

Eléments de Synthèse de l'Étude

Avec un Indice de Développement Humain qui place, en 2004, le pays à la 174^{ème} place du classement mondial établi pour 177 pays et un taux d'alphabétisation des adultes estimé à 26%, le Mali ne pourra accélérer son développement que s'il donne la priorité au secteur éducatif. Des progrès sensibles dans ce domaine faciliteraient la croissance économique et contribueraient à réduire la pauvreté. On estime, en effet, que 63% de la population vit actuellement dans des conditions de pauvreté et qu'un peu plus de 20% des maliens vivent dans des conditions de pauvreté extrême.

Au cours de la dernière décennie, beaucoup de changements positifs ont eu lieu au Mali. Son produit national brut a notamment cru de 5,2% pour la période 1995–2000 et de 6,8% pour la période 2000–2004. Cependant, la forte croissance démographique (la population ayant augmenté de 8,5 millions d'habitants en 2000 à 11,8 millions en 2004, soit un taux moyen annuel de 2,6% de croissance) pèse sur le revenu brut par habitant qui n'a, lui, augmenté que de 4% durant la période 2000–2004 et sur la capacité à répondre à une demande très forte d'éducation.

En l'an 2000, le Gouvernement a élaboré une stratégie pour le secteur éducatif de dix ans, le plan PRODEC, dont l'objectif est d'atteindre la scolarisation universelle au niveau de l'enseignement primaire. Depuis cette date, le Mali a considérablement amélioré l'accès à l'enseignement primaire avec un taux brut de scolarisation passant de 56,6% en 2000 à 72,2% en 2004–05. Malgré cette performance, 6 enfants maliens sur 10 ne complètent toujours pas le premier cycle de l'enseignement fondamental. Le pays devra donc mobiliser davantage de ressources et entreprendre les changements de politique qui lui permettront d'atteindre les Objectifs de Développement du Millénaire.

Ce résumé se compose de cinq parties : 1) les progrès importants réalisés par le Mali en termes de mobilisation de ressources et de couverture

scolaire; 2) la priorité accordée à l'enseignement fondamental; 3) les défis spécifiques restant à relever dans le premier cycle de l'enseignement fondamental; 4) les orientations à privilégier pour améliorer le système éducatif dans son ensemble; 5) le modèle sectoriel de simulation et les choix de politique éducative pour les dix années à venir.

1. DES PROGRÈS IMPORTANTS ONT ÉTÉ RÉALISÉS EN TERMES DE MOBILISATION DE RESSOURCES ET DE COUVERTURE SCOLAIRE

1.1. EN MATIÈRE DE FINANCEMENTS ALLOUÉS AU SECTEUR DE L'ÉDUCATION

Le système éducatif malien a bénéficié d'un contexte favorable en ce qui concerne la mobilisation des ressources publiques. Alors que les ressources allouées au secteur représentaient 1,8% du PIB en 1995, elles ont atteint 3,1% en 2004. Néanmoins, cette proportion reste en-deçà des 3,8% observés dans les pays les plus performants quant à l'objectif de scolarisation primaire universelle.

1.2. EN MATIÈRE DE COUVERTURE SCOLAIRE À TOUS LES NIVEAUX D'ENSEIGNEMENT

Le premier cycle du fondamental s'est fortement développé de 1996 à 2005. Le taux brut de scolarisation, évalué à 47,8% en début de période, atteint désormais 72,2% et le taux d'achèvement est passé de 25,1% en 1996 à 43,1% en 2005, soit une croissance annuelle moyenne de 2,6 points, une des plus fortes dans la sous-région. Sur la même période, le taux de rétention a augmenté de 10 points (passant de 66% à 76,6%), ce qui est d'autant plus remarquable que le système était alors en pleine expansion. L'éducation non formelle qui contribue principalement à l'alphabétisation s'est aussi considérablement développée (au taux de croissance annuel de 5%) pour représenter environ 215 270 élèves en 2004.

Les autres niveaux d'enseignement ont également connu des développements importants sur la période considérée. Le taux brut de scolarisation et le taux d'achèvement du second cycle de l'enseignement fondamental ont doublé, passant respectivement de 15,6% à 33,1% et de 12,1% à 24,5%, conséquence de la pression induite par l'amélioration de l'achèvement du premier cycle.

Le taux brut de scolarisation dans l'enseignement secondaire (incluant l'enseignement général, l'enseignement technique et professionnel et

l'enseignement normal rapporté à la population de 16 à 18 ans) est de 17,1%. La progression du secondaire a été contenue sur la période pour laquelle des données sont disponibles (2002–2005). Le taux brut de scolarisation dans l'enseignement secondaire général s'est maintenu à 10% et le taux d'achèvement en 12^{ème} année entre 5 et 8% (suivant le mode d'estimation) sur la période.

En revanche, les effectifs de l'enseignement supérieur ont considérablement cru, passant de 9 000 étudiants en 1996 à près de 33 000 en 2005, ce qui correspond à un taux de croissance annuel moyen de 17% sur la période.

2. LA PRIORITÉ DU SYSTÈME ÉDUCATIF MALIEN DEMEURE L'ENSEIGNEMENT FONDAMENTAL

2.1. UN FINANCEMENT ENCORE TROP DÉFAVORABLE AU DÉVELOPPEMENT DU PREMIER CYCLE DE L'ENSEIGNEMENT FONDAMENTAL

Lorsque l'on compare l'allocation des financements publics au Mali aux valeurs moyennes correspondantes dans les pays de la sous région, on remarque que la part attribuée au premier cycle du fondamental est faible (35% au Mali contre 50% dans la sous région), que celle du secondaire est élevée (43,5% contre 31,3%) et que celle du supérieur est relativement proche de la moyenne (16,3% contre 19,6%).

Dans la perspective d'accélérer l'accroissement du taux d'achèvement du premier cycle du fondamental pour que l'objectif du Millénaire soit atteint à l'horizon cible de 2015, et ce tout en améliorant la qualité des services éducatifs offerts, il est indispensable de rééquilibrer les allocations accordées à chaque niveau au profit du premier cycle de l'enseignement fondamental.

2.2. PRENDRE EN COMPTE LES IMPACTS SOCIAUX POUR GUIDER LES INVESTISSEMENTS ÉDUCATIFS

Si l'on agrège les informations concernant l'impact de l'éducation sur l'ensemble des dimensions sociales pour lesquelles les informations sont disponibles, il apparaît que le premier cycle fondamental complet apporte, à lui seul, plus de la moitié de l'effet total généré par l'éducation. Le second cycle du fondamental et l'enseignement secondaire contribuent certes à consolider ces impacts, mais avec des incidences réelles plus marginales.

L'analyse des enquêtes de ménages conduites récemment au Mali confirme que les connaissances, les informations et savoirs cognitifs acquis par les individus ont tendance à modifier leurs comportements sociaux et contribuent ainsi à l'amélioration d'un certain nombre d'indicateurs dans les domaines de la pauvreté, de la population et de la santé. Les individus (notamment les mères) les plus éduqués présentent des résultats significativement meilleurs que ceux des individus qui le sont moins, qu'il s'agisse de la rétention de l'alphabétisation, du risque de pauvreté, ou des dimensions telles que l'espacement des naissances, le recours à une méthode contraceptive, le nombre des enfants et leur risque de décès avant 5 ans, la fréquence du suivi médical de la mère avant, pendant et après l'accouchement, la vaccination des enfants.

En ce qui concerne la santé de la mère et des enfants, c'est l'achèvement du premier cycle du fondamental qui marque une différence significative dans les comportements sociaux, alors que le second cycle n'a que peu d'impact additionnel. Par contre, la scolarisation au niveau du secondaire obtient des résultats beaucoup plus importants sur la réduction du nombre des naissances que les seuls premier et second cycles du fondamental (bien que ceux-ci aient tout de même un impact non négligeable). L'enseignement non formel, notamment pour l'alphabétisation et la post-alphabétisation, permettent de conforter ces effets sociaux en particulier auprès des femmes.

2.3. L'IMPACT ÉCONOMIQUE DE L'ÉDUCATION

Davantage d'éducation est généralement synonyme de revenus plus élevés. Ainsi, le taux de rendement de l'éducation au Mali est en moyenne de 10% pour les premières années d'éducation et il augmente substantiellement avec le nombre des années d'études (15% pour un primaire complet et de l'ordre de 25% au niveau secondaire). Cette vision optimiste de la rentabilité de l'éducation doit, cependant, être modérée par le fait que les maliens formés au niveau de l'enseignement secondaire général ou technique et de l'enseignement supérieur (pour lesquels l'Etat a investi massivement compte tenu de la structure des coûts unitaires de formation) ont des difficultés à trouver des emplois qui correspondent à leur formation. Les récentes enquêtes de ménages (EPAM 2004) montrent que 56% des individus formés dans le supérieur sont au chômage et qu'aucun d'entre eux n'exerce une activité dans le secteur informel. Parmi les formés de l'enseignement technique et professionnel, la proportion est un peu plus favorable, avec 46% des diplômés se déclarant sans emploi et 21% travaillant dans le secteur informel. Les formés au

niveau du secondaire général ne sont pas dans une meilleure situation puisque 36,1% se déclarent au chômage et 39,9% travaillent dans le secteur informel.

Ainsi, le bilan formation-emploi témoigne d'un déséquilibre important du système éducatif malien par rapport à la structure duale de la société et de l'économie du pays. En effet, seuls 8% des personnes âgées de 25 à 35 ans exercent un emploi dans le secteur moderne de l'économie (dont plus de la moitié ont des emplois subalternes), le reste exerçant donc soit une activité dans le secteur agricole ou dans le secteur informel non agricole, soit sont en situation de chômage ou d'inactivité. Parmi ces jeunes, on constate que 57% n'ont pas eu une scolarisation complète au premier cycle du fondamental (32% ne sont pas allés à l'école du tout) et qu'en conséquence, seule la moitié d'entre eux seront des individus durablement alphabétisés dans leur vie adulte.

Une priorité donnée à l'universalisation de l'achèvement du premier cycle du fondamental, une orientation plus précoce des étudiants à l'entrée dans le fondamental 2, le rééquilibrage des filières au profit des filières techniques et professionnelles, le développement de l'apprentissage et la maîtrise de l'expansion de l'enseignement supérieur permettrait une meilleure adéquation avec les demandes du marché du travail. Ce rééquilibrage bénéficierait à la croissance économique grâce à l'amélioration de la productivité du travail dans le secteur informel, agricole et non-agricole, lequel est et continuera à être pour de longues années le principal employeur du pays.

3. DES DÉFIS SPÉCIFIQUES RESTENT À RELEVER AU SEIN DU PREMIER CYCLE DE L'ENSEIGNEMENT FONDAMENTAL

3.1. LA PROGRESSION DU TAUX D'ACHÈVEMENT DU PREMIER CYCLE FONDAMENTAL DEVRAIT ÊTRE PLUS ÉLEVÉE POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE

Au Mali, près de trois enfants sur 10 n'entrent jamais à l'école et un quart de ceux qui y ont eu accès mettront un terme à leurs études avant d'achever le premier cycle du fondamental. Ce cycle de six années correspond au strict minimum pour acquérir les éléments d'une alphabétisation durable. Ainsi des efforts soutenus sont-ils indispensables tant au niveau de l'admission comme à celui de la rétention afin que le plus grand nombre puisse disposer de six années de scolarisation. Si la progression annuelle de 2,6 points de pourcentage du taux d'achèvement du premier cycle du fondamental entre 1996 et 2005 se poursuivait, elle ne permettrait d'atteindre qu'un taux de 69% en 2015. En d'autres termes, si le Mali

veut atteindre les objectifs du Millénaire en 2015, il lui faudrait plus que doubler le taux de croissance du taux d'achèvement de la dernière décennie.

3.2. LA NÉCESSITÉ DE PRENDRE EN COMPTE LES DISPARITÉS

Les écarts très importants en matière de scolarisation et de taux d'achèvement dans l'enseignement fondamental appellent à mettre en œuvre une politique plus volontaire de réduction des disparités, en identifiant les exclus et leur localisation et en mettant en place les mesures pour leur inclusion.

En 2004, le différentiel entre filles et garçons, en ce qui concerne l'admission en première année du fondamental, est de près de 16 points de pourcentage (75% pour les garçons et 59% pour les filles). En termes de taux d'achèvement, ce différentiel s'élève à 19 points (53% pour les garçons alors qu'il n'est que de 34% pour les filles). Si cette différence est importante, elle ne doit pas occulter des situations plus critiques encore quand sont prises en compte les dimensions régionales et économiques. Ainsi, les régions de Tombouctou, Kidal, Kayes, Mopti et Gao montrent un retard important quant à l'achèvement du premier cycle (le taux d'achèvement du cycle fondamental est compris entre 17% et 26%) en comparaison avec une situation nationale plus favorable. A l'opposé, la région de Bamako est beaucoup plus en avance, présentant un taux d'achèvement du même cycle de plus de 85%. L'écart de taux d'achèvement du premier cycle du fondamental entre urbains et ruraux est de 23 points et entre riches et pauvres, il atteint 53 points. Ainsi le taux d'achèvement du premier cycle du fondamental des garçons urbains issus des milieux aisés est de 84% alors qu'il n'est que de 14% pour les filles rurales pauvres, un écart considérable.

3.3. LE BESOIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DES SERVICES OFFERTS

Les questions de qualité peuvent être abordées sous l'angle des moyens mobilisés mais aussi, et de façon plus convaincante, à l'aune des acquisitions des élèves. A cet égard, plusieurs mesures ont été utilisées dans le rapport : les observations sur la rétention de l'alphabétisation à l'âge adulte, les résultats aux examens nationaux ainsi que les résultats à des épreuves standardisées assurant une comparabilité internationale (enquêtes du PASEC). En ce qui concerne le PASEC 2002, les résultats consolidés en fin de 2^{ème} et de 5^{ème} année montrent que les scores des élèves maliens sont faibles, avec 37,3 en Français et 37 en Mathématiques

alors que la moyenne des élèves des pays de la sous-région est respectivement de 45,9 et 45,7. L'ensemble de ces observations convergent pour placer le Mali parmi les pays d'Afrique subsaharienne ayant les niveaux d'acquisition les plus faibles : moins de 50% des jeunes qui ont complété les six années du premier cycle fondamental seront durablement alphabétisés à l'âge adulte alors que cette proportion est en moyenne de 75% dans les pays comparables de la région.

Une beaucoup plus grande attention devrait ainsi être portée sur la qualité des acquisitions au niveau de l'éducation fondamentale en assurant un meilleur contrôle des apprentissages et notamment de l'aptitude à lire, écrire et compter et en mettant les moyens pour former les enseignants et fournir aux élèves les livres et fournitures scolaires.

4. LES ORIENTATIONS À PRIVILÉGIER POUR AMÉLIORER LE SYSTÈME ÉDUCATIF DANS SON ENSEMBLE

4.1. RÉDUIRE LES COÛTS DE FORMATION POUR LES FAMILLES LES PLUS MODESTES DANS LE PREMIER CYCLE DE L'ENSEIGNEMENT FONDAMENTAL

Les effectifs du premier cycle du fondamental ont augmenté en moyenne de 8,5% par an entre 1996 et 2004, faisant passer le nombre d'élèves de 785 000 en 1996-97 à 1 505 000 en 2004-05. Néanmoins, une part importante de l'amélioration de la couverture a été générée en dehors du système public traditionnel, en l'occurrence dans les écoles privées et communautaires et dans les médersas, dont les effectifs ont augmenté annuellement de plus de 16%, contre 5% pour le public.

Cette situation présente l'avantage d'être moins coûteuse en termes de ressources publiques puisqu'une partie non négligeable de son coût est à la charge des ménages, souvent les plus modestes. Elle pose cependant des problèmes en termes d'équité ainsi que de pérennité et de qualité des services éducatifs. Cette évolution atteint également ses limites pour ce qui est de l'amélioration de l'accès, les parents des familles les plus pauvres renonçant à envoyer leurs enfants (les filles en particulier) faute de pouvoir payer les frais de scolarité. C'est pourquoi une plus large subvention publique allouée à ces écoles permettrait d'en réduire les coûts pour les familles les plus modestes au moins au niveau de l'enseignement fondamental. Ceci est possible en augmentant la dotation aux salaires des maîtres du communautaire en l'accompagnant d'une politique de formation et de certification, ou en intégrant progressivement ces écoles au sein de celles gérées par les communes.

4.2. COMPLÉTER LE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE PAR DES ACTIONS PORTANT SUR LA DEMANDE D'ÉDUCATION

L'essentiel des actions qui ont été développées au Mali pour accroître la couverture scolaire ont concerné l'offre de services. Il y a vingt ans, une grande partie des 11 000 villages que compte le Mali ne disposaient pas d'école. Depuis, le réseau scolaire s'est intensifié à la fois grâce aux efforts du gouvernement et grâce aux initiatives communautaires. Pour la majeure partie des enfants, la distance à l'école ne constitue plus un handicap majeur. En effet, seulement un tiers des enfants vont à une école située à plus de 30 minutes de leur habitation, distance qui a été identifiée comme maximale pour éviter des effets négatifs sur l'accès. Pour que l'ensemble de la population puisse bénéficier d'une offre scolaire satisfaisante, des efforts supplémentaires sont nécessaires, notamment en zone rurale et dans des régions comme Mopti, Kayes ou Sikasso.

L'existence d'une école n'est cependant pas une condition suffisante pour assurer la fréquentation scolaire. On observe effectivement qu'un tiers des enfants qui pourraient aller à l'école car ils en ont une à proximité de chez eux, n'y vont pas. Le niveau de revenu parental en est une des explications. Alors que les chances d'accès sont de plus de 90% pour un garçon urbain dont la famille n'est pas dans la pauvreté, elles ne sont que de 40% s'il s'agit d'une fille rurale dont les parents sont dans le quintile le plus pauvre de la population. D'autre part, on constate que la demande scolaire est, toutes choses égales par ailleurs, globalement plus faible dans certaines régions. Celles de Mopti et Kayes en témoignent.

Aussi, l'universalisation de la couverture scolaire ne sera-t-elle progressivement atteinte qu'avec une politique éducative ciblée à la fois sur l'offre et la demande de scolarisation.

Pour stimuler la demande, deux aspects sont à prendre en considération. Le premier consiste à déterminer si les problèmes de demande viennent des caractéristiques de l'école (trop chère, calendrier sur la journée ou sur l'année non adapté compte tenu des activités des enfants dans l'économie familiale, ou bien encore absence des services attendus) ou s'ils viennent des caractéristiques de la famille (trop pauvre, insuffisamment ou incorrectement informée). Le second aspect consiste à supposer que les raisons de la faible demande sont sans doute différentes d'un lieu à l'autre, si bien qu'il est probablement pertinent d'examiner au cas par cas les situations au niveau local pour y prendre les dispositions localement les plus appropriées. Ceci n'enlève évidemment rien à l'utilité de faire une carte de l'intensité du problème sur le territoire national et au sein de chaque région.

4.3. RÉDUIRE LA FRÉQUENCE DES REDOUBLEMENTS DANS LE FONDAMENTAL

Dans l'enseignement fondamental, la fréquence des redoublements est non seulement élevée, mais elle n'a pas diminué au cours des cinq dernières années. Le nombre des élèves qui sont en situation de redoublement représentent ainsi 19% des effectifs scolarisés dans le premier cycle et 24% dans le second. Les arguments traditionnels qui cherchent à justifier les redoublements se réfèrent au niveau insuffisant des élèves pour poursuivre leur progression et présentent ces redoublements comme participant à l'amélioration de la qualité de l'apprentissage. Les analyses disponibles, tant celles menées au Mali sur données individuelles que celles menées sur données comparatives internationales, montrent que l'argument selon lequel les redoublements pourraient être justifiés pour des raisons liées à la qualité de l'éducation, ne sont pas empiriquement valides. Il existe ainsi de bons systèmes scolaires (bons apprentissages) avec des taux de redoublement faibles ou élevés (en moyenne il n'y a pas de relation significative entre niveau d'apprentissage des élèves et fréquence des redoublements; de même, au niveau individuel (sauf pour ceux qui sont spécialement faibles), les élèves que l'on fait redoubler en principe pour leur bien, ne progressent pas mieux en redoublant que s'ils avaient été promus dans la classe supérieure.

Par contre, si les redoublements n'ont pas de corrélations positives avec la qualité des systèmes, ils conduisent à une consommation additionnelle non justifiée de ressources publiques tout en augmentant la fréquence des abandons précoces en cours d'études. En effet, les familles perçoivent dans le redoublement imposé à leur enfant, que celui-ci n'est pas performant et qu'il ne profite pas bien de sa présence à l'école. Comme les coûts d'opportunité constituent toujours un argument négatif pour la fréquentation scolaire, le redoublement invite les parents à retirer leur enfant de l'école. Les observations empiriques montrent que les impacts négatifs du redoublement sont particulièrement importants là où la demande scolaire est par ailleurs plus faible (scolarisation des filles et des enfants de milieu économiquement défavorisé).

4.4. AMÉLIORER LA GESTION DU PERSONNEL ENSEIGNANT

Pour répondre aux seuls besoins du premier cycle de l'enseignement fondamental, entre 25 et 30 000 enseignants devront être recrutés au cours des dix prochaines années (c'est plus que les 20 650 enseignants en activité dans le fondamental I). A ces besoins en formation initiale, s'ajoutent

ceux en formation continue pour les enseignants qui ont un niveau de formation insuffisant. Ainsi, sur environ 6600 enseignants des écoles communautaires, 2000 n'ont aucune formation académique et 6300 n'ont pas reçu de formation pédagogique. Les besoins au niveau du second cycle du fondamental sont tout aussi importants car environ 10 000 enseignants supplémentaires seront nécessaires.

Ce constat renvoie à des besoins de formation considérables que les Instituts de Formation des Maîtres (IFM) dans leur organisation actuelle n'arrivent pas à satisfaire. C'est pourquoi, en complément, le Ministère de l'Éducation Nationale a mis en place un cycle de formation accélérée de 60 jours (Stratégie Alternative de Recrutement de Personnel Enseignant). L'analyse de la relation entre les caractéristiques des enseignants et l'apprentissage des élèves (mesurée sur la base de l'évaluation PASEC réalisée en 2001–2002) valide ce choix de politique : (i) le niveau d'acquisition des élèves n'est pas affecté par le recours à des maîtres dont le diplôme académique initial est le DEF; (ii) les élèves dont les enseignants ont reçu une formation pédagogique courte (1 à 3 mois) progressent mieux (en 3^{ème} et 5^{ème} année du fondamental) que ceux dont les enseignants ont reçu une formation longue; (iii) les élèves dont les maîtres sont contractuels progressent mieux au niveau de la 2^{ème} année que ceux dont les enseignants sont fonctionnaires. Ces résultats sont de première importance pour la politique de recrutement des enseignants du premier cycle du fondamental, ainsi que pour celle d'intégration dans un corps unique de tous les enseignants non fonctionnaires correctement formés et financés sur fonds publics.

Le niveau de rémunération des enseignants est évidemment un point sensible vue la diversité des statuts et des situations. Le salaire des enseignants du fondamental varie de 7,5 fois le PIB/tête pour les fonctionnaires, 4,7 PIB/tête pour les conventionnaires, 4,8 PIB/tête pour les enseignants financés par le PPTE à 1 fois le PIB/tête pour ceux du communautaire. Si la politique de recrutement des contractuels est poursuivie, le corps des enseignants fonctionnaires ne représenterait plus qu'environ 10% dans le premier cycle fondamental et 20% dans le second cycle à l'horizon 2015. Dans le cadre de la décentralisation et du transfert des écoles aux communes, cette situation ouvre des opportunités pour harmoniser la situation salariale des enseignants autour d'un niveau qui soit proche de celui de l'équilibre sur le marché du travail de référence. Un rattrapage de la situation salariale des maîtres contractuels et des maîtres du communautaire est en discussion. Pour des individus (25 à 35 ans) ayant 9 à 13 années d'études, la moyenne de salaire dans le secteur public s'établit à 4,9 fois le PIB alors que dans le secteur privé, elle n'est que de

3 fois le PIB par habitant du pays. Le chiffre de 3,5 fois le PIB proposé par le cadre indicatif de l'initiative Fast-Track apparaît réaliste pour recruter en nombre et en qualité les enseignants nécessaires pour assurer le développement du système dans les dix années à venir.

La répartition des enseignants est loin d'être optimale et le redéploiement des enseignants entre les écoles du territoire devra également faire l'objet d'une attention toute particulière. En effet, si la répartition des enseignants était satisfaisante, elle correspondrait de façon assez stricte au nombre des élèves qui sont scolarisés dans les écoles. Dans le cas du Mali, l'écart entre ce qui serait souhaitable et la réalité est importante dans le premier cycle du fondamental et encore davantage dans le second cycle. Certaines écoles souffrent ainsi de pénuries d'enseignants alors que d'autres peuvent avoir des ratios élèves-maîtres bien en-dessous de la moyenne nationale (le rapport élèves-maîtres varie de 30 à 120 sans considérer les cas extrêmes). Actuellement, il n'existe pas de base de données informatisée pour recenser les enseignants. Le Ministère de l'Éducation Nationale ne dispose pas non plus de l'instrument de programmation qui permettrait de gérer les recrutements, les affectations et les changements de poste en fonction des besoins de scolarisation de façon à progressivement réduire les disparités.

4.5. AMÉLIORER LA GESTION PÉDAGOGIQUE POUR FAIRE PROGRESSER LES APPRENTISSAGES

Les dépenses unitaires au niveau de l'enseignement fondamental sont encore insuffisantes pour assurer un niveau de qualité des apprentissages satisfaisant. Cela se traduit par des classes surchargées (de l'ordre de 60 élèves en moyenne dans le premier cycle et de 70 dans le second), un manque de manuels et de fournitures scolaires, des mobiliers scolaires inadaptés et un soutien pédagogique aux enseignants insuffisant. Même dans un contexte de limitation des ressources, beaucoup peut être fait pour améliorer l'allocation et l'utilisation de celles-ci. En premier lieu, l'allongement de l'année scolaire et la réduction de l'absentéisme des enseignants permettraient d'augmenter le temps disponible pour l'apprentissage. D'autre part, la réduction progressive de la proportion de personnels non enseignants (37% dans le fondamental, pratiquement un personnel d'appui pour deux enseignants dans le second cycle, 42% dans le secondaire général et 74,8% dans l'enseignement technique et professionnel) permettrait d'améliorer sensiblement les dotations en matériels pédagogiques et ainsi la qualité du service éducatif aux élèves.

Enfin, comme pour les enseignants, on observe un fort degré d'incohérence dans les dotations de moyens aux écoles, générant une forte variabilité des conditions d'enseignement d'une école à l'autre. Par exemple, la clé de répartition utilisée pour allouer les manuels scolaires ne correspond pas aux besoins et tend à renforcer les inégalités plutôt que de contribuer à les réduire. De plus, la déperdition de manuels scolaires est si importante (la récente enquête sur le suivi des dépenses dans le secteur de l'éducation jusqu'à destination montre qu'environ 60% des manuels ne parviennent pas aux écoles) qu'une révision fondamentale de la gestion des manuels scolaires est nécessaire.

L'analyse ne montre pas de relation entre les acquis des élèves (mesurés par les examens nationaux CEP ou DEF) et les moyens alloués. Il existe un nombre important d'établissements scolaires qui disposent de moyens supérieurs à la moyenne nationale et dont les performances des élèves sont faibles ou très faibles, alors que d'autres qui ont des moyens très inférieurs présentent des résultats beaucoup plus satisfaisants. Cela traduit non seulement une mauvaise performance de la gestion pédagogique du système, mais également une absence de pilotage du système et des écoles par les résultats. En d'autres termes, il n'y a pas d'analyse des résultats conduisant à une action et une allocation ciblée des moyens pour traiter les cas défaillants.

4.6. METTRE EN PLACE UNE RÉGULATION D'ENSEMBLE À TOUS LES NIVEAUX D'ENSEIGNEMENT

La continuité entre cycles successifs d'enseignement et les souhaits des familles de voir leurs enfants poursuivre leurs études conduit à une croissance des effectifs qui, si elle n'est pas contrôlée, conduit à une amplification des déséquilibres entre les sortants du système éducatif et le système productif. Aussi une régulation des flux d'élèves dans le système d'enseignement s'impose-t-elle. Il convient d'en déterminer la forme, l'intensité et le calendrier.

L'objectif du Mali est d'aller vers la couverture universelle et la constitution progressive d'un cycle fondamental unifié de 9 ans. On peut, toutefois, anticiper une pression croissante des jeunes sortant du premier cycle fondamental au cours des prochaines années au fur et à mesure qu'on se rapprochera de l'objectif du Millénaire. On anticipe ainsi que le nombre des élèves du second cycle du fondamental pourrait être multiplié par 4 d'ici 2015 dans l'hypothèse où tous les enfants qui termineraient le premier cycle accèderaient au second. Une telle évolution n'est pas soutenable ni d'un point de vue logistique ni d'un point de vue

financier. C'est la raison pour laquelle, il est plus réaliste pour le Mali de s'efforcer, en premier lieu, d'atteindre l'achèvement universel du premier cycle du fondamental en 2015 avec un doublement des effectifs dans le second cycle.

En ce qui concerne l'enseignement secondaire, un contrôle des effectifs à l'entrée dans le cycle devrait être sérieusement envisagé. Cela est d'autant plus important que les perspectives d'augmentation du nombre des élèves scolarisés dans le second cycle fondamental sont élevées. Un tel dispositif de contrôle des effectifs existe déjà, dans la mesure où seulement 40% de ceux qui achèvent le second cycle fondamental ont accès à la classe de seconde et que cette proportion n'a pas augmenté au cours des dernières années. Pourtant, le maintien d'un tel taux de transition entraînerait une augmentation importante du nombre des bacheliers, et par voie de conséquence, d'étudiants du supérieur aggravant ainsi les perspectives d'insertion professionnelle des sortants de l'enseignement supérieur. Il ne fait donc pas de doute qu'il conviendra d'assurer une régulation plus forte accompagnée de processus d'orientation qui permettront une meilleure distribution des étudiants entre filières scientifiques, littéraires et professionnelles de façon à réduire les déséquilibres dans le supérieur.

Au niveau du supérieur, l'arbitrage doit se faire entre la modération de la croissance des effectifs et la qualité des services offerts. Dans ce contexte, la modification des conditions d'accès aux établissements d'enseignement supérieur, le développement des formations courtes et professionnalisées, la révision des règles d'attribution des bourses (dont la part dans le budget de l'enseignement supérieur est excessive par rapport à celle consacrée aux dépenses pédagogiques) et le développement du secteur privé sont autant d'éléments qui mériteraient une réflexion approfondie. Compte tenu de la réglementation actuelle, il est cependant difficile d'organiser une sélection forte à l'entrée à l'université une fois que les individus sont titulaires du baccalauréat. Aussi la régulation ne peut-elle être qu'une politique d'ensemble menée à tous les niveaux, c'est-à-dire à la fois entre le premier et le second cycle du fondamental et entre le second cycle du fondamental et l'enseignement secondaire.

4.7. ACCOMPAGNER LA RÉGULATION AVEC UNE MEILLEURE INSERTION SUR LE MARCHÉ DE L'EMPLOI

La régulation entraîne un accroissement du nombre de jeunes quittant le système éducatif en fin de chacun des deux cycles de l'enseignement fondamental. La politique éducative devra donc s'accompagner d'une

politique d'insertion des jeunes sur le marché du travail pour ceux qui sont contraints d'arrêter leurs études à la fin du 1^{er} ou du 2nd cycle de l'enseignement fondamental. Dans ce contexte, il serait utile de prévoir des formations professionnelles courtes ciblées sur l'insertion professionnelle. De telles dispositions pourraient prendre des formes et des durées variables. Il pourrait, par exemple, s'agir de formations de trois mois dans des centres, suivies d'un accompagnement d'insertion ou d'un apprentissage d'une année en liaison avec les structures professionnelles. Actuellement, seulement une dizaine de milliers de jeunes suivent ce genre de formation. En outre, si l'Etat prenait en charge du fonctionnement de ces activités, leur mise en place pourrait être organisée par des acteurs de la société civile (organisations professionnelles, entreprises, ONG). Il ne s'agit donc pas seulement d'offrir des perspectives aux jeunes de façon à ce que leur sortie du système scolaire ne soit pas perçue comme un échec, mais aussi de contribuer à l'amélioration d'ensemble de la productivité du travail dans le secteur informel.

5. VERS LA DÉFINITION D'UNE POLITIQUE ÉDUCATIVE SOUTENABLE POUR LES DIX ANNÉES À VENIR : LE MODÈLE SECTORIEL DE SIMULATION ET LES CHOIX DE POLITIQUE ÉDUCATIVE

Le diagnostic a permis de dégager les principales questions à prendre en compte pour le développement du système. Sa conclusion a clairement mis l'accent sur la nécessité d'apporter des changements importants à la politique en cours. Suite à cette analyse, le Ministère de l'Éducation Nationale a utilisé un modèle de simulation sectorielle i) pour décrire de façon structurée les éléments d'amélioration de la politique éducative en termes de couverture et de conditions quantitatives et qualitatives d'enseignement, et ii) surtout pour en simuler ses conséquences tant en matière de nombre (d'élèves à scolariser, d'enseignants à recruter, de salles de classe à construire) qu'en termes financiers. Le modèle de simulation offre un éclairage à la fois sur la faisabilité logistique des programmes envisagés et sur leur soutenabilité financière à moyen terme.

5.1. CHOIX D'UN SCÉNARIO

La politique éducative ne peut se résumer à la somme de tout ce qui est souhaitable en raison des contraintes logistiques et financières. Aussi de nombreux arbitrages ont-ils été faits (entre niveaux, entre quantité et qualité, entre facteurs de l'organisation scolaire) pour aboutir à un scénario le

plus proche possible de la réalité et des ambitions du pays. Ci-dessous se trouvent résumés les choix effectués par le Gouvernement du Mali suite à un processus de consultation mené par le Ministère de l'Éducation Nationale et à une étroite concertation avec ses partenaires techniques et financiers. Ces choix de scénario à l'horizon 2015 ont ensuite permis de mettre à jour le programme d'investissement et le cadre des dépenses à moyen terme qui servent de base au PISE II.

Le scénario a retenu comme objectif d'améliorer l'accès au premier cycle de l'enseignement fondamental de 66,6% en 2005 à 82,2% en 2008 pour atteindre 90% en 2015 et d'améliorer conjointement le taux d'achèvement de 41% en 2005 à 56,4% en 2008 et 82,5% en 2015. Le nombre d'élèves à ce niveau passerait ainsi de 1,4 millions en 2004 à 2,5 millions en 2015. Dans cette hypothèse, le taux de transition vers le second cycle de l'enseignement fondamental serait abaissé progressivement de 40% en 2005 à 35,7% en 2008 et 28% en 2015. Le taux de transition vers l'enseignement secondaire serait aussi abaissé de 40% en 2005 à 28% en 2015; le taux d'admission au baccalauréat augmentant progressivement à 34% en 2008 et 50% en 2015.

Dans le premier cycle de l'enseignement fondamental, les principaux choix seraient : (i) la réduction progressive du nombre d'élèves par maître de 63,5 en 2005 à 50 en 2015; (ii) le recrutement chaque année de 2500 maîtres contractuels avec une meilleure formation pédagogique; (iii) une hausse du financement public du salaire des maîtres des écoles communautaires de une fois le Produit National Brut (PNB) par habitant à 2,5 fois en 2008 pour atteindre 5 fois le PNB en 2015; et (iv) la réduction progressive de la durée de la formation des maîtres dans les IFM de 4 à 2 ans et un recrutement des candidats à la fin du second cycle du fondamental permettant de réduire les coûts de formation et d'accroître la capacité et le nombre de sortants des IFM.

Dans le second cycle de l'enseignement fondamental, les principales options sont : (i) la réduction du taux de redoublement de 24% en 2004 à 19% en 2008 et 10% en 2015; (ii) la réduction progressive du nombre d'élèves par maître de 73 en 2005 à 50 en 2015; (iii) la réduction de la part du budget consacré aux dépenses autres que les salaires des maîtres de 44% en 2004 à 42,6% en 2008 et 40% en 2015, tout en maintenant le niveau des dépenses pour les matériels pédagogiques et les livres de classe.

Dans l'enseignement secondaire : (i) la part des personnels non enseignants serait progressivement réduite; (ii) l'enseignement privé serait encouragé ainsi que l'enseignement professionnel. Dans l'enseignement supérieur : (i) la part du budget de l'enseignement supérieur dans le budget total de l'éducation serait maintenu en-dessous de 15% (14,9% en

2004, 13,9% en 2008); (ii) la part des dépenses sociales dans le budget de l'enseignement supérieur serait réduite de 50% en 2004 à 41% en 2015, le nombre de boursiers demeurant constant; et (iii) le développement privé serait favorisé.

5. 2. LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE ÉDUCATIVE DU GOUVERNEMENT

Le Gouvernement de la République du Mali s'engage à:

- accorder la priorité à l'éducation de base, particulièrement à l'enseignement fondamental, en accordant une attention particulière à la scolarisation des filles et la formation des femmes, la formation initiale et continue des enseignants, le développement de la petite enfance, l'éducation des enfants à besoins éducatifs spéciaux et l'éducation non formelle;
- développer comme deuxième priorité du programme, un enseignement technique et professionnel et une formation professionnelle performants, adaptés aux besoins de l'économie locale et de l'économie nationale et tenant compte du contexte sous-régional;
- développer un enseignement secondaire général et un enseignement supérieur de qualité, notamment en réalisant une meilleure maîtrise des flux et en procédant à une réforme des filières;
- promouvoir la recherche scientifique et technologique et à la mettre au service du développement;
- réaliser une gestion déconcentrée, décentralisée et une planification transparente de l'éducation en concertation avec l'ensemble des partenaires de l'école : Partenaires techniques et financiers, Partenaires sociaux (au premier rang desquels les syndicats d'enseignants, les associations d'élèves et de parents d'élèves), Comités de gestion scolaires, Communautés, Familles, Organisations Non Gouvernementales.
- allouer au secteur de l'éducation des ressources accrues et soutenues lui permettant de réaliser ses objectifs de développement.

Les résultats attendus de la phase II (2006–2009) du Programme d'Investissement dans le Secteur de l'Éducation sont les suivants:

1. Les conditions de la vulgarisation d'une éducation préscolaire de qualité sont réunies pour favoriser l'accès et le maintien des enfants au 1er cycle de l'enseignement fondamental;

2. La qualité est améliorée de façon à réaliser un taux d'achèvement de 60% au premier cycle de l'enseignement fondamental en 2008/2009;
3. Tous les apprenants des CED et CAF et auditeurs des CAF ont acquis des compétences conformément aux standards du MEN en matière de non formel;
4. Le fonctionnement et la performance des écoles sont améliorés;
5. La qualité des enseignements du secondaire général et de l'enseignement technique s'est améliorée avec des ressources humaines plus qualifiées, un environnement pédagogique plus propice et une gestion pédagogique réformée;
6. La qualité et l'efficacité interne des centres d'apprentissage se sont améliorées par des formateurs plus qualifiés et des pratiques pédagogiques renforcées;
7. L'efficacité interne de l'enseignement supérieur est améliorée à travers, entre autres, la maîtrise des effectifs et des coûts;
8. L'enseignement supérieur et la recherche sont diversifiés et leur qualité améliorée pour mieux répondre aux besoins du marché du travail et aux besoins de développement du pays;
9. Les capacités de pilotage du système et de gestion des établissements d'enseignement supérieur et de la recherche sont renforcées;
10. Une gestion efficace, déconcentrée et décentralisée du système éducatif est mise en place.