7%) à Ségou, 6109 (13%) à Kayes, 5598 (12%) à Mopti, 2273 (4,8%) à Tombouctou, 2625 (5,6%) à Gao et 473 (1%) à Kidal.

En termes d'incidence financière, en 2015 la rémunération brute du personnel des services décentralisés et déconcentrés représente environ 20,5 milliards de FCFA (hors arriérés de salaires) dont, tandis que la masse salariale pour le personnel en poste dans les établissements s'élève à environ 140 milliards de FCFA, soit 85% de la masse salariale régionale.

3.2.1.4- Répartition intra sectorielle des dépenses courantes

Le tableau n°3.15 récapitule les dépenses courantes par sous-secteur et par nature de dépenses pour l'année 2015, en y incluant les subventions, les dépenses en matériels pédagogiques, les dépenses sociales et les dépenses de biens et services.

Tableau n°3.15 : Distribution des dépenses courantes d'éducation par sous-secteur et par type de dépenses (millions de FCFA) et répartition intersectorielle en %, 2015.

	Personnel			Matériel pédagogique	Subvention au privé	Dépenses sociales		Biens et services	Ensemble	Répartition intra-sectorielle	Part des dépenses hors salaires enseignants
	Personnel enseignant	Personnel non enseignant	Ensemble personnel			Bourses	Autres				
Préscolaire	2 502	171	2 673	2	184		22	227	3 107	1,1%	19,5%
Fond 1er cycle	65 089	16 702	81 791	5 825	1 317		1 369	15 257	105 560	37,4%	38,3%
Fond 2nd cycle	37 691	5 514	43 205	1 905	644		448	4 834	51 036	18,1%	26,1%
Secondaire	12 623	1 659	14 282	3 465	23 461	16 788	248	3 168	61 412	21,7%	79,4%
Secondaire général	8 556	1 023	9 579	1 415	13 497	6 550	165	1 498	32 704	11,6%	73,8%
Enseignement technique	416	73	489	188	678	350	10	88	1 803	0,6%	76,9%
Formation professionnelle	2 113	431	2 544	1 071	9 285	3 916	41	567	17 425	6,2%	87,9%
Normal (IFM & EFEP)	1 538	132	1 670	791		5 973	32	1 015	9 481	3,4%	83,8%
Supérieur	22 059	3 567	25 626	6 120		13 641	6 007	9 392	60 786	21,5%	63,7%
Enseignement supérieur local	22 059	3 567	25 626	6 120		12 878	6 007	9 392	60 023	21,2%	63,2%
Enseignement supérieur à l'étranger						764			764	0,3%	100,0%
Non-formel	686		686					27	712	0,3%	3,7%
Ensemble	140 650	27 614	168 263	17 318	25 605	30 429	8 093	32 905	282 614	100,0%	50,2%

Source : Reconstitution des effectifs à partir de fichiers du personnel obtenus aux services DRH du MEN, MEFP et du MESRS ainsi que des annuaires statistiques. Les informations financières sont issues de deux bases principales : le Bureau Central de la Solde (BCS) et la Direction Générale du Budget (DGB) du Ministère des finances

Notes : Ce tableau n'inclut pas les effectifs et la masse salariale correspondante des agents détachés hors MEN mais dont la rémunération émerge encore au budget de l'éducation.

Plusieurs observations peuvent être faites.

- **En ce qui concerne la répartition intersectorielle**

La répartition du budget courant de l'éducation entre les différents sous-secteurs est une question centrale pour la politique éducative d'un pays. Les arbitrages et choix stratégiques qu'elle induit reflètent la priorité affichée de l'Etat pour un sous-secteur donné ou une orientation de la politique éducative comme la scolarisation primaire universelle et l'amélioration de la qualité des apprentissages. Par ailleurs, l'estimation de la part qui va à chaque sous-secteur permet d'identifier d'éventuels ajustements nécessaires dans les priorités intra-sectorielles, notamment à travers les outils comme le modèle de simulation. Le graphique n°3.9 présente la répartition intra-sectorielle des dépenses courantes publiques en 2015.

On constate que le 1^{er} cycle du fondamental, avec 105,3 milliards de FCFA de dépenses courantes exécutées en 2015, bénéficient de la plus grande part des dépenses courantes d'éducation, évaluée à 37,4%. L'enseignement supérieur vient en seconde position avec un total de dépenses courantes exécutées de 60,8 milliards de FCFA, soit 21,5% du total des dépenses courantes d'éducation (ou encore 21,3% si on se limite à l'enseignement supérieur local). Le 2nd cycle du fondamental obtient 18,1% du total des dépenses courantes, le secondaire général 11,6% ; la formation professionnelle 6,2% ; la formation des enseignants 3,4% ; le préscolaire 1,1% ; le secondaire technique 0,6% ; et l'éducation non formelle 0,3%.

Graphique n°3.9 : Répartition des dépenses courantes publiques d'éducation par sous-secteurs, 2015.

Source : Tableau 3.15

Afin d'apprécier au mieux cette répartition intra-sectorielle, on peut tout d'abord se situer dans une perspective comparative, en examinant i/- comment elle a évolué dans le temps et ii/- comment le Mali se positionne par rapport aux autres pays comparables. Le tableau n°3.16 présente l'évolution des allocations intra-sectorielles au Mali entre 2004 et 2015, ainsi que la comparaison internationale avec un certain nombre de pays comparables d'Afrique Subsaharienne.

Tableau n°3.16 : Comparaison internationale et temporelle de l'allocation intra-sectorielle des dépenses courantes publiques.

	Fondamental 1 ^{er} cycle	Fondamental 2 nd cycle	Secondaire général	EFTP	Ensemble Secondaire & EFTP	Supérieur**	Autres
Mali 2015	37,4	18,1	11,6	6,2	35,8	21,3	5,6
Mali 2008	36,5	16,7	12,9	9,9	39,5	17,6	6,4
Mali 2004	35,0	17,8	16,4	9,3	43,5	16,3	5,2
Guinée-Bissau	45,9	24,4	14,5	2,3	41,2	24,4	3,8
Guinée	41,4	10,3	4,3	4,7	19,3	10,3	2,3
Ouganda	53,8			3,4	29,5		4,6
Gambie	51,0	23,2	10,8	2,6	36,8	23,2	2,1
Niger	54,0	15,8	4,4	3,4	24,2	15,8	5,5
Cap-Vert	44,0	14,0	22,0	3,6	37,5	14,0	3,3
Mozambique	49,2				30,6		6,5
Zimbabwe	44,6			1,2	28,2		10,8
Comores	37,9	29,8	20,2	2,3	52,3	29,8	
Togo	59,8	15,0	11,8	6,1	17,7	15,0	1,9
Ghana	24,4	18,0	8,0	1,0	48,7	18,0	6,7
Sierra Leone	48,8	19,1	7,4	3,2	22,2	19,1	3,0
Côte d'Ivoire	39,1	18,7	11,0	6,2	35,9	18,7	3,9
Rwanda	35,8				34,4		16,0
Burkina Faso	61,0	10,0	4,0	2,4	16,4	10,0	4,6
Bénin	48,6	17,9	9,0	3,7	26,2	17,9	4,5
Sénégal	43,0	19,0	10,0	3,0	31,4	19,0	0,5
Moyenne CEDEAO	46,8	17,1	9,8	3,5	29,8	17,1	3,5
Moyenne pays comparateurs	46,0	18,1	10,6	3,3	31,3	18,1	5,0

Source : Tableau 3.15 précédent pour Mali 2015, et base d'indicateurs du Pôle de Dakar de l'IIPE pour les pays comparateurs et Mali 2008 et 2004

On constate tout d'abord que la part des dépenses courantes allouée au 1^{er} cycle du fondamental (équivalent du primaire dans les autres pays comparable) est restée quasi-inchangée au cours des 10 dernières années, puisqu'elle est passée de 35% en 2004 à 36,5% en 2010 puis à 37,4% en 2015. De plus cette part reste en dessous de la moyenne des pays comparateurs estimée à 46,0% ou de la moyenne des pays de la CEDEAO estimée à 46,8%.

Si ce constat pourrait traduire un sous-financement du 1^{er} cycle du fondamental comme déjà observé dans les diagnostics sectoriels de 2007 et 2010, il faut cependant relever que cet état de fait doit prendre en compte le contexte national qui considère l'ensemble du fondamental (1^{er} et 2nd cycles) comme un enseignement de base unique et obligatoire pour tous. Cela dit, au regard des défis immenses que le Mali doit relever pour assurer à tous les enfants au moins un cycle complet du fondamental (cf. chapitre 2 et chapitre 4 de ce rapport), des évolutions sont sans doute nécessaires dans la part allouée à ce niveau d'enseignement, mais peut-être également dans une utilisation efficiente des ressources allouées.

On constate également que des ajustements semblent avoir été opérés entre le secondaire et le supérieur dans l'allocation intra-sectorielle des ressources. En effet, la part allouée au secondaire (y compris le secondaire général, l'EFTP, et la formation des maîtres IFM & EFEP) semble avoir nettement baissé, en passant de 43,5% à 35,8% des dépenses courantes entre 2004 et 2015. Toutefois, lorsqu'on se situe dans une perspective comparative internationale, malgré cette baisse, la part allouée au secondaire (tous cycles confondus) reste relativement plus élevée au Mali que dans les pays comparateurs. Finalement, la baisse constatée dans le secondaire semble avoir profité à l'enseignement supérieur, puisque sa part dans le budget courant de l'éducation est passée de 16,3% à 21,3% entre 2004 et 2015. Au niveau de l'enseignement supérieur, le Mali se situe désormais au-dessus de la moyenne des pays CEDEAO (17,1%) et celle des autres pays comparateurs (18,1%).

Il peut être intéressant de regarder maintenant la manière dont les dépenses courantes sont utilisées par chaque sous-secteur.

- **En ce qui concerne la répartition par nature de dépenses**

Quelques indications sur la répartition des dépenses courantes par nature de dépenses sont fournies sur le graphique n°3.10 ci-après.

La distribution globale des dépenses courantes selon la nature montre, sans surprise, que les dépenses relatives à la rémunération du personnel représentent le plus gros poste de dépenses du secteur de l'éducation. Ce poste a globalement absorbé 167,7 milliards de FCFA correspondant à 59,5% de l'ensemble de dépenses courantes exécutées en 2015. Mais, à l'échelle du système, les dépenses salariales sont encore plus importantes étant donné que les subventions accordées aux établissements privés, estimées à 25,6 milliards de FCFA ou 9,1% du total, servent essentiellement à rémunérer le personnel enseignant dans les établissements bénéficiaires.

Si on s'intéresse à présent au reste des dépenses courantes, on peut d'abord apprécier la part des dépenses courantes hors salaires des enseignants (à la craie). Globalement, l'ensemble des dépenses hors salaires enseignants s'élève à la moitié de dépenses courantes totales en 2015, toutefois, avec une importante variation selon les niveaux d'enseignement. Ainsi, si au préscolaire, au fondamental 1^{er} et 2nd cycles les dépenses courantes hors salaires des enseignants représentent des parts minoritaires avec respectivement 20%, 38% et 26%, ce n'est pas le cas pour les niveaux post-fondamental où elles atteignent 72% au secondaire général, 82% à l'EFTP, 84% pour l'enseignement normal (IFM & EFEP) et 63% dans l'enseignement supérieur.

Graphique n°3.10 : Distribution des dépenses courantes publiques d'éducation, par nature et niveau d'enseignement, 2015.

Source : Tableau n°3.15.

Graphique n°3.11 : Parts (%) des dépenses courantes hors salaire enseignant au Mali et dans les pays comparateurs, 2008 et 2015

Source : Tableau 3.15, RESEN 2010 et base d'indicateurs du Pôle de Dakar de l'IIPE

Placés dans une perspective comparative (cf. graphique n°3.11), les données disponibles montrent que les dépenses courantes hors salaires enseignants semblent être beaucoup plus importantes au Mali que dans la moyenne des pays comparateurs, notamment dans le 1^{er} cycle du fondamental et dans le secondaire général. Comme on le verra dans les prochains paragraphes, une des explications à cette structure peu habituelle des dépenses courantes au Mali réside dans i) les subventions accordées par l'Etat aux établissements privés en lien avec la politique d'orientation, ii) l'importance de plus en plus croissant des dépenses sociales, et iii) les dépenses salariales et de biens et services au niveau des CT suite à la décentralisation.

- **Un point à relever : le poids de plus en plus importants des dépenses sociales et des subventions au privé dans les niveaux d'enseignement post-fondamental**

Les dépenses sociales constituent le second poste le plus important dans les dépenses courantes d'éducation. En 2015, elles représentaient 38,4 milliards de FCFA réparties entre 30,4 milliards de bourses (10,8%) et 8 milliards de FCFA (2,9%) exécutées à titre de services auxiliaires (cantine, internat, médecine scolaire, etc.). Comme on l'a vu précédemment, les dépenses sociales ont connu une hausse considérable au cours des dernières années puisqu'elles étaient estimées à 6% des dépenses courantes totales en 2009 (7,6 milliards de FCFA aux prix de 2015).

Si on regarde la situation des dépenses sociales par niveau d'enseignement, on note qu'au niveau de l'enseignement normal, 62,6% des dépenses courantes dans ce sous-secteur servent à financer les bourses aux élèves-maitres des IFM et des EFEP. Ceci résulte notamment de la prépondérance des bourses et appuis aux élèves maitres notamment ceux en stage pédagogique. Ici il importe de soulever un aspect important qu'est l'utilisation des élèves-maîtres qui tiennent de classes à titre d'enseignant principal alors qu'ils sont censés être en stage pédagogique. En 2015, environ 5361 élèves-maitres étaient en poste d'enseignants dans les deux cycles du fondamental (3 406 dans le 1^{er} cycle et 1 955 dans le 2nd cycle). Si ces stagiaires ne sont rémunérés que dérisoirement par une indemnité, leur maintien à durée prolongée en situation d'enseignants mérite d'être questionné.

Pour le secondaire général, l'enseignement technique et la formation professionnelle, les dépenses relatives aux bourses semblent également être des postes de dépenses assez importants où respectivement 22,4%, 19,3% et 19,9% des dépenses courantes sont consacrées aux bourses aux élèves du secondaire. Ces dépenses, qui peuvent prendre la forme d'une bourse financière ou d'un équivalent en matériels scolaires (demi-bourses), bénéficient essentiellement aux élèves orientés par l'Etat dans les établissements privés en addition à la prise en charge de frais scolaires.

A l'enseignement supérieur, les dépenses sociales comptent également pour une part non négligeable des dépenses courantes. En 2015, près du tiers (32,3%) des dépenses courantes étaient allouées aux dépenses sociales composées essentiellement des bourses estimées à 12,8 milliards de FCFA pour les étudiants locaux (22,2% de l'ensemble des dépenses courantes pour ce niveau d'enseignement).

Lorsqu'on s'examine maintenant les dépenses courantes à titre de subventions aux établissements privés, on constate qu'elles s'élèvent à 25,6 milliards de FCFA, soit 9,1% des dépenses courantes totales en 2015. A l'enseignement secondaire, ce poste constitue l'essentiel des dépenses courantes avec 53%, 37,4% et 41% respectivement pour le secondaire général, de l'enseignement technique et de la FP. Ces subventions reflètent l'incidence financière de la politique du gouvernement malien d'orienter l'essentiel des effectifs du secondaire dans les établissements privés, un modèle de financement dont il convient de questionner la soutenabilité et la pertinence.

Graphique n°3.12 : Evolution des subventions aux établissements de l'enseignement secondaire privé laïc et catholique, 2009-2015, millions de FCFA constants

Source : Comptes administratifs 2009 – 2015, Ministère de l'Economie et des Finances

3.2.2- Les coûts unitaires dans l'enseignement public

Le tableau n°3.17 qui suit fournit quelques indications sur les dépenses courantes publiques effectuées par élève dans les établissements publics, estimées à partir des données compilées dans la section précédente et des effectifs scolarisés consolidés dans le chapitre 2.

Il apparaît qu'en 2015, la dépense publique courante moyenne par élève scolarisé dans le public s'établit à près de 47 516 FCFA dans le préscolaire ; 69 327 FCFA dans le 1^{er} cycle du fondamental ; 104 000 FCFA dans le 2nd cycle du fondamental, et monte jusqu'à près de 1^{er} cycle à 846 234 FCFA dans le supérieur. Cela matérialise sans surprise une tendance à la hausse du coût unitaire public au fur et à mesure que l'on monte dans la pyramide éducative. Ainsi, par rapport à un élève du fondamental 1^{er} cycle, le coût est 1,5 fois plus élevé dans le fondamental 2nd cycle ; 3,1 fois plus élevé dans le secondaire général ; 3,4 fois plus élevé dans le secondaire technique et professionnel et 12 fois plus élevé dans le supérieur.

Au niveau de l'enseignement supérieur public, on note une grande variation des CU entre les universités publiques d'une part et les grandes écoles d'autre part. Ainsi, si le CU pour les universités s'élève à 578 000 FCFA (ou 12,2 fois le PIB par habitant), la dépense moyenne pour un étudiant d'une grande école est de 1 387 121 FCFA (soit 29,2 fois le PIB par habitant). Ces disparités sont encore plus prononcées si on compare les établissements entre eux : les CU varient de 401 000 FCFA pour un étudiant en lettres et sciences humaines à 5,5 millions de FCFA pour un étudiant de la médecine, pharmacie et sciences appliquées.

Le tableau 3.16 ci-dessous donne également de estimation des coûts unitaires publics dans les établissements privés et communautaires dans la mesure où ces niveaux d'enseignement bénéficient de ressources publiques soit sous forme de subventions ou de mise à disposition d'enseignants payés par l'Etat.

Tableau n°3.17 : Coûts unitaires sur dépenses courantes dans les établissements publics, privés et communautaires, FCFA et en pourcentages de PIB/hab., année 2015.

	Dépenses courantes (en millions de FCFA)	Effectifs	Coûts unitaires publics FCFA	En % du PIB/hab.	Comme multiple du CU du fondamental 1
Préscolaire	3 107,1	96 627	32 156	6,8	0,5
Public	1 348,1	28 371	47 516	10,0	0,7
Communautaire	1 352,0	35 714	37 858	8,0	0,5
Privé laïc	407,0	32 542	12 506	2,6	0,2
Fondamental 1	105 559,8	1 899 934	55 560	11,7	0,8
Public	99 232,1	1 431 363	69 327	14,6	1,0
Communautaire	3 889,3	157 536	24 688	5,2	0,4
Privé	2 438,4	311 035	7 840	1,6	0,1
Fondamental 2	51 036,0	585 742	87 131	18,3	1,3
Public	48 686,1	468 093	104 009	21,9	1,5
Communautaire	184,4	5 472	33 695	7,1	0,5
Privé laïc	2 165,5	112 177	19 305	4,1	0,3
Secondaire Général	32 704,3	190 865	171 348	36,0	2,5
Public	13 859,1	64 451	215 033	45,2	3,1
Privé	18 845,2	126 414	149 075	31,4	2,2
Secondaire Technique	1 802,6	10 630	169 572	35,7	2,4
Public	828,8	3 562	232 674	48,9	3,4
Privé	973,8	7 068	137 772	29,0	2,0
Secondaire Professionnel	17 424,7	102 528	169 950	35,7	2,5
Public	4 766,3	21 825	218 385	45,9	3,2
Privé	12 658,4	80 703	156 852	33,0	2,3
Enseignement Normal	9 480,9	13 996	677 398	142,5	9,8
Elèves-maîtres IFM & EFEP	9 480,9	13 996	677 398	142,5	9,8
Enseignement Supérieur local	60 022,6	70 929	846 234	178	12,2
Universités et Ecoles publiques	60 022,6	70 929	846 234	178	12,2
Universités publiques	37 329	64 571	578 115	122	8,3
Lettres, sciences humaines	7 571,7	18 857	401 535	84	5,8
Sciences juridiques et politiques	10 189,6	21 433	475 416	100	6,9
Gestion, Economie, géographie, histoire	9 130,8	17 485	522 207	110	7,5
Médecine, pharmacie, sciences	7 252,3	1 302	5 570 105	1 171	80,3
Agronomie, médecine vétérinaire	3 185,1	5 494	579 740	122	8,4
Grandes écoles et Instituts	8 663	6 245	1 387 121	292	20,0
Ingénieurs (ENI-ABT)	1 541,2	881	1 749 403	368	25,2
Enseignants ETPP	558,3	384	1 453 922	306	21,0
Enseignants ENSUP	2 211,4	1 171	1 888 476	397	27,2
IPR/IFRA	2 502,4	1 535	1 630 244	343	23,5
INFTS	574,9	763	753 531	158	10,9
INFSS	1 274,3	1 511	843 328	177	12,2

Source : Chapitre 2 pour les effectifs scolarisés et tableau 3.15

Les coûts unitaires publics dans les établissements privés ont été donc calculés sur la base de l'ensemble des appuis (enseignants, subventions, etc.) reçus de l'Etat. Ainsi, au préscolaire par exemple, l'Etat dépense en moyenne 35 356 FCFA et 12 506 FCFA par enfant scolarisé respectivement dans le préscolaire communautaire et le privé laïc. Dans le fondamental 1^{er} cycle, l'Etat dépense en moyenne 22 010 FCFA et 7 847 milles FCA par enfant scolarisé dans le communautaire et le privé laïc. Tout comme au préscolaire, l'écart entre le CU public au communautaire et au privé laïc au fondamental tient à la prise en charge des enseignants communautaires (ECOM). Rappelons que l'appui de l'Etat au fondamental n'est pas conditionné par l'accueil d'effectifs orientés par l'Etat, comme cela est le cas au secondaire. C'est donc au secondaire que l'appui de l'Etat aux établissements privés est le plus conséquent dans la mesure où un élève orienté par l'Etat lui coûte à en moyenne 149 075 FCFA au secondaire général, 137 722 FCFA à l'enseignement technique et 156 852 FCFA

pour la formation professionnelle. Toutefois, il importe de souligner ici que ces coûts unitaires publics dans les établissements privés ne sauraient être considérés comme complets puisque ces établissements, en plus des appuis reçus de l'Etat, collectent d'autres ressources notamment des paiements divers de la part des élèves (orientés ou pas) ou d'autres sources de financement. Les sections précédentes avaient d'ailleurs permis de mettre en évidence que les dépenses moyennes prises en charge par les familles par enfant scolarisé dans le secondaire privé s'élève 72 683 pour le secondaire général et 108 825 pour l'ETFP.

Le tableau n°3.18 ci-après met les coûts unitaires publics du Mali dans une perspective comparative internationale et temporelle.

Tableau n°3.18 : Comparaison dans le temps et internationale des coûts unitaires publics en % du PIB/habitant dans l'enseignement public au Mali et dans les pays comparateurs

	Fondamental 1 (Primaire)	Fondamental 2 (Secondaire 1er cycle)	Secondaire 2nd cycle (Secondaire)	EFTP*	Enseignement supérieur local
Coûts unitaires en % du PIB par habitant					
Mali 2015	14,6	21,9	45,2	46,3	178,0
Mali 2008	11,0	20,0	75,0	192,0	131,0
Mali 2004	11,1	26,5	117,1	202,2	192,6
<i>Moyenne pays CEDEAO</i>	<i>12,4</i>	<i>18,4</i>	<i>38,6</i>	<i>140,6</i>	<i>143,3</i>
<i>Moyenne pays comparateurs</i>	<i>13,0</i>	<i>19,5</i>	<i>38,8</i>	<i>150,9</i>	<i>172,6</i>
TBS (en %) et nombre d'élèves-étudiants pour 100000 habitants pour l'EFTP et le Supérieur					
Mali 2015	77,1	54,2	17,7	756	403
Mali 2008	80,6	43,6	13,2	529	425
Mali 2004	69,0	35,0	10	348	286
<i>Moyenne pays CEDEAO</i>	<i>101,5</i>	<i>59,3</i>	<i>31,9</i>	<i>356</i>	<i>849</i>
<i>Moyenne pays comparateurs</i>	<i>102,0</i>	<i>51,5</i>	<i>22,7</i>	<i>332</i>	<i>752</i>

Source : Base d'indicateurs pour les pays comparateurs, tableau 3.17 pour Mali 2015 et RESEN 2008 et 2004

Sur le plan temporel, les données montrent des évolutions variées des CU dans les différents niveaux d'enseignement. Par exemple, si le CU du 1^{er} cycle du fondamental a augmenté en passant de 11% à 14,6% du PIB par tête entre 2004 et 2015, celui du 2nd cycle du fondamental a en revanche baissé en passant de 26,5% à 20% du PIB par tête sur la même période. La baisse des CU est plus notable au secondaire général et à l'EFTP dont les CU sont passés respectivement de 117,1% à 45,2% du PIB par tête et de 202,2% à 46,3% du PIB par tête. De même, l'enseignement supérieur a connu une baisse notable de la dépense par étudiant entre 2004 (192,6%) et 2008 (131,0%) avant de remonter de façon significative à 178% du PIB par habitant en 2015.

En termes de comparaison internationale, avec l'évolution observée au Mali au cours des dix dernières années, les coûts unitaires dans l'enseignement public sont à présent beaucoup plus proches de ceux observés dans les pays comparateurs à tous les niveaux d'enseignement à l'exception de l'ETFP. Ainsi, au fondamental 1^{er} et 2nd cycles et au supérieur les CU publics sont juste légèrement plus élevés que dans les pays comparateurs tandis qu'au niveau de l'ETFP, le CU est près de 3 fois plus faible que la moyenne des pays comparateurs (150% du PIB par habitant) et de celles des pays de la CEDEAO (140,6%).

Dans la perspective d'une expansion quantitative et qualitative du système, il apparaît nécessaire d'examiner les facteurs qui rendent compte du niveau des CU.

3.2.2.1- Les facteurs explicatifs du niveau des coûts unitaires de l'enseignement public et dans les établissements privés subventionnés

Le niveau et la variabilité observés dans les CU peuvent être la résultante des modes d'organisation scolaire pratiqués aux différents niveaux d'enseignement, à savoir notamment : la rémunération des personnels enseignants au regard de leurs profils, la politique de dépenses sociales et de subventions, la disponibilité du matériel pédagogique ou la taille de groupe pédagogique moyen. Ces différents éléments qui structurent la dépense unitaire pour un niveau d'enseignement donné constituent sans doute des leviers importants pour la politique éducative. Cette relation peut être résumée par l'identité décrite dans l'encadré ci-dessous.

Décomposition micro de la dépense unitaire publique

$$DU = SE/REM + SNEETAB/RENEETAB + DEPERSERV + ADM\&PED + SOCU$$

Dans cette expression, DU représente la dépense unitaire, SE le salaire moyen des enseignants du public, REMPUB le rapport élèves/étudiants par maîtres/professeurs du public, SNEETAB le salaire moyen des non enseignants des établissements, RENEETAB le rapport entre le nombre des élèves/étudiants et des non enseignants des établissements, DEPERSERV les dépenses de personnel des services centraux et déconcentrés moyennes par élèves/étudiant, ADM&PED les dépenses administratives et pédagogiques moyennes par élève/étudiant, SOCU les dépenses sociales moyennes par élève/étudiant.

Ainsi, le coût unitaire aura tendance à être : i) d'autant plus élevé que la rémunération moyenne de personnels (enseignants et non-enseignants) est élevée, que les dépenses administratives et les dépenses I 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 (le rapport élève-étudiant par enseignant) est plus grande, et que le nombre d'élèves par personnel non-enseignant, dans les établissements ou dans les services, est plus élevé.

Le tableau 3.19 ci-après présente les résultats de la décomposition des coûts unitaires dans l'enseignement public pour l'année 2015.

Si on s'intéresse d'abord la structure globale des CU sans tenir compte du lieu de consommation (établissement, administration déconcentrée ou centrale), la première observation est sans surprise la prépondérance des coûts salariaux (ensemble du personnel) notamment aux niveaux des enseignements préscolaire, fondamental et secondaire général (voir partie basse du tableau 3.19 ci-après). En effet, la rémunération du personnel représente 81,4% du CU dans le préscolaire ; 77,4% du CU dans le 1^{er} cycle du fondamental ; 85,2% du CU dans le 2nd cycle et 68,7% du CU dans le secondaire général. Les coûts salariaux semblent en revanche être relativement peu onéreux pour le secondaire technique (59%), la formation professionnelle (53,4%), l'enseignement supérieur (42,7%) et enfin à l'enseignement normal (17,6%). En ce qui concerne particulièrement le supérieur et l'enseignement normal, les dépenses sociales ressortent comme une composante non négligeable de coûts unitaires, puisqu'elles représentent jusqu'à 63% du CU de la formation des maitres et 31,4% de la dépense unitaire du supérieur.

Tableau n°3.19 : Décomposition des coûts unitaires publics par niveau d'enseignement en 2015.

	Préscolaire	Enseignement Fondamental		Secondaire				Enseignement supérieur local
		1er cycle	2nd cycle	Secondaire général	Enseignement technique	Formation professionnelle	Normal (IFM & EFEP)	
CU établissement (FCFA)	33 766	46 966	81 597	161 416	193 600	158 100	229 907	517 681
Salaires moyenne enseignant (y c primes)	1 433 285	2 307 659	2 398 590	2 880 746	2 641 241	2 631 934	2 927 567	8 688 632
Rapport élève-étudiant /enseignant	46	58	33	23	24	28	28	38
CU personnel enseignant (y c primes)	31 291	40 076	73 628	126 179	111 967	92 736	105 213	230 418
Dépense unitaire Heures supplémentaires	340	565	800	1 371	1 216	1 007	1 143	80 582
Dépense unitaire Arriérés de Salaire	1 040	1 332	2 448	4 195	3 722	3 083	3 498	0
CU personnel non-enseignant établissement		71	112	1 120	8 212	532	1 708	21 057
Dépense unitaire moyenne matériel pédagogique	72	4 070	4 070	21 960	52 660	49 078	56 531	86 287
CU biens et services	1 024	852	540	6 593	15 822	11 664	61 814	99 337
CU gestion et supervision du système (FCFA)	12 987	21 405	21 456	31 414	21 011	33 510	18 457	62 313
CU personnel administration déconcentrée	5 476	10 266	10 372	7 489	7 320	8 440	7 235	
CU personnel administration centrale	545	1 332	1 296	7 268	4 898	10 772	507	29 234
CU biens et services administration déconcentrée	3 979	6 027	6 008	12 886	5 021	5 021	5 021	
CU biens et services administration centrale	2 988	3 780	3 780	3 771	3 771	9 277	5 693	33 079
CU social (FCFA)	762	956	956	22 203	18 063	26 775	429 035	266 241
dont bourses				19 645	15 232	24 882	426 737	181 557
dont autres	762	956	956	2 558	2 831	1 893	2 298	84 684
COÛT UNITAIRE TOTAL (FCFA)	47 516	69 327	104 009	215 033	232 674	218 385	677 398	846 234
dont rémunération du personnel, %	81,4	77,4	85,2	68,7	59,0	53,4	17,6	42,7
dont dépenses sociales, %	1,6	1,4	0,9	10,3	7,8	12,3	63,3	31,5
dont biens et services (y c matériels péda.)	8,6	12,6	8,1	15,0	31,1	32,1	18,3	25,8

Source : Auteurs sur la base des tableaux 3.14, 3.17 et effectifs scolarisés du chapitre 2

Tableau n°3.21 : Distribution des principales masses dans le coût unitaire par niveau d'enseignement, 2015.

	Préscolaire	Fond 1	Fond 2	Secondaire	ET	FP	IFM & EFEP	Supérieur local
Etablissement	71,1%	67,7%	78,5%	75,1%	83,2%	72,4%	33,9%	61,2%
dont personnel enseignant	68,8%	60,5%	73,9%	61,3%	50,2%	44,3%	16,2%	36,8%
dont personnel non enseignant établissement	0,0%	0,1%	0,1%	0,5%	3,5%	0,2%	0,3%	2,5%
dont matériel pédagogique	0,2%	5,9%	3,9%	10,2%	22,6%	22,5%	8,3%	10,2%
dont biens et services	2,2%	1,2%	0,5%	3,1%	6,8%	5,3%	9,1%	11,7%
Gestion/supervision du système	27,3%	30,9%	20,6%	14,6%	9,0%	15,3%	2,7%	7,4%
Dépenses sociales	1,6%	1,4%	0,9%	10,3%	7,8%	12,3%	63,3%	31,5%
Ensemble	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Tableau 3.20

Enfin, du préscolaire au secondaire, les dépenses salariales sont sensiblement le facteur majeur rendant compte du niveau de la dépense moyenne par élève dans l'enseignement public, tandis qu'au supérieur et dans l'enseignement normal, ce sont plutôt les dépenses sociales. Par ailleurs, les dépenses relatives à l'administration du système apparaissent comme des facteurs importants non négligeables structurants également les CU, notamment dans le préscolaire et dans le fondamental. Le tableau n°3.21 montre en effet la supervision et la gestion du système compte pour près de 27% dans le préscolaire, 31% dans le 1^{er} cycle du fondamental et près de 21% dans le 2nd cycle.

3.2.2.2- Un coût salarial pour les enseignants fonctionnaire et contractuels plus élevé que la moyenne des pays à niveau de revenu comparable

Comme indiqué ci-dessus, au regard de son poids dans le coût unitaire, la rémunération du personnel enseignant reste sans doute un des leviers essentiels de la politique éducative. Il peut donc être tentant de situer le niveau de la rémunération moyenne du personnel dans une perspective comparative. Le tableau n°3.21 qui suit présente les informations sur les rémunérations brutes moyennes annuelles par enseignant payées sur le budget de l'Etat, par statut (fonctionnaires et contractuels de l'Etat et des CT, ECOM) et par niveau d'enseignement dans le public.

Tableau n°3.21 : Rémunération brute moyenne des enseignants dans les établissements publics*, 2015

	Personnel de l'Etat				Personnel des CT				Moyenne ensemble	
	Fonctionnaires	Unités de PIB/hab.	Contractuels	Unités de PIB/hab.	Fonctionnaires	Unités de PIB/hab.	Contractuels	Unités de PIB/hab.	FCFA	Unités de PIB/hab.
Préscolaire	1 976 894	4,2	1 280 279	2,7	1 424 143	3,0	1 304 486	2,7	1 433 285	3,0
Fondamental 1	3 758 739	7,9	2 437 691	5,1	2 009 442	4,2	1 672 572	3,5	2 307 659	4,9
Fondamental 2	3 930 950	8,3	2 367 839	5,0	2 214 507	4,7	1 747 651	3,7	2 398 590	5,0
Secondaire Général	5 202 817	10,9	1 370 295	2,9	2 911 113	6,1	2 200 170	4,6	2 880 746	6,1
Secondaire Technique					2 654 133	5,6	2 329 675	4,9	2 641 241	5,6
Secondaire Professionnel					2 691 603	5,7	2 025 792	4,3	2 641 241	5,6
Enseignement Normal	4 670 005	9,8	1 372 096	2,9	2 923 937	6,1	2 213 080	4,7	2 927 567	6,2
Supérieur public local	8 692 129	18,3							8 688 632	18,3

Source : Estimations des auteurs à partir de données de la Direction Générale du Budget (DGB) et du Bureau Central de la Solde (BCS)

Notes : (*) Ces chiffres n'incluent pas la subvention salariale accordée au personnel des établissements communautaires. Celle-ci s'élève à 225 000 FCFA par an correspondant à 0,5 fois le PIB par habitant.

On note tout d'abord que dans l'ensemble, la rémunération brute annuelle croît avec les niveaux d'enseignement. En 2015, un enseignant du préscolaire gagne 3 fois le PIB par habitant, celui du 1^{er} cycle du fondamental, 4,9 fois le PIB par tête et 5 fois le PIB par tête pour l'enseignant du 2nd cycle du fondamental. Au niveau du secondaire la rémunération se situe à 6 fois le PIB/hab. au secondaire général et à l'enseignement normal et à 5,6 fois pour l'ETFP. Enfin, à l'enseignement supérieur public, un enseignant gagne en moyenne plus de 18 fois le revenu moyen du Mali.

Toutefois, ces situations moyennes cachent des grandes variations selon les différents statuts du personnel, c'est-à-dire entre fonctionnaires et contractuels de l'Etat ou entre fonctionnaires et contractuels des CT. A ce propos, on remarque que pour un même niveau d'enseignement, la rémunération moyenne d'un enseignant fonctionnaire est systématiquement plus élevée que celle d'un contractuel.

Sur le plan temporel, on note une diminution non négligeable du coût moyen d'un enseignant exerçant dans les établissements publics à tous les niveaux d'enseignement à l'exception de l'enseignement supérieur. Le tableau n°3.22 ci-dessous en donne quelques balises.

Tableau n°3.22 : Comparaison temporelle et internationale de la rémunération brute moyenne des enseignants par niveau d'enseignement, Mali et pays comparateurs.

	Primaire (Fondamental 1)	Secondaire général 1er cycle (Fondamental 2)	Secondaire 2nd cycle (Secondaire)	EFTP	Enseignement supérieur local
Mali 2015	4,9	5,0	6,1	5,6	18,3
Mali 2008	5,7	5,9	6,9	7,1	15,1
Mali 2004	6,8	7,0	8,4	7,0	12,1
Guinée	1,7	2,9	2,9		
Guinée-Bissau	2,2	3,4	3,7	2,7	
Togo	4,5	8,1	8,6	6,4	26,3

Rwanda	2,6	6,4	7,3		11,1
Burkina Faso	4,5	7,8	8,9	8,8	28,9
Ouganda	3,3	4,1	5,8	7,6	
Sierra Leone	2,4	3,4	3,6	2,6	
Bénin	5,0	5,5	9,9	8,1	22,1
Comores	3,3	5,7	7,0		
Tanzanie	6,1	5,9	5,9		7,3
Sénégal	4,7	5,5	6,6		25,6
Niger	6,6	7,4	8,6		
Cap-Vert	2,4	2,7	2,9	2,9	
Gambie	2,5	2,8	3,0		
Ghana	4,7	4,7	4,8		
Côte d'Ivoire	4,2	7,2	9,0	8,1	17,4
Libéria	3,0	3,1	3,3		
Moyenne CEDEAO*	3,7	5,0	5,8	5,7	24,1
Moyenne autres pays*	3,7	5,1	6,0	5,9	20,3

Source : Tableau 3.22 pour Mali 2015, RESEN 2008 et 2004 et Base d'indicateurs du Pôle de Dakar pour les pays comparateurs

Notes : (*) Pour l'EFTP et le supérieur les moyennes portent sur un nombre restreint de pays comparateurs

On constate en effet que le salaire moyen d'un enseignant dans le fondamental 1^{er} cycle passe de 6,8 fois le PIB par habitant en 2004 à 4,9 fois le PIB par habitant en 2015 et de 7 fois le PIB/hab. à 5 fois le PIB/hab. en 2015 au 2nd cycle du fondamental. Le secondaire général et EFTP semblent avoir connu des évolutions similaires qui, pour l'essentiel, sont attribuables au fait que la quasi-totalité de recrutements réalisés depuis 2008 s'est fait dans la catégorie du personnel des CT qui présente, comme on l'a vu plus haut, une rémunération moyenne généralement plus faible que celle du personnel de l'Etat.

Si on compare maintenant les niveaux de rémunération moyens des enseignants fonctionnaires et contractuels (appelés aussi auxiliaires dans d'autres pays) du Mali à ceux des pays à revenu comparable et ceux de la zone CEDEAO, il apparaît que malgré la baisse des coûts salariaux moyens (estimés en unités de PIB/habitant), les enseignants maliens du fondamental 1^{er} cycle gagnent relativement mieux que leurs confrères des pays comparateurs où la moyenne se situe à 3,7 fois le PIB par habitant à la fois pour la CEDEAO et les autres pays comparateurs. Par ailleurs, pour les niveaux d'enseignement fondamental 2, secondaire général et EFTP, les coûts salariaux au Mali sont à présent assez proches de ceux observés au sein de pays comparateurs.

Au total, ces chiffres traduisent une grande variabilité salariale du personnel enseignant selon les différents statuts contractuels et niveaux d'enseignement. Toutefois, à ce stade, il n'est pas aisé d'en apprécier ni leur compétitivité sur le marché du travail - nécessaire pour l'attraction et la motivation du personnel enseignant qualifié -, ni leur soutenabilité financière pour le budget de l'Etat dans la mesure où les salaires ne doivent pas être trop élevés notamment vis-à-vis des immenses besoins en recrutement dans l'enseignement public. Ses questions sont abordées plus spécifiquement dans les chapitres traitant les questions relatives à la gestion du personnel et au marché du travail mais aussi lors du modèle de simulation.

Synthèse : principaux enseignements du chapitre 3.

- L'Etat malien a maintenu une priorité budgétaire pour l'éducation malgré la crise politico-institutionnelle qui a secoué le pays au cours des dernières années. 32,6% des dépenses courantes totales de l'Etat ont été alloués au secteur de l'éducation en 2015. Cette part est d'environ 30% en moyenne sur les 5 dernières années.

- L'exécution budgétaire reste relativement satisfaisante notamment pour les dépenses courantes : en moyenne entre 2009 et 2015 les différents ministères en charge de l'éducation et de la formation exécutent environ 97% des dépenses récurrentes. L'exécution budgétaire pour les dépenses en capital se situe à 95% en moyenne.
- Le retrait des partenaires au développement du mécanisme d'appui budgétaire sectoriel (ABS) a eu de lourdes conséquences sur le budget de l'Etat qui a perdu près du tiers des financements extérieurs sous forme d'ABS. Désormais, l'essentiel de l'aide extérieure est exécuté hors budget de l'Etat sous forme d'appui projet.
- Le transfert des compétences et de ressources financières aux CT est à présent une réalité bien ancrée. Les CT et services déconcentrés rattachés exécutent environ 90% des dépenses publiques d'éducation (hors enseignement supérieur). Toutefois, il faudra veiller à ce que le poids de services administratifs des CT dans le financement du système éducatif malien ne devienne hors contrôle. En 2015, les services administratifs déconcentrés et décentralisés ont consommé près de 15% (34 milliards de FCFA) des dépenses totales d'éducation (hors enseignement supérieur) contre moins de 5% (5 milliards de FCFA) en 2009.
- Les ménages contribuent considérablement au financement de l'éducation au Mali. En 2015, les familles maliennes ont dépensé environ 72,4 milliards de FCFA pour la scolarisation de leurs enfants aux différents niveaux d'enseignements. Ceci correspondant à environ 20,7% de l'ensemble de dépenses d'éducation (Etat et ménages).
- Les dépenses des ménages sont relativement plus importantes aux cycles inférieurs du système, soulevant ainsi de questions d'équité dans le partage de coût entre l'Etat et les familles.
- La répartition intersectorielle des dépenses courantes publiques reste en défaveur du sous cycle de l'enseignement fondamental qui, en 2015, reçoit 37% des dépenses courantes publiques. Cette part n'a quasiment pas évolué depuis puisqu'elle était évalué à 35% en 2004 et 36,5% en 2008.
- La rémunération du personnel (enseignant et non enseignant) consomme jusqu'à 60% des dépenses courantes publiques d'éducation

Annexes du chapitre 3

Annexe n°3.1 : Evolution de la répartition des dépenses publiques d'éducation entre les services centraux et les régions, 2009 – 2015.

Source : Source : Comptes administratifs 2009 à 2015, Ministère de l'Economie et des Finances

En millions de FCFA de	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution
------------------------	------	------	------	------	------	------	------	-----------

2015								2009-2015 en %
MEN	193 641	186 868	197 949	182 598	192 052	209 519	242 387	25%
Services centraux	5 064	8 573	12 459	9 569	14 669	8 991	10 695	111%
Régions	188 577	178 295	185 491	173 029	177 383	200 528	231 692	23%
Kayes	19 738	19 630	19 195	18 959	20 630	22 499	27 329	38%
Koulikoro	31 144	27 398	31 028	31 046	31 929	34 215	40 005	28%
Sikasso	31 146	30 330	29 877	29 056	29 350	34 645	38 382	23%
Ségou	25 594	25 110	24 629	22 529	22 357	25 532	28 063	10%
Mopti	19 747	18 007	18 146	17 109	17 263	19 802	22 044	12%
Tombouctou	8 206	8 127	7 244	6 153	5 579	8 533	9 318	14%
Gao	9 846	2 192	9 340	7 158	7 832	9 718	11 435	16%
Kidal	2 421	1 542	1 629	1 362	1 357	1 430	1 619	-33%
District Bamako	40 736	45 958	44 403	39 657	41 085	44 154	53 498	31%
MEFP : Services centraux FP	-	48	200	400	281	378	233	
MESRS	55 004	44 916	59 711	43 729	57 298	58 582	62 249	13%
Services centraux	7 395	6 500	4 403	3 683	2 742	3 593	3 197	-57%
EPSTC	47 609	38 415	55 307	40 046	54 556	54 989	59 052	24%
Ensemble	248 644	231 832	257 860	226 727	249 631	268 479	304 869	23%
En pourcentages								Moyenne
MEN	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Services centraux	2,6	4,6	6,3	5,2	7,6	4,3	4,4	5,0
Régions	97,4	95,4	93,7	94,8	92,4	95,7	95,6	95,0
Kayes	10,2	10,5	9,7	10,4	10,7	10,7	11,3	10,5
Koulikoro	16,1	14,7	15,7	17,0	16,6	16,3	16,5	16,1
Sikasso	16,1	16,2	15,1	15,9	15,3	16,5	15,8	15,9
Ségou	13,2	13,4	12,4	12,3	11,6	12,2	11,6	12,4
Mopti	10,2	9,6	9,2	9,4	9,0	9,5	9,1	9,4
Tombouctou	4,2	4,3	3,7	3,4	2,9	4,1	3,8	3,8
Gao	5,1	1,2	4,7	3,9	4,1	4,6	4,7	4,0
Kidal	1,3	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8
District Bamako	21,0	24,6	22,4	21,7	21,4	21,1	22,1	22,0
MESRS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Services centraux	13,4	14,5	7,4	8,4	4,8	6,1	5,1	8,5
EPSTC	86,6	85,5	92,6	91,6	95,2	93,9	94,9	91,5

Annexe n°3.2 : Dépenses moyennes par enfant et distribution par principaux items de dépenses, FCFA de 2015 et pourcentages

	Total	Frais d'inscription	En % du total	Fournitures	En % du total	Autres dépenses (transport, cantine)	En % du total
Préscolaire	34 440	28 205	81,9	4 942	14,3	1 294	3,8
Public	6 538	4 071	62,3	2 175	33,3	292	4,5
Privé	57 938	48 272	83,3	7 501	12,9	2 166	3,7
Communautaire	4 005	3 730	93,1	274	6,9	-	-
Fondamental 1	13 687	8 531	62,3	4 564	33,3	590	4,3
Public	6 661	2 311	34,7	3 748	56,3	602	9,0
Privé religieux	22 334	16 351	73,2	5 775	25,9	207	0,9
Privé laïc	50 718	39 768	78,4	9 635	19,0	1 315	2,6
Communautaire	9 274	6 124	66,0	3 103	33,5	45	0,5
Fondamental 2	17 857	9 460	53,0	6 912	38,7	1 485	8,3
Public	9 822	2 591	26,4	5 826	59,3	1 405	14,3
Privé religieux	27 648	17 868	64,6	7 301	26,4	2 479	9,0
Privé laïc	79 702	61 596	77,3	16 042	20,1	2 064	2,6
Communautaire	6 609	1 925	29,1	4 588	69,4	96	1,4
Secondaire général	25 941	14 927	57,5	6 960	26,8	4 054	15,6
Public	12 886	3 329	25,8	5 937	46,1	3 619	28,1

Privé	72 683	56 455	77,7	10 619	14,6	5 609	7,7
EFTP	41 575	24 878	59,8	6 678	16,1	10 018	24,1
Public	17 239	1 651	9,6	4 692	27,2	10 895	63,2
Privé	108 825	89 063	81,8	12 168	11,2	7 595	7,0
Supérieur	83 534	46 389	55,5	16 225	19,4	20 918	25,0
Public	58 719	22 465	38,3	16 108	27,4	20 144	34,3
Privé	248 091	205 036	82,6	17 003	6,9	26 053	10,5

Source: Estimations des auteurs sur base de l'enquête auprès des ménages EACI 2014

Annexe n°3.3 : Estimation de la contribution des ménages dans les dépenses nationales d'éducation (Etat + ménages), année 2015

	Ensemble		Effectifs scolarisés en 2015	Dépenses totales des familles, en FCFA de 2015	Dépenses publiques courantes d'éducation 2015	Part des dépenses totales (Etat+Ménages) supportées par les ménages
	Dépense par enfant, (FCFA de 2014)	Dépense par enfant (FCFA de 2015)				
Préscolaire	33 506	34 440	91 607	3 154 949 417	3 107 110 465	50,4%
Public	6 361	6 538	16 873	110 321 170		
Privé	56 367	57 938	41 112	2 381 961 192		
Communautaire	3 896	4 005	33 622	134 642 959		
Fondamental 1	13 316	13 687	2 181 617	29 860 250 809	105 559 787 436	22,1%
Public	6 480	6 661	1 406 853	9 370 545 688		
Privé laïc	21 728	22 334	304 889	6 809 303 067		
Privé religieux	49 342	50 718	309 922	15 718 471 449		
Communautaire	9 022	9 274	159 953	1 483 325 177		
Fondamental 2	17 373	17 857	647 186	11 556 999 361	51 036 012 251	18,5%
Public	9 556	9 822	483 557	4 749 686 784		
Privé laïc	26 898	27 648	113 411	3 135 568 730		
Privé religieux	77 540	79 702	44 387	3 537 714 206		
Communautaire	6 430	6 609	5 831	38 538 532		
Secondaire général	25 237	25 941	184 745	4 792 383 637	32 704 284 310	12,8%
Public	12 537	12 886	55 390	713 782 912		
Privé	70 712	72 683	129 355	9 401 940 465		
EFTP	40 447	41 575	113 158	4 704 491 992	28 708 092 021	14,1%
Public	16 771	17 239	25 387	437 634 446		
Privé	105 874	108 825	87 771	9 551 718 689		
Supérieur	81 268	83 534	73 441	6 134 784 467	60 786 178 860	9,2%
Public	57 126	58 719	70 559	4 143 118 817		
Privé	241 363	248 091	2 882	714 999 647		
Ensemble				72 433 273 928	283 699 355 103	20,3%

Source : Estimations des auteurs sur base de l'enquête auprès des ménages EACI 2014 et données sur les dépenses publiques exécutées

Chapitre 4 : Qualité de l'éducation et gestion du système éducatif : les améliorations nécessaires

En plus des objectifs quantitatifs en matière de scolarisation qui ont été mis en évidence dans les précédents chapitres, la qualité de l'éducation constitue une dimension essentielle à considérer pour le système éducatif malien. En effet, comme indiqué dans les documents stratégiques nationaux de développement du secteur et en lien avec l'agenda 2030 de l'éducation, l'enjeu n'est pas seulement que tous les enfants accèdent à et achèvent au moins l'enseignement fondamental, mais également que tous puissent acquérir au bout des différents cycles scolaires les connaissances et les compétences de base requises.

L'on est alors en droit de se poser la question de savoir ce que renferme la notion de qualité de l'éducation. L'opinion la plus courante l'assimile souvent à la qualité des intrants. Dans cette logique, une éducation de qualité serait par exemple une éducation dans laquelle les classes ne sont pas surchargées, chaque classe dispose de son enseignant, les programmes

scolaires sont suivis et totalement couverts, les salles de classes sont en très bon état, les enseignants sont bien formés et disposent des matériels pédagogiques nécessaires, etc. Cependant, si ces intrants sont nécessaires, la principale finalité de l'école reste avant tout l'acquisition des connaissances et des compétences requises. Ainsi, au-delà des intrants, il semble plus pertinent de cibler les résultats obtenus, c'est-à-dire ce qu'apprennent effectivement les élèves.

Il s'agit donc dans ce chapitre de questionner ce qu'apprennent effectivement les enfants dans les écoles maliennes, tout en essayant de comprendre les facteurs qui expliquent les niveaux d'acquisitions observés, de manière à identifier les marges d'amélioration nécessaires.

4.1- Le niveau de la qualité de l'éducation demande à être amélioré significativement.

Savoir ce que les enfants acquièrent comme connaissances et compétences dans les écoles maliennes et pouvoir l'apprécier nécessitent avant tout de disposer de données appropriées et comparables. Les données disponibles et mobilisées dans le contexte malien sont de quatre types : les données d'évaluations internationales (PASEC 2011-12 et EGRA 2015), les données d'évaluations nationales (BEEKUNKO 2016), les données d'examens nationaux (DEF 2015, BT 2015, CAP 2015 et BAC 2015), et les données sur la rétention d'alphabétisation (ou du savoir lire) auprès des adultes (MICS 2015).

4.1.1- Un niveau d'acquisition très faible dans les évaluations internationales

4.1.1.1- Plus de 50% des élèves de 2^{ème} année et près de 90% des élèves de 5^{ème} année du fondamental n'ont pas les compétences attendues par rapport à leur niveau scolaire dans les évaluations PASEC

Le Mali a déjà participé à plusieurs évaluations de types PASEC, une première fois en 2003-04 et une seconde fois en 2011-12. Si l'évaluation menée en 2003-04 avait pour objectif d'évaluer l'incidence du recrutement des enseignants contractuels sur les acquisitions scolaires dans l'enseignement fondamental, celle de 2011-12 en revanche a cherché à évaluer le niveau de connaissances et de capacités des élèves en français (compréhension orale, compréhension de l'écrit, production de l'écrit) et en mathématiques (arithmétique, géométrie et mesure). Cette dernière constitue donc une bonne base pour apprécier le niveau d'acquisitions des élèves maliens. Le tableau n°4.1 ci-après indique les proportions d'élèves au-dessus et en-dessous d'un seuil de compétences qualifié de souhaité, à l'issue des tests passés à un échantillon représentatif de plus de 2000 élèves de 2^{ème} année et presque autant en 5^{ème} année du fondamental.

Tableau n°4.1 : Proportion d'élèves en dessous et au-dessus du seuil souhaité de compétences, évaluation PASEC 2011-12.

	2 ^{ème} année		5 ^{ème} année	
	Français	Maths	Français	Maths
Proportion d'élèves:				
en dessous du seuil de compétences souhaitées	66,8%	55,9%	86,6%	90,2%
au-dessus du seuil de compétences souhaitées	33,2%	44,1%	13,4%	9,8%

Source : PASEC.

Il ressort qu'en 2^{ème} année du fondamental, près du tiers seulement (33,2%) des élèves sont au-dessus du seuil de compétences souhaité en français. En maths, ils sont près de 44% à être dans cette situation. **On en déduit donc que beaucoup plus de la moitié des enfants maliens en fin de 2^{ème} année du fondamental n'ont pas acquis les compétences attendues pour leur niveau (66% en français et 56% en maths).** Le tableau indique par ailleurs qu'en 5^{ème} année du fondamental, seulement 13,4 % des élèves disposent de capacités souhaitées en français. En maths, à peine 10% des élèves ont acquis les compétences souhaitées. Ainsi, **près de 90% des élèves arrivent quasiment vers la fin du 1^{er} cycle du fondamental sans les compétences requises.**

Il aurait été souhaitable d'apprécier la position du Mali par rapport à ses voisins d'Afrique de l'Ouest, ou plus généralement par rapport aux pays ayant bénéficié d'une évaluation similaire, notamment dans le cadre de la vague d'évaluation groupée, menée en 2014 par le PASEC dans 10 pays francophones d'Afrique Subsaharienne. Cela n'a pas été possible en raison de diverses contraintes méthodologiques, mais ces résultats observés uniquement sur le Mali suggèrent déjà que la situation doit significativement être améliorée.

4.1.1.2- Dans les évaluations EGRA, plus des deux tiers des élèves maliens finissent la 2^{ème} année du fondamental sans que les compétences de base en lecture ne soient installées

Le Mali a connu au moins deux participations aux évaluations de type EGRA (Early Grade Reading Assessments), notamment en 2009 et en 2015. Ce type d'évaluation, passée généralement aux élèves des premières années du primaire (1^{er} cycle du fondamental dans le cas du Mali) vise à mesurer les compétences fondamentales en lecture. Il s'agissait donc de déterminer si les élèves des écoles fondamentales maliennes apprennent à lire, et dans le cas contraire, quelles compétences font défaut.

L'enseignement étant effectué dès les premières années du fondamental (i) - en français uniquement dans les écoles classiques, (ii) - en langue locale "banamanka" dans les écoles à curriculum bilingue, et (iii) - en arabe dans les medersas, apprécier les compétences en lecture des enfants dans les écoles maliennes ne saurait ignorer ce fait. Ces typologies d'écoles ont été donc considérées dans les évaluations menées, tant sur le plan de l'échantillonnage que sur le plan de l'adaptation des instruments et des tests. Si l'évaluation de 2009 a couvert plusieurs niveaux du fondamental (2^{ème}, 4^{ème} et 6^{ème} années dans les écoles classiques ; 4^{ème} et 6^{ème} années dans les écoles à curriculum, et 6^{ème} année seulement pour les médersas), celle de 2015 s'est plutôt focalisé principalement sur la 2^{ème} année. La seule exception concerne les médersas, dans lesquels seulement la 4^{ème} année a été couverte, et les élèves évalués uniquement en vocabulaire oral en français. Par ailleurs, l'évaluation menée en 2009 a eu une envergure plutôt nationale, tandis que celle de 2015 s'est en revanche limitée à trois régions, à

savoir Koulikoro, Sikasso et Ségou. En conséquence, apprécier l'amélioration des compétences en lecture entre les deux évaluations reste très limitée et n'est possible que pour la 2^{ème} année des écoles classiques.

Les tableaux n°4.2 et n°4.3 ci-après indiquent les proportions d'élèves qui n'ont acquis aucune compétence dans les différents domaines évalués. Le premier tableau l'est pour les élèves de 2^{ème} année dans les écoles classiques, et le second, pour les élèves de 2^{ème} année dans les écoles à curriculum bilingue.

Tableau n°4.2 : Proportion d'élèves de 2^{ème} année du fondamental n'ayant acquis aucune compétence dans différents domaines de lecture, écoles classiques, EGRA 2015.

ECOLES CLASSIQUES - 2A (français comme langue d'enseignement)	2015				Rappel 2009
	Koulikoro	Sikasso	Ségou	Ensemble	
Proportion d'élèves ne pouvant:					
Identifier aucun son des lettres ou groupe de lettres	26%	23%	18%	23%	29%
Lire aucun mot familier	75%	77%	67%	73%	80%
Décoder aucun mot inventé	86%	89%	80%	85%	93%
Lire aucun mot d'une histoire courte	67%	79%	64%	70%	94%
Répondre à aucune question d'un texte lu	97%	98%	90%	95%	99%
Exécuter aucune commande exprimée à l'oral en français	18%	14%	3%	13%	n.d.

Source : EGRA 2015. Note : n.d. = non disponible.

Tableau n°4.3 : Proportion d'élèves de 2^{ème} année du fondamental n'ayant acquis aucune compétence dans différents domaines de lecture, écoles à curriculum, EGRA 2015.

ECOLES A CURRICULUM BILINGUE - 2A (bamananka comme langue d'enseignement)	2015				Rappel 2009
	Koulikoro	Sikasso	Ségou	Ensemble	
Proportion d'élèves ne pouvant:					
Identifier aucun son des lettres ou groupe de lettres	19%	27%	23%	23%	Comparaison pas possible car 4A et 6A évalués en 2009, alors que c'est 2A en 2015
Lire aucun mot familier	54%	68%	57%	60%	
Décoder aucun mot inventé	66%	80%	67%	72%	
Lire aucun mot d'une histoire courte	58%	73%	64%	66%	
Répondre à aucune question d'un texte lu	85%	95%	89%	90%	
Exécuter aucune commande exprimée à l'oral en français	11%	4%	11%	8%	

Source : EGRA 2015.

Les chiffres montrent globalement que dans les 3 régions évaluées, la très grande majorité des élèves de 2^{ème} année sont :

- incapables de lire au moins un mot familier (73% dans les écoles classiques et 60% dans les écoles à curriculum) ;
- incapables de décoder un mot inventé (85% dans les écoles classiques et 72% dans les écoles bilingues) ;
- incapables de lire un mot d'une histoire courte (70% dans les écoles classiques et 66% dans les écoles bilingues) ;
- incapables de répondre à une question d'un texte lu (95% dans les écoles classiques et 90% dans les écoles bilingues).

Seuls les domaines (i) - de l'identification des sons des lettres et (ii) - de compréhension des commandes exprimés à l'oral en français (vocabulaire oral français) présentent des proportions très faibles d'élèves sans les capacités et compétences souhaitées en lecture.

L'évaluation s'étant déroulée pratiquement en fin d'année scolaire (4 au 28 mai 2015), **c'est donc plus des deux tiers des élèves maliens qui finissent la 2^{ème} année du fondamental, sans que les compétences de base en lecture ne soient installées.** Dans ce panorama non satisfaisant, deux éléments méritent cependant d'être relevés. C'est d'abord la moins mauvaise performance dans les écoles à curriculum bilingue. Il apparaît en effet que les proportions d'élèves sans les compétences de base en lecture sont systématiquement inférieures dans les écoles à curriculum, comparativement aux écoles classiques. Cela dit, il ne s'agit pas non plus d'une grande différence entre les deux types d'école, suggérant ainsi des améliorations nécessaires dans tous les types d'écoles. C'est ensuite la tendance très peu positive dans la construction et l'installation des compétences en lecture entre les deux évaluations, notamment pour les élèves de 2^{ème} année dans les écoles classiques. En effet, les résultats de 2015 paraissent légèrement plus encourageants que ceux de 2009, dans la mesure où la proportion des élèves sans les compétences de base en lecture a quelque peu baissé, mais cette proportion reste tout de même encore trop élevée.

4.1.2- Une performance également faible dans les évaluations nationales

Au-delà des évaluations internationales standardisées de type PASEC ou EGRA, le Mali a également mené en 2016 une évaluation nationale des acquis, dénommée "BEEKUNKO", c'est-à-dire "Affaire de tous". C'est une évaluation menée par la société civile et visant à apprécier les compétences en lecture et en mathématiques auprès des jeunes maliens de 6-14 ans, scolarisés, déscolarisés ou non scolarisés. Cependant, contrairement aux évaluations PASEC ou EGRA qui ont fixé des seuils de compétences, l'évaluation BEEKUNKO ne dispose pas d'échelle de compétences établie.

En s'intéressant particulièrement aux enfants de 6-14 ans qui sont actuellement scolarisés, le tableau n°4.4 ci-après indique une performance globalement faible des élèves maliens aux tests. On s'aperçoit en effet que les scores moyens se chiffrent à 12,5 sur 50 (soit 25 sur 100) en lecture et à 18,5 sur 50 (soit 37 sur 100) en mathématiques, des valeurs bien en-dessous de la moyenne de 25 sur 50 (ou encore 50 sur 100).

Tableau n°4.4 : Performance des enfants scolarisés de 6-14 ans, évaluation Beekunko 2016.

	Ensemble des enfants scolarisés	
	Lecture	Maths
Score moyen sur 50	12,5	18,5
Ecart-type	15,0	15,2
% d'enfants de 6-14 ans		
n'ayant validé aucun item des tests	23,1%	10,2%
ayant un score inférieur à 25 sur 50	55,4%	56,5%
ayant un score supérieur ou égal à 25 sur 50	21,5%	33,3%

Source : Exploitation des données de l'évaluation Beekunko 2016 par les auteurs.

Par ailleurs, au regard des valeurs prises par l'écart-type, les niveaux de réussite des enfants apparaissent quelque peu dispersés, ce qui se traduit par la présence à la fois des enfants très

performants au côté des enfants trop peu performants. Cela dit, les enfants performants aux tests sont relativement peu nombreux, puisqu'ils représentent un peu moins du quart des enfants scolarisés de 6-14 ans à pouvoir franchir la moyenne de 25 sur 50 en lecture. En maths, ils représentent environ le tiers. De ces observations, on en déduit que les performances aux tests restent encore très perfectibles pour pas moins des deux tiers des enfants scolarisés de 6-14 ans.

Ce constat général doit cependant être nuancé, dans la mesure où la population d'enfants scolarisés de 6-14 ans mélange des enfants avec différents niveaux de scolarisation. Le tableau n°4.5 ci-après illustre ce fait en considérant quelques niveaux de scolarisation en exemple.

Tableau n°4.5: Performance des enfants scolarisés de 6-14 ans selon quelques niveaux de scolarisation, évaluation Beekunko 2016.

	2 ^{ème} année		6 ^{ème} année		9 ^{ème} année		10 ^{ème} année	
	Lecture	Maths	Lecture	Maths	Lecture	Maths	Lecture	Maths
Score moyen sur 50	4,9	10,5	25,6	31,5	42,5	42,9	45,4	44,6
Ecart-type	7,4	9,5	15,4	13,0	10,6	9,5	10,8	11,0
% d'enfants de 6-14 ans								
n'ayant validé aucun item des tests	31,9%	12,5%	4,4%	1,8%	1,3%	1,0%	3,4%	3,4%
ayant un score inférieur à 50 sur 100	64,2%	77,3%	41,6%	27,6%	5,8%	4,5%	3,4%	3,4%
ayant un score supérieur ou égal à 50 sur 100	3,8%	10,3%	54,0%	70,6%	92,9%	94,5%	93,1%	93,1%

Source : Exploitation des données de l'évaluation Beekunko 2016 par les auteurs.

Il ressort globalement que le niveau de performance aux tests s'améliore au fur et à mesure que l'on monte dans la pyramide éducative. En effet, si très peu d'enfants franchissent la moyenne de 25 sur 50 en 2^{ème} année du fondamental, on note en revanche que c'est pratiquement la quasi-totalité qui la franchit en 9^{ème} année et en 10^{ème} année. Ce résultat n'est pas surprenant, mais suggère dans le même temps qu'il faut attendre la fin du fondamental avant de voir installer toutes les compétences mesurées par le test Beekunko, alors que certaines devraient peut-être complètement déjà acquises dans les niveaux inférieurs.

4.1.3- Un niveau de réussite aux examens nationaux largement en-dessous des attentes.

Les données d'examens nationaux constituent aussi un complément d'informations très indispensables pour apprécier le niveau d'acquisition des élèves. En effet, par opposition aux données d'évaluations nationales ou internationales qui se limitent à un échantillon réduit d'élèves, ces données présentent une couverture quasi-nationale, puisque tous les élèves des classes d'examen sont concernés. Ces données présentent également un intérêt majeur, puisque tous les candidats sont soumis à des épreuves communes dont la construction est fondée sur les contenus de programme du pays. Elles peuvent donc compléter utilement le panorama global du niveau d'acquisition des élèves au niveau national.

Le tableau n°4.6 ci-après présente les résultats des élèves aux examens du DEF (examen à la fin du fondamental), du CAP et du BT.

Tableau n°4.6: Performance des élèves maliens aux examens du DEF, du CAP et du BT en 2015.

	DEF	CAP		BT1		BT2	
		Industrie	Tertiaire	Industrie	Tertiaire	Industrie	Tertiaire
Moyenne générale sur 20	7,9	10,0	7,2	6,9	7,2	11,1	7,3
Ecart-type	2,4	2,6	3,4	2,7	3,0	2,7	3,1
Nombre de candidats	198 060	6 206	12 513	6 423	14 817	7 039	7 039
% d'élèves:							
avec une moyenne inférieure à 10 sur 20	79,7%	47,9%	77,6%	87,6%	81,6%	30,7%	78,6%
avec une moyenne supérieure ou égale à 10 sur 20	20,3%	52,1%	22,4%	12,4%	18,4%	69,3%	21,4%

Source : Calcul des auteurs, à partir des données de la DNP.

Note : * = rédaction, dictée question et langue ; ** = maths, physique chimie, Sciences de la Vie et de la Terre (SVT).

On constate que la moyenne générale s'établit à 7,9 sur 20 à l'examen du DEF, ce qui correspond à un niveau global de réussite en dessous de la moyenne requise de 10 sur 20, donc faible. Par ailleurs, les épreuves étant élaborées en lien avec les contenus des programmes, les candidats sont considérés comme avoir acquis les connaissances de base requises pour le niveau examiné s'ils obtiennent au moins la moyenne de 10 sur 20 sur l'ensemble des disciplines. En considérant ce seuil, il apparaît que près de 80% des enfants maliens arrivent à la fin du fondamental sans les connaissances de base requises.

Les mêmes constats se réalisent lorsqu'on considère les examens du CAP et du BT. En effet, la moyenne générale des candidats est inférieure à 10 sur 20 dans les filières du tertiaire et dépasse à peine 10 sur 20 dans les filières industrielles. En outre, on note une proportion remarquable de jeunes qui achèvent leur formation sans les compétences souhaitées, matérialisées par la moyenne souhaitée de 10 sur 20. Dans les filières industrielles, ils sont plus de 30%, tandis que dans les filières tertiaires, ils sont plus de 75%.

Les résultats pour les examens du BAC général et technique sont présentés en annexe n°4.1 et font ressortir des constats similaires. L'ensemble de ces chiffres suggèrent finalement un niveau d'acquisition en dessous des attentes dans tous les segments du système éducatif qu'il faudra nécessairement relever.

4.1.4- Des compétences de savoir lire non installées de manière durable pour plus de deux tiers des adultes de 22-44 ans ayant pourtant achevé le 1^{er} cycle du fondamental.

L'une des principales finalités de l'école étant d'abord d'installer des compétences de base irréversibles (notamment de savoir lire, écrire et compter) dès la fin du 1^{er} cycle du fondamental, le niveau d'acquisition dans les écoles maliennes ne peut être apprécié sans examiner dans quelle mesure ces compétences premières sont effectivement installées auprès des individus ayant achevé le 1^{er} cycle du fondamental. Pour cela, nous utilisons les données de l'enquête MICS 2015 dans laquelle les compétences de savoir lire sont testées à travers une carte de lecture soumise aux femmes et aux hommes évalués. Cependant, ces données présentent l'inconvénient majeur que le savoir lire a été mesuré uniquement pour les individus de niveau inférieur ou égale au 1^{er} cycle du fondamental, les personnes qui dépassent ce niveau

étant considérées d'emblée comme alphabétisées durablement, ce qui n'est absolument pas certain.

Le graphique n°4.1 présente la proportion d'adultes de 22-44 ans sachant lire aisément selon la plus haute classe achevée.

Graphique n°4.1: Proportion d'adultes de 22-44 ans pouvant lire aisément selon la plus haute classe achevée.

Source : estimations des auteurs, à partir des données de l'enquête MICS 2015.

Sans surprise, il apparaît que la proportion d'adultes pouvant lire augmente avec le niveau d'éducation. Elle est en effet de 1,2% seulement chez les adultes n'ayant aucun niveau d'éducation et de 2,1% chez ceux qui ont achevé uniquement la 1^{ère} année du fondamental. Elle évolue ensuite progressivement pour atteindre 26,3% chez ceux qui ont achevé la 6^{ème} année du fondamental. Ainsi, parmi les adultes de 22-44 ans ayant achevé le 1^{er} cycle du fondamental, un peu plus du quart seulement peut lire aisément, les trois quarts restants (soit 73,6%) n'étant pas capables de pouvoir aisément une simple carte de lecture. C'est dire que les compétences de savoir lire ne sont pas installées durablement pour près de trois quarts des adultes de 22-44 ans, alors qu'ils ont pourtant achevé le 1^{er} cycle du fondamental.

En comparant le Mali avec ses voisins africains (cf. graphique n°4.2 ci-après), on s'aperçoit qu'après six années de scolarité passées pendant leur jeunesse, plus de 70% des adultes de 22-44 ans savent bien lire dans des pays comme la Côte d'Ivoire ou le Togo qui présentent des données plus récentes, contre 26,3% seulement au Mali. Par ailleurs, la performance de l'école malienne dans l'installation irréversible des compétences de savoir lire semble s'être dégradée dans le temps, puisqu'en 2006, près de 49% des adultes ayant achevé le 1^{er} cycle du fondamental pouvaient lire aisément, et cette proportion s'est réduite pratiquement de moitié en 2015.

Graphique n°4.2: Proportion d'adultes de 22-44 ans pouvant lire aisément selon la plus haute classe achevée.

Source : Pour Mali 2015, estimations des auteurs à partir des données de l'enquête MICS 2015 ; Pour Mali 2006, extrait du RESEN 2010 ; Pour les autres pays, base d'indicateurs de l'IIPE – Pole de Dakar.

Sur la base du groupe des pays considérés et pour lesquels les données sont disponibles, le Mali dégrade ainsi sa position et se classe désormais à la dernière place dans la construction du savoir lire irréversible auprès des adultes. Ces constats amènent à penser que la qualité de l'école malienne restait déjà très perfectible au moment où ces adultes étaient scolarisés. De fait, si la qualité des services éducatifs ne change pas par rapport à ce qu'elle était antérieurement, on peut anticiper que les élèves actuellement dans le système et qui achèveront leur scolarité à la fin du 1^{er} cycle du fondamental risquent dans leur très grande majorité de devenir des adultes analphabètes et que les efforts financiers faits pour leur scolarisation ne laissent que peu de traces positives sur leur savoir lire ultérieur. Il apparaît donc impératif que le pays améliore significativement la qualité des services éducatifs pour faire en sorte qu'à l'issue du fondamental, les jeunes aient effectivement acquis les compétences irréversibles du savoir lire et les autres compétences requises dans une large mesure.

Finalement, l'ensemble des analyses menées tout au long de cette section converge vers le constat général d'un niveau d'acquisition globalement faible qui demande à être significativement amélioré. Le défi majeur est maintenant de chercher à comprendre les raisons de cette faible performance et d'identifier les leviers indispensables pour cette amélioration significative.

4.2- Améliorer la qualité dans les écoles maliennes : des facteurs à considérer.

Il peut y avoir plusieurs raisons pour lesquelles la qualité n'est pas au rendez-vous. Il se peut tout d'abord que les intrants nécessaires à l'apprentissage ne soient pas disponibles tout simplement, ou qu'ils le soient mais pas en quantité suffisante et en qualité requise. Il se peut également que ces intrants soient disponibles et mobilisés convenablement, mais que la capacité à les utiliser et à les transformer en résultats d'apprentissages soit faible. Il se peut enfin que les deux aspects évoqués ci-dessus soient valides en même temps, et comme le processus d'enseignement-apprentissage se passe essentiellement au niveau de la classe, il n'est pas exclu que dans les faits, les choses se passent de façon différente d'une classe à une autre. Afin d'identifier au mieux les facteurs à considérer, commençons d'abord par examiner la mesure dans laquelle les écoles maliennes sont convenablement équipées et disposent des intrants nécessaires à l'apprentissage.

4.2.1- Des intrants à fournir dans tous les lieux d'enseignement : un préalable nécessaire pour créer un bon environnement d'apprentissage.

A partir des données administratives scolaires collectées pendant les campagnes statistiques, il est possible d'examiner comment les écoles maliennes sont équipées et dotées pour pouvoir répondre aux besoins d'apprentissages. Des analyses qui suivent, il ressort que des efforts sont encore attendus pour assurer à tous les établissements les intrants nécessaires à la production des apprentissages.

4.2.1.1- Les intrants logistiques sont indisponibles et/ou insuffisants dans une proportion notable d'établissements dans le fondamental

Le tableau n°4.7 ci-après fournit des indications chiffrées de la disponibilité de quelques intrants logistiques dans les écoles maliennes.

On peut tout d'abord noter qu'en 2014-15, une proportion remarquable d'établissements est sans point d'eau courante (56% au 1^{er} cycle du fondamental et 41% au 2nd cycle), sans électricité (87% au 1^{er} cycle du fondamental et 73% au 2nd cycle) et sans latrine fonctionnelle (36% au 1^{er} cycle du fondamental et 22% au 2nd cycle). Lorsque les latrines sont disponibles et fonctionnelles, elles ne sont pas séparées pour les filles et pour les garçons dans près de 75% des établissements du 1^{er} cycle et dans près de 69% des établissements de 2nd cycle, ce qui pourrait affecter la fréquentation et la rétention des filles notamment. Par ailleurs, dans près de 90% des établissements, il n'y a pas de bibliothèque, de coin de lecture ou de communauté d'apprentissage, ce qui n'est pas de nature à stimuler le désir d'apprentissage

auprès des élèves. Comparativement à la situation en 2010-11, des chiffres similaires s'obtiennent, suggérant ainsi qu'aucune évolution significative n'a été effectuée sur ce plan.

On peut également y noter qu'en 2014-15, toutes les salles de classes sont en bon état dans seulement 73% des établissements du 1^{er} cycle du fondamental et 88% des établissements du 2nd cycle. Ainsi, dans plus du quart des établissements du 1^{er} cycle et dans un peu plus de 10% des établissements du 2nd cycle, la qualité des salles de classe reste très perfectible. Un programme de remplacement et/ou de réhabilitation et d'entretien des locaux en mauvais état apparaît donc nécessaire pour assurer à tous les élèves des conditions d'accueil adéquates.

Tableau n°4.7: Disponibilité de quelques intrants logistiques dans les écoles maliennes, 2010-11 et 2014-15.

	1er cycle fondamental		2nd cycle fondamental	
	2010-11	2014-15	2010-11	2014-15
Disponibilité infrastructures et équipements dans les établissements				
Etablissements sans point d'eau	54,4%	55,8%	37,3%	40,9%
Etablissements sans électricité	90,3%	86,8%	76,9%	73,4%
Etablissements sans latrines fonctionnelles	42,6%	35,8%	28,5%	21,8%
Etablissements sans latrines séparées	84,5%	74,8%	78,1%	69,2%
Etablissements sans bibliothèques	96,9%	93,7%	92,5%	87,5%
Etablissements sans coin de lecture	96,2%	92,5%	95,4%	90,0%
Etablissements sans communauté d'apprentissage	70,8%	63,9%	89,9%	86,1%
Qualité des salles de classes dans les établissements				
Etablissements avec aucune salle de classe en bon état	13,5%	6,3%	5,5%	2,2%
Etablissements avec un mélange de salles de classe en bon et en mauvais état	16,0%	21,3%	6,1%	9,4%
Etablissements avec toutes les salles de classes en bon état	70,5%	72,5%	88,4%	88,4%
Disponibilité des infrastructures dans les salles de classe				
Etablissements sans bureau du maître dans les salles de classe	22,2%	16,0%	18,9%	8,1%
Etablissements avec bureau du maître insuffisant dans les salles de classe	18,7%	22,0%	9,4%	12,7%
Etablissements avec au moins un bureau du maître par salle de classe	59,1%	62,0%	71,7%	79,2%
Etablissements sans chaise du maître dans les salles de classe	17,6%	12,4%	15,6%	6,7%
Etablissements avec chaise du maître insuffisante dans les salles de classe	17,8%	20,4%	8,5%	10,1%
Etablissements avec au moins une chaise du maître par salle de classe	64,6%	67,2%	75,9%	83,2%
Etablissements sans tableau dans les salles de classe	5,3%	2,7%	10,0%	2,4%
Etablissements avec tableau insuffisant dans les salles de classe	4,8%	5,6%	1,7%	2,1%
Etablissements avec au moins un tableau par salle de classe	89,9%	91,7%	88,3%	95,5%
Disponibilité suffisante de tables-bancs pour les élèves				
Etablissement avec en moyenne moins d'une place assise par élève	64,8%	62,3%	54,1%	46,9%
Etablissement avec en moyenne une place assise par élève	7,1%	7,8%	7,6%	9,9%
Etablissement avec en moyenne plus d'une place assise par élève	28,1%	29,9%	38,3%	43,2%

Source : Calcul des auteurs à partir des bases de données de la CPS – MEN.

L'équipement des salles de classe doit tout aussi être significativement amélioré. En effet, il apparaît qu'en 2014-15, les salles de classe ne sont suffisamment équipées en bureau et en chaise du maître dans un peu plus du tiers des établissements du 1^{er} cycle du fondamental et un peu moins de 20% des établissements du 2nd cycle. Par ailleurs, près de 8% des salles de

classes du 1^{er} cycle du fondamental et près de 5% de celles du 2nd cycle du fondamental ne sont pas suffisamment dotées en tableau. Ces différents chiffres suggèrent des conditions d'enseignement pas très propices pour les enseignants dans ces établissements.

On note enfin qu'en 2014-15, les tables-bancs disponibles ne sont pas suffisants dans près de 62% des établissements du 1^{er} cycle du fondamental et dans 47% des établissements du 2nd cycle, manifestant ainsi des conditions d'assises peu confortables dans les classes.

Finalement, si au regard de ces différents constats, il apparaît nécessaire de doter toutes les écoles maliennes des intrants logistiques favorables d'apprentissages, ces éléments logistiques ne constituent certainement pas la condition suffisante pour produire des acquis auprès des élèves.

4.2.1.2- Les intrants pédagogiques sont tout aussi insuffisants dans beaucoup d'établissements

Le besoin d'assurer à tous les établissements un environnement propice d'apprentissages concerne aussi bien la dimension pédagogique d'enseignement. Le tableau n°4.8 ci-après en propose quelques éléments et permet de faire quelques observations.

Tableau n°4.8: Disponibilité de quelques intrants pédagogiques dans les écoles maliennes, 2010-11 et 2015-16.

	1er cycle fondamental		2nd cycle fondamental	
	2010-11	2014-15	2010-11	2014-15
Regroupement des élèves dans les salles de classe				
Etablissements avec en moyenne moins de 40 élèves par groupe pédagogique	68,0%	71,7%	39,5%	41,2%
Etablissements avec en moyenne entre 40 et 60 élèves par groupe pédagogique	18,4%	16,1%	19,2%	23,5%
Etablissements avec en moyenne plus de 60 élèves par groupe pédagogique	13,5%	12,2%	41,3%	35,3%
Ratio élèves maître				
Etablissements avec en moyenne moins de 40 élèves par enseignant	56,9%	56,7%	n.d.	n.d.
Etablissements avec en moyenne entre 40 et 60 élèves par enseignant	26,2%	25,1%	n.d.	n.d.
Etablissements avec en moyenne plus de 60 élèves par enseignant	16,8%	18,2%	n.d.	n.d.
Disponibilité des manuels pour les élèves				
Etablissements avec aucun manuel de français pour les élèves	10,6%	2,9%	24,4%	8,1%
Etablissements avec moins d'un manuel de français par élève	46,6%	58,9%	52,7%	75,5%
Etablissements avec un ou plus d'un manuel de français par élève	42,8%	38,2%	22,9%	16,4%
Etablissements avec aucun manuel de langue nationale (anglais) pour les élèves	60,3%	55,5%	31,7%	22,7%
Etablissements avec moins d'un manuel de langue nationale (anglais) par élève	34,0%	37,3%	52,4%	64,3%
Etablissements avec un ou plus d'un manuel de langue nationale (anglais) par élève	5,7%	7,2%	15,9%	13,1%
Etablissements avec aucun manuel de maths pour les élèves	11,4%	4,3%	19,6%	6,7%
Etablissements avec moins d'un manuel de maths par élève	49,6%	58,9%	61,2%	77,3%
Etablissements avec un ou plus d'un manuel de maths par élève	39,1%	36,8%	19,1%	16,0%
Etablissements avec aucun manuel de SVT pour les élèves	n.d.	n.d.	21,4%	7,1%
Etablissements avec moins d'un manuel de SVT par élève	n.d.	n.d.	56,3%	73,1%
Etablissements avec un ou plus d'un manuel de SVT par élève	n.d.	n.d.	22,3%	19,7%

Etablissements avec aucun manuel de sciences physiques pour les élèves	n.d.	n.d.		20,3%	6,5%
Etablissements avec moins d'un manuel de sciences physiques par élève	n.d.	n.d.		49,2%	70,1%
Etablissements avec un ou plus d'un manuel de sciences physiques par élève	n.d.	n.d.		30,5%	23,4%
Statut des enseignants					
Etablissements avec aucun enseignant fonctionnaire	80,9%	52,0%		65,8%	38,0%
Etablissements avec un mélange de différents statuts d'enseignants	18,6%	37,1%		33,8%	46,8%
Etablissements où tous les enseignants sont fonctionnaires	0,4%	10,9%		0,4%	15,2%
Qualification des enseignants					
Etablissements où tous les enseignants sont sans aucune formation initiale	37,7%	n.d.		14,0%	n.d.
Etablissements où plus de la moitié des enseignants sont sans aucune formation initiale	12,4%	n.d.		14,0%	n.d.
Etablissements où moins de la moitié des enseignants sont sans aucune formation initiale	21,6%	n.d.		38,9%	n.d.
Etablissements où tous les enseignants ont reçu au moins une formation	28,3%	n.d.		33,2%	n.d.

Source : Calcul des auteurs à partir des bases de données de la CPS – MEN.

On note tout d'abord que dans près de 18% des établissements du 1^{er} cycle du fondamental, il y a en moyenne plus de 60 élèves par enseignant en 2014-15. En s'intéressant particulièrement au nombre d'élèves par groupe pédagogique, on constate que dans près de 12,2% des établissements du 1^{er} cycle du fondamental et dans plus du tiers des établissements du 2nd cycle, il y a en moyenne plus de 60 élèves par groupe pédagogique en 2014-15. Cette observation traduit sans doute des conditions d'encadrement peu propices dans ces établissements et qu'il conviendrait d'améliorer. Il faut toutefois relever que ces proportions ne sont pas très différentes de la situation observée en 2010-11, suggérant sans doute que les mouvements de population et de déplacements des élèves résultant de la crise n'ont pas significativement impacté sur le mode de regroupement et d'encadrement des élèves dans le système dans son ensemble.

Il ressort également qu'en 2014-15, près de 38,2% seulement des établissements du 1^{er} cycle du fondamental et près de 16,4% seulement des établissements du 2nd cycle sont suffisamment dotés de manuels de lecture. Les proportions similaires sont observées lorsqu'on considère les manuels de maths, de SVT ou de sciences physiques. Cela signifie que dans la majorité des établissements, les dotations en manuels sont incomplètes ou parfois quasi-inexistantes, alors même que ces manuels sont indispensables pour les apprentissages. Cette situation constitue donc un handicap notable pour les apprentissages dans les établissements qui ne sont pas suffisamment dotés, surtout que la majorité de ces établissements sont également sans bibliothèque.

Les données du tableau 4.8 permettent enfin de noter qu'en 2014-15, dans près de 52% des établissements du 1^{er} cycle du fondamental et dans près de 38% des établissements du 2nd cycle, il n'y a aucun enseignant fonctionnaire. Les enseignants dans ces établissements sont quasiment tous des contractuels, un statut qui peut affecter la motivation de ces enseignants et/ou leur rétention. De même, près de 38% des établissements du 1^{er} cycle du fondamental et dans près de 14% des établissements du 2nd cycle, tous les enseignants sont sans aucune formation initiale, mais cette situation est celle de 2010-11, les données n'étant pas collectées sur cet aspect en 2014-15. Si la situation n'a pas changé, cela veut dire que tous les enseignants en service dans ces établissements n'ont pas les qualifications requises pour enseigner, ce qui pourrait affecter la qualité des enseignements délivrés. Requalifier ces enseignants apparaît donc indispensable, notamment à travers des mécanismes de formation continue.

Ces différentes observations, réalisées uniquement sur le fondamental pour faute de disponibilité de données, reste sans doute valable pour les autres niveaux du système éducatif, mais dans des proportions peut-être variables. A titre d'illustration, quelques données mobilisées sur les enseignants du supérieur (cf. tableau n°4.9 ci-après) permettent de constater qu'en 2014-15, près de 74% (égal à 47%+27%) des enseignants dans les universités et près de 84% (égal à 23%+61%) des enseignants dans les grandes écoles et instituts sont des assistants. Il y a très peu de professeurs (5% dans les universités et 3% dans les grandes écoles), de maîtres de conférences ou de maîtres assistants, ce qui pourrait être préjudiciable à la qualité des enseignements délivrés dans le supérieur.

Tableau n°4.9: Répartition des enseignants du supérieur par grade et par statut, 2014-15.

	Professeurs	Maitre de conférences	Maitre assistants	Assistants		Ensemble
Universités						
Permanents	3%	6%	11%	47%		67%
Vacataires	2%	2%	3%	27%		33%
Grandes écoles et instituts						
Permanents	1%	4%	3%	23%		31%
Vacataires	2%	6%	2%	61%		69%

Source : Données collectées dans le cadre de l'atelier tenu à Sikasso du 6-8 octobre 2016 en vue de la préparation de la rentrée 2016-17

Finalement, sans être exhaustives, on peut déduire des différentes analyses réalisées que les moyens et les conditions d'enseignement offerts dans les établissements restent encore très perfectibles pour garantir à tous les élèves un environnement scolaire favorable d'apprentissages. De ce fait, si les connaissances acquises par les élèves sont très faibles comme nous l'avons identifié dans la section précédente, c'est peut-être parce que les moyens et les conditions d'enseignement requis ne sont pas convenablement assurés. Il faut donc s'interroger sur le rôle des moyens et des conditions d'enseignements, autrement dit, chercher à savoir si des moyens supplémentaires peuvent favoriser de meilleurs résultats et identifier les moyens ou conditions d'enseignement qui apparaissent davantage associés à une meilleure performance afin d'orienter la politique éducative.

4.2.2- Les facteurs associés à un meilleur résultat d'apprentissage : ce que nous enseignent les évaluations menées au cours de ces dernières années.

Identifier les intrants ou les facteurs qui sont liés aux différences de performances nécessite de mettre en relation ces intrants et facteurs avec les résultats d'apprentissages afin d'apprécier le rôle ou l'influence de chacun d'eux. De telles analyses ont été déjà conduites dans le cadre des différentes évaluations menées par le Mali avec ces différents partenaires. Les sections qui suivent se contentent de rappeler les principaux résultats qui peuvent être tirés de ces évaluations.

4.2.2.1- Les principaux facteurs à considérer au regard de l'évaluation PASEC

Les annexes n°4.2 et n°4.3 présentent les sorties techniques qui se dégagent de l'analyse de la relation entre les facteurs et les résultats d'apprentissages, menée dans le cadre de l'évaluation

PASEC de 2012-13. Sans être exhaustif, quelques facteurs peuvent être considérés pour améliorer la qualité des apprentissages.

Un premier facteur mis en évidence est sans surprise le niveau initial ou de départ des élèves. Il s'agit là d'un facteur qui appréhende le poids des habiletés personnelles et l'héritage scolaire antérieur des élèves. Ainsi, il est apparu qu'un niveau initial plus élevé est associé à un meilleur apprentissage, toutes choses étant égales par ailleurs. On pourrait y voir ici un plaidoyer pour le développement de la petite enfance, eu égard aux bénéfices que la prise en charge adéquate de la petite enfance pourrait avoir sur le développement des habiletés personnelles et cognitives des enfants dès les premiers âges. Il faut toutefois relever que le fait d'avoir effectué le préscolaire ne fait pas de différence significative d'apprentissage aussi bien en 2^{ème} année qu'en 5^{ème} année du fondamental. Ce constat suggère sans doute de repenser le contenu actuel de l'enseignement préscolaire, dans une perspective plus intégrée de développement de la petite enfance afin de préparer convenablement les enfants à l'entrée au fondamental. Par ailleurs, le préscolaire malien est essentiellement urbain et au profit des catégories sociales les plus aisées, alors même que c'est au sein de ces mêmes catégories que les enfants présentent un niveau initial ou de départ plus élevé. Les actions de développement de la petite enfance et du préscolaire devraient donc s'inscrire dans une perspective d'efficacité et d'équité, de manière à permettre l'accès à tous, et particulièrement aux populations les plus pauvres.

Les analyses du PASEC permettent également de mettre en évidence un effet mitigé du genre de l'élève. En effet, comparativement aux garçons, les filles semblent avoir parfois un meilleur résultat (notamment en français et en 2^{ème} année) et parfois une moins bonne performance (notamment en maths et en 5^{ème} année). Alors que les filles et les garçons sont soumis à une même offre scolaire et en référence à la cible 4.1 de l'agenda 2030 de l'éducation, il n'y a pas de raison que les filles réussissent plus ou moins que les garçons. La réduction des disparités d'acquisitions selon le genre apparaît donc essentielle et devrait être inscrite dans les politiques éducatives.

Le redoublement est un autre facteur qui ressort des analyses. En effet, il apparaît négativement associé aux apprentissages, particulièrement en français pour les élèves de la 2^{ème} année et en maths pour les élèves de la 5^{ème} année. Son efficacité pédagogique n'étant pas prouvée dans l'amélioration du niveau des élèves, il doit être réduit au maximum, non pas à travers des mesures administratives, mais en instaurant des mesures pédagogiques de remédiation tout au long de l'année scolaire, ciblées particulièrement sur les élèves en difficulté d'apprentissages.

Les manuels de lecture ont été également identifiés comme un facteur à considérer pour l'amélioration des apprentissages. En effet, leur utilisation est positivement associée à une meilleure performance en français en 2^{ème} année et en 5^{ème} année du fondamental. Pourtant, comme déjà indiqué dans la section précédente, seulement 38% des établissements du 1^{er} cycle du fondamental et seulement 16% des établissements du 2nd cycle en sont convenablement dotés. Assurer une dotation suffisante en manuels de lecture pour chacun des élèves pourrait donc contribuer à améliorer significativement le niveau de performance des élèves, notamment en français. Cela dit, il faut souligner que contrairement aux manuels de français, l'influence des manuels de maths n'a pu être mise en évidence dans les analyses, leurs effets étant identifiés non significatifs. Il faudrait sans doute s'assurer si leur contenu est bien adapté et veiller qu'ils arrivent dans les classes et qu'ils sont effectivement utilisés.

La question enseignante reste tout aussi un facteur important à considérer. *En ce qui concerne la qualification professionnelle des enseignants, si la professionnalisation du métier exige que tous les enseignants suivent la formation pédagogique initiale requise avant d'exercer leur profession, il est cependant apparu des analyses que l'absence de formation initiale ne fait pas nécessairement des différences d'apprentissages auprès des élèves*, en dehors de la 2^{ème} année où une association négative est observée pour le français. Le contenu et le processus de formation pédagogique initiale telle que délivrée dans les instituts/écoles de formation des enseignants devraient être questionnés et réorientés vers plus de résultats. *Par contre, le désir pour l'enseignant de changer de profession s'il en avait l'occasion est quasi-systématiquement associée avec une moins bonne performance auprès des élèves*. Cela serait sans doute le résultat de la démotivation des enseignants, dont les raisons devraient être discutées au sein de la communauté éducative afin d'y apporter les mesures appropriées. *De même, lorsque l'enseignant pratique des activités rémunérées en dehors de la classe pour compléter ses revenus, cela se manifeste quasi-systématiquement par une moins bonne performance auprès des élèves*, sans doute sous l'impulsion de la réduction du temps scolaire et/ou d'un investissement moindre dans son métier principal. Des gains substantiels d'apprentissages pourraient donc être obtenus en faisant en sorte que tous les enseignants s'investissent pleinement dans leur métier, ce qui implique des incitations nécessaires pour les motiver mais aussi des mécanismes pour s'assurer que le temps de travail pour lequel ils sont rémunérés est pleinement utilisé.

Le statut de l'établissement est un dernier facteur à retenir. Contrairement à l'idée couramment admise, il n'apparaît pas que les écoles communautaires produisent des résultats significativement plus faibles que les écoles publiques et les écoles privées. Comme déjà indiqué dans la première section de ce chapitre, les performances sont globalement faibles dans tout le système éducatif. Cependant, ces différents types d'écoles étant caractérisés par des modes de gestion et des pratiques pédagogiques quelque peu différents, il peut être utile de tirer parti des modes de gestion et des pratiques qui gagnent pour améliorer les apprentissages.

Les principaux facteurs mis en évidence ci-dessus par les analyses du PASEC peuvent être utilement complétés et/ou confortés avec ceux qui se dégagent des analyses menées à partir des données de l'évaluation EGRA.

4.2.2.2- Les principaux facteurs qui se dégagent de l'évaluation EGRA

Des facteurs à considérer pour l'amélioration de la lecture en 2^{ème} année du fondamental ont été également examinés dans le cadre de l'évaluation EGRA, même si l'évaluation s'est limitée à trois régions seulement du Mali dont Koulikoro, Sikasso et Ségou. L'analyse est restée très exploratoire, mais a été structurée selon les différents types d'écoles considérées, à savoir les écoles à curriculum, les écoles classiques et les médersas. Dans l'ensemble, quelques facteurs clés sont à retenir :

Tout d'abord, il est apparu qu'il n'y avait pas de différence significative entre les performances des garçons et des filles dans les principales sous-tâches de lecture. Cela reste valable dans tous les types d'écoles. D'ailleurs, l'évaluation EGRA de 2009 avait également montré que le genre n'était pas un facteur discriminant, au même titre que l'âge et le statut socioéconomique. Ce résultat peut paraître contradictoire à celui du PASEC qui identifie que les filles semblent être associées avec un meilleur résultat, particulièrement en français et en 2^{ème} année. Il faut néanmoins se rendre à l'évidence que l'évaluation EGRA s'est limitée aux

compétences de lecture, tandis que l'évaluation PASEC va un peu au-delà en considérant les principales compétences en français. Cette nuance implique donc que l'équité genre dans les acquisitions en français devrait sans doute être rétablie sur des dimensions autres que la lecture.

Les analyses montrent ensuite que les enfants qui disent avoir un livre de lecture à l'école ont deux fois plus de chances de savoir lire au moins un mot. De même, lorsqu'un enfant dit avoir du matériel de lecture à la maison, quel qu'il soit, cet enfant a 1,8 fois plus de chances de savoir lire au moins un mot et 1,6 fois plus de chances si une autre personne sachant lire habite dans la famille. De même, ces résultats étaient déjà mise en évidence dans l'évaluation EGRA 2009, dans la mesure où « être allé à l'école maternelle », « posséder un manuel », « avoir un parent ou une personne à la maison qui sait lire » et « posséder des livres à la maison » étaient autant d'éléments statistiquement significatifs qui amélioreraient les résultats dans au moins une des sous-tâches. Finalement, en ce qui concerne particulièrement, les manuels et les livres de lecture, ce résultat semble conforter celui du PASEC

Il est également ressorti des analyses que « redoubler une année » avait une influence négative sur le niveau de lecture. Ce résultat conforte aussi bien celui du PASEC et renforce la nécessité de réduire drastiquement le redoublement.

Les pratiques pédagogiques constituent un dernier facteur qui se dégage des analyses. Il est en effet identifié que les pratiques pédagogiques des enseignants semblent jouer un rôle important et devrait être améliorées. Par exemple, les enseignants ont tendance à monopoliser la parole pendant les leçons, et cette utilisation excessive de la parole fait disparaître d'autres comportements pédagogiques. De fait, lorsque les élèves ne le comprennent pas, ils n'ont pas beaucoup de moyens pour remédier à la situation, soit en posant des questions pour mieux comprendre, soit en recevant l'aide de l'enseignant. De même, ils ne sont pas amenés à interagir activement avec le matériel de la leçon. On leur demande plutôt d'effectuer des tâches discrètes et de fournir des réponses aux questions des enseignants.

Finalement, sans passer en revue tous les résultats de manière détaillée, un certain nombre de recommandations a été proposé. Il s'agit notamment de :

- *Assurer un meilleur développement/formation des enseignants.* Les enseignants intervenants dans les premières années du fondamental doivent être particulièrement mieux formés à l'enseignement de la lecture. Cela concerne autant la formation initiale que continue, et nécessite sans doute une réforme du programme des établissements de formation des enseignants.
- *Doter les enseignants et les établissements d'une quantité suffisante de matériel didactique* et s'assurer que les enseignants sont bien formés pour les utiliser au quotidien.
- *Assurer une supervision régulière et de haute qualité ainsi qu'un renforcement de l'amélioration des pratiques pédagogiques.* Dans cette perspective, les conseillers pédagogiques (CP), les directeurs d'écoles, et autres employés devraient être sélectionnés selon leurs compétences techniques en pédagogie et en soutien aux enseignants. De même, le recrutement d'un plus grand nombre de membres du personnel de soutien serait nécessaire afin de diminuer le ratio entre CP et enseignants, et de faciliter des visites de soutien plus régulières.

Par ailleurs, le Mali ayant également participé à une évaluation nationale des acquis par la société civile (évaluation "BEEKUNKO"), il peut être utile de regarder les facteurs identifiés pour relever la performance scolaire.

4.2.2.3- Les principaux facteurs à retenir de l'évaluation BEEKUNKO

L'évaluation BEEKUNKO s'est aussi intéressée aux facteurs à retenir pour améliorer les apprentissages des individus de 6-14 ans, indépendamment de leur niveau scolaire.

On peut y noter tout d'abord que les garçons performant mieux que les filles en lecture et en mathématiques, même si l'écart reste somme toute modeste mais significatif. De même, les enfants ayant effectué le préscolaire performant mieux que les homologues sans préscolaire, mettant ainsi en évidence l'importance de l'enseignement préscolaire. Par ailleurs, des facteurs extra-scolaires comme le niveau d'instruction des parents ou la catégorie socio-professionnelle ont été identifiés comme affectant positivement les performances scolaires.

On peut y noter également que les écoles privées performant mieux que les écoles publiques en moyenne, l'écart étant de 7 points en lecture et de 4 points en maths. Pourtant, le résultat obtenu avec le PASEC paraît quelque peu différent, du fait qu'il est identifié que les écoles communautaires ne produisent pas des résultats significativement plus faibles que les écoles publiques et les écoles privées.

Il ressort enfin que l'ancienneté et la qualification professionnelle des enseignants restent des facteurs importants à considérer. En effet, les résultats indiquent que les élèves dont les enseignants ont plus de 5 années d'expériences performant mieux. De même, les écoles avec une proportion élevée d'enseignants issus des instituts de formation de maîtres sont plus performantes.

L'ensemble de ces facteurs complète utilement ceux déjà identifiés dans le cadre des évaluations PASEC et EGRA, même si quelques différences peuvent être notées sans doute en raison des différences d'approche méthodologique entre les deux types d'évaluations. Au-delà de ces évaluations, le Mali a également mené une étude sur le temps scolaire dont les résultats sont à considérer pour l'amélioration des apprentissages.

4.2.2.4- Les conclusions de l'étude sur le temps scolaire

Pouvoir produire les acquisitions et les compétences souhaitées auprès des élèves en référence aux programmes scolaires exige que le temps d'apprentissage requis soit assuré. Dans les faits, les élèves bénéficient rarement de ce temps d'apprentissage, et l'objectif de l'étude sur le temps scolaire était de mesurer le temps réellement consacré à l'apprentissage dans le 1^{er} cycle du fondamental en 2009-10, afin de déterminer si les élèves ont suffisamment de temps pour acquérir les compétences spécifiées dans les programmes scolaires.

Il est apparu que les élèves n'ont bénéficié que de 122 jours d'apprentissage en 2009-2010, sur les 172 jours prévus par le Ministère, soit 71%. Cela signifie donc que près du tiers du temps d'apprentissage requis n'était pas assuré, et si la situation ne change pas, au bout des neuf années du fondamental, les élèves n'auront capitalisé en fait qu'environ 6 années d'apprentissages, soit trois années d'apprentissages perdues.

Source : compilation des auteurs, à partir des résultats des analyses.

Les principales pistes consolidées dans le tableau ci-dessus confortent très bien le référentiel de qualité que le Mali s'est lui-même doté récemment en 2016. En effet, des normes et standards ont été définis et retenus pour améliorer la qualité de l'enseignement fondamental, puis structurés en 5 axes thématiques comme l'indique le schéma n°4.1 ci-après.

Schéma n°4.1 : les 5 axes thématiques retenus dans le cadre des normes et standards de qualité pour l'enseignement fondamental, 2016.

Source : extrait du rapport « normes et standards pour améliorer la qualité de l'enseignement fondamental au Mali », MEN, 2016.

Il reste maintenant pour le Mali à pouvoir s'assurer que l'ensemble des normes et standards retenus sont suivis et respectés dans toutes les écoles. Cela ne doit cependant pas occulter que d'autres dimensions plus qualitatives comme la capacité à transformer les moyens en résultats sont également à considérer.

4.3- Des défaillances à corriger dans la gestion et la transformation des moyens en résultats.

Produire des résultats d'apprentissages auprès des élèves n'est pas seulement une question de facteurs ou de moyens à mettre à la disposition des écoles selon les normes et les standards requis. La capacité à pouvoir transformer ces facteurs en résultats est tout aussi essentielle. Il importe donc de savoir comment ces facteurs, et plus généralement, les moyens mobilisés pour la production des apprentissages sont alloués aux établissements, puis transformés en résultats d'apprentissages auprès des élèves.

4.3.1- Des défaillances dans l'allocation des moyens

Parmi les moyens nécessaires pour assurer un enseignement de qualité, les enseignants constituent le plus important, d'abord du fait qu'il n'y a pas de classe sans « enseignant », et ensuite parce qu'ils représentent le poste budgétaire le plus élevé dans les dépenses publiques courantes. L'analyse s'intéressera principalement à l'allocation des enseignants, sachant que l'allocation des autres moyens comme les ressources pédagogiques (manuels des élèves, etc.) pourrait également être analysée selon les mêmes démarches.

4.3.1.1- Allocation des enseignants du 1^{er} cycle du fondamental : des incohérences qui interpellent.

La logique voudrait que le déploiement des enseignants s'inscrive dans une dynamique d'efficacité et d'équité, de sorte que les allocations répondent au mieux aux besoins observés et que les établissements scolarisant le même nombre d'élèves disposent plus ou moins du même nombre d'enseignants en qualité similaire. Le graphique n°4.3 semble cependant indiquer que ce n'est pas le cas dans les écoles maliennes.

Graphique n°4.3: relation entre nombre d'élèves et nombre d'enseignants dans les établissements publics de 1^{er} cycle du fondamental, 2014-15.

Source : construction des auteurs à partir des bases de données de la CPS – MEN.

En effet, si une relation croissante peut être observée entre le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants, suggérant en quelque sorte que les écoles avec beaucoup plus d'élèves disposent bien en moyenne d'un nombre plus important d'enseignants, une certaine dispersion apparaît tout aussi, de façon assez nette autour de cette relation moyenne. Par exemple, dans les écoles fondamentales de 1^{er} cycle scolarisant en moyenne 600 élèves, le nombre d'enseignants peut varier entre 2 et 20 enseignants. Ces chiffres manifestent l'existence d'un aléa significatif dans l'allocation des enseignants, cette observation étant attestée par un R^2 de la relation de près de 53,7%, laissant un aléa global de 46,3%.

Le tableau n°4.11 ci-après permet de constater que la cohérence dans l'allocation des enseignants dans le 1^{er} cycle du fondamental s'est visiblement dégradé dans le temps, puisque l'aléa global se chiffrait à près de 39,5% en 2010-11, veille de la crise malienne. Du fait de la crise et ses implications sur les déplacements des populations et des enseignants, plusieurs des enseignants qui avaient quitté leur milieu de travail pour des raisons de sécurité ne sont sans

doute plus retournés, aggravant ainsi le problème d'incohérence dans l'allocation des enseignants déjà existante avant la crise.

Tableau n°4.11: degré d'aléa dans l'allocation des enseignants dans les établissements publics de 1^{er} cycle du fondamental, 2010-11 et 2014-15.

	Degré d'aléa (1-R ²)	
	2010-11	2014-15
Région		
Bamako	83,8%	83,6%
Gao	44,1%	42,7%
Kayes	33,6%	36,6%
Kidal	17,0%	n.d.
Koulikoro	54,8%	57,7%
Mopti	39,7%	52,5%
Ségou	42,0%	42,9%
Sikasso	28,8%	38,8%
Tombouctou	31,2%	27,7%
Ensemble Mali	39,5%	46,3%

Source : estimation des auteurs à partir des données de la CPS – MEN.

Le tableau montre également que certaines régions sont plus concernées que d'autres par le problème d'incohérence dans l'allocation des enseignants dans les établissements publics du 1^{er} cycle du fondamental. C'est le cas notamment du district de Bamako, de la région de Koulikoro, mais également de la région de Mopti où les allocations en enseignants observées en 2014 sont déterminées à plus de 50% par des facteurs autres que le nombre d'élèves.

Graphique n°4.4: degré d'aléa dans l'allocation des enseignants dans le 1^{er} cycle du fondamental public dans quelques pays comparateurs.

Source : Tableau 4.11 pour le Mali (2011) et le Mali (2015) ; base d'indicateurs de l'IIPE – Pole de Dakar pour les autres pays.

Cette situation place désormais le Mali dans la catégorie des pays les moins performants en matière d'allocation. Comme l'indique le graphique n°4.4, on constate en effet que le pays présente un degré d'aléa supérieur à la moyenne des pays comparateurs considérés et se classe désormais loin derrière des pays comme la Guinée, le Sénégal, la Guinée Bissau ou le Burkina Faso qui présentent des données plus récentes.

Les problèmes d'allocation des enseignants du 1^{er} cycle du fondamental peuvent être également analysés à travers les ratios élèves-maitre. Comme l'indique le graphique n°4.5, il apparaît que le nombre moyen d'élèves par enseignant dans le 1^{er} cycle du fondamental public n'a pas changé entre 2010-11 et 2014-15 et se chiffre autour de 51. Cela signifie que si les enseignants étaient bien repartis au niveau national, le taux d'encadrement se situerait autour de 51 élèves par enseignant.

Graphique n°4.5: Ratio élèves-maitre (REM) dans le 1^{er} cycle du fondamental public, 2014-15.

Source : calcul des auteurs à partir des bases de données de la CPS – MEN.

Le graphique indique cependant que ce n'est pas le cas, puisqu'on y note une bonne variabilité dans les ratios élèves-maitres. En effet, pendant que certaines académies comme Sikasso, Ségou, Kita et Bougouni enregistrent des REM relativement faibles et beaucoup plus favorables (moins de 45 élèves par enseignants en moyenne), d'autres académies comme Bamako (rive gauche et rive droite) et Tombouctou doivent en revanche fonctionner avec en moyenne près de 50 élèves par enseignant. Ces disparités sont encore plus marquées à l'intérieur des académies, et notamment entre les CAP (Centres d'Apprentissage Pédagogique), suggérant ainsi des déséquilibres non négligeables dans le déploiement des enseignants.

Finalement, ces différents chiffres indiquent qu'avec le nombre d'enseignants disponibles, s'il est bien possible d'assurer un taux d'encadrement raisonnablement acceptable dans toutes les écoles fondamentales publiques de 1^{er} cycle, le défi majeur réside plutôt dans le déploiement de ces enseignants. Ainsi, en mettant en regard les problèmes de cohérence dans l'allocation des enseignants avec les problèmes liés à la répartition de ces enseignants (cf. graphique n°4.6), on peut en déduire les pistes à considérer dans la politique de déploiement des enseignants.

Graphique n°4.6: Degré d'aléa et Ratio élèves-maitre (REM) par académie dans le 1^{er} cycle du fondamental public, 2014-15.

Source : calcul des auteurs à partir des bases de données de la CPS – MEN.

La situation A correspond aux académies qui sont relativement bien dotées en enseignants comparativement à la moyenne nationale, puisqu'elles sont des REM inférieurs à 51 élèves par enseignant. C'est également les académies qui allouent les enseignants de façon relativement plus équitable comparativement à la moyenne nationale, puisqu'elles présentent des aléas relativement plus faibles. Finalement, cette situation peut être considérée comme la plus favorable à la fois pour l'encadrement pédagogique et le déploiement des enseignants.

La situation B correspond aux académies qui allouent également de manière équitable les enseignants mis à leur disposition. Cependant, ces académies présentent des REM supérieurs à la moyenne nationale. Elles ont donc un problème de dotation en enseignants.

La situation C correspond aux académies qui sont moins dotées en enseignants comparativement à la moyenne nationale. En plus, elles les allouent de manière inefficace par rapport à la moyenne nationale. Elles présentent donc à la fois un problème de dotation et d'allocation des enseignants.

La situation D correspond aux académies qui sont relativement mieux dotées en enseignants, mais qui les allouent mal. Elles ont donc besoin d'amélioration significativement l'allocation de leurs enseignants.

Cette analyse peut être reproduite en considérant les CAP, mais si ces différentes situations suggèrent *in fine* des actions prioritaires à cibler pour l'amélioration de l'allocation des enseignants, il faudrait tout aussi considérer que certaines situations d'incohérences peuvent résulter d'un choix politique assumé, notamment lorsqu'il s'agit de favoriser davantage certains contextes difficiles à travers une politique de discrimination positive. Comprendre les

raisons des diverses situations d'incohérences apparaît donc très déterminant pour opérer les actions appropriées.

4.3.1.2- Allocation des enseignants du 2nd cycle du fondamental : des déficits à combler dans le crédit horaire dû aux élèves.

Contrairement au 1^{er} cycle du fondamental où le principe habituel est d'avoir un enseignant en charge d'un groupe pédagogique tout au long de l'année, dans le 2nd cycle en revanche, un enseignant est souvent rattaché à plusieurs groupes pédagogiques en fonction des disciplines enseignées et des volumes horaires nécessaires. Par exemple, un même enseignant de mathématiques ou d'économie familiale aura à intervenir dans plusieurs classes pour la même discipline, conformément aux charges horaires définies pour chaque classe. Par conséquent, le REM n'est plus adapté pour apprécier la cohérence dans l'allocation des enseignants. L'enjeu de l'allocation des enseignants réside plutôt dans la capacité à offrir à tous les établissements un volume horaire total correspondant au volume horaire requis pour l'ensemble des disciplines inscrites au programme. Les analyses menées dans cette logique pointent également des défaillances à corriger.

Graphique n°4.7: relation entre volume horaire effectué par les enseignants et volume horaire attendu par les élèves dans les établissements publics du 2nd cycle du fondamental, 2014-15.

Source : construction des auteurs à partir des bases de données de la CPS – MEN.

En mettant en relation le volume horaire total théorique assuré par les enseignants avec le volume horaire total attendu par les élèves par établissement dans le 2nd cycle du fondamental (cf. graphique n°4.7), il apparaît une relation croissante certes, mais qui reste relativement faible, puisque le R² se chiffre à 21% seulement, manifestant ainsi un fort aléa (près de 79%) dans l'allocation du volume horaire enseignants, en réponse au volume horaire attendu par les élèves. Il en résulte que l'allocation des enseignants dans le 2nd cycle du fondamental public ainsi que l'utilisation de leur charge horaire réglementaire restent encore très perfectible, afin d'assurer à tous les élèves le volume horaire total qui leur est dû.

Sur la base de ces constats, en considérant tous les enseignants en poste dans le 2nd cycle du fondamental public, il est estimé que près de 15,2% du volume horaire attendu par les élèves n'est pas assuré en 2014-15, contre 5,6% seulement en 2010-11. Par ailleurs, les enseignants ont effectué dans les faits en moyenne 11 heures seulement par semaine en 2014-15, contre une moyenne de 13 heures par semaine en 2010-11. Pourtant, la charge horaire réglementaire dans le 2nd cycle du fondamental est fixée à 21 heures par enseignant. Ces données suggèrent un problème d'efficacité dans l'utilisation des enseignants qui s'est sans doute aggravé avec la crise.

Graphique n°4.8: % du volume horaire non assuré par rapport au volume horaire dû aux élèves, 2014-15.

Source : construction des auteurs à partir des bases de données de la CPS – MEN.

Ce déficit dans la couverture du volume horaire dû aux élèves se manifeste différemment selon les académies. En effet, comme l'indique le graphique n°4.8, le déficit varie très fortement, de 0% dans l'académie de Bougouni à 34% dans l'académie de Douentza. Cette variabilité permet d'identifier les académies à cibler en priorité dans les actions visant à assurer à tous les élèves le volume horaire qui leur est dû. Outre l'académie de Douentza, il s'agit notamment des académies de Bamako (rives droite et gauche), de Koulikoro, de Mopti, de Gao, de Tombouctou et de Ségou dans une certaine mesure.

Finalement, si améliorer l'allocation des enseignants est très nécessaire, la question de la couverture effective du temps dû aux élèves reste un défi très important à considérer dans la politique éducative future du pays.

4.3.1.3- Allocation des manuels des élèves : des marges d'amélioration sont encore possible dans les dotations.

En dehors des enseignants, les ressources pédagogiques comme les manuels constituent également des intrants indispensables dans le processus d'enseignement-apprentissage. Aussi, est-il souvent recommandé de doter les établissements de manuels pertinents en nombre suffisant. Le tableau n°4.12 présente la situation des dotations en manuels à travers les ratios manuels-élève, en considérant seulement quelques disciplines de base dans le 1^{er} cycle du fondamental public.

Tableau n°4.12: ratios manuels-élèves par niveau et par discipline dans le 1^{er} cycle du fondamental public, 2010-11 et 2014-15.

	2010-11			2014-15		
	Français	Langues nationales	Maths	Français	Langues nationales	Maths
Fondamental 1er cycle						
1ère année	1,0	0,5	1,0	1,0	0,5	0,8
2ème année	0,8	0,3	0,8	0,8	0,4	0,8
3ème année	1,0	0,4	1,0	0,9	0,3	0,9
4ème année	1,0	0,2	0,9	0,8	0,2	0,8
5ème année	0,9	0,2	0,8	0,7	0,1	0,7
6ème année	1,0	0,2	0,9	0,8	0,2	0,9
Ensemble 1er cycle	1,0	0,3	0,9	0,8	0,3	0,8

Source : calcul des auteurs à partir des bases de données de la CPS – MEN.

On constate que si chaque élève du 1^{er} cycle du fondamental public disposait en moyenne d'un manuel de français en 2010-11, cette dotation s'est quelque peu dégradée en 2014-15 avec un ratio de 0,8 manuels de français par élève. Il en est quasiment de même lorsqu'on considère les manuels de mathématiques. Le défi se situe principalement du côté des manuels de langues nationales, dont la dotation reste encore très perfectible puisqu'elle se chiffre en moyenne à 1 manuel pour 3 élèves.

Alors que la section précédente a mis en évidence l'importance de l'utilisation des manuels dans les apprentissages des élèves, des efforts sont donc nécessaires pour garantir à tous les élèves une dotation complète des manuels requis.

Finalement, l'ensemble de ces résultats obtenus tout au long de cette section renvoie à un déficit en matière de gestion des enseignants et des manuels mis à la disposition du système. Faire en sorte que dans chaque établissement, les ressources (enseignants, manuels, etc.) correspondent aux besoins effectifs reste un réel défi que l'administration éducative malienne devrait relever afin d'assurer une éducation fondamentale de qualité pour tous.

4.3.2- Des défaillances dans la transformation des moyens alloués en résultats d'apprentissages

Assurer une allocation cohérente et équitable des moyens en fonction des besoins de chaque établissement est indispensable certes, mais il est également essentiel de s'assurer que ces moyens sont utilisés pour produire des résultats souhaités d'apprentissages. En effet, en décidant par exemple d'affecter des enseignants à un établissement, la mission première confiée par l'autorité éducative à ces derniers est de permettre aux élèves de ces établissements d'acquérir les savoirs éducatifs dont ces enseignants sont dépositaires. **Il est donc tout à fait légitime de se demander en fin de compte la mesure dans laquelle ces ressources mises à disposition ont permis d'atteindre les résultats escomptés.** Ainsi, dans un système où la transformation des ressources en résultats serait performante, on devrait s'attendre i) à ce que des écoles qui ont davantage de ressources par élève génèrent, toutes choses égales par ailleurs, de meilleurs niveaux d'apprentissage chez les élèves qui leur sont confiés et ii) que des écoles qui bénéficient de ressources par élève comparables produisent des résultats d'apprentissage qui le seraient aussi.

Pour se faire une idée de la capacité du système éducatif malien à transformer les ressources en résultats, les données de l'évaluation PASEC menée en 2012 ont été considérées, en mettant en relation les ressources disponibles dans les établissements avec les résultats obtenus par les élèves qu'ils scolarisent (cf. graphique n°4.9). Les ressources disponibles dans les établissements ont été approximées par un coût unitaire annuel prenant en compte le coût unitaire salarial des enseignants dans les établissements, le coût unitaire des salles de classes, le coût unitaire des manuels et le coût unitaire de fonctionnement. En ce qui concerne les résultats obtenus par les élèves, les scores aux tests PASEC des élèves du CM1 ont été considérés. L'annexe n°4.4 donne quelques détails sur les calculs effectués.

Graphique n°4.9: Relation entre ressources et résultats en français dans les écoles maliennes de 1^{er} cycle du fondamental, échantillon PASEC 2012.

Source : estimation des auteurs à partir des données PASEC et des données financières du chapitre 3.

Sur le graphique n°4.9, chaque point représente une école fondamentale du 1^{er} cycle, avec en abscisses sa dépense moyenne par élève au regard des moyens qui lui sont alloués, et en ordonné, le score moyen obtenu par les élèves de 5^{ème} année au test de français et ajusté des effets de contexte. On peut y noter qu'il n'y a pas de relation linéaire entre les moyens alloués aux établissements et les résultats obtenus, comme l'atteste la valeur du R^2 qui est très proche de 0%. En effet, les écoles qui disposent de plus de moyens (et donc ayant les coûts unitaires les plus élevés) ne sont pas nécessairement celles qui affichent les meilleurs scores en français. Ainsi, à niveau de ressources par élève comparable de près de 50 000 FCFA par exemple, il existe une très grande variabilité des résultats obtenus chez les élèves pouvant

pratiquement aller du simple au double, soit des scores allant de 400 à 800 en français. Le même constat s'obtient lorsqu'on considère les résultats en maths.

Ces résultats suggèrent des problèmes dans la transformation des ressources en résultats dans un grand nombre d'établissements du 1^{er} cycle du fondamental. Ainsi, au-delà des problèmes identifiés dans l'allocation des moyens aux établissements, la capacité du système éducatif malien à transformer ces moyens en résultats constitue également un défi majeur à considérer. Dans ce contexte, le renforcement du pilotage ou de la gestion axée sur les résultats constitue un axe prioritaire à considérer aux différents niveaux de responsabilisation, depuis la base jusqu'au sommet. Cela passe sans doute par un questionnement des dispositifs institutionnels éducatifs en vigueur dans la production des résultats, et dans cette perspective, les recommandations proposées dans le rapport d'évaluation des mutations institutionnelles et humaines des ministères en charge de l'éducation et de la formation, produit en 2016 par le Mali avec l'appui de l'ambassade du Canada, apparaît indispensable.

On y note par exemple qu'« *il doit être assigné à tout acteur des objectifs évaluables pour que la quête de performance dans l'exécution du programme soit une constante. La gestion axée sur le résultat est désormais un élément central du fonctionnement étatique, il est souhaitable qu'elle soit une réalité dans la mise en œuvre du futur programme sectoriel. En rapport avec ce principe, une suite doit toujours être donnée aux évaluations* ».

On y note également que « *la bonne gouvernance est à promouvoir au niveau de tous les acteurs impliqués dans l'exécution du programme. En perspective à l'institutionnalisation de ces principes de gestion, il sera nécessaire de mettre en place et de faire respecter des règles précises aussi bien lors des phases de planification que de suivi évaluation et de contrôle. En vue d'une bonne exécution des activités, des moyens suffisants sont à mettre à disposition de certaines structures, comme la cellule de planification et de suivi du secteur, qui seront au coeur de l'exécution du programme* ».

Finalement, ces quelques points, loin d'être exhaustifs du contenu complet du rapport de l'évaluation que nous invitons le lecteur à consulter, interpellent tous les acteurs dans leur rôle et responsabilité, ce qui constitue sans doute un point de départ indispensable à l'amélioration et au renforcement du pilotage de la transformation des ressources en résultats.

Synthèse : principaux enseignements du chapitre 4.

Plusieurs enseignements sont à retenir au regard des principales analyses menées dans ce chapitre.

Il ressort tout d'abord que si l'un des objectifs du système est de s'assurer que les individus acquièrent les compétences attendues à la fin de leur parcours scolaire, les différentes évaluations convergent sur le fait que le niveau d'acquisition dans les écoles maliennes est globalement très faible et demande à être amélioré significativement. Il est en effet identifié que dans les évaluations PASEC, plus de la moitié des élèves en fin de 2^{ème} année et près de 90% des élèves en fin de 5^{ème} année du fondamental n'ont pas les compétences attendues par

rapport à leur niveau scolaire. De même, dans les évaluations EGRA, plus des deux tiers des élèves maliens finissent la 2^{ème} année du fondamental sans que les compétences de base en lecture ne soient installées. Par ailleurs, les données des examens nationaux indiquent que près de 80% des enfants maliens arrivent à la fin du fondamental sans les connaissances de base requises. Des constats similaires sont obtenus avec les autres examens nationaux (BAC, BT, CAP).

Il ressort ensuite que si la qualité n'est pas au rendez-vous, ce n'est pas nécessairement parce que les conditions logistiques et pédagogiques mobilisées dans le processus d'enseignement sont insuffisantes. En effet, alors que les données indiquent qu'une proportion non négligeable d'établissements ne dispose pas des conditions minimales favorables à l'apprentissage, ceux qui en disposent en revanche ne font pas nécessairement des différences d'acquisition. Ainsi, pouvoir assurer les conditions minimales favorables à l'apprentissage dans toutes les écoles maliennes comme le recommande le référentiel de qualité reste un point de départ indispensable, mais cela ne doit pas occulter que d'autres dimensions plus qualitatives comme la capacité à transformer les moyens en résultats doivent être sérieusement considérer.

Il apparaît enfin si plusieurs facteurs doivent être considérés dans l'amélioration de la qualité, des marges d'amélioration passent nécessairement aussi par des mécanismes qui, d'une part, conduisent à une distribution judicieuse des moyens entre établissement et, d'autre part, conduisent à ce que ces établissements produisent le maximum de résultats chez les élèves qui leur sont confiés. En effet :

- Pour ce qui est de l'allocation des moyens, il est apparu par exemple que la cohérence dans l'allocation des enseignants dans le 1^{er} cycle du fondamental s'est visiblement dégradé dans le temps (puisque l'aléa global a augmenté en passant de 39,5% à la veille de la crise malienne en 2010-11 à 46,3% en 2014-15). De même, dans le 2nd cycle, du fait des incohérences dans l'allocation des enseignants, près de 15,2% du volume horaire attendu par les élèves n'est pas assuré en 2014-15, contre 5,6% seulement en 2010-11. En outre, du fait de la crise et de ses implications sur les déplacements des populations et des enseignants, plusieurs des enseignants qui avaient quitté leur milieu de travail pour des raisons de sécurité ne sont plus retournés, aggravant ainsi le problème d'incohérence dans l'allocation des enseignants déjà existante avant la crise.
- Pour ce qui est de la production des résultats auprès des élèves, il est identifié que les écoles qui disposent de plus de moyens ne sont pas nécessairement celles qui affichent les meilleurs résultats, suggérant ainsi des marges d'amélioration possible dans la transformation des ressources en résultats dans un large nombre d'écoles.

L'ensemble de ces résultats suggère un défi majeur dans la transformation des moyens en résultats d'apprentissage auprès des élèves, et ce défi interpelle le décideur sur la mise en place d'un dispositif opérationnel et efficace de pilotage de la qualité au niveau local.

Annexes du chapitre 4

Annexe n°4.1 : Performance des élèves maliens au BAC (général et technique), 2015.

	BAC GENERAL					
	TAL	TLL	TSECO	TSE	TSEXP	TSS
Moyenne générale sur 20	7,1	6,8	7,2	6,3	6,5	6,3
Ecart-type	2,8	3,2	2,9	3,1	3,0	2,9
Nombre de candidats	3 018	29 675	20 634	4 723	10 666	42 718
% d'élèves:						
avec une moyenne inférieure à 9 sur 20	75,4%	74,5%	73,0%	80,5%	79,5%	83,6%
avec une moyenne entre 9 et 10 sur 20	13,2%	11,0%	12,2%	8,9%	9,7%	9,4%
avec une moyenne supérieure à 10 sur 20	11,4%	14,5%	14,8%	10,5%	10,7%	7,0%

Source : Calcul des auteurs, à partir des données de la DNP.

	BAC TECHNIQUE							
	CF	GC	GCO	GELN	GM	GEL	GEN	GMI
Moyenne générale sur 20	6,9	7,1	5,7	7,4	7,4	6,1	8,7	8,5
Ecart-type	3,4	3,2	3,2	3,4	3,5	2,8	3,2	2,6
Nombre de candidats	1 309	393	969	26	114	47	35	165
% d'élèves:								
avec une moyenne inférieure à 9 sur 20	73,3%	67,2%	84,9%	69,2%	57,0%	93,6%	34,3%	60,0%
avec une moyenne entre 9 et 10 sur 20	8,2%	14,7%	6,2%	3,9%	19,3%	2,1%	34,3%	12,7%
avec une moyenne supérieure à 10 sur 20	18,5%	18,1%	8,9%	26,9%	24,7%	4,3%	31,4%	27,3%

Source : Calcul des auteurs, à partir des données de la DNP.

Chapitre 5 : Efficacité externe du système éducatif : les défis pour une meilleure adéquation avec les besoins de l'économie

Alors que les chapitres précédents se sont intéressés à la performance interne du système éducatif en questionnant notamment les résultats enregistrés en matière de scolarisation, d'efficacité interne et de qualité, il s'agit dans ce chapitre d'interroger la performance externe du système éducatif malien, en examinant dans quelle mesure les individus arrivent à s'insérer dans la vie active, sociale et de production une fois les études achevées. En effet, si le défi de l'école est d'assurer une éducation de qualité pour tous avec l'acquisition des compétences souhaitées, le but ultime recherché est de permettre *in fine* aux individus de pouvoir s'insérer facilement dans le monde socioprofessionnel, une fois les études terminées.

Cependant, examiner l'efficacité externe du système éducatif exige avant tout des informations adéquates sur les sortants du système éducatif et leur performance d'insertion dans le milieu socio-professionnel, ce qui d'une part, n'est pas souvent disponible, et d'autre part, incombe la plupart du temps à des institutions en dehors du secteur de l'éducation et de la formation. Pourtant, l'appréciation de l'efficacité externe apparaît essentielle au pilotage de l'offre de formation par rapport à la demande de l'économie, et à ce titre, devrait désormais être systématiquement considérée dans l'évaluation globale de la performance du système éducatif.

La question de l'efficacité externe de l'école malienne peut être abordée sous deux angles complémentaires. Le premier consiste à se situer au niveau individuel et à examiner dans quelle mesure les investissements dans l'éducation et la formation pendant le jeune âge résultent plus tard dans une meilleure vie économique et sociale de l'individu (On parle de rendement individuel). La seconde façon de l'aborder consiste à se situer au niveau collectif, la question étant alors de savoir dans quelle mesure les investissements éducatifs se traduisent par des bénéfices sociaux et économiques au niveau sociétal (rendement collectif). Par ailleurs, deux types d'effets peuvent être considérés, que ce soit au niveau individuel ou au niveau collectif :

- Il y a d'abord les effets sociaux, et ceux-ci peuvent concerner des dimensions telles que la santé (par exemple, il est possible que les mères plus instruites soient en moyenne plus efficaces au plan de la santé de leurs enfants que les mères qui le sont moins), la vie civique (les individus plus instruits peuvent mieux participer dans l'organisation de la vie en communauté et faire des choix politiques mieux informés) ou la population (la croissance démographique pourrait être mieux contrôlée dans les sociétés plus instruites).
- Il y a ensuite les effets économiques, qui peuvent être individuels (par exemple un individu plus instruit peut avoir un revenu plus élevé que quelqu'un qu'il l'est moins) ou collectifs (les sociétés plus instruites peuvent réaliser une croissance économique plus forte et être plus compétitive au plan international).

Etant donné les connaissances déjà disponibles sur les effets sociaux de l'éducation, le choix a été fait de focaliser ce chapitre sur la dimension économique des effets de l'éducation, en examinant principalement dans quelle mesure l'école malienne permet aux diplômés de pouvoir s'insérer sur le marché du travail.

Dans cette perspective, **une première section s'intéressera d'abord au contexte global dans lequel s'insèrent les formés du système éducatif.** L'idée est de se faire une bonne connaissance du marché du travail, préalable indispensable pour appréhender les besoins en main d'œuvre de l'économie et définir quel devrait être la production du capital humain nécessaire. **Une seconde section abordera ensuite la question de l'adéquation formation emploi,** en examinant dans quelle mesure la production du système d'éducation et de formation s'adapte aux besoins du marché du travail, à la fois sur le plan quantitatif et sur le plan qualitatif. **La question de l'adéquation formation emploi fera également l'objet d'une troisième section, cette fois-ci sous l'angle des revenus,** en examinant la rentabilité économique de l'investissement éducatif. En effet, le fait qu'un individu ayant tel diplôme ait un emploi dans tel ou tel secteur est intéressant à connaître, mais il est aussi intéressant, de façon complémentaire, de savoir si cet emploi génère des revenus élevés ou bien faibles et peut compenser l'investissement éducatif. **La quatrième section répertorie les initiatives et dispositifs en place en vue de faciliter l'insertion des jeunes et interroge leur efficacité dans la perspective d'une insertion mieux réussie.**

5.1- Aperçu global du marché du travail malien : un préalable utile.

Le marché du travail peut être défini comme un lieu "théorique" de rencontre de l'offre de main d'œuvre (représentée par la population active) et de la demande de main d'œuvre (représentée par exemple par l'administration, les entreprises publiques et privées, etc.). Au

Mali, cette rencontre est régie et régulée par le droit du travail, avec à la clé quelques textes législatifs et réglementaires, dont le code du travail qui définit les relations de travail entre les travailleurs et les employeurs.

Se faire une connaissance générale du marché du travail malien nécessite donc de disposer de données appropriées, mais aussi assez bien détaillées afin de cerner toute la diversité de l'offre et de la demande d'emplois. Les données de l'enquête EMOP constituent la seule source d'information récente disponible au moment de la réalisation de ce diagnostic et serviront de base aux différentes analyses qui seront menées dans ce chapitre.

5.1.1- Un marché du travail qui occupe près de 89% de la population active...

On entend par population active, l'ensemble des personnes en âge de travailler et qui sont soit en emploi, soit au chômage. La population en âge de travailler est elle-même définie par rapport à une limite inférieure que le Bureau International du Travail suggère de fixer à 15 ans, en permettant toutefois des degrés de liberté suivant les pays pour mieux prendre en compte les réalités locales. Dans le contexte malien, c'est la tranche d'âge de 15-64 ans qui est retenue.

Le schéma n°5.1 ci-après donne un aperçu global de la structuration de la population malienne selon le statut d'occupation en 2016. Le tableau n°5.1 en fournit les indications plus chiffrées, mises dans une perspective dynamique.

On constate tout d'abord que si population totale est estimée à près de 18 255 000 habitants en 2016, la main-d'œuvre potentielle, constituée des individus en âge de travailler (c'est-à-dire de 15 à 64 ans) se chiffre à 8 535 000 individus, soit environ 47% de l'ensemble de la population. Parmi ces individus en âge de travailler, près de 75% soit environ 6 400 000 personnes sont des actifs, mais tous ne travaillent pas. Les actifs occupés (c'est-à-dire qui travaillent) se chiffrent en effet à près de 5 719 000 individus. Cela signifie que **le marché du travail malien occupe près de 89,4% de la population active en 2016 et cette proportion ne semble pas avoir évolué dans le temps depuis la veille de la crise socio-politique que le pays a connue**, puisqu'au regard du tableau n°5.1, le taux d'occupation se chiffrait déjà à 89,8% en 2011 et est resté à 89,4% en 2015.

Schéma n°5.1 : Aperçu schématique de la structuration de la population malienne selon le statut d'occupation en 2016.

Source : élaboration des auteurs à partir des données du tableau n°5.1 ci-dessous.

Tableau n°5.1 : Distribution de la population malienne selon le statut d'occupation, 2011-2016

	2011	2015	2016
Population totale	15 815 094	17 735 923	18 255 486
Population en âge de travailler [15-64 ans] ou Main d'œuvre	7 936 093	8 483 166	8 535 152
Population de 15-64 ans active	6 117 014	6 356 737	6 400 427
<i>Actifs occupés</i>	<i>5 492 439</i>	<i>5 681 577</i>	<i>5 719 399</i>
<i>Chômeurs</i>	<i>624 576</i>	<i>675 161</i>	<i>681 028</i>
Population de 15-64 ans inactive	1 819 078	2 126 429	2 134 725
Taux d'activité	77,1%	74,9%	75,0%
Taux d'occupation	89,8%	89,4%	89,4%
Taux de chômage	10,2%	10,6%	10,6%

Source : estimation des auteurs à partir des données des enquêtes EMOP 2011 à 2016.

En conséquence, on note un taux de chômage qui stagne autour de 10%, puisqu'il est estimé à 10,2% en 2011 et à 10,6% en 2015 et en 2016. Ces estimations ne sont pas très éloignées de celles effectuées par l'ANPE qui chiffrait le taux de chômage à 8,8% en 2010 (cf. ANPE/DOEF, EPAM 2010) ou l'ONEF qui estimait ce taux à 8,2% à partir de l'enquête EMOP 2014. Dans tous les cas, si ces chiffres traduisent qu'il n'y a environ qu'un actif sur dix qui déclare n'avoir pas travaillé au cours de la semaine de référence de l'enquête (ne serait-ce qu'une heure) mais reste pourtant disponible pour travailler, il faut cependant relever que parmi les actifs occupés, ils pourraient être plus ou moins nombreux à vivre en situation de sous-emploi, c'est-à-dire avoir un niveau d'emploi inférieur à leur capacité ou à leur préférence. Les données disponibles ne permettent malheureusement pas d'affiner cette lecture du taux de chômage, en permettant une estimation du sous-emploi. Il faut donc considérer que si les valeurs estimées du taux de chômage qui ont été présentées constituent une balise utile pour apprécier le marché du travail, elles ne reflètent pas pleinement la réalité du chômage dans le contexte national dans la mesure où une bonne partie des individus déclarés occupés travaillent sans doute en situation de sous-emploi ou occupent des emplois précaires.

L'ensemble des indicateurs du marché de travail examinés ci-dessus cache quelques disparités selon le sexe, le groupe d'âge, le milieu de résidence et la région. Le tableau n°5.2 ci-après permet de les mettre en évidence, en se focalisant principalement sur le taux de chômage.

Tableau n°5.2 : Taux de chômage dans la population malienne de 15-64 ans selon le genre, le groupe d'âge et le milieu de résidence, 2016

	Groupe d'âge			Milieu			Ensemble
	15-24 ans	25-34 ans	35-64 ans	Bamako	Autre Urbain	Rural	
Homme	22,6%	11,3%	2,0%	9,3%	8,8%	9,5%	9,4%
Femme	25,0%	10,1%	4,3%	17,0%	19,2%	10,2%	12,1%
Ensemble	23,8%	10,7%	2,9%	12,8%	13,3%	9,8%	10,6%

Source : estimation des auteurs à partir des données de l'enquête EMOP 2016.

Graphique n°5.1 : Taux de chômage dans la population malienne de 15-64 ans selon la région, 2016

Source : estimation des auteurs à partir des données de l'enquête EMOP 2016.

Abstraction faite des insuffisances relevées ci-dessus, on constate tout d'abord que le taux de chômage est quasi-systématiquement plus élevé chez les femmes que chez les hommes. Dans l'ensemble, il est en effet de 12,1% chez les femmes, contre 9,4% chez les hommes en 2016, suggérant probablement un accès à l'emploi relativement plus difficile pour les femmes. Il apparaît également que le taux de chômage est relativement plus élevés pour les urbains : il est en effet de 12,8% à Bamako et de 13,3% dans les autres milieux urbains, contre 9,8% auprès des ruraux. Cette situation pourrait s'expliquer par les phénomènes de migrations (exode rurale) vers les milieux urbains qui se retrouvent in fine avec un excès de main d'œuvre au regard des emplois disponibles. Cela dit, nous verrons dans les sections à venir que cela pourrait être lié également au fait que le rural et l'urbain ne proposent pas les mêmes structures d'emplois, celles du milieu urbain étant en général plus étroite par rapport à la demande. Il ressort aussi que le taux de chômage diminue avec le groupe d'âge, les générations plus jeunes étant proportionnellement les plus touchées. Ce résultat n'est pas surprenant dans la mesure où les plus jeunes seraient soit en train d'achever encore les études,

soit en train de chercher à s'insérer s'ils ont déjà achevé l'école, tandis que les plus âgés ont transité depuis longtemps vers le marché du travail et disposent de l'expérience professionnelle nécessaire facilitant leur insertion. Par ailleurs, sur le plan régional, il est identifié que les régions de Gao, Koulikoro et le district de Bamako dans une moindre mesure ont les taux de chômage les plus élevés. L'ensemble de ces chiffres traduisent sans doute un marché de travail relativement plus difficile pour les jeunes, les femmes et les urbains, mais aussi dans les régions de Gao et de Koulikoro.

5.1.2- ... cependant le marché du travail reste dominé par les activités du secteur informel.

À l'instar des autres pays africains, le marché du travail malien est marqué par une dualité avec i/- un secteur moderne caractérisé par le paiement d'impôts et de taxes, ainsi que par l'enregistrement des travailleurs à un régime de sécurité sociale, et ii/- un secteur au contour beaucoup plus flou, dit secteur informel. Par définition, le secteur informel fait référence aux unités qui ne sont pas enregistrées selon des formes spécifiques de la législation nationale (registre de commerce, identification fiscale, actes réglementaires des groupes professionnels, etc.) ou des emplois n'ayant aucune protection sociale (congrés payés, assurance maladie, etc.). Il convient de préciser que le concept d'informalité ne s'applique pas directement aux travailleurs, mais à l'activité qui s'exerce au sein de l'unité économique qui les emploie. L'identification pratique des activités informelles se fait la plupart du temps en tenant compte de l'absence de l'un et/ou de l'autre des deux critères ci-après : la légalité de l'activité (par exemple sous forme d'inscription au registre du commerce) et la tenue d'une comptabilité formelle et écrite. Le tableau n°5.3 ci-après en donne quelques indications chiffrées.

Tableau n°5.3 : Distribution des emplois par grands secteurs institutionnels, 2011-2016.

	2011		2015		2016	
	Nombre d'emplois	%	Nombre d'emplois	%	Nombre d'emplois	%
Secteur moderne	604 168	11,0%	522 171	9,2%	502 125	8,8%
<i>Public</i>	302 084	5,5%	169 816	3,0%	156 885	2,7%
<i>Privé</i>	302 084	5,5%	352 355	6,2%	345 240	6,0%
Secteur informel	4 888 270	89,0%	5 159 406	90,8%	5 217 274	91,2%
Total des emplois	5 492 439	100,0%	5 681 577	100,0%	5 719 399	100,0%

Source : estimation des auteurs à partir des données des enquêtes EMOP 2011 à 2016.

On constate que le secteur moderne malien occupe seulement près de 8,8% des actifs de 15-64 ans en 2016, dont environ 2,7% dans le secteur public et 6% dans le secteur privé. La majorité des emplois se retrouve plutôt dans le secteur informel, soit 91,2% des emplois en 2016. Cette concentration des emplois dans le secteur informel semble être une caractéristique structurelle de l'économie malienne, au même titre d'ailleurs que les économies des autres pays africains, puisque la part du secteur informel se chiffrait déjà à 89% en 2011 et était estimée à plus de 95% en 2006 lors du précédent diagnostic sectoriel. En outre, elle a été estimée à près de 94,6% par l'ONEF à partir de l'enquête EMOP 2014. Cette situation représente sans doute un manque à gagner considérable, notamment pour les recettes publiques, mais aussi pour la protection sociale des travailleurs dans l'informel, ce qui interpelle le décideur par rapport aux mécanismes à mettre en place pour structurer ce secteur et avancer progressivement vers sa formalisation.

Dans cette perspective, il peut être très utile de savoir comment ce secteur se manifeste selon les différents milieux et quel est le profil des travailleurs dans ce secteur. Quelques éléments sont indiqués dans le tableau n°5.4.

Tableau n°5.4 : Distribution des emplois par grands secteurs institutionnels selon le groupe d'âge, le genre et le milieu, 2016.

	Groupe d'âge			Sexe		Milieu			Ensemble
	15-24 ans	25-34 ans	35-64 ans	Homme	Femme	Bamako	Autre Urbain	Rural	
Secteur moderne	4,9%	10,6%	9,6%	12,7%	4,0%	30,3%	17,4%	3,9%	8,8%
<i>Public</i>	0,3%	3,7%	3,3%	3,6%	1,7%	9,3%	7,1%	1,0%	2,7%
<i>Privé</i>	4,6%	6,9%	6,2%	9,0%	2,3%	21,0%	10,3%	2,9%	6,0%
Secteur informel	95,1%	89,4%	90,4%	87,3%	96,0%	69,7%	82,6%	96,1%	91,2%
Total des emplois	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : estimation des auteurs à partir des données de l'enquête EMOP 2016.

Il apparaît que les plus jeunes sont relativement plus nombreux à se retrouver dans le secteur informel. En effet, 95,1% des actifs occupés de 15-24 ans sont dans le secteur informel, contre près de 90% des actifs occupés de 35-64 ans. Ces chiffres traduisent peut-être que le secteur informel constitue un premier tremplin pour les jeunes en quête du premier emploi, notamment en raison de sa flexibilité qu'il offre à l'entrée pour des individus qui n'ont généralement pas encore d'expériences professionnelles ou qui n'ont peut-être pas encore les qualifications requises. Toutefois, la proportion d'actifs de 35-64 ans exerçant dans le secteur informel n'est pas non plus négligeable, un résultat lié sans doute au fait que le marché du travail reste structurellement dominé par l'informel.

Il ressort également que les femmes sont relativement plus nombreuses à exercer dans le secteur informel, comparativement aux hommes. En effet, la part du secteur informel dans les emplois occupés par les femmes est de 96%, contre 87,3% chez les hommes, ce qui correspond à un écart non négligeable de près de 9 points de pourcentage.

Lorsqu'on s'intéresse enfin au milieu de résidence, il apparaît sans surprise que le secteur informel est nettement plus prépondérant dans le milieu rural, sans doute à cause de la prépondérance de l'informel agricole comme nous le verrons plus tard. Il occupe en effet 96,1% des emplois dans le milieu rural, contre 69,7% dans le district de Bamako et 82,6% dans les autres milieux urbains.

Dans la perspective d'une économie malienne émergente à moyen terme, si des mécanismes visant à organiser et restructurer le secteur informel sont nécessaires, ils ne sauraient faire fi d'un défi de ciblage pour prendre en compte notamment le genre, l'âge et le milieu de résidence.

5.1.3- Le secteur informel est constitué en grande majorité par l'agriculture et le commerce, pendant que le secteur moderne est centré sur les services.

La connaissance du marché du travail malien exige également de savoir le poids des différentes branches d'activités de l'économie et quelles sont les branches d'activités qui gagnent de l'importance. Une branche d'activités se compose généralement d'activités de même type ou d'activités similaires. Il est d'usage de classer les activités en trois grands groupes ou branches : les activités du secteur primaire (agriculture, élevage, pêche), les

activités du secteur secondaire (industrie), et les activités du secteur tertiaire (commerces et services). Le graphique n°5.2 ci-après fournit quelques balises intéressantes pour l'année 2016, mais les chiffres plus détaillées sont indiqués dans le tableau n°5.5.

Graphique n°5.2 : Répartition des emplois par branches d'activités et par grands secteurs institutionnels, 2016.

Source : estimation des auteurs à partir des données de l'enquête EMOP 2016.

Tableau n°5.5 : Répartition des emplois par branches d'activités et par grands secteurs institutionnels, 2016.

	2016		
	Moderne	Informel	Ensemble
Branches d'activités			
Agriculture, élevage, pêche	9,1%	62,9%	58,1%
Activités extractives	3,4%	1,6%	1,7%
Fabrication/électricité/eau/gaz	7,4%	5,1%	5,3%
Construction/BTP	5,1%	1,9%	2,1%
Commerce	13,2%	19,5%	19,0%
Transport/communication	11,9%	0,9%	1,9%
Hôtellerie/restauration	0,8%	0,2%	0,3%
Assurance/services	11,6%	1,5%	2,4%
Administration publique	11,1%	0,2%	1,2%
Education/Santé	21,7%	0,2%	2,1%
Autres services	4,6%	5,9%	5,8%
Secteurs d'activités			
Primaire	9,1%	62,9%	58,1%
Secondaire	16,0%	8,5%	9,2%
Tertiaire	74,9%	28,5%	32,7%
Ensemble des emplois - Mali	100%	100%	100%

Source : estimation des auteurs à partir des données de l'enquête EMOP 2016.

Dans l'ensemble, il apparaît qu'en 2016, le marché du travail malien est globalement dominé par des activités du secteur primaire (agriculture, élevage, pêche), puisque ce secteur d'activités représente près de 58,1% des emplois. Les activités du secteur tertiaires occupent également une part non négligeable du marché du travail, estimée à près de 32,7%. Finalement, ce ne sont que les activités du secteur secondaire qui paraissent moins développées, puisqu'elles représentent seulement 9,2% des emplois. Il faut toutefois relever que cette image globale n'est pas la même lorsqu'on s'intéresse au secteur moderne ou au secteur informel.

On s'aperçoit que dans le secteur moderne, l'essentiel des emplois sont exercés dans le tertiaire en 2016. En effet, les services représentent à eux-seuls près de trois quart (74,9%) des emplois dans le secteur moderne, alors que les secteurs primaire et secondaire pris ensemble ne représentent seulement que 25,1% des emplois. Cette prépondérance des services dans le secteur moderne découlent des emplois dans le secteur de l'éducation et de la santé (21,7% des emplois), du commerce (13,2%) et de divers autres services comme les transports et

communication, les services d'assurances et les services dans l'administration publique qui occupent chacun environ 11% des emplois.

Dans le secteur informel, c'est en revanche l'agriculture qui domine avec 62,9% des emplois, suivie par les services avec 28,5% des emplois. La part non négligeable des services dans le secteur informel résulte essentiellement des emplois dans le commerce (19,5% des emplois).

Dans une perspective de planifier au mieux l'insertion sur le marché du travail, il serait sans doute utile d'identifier quelles sont les branches d'activités qui gagnent de l'importance, et par conséquent, sources de créations d'emplois. Les données disponibles présentées en annexe n°5.1 indiquent qu'entre 2011 et 2016, la structure des emplois par branche d'activités n'a pas significativement changé, suggérant ainsi que les observations faites ci-dessus restent une base utile pour le pilotage de l'offre de main d'œuvre par rapport à la demande.

5.1.4- Une qualité des emplois à questionner in fine, au regard de l'étroitesse des emplois modernes qualifiés.

Les analyses menées jusqu'ici se sont intéressées principalement à l'aspect quantitatif du marché du travail, en examinant la quantité et la structure des emplois offerts sur le marché. Or l'aspect qualitatif est tout aussi important et reste sans doute l'une des préoccupations majeures des actifs occupés. Le tableau n°5.6 ci-après présente la distribution des emplois par catégories socio-professionnelles et permet de se faire une idée de la qualité des emplois offerts sur le marché.

Tableau n°5.6 : Distribution des emplois par catégorie socio-professionnelle, 2016.

	Groupe d'âges			Ensemble
	15-24 ans	25-34 ans	35-64 ans	
Secteur moderne				
Cadre supérieur	0,0%	0,4%	0,8%	0,5%
Cadre moyen	0,6%	3,6%	2,7%	2,4%
Employé qualifié	3,4%	5,9%	5,7%	5,2%
Employé non qualifié	1,0%	1,0%	0,6%	0,8%
Secteur informel				
Informel agricole	62,1%	55,6%	56,0%	57,3%
Informel non agricole	33,0%	33,6%	34,2%	33,8%
Ensemble des emplois - Mali	100%	100%	100%	100%

Source : estimation des auteurs à partir des données de l'enquête EMOP 2016.

Il ressort globalement que les emplois modernes de cadres ou d'employés qualifiés sont peu nombreux sur le marché du travail. Ils représentent seulement près de 8,1% des emplois en 2016, dont 0,5% pour les emplois de cadres supérieurs, 2,4% pour les emplois de cadres moyens et 5,2% pour les emplois d'ouvriers qualifiés. Cette proportion apparaît très faible, surtout lorsqu'on prend en compte le fait que c'est la destination professionnelle convoitée par la quantité relativement importante de sortants du niveau terminal du système éducatif.

On peut également y noter que les emplois modernes de cadres ou d'employés qualifiés sont davantage plus limités pour la jeune génération. En effet, ils ne sont que 4% à exercer ces emplois parmi les actifs occupés de 15-24 ans, contre 9,2% parmi les actifs occupés de 35-64 ans. Cela pourrait s'expliquer en partie par le besoin d'acquérir une certaine expérience avant d'accéder à ces genres d'emplois, ce que n'a pas nécessairement la jeune génération.

Finalement, c'est dans ce contexte marqué par l'étroitesse du marché d'emploi moderne qualifié, et une acuité de chômage relativement plus élevé pour les jeunes que les diplômés aux différents niveaux du système éducatif vont chercher à s'insérer professionnellement.

5.2- Insertion professionnelle des sortants du système éducatif malien.

Pour les sortants du système éducatif, l'éducation devrait pouvoir faciliter leur insertion professionnelle et contribuer à leur valorisation dans l'emploi. C'est d'ailleurs l'un des objectifs ultimes de tout système d'éducation et de formation. Il semble donc utile d'examiner dans quelle mesure la production du système éducatif s'adapte aux besoins du marché.

5.2.1- L'insertion semble plutôt difficile pour les diplômés du système éducatif

Le graphique n°5.3 ci-après donne quelques indications sur le taux de chômage par différents niveaux de qualification pour toute la population d'actifs en âge de travailler, mais aussi pour la jeune génération de 15-29 ans.

Graphique n°5.3 : Taux de chômage par qualification et par génération, 2015.

Source : élaboration des auteurs à partir des estimations faites avec l'enquête EMOP 2015.

On constate tout d'abord que les individus qui n'ont aucune qualification présentent un taux de chômage relativement moins élevés que les diplômés, estimé à 16% au sein de la population des 15-64 ans et à 24% au sein de la jeune génération des 15-29 ans. Ce résultat n'est pas surprenant, dans la mesure où ces individus sont majoritairement employés dans le secteur informel compte tenu de leur niveau d'instruction et quand on sait que l'informel concentre la majorité des emplois du marché du travail.

Lorsqu'on s'intéresse en revanche aux diplômés, et en particulier aux titulaires de diplômes professionnels comme le CAP, le BT ou la Licence et plus, on constate des taux de chômage relativement plus élevés. En effet, si le taux de chômage se chiffre à 15% pour les titulaires du BT et à 19% pour les titulaires du CAP, il monte très rapidement à 24% pour les titulaires de la Licence et plus, lorsqu'on considère l'ensemble de la population des actifs des 15-64 ans. Les taux sont encore beaucoup plus élevés lorsqu'on considère les diplômés de la jeune génération des 15-29 ans : 30% pour les titulaires du BT, 35% pour les titulaires du CAP et près de 50% pour les titulaires de la Licence et plus.

Ces observations suggèrent sans doute une insertion sur le marché du travail plutôt difficile pour les formés du système éducatif, et en particulier pour les jeunes diplômés des niveaux terminaux du système éducatif. Cela peut être le fait d'un secteur moderne très peu développé comme nous l'avons mis en évidence dans les sections précédentes, alors même que c'est la

destination privilégiée et souhaitée par ces derniers, suggérant ainsi un manque d'adéquation entre la production du système éducatif et les emplois disponibles sur le marché.

5.2.2- Un manque d'adéquation entre la production du système éducatif et les emplois offerts sur le marché du travail

Il s'agit dans cette section d'évaluer l'équilibre entre i) ceux qui sont sortis du système éducatif au cours de ces dernières années, et ii) les opportunités d'emplois offertes sur le marché du travail, par type d'emploi et par secteur d'emploi (tant pour remplacer les travailleurs quittant la vie productive que pour répondre aux demandes nouvelles). Le tableau n°5.7 ci-après évalue cet équilibre à travers la balance formation-emploi, élaboré pour une pseudo-cohorte d'environ 34 000 jeunes en 2015.

Tableau n°5.7 : Balance formation-emploi pour une pseudo-cohorte de jeune en 2015.

DISTRIBUTION DES SORTANTS			DISTRIBUTION DES EMPLOIS			
Qualification de sortie	Nombre	%	Secteur	Profession	Nombre	%
Licence/Maitrise/Master1	1 096	3,2	Moderne	Cadre	488	1,4
BAC	310	0,9		Employé qualifié	1 608	4,8
BT	1 283	3,8		Employé non qualifié	536	1,6
CAP	1 452	4,3		Informel	Informel non agricole	10 848	32,1
BEPC/DEF	3 912	11,6	Informel agricole		11 875	35,1
CEP	12 848	38,0	Sans emploi		Chômeurs	8 468	25,0
Aucune qualification	12 921	38,2				
Total	33 822	100,0	Total		33 822	100,0

Source : Estimation des auteurs à partir des données de l'enquête EMOP 2015

Sur la base des chiffres du tableau, on observe tout d'abord un grand déséquilibre dans la structure des sortants du système éducatif maliens en référence à celle des emplois disponibles dans l'économie nationale.

Le déséquilibre est d'abord numérique avec un fort déficit global d'emplois dans le pays. En effet, le nombre total d'emplois disponibles à la fois dans le secteur moderne et dans le secteur informel est évalué à près de 25 353 emplois, un chiffre structurellement inférieur à celui des 33 822 individus de la cohorte de sortants du système éducatif qui entre sur le marché du travail indépendamment des qualifications obtenues.

Si on examine maintenant des aspects plus qualitatifs, on identifie un déséquilibre qui peut se lire à la fois dans la partie basse et dans la partie haute du système éducatif. En effet :

- Dans la partie basse du système éducatif, il apparaît que près de 76,2% des jeunes (correspondant à 38,2% individus sans qualification + 38,0% des titulaires du CEP) sortent pour s'insérer dans la vie active, alors qu'ils n'ont même pas achevé l'enseignement fondamental pourtant obligatoire pour tous. Le fait est qu'ils n'ont

même pas le DEF, ni les qualifications professionnelles requises pour être efficacement productifs sur le marché du travail, fut-il dans le secteur informel.

- Dans la partie haute du système éducatif, beaucoup de jeunes sortent avec des qualifications qui ne trouvent pas une contrepartie raisonnable sur le marché du travail. Par exemple, les sortants avec les qualifications de l'enseignement supérieur sont estimés à près de 1 100 individus, alors que le nombre d'emplois de cadres (supérieur ou moyen) disponible n'est que d'environ 490, soit un peu plus de deux fois plus de main d'œuvre que d'emplois. De même, on dénombre près de 2 735 sortants qui sont titulaires du CAP et du BT, pendant que le nombre d'emplois d'ouvriers qualifiés n'est que de 1 600, soit un dépassement de près de 70%. On peut donc anticiper des situations de chômage et/ou de sous-emploi pour les sortants avec ces qualifications.

Ces différents constats amènent déjà à réfléchir sur les mécanismes à mettre en place dans la partie haute du système éducatif, de sorte que les sortants qualifiés du système éducatif puissent correspondre aux capacités du marché du travail. Dans la partie basse, l'enjeu serait de s'assurer que tous les jeunes achèvent au moins l'enseignement fondamental, et avant d'entrer sur le marché du travail, bénéficient de formes alternatives de formation qui permettent de les doter des qualifications professionnelles requises pour une meilleure productivité sur le marché.

La disjonction significative mise en évidence ci-dessus entre la production du système éducatif et les emplois disponibles de l'économie nationale peut être affinée en examinant dans quelle mesure les plus diplômés arrivent au moins à occuper les meilleures positions dans l'emploi.

5.2.3- Les qualifications permettent néanmoins d'occuper les positions les plus « élevées » dans l'emploi moderne

Le tableau n°5.8 ci-dessous met en relation les qualifications obtenues avec la position dans l'emploi pour l'ensemble de la population active occupée de 15-64 ans et permet d'apprécier la cohérence entre la position dans l'emploi et le niveau de qualification.

Tableau n°5.8 : Distribution des actifs de 15-64 ans selon la qualification et le statut dans l'emploi, 2015.

	Aucun	CEP	BEPC/DEF	CAP	BT	BAC	DEUG, DUT, BTS	Licence et plus
Secteur formel	8,1%	15,9%	36,7%	62,7%	74,0%	56,5%	79,4%	92,3%
Cadre (supérieur ou moyen)	0,1%	0,8%	9,0%	33,1%	44,7%	33,9%	56,5%	79,2%
Employé qualifié	6,8%	14,1%	26,9%	29,7%	26,7%	22,6%	22,9%	13,2%
Employé non qualifié	1,2%	1,0%	0,7%	0,0%	2,6%	0,0%	0,0%	0,0%
Secteur informel	91,9%	84,1%	63,3%	37,3%	26,0%	43,5%	20,6%	7,7%
Informel agricole	49,0%	31,9%	20,3%	6,8%	6,0%	8,8%	6,6%	0,0%
Informel non agricole	43,0%	52,2%	43,0%	30,5%	20,0%	34,7%	14,0%	7,7%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : Estimation des auteurs à partir des données de l'enquête EMOP 2015

Il apparaît globalement que les emplois de cadres sont en majorité occupés par les personnes les plus qualifiées. En effet, les chances d'avoir accès aux positions les plus « élevées » dans

l'emploi moderne croissent quasi-systématiquement au fur et à mesure qu'on monte dans la pyramide éducative. Par exemple, la chance d'avoir accès à une position de cadre dans le secteur moderne est quasiment nulle pour un niveau de diplôme inférieur ou égal au CEP et se chiffre seulement à 9,0% pour les titulaires du BEPC ou du DEF. Elle monte ensuite très rapidement à 33,1% pour les titulaires du CAP, à 44,7% pour les titulaires du BT, à 56,5% pour les titulaires du DEUG/DUT/BTS et à 79,2% pour les titulaires de la Licence ou plus.

En revanche, les actifs ayant un niveau inférieur au CEP ont près de 92% de chances de travailler dans l'informel, alors que cette chance se chiffre seulement à près de 7,7% pour les actifs ayant le niveau de la Licence ou plus.

Cette analyse peut être affinée en examinant la situation auprès de la génération de 15-29 ans (qui constitue quasiment les jeunes sortants du système éducatif), comparativement à la génération des 30-64 ans. Le graphique n°5.4 s'intéresse particulièrement aux chances d'accès à une position de cadre selon le niveau de qualification pour chacune de ces deux générations.

Graphique n°5.4 : chances d'accès à une position de cadre selon la qualification et la génération d'âge, 2015.

Source : Estimation des auteurs à partir des données de l'enquête EMOP 2015

Si la cohérence attendue entre le niveau de qualification et la position dans l'emploi se retrouve globalement, on constate en revanche qu'à qualification similaire, les chances d'accès à une position de cadre sont beaucoup plus faibles auprès de la jeune génération (15-29 ans) que celles observées chez les actifs de 30-64 ans, avec des écarts qui se creusent au fur et à mesure qu'on considère les niveaux d'éducation les plus élevés. Par exemple, avec le BT, les chances d'accéder à une position de cadre sont estimées à 36,9% auprès des actifs occupés de 15-29 ans, contre 48,4% auprès de la génération des 30-64 ans, ce qui correspond à un écart de près de 11 points de pourcentage. L'écart est encore plus important lorsqu'on considère une qualification de l'enseignement supérieur. En effet, les jeunes de 15-29 ans titulaire de la Licence ou plus ont près de 49,7% de chances d'accéder à une position de cadre, pendant que cette chance est estimée à près de 86,4% chez les adultes de 30-64 ans de même niveau de qualification.

Ce constat peut être lié au fait que le marché du travail est d'une certaine façon structurellement (et « naturellement ») rigide, en ce sens que le stock des emplois modernes occupés par des individus plus âgés n'est pas remis à la concurrence, et que le flux des emplois disponibles pour les jeunes est de facto limité eu égard à la faible croissance globale du nombre des emplois modernes dans le pays. Par ailleurs, ces positions exigeant souvent des expériences professionnelles que les jeunes n'ont pas toujours, on comprend les difficultés croissantes des générations jeunes à trouver un emploi qui corresponde raisonnablement à leur formation et à leurs attentes.

Finalement, savoir qu'un individu ayant telle ou telle qualification a plus ou moins de chances d'occuper un emploi de cadre dans le secteur moderne est important pour le système éducatif malien. Cependant, il est encore plus important de savoir si cet emploi génère des revenus plus ou moins élevés pour compenser son investissement éducatif et celui de la société. A ce titre, saisir les revenus moyens gagnés par les actifs en fonction de leur niveau de qualification est indispensable.

5.3- Rentabilité de l'éducation : un revenu en moyenne plus élevée pour les formés du système éducatif.

Saisir le revenu gagné par les individus reste bien souvent une manœuvre délicate, d'une part à cause du fait qu'une large majorité des actifs travaillent dans le secteur informel sans aucune comptabilité, et d'autre part à cause de la réticence « naturelle » qu'ont les individus à dévoiler leurs revenus. Néanmoins, lors du 3^{ème} passage de l'enquête EMOP 2015-16, les actifs occupés ont été interrogé sur le revenu gagné de leur activité principale au cours du mois précédent l'enquête. A partir de ces déclarations, le revenu des actifs occupés a été estimé puis ramené sur une base annuelle.

Le tableau n°5.9 ci-après présente une estimation du revenu annuel moyen des travailleurs, selon leur niveau de qualification et permet de constater sans surprise que le revenu moyen des individus croît avec le niveau de qualification.

Tableau n°5.9 : revenu annuel moyen des travailleurs (en FCFA) selon le niveau de qualification, 2015.

	Aucun	CEP	BEPC /DEF	CAP	BT	BAC	DEUG, DUT, BTS	Licence et plus	Ensemble
Revenu annuel									
15 - 29 ans	263 914	322 951	493 538	410 752	828 301	1 294 145	823 484	882 039	368 732
30 - 64 ans	592 357	709 563	991 152	1 038 719	1 398 767	1 539 465	1 407 482	1 702 103	850 480
Ensemble 15-64 ans	457 784	522 337	763 981	834 241	1 235 373	1 458 227	1 325 322	1 577 371	657 617
Gain par rapport à aucune qualification									
15 - 29 ans	1	1,22	1,87	1,56	3,14	4,90	3,12	3,34	
30 - 64 ans	1	1,20	1,67	1,75	2,36	2,60	2,38	2,87	
Ensemble 15-64 ans	1	1,14	1,67	1,82	2,70	3,19	2,90	3,45	

Source : Estimation des auteurs à partir des données de l'enquête EMOP 2015

Il apparait en effet que si le revenu annuel moyen est estimé à près de 657 600 FCFA pour l'ensemble des actifs occupés, il varie d'à peu près 457 700 FCFA en moyenne pour les actifs avec aucune qualification à près de 1 577 400 FCFA en moyenne pour les actifs titulaire de la Licence ou plus. Cette structure globale se retrouve aussi bien pour la génération des 15-29 ans que celle des 30-64 ans. Seulement, les revenus sont bien plus faibles pour la jeune génération, comparativement à la génération des 30-64 ans, ce qui n'est d'ailleurs pas surprenant compte tenu des différents éléments mis en évidence auparavant.

Ainsi, comparativement aux actifs avec aucune qualification, on en déduit un gain additionnel sur le revenu de 82% pour les actifs titulaires du CAP. Par ailleurs, le gain est 2,7 fois plus élevé pour les actifs titulaires du BT ; 3,2 fois plus élevé pour les titulaires du BAC, et va jusqu'à 3,5 fois plus élevé pour les titulaires de la Licence ou plus.

Si ces constats suggèrent un gain bien plus élevé pour les formés du système éducatif, ils ne permettent cependant pas de conclure sur la rentabilité de l'éducation. Il faut en effet rapporter ces gains à l'investissement engagé au regard de l'éducation et des formations reçues, en prenant bien sûr en compte le risque de chômage (qui naturellement, réduit l'espérance de gains des formés dans la mesure où ils ne tirent aucun bénéfice de la formation qu'ils ont reçue pendant la période de chômage). Par ailleurs, les gains perçus peuvent dépendre d'autres facteurs, autres que le niveau de qualification des individus. Compte tenu

des contraintes informationnelles, ces raffinements n'ont pas pu être menés. Ils n'empêchent pas néanmoins de tirer déjà quelques enseignements utiles pour la décision politique.

Avant de conclure, il peut être intéressant d'examiner dans quelle mesure si le système dispose des mécanismes opérationnels, en dehors du cadre scolaire matérialisé par le système d'éducation et de formation, permettant de requalifier les jeunes et d'accompagner leur insertion.

5.4- Quelques initiatives de renforcement de la main d'œuvre.

Le Mali, à l'instar de ses voisins africains a mis en place quelques mécanismes et dispositifs pour accompagner l'insertion des jeunes. Ces dispositifs sont indiqués dans l'encadré n°5.1 ci-après.

Encadré n°5.1 :

Principaux dispositifs de renforcement de la main d'œuvre et d'accompagnement à l'insertion

1. Programme National d'Action pour l'Emploi En vue de la Réduction de la pauvreté (PNA-ERP)

Objectif Général

Contribuer par l'emploi à l'insertion des couches les plus vulnérables et à la réduction de la pauvreté

Objectifs spécifiques

- permettre aux couches sociales les plus démunies d'accéder aux financements que les institutions financières classiques ne peuvent leur accorder
- contribuer à l'autonomisation par l'emploi des couches les plus vulnérables en vue de leur participation à l'activité économique nationale

2- Agence nationale pour l'emploi (ANPE)

L'ANPE, à travers son centre de perfectionnement et de reconversion, structure du niveau Département, évolue à la fois sur les axes administratif et andragogique d'une part, et dans la conception et la mise en œuvre opérationnelle des missions qui lui sont dévolues d'autre part.

Objectif Général

L'ANPE a pour objectif général le renforcement de la capacité des ressources humaines du monde du travail d'une part et la sauvegarde de l'emploi des travailleurs ayant perdu le premier emploi

Objectifs spécifiques

- Organiser et superviser les cours du soir et les séances de formation qualifiante ;
- Suivre et évaluer les actions de formation des centres subventionnés par l'ANPE au titre du dispositif du faire-faire ;
- Coordonner les actions d'amélioration de compétences des agents des structures de l'ANPE ;
- Coordonner les activités des Comités Pédagogiques ;
- Réaliser les actions de formation en application des plans de formation des entreprises ;
- Réaliser en rapport avec d'autres départements de l'ANPE les programmes ou modules de formation mis en commun à ce titre

3- Agence pour la promotion de l'emploi des jeunes (APEJ)

Objectif global

L'objectif global de la deuxième phase du Programme Emploi-Jeunes vise à contribuer au développement économique et social du pays en offrant aux jeunes maliens âgés de 15 à 40 ans des opportunités d'emploi dans les différents secteurs d'activité économique à travers l'emploi salarié ou l'auto-emploi.

Objectifs spécifiques

- 1) Renforcer l'employabilité par l'organisation de stages de qualification professionnelle, d'apprentissage au sein des secteurs public (administration publique, collectivités décentralisées) et privé (entreprises), sur tout autre de travail) ainsi qu'au sein des associations et des organisations non gouvernementales, des formations qualifiantes.
- 2) Développer l'esprit d'entreprise chez les jeunes à travers la sensibilisation, l'information, la formation et l'accompagnement dans la réalisation de leurs projets.
- 3) Renforcer et rénover le dispositif de financement de projets initiés par les jeunes.

4- Fonds d'Appui à la Formation Professionnelle et à l'Apprentissage (FAFPA)

Objectif Général

Contribuer à la compétitivité des entreprises et la croissance économique nationale

Objectifs spécifiques

- développer les compétences des ressources humaines des entreprises
- améliorer la qualification de la main d'œuvre dans les secteurs économiques (formel, non formel, rural)

Au regard des missions (objectif général, objectifs spécifiques) assignées à ces différents dispositifs, les jeunes maliens devraient pouvoir bénéficier d'une requalification correspondant aux besoins de l'économie, et partant de cela, d'une insertion professionnelle plutôt réussie. Cependant les analyses effectuées semblent indiquer que ce n'est pas encore totalement le cas. C'est donc la question de l'efficacité de ces dispositifs qui est posée et qui mériterait d'être examinée afin de relever les difficultés encourus et orienter ces dispositifs vers plus de résultats, en complément de l'effort à fournir de manière générale par le système d'éducation et de formation pour arrimer au mieux ses offres par rapport à la demande de l'économie.

Il reste maintenant à tirer les enseignements nécessaires de toutes les analyses effectuées pour orienter le décideur sur les pistes de réflexions et d'actions à entreprendre, de sorte que la répartition actuelle des investissements éducatifs aux différents niveaux d'enseignement soit économiquement efficace et en ligne avec les nécessités économiques et sociales du pays.

Annexes du chapitre 5

Annexe n°5.1 : Evolution du poids des différentes branches d'activités, 2011- 2016.

	2011			2015			2016		
	Moderne	Informel	Ensemble	Moderne	Informel	Ensemble	Moderne	Informel	Ensemble
Branches d'activités									
Agriculture, élevage, pêche	4,3%	61,4%	55,2%	11,1%	63,6%	58,8%	9,1%	62,9%	58,1%
Activités extractives	1,0%	1,5%	1,4%	4,0%	1,9%	2,1%	3,4%	1,6%	1,7%
Fabrication/électricité/eau/gaz	6,5%	9,3%	9,0%	7,8%	6,8%	6,9%	7,4%	5,1%	5,3%
Construction/BTP	3,3%	1,7%	1,9%	3,9%	1,6%	1,8%	5,1%	1,9%	2,1%
Commerce	8,3%	17,3%	16,3%	10,6%	19,8%	18,9%	13,2%	19,5%	19,0%
Transport/communication	11,3%	1,5%	2,6%	13,6%	1,0%	2,1%	11,9%	0,9%	1,9%
Hotellerie/restauration	1,5%	0,8%	0,9%	0,5%	0,2%	0,3%	0,8%	0,2%	0,3%
Assurance/services	4,4%	0,3%	0,8%	11,4%	1,5%	2,4%	11,6%	1,5%	2,4%
Administration publique	20,4%	0,2%	2,4%	14,7%	0,3%	1,6%	11,1%	0,2%	1,2%
Education/Santé	28,5%	0,6%	3,6%	21,5%	0,3%	2,2%	21,7%	0,2%	2,1%
Autres services	10,5%	5,4%	5,9%	0,9%	3,1%	2,9%	4,6%	5,9%	5,8%
Secteurs d'activités									
Primaire	4,3%	61,4%	55,2%	11,1%	63,6%	58,8%	9,1%	62,9%	58,1%
Secondaire	10,8%	12,5%	12,3%	15,7%	10,4%	10,9%	16,0%	8,5%	9,2%
Tertiaire	84,9%	26,1%	32,5%	73,2%	26,0%	30,3%	74,9%	28,5%	32,7%
Ensemble des emplois - Mali	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : estimation des auteurs à partir des données des enquêtes EMOP 2011 à 2016.

Chapitre 6 : Disparités dans l'accès à l'éducation et dans la distribution des ressources publiques d'éducation

S'intéresser aux disparités dans l'accès à l'éducation reste un aspect incontournable que le Mali doit adresser dans sa politique sectorielle, si le pays veut assurer à tous les enfants un minimum d'éducation fondamentale de 9 années et un parcours scolaire qui permet à tous de s'insérer sur le plan socio-professionnel. Cela est d'ailleurs nécessaire dans le contexte actuel pour au moins trois raisons :

- d'abord parce qu'au regard des objectifs de l'agenda 2030 de l'éducation pour lequel le pays s'est engagé, il se doit d'« *assurer à tous une éducation équitable, inclusive et de qualité et des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie* ». Ceci n'est pas possible sans la mise en place d'un système éducatif inclusif, sans aucune discrimination ;

- ensuite parce que l'éducation étant un axe prioritaire pour la lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales dans la stratégie que le pays s'est doté pour la relance économique et le développement durable (CREDD), il paraît d'autant plus logique de garantir à tous une éducation équitable ;
- enfin, parce qu'au-delà des deux raisons précédentes qui relèvent plus d'une question de justice sociale (donner à chacun les mêmes chances), la recherche de l'équité en éducation répond également à un objectif d'efficacité économique, parce qu'un système non équitable ne garantit pas que les individus les plus « capables » soient ceux qui accèdent aux niveaux les plus élevés.

Il importe donc de savoir si le système éducatif malien s'efforce de garantir l'égalité des chances d'accès à l'éducation, quelles que soient les caractéristiques et les conditions de vie des individus, dans la mesure où celles-ci ne doivent pas être des facteurs discriminants dans la scolarisation. Pour ce faire, il est utile de décrire les disparités qui existent dans le système, puis d'essayer de comprendre les facteurs qui les expliquent de sorte à examiner les possibilités de les réduire avec les instruments appropriés. De fait, si le chapitre 2 de ce rapport a traité des questions de scolarisation de manière globale, il s'agit dans ce chapitre de se focaliser sur deux dimensions essentielles de l'équité, à savoir : (i) - dans quelle mesure chaque individu, selon son genre, ses caractéristiques géographiques ou sociales, a-t-il des chances comparables de scolarisation ; et, (ii) - dans quelle mesure les dépenses publiques en éducation bénéficient-elles à tous les individus dans les mêmes proportions, indépendamment de ses caractéristiques personnelles et sociales.

Ce chapitre est donc structuré en deux parties.

Dans une première partie, il est question de décrire les indicateurs de scolarisations aux différents niveaux d'enseignement, selon différentes dimensions sociales comme le genre, la localisation géographique (régions administratives), le milieu de résidence (opposition entre milieu rural et milieu urbain), ou l'origine sociale (niveau de vie). Dans cette perspective, l'éducation est considérée comme un bien généralement recherché, mais dont la valeur n'est pas spécifiée.

La seconde partie considère que l'éducation a une valeur (l'accès aux services éducatifs équivaut à l'accès aux ressources publiques qui sont mobilisées pour produire ces services) et examine d'une part, comment les ressources publiques sont réparties dans le système, et d'autre part, dans quelle mesure certains groupes ou certaines catégories de la population bénéficient plus de ces ressources que d'autres. Les résultats sont comparés avec ceux d'autres pays d'Afrique sub-saharienne afin de mettre en perspective la situation du Mali avec celle de pays comparables.

6.1- L'accès à l'éducation : Les disparités à relever dans les différentes dimensions sociales.

Mettre en évidence les disparités d'accès à l'éducation selon les différentes dimensions sociales nécessite avant tout de disposer des données appropriées. Alors que la collecte habituelle de données administratives sur le système a eu du mal à fonctionner convenablement au cours de ces dernières années du fait de la crise, les informations

disponibles ne disposent pas toujours d'éléments sur toutes les catégorisations sociales pertinentes pour l'analyse, comme par exemple les niveaux de pauvreté ou de richesse, la ruralité, ou le statut de vulnérabilité à travers les orphelins et les enfants vulnérables ou à besoins spécifiques. Par ailleurs, des mouvements de population engendrés par la crise, notamment des régions touchées vers les zones jugées plus apaisées, ne sont pas nécessairement retracés dans les statistiques scolaires et dans les projections démographiques, ce qui pourrait biaiser l'analyse des disparités géographiques avec les données administratives. Enfin, comme déjà évoqué dans le chapitre 2, ces données sont collectées sur ceux qui sont déjà à l'école, alors que la prise en compte de ceux qui n'y sont pas peut être utile pour comprendre les disparités et identifier les instruments appropriés pour les réduire.

Ces contraintes informationnelles ne sont sans doute pas exhaustives. Afin de disposer d'éléments d'évidence raisonnablement fiables sur les disparités, les analyses ont été menées principalement à partir des données d'enquêtes auprès des ménages. Avec ces données, sont donc examinés dans les paragraphes qui suivent les disparités liées au genre (filles/garçons), au milieu de résidence (rural/urbain), à la localisation géographique (régions administratives, cercles, communes) et au niveau de vie (quintile de richesse).

6.1.1- Des disparités non négligeables selon le sexe : l'accès à l'éducation apparait moins favorable pour les filles.

A l'instar des autres pays de la sous-région, la question de l'équité genre reste sans doute pour le Mali l'un des chantiers inachevés de l'EPT. Alors que le pays vient de renouveler son engagement pour l'égalité des sexes à travers l'agenda 2030 de l'éducation, connaître l'ampleur et les sources de disparité liée au sexe apparait nécessaire.

6.1.1.1- Les filles sont relativement moins représentées dans les différents segments du système éducatif.

Le tableau n°6.1 ci-après présente la répartition d'une génération d'âge scolarisable selon le genre, et permet d'examiner quelle proportion a été scolarisée ou non et comment les filles et les garçons sont représentés dans les différents segments du système éducatif. La tranche d'âge considérée est de 4-24 ans.

Tableau n°6.1 : Répartition d'une génération d'âge de 4-24 ans selon le sexe et le statut éducatif, 2015-16.

SEXE	% dans la population	Répartition par niveau d'enseignement				
		Aucun	Fondamental 1er cycle	Fondamental 2nd cycle	Secondaire	Supérieur
Proportion						
Garçons	50,8%	48,0%	53,5%	54,0%	53,3%	61,3%
Filles	49,2%	52,0%	46,5%	46,0%	46,7%	38,7%
Ensemble	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Représentativité relative						
"Filles" par rapport à "Garçons"		111,8%	89,6%	88,0%	90,5%	65,3%
Rapport de chance						
"Filles" par rapport à "Garçons"		4,8%	-4,8%	-5,5%	-4,3%	-18,5%

Source : Estimation des auteurs à partir des données EMOP 2016-17.

Il ressort tout d'abord que dans la population considérée, il y a pratiquement autant de garçons que de filles (50,8% de garçons et 49,2% de filles), mais dans les faits, les filles sont

légèrement plus nombreuses à n'avoir pas été scolarisées, comparativement aux garçons. En effet, 52% des filles n'ont aucun niveau d'éducation, contre 48% chez les garçons.

Lorsqu'on s'intéresse ensuite à la population qui a été scolarisée, on constate que les filles sont sous-représentées à tous les niveaux du système éducatif, depuis le fondamental 1^{er} cycle jusqu'à l'enseignement supérieur. En effet, compte tenu de leur proportion dans la population, si les filles étaient représentées en part égale aux garçons dans les différents niveaux du système éducatif, on obtiendrait une situation de parité matérialisée par des coefficients de représentativité relative de 100% ou par la droite de parité sur le graphique n°6.1 ci-après. Or, ces coefficients sont bien en-dessous de 100% à tous les niveaux du système éducatif, mettant ainsi en évidence une représentativité non paritaire, en défaveur des filles.

Graphique n°6.1 : Représentativité relative des filles par rapport aux garçons dans les différents segments du système éducatif pour une génération d'âge de 4-24 ans.

Source : Construction des auteurs à partir des données du tableau n°6.1.

Cette situation suggère des chances de scolarisation moindre pour les filles. Les données du tableau n°6.1 indiquent qu'elles présentent environ 5% moins de chances que les garçons d'être scolarisées dans le 1^{er} et le 2nd cycles du fondamental ; 4% moins de chances d'être scolarisées dans l'ensemble du secondaire (général, technique, professionnel), et 18% moins de chances d'accéder à l'enseignement supérieur.

L'utilisation des données administratives confortent bien ces constats. En effet, comme l'indique le graphique n°6.2 ci-après, si les filles et les garçons présentent quasiment la même couverture scolaire au préscolaire, la situation apparaît en revanche défavorable pour les filles dans les autres niveaux d'enseignement. Comparativement aux garçons, elles bénéficient d'une couverture scolaire plus faible, avec un TBS de 72% dans le 1^{er} cycle du fondamental (contre 82,2% chez les garçons), de 47,5% dans le 2nd cycle du fondamental (contre 60,7% chez les garçons) et de 14,6% dans le secondaire général (contre 20,7% chez les garçons).

Graphique n°6.2 : TBS selon le sexe dans l'enseignement général, 2015-16.

Source : Calcul des auteurs à partir des données de la CPS-MEN et des données de population des Nations Unies.

Tableau n°6.2 : Evolution de l'indice de parité de sexe dans l'enseignement général, 2009-10 à 2015-16.

	Préscolaire	Fondamental 1er cycle	Fondamental 2nd cycle	Secondaire général
Indice de parité de sexe				
2009-10	n.d.	0,87	0,74	0,56
2015-16	1,1	0,87	0,78	0,70

Source : Calcul des auteurs à partir des données de la CPS-MEN et des données de population des Nations Unies.

Cette couverture relativement plus faible pour les filles était déjà observée depuis 2009-10, mais elle ne s'est pas grandement améliorée, notamment dans le fondamental (1^{er} et 2nd cycle). Les indices de parités (cf. tableau n°6.2) sont restés quasiment au même niveau, à 0,87 pour le 1^{er} cycle du fondamental, et de 0,74 à 0,78 pour le 2nd cycle. Une amélioration notable

de la parité de sexe est toutefois observée dans le secondaire général, puisque l'indice de parité, de 0,56 en 2009-10 est en effet passé à 0,70 en 2015-16. Seulement, le niveau actuel correspond à une situation encore loin de la parité dans le secondaire général.

Les inégalités de sexe sont également observées dans l'accès à l'enseignement technique et la formation professionnelle. On note en effet que les filles ont relativement moins accès à l'enseignement technique et professionnel, comparativement aux garçons. En 2015-16, elles sont environ 560 sur 100 000 femmes à y être, contre près de 779 sur 100 000 personnes chez les garçons, alors que l'écart était moins important en 2011-12 (cf. tableau n°6.3 ci-dessous). De même, la situation des filles n'est pas différente au niveau de l'enseignement supérieur public. La couverture se chiffre à 242 étudiantes pour 100 000 habitants chez les filles en 2014-15, contre un peu plus du double chez les garçons, soit environ 561 étudiants pour 100 000 habitants. Cette moindre couverture des filles se traduit mécaniquement par leur faible présence dans les différentes facultés, instituts et grandes écoles de l'enseignement supérieur public. Comme le montre le graphique n°6.3, on note que les filles ne font pas plus du tiers des effectifs d'étudiants dans ces différentes filières.

Tableau n°6.3 : Apprenants pour 100 000 habitants par sexe dans le secondaire technique et professionnel, 2011-12 à 2015-16.

	2011-12	2014-15	2015-16
Apprenants EFTP pour 100 000 habitants	563,1	643,0	669,7
Filles	513,2	534,4	560,3
Garçons	612,2	749,4	779,1

Source : Calcul des auteurs à partir des données de la CPS-MEN et des données de population des Nations Unies.

Graphique n°6.3 : % de filles dans les différentes facultés, instituts et grandes écoles de l'enseignement supérieur public, 2014-15.

Source : Calcul des auteurs à partir des données collectées par la CPS-MEN sur l'enseignement supérieur.

Pouvoir définir les actions les plus appropriées pour combler les disparités relevées en défaveur des filles nécessite avant tout de savoir à quel niveau se créent précisément ces disparités.

6.1.1.2- L'écart entre filles et garçons semble se creuser principalement dans le 2nd cycle du fondamental.

Le graphique n°6.4 ci-après présente le parcours scolaire des enfants maliens selon le sexe, estimé à partir de l'enquête EMOP 2016-17 (profil probabiliste).

Il ressort tout d'abord que la différence entre filles et garçons n'est pas importante à l'entrée du fondamental. En effet, la probabilité d'accès en 1^{ère} année du fondamental se chiffre à 67,3% pour les filles, contre 71,3% pour les garçons, soit un écart de 4 points de pourcentage seulement. Il en est de même pour l'achèvement du 1^{er} cycle du fondamental, puisque la différence entre filles et garçons dans les probabilités d'accès en 6^{ème} année du fondamental apparaît relativement faible, de l'ordre de 5 points de pourcentage. Finalement, c'est dans le 2nd cycle du fondamental qu'une différence significative s'observe entre filles et garçons. En

effet, alors que les filles et les garçons accèdent quasi-similairement à la 7^{ème} année du fondamental, on s'aperçoit que les filles sont en proportion nettement plus faibles à l'achever, comparativement aux garçons. L'écart observé entre filles et garçons dans l'achèvement du 2nd cycle du fondamental n'est pas loin d'une situation du simple au double, dans la mesure où les probabilités d'accès se chiffrent à près de 24,7% pour les filles contre 41,1% pour les garçons.

Graphique n°6.4 : parcours scolaire des enfants maliens selon le sexe, 2015-16.

Source : Estimation des auteurs à partir des données EMOP 2016-17.

Ce constat résulte sans doute d'une rétention plus faible pour les filles dans le 2nd cycle du fondamental. Le tableau n°6.4 donne quelques indications sur les causes possibles de l'abandon avant la fin du fondamental, tels que évoqués par les parents selon le sexe des enfants.

Tableau n°6.4 : Fréquence des causes de l'abandon précoce évoquées par les parents selon le sexe des enfants, 2015-16.

	Garçons	Filles	Ensemble
Trop cher/Manque de moyens	4%	11%	7%
Trop loin	2%	8%	5%
Apprentissage/Travail	5%	7%	6%
Maladie	3%	2%	3%
Mariage	0%	5%	2%
Désintérêt des parents	12%	19%	16%
Echec scolaire	13%	11%	12%
Abandon volontaire	51%	34%	43%
Abandon pour travaux champêtres	2%	0%	1%
Autres	6%	2%	4%
Total	100%	100%	100%

Source : Estimation des auteurs à partir des données EMOP 2016-17.

Si dans l'ensemble, l'abandon volontaire, le désintérêt des parents et l'échec scolaire sont considérés par les parents comme les causes les plus fréquentes, il apparaît tout de même que certaines causes sont relativement plus marquées pour les filles. C'est le cas notamment du désintérêt des parents, du manque de moyens, de la distance trop éloignée de l'école et du mariage. Ainsi, au-delà des facteurs d'offre matérialisés par la distance à l'école, les choix ne sont pas nécessairement effectués en faveur de la scolarisation de la fille dans un contexte de fragilité de la demande, ce qui pourrait également renvoyer à des pesanteurs sociales (coûts d'opportunité de la scolarisation de la fille, mariage précoce, etc.). Alors que la cible n°4.1 de l'ODD4 préconise de « *faire en sorte que toutes les filles et tous les garçons suivent, sur un pied d'égalité, un cycle complet d'enseignement primaire et secondaire [...] qui débouche sur un apprentissage véritablement utile* », des améliorations sont nécessaires pour lever les différentes barrières liées à la moindre rétention des filles dans le fondamental.

6.1.1.3- Des différences sont également notées entre filles et garçons dans la réussite aux examens nationaux.

Comblant les disparités de sexe dans l'accès aux différents niveaux du système éducatif apparaît nécessaire certes, mais il semble tout aussi important de s'assurer que tous les enfants, filles ou garçons, apprennent et réussissent de la même manière. Le tableau n°6.5 ci-après en donne quelques indications.

Tableau n°6.5 : Taux de réussite à l'évaluation PASEC (2012) et à quelques examens nationaux (2015) selon le sexe.

	Filles	Garçons	Ensemble
Proportion d'élèves au-dessus du seuil de compétences souhaitées, PASEC 2012			
Français, 5ème année du fondamental	13,0%	13,9%	13,4%
Maths, 5ème année du fondamental	9,0%	10,9%	9,9%
Proportion d'élèves avec une moyenne supérieure ou égale à 10 sur 20 à:			
examen du DEF 2015	18,7%	21,7%	20,3%
examen du CAP 2015	21,8%	38,9%	32,2%
examen du BT 2015	15,5%	23,9%	19,8%

Source : PASEC et calculs des auteurs à partir des données de la DNP pour les examens.

Il ressort que si les performances à l'évaluation PASEC et aux examens nationaux sont dans l'ensemble faibles, elles paraissent en général encore plus faibles pour les filles. Au niveau de l'évaluation PASEC, la différence n'est pas très visible, puisqu'en 5^{ème} année du fondamental, elles sont 13,0% à dépasser le seuil de compétences souhaitées en français (contre 13,9% chez les garçons), et 9,0% à dépasser ce seuil en maths (contre 10,9%) chez les garçons. C'est au niveau des examens, et notamment des examens du secondaire (CAP, BT) que les différences sont plus perceptibles. En 2015, elles sont en effet 21,8% à dépasser la moyenne de 10 sur 20 au CAP (contre près de 38,9% soit un peu moins du double chez les garçons) et 15,5% à dépasser cette moyenne au BT (contre 23,9% chez les garçons). Les filles semblent donc réussir moins bien que les garçons, ce qui pourrait provoquer leur abandon précoce du système scolaire. Cette situation se doit d'être remédiée, puisqu'il n'y a pas de raison que les filles soient dotées d'une capacité plus faible que les garçons.

6.1.2- Des disparités remarquables sur le plan géographique : les ruraux et les régions de Mopti et de Ségou particulièrement en retard dans l'accès à l'éducation.

La dimension géographique reste une dimension importante à considérer dans la réduction des inégalités de scolarisation. Le fait est que les services éducatifs sont en général offerts d'abord dans les grandes villes (caractérisées par une demande élevée et des pouvoirs de pressions plus forts), avant de s'étendre aux petites villes et aux zones rurales (ces zones combinent souvent une faible demande pour les services éducatifs et un pouvoir de pression faible pour rendre l'offre de services disponibles). Dans le contexte particulier du Mali, le niveau de décentralisation relativement avancé devrait en principe favoriser la fourniture des services éducatifs dans tous les milieux conformément aux besoins des populations, et contribuer ainsi à la réduction des inégalités géographiques dans l'accès à l'éducation. Les paragraphes qui suivent permettent de savoir ce qu'il en est dans les faits, en examinant les inégalités selon deux dimensions géographiques : la dimension de la ruralité et la dimension régionale.

6.1.2.1- Les ruraux accèdent nettement moins à l'éducation, et cela, depuis l'entrée au fondamental.

Le tableau n°6.6 ci-après indique le statut scolaire d'une génération d'âge scolarisable selon le milieu de résidence.

Tableau n°6.6 : Répartition d'une génération d'âge de 4-24 ans selon le milieu de résidence et le statut éducatif, 2015-16.

MILIEU	% dans la population	Répartition par niveau d'enseignement				
		Aucun	Fondamental 1er cycle	Fondamental 2nd cycle	Secondaire	Supérieur
Proportion						
Bamako	12,8%	5,6%	15,8%	24,9%	35,3%	66,6%
Autres urbains	13,2%	8,9%	15,2%	19,1%	32,1%	19,6%
Ruraux	74,0%	85,5%	69,0%	56,1%	32,6%	13,7%
Ensemble	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Rapport de chances						
"Bamako" par rapport à "Autres urbains"		-18,9%	3,1%	12,9%	5,5%	54,4%
"Ruraux" par rapport à "Urbains"		31,6%	-10,7%	-34,8%	-77,0%	-125,2%

Source : Estimation des auteurs à partir des données EMOP 2016-17.

On constate tout d'abord que c'est la population rurale qui concentre la majorité des non scolarisés (près de 86% de ceux qui n'ont aucun niveau d'éducation sont des ruraux). En même temps, c'est la population la plus nombreuse au sein de la génération d'âge scolarisable considérée, puisqu'elle compte pour 74%. Prenant en compte cette représentativité, on en vient à déduire que les ruraux présentent 32% plus de chance d'être non scolarisés que les urbains.

Par ailleurs, eu égard à leur poids dans la population, ils accèdent nettement moins à tous les niveaux d'enseignement. En effet, alors qu'ils comptent pour 74% environ de la génération d'âge scolarisable considérée, ils ne représentent qu'environ 69% des individus ayant le niveau du 1^{er} cycle du fondamental, 56% des individus ayant le niveau du 2nd cycle, 33% des individus ayant le niveau de l'ensemble du secondaire (général, technique et professionnel), et 14% seulement des individus ayant le niveau du supérieur. Comparativement aux urbains, les ruraux présentent donc 11% moins de chance d'accéder au 1^{er} cycle du fondamental, 35% moins de chances d'accéder au 2nd cycle, 77% moins de chances d'accéder au secondaire, et 125% moins de chances d'accéder au supérieur.

Finalement, si les urbains semblent accéder davantage à l'éducation, il faut néanmoins relever que la situation n'est pas le même dans tous les milieux urbains. En effet, Bamako semble émerger un peu plus, puisque comparativement aux autres urbains, les bamakois présentent 5% plus de chances d'accéder au 1^{er} cycle du fondamental, 13% plus de chances d'accéder au 2nd cycle, 6% plus de chances d'accéder au secondaire, et 54% plus de chances d'accéder au supérieur.

Les points de blocage qui retardent les ruraux dans le parcours scolaire peuvent être identifiés à partir du graphique n°6.5 ci-après.

On constate que les disparités selon le milieu de résidence naissent déjà depuis l'entrée du fondamental. En effet, la probabilité d'accès à la 1^{ère} année du fondamental est estimée à 86,3% chez les urbains, contre seulement 63,4% chez les ruraux, ce qui correspond à un écart de près de 23 points de pourcentage. Cet écart s'agrandit ensuite jusqu'à près de 29 points de pourcentage à la fin du 1^{er} cycle du fondamental, puisque que la probabilité d'accès à la 6^{ème} année se chiffre à 66,3% pour les urbains contre 37,5% seulement pour les ruraux. Ainsi, en plus de l'entrée au fondamental, la rétention au sein du 1^{er} cycle du fondamental porte une responsabilité importante dans la génération des inégalités de scolarisation entre urbains et ruraux.

Graphique n°6.5 : parcours scolaire des enfants maliens selon le milieu, 2015-16.

Source : Estimation des auteurs à partir des données EMOP 2016-17.

Les inégalités entre urbains et ruraux s'observent également dans l'accès et dans l'achèvement du 2nd cycle du fondamental, avec des écarts qui se creusent davantage en défaveur des ruraux, notamment au sein de ce cycle. Si l'écart est de 27 points de pourcentage pour ce qui est de l'accès au 2nd cycle, il s'est en effet creusé jusqu'à 39 points de pourcentage pour ce qui est de l'achèvement du cycle, suggérant ainsi une situation de rétention encore plus faible plus les ruraux dans ce cycle. Au final, alors que l'ensemble du fondamental (1^{er} et 2nd cycle) est obligatoire pour tous, ils ne sont que 56% environ à l'achever parmi les urbains, contre seulement 17% parmi les ruraux.

L'amélioration des chances de scolarisation des ruraux devrait être recherchée avant tout dans l'amélioration de l'accès au 1^{er} cycle du fondamental, mais aussi dans l'amélioration de la rétention à la fois dans le 1^{er} et le 2nd cycles du fondamental. Si des facteurs d'offres sont à considérer à priori, des facteurs de demande seraient également à prendre en compte, étant donnée la faible demande de scolarisation qui caractérise bien souvent le milieu rural.

6.1.2.2- Des régions comme Mopti, Ségou et Kayes s'illustrent avec des indicateurs de scolarisation les plus faibles.

Au-delà des différenciations tenant au milieu de résidence, des disparités dans l'accès à l'éducation sont également observées dans la dimension régionale. Le graphique n°6.6 ci-après met en position les différentes régions du Mali selon leur couverture scolaire dans le 1^{er} cycle du fondamental en 2009-10 et 2015-16.

Graphique n°6.7 : Positionnement des régions du Mali selon leurs TBS dans le 1^{er} cycle du fondamental en 2009-10 et 2015-16.

Source : Estimation des auteurs à partir des données EMOP 2010-11 et 2016-17.

On constate qu'en 2015-16, Bamako se démarque positivement avec une meilleure couverture scolaire dans le 1^{er} cycle du fondamental, estimée à près de 115%, un chiffre largement au-dessus de la situation nationale estimée à 77%. C'est également le cas pour Gao, avec une couverture scolaire estimée à 113% environ. Cependant, des régions comme Mopti et Ségou affichent en revanche des couvertures scolaires bien plus faibles, estimées à près de 49% et de 61% respectivement. Il s'agit là d'écarts considérables entre les régions qui méritent d'être significativement réduits.

Dans ce panorama d'ensemble, le cas de Tombouctou mérite d'être relevé. En effet, alors que cette région affichait en 2009-10 la couverture scolaire la plus faible avec un TBS estimée à près de 46% dans le 1^{er} cycle du fondamental, on constate que sa couverture a été doublée sur la période en passant à près de 91% en 2015-16. C'est aussi le cas pour Gao dans une certaine mesure, avec un TBS au 1^{er} cycle du fondamental qui est passé 97% en 2009-10 à 113% en 2015-16. Pourtant, ces deux régions (en plus de Kidal) ont été les foyers de la crise que le

pays a connue. Ces performances sont à mettre sans doute à l'actif des importants moyens déployés pour juguler la crise et qui comprenaient également des actions pour faciliter la reprise des services éducatifs et le retour à l'école. On notera en revanche que la couverture scolaire s'est en revanche dégradée de quelque peu dans les autres régions, à l'instar de Kayes, Koulikoro, Sikasso et Ségou, alors même qu'elles n'étaient pas directement au centre de la crise. Au regard de ces constats, il s'agit maintenant pour le Mali de pouvoir maintenir le niveau de performance dans les régions présentant une meilleure couverture scolaire (comme Bamako, Gao et Tombouctou dans une large mesure) et de pouvoir améliorer significativement la couverture dans les autres régions afin de réduire les disparités régionales dans l'accès au 1^{er} cycle du fondamental.

Comme l'indique le graphique n°6.8 ci-après, des constats similaires peuvent être notés lorsqu'on considère le 2nd cycle du fondamental. En effet, si Bamako détient toujours la meilleure couverture scolaire en 2015-16 avec son TBS de 89% dans le 2nd cycle, les couvertures les plus faibles sont en revanche observées dans les régions de Mopti et de Kayes où les TBS ne dépassent pas 33%. C'est donc un rapport qui va pratiquement du simple au triple, manifestant ainsi un écart significatif que la politique éducative nouvelle doit chercher à résorber. Dans cette perspective, connaître les sources de ces disparités régionales serait sans doute nécessaire.

Graphique n°6.8 : Positionnement des régions du Mali selon leurs TBS dans le 2nd cycle du fondamental en 2009-10 et 2015-16.

Source : Estimation des auteurs à partir des données EMOP 2010-11 et 2016-17.

Le graphique n°6.9 ci-après dresse le parcours scolaire de jeunes enfants maliens selon la région et permet d'identifier les points du parcours à prioriser pour résorber les disparités régionales.

Graphique n°6.9 : parcours scolaire des enfants maliens selon la région, 2015-16.

Source : Estimation des auteurs à partir des données EMOP 2016-17.

On s'aperçoit que les disparités régionales sont déjà très remarquables dès l'entrée au 1^{er} cycle du fondamental, puisque la probabilité d'accès à la 1^{ère} année du fondamental va de 41% dans la région de Mopti à 91% dans le district de Bamako. De fait, un préalable de base indispensable pour réussir le pari de l'équité inter-régionale est de permettre à tous les enfants de pouvoir rentrer à l'école, indépendamment de leur région. Le tableau n°6.7 ci-après montre qu'il ne s'agit pas nécessairement d'un problème de la disponibilité de l'offre.

Tableau n°6.7 : % de ménages à plus de 30 minutes de l'école fondamentale la plus proche et taux d'accès probabiliste par région, 2015-16.

Région	% de ménages à plus de 30 minutes de l'école fondamentale la plus proche (1)	Taux d'accès probabiliste en 1 ^{ère} année du fondamental (2)
Kayes	42,6%	65,1%

Koulikoro	81,8%	79,6%
Sikasso	7,1%	70,4%
Ségou	35,3%	58,7%
Mopti	32,4%	40,7%
Tombouctou	71,5%	76,2%
Gao	1,7%	90,6%
Bamako	0,0%	91,2%
Mali	26,2%	69,5%

Source : Estimation INSTAT pour (1) et estimation des auteurs pour (2) à partir des données EMOP 2016-17.

En effet les régions les plus en retard dans l'accès au fondamental ne sont pas forcément celles qui enregistrent le plus de ménages très éloignées de l'école la plus proche. Par exemple, les plus faibles accès sont observées dans les régions de Mopti et de Ségou, mais dans ces deux régions, près du tiers seulement des ménages est à plus de 30 minutes de l'école fondamentale la plus proche. En revanche, dans la région de Koulikoro, près de 82% des ménages sont à plus de 30 minutes de l'école fondamentale la plus proche, mais l'accès est nettement bien plus élevé et se chiffre à près de 80%. Il en est de même pour la région de Tombouctou. La question est alors de savoir si l'offre disponible dans les régions en retard correspond aux besoins des populations. Ainsi, au-delà de la disponibilité de l'offre, la réduction des inégalités régionales mises en évidence passe sans doute par des facteurs de demande. D'ailleurs, comme déjà indiqué dans le chapitre 2 de ce rapport, un peu plus de la moitié des parents évoquent le désintérêt de l'école comme cause principale du nonaccès de leurs enfants. Des actions sont donc à envisager sur le plan de la demande par pallier ce désintéressement des parents.

Ces mêmes disparités régionales se retrouvent également au niveau de l'achèvement du 1^{er} cycle du fondamental, la région de Mopti étant toujours la plus en retard avec une probabilité d'accès en 6^{ème} année du fondamental de 23%. Comparativement à celle du district de Bamako qui se chiffre à 66%, cela correspond à un écart de près de 43 points de pourcentage qui doit être résorbé. Il en est de même pour l'accès et pour l'achèvement du 2nd cycle du fondamental, avec Mopti qui s'illustre encore comme la région la plus en retard et le District de Bamako comme la zone la plus en avant. De fait, en fin de parcours du fondamental, ils ne sont probablement plus que 8% à achever l'ensemble du fondamental dans la région de Mopti, contre 7 fois plus (soit 56%) dans le district de Bamako. Ces constats suggèrent que des efforts importants sont attendus dans l'amélioration de la rétention de manière générale, et pas seulement pour les régions en retard. Le cas de la région de Tombouctou constitue un exemple illustratif. En effet, alors qu'elle se positionnait loin devant la région de Mopti dans l'accès au fondamental, on s'aperçoit qu'elle enregistre en fin de parcours un même niveau d'achèvement que Mopti, ce qui suggère qu'elle est probablement plus concernée par le défi de la rétention que Mopti.

Derrière les disparités régionales mises en évidence ci-dessus, il existe de fortes inégalités entre les cercles et les communes à l'intérieur d'une même région que le Mali devrait nécessairement prendre également en compte.

6.1.2.3- Des fortes inégalités dans l'accès à l'éducation s'observent également entre cercles à l'intérieur des régions et sont à considérer.

Pour s'inscrire dans la logique d'une éducation fondamentale obligatoire que le Mali doit assurer pour tous les enfants, les inégalités entre les cercles peuvent être observées en considérant aussi bien l'entrée au fondamental que l'achèvement du fondamental. Cependant,

l'accès universel au fondamental étant identifié comme le préalable incontournable à la réalisation d'une éducation fondamentale pour tous, nous nous contenterons seulement de mettre en évidence les différenciations entre les cercles dans l'accès en 1^{ère} année du fondamental. Le tableau n°6.8 ci-après en donne quelques indications chiffrées.

Tableau n°6.8 : Probabilité d'accès à la 1^{ère} année du fondamental par région et par cercle, 2015-16.

Région	Cercle	Probabilité d'accès	Région	Cercle	Probabilité d'accès	
Kayes	Kayes	61,7%	Ségou	Ségou	44,5%	
	Bafoulabe	82,4%		Baroueli	93,5%	
	Diéma	54,5%		Bla	64,7%	
	Kenieba	35,5%		Macina	33,3%	
	Kita	78,2%		Niono	40,8%	
	Nioro	55,1%		San	67,0%	
	Yelimane	63,1%		Tominian	87,0%	
	Ensemble	65,1%		Ensemble	58,7%	
Koulikoro	Koulikoro	62,7%	Mopti	Mopti	65,0%	
	Banamba	78,4%		Bandiagara	59,1%	
	Dioila	64,0%		Bankass	29,4%	
	Kangaba	60,9%		Djenne	26,8%	
	Kati	87,1%		Douentza	16,9%	
	Kolokani	80,9%		Koro	43,4%	
	Nara	51,1%		Tenenkou	59,7%	
	Ensemble	79,6%		Ensemble	40,7%	
Sikasso	Sikasso	79,0%	Tombouctou	Tombouctou	82,8%	
	Bougouni	67,4%		Dire	87,5%	
	Kadiolo	74,0%		Goundam	56,4%	
	Kolondieba	67,7%		Gourma-Rharous	86,5%	
	Koutiala	62,9%		Niafunke	70,5%	
	Yanfolila	72,1%		Ensemble	76,2%	
	Yorosso	47,9%		Gao	Gao	90,0%
	Ensemble	70,4%			Ansongo	94,4%
District	District	Probabilité d'accès		Bourem	81,3%	
				Ensemble	90,6%	
Bamako	Bamako	91,2%				
Mali		69,5%				

Source : Estimation des auteurs à partir des données EMOP 2016-17.

On constate que si la région de Mopti est de loin la région la plus en retard dans l'accès au fondamental, il existe néanmoins de fortes disparités à l'intérieur de celle-ci. En effet, alors qu'elle enregistre une probabilité d'accès de près de 41%, on note que les chances d'accès au fondamental varient de 12% dans le cercle de Youwarou à 65% dans le cercle de Mopti, soit un écart considérable de plus de 50 points de pourcentage à l'intérieur même de cette région. Ce sont les cercles de Youwarou, de Douentza, de Djenne et de Bankass qui tirent la région de Mopti vers le bas avec des chances d'accès de 12%, 17%, 27% et 29% respectivement. Les mesures pour relever l'accès à l'école dans cette région devraient donc être ciblées en priorité sur ces cercles.

Le même raisonnement peut être mené sur les autres régions, mais en considérant la région de Koulikoro qui reste tout de même l'une des plus avancée en matière d'accès au fondamental, les mêmes disparités s'observent entre les cercles. En effet, les chances d'accès au fondamental varient de 51% dans le cercle de Nara à 87% dans le cercle de Kati, soit un écart de plus de 35 points de pourcentage. Cela signifie qu'en dépit de la performance enregistrée par la région dans l'accès au fondamental, des marges d'améliorations sont encore attendues, notamment en direction des cercles qui sont en retard.

Cette analyse a finalement le mérite de montrer directement les cercles qui sont les plus problématiques en matière d'accès au fondamental et qui demandent des mesures urgentes, à prendre et à engager notamment dans le cadre de la décentralisation des services éducatifs.

6.1.3- Des disparités liées au niveau de vie : les plus pauvres accèdent beaucoup moins à l'éducation.

Les différences de niveau de vie des familles engendrent aussi des disparités non négligeables entre les enfants en matière de scolarisation. Le tableau n°6.9 ci-après indique le statut scolaire d'une génération d'âge scolarisable selon les quintiles de niveau de vie.

Tableau n°6.9 : Répartition d'une génération d'âge de 4-24 ans selon le quintile de niveau de vie et le statut éducatif, 2015-16.

Quintile de richesse	% dans la population de 4-24 ans	Répartition par niveau d'enseignement				
		Aucun	Fondamental 1er cycle	Fondamental 2nd cycle	Secondaire	Supérieur
Proportion						
Q1	23,1%	27,9%	20,3%	16,1%	9,8%	2,5%
Q2	22,5%	24,0%	22,9%	18,5%	14,3%	8,7%
Q3	20,2%	21,4%	19,9%	19,1%	13,0%	7,2%
Q4	17,7%	16,5%	18,1%	19,9%	22,2%	14,0%
Q5	16,5%	10,2%	18,7%	26,3%	40,7%	67,5%
Ensemble	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Rapport de chances						
Q1 par rapport à Q5		29,2%	-10,9%	-35,6%	-76,2%	-157,4%

Source : Estimation des auteurs à partir des données EMOP 2016-17.

On peut s'apercevoir que près de 27,9% des non-scolarisés sont issues des familles appartenant aux 20% les plus pauvres de la population malienne, alors que c'est seulement 10,2% des non-scolarisés qui proviennent des familles appartenant aux 20% les plus riches. Ces données indiquent que les enfants issus des familles appartenant aux 20% les plus pauvres présentent 29,2% plus de risque d'être non-scolarisés, comparativement aux enfants issus des familles appartenant aux 20% les plus riches.

Par ailleurs, les enfants issus des familles appartenant aux 20% les plus pauvres apparaissent peu représentés à tous les niveaux d'enseignement. En effet, alors qu'ils comptent pour 23,1% de la population des 4-24 ans, ils ne sont que 20,3% à avoir le niveau du 1^{er} cycle du fondamental, 16,1% à avoir le niveau du 2nd cycle, 9,8% à avoir le niveau du secondaire (général, technique et professionnel) et on ne les retrouve plus quasiment à l'enseignement supérieur puisqu'ils sont seulement 2,5% à avoir ce niveau. Compte tenu de cette représentativité et comparativement aux enfants issus des ménages appartenant aux 20% les plus riches, ils présentent donc 11% moins de chance d'accéder au 1^{er} cycle du fondamental, 36% moins de chances d'accéder au 2nd cycle, 76% moins de chances d'accéder au secondaire, et 157% moins de chances d'accéder au supérieur.

Le graphique n°6.10 ci-après indique que ces disparités commencent depuis le début du fondamental, les riches et les pauvres n'ayant pas les mêmes chances d'y entrer. En effet, un enfant malien issu du quintile le plus pauvre n'a que 60% de chance d'entrer en 1^{ère} année du fondamental, contre 84% pour son frère issu du quintile le plus riche, soit un écart de près de 25 points de pourcentage entre riche et pauvre. Les mêmes disparités s'observent au niveau de l'achèvement du 1^{er} cycle du fondamental, mais également dans l'accès et l'achèvement du 2nd cycle du fondamental, avec des écarts similaires, de l'ordre de 25%. Au final, les plus pauvres n'ont que 16% de chances d'achever l'ensemble du fondamental, contre à peu près 3 fois plus (soit 43%) chez les plus pauvres.

Graphique n°6.10 : parcours scolaire des enfants maliens selon le quintile de niveau de vie de leur famille, 2015-16.

Source : Estimation des auteurs à partir des données EMOP 2016-17.

Des actions sont donc nécessaires pour réduire ces disparités afin de permettre au Mali de s'inscrire dans la logique de l'ODD4. Elles passent sans doute par la levée des obstacles qui empêchent les plus pauvres d'accéder à l'école et d'y être maintenu jusqu'au bout. Le tableau n°6.10 indique que le désintérêt des parents et la préférence pour l'apprentissage ou le travail sont les causes les plus fréquentes du non accès à l'école des enfants issus du quintile le plus pauvre.

Tableau n°6.10 : Causes du non accès à l'école évoquées par les parents issus du quintile le plus pauvre, 2015-16.

	Cause de non accès à l'école chez les 20% les plus pauvres
Trop cher/Manque de moyens	8,4%
Trop loin	7,6%
Apprentissage/Travail	24,0%
Maladie	0,8%
Désintérêt des parents	42,1%
Echec scolaire	2,4%
choix volontaire	5,2%
Autres	9,6%
Total	100%

Source : Estimation des auteurs à partir des données EMOP 2016-17.

Ces raisons renvoient à la question de l'intérêt de l'école (ou peut-être du modèle d'école proposée) et de son coût d'opportunité, suggérant ainsi le besoin de mener des réflexions sur les mesures à engager pour susciter la demande. Par ailleurs, derrière ces raisons peuvent également se cacher des causes liées aux coûts financiers que l'école représente pour ces ménages pauvres, même si on note que près de 8,4% en font explicitement mention à travers le manque de moyens. En effet, alors que le fondamental est censé être gratuit et obligatoire, les estimations menées dans le chapitre 3 de ce rapport indique que les ménages doivent payer près de 6 700 FCFA par enfant dans le 1^{er} cycle du fondamental public et près de 10 000 FCFA par enfant dans le 2nd cycle, des montants qui peuvent fragiliser la demande particulièrement pour des ménages vulnérables. L'effectivité de la gratuite de l'école devrait être discutée et des mesures appropriées prises afin de lever les barrières financières, notamment pour les ménages les plus pauvres.

6.1.4- Des disparités qui se cumulent dans les faits pour conduire à des situations très contrastées.

L'ensemble des disparités mises en évidence ci-dessus sont aussi importantes les unes que les autres, mais dans les faits, elles ne se manifestent pas de façon isolée. En effet, chaque individu scolarisable est caractérisé à la fois par son sexe, son milieu de résidence, sa région, son niveau de vie, mais aussi par toutes autres caractéristiques pertinentes, ce qui fait cumuler les disparités existantes sur les différentes dimensions sociales. Le schéma n°6.1 ci-après illustre comment se matérialise ce cumul dans l'accès au fondamental, ce qui permet d'apprécier l'étendue réelle des disparités lorsqu'on considère les trois dimensions les plus faciles pour le ciblage, à savoir la région, le milieu et le sexe.

Schéma n°6.1 : Arborescence des chances d'accès au 1^{er} cycle du fondamental selon la région, le milieu de résidence et le sexe, 2015-16.

						Fille: 33,6%
				Rural : 36,3%		
		Mopti: 40,7%				Garçon: 38,1%
						Fille: 64,4%
				Urbain: 62,1%		
						Garçon: 59,5%
						Fille: 51,3%
				Rural: 55,1%		
						Garçon: 58,2%
		Ségou: 58,7%				Fille: 89,9%
				Urbain: 90,7%		
						Garçon: 91,4%
						Fille: 54,2%
				Rural: 63,8%		
						Garçon: 72,0%
		Kayes: 65,1%				Fille: 70,1%
				Urbain : 75,6%		
						Garçon: 81,0%
						Fille: 64,6%
				Rural: 67,7%		
						Garçon: 69,8%
		Sikasso : 70,4%				Fille: 76,6%
				Urbain : 81,2%		
						Garçon: 86,3%
	Mali: 69,5%					Fille: 74,3%
				Rural: 73,9%		
						Garçon: 73,6%
		Tombouctou: 76,2%				Fille: 89,2%
				Urbain: 89,5%		
						Garçon: 89,7%
						Fille: 77,9%
				Rural: 78,9%		

						Garçon: 79,7%
			Koulikoro: 79,6%			Fille: 83,3%
					Urbain: 88,5%	
						Garçon: 92,7%
						Fille: 89,2%
					Rural: 86,8%	
						Garçon: 85,3%
			Gao: 90,6%			Fille: 88,7%
					Urbain: 93,6%	
						Garçon: 99,2%
						Fille: 89,0%
			Bamako: 91,2%		Urbain : 91,2%	
						Garçon: 94,0%

Source : Estimation des auteurs à partir des données EMOP 2016-17.

On constate que les chances d'accès au 1^{er} cycle du fondamental varient de 33,6% pour une fille rurale de la région de Mopti à 99,2% pour un garçon urbain de la région de Gao, ce qui constitue un écart très énorme. Pourtant dans la section 6.1.1 de ce chapitre, lorsque les disparités de sexe étaient examinées de façon isolée, il est apparu que les chances d'accès se chiffraient à 67% pour les filles contre 71% pour les garçons, soit un écart de 4 points seulement. La prise en compte de la dimension géographique (région, milieu de résidence) a donc accentué les disparités par effet de cumul.

Les mêmes analyses peuvent être reproduites par rapport à l'achèvement de l'ensemble du fondamental, mais au-delà de l'étendue réelle des disparités qui va être mise en évidence, l'enjeu est de pouvoir identifier les cibles prioritaires à considérer pour la réduction des disparités. Etant donné que cette réduction passe avant tout par une amélioration significative de l'accès pour les catégories défavorisées, le schéma n°6.1 nous donne déjà quelques balises. En effet, si toute la région de Mopti est à prioriser, on s'aperçoit en revanche que le problème dans la région de Ségou dans l'accès à l'école est essentiellement rural. Les milieux urbains de cette région ne devraient donc pas figurer dans les priorités. Dans la région de Kayes, il apparaît par contre que ce sont principalement les filles rurales qui devraient être prioriser. Il en est de même pour les filles rurales de la région de Sikasso, mais aussi les garçons ruraux de cette région dans une certaine mesure.

Les différentes disparités examinées jusqu'ici se sont focalisées principalement sur les disparités liées au genre, à la dimension géographique (région, milieu de résidence, cercle) et au niveau de vie, alors que la recherche de l'équité exige également de considérer d'autres formes de disparités sociales dont celles des enfants à besoins spécifiques dans une perspective d'éducation inclusive.

6.1.5- Autres disparités sociales à considérer : le cas des enfants à besoins spécifiques.

L'éducation est l'un des moyens les plus efficaces qui soient pour rompre le cycle de discrimination et de pauvreté auquel les enfants handicapés et leurs familles sont souvent

confrontés. Par ailleurs, les objectifs visant à l'Éducation pour Tous ne pourront être atteints sans la prise en compte des enfants handicapés dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes et politiques d'Éducation. Au Mali, Handicap International met en œuvre avec l'appui de l'AFD, l'USAID, la Fondation Orange et Loch Maddy des projets d'éducation inclusive dans les régions de Sikasso, Tombouctou et de Gao.

Quelques réalisations concernant la prise en charge des enfants à besoins spécifiques

En termes d'acquis, un module d'éducation inclusive est élaboré en collaboration avec la Direction Nationale de l'Enseignement Normal et de la Direction Nationale de la Pédagogie. Le module est en phase test dans les IFM de la région de Sikasso. Des efforts restent à déployer pour sa mise à l'échelle de l'ensemble des IFM de façon à ce que la formation initiale des élèves maîtres intègre la pédagogie inclusive. Cela contribuera à préparer les élèves maîtres à la prise en charge dans leurs classes des enfants porteurs de déficiences (motrice, auditive, visuelles ou intellectuelle).

Le programme de formation continue des enseignants prend en compte l'éducation inclusive au niveau du CAP de Sikasso dans 14 écoles du projet APPEHL (Agir pour la Pleine Participation de l'Enfant Handicapé par l'Education) de Handicap International financé par l'AFD, mais aussi dans la région Tombouctou au niveau de 6 écoles fondamentales dans la commune urbaine de Tombouctou à travers le projet LIRE (La Relance de l'Education Inclusive) financé par l'USAID. Le projet PAQAMA financé par l'AFD pour la région de Gao et de Ménaka pour la période de 2016 à 2018, prévoit également la prise en compte de l'éducation inclusive dans le programme de formation continue dans 26 écoles au niveau des 5 CAP des deux régions.

Les infrastructures scolaires connaissent un début de mise en accessibilité à travers des aménagements des rampes d'accès et de cheminement accessible. Certains partenaires ont bien intégré cette notion d'accessibilité dans leurs interventions. L'inclusivité de l'environnement scolaire est un facteur contributif à l'amélioration du taux de scolarisation et de maintien à l'école des enfants handicapés.

Cependant, **la promotion de l'approche inclusive** reste confrontée à une absence de politique véritable d'éducation inclusive au Mali. En dehors de ces cas de projet, la pratique d'éducation inclusive n'est pas encore ancrée dans les approches pédagogiques au niveau national.

Le plaidoyer de Handicap International, en février 2012, pour améliorer **l'accessibilité des infrastructures scolaires** à tous y compris les enfants handicapés avait recommandé un plan type accessible pour toutes les constructions des écoles au Mali. Mais force est de constater que les infrastructures sont réalisées sans respecter les normes d'accessibilité. Les évaluations scolaires ne prennent pas ou peu en compte la spécificité des enfants handicapés.

Quelques réalisations de Handicap International (HI) en éducation inclusive dans la région de Sikasso :

- Entre 2012 et 2014, HI a accompagné le Ministère de l'Éducation Nationale dans l'élaboration d'un manuel de formation en Éducation Inclusive. Une fois validé, enregistré suivant le code "EIN-01-1G1" au niveau de la Direction Nationale de l'Enseignement Normal, le module a été déployé dans la région de Sikasso à titre pilote dans les IFM de Sikasso, Bougouni et Koutiala et utilisé dans la formation continue des enseignants des 17 écoles du CAP de Sikasso.
- 177 enseignants, directeurs d'école et conseillers pédagogiques et 30 agents des académies d'enseignement de Sikasso, Bougouni et Koutiala ont été formés sur le module Education Inclusive ;
- 15 relais communautaires et 150 parents ont été formés sur le handicap et les besoins spécifiques des enfants handicapés ;
- 20 agents d'Organisation de Personnes Handicapés et de Conseils de Gestion des Ecoles ont été formés et accompagnés dans la conception et la mise en œuvre d'un plan de plaidoyer pour l'inclusion du handicap dans le secteur éducatif ;
- 476 enfants handicapés scolarisés et 182 enfants handicapés non scolarisés âgés de 3 à 12 ans ont été identifiés et 128 enfants handicapés identifiés hors école ont été scolarisés.
- 3 écoles rendues accessibles aux personnes handicapées dans la commune urbaine de Sikasso
- 14 malles pédagogiques confectionnées et mises à la disposition des écoles cibles dans la commune de Sikasso.

6.2- Une distribution inégalitaire des ressources publiques allouée à l'éducation qui résultent des disparités dans l'accès à l'éducation.

Du fait de leur scolarisation, chaque enfant malien qui est scolarisé bénéficie des ressources publiques mises à disposition du système éducatif. De ce fait, ceux qui n'ont pas accès à l'école ne bénéficient d'aucune des ressources publiques allouées à l'éducation. Dans cette logique, pour ceux qui fréquentent l'école, plus ils y restent longtemps en accédant à des niveaux éducatifs plus élevés, plus ils bénéficient d'un volume de ressources publiques plus important. Il s'ensuit donc que la répartition des ressources publiques en éducation au sein d'une génération d'enfants va dépendre de :

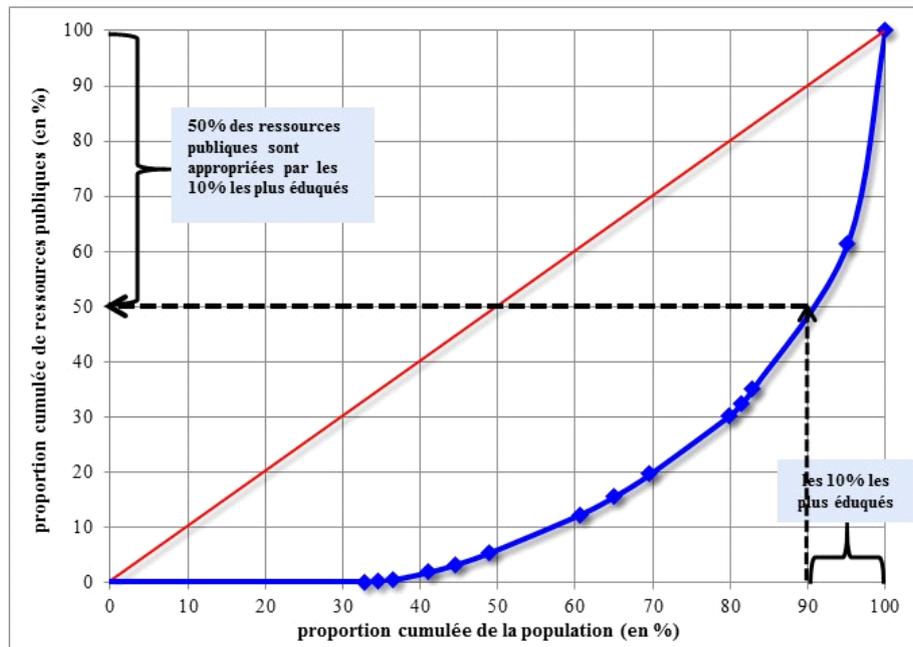
- la répartition du niveau terminal de scolarisation (et éventuellement des disparités sur ce plan entre les différents groupes constitutifs de la population), mais aussi,
- la structure des dépenses publiques par élève (coût unitaire) aux différents niveaux d'enseignement

Des disparités dans l'accès à l'éducation engendrent donc de facto des disparités dans l'appropriation des ressources publiques d'éducation. Ainsi, en complément aux disparités dans l'accès à l'éducation mises en évidence dans la section précédente, il semble tout à fait utile d'examiner également les disparités dans l'appropriation des ressources publiques en éducation.

6.2.1- La structure des scolarisations et des dépenses publiques par élève rend inégalitaire l'appropriation des ressources publiques d'éducation en faveur des plus éduqués

A partir de la structure moyenne des scolarisations, c'est-à-dire de la répartition d'une cohorte d'individus par niveau terminal de scolarisation, mais aussi de la structure des dépenses publiques engagées par élève par niveau d'enseignement, il est possible d'estimer quel volume de ressources publiques d'éducation a été capté au total jusqu'à l'atteinte de chacun de ces niveaux terminaux. Les résultats, estimés en considérant une cohorte de jeunes maliens en 2015-16, permettent de construire la courbe de Lorentz de la distribution structurelle des ressources publiques d'éducation.

Graphique n°6.11 : Courbe de Lorentz de la distribution structurelle des ressources publiques d'éducation, 2015-16.



Source : Estimation des auteurs à partir des données du chapitre 2 (structure des scolarisations à travers le profil de scolarisation) et du chapitre 3 (coût unitaire et ressources publiques accumulées).

Dans ce graphique, la diagonale représente la situation théorique de répartition égalitaire des ressources publiques en éducation au sein de la cohorte, caractérisant une situation dans laquelle chaque part de la cohorte, du fait de sa scolarisation, consomme une part identique de ressources publiques engagées dans l'éducation. Cependant, **la distribution réelle, matérialisée par la courbe en bleue, est bien éloignée de cette diagonale, suggérant ainsi une distribution structurelle inégalitaire des crédits publics mis à disposition du système.**

Pour apprécier l'ampleur de la déviation par rapport à la référence égalitaire, nous pouvons nous intéresser à la part des ressources consommées par les 10% les plus éduqués. Il apparaît globalement que **les 10% les plus éduqués au sein de la cohorte (ceux qui poursuivent le plus longtemps leurs études) s'approprient la moitié (50%) des ressources publiques d'éducation.** Ce chiffre manifeste dans l'absolu un degré assez fort de concentration des ressources publiques allouées à l'ensemble du secteur. Il est intéressant de comparer ces chiffres à la fois dans le temps (avec les chiffres observés en 2007-08 – cf. RESEN 2010), mais également sur le plan international. Le graphique n°6.12 ci-après permet d'effectuer cette comparaison.

Graphique n°6.12 : Part des ressources publiques d'éducation appropriée par les 10% les plus éduqués de la population dans quelques pays africains.

Source : Estimation des auteurs pour le Mali 2016, RESEN 2010 pour le Mali 2008, et base d'indicateurs de l'IPE – Pole de Dakar pour les autres pays.

On constate qu'il n'y a pas eu d'amélioration dans la distribution structurelle des ressources publiques d'éducation. Le degré de concentration des ressources par les 10% les plus éduqués est resté à 50% entre 2008 et 2016, un chiffre au-dessus de la moyenne des pays considéré et qui suggère une plus forte inégalité dans la répartition des ressources publiques d'éducation au Mali. En considérant les années plus proches, le Mali se classe ainsi derrière les pays

comme la Guinée Bissau, la Guinée ou la Côte d'Ivoire qui présentent un degré de concentration plus faible des ressources par les 10% les plus éduqués.

Les inégalités mises en évidence dans la distribution des ressources publiques d'éducation étant structurelles, les pistes d'actions sont à rechercher d'abord dans une amélioration de la structure des dépenses publiques par élève par niveau d'enseignement. En effet, du fait des coûts unitaires bien plus élevés vers le sommet de la pyramide éducative et bien plus faibles vers la base, les dépenses publiques engagées sont nettement plus importantes dans la partie haute. De fait, la minorité qui arrive à poursuivre jusqu'au sommet s'approprie la plus grande part des ressources publiques injectées dans le système. Or, ces dépenses publiques devraient bénéficier à une plus ou moins large proportion, et contribuer ainsi à la justice sociale et à l'égalité des chances entre les individus. Des réflexions sont donc nécessaires pour moduler en conséquence les ressources publiques d'éducation en fonction des niveaux d'enseignement et examiner comment d'autres ressources, notamment les ressources privées, peuvent être mobilisées et allouées pour améliorer l'équité.

Maintenant que nous savons en quoi la structure du système était porteuse en elle-même de disparités dans l'appropriation des ressources publiques, savoir dans quelle mesure certains groupes (sociaux/géographiques) réussissent à profiter plus que d'autres de cette situation, et s'approprier ainsi plus ou moins de ressources publiques du fait de leur scolarisation différenciée apparaît utile pour la politique éducative.

6.2.2- Les catégories sociales favorisées captent davantage plus de ressources publiques du fait de leur scolarisation différenciée

A partir d'une cohorte de personnes appartenant à l'une ou l'autre des différentes catégories de population (exemple garçons/filles, rural/urbain, etc.), il est possible d'estimer quel volume des ressources publiques d'éducation a été capté par chacune des catégories du fait de leur pattern de scolarisation. Le tableau n°6.11 présente les résultats pour une cohorte de jeune maliens en 2015-16.

Tableau n°6.12 : Indice d'appropriation relative des ressources publiques d'éducation par les différentes catégories sociales, 2015-16.

	% des dépenses consommés (a)	% de chaque groupe dans la cohorte (b)	Rapport (a)/(b)	Indice d'appropriation relative
Genre				
Garçon	56,3	50,8	1,11	1,25
Fille	43,7	49,2	0,89	1,00
Milieu de résidence				
Bamako	41,9	12,8	3,27	6,92
Autre Urbain	23,0	13,2	1,74	3,68
Rural	35,0	74,0	0,47	1,00
Région				
Kayes	6,8	14,2	0,48	1,41
Koulikoro	17,1	16,4	1,04	3,06
Sikasso	12,1	18,6	0,65	1,91
Ségou	8,7	15,7	0,55	1,63
Mopti	4,5	13,3	0,34	1,00
Tombouctou	4,1	5,0	0,81	2,39
Gao	4,8	3,9	1,22	3,60
Bamako	41,9	12,8	3,27	9,64
Quintile de richesse				
Q1	9,8	23,1	0,42	1,00
Q2	14,3	22,5	0,63	1,49

Q3	13,0	20,2	0,64	1,51
Q4	18,3	17,7	1,04	2,44
Q5	44,7	16,5	2,70	6,37

Source : Estimation des auteurs pour le Mali 2016, RESEN 2010 pour le Mali 2008, et base d'indicateurs de l'IIPE – Pole de Dakar pour les autres pays.

On constate que les groupes les plus favorisés bénéficient de beaucoup plus de ressources publiques d'éducation, en dépit de leur poids plus faibles dans la population. Par exemple, les Bamakois consomment près de 42% des ressources alors qu'ils ne représentent que 13% de la population. De même les 20% les plus riches consomment près de 45% des ressources, contre 10% seulement pour les 20% les plus pauvres. Sans multiplier les exemples, ces constats suggèrent l'existence de disparités sociales importantes dans l'appropriation des ressources publiques d'éducation.

Il faut néanmoins relever que ces disparités dans l'appropriation des ressources ne se manifestent pas dans les mêmes proportions selon les différentes dimensions sociales. Ainsi, comme l'indique les indices d'appropriation relative, s'il existe des écarts liés au genre (les garçons s'approprient 25% plus de ressources que les filles), les différences les plus intenses s'observent dans la dimension géographique et de niveau de vie. Il apparaît en effet que les bamakois s'approprient 7 fois plus de ressources que les ruraux et environ 10 fois plus que les résidents de la région de Mopti. De même, les individus du quintile le plus riche obtiennent en moyenne 6 fois plus de ressources que les individus du quintile le plus pauvre.

Le système éducatif malien se présente ainsi comme celui dans lequel où les inégalités sociales, tant dans les scolarisations que dans l'appropriation des ressources publiques, sont assez importantes. Des évolutions sont donc nécessaires pour gagner le pari de l'équité et de l'efficacité, notamment dans le cadre du prochain programme sectoriel, afin d'inscrire le pays dans la perspective des cibles de l'ODD4.

Synthèse : principaux enseignements du chapitre 6.

Quelques enseignements sont à retenir des différentes analyses menées tout au long de ce chapitre.

Il ressort tout d'abord que si l'éducation est un bien nécessaire et même obligatoire notamment pour ce qui est de l'enseignement fondamental, les différentes catégories sociales de la population n'y ont pas accès de la même manière. Les filles, les ruraux, les 20% les plus pauvres et les habitants de certaines régions comme Mopti et Ségou sont apparus comme ceux qui accèdent moins à l'éducation.

- En ce qui concerne les filles, le problème semble résider principalement dans une moindre rétention dans le 2nd cycle du fondamental, puisqu'elles présentent à peu près les mêmes chances que les garçons dans l'accès et l'achèvement du 1^{er} cycle. En effet, malgré les chances similaires d'accès de l'ordre de 70% à l'entrée du fondamental, ces chances se réduisent à 25% chez les filles à la fin du fondamental, contre 41% chez les garçons. En conséquence, les filles sont en proportion plus faibles à se retrouver dans le secondaire, dans l'enseignement technique et professionnel, et dans le supérieur.

Réduire cette disparité devrait donc commencer dès le 2nd cycle du fondamental, et dans cette perspective, il est identifié que les actions doivent être menées plus sur la demande, étant donné que le contexte est marqué par le faible désintérêt de l'école par les parents et que les choix ne sont toujours faits en faveur de la poursuite de la scolarisation de la fille.

- En ce qui concerne les ruraux, le problème se pose dès l'entrée au 1^{er} cycle du fondamental, et l'écart avec les urbains se creuse sur l'ensemble du fondamental (1^{er} et 2nd cycle). De ce fait, alors que l'ensemble du fondamental est obligatoire pour tous, les chances de l'achever sont estimées à 17% seulement chez les ruraux, contre près de 56% chez les urbains. L'amélioration des chances de scolarisation des ruraux devrait donc être recherchée à la fois dans une amélioration de l'accès et de la rétention. Dans cette perspective, des facteurs d'offre doivent être considérés, dans la mesure où près de 44% des ménages sont à plus de 30 minutes de l'école fondamentale la plus proche dans le milieu rural, contre seulement 5% dans le milieu urbain. De même, des actions complémentaires doivent être envisagées pour susciter la demande.
- Comme chez les ruraux, le problème pour les 20% les plus pauvres se situe dès l'entrée au 1^{er} cycle du fondamental. Cependant, l'écart avec les 20% les plus riches ne change pas beaucoup sur le parcours scolaire. Au final, les plus pauvres n'ont que 16% de chances d'achever l'ensemble du fondamental, contre à peu près 3 fois plus (soit 43%) chez les plus riches. Résorber ces disparités passent nécessairement par la levée des obstacles qui empêchent les plus pauvres d'accéder à l'école et d'y être maintenu jusqu'au bout. Des actions sur la demande seraient sans doute nécessaires, mais elles ne doivent pas perdre de vue le coût financier que représente l'école pour les plus pauvres. En effet, alors que le fondamental est censé être gratuit et obligatoire, il est identifié que pour la scolarisation des enfants, les ménages doivent payer près de 6 700 FCFA par enfant dans le 1^{er} cycle du fondamental public et près de 10 000 FCFA par enfant dans le 2nd cycle, des montants qui peuvent fragiliser la demande particulièrement pour des ménages vulnérables.
- Concernant les régions, les disparités observées commencent également dès l'entrée au fondamental et se poursuivent tout au long du système, les régions de Mopti, de Ségou et de Kayes dans une moindre mesure étant les plus en retard. Il est par ailleurs identifié que derrière ces disparités régionales, se cachent d'importantes disparités entre les cercles, alors même que le niveau de décentralisation relativement avancé devrait en principe les réduire en favorisant l'accessibilité aux services éducatifs pour les populations locales. Il ressort enfin que les régions les plus en retard ne sont pas nécessairement celles qui enregistrent le plus de ménages à plus de 30 minutes de l'école fondamentale la plus proche. Ainsi, au-delà de la disponibilité de l'offre, le défi est de veiller à ce qu'elle réponde/corresponde aux besoins des populations en interrogeant peut-être le modèle d'école proposée.

Il ressort également que les disparités mises en évidence dans les différentes dimensions sociales ne se manifestent pas de façon isolée dans la réalité, mais se cumulent dans les faits. Il est par exemple estimé que les chances d'accès au 1^{er} cycle du fondamental varient de 33,6% pour une fille rurale de la région de Mopti à 99,2% pour un garçon urbain de la région de Gao, ce qui constitue un écart très énorme.

Il ressort enfin que les différentes inégalités observées se répercutent dans l'appropriation des ressources publiques allouées à l'éducation. En effet, chaque enfant, de par sa scolarisation, profite d'une partie des dépenses publiques pour l'éducation. Plus longtemps il reste dans le système, plus grande est la part de ressources dont il bénéficie. Il est ainsi estimé que les 10% les plus éduqués s'approprient près de 50% des ressources publiques d'éducation. Les inégalités selon les caractéristiques socio-économiques se traduisent donc par une appropriation inégale des ressources. Il est par exemple identifié que les garçons s'approprient 25% plus de ressources publiques d'éducation que les filles ; les bamakois s'approprient 7 fois plus de ressources que les ruraux et environ 10 fois plus que les résidents de la région de Mopti. De même, les individus du quintile le plus riche obtiennent en moyenne 6 fois plus de ressources que les individus du quintile le plus pauvre.

Le système éducatif malien se doit donc de gagner le pari de l'équité, et pour ce faire, il doit réussir à cibler et à toucher davantage les filles, les enfants des milieux ruraux, des plus pauvres et des régions défavorisées.

Conclusion générale : principales pistes d'action pour la politique éducative

[... Découlera des échanges à la suite de la restitution...]