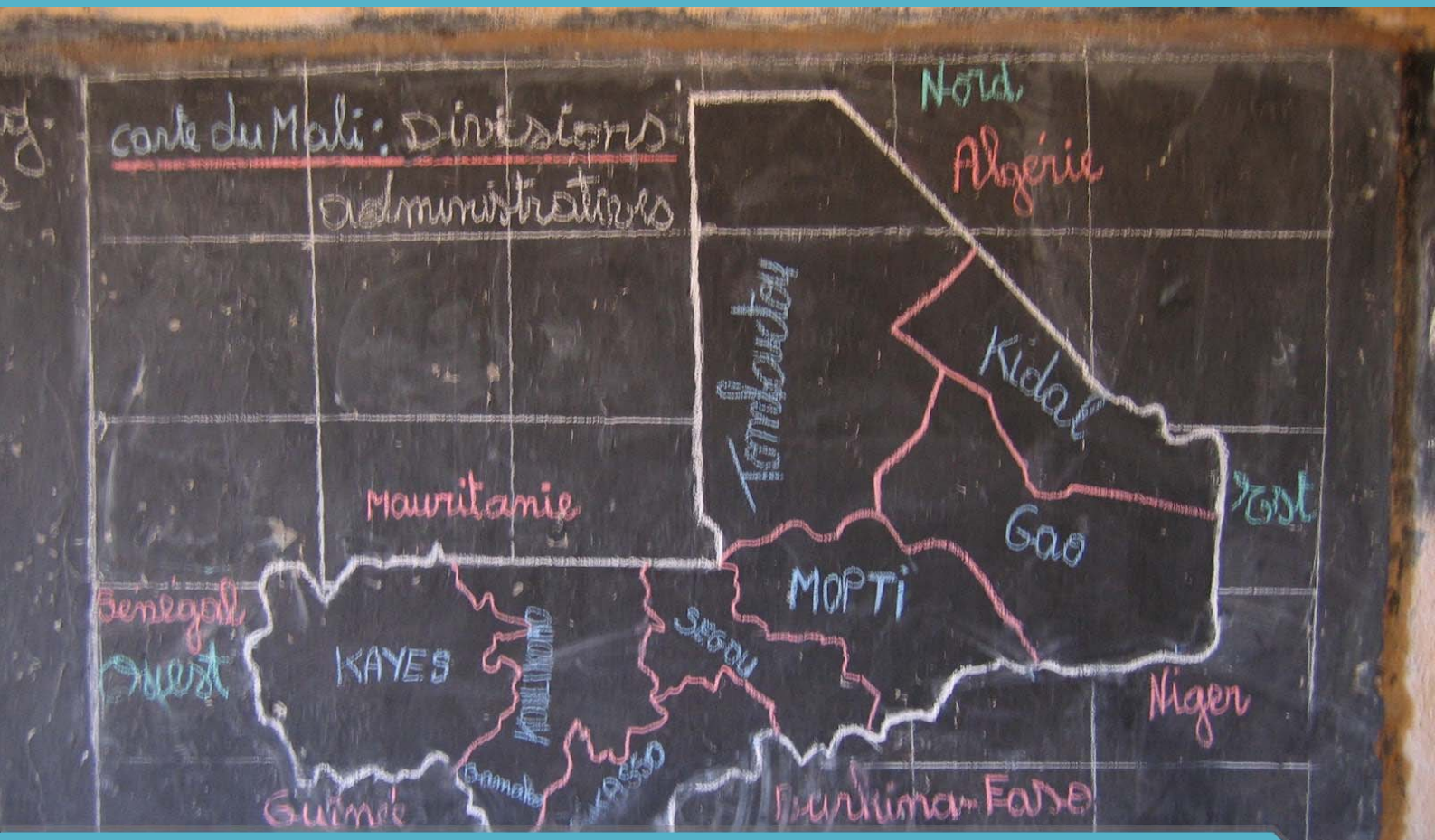
REPUBLIQUE DU MALI

AGENCE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT



RAPPORT FINAL

Evaluation du Programme Décennal de Développement de l'Education (PRODEC)

N°3-2014/CML1255/E.PRODEC/CTAC-MEN

Novembre 2015

F1868

SOFRECO

SOMMAIRE

ABREVIATIONS ET ACRONYMES 4

INTRODUCTION GENERALE 7

1 RESUME EXECUTIF 11

1.1 Historique, contexte et caractéristiques du PRODEC.....11
1.2 Les scolarisations.....12
1.2.1 L'éducation de base 12
1.2.2 L'enseignement secondaire 15
1.2.3 L'enseignement supérieur.....15
1.3 La qualité des enseignements et la pertinence des formations.....16
1.4 La gestion, le pilotage et le dispositif institutionnel 19
1.5 Le financement.....23
1.6 Les recommandations 24
1.6.1 Préparation du PRODEC 2 24
1.6.2 Opérationnalisation du PRODEC 2.....25

2 PREMIERE PARTIE : LE PRODEC : UNE MISE EN PLACE DIFFICILE.....27

2.1 Historique, contexte et caractéristiques du PRODEC.....28
2.1.1 Historique 28
2.1.2 Contexte et caractéristiques du PRODEC 33
2.2 Le pilotage du PRODEC 35
2.2.1 Le pilotage en général.....35
2.2.2 Le pilotage régional et local 38
2.2.3 Avantages du Pilotage 38
2.2.4 Inconvénients du manque de pilotage 39

3 DEUXIEME PARTIE: LES SCOLARISATIONS 41

3.1 Atteindre l'éducation pour tous.....42
3.1.1 Bilan des actions réalisées en faveur de la scolarisation primaire universelle 42

3.1.2 Analyse des stratégies mises en œuvre 45
3.1.3 Recommandations 50
3.2 La scolarisation au post-fondamental 50
3.2.1 Bilan des actions réalisées.....50
3.2.2 Analyse de la stratégie.....53
3.2.3 Recommandation 53
3.3 La réduction des disparités 53
3.3.1 Bref constat de certaines disparités.....54
3.3.2 Analyse de la stratégie.....56
3.3.3 Recommandations 57

4 TROISIEME PARTIE : LA QUALITE ET LA PERTINENCE DES FORMATIONS.....58
4.1 Le curriculum et les langues nationales.....60
4.1.1 Bilan des actions réalisées.....60
4.1.2 Analyse de la stratégie.....61
4.1.3 Recommandations 64
4.2 L'encadrement des élèves/étudiants 65
4.2.1 Petite enfance et Education préscolaire.....65
4.2.2 Education spéciale 66
4.2.3 Enseignement fondamental 66
4.2.4 Enseignement secondaire général 70
4.2.5 Enseignement technique et professionnel.....72
4.2.6 Enseignement supérieur 74
4.2.7 Recherche scientifique.....76
4.2.8 Recommandations 77
4.3 Les supports pédagogiques 79
4.3.1 Bilan des actions réalisées.....80
4.3.2 Analyse de la stratégie.....81
4.3.3 Recommandations 83
4.4 Les acquis scolaires : les différentes mesures et les comparaisons internationales 83
4.4.1 Bilan des actions réalisées.....84
4.4.2 Analyse de la stratégie.....85
4.4.3 Recommandations 86
4.5 L'insertion professionnelle des sortants.....86
4.5.1 Bilan des actions réalisées.....87
4.5.2 Analyse de la stratégie.....87
4.5.3 Recommandations 89

5 QUATRIEME PARTIE : LA GESTION, LE PILOTAGE ET LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL.....91
5.1 Contexte institutionnel de mise en œuvre du volet « Développement institutionnel » du PRODEC.....91
5.1.1 Les cadres de référence de la politique éducative malienne..92
5.1.2 Le Programme Décennal de Développement de l'Education (PRODEC) : la stratégie sectorielle (2001-2010).....93
5.1.3 Le cadre organisationnel.....94
5.1.4 Mise en œuvre de l'axe « développement institutionnel » du PRODEC.....98

5.2 Constats et analyse 107
5.2.1 Au plan de la conception du PRODEC 108

6 CINQUIEME PARTIE : LE FINANCEMENT DU PRODEC 127
6.1.1 Bilan des actions réalisées.....129
6.1.2 L'appui budgétaire sectoriel 134

7 SIXIEME PARTIE : RECOMMANDATIONS 136
7.1 Une synthèse des recommandations 137
7.1.1 La préparation d'un nouveau programme décennal 137
7.1.2 L'opérationnalisation du PRODEC 2.....142
7.2 Présentation détaillée des recommandations.....152
7.2.1 Aspects généraux 153
7.2.2 Les scolarisations.....154
7.2.3 La qualité.....158
7.2.4 La gestion, le pilotage et le dispositif institutionnel 164
7.2.5 Le financement.....168

8 ANNEXES 170

ABREVIATIONS ET ACRONYMES

ABG	Aide Budgétaire Globale
ABS	Aide Budgétaire Sectorielle
ADARS	Appui Direct à l'Amélioration des Rendements Scolaires
AE	Académie d'Enseignement
AFD	Agence Française de Développement
AGR	Activités Génératrices de Revenu
AME	Association des Mères d'élèves
ANICT	Agence Nationale pour l'Investissement des Collectivités Territoriales
APC	Approche Par les Compétences
APE	Association de Parents d'Elèves
CADDE	Cellule d'Appui à la Déconcentration et à la Décentralisation de l'Education
CAF	Centre d'Alphabétisation Fonctionnelle
CAFé	Centre d'Apprentissage Féminin
CAP	Centre d'Animation Pédagogique
CDMT	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CDPE	Centre de Développement de la Petite Enfance
CED	Centre d'Education pour le Développement
CEDEPE	Centre de Développement de la Petite Enfance
CFP	Centre de Formation Professionnelle
CGS	Comité de Gestion Scolaire
CLOCSAD	Comité Local d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement
CNE	Centre National de l'Education

CNLS	Comité National du Livre Scolaire
CNR-NF	Centre National des Ressources de l'Education Non Formelle
COCSAD	Comité Communal d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement
CPS	Cellule de Planification et de Statistique
CROCSAD	Comité Régional d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement
CT	Collectivité Territoriale
CTAC	Cellule Technique d'Appui aux Communes
CVF	Centre Virtuel de Formation
DAO	Dossier d'Appel D'Offre
DEF	Diplôme d'Etudes Fondamentales
DFM	Directions des Finances et du Matériel
DNAFLA	Direction Nationale de l'Alphabétisation Fonctionnelle et de la Linguistique Appliquée
DNEB	Direction Nationale de l'Education de Base
DNEF	Direction Nationale de l'Enseignement Fondamental
DNEFP	Direction Nationale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
DNENF	Direction Nationale de l'Education Non Formelle
DNESG	Direction Nationale de l'Enseignement Secondaire Général
DNETP	Direction Nationale de l'Enseignement Technique et Professionnel
DNP	Direction Nationale de la Pédagogie
DRFP	Direction Régionale de la Formation Professionnelle
EBES	Enfants à Besoins Educatifs Spéciaux
ECOM	Ecole Communautaire
EF	Enseignement Fondamental
EFEP	Ecole de Formation des Educateurs Préscolaires
EGRA	Early Grade Reading Assessement (Evaluation des compétences fondamentales en lecture)
ENF	Education Non Formelle
ENSUP	Ecole Normale Supérieure
EPT	Education Pour Tous
ESG	Ecole Supérieure de Gestion
ESGTP	Enseignement Secondaire Général, Technique et Professionnel

ESTP	Ecole Supérieure des Travaux Publics
ETP	Education Technique et Professionnelle
FAFPA	Fonds d'Appui à la Formation Professionnelle
FNAPEEM	Fédération Nationale des Associations de Parents d'Elèves et d'Etudiants du Mali
IFM	Institut de Formation des Maîtres
IGEN	Inspection Générale de l'Education Nationale
ILAB	Institut des Langues Abdoulaye Barry
IPN	Institut Pédagogique National
LMD	Licence Master Doctorat
MO	Maîtrise d'Ouvrage
MOD	Maîtrise d'Ouvrage Déléguée
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PASEC	Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la CONFEMEN
PELF	Pôle d'Excellence en Langue Française
PISE	Programme d'Investissement pour le Secteur de l'Education
PRODEC	Programme Décennal de Développement de l'Education
PRODEFPE	Programme Décennal de Développement de la Formation Professionnelle pour l'Emploi
PTF	Partenaire Technique et Financier
RESEN	Rapport d'Etat du Système Educatif National
RSTF	Rapport de Suivi Technique et Financier
SARPE	Stratégie Alternative de Recrutement du Personnel Enseignant
SCOFI	Scolarisation des Filles
SMT	Sciences, Mathématiques et Technologie
TA	Taux d'achèvement
TBA	Taux Brut d'Admission
TBS	Taux Brut de Scolarisation
TNS	Taux Net de Scolarisation

INTRODUCTION GENERALE

L'évaluation du Programme Décennal de Développement de l'Education (PRODEC, 2001-2013) a été demandée par la Cellule de Planification et de Statistique, Maître d'Ouvrage, et la Cellule Technique d'Appui aux Communes (CTAC), Maître d'Ouvrage Délégué, avec un financement de l'Agence Française de Développement (AFD).

Cette évaluation devait faire le point sur les résultats atteints après douze années de fonctionnement en tenant compte des forces et des faiblesses de ce programme ainsi que de son processus de mise en œuvre. Elle devait également identifier et analyser, d'une part les principales entraves au bon fonctionnement du système éducatif dans son ensemble et, d'autre part, la capacité du secteur à gérer son programme de développement. Il s'agissait, enfin, de faire des recommandations pour le nouveau Programme Décennal de Développement de l'Education (PRODEC 2).

La consultation, qui a duré un peu plus de quatre mois, a été réalisée par une équipe d'évaluateurs relevant de la Société Française de Réalisation, d'Etudes et de Conseil (SOFRECO) qui ont exécuté les activités prévues dans les termes de référence, en particulier les nombreux entretiens auprès d'acteurs situés au niveau central et, surtout, dans quatre régions. L'équipe était composée de MM. Serge Cuenin, chef de mission, Edmond Dembele, spécialiste en suivi-évaluation, Mathias Kyelem, spécialiste en formation et en développement du curriculum et de Seyni Seydou, spécialiste en développement institutionnel.

L'équipe d'experts a bénéficié des commentaires du Comité de Suivi de l'évaluation ainsi que de ceux de cadres des trois ministères en charge de l'éducation. La mission a rencontré plusieurs fois ce Comité : lors de la réunion de cadrage au début des travaux ainsi qu'à l'occasion de la remise d'une note d'étape et de la présentation du rapport provisoire. Les commentaires et suggestions ont été intégrés dans la rédaction finale sous un format qui ne reprend pas nécessairement celui des termes de référence.

Le PRODEC est un programme inédit à plus d'un titre **:**

- par son ampleur : programme majeur d'envergure nationale qui se voulait holistique en couvrant tous les sous-secteurs de l'éducation de base, de la

formation technique et professionnelle, des enseignements secondaire et supérieur ;
- par le nombre de réformes hardies retenues pour être conduites **:** réforme du curriculum fondée sur les langues nationales, gestion de l'éducation en mode décentralisé, développement d'un partenariat fort et diversifié (avec les PTF, les collectivités, les communautés), nouvelles modalités de financement (appui budgétaire sectoriel notamment), réorganisation institutionnelle des ministères en charge du secteur de l'éducation et de la formation ;
- par sa durée : un horizon temporel de dix ans (2001-2010) ;
- par son coût financier et la masse d'activités à conduire ;
- par l'approche ayant présidé à son élaboration : participative et inclusive.

Le PRODEC a ainsi concerné tous les aspects du système éducatif malien : effectifs, infrastructures, encadrement, organisation administrative et institutionnelle, pilotage, gestion et financement. L'évaluation d'un tel programme est donc nécessairement complexe puisque les objectifs sont nombreux et avec des interférences.

D'un autre côté, le système éducatif a évolué en quinze ans, de même que la formulation et la déclinaison des objectifs initiaux matérialisés par les 11 axes prioritaires définis en 1998. Cette évolution s'est faite de deux façons :

- en premier lieu lors des phases II et III du Programme d'Investissement pour le Secteur de l'Education (PISE) qui étaient précédées d'une évaluation de la phase précédente et fondées sur des projections à moyen terme ;
- en second lieu, lors du Forum National sur l'Education de 2008 qui s'est tenu dix ans après l'écriture du PRODEC et qui a pu apparaître comme le début d'une nouvelle étape au cours de laquelle toutes les sensibilités nationales se sont exprimées et ont pu faire de très nombreuses recommandations.

Le PRODEC reste cependant une référence très forte même si les changements qu'il avait initiés n'ont pas tous été réalisés.

Le travail d'évaluation a porté sur les trois axes stratégiques de développement qui sous-tendent ce programme, à savoir **:**

- l'accès ;
- la qualité ;
- le développement institutionnel et le renforcement des capacités.

Le premier axe concerne en fait les scolarisations et les disparités qui y sont liées (genre, milieu de résidence, etc.) ainsi que la gestion des flux à tous les niveaux.

Le second axe « qualité » se concentre sur les principaux facteurs qui agissent sur elle : curriculum et langues nationales, encadrement des élèves (en particulier la qualification des enseignants), supports pédagogiques et mesure des acquis scolaires. Il s'y ajoute la question complexe de l'insertion professionnelle des sortants.

Le dernier axe, « développement institutionnel et renforcement des capacités », a pour objet la réorganisation et le renforcement des capacités de gestion stratégique et opérationnelle du système d'éducation et de formation. Ce renforcement institutionnel, pour se faire, nécessite d'être porté par un développement des capacités organisationnelles, humaines, managériales,

instrumentales et logistiques des deux niveaux de gestion : niveau central et niveau « décentralisé-déconcentré ».

L'approche utilisée a procédé à la fois **:** i) du constat de terrain ; ii) de l'analyse de données et informations ; et iii) d'entretiens avec des acteurs de la gestion du programme et des bénéficiaires.

Ainsi, pour conduire la mission d'évaluation, la démarche méthodologique adoptée par la mission, a suivi les étapes suivantes **:**

- Recherche et analyse documentaires, notamment les documents de référence du PRODEC, les rapports de missions de supervision, les aides mémoires des revues, les comptes rendus de réunions, les programmes et rapports d'activités, etc.
- Elaboration de guides d'entretiens ciblés, principal outil d'investigation utilisé et préparation du programme de travail. Ces documents sont joints en annexe (annexes 1 et 4).
- Conduite d'entretiens avec les responsables des ministères en charge de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'enseignement supérieur, et ce tant au niveau national, régional, sous régional (cercle), communal et communautaire, qu'avec les partenaires qui appuient la mise en œuvre du PRODEC (PTF, ONG et partenaires sociaux), en vue de recueillir leurs avis sur l'impact des actions réalisées.
- Visites sur le terrain pour constater et évaluer directement, auprès des acteurs et groupes cibles bénéficiaires et des usagers des services éducatifs et produits de la formation, les résultats du Programme.
- Exploitation des résultats de l'investigation et de l'analyse documentaire pour la rédaction du rapport de mission.

Le croisement des informations tirées de l'analyse documentaire avec celles générées par les investigations a permis de dresser un bilan de la mise en œuvre du PRODEC qui a servi à l'analyse des forces et faiblesses et aux recommandations.

Ce rapport commence avec une présentation de l'élaboration du PRODEC (démarche largement participative) et des options sur lesquelles il reposait : (i) adaptation du système éducatif au contexte de démocratisation et de décentralisation dans un cadre partenarial et (ii) correction des dysfonctionnements. En ce qui concerne le pilotage, le Comité de pilotage créé n'a pas fonctionné effectivement, privant ce programme de force pour mieux faire avancer les réformes majeures programmées – curriculum notamment. D'un autre côté, si le cadre partenarial a assez bien fonctionné au niveau central, il a été moins efficace au niveau décentralisé

Dans une seconde partie, le rapport traite d'abord des scolarisations : évolution spectaculaire des effectifs scolarisés au fondamental, réduction des disparités dans cette scolarisation et difficultés dans la gestion des flux. La conclusion est qu'après une période initiale de croissance rapide des effectifs et d'évolution favorable des indicateurs, le processus s'est arrêté vers 2010 et a même connu des régressions bien avant la crise de 2012.

L'accent mis sur les aspects quantitatifs – accueil et encadrement des élèves – s'est traduit par une baisse sensible de la qualité mesurée à travers la qualification des enseignants, la disponibilité de supports pédagogiques ou encore le temps

d'apprentissage et les acquis scolaires. De plus, la généralisation prévue du curriculum, avec une utilisation dégressive des langues nationale en progressant dans le cursus, s'est faite à un rythme très inférieur à celui prévu initialement. Enfin, l'absence de régulation des flux à l'issue du fondamental et du secondaire général a contribué à former un grand nombre de sortants du secondaire et du supérieur sans lien avec les besoins du secteur productif.

D'un autre côté, le PRODEC a été mis en œuvre dans un contexte institutionnel en pleine mutation puisque la décentralisation et la déconcentration des services ministériels se sont mises en place pratiquement en même temps que ce programme. A la fin du PRODEC, les collectivités territoriales et les services ministériels déconcentrés recevaient la majorité des ressources publiques pour l'éducation et cette part a continué d'augmenter depuis. Il y a donc de nouveaux centres de décision dotés de ressources importantes et une multiplication des acteurs directement concernés par cette gestion de l'éducation en mode déconcentré sans avoir toujours, loin s'en faut, la compétence pour gérer une situation assez nouvelle pour beaucoup et pour rendre compte dans les temps et selon le format ad hoc auprès des services centraux. Si l'on ajoute à cela les difficultés constatées dans le dialogue entre les principaux acteurs des niveaux décentralisé et déconcentré, on comprend que c'est à ce niveau qu'est le principal point faible du secteur.

Par ailleurs, la question du financement a été analysée et la mission a pu constater que les ressources financières se sont accrues tout au long de la mise en œuvre du PRODEC et jusqu'en 2012, année qui a vu l'arrêt du financement extérieur et la stabilisation des dépenses publiques d'éducation au lieu d'une croissance significative et régulière jusque-là. De plus, si le cadre partenarial est toujours jugé positivement par les partenaires techniques et financiers, ses modalités de fonctionnement ne recueillent pas l'unanimité et l'aide budgétaire sectorielle n'attire plus les bailleurs de fonds. Une redynamisation s'impose donc dans le financement si l'on veut pouvoir répondre aux nombreux défis qui s'annoncent.

Pour terminer, de nombreuses recommandations ont été faites pour chacun des quatre axes qui structurent le rapport : scolarisations, qualité, gestion/pilotage et financement. Elles sont précédées par une série de propositions relatives à la préparation du nouveau programme décennal, d'une part et à son opérationnalisation, d'autre part.

1 RESUME EXECUTIF

1.1 Historique, contexte et caractéristiques du PRODEC

Dès les premières années de son indépendance, le Mali s'est engagé sur la voie de la scolarisation universelle à travers la première réforme de son système éducatif en 1962 qui visait une éducation de qualité pour tous les enfants maliens et à moindres coûts.

Cet engagement du Gouvernement du Mali pour la scolarisation universelle fut réaffirmé à la suite de la Conférence Mondiale de l'Education de Jomtien en 1990 et à la faveur de l'Education Pour Tous (EPT) et des Objectifs du millénaire pour 2015.

A partir de 1996, le gouvernement du Mali, avec l'appui de ses Partenaires Techniques et Financiers (PTF) élabora et valida un Programme Décennal de Développement de l'Education (PRODEC) qui fut adopté le 13 mai 1998 pour l'horizon 2008 mais réajusté jusqu'en 2010 pour répondre à la fois aux objectifs de l'Education pour Tous (EPT) en 2015 et aux objectifs du Millénaire.

Le Programme Décennal de Développement de l'Education a été élaboré à travers une démarche participative privilégiant la concertation et le dialogue avec tous les acteurs de l'éducation. Au-delà de la scolarisation universelle, il vise à contribuer à la réduction de la pauvreté et, partant, au développement durable du Mali

Le PRODEC repose sur deux options fondamentales qui sont :

- l'adaptation du système, par sa rénovation et son adéquation avec le contexte de
  démocratisation et de décentralisation dans un cadre de partenariat véritable ;
- la correction des dysfonctionnements du secteur, en trouvant des solutions aux insuffisances, en préservant les acquis positifs et en veillant à la pérennité du programme.

L'élaboration du PRODEC fut coordonnée par un Comité de Pilotage rattaché à la Primature. Mai, lors de la mise en œuvre, ce Comité de Pilotage n'a pas fonctionné, toutes choses qui ont entraîné la désaffection des populations à certaines réformes majeures telles le curriculum à base de langues nationales.

En revanche, le cadre partenarial au niveau central a bien fonctionné et a permis, à travers des revues conjointes, des analyses participatives de la mise en œuvre des actions, entre partie malienne et PTF.

La caractéristique fondamentale qui différencie le PRODEC des autres programmes décennaux de l'éducation des pays de la sous-région (Burkina Faso, Niger, Sénégal, etc.) est d'avoir rendu effective la décentralisation de l'éducation avec d'abord le transfert des compétences et ensuite le transfert des ressources de l'Etat vers les Collectivités Territoriales afin que celles-ci assurent correctement leurs responsabilités de gestion de l'école.

1.2 Les scolarisations

1.2.1 L'éducation de base

Elle est conçue comme un ensemble qui regroupe les sous-systèmes formel (éducation préscolaire, enseignement fondamental et éducation spéciale) et non formel (alphabétisation fonctionnelle, centres d'éducation pour le développement et centres d'apprentissage). Elle constitue la priorité du PRODEC.

1.2.1.1 L'éducation préscolaire

Selon les statistiques disponibles, les **effectifs scolarisés** auraient été multipliés par plus de trois entre 2001 et 2012 avec une accélération de cette croissance depuis 2008. Actuellement, ces effectifs sont accueillis dans des établissements relevant de trois statuts : public (28%), communautaire (32%) et privé (40%). Le **taux brut de préscolarisation** était égal à 3,3% en 2012, bien en deça de l'objectif affiché au départ (10% en 2008).

Si la **parité filles-garçons** est bien respectée, il existe de fortes **disparités selon les régions** : en 2012, le taux brut est égal à 7% à Bamako contre 1% à Tombouctou.

Les conditions d'accueil ne semblent pas avoir varié au cours de la deuxième moitié de mise en œuvre du PRODEC (environ 35 enfants par salle) et les **conditions d'encadrement** semblent s'être légèrement dégradées au cours de la même période, passant de 16 à 19 enfants par encadreur.

1.2.1.2 L'éducation spéciale

L'objectif retenu était difficilement atteignable : multiplier par 10 le taux de scolarisation des enfants handicapés alors que le coût unitaire est très élevé si l'on veut que des progrès significatifs soient faits.

1.2.1.3 L'enseignement fondamental (1er cycle)

Malgré la fin des deux cycles prévue dans le PRODEC, les informations sur le sous-secteur fondamental sont toujours présentées par cycle. Le premier cycle, d'une durée de 6 ans, correspond donc à l'enseignement primaire dans les comparaisons internationales.

La croissance des effectifs a été régulière et soutenue du début de la mise en œuvre du programme jusqu'en 2010 : plus de 5% par an en moyenne. Cette évolution reflète celle des établissements publics, très majoritaires, mais le secteur privé et les médersas ont vu leurs effectifs progresser nettement plus vite (respectivement 12% et 10% en moyenne annuelle). Depuis 2010, il y a eu une

stagnation des effectifs totaux et la part des effectifs scolarisée dans des écoles privées atteint 20% en 2012 contre 24% affichés pour 2008. L'évolution des indicateurs suivis au niveau international - taux brut de scolarisation (TBS), d'accès (TBA) - montre également une progression suivie d'une stagnation et même d'une régression à partir de 2010.

En matière **d'efficacité interne**, le pourcentage moyen de redoublants observé dans les classes a baissé jusqu'en 2009 (de 19,5% à 13%) et a remonté depuis cette date (20% en 2013) ; on est très loin de l'objectif affiché de 5% en 2008 dans le modèle de simulation initial. Le taux d'achèvement dans le cycle s'est amélioré lentement jusqu'en 2010 avant de diminuer sensiblement depuis cette date.

En résumé, l'année 2010 semble être celle ou un tournant défavorable a été observé au niveau des effectifs puisque la plupart des indicateurs évoluent défavorablement après cette date.

Enfin, en ce qui concerne les **abandons**, le taux de rétention longitudinale en est une mesure indirecte et les calculs effectués par nos soins montrent que ce taux a baissé au cours des dernières années : de 81% en 2006-07 à 65% en 2012-13 et la baisse a été beaucoup plus forte pour les filles que pour les garçons.

Les capacités d'accueil ont continué à progresser à un rythme soutenu conduisant à une amélioration du ratio élèves/salles de classe : de 58 en 2002 à 44 en 2012. La même tendance a été observée au niveau de **l'encadrement** : le ratio élèves/maître est passé de 57 à 41 entre les mêmes dates.

Les disparités régionales sont mesurées ici par le rapport entre la région la mieux placée et celle la moins bien placée ; si ce ratio diminue, les inégalités régressent. Entre 2002 et 2010, on observe une réduction des disparités au niveau des TBS et des TBA qui se situent autour de 2 en 2010. En revanche, le ratio concernant le taux brut d'achèvement à cette date est deux fois plus élevé (4) et on ne dispose pas d'informations sur son évolution.

Les disparités par genre ont été également mesurées entre 2002 et 2012. Elles se réduisent sensiblement : la part des filles dans les effectifs scolarisés évolue de 43% à 52% entre ces dates. De même, l'indice de parité filles/garçons pour le TBS passe de 0,72 à 1,04, le TBA évoluant de 0,80 à 1,06 et le taux brut d'achèvement de 0,65 à 1,04. Il y a donc une très nette amélioration.

S'agissant, enfin, des **disparités liées au milieu de résidence**, on observe que le pourcentage d'élèves scolarisés en milieu rural progresse entre 2002 et 2010 : de 66 à 70 mais la population rurale représente environ 80% de la population totale selon le dernier recensement. Le pourcentage de filles scolarisées en milieu rural passe de 40 à 44 entre ces deux dates, évolution qui est à comparer avec 46% au niveau national en 2010 : l'amélioration est de 10% dans le milieu rural contre 7% au niveau national.

1.2.1.4 L'enseignement fondamental (2ème cycle)

La transition entre les deux cycles ne semble pas avoir été affectée par la suppression, en 2010, du certificat sanctionnant la fin du 1er cycle. Au cours des huit dernières années du PRODEC, le taux de transition 6è-7è années a évolué autour de 66%.

La croissance des effectifs dans ce cycle été forte et régulière : + 12% par an en moyenne entre 2002 et 2011. Après un tassement observé en 2012, la progression

a repris en 2013. Le TBS a suivi cette évolution jusqu'en 2011 mais il a baissé depuis cette date.

L'efficacité interne a évolué très défavorablement : le pourcentage de redoublants est passé de 18% en 2002 à 32% en 2012, la détérioration s'étant surtout manifestée à partir de 2010.

Les disparités régionales ont évolué de manière parallèle à celle du premier cycle mais avec des amplitudes différentes : réduction des disparités mais celles-ci sont souvent plus marquées que dans le cycle précédent.

Quant aux **disparités par genre**, elles évoluent également de manière favorable : par exemple, le pourcentage de filles dans les effectifs scolarisés passe de 37% en 2002 à 46% en 2012, cette amélioration se retrouvant dans les indicateurs tels que le TBS ou le taux brut d'achèvement.

Enfin, ici également, les indicateurs relatifs aux **disparités selon le milieu de résidence** montrent, pour la période 2002-2010, un accroissement de la part des élèves scolarisés en milieu rural (+ 27%), cette progression étant légèrement plus élevée pour les filles (+ 30%).

1.2.1.5 Les structures non formelles

Il s'agit des Centres d'Education pour le Développement, des Centres d'Alphabétisation Fonctionnelle et des Centres d'Apprentissage Féminins.

L'évolution des effectifs dans ce sous-secteur est inverse de celle observée dans le sous-secteur formel : une diminution régulière tout au long de la mise en œuvre du PRODEC. On comptait près de 200 000 apprenants/auditeurs lors des premières années et moins de 100 000 en fin de période. Ceci témoigne d'une désaffection vis-à-vis de ce mode de formation qui peut s'expliquer par les difficultés d'insertion professionnelle rencontrées par les sortants et par le manque de passerelles pour rejoindre le sous-secteur formel.

Alors que le PRODEC comptait sur ces formations pour accueillir des jeunes peu tentés par des études formelles, l'évolution des effectifs montre l'échec de cette stratégie. Les établissements recensés en 2012 n'accueillent plus en moyenne qu'une vingtaine d'apprenants/auditeurs.

En résumé, les stratégies adoptées pour l'éducation de base ont principalement consisté à construire des salles de classe pour accueillir les élèves qui se présentaient toujours plus nombreux à l'entrée des deux cycles de l'enseignement fondamental et à recruter des enseignants pour les encadrer. Ceci s'est traduit par une amélioration des conditions de fonctionnement des établissements scolaires du fondamental : moins d'élèves dans les classes. Parallèlement, des efforts ont été faits en faveur de la scolarisation des filles (plaidoyers auprès des familles et des communautés, construction de cantines, etc.) et ils ont été récompensés puisque la part de celles-ci dans les effectifs scolarisés s'est accrue, y compris dans les zones rurales. De même, les disparités régionales ont régressé – lentement – dans le temps mais les écarts varient encore du simple au double pour les TBS et les TBA entre les régions extrêmes.

Malgré ces efforts, les objectifs très ambitieux du PRODEC n'ont pas été atteints, loin de là, les plus importants ayant même été réduits et repoussés dans le temps (TBS dans le premier cycle du fondamental) sans pour autant être atteints. Les conditions d'une scolarisation primaire universelle doivent donc être reformulées à

la lumière des échecs rencontrés jusqu'ici et avec la prise en compte des contraintes de l'environnement.

Les autres composantes de l'éducation de base n'ont pas bénéficié d'efforts semblables à ceux faits pour le fondamental. Les écarts par rapport aux prévisions originelles sont donc conséquents.

1.2.2 L'enseignement secondaire

Le PRODEC avait formulé des orientations claires et fixé des objectifs précis pour le secondaire général et technique : (i) une régulation des effectifs admis au DEF avec les objectifs suivants : réduction du pourcentage d'admis au secondaire de 78% des titulaires du DEF en 1996 à 65% en 2008 et (ii) une orientation de ces admis : les 65% se décomposant en 29% dans le secondaire général et technique et 36% dans l'enseignement professionnel.

Ces objectifs de régulation des flux n'ont pas pu être atteints : sur la durée couverte par le PRODEC, (i) dans le secondaire général, les effectifs ont été multipliés par trois (et par six dans le privé) et (ii) dans le secondaire technique et professionnel, les effectifs ont été multipliés par 2,5 (triplement dans le privé).

Un autre objectif du PRODEC a été atteint et même dépassé : le développement de l'enseignement privé. Au cours des huit dernières années du programme, le nombre d'établissements privés a quintuplé pour atteindre presque 400 en 2012 et cette progression s'accélère : plus de 500 en 2013-14. L'orientation des sortants diplômés du fondamental dans un établissement privé s'accompagnant du versement d'un forfait (de l'ordre de 100 000 FCFA actuellement) de nombreux établissements privés de petite taille se sont créés pour capter cet argent en fonctionnant à coût réduit, c'est-à-dire avec des enseignants vacataires issus des établissements publics et dans des disciplines tertiaires peu coûteuses pour ceux qui n'assuraient pas des enseignements généraux.

Le souci d'orienter un nombre limité de sortants du DEF vers des formations courtes et appliquées dont l'économie a besoin n'a donc pas été respecté pour au moins deux raisons : (i) les parents ont préféré scolariser leurs enfants dans les formations générales pour mieux accéder à l'enseignement supérieur et (ii) les formations techniques et professionnelles, généralement coûteuses, n'ont pu être développées faute de crédits suffisants pour l'investissement, l'équipement, l'achat de matières d'œuvre et le remplacement du matériel abimé ou perdu.

Enfin, l'afflux d'élèves et la sélectivité du baccalauréat ont provoqué un engorgement des établissements publics avec des effectifs encore gonflés par des taux de redoublement très élevés. Il y a là un gaspillage énorme de ressources qui pourraient être utilisées pour adapter le système éducatif aux réalités de son environnement.

En résumé, tout au long de la mise en œuvre du PRODEC, la gestion des flux dans le secondaire a été un échec quantitativement et qualitativement. Ce n'est que très récemment, sous la pression d'une situation en passe de devenir explosive, que des mesures de régulation réelles ont commencé d'être appliquées.

1.2.3 L'enseignement supérieur

L'orientation, dans l'enseignement supérieur, est en fait dictée par les filières choisies dans le secondaire général. Les formations non scientifiques (Droit et Lettres) ont été choisies jusqu'ici par la majorité des nouveaux entrants malgré la

faiblesse et parfois l'absence de débouchés pour les diplômés de ces filières. Les autorités universitaires n'ont pas les moyens juridiques permettant de limiter cet afflux.

La croissance des effectifs a longtemps été absorbée par l'Université du Mali – devenue par la suite Université de Bamako – puisque les quelques grandes écoles publiques qui fonctionnaient à ses côtés pratiquaient – et pratiquent toujours - une sélection à l'entrée. Les universités privées sont apparues en 2007-08 et l'on a vu parallèlement se développer de nombreuses grandes écoles privées dont le nombre atteint la centaine actuellement.

Par ailleurs, les **conditions de vie** des étudiants (cités universitaires trop petites, en mauvais état et mal gérées) et leurs **conditions de travail** (manque de locaux pour l'enseignement, de bibliothèques et d'accès à internet) font que le niveau académique des sortants n'est pas à la hauteur des espoirs formulés au départ du PRODEC. De plus, le manque de crédits pour la **recherche** nuit à la qualité et à l'orientation des travaux réalisés.

En résumé, la réforme de l'enseignement supérieur sera très coûteuse et demandera des arbitrages financiers en faveur de ce sous-secteur alors que les besoins seront toujours aussi grands dans le fondamental. Il faudra sans doute réguler sérieusement les flux à l'entrée.

1.3 La qualité des enseignements et la pertinence des formations

Le PRODEC a conduit une politique vigoureuse d'augmentation de l'accès mais l'amélioration de la qualité de l'éducation a été le premier objectif général du PRODEC. Elle s'est appuyée prioritairement sur une politique soutenue de formation des personnels et de développement des curricula. Cinq domaines ont été analysés en matière de qualité et de pertinence :

- Le curriculum et les langues nationales
- L'encadrement des élèves/étudiants
- Les supports pédagogiques
- L'insertion professionnelle des sortants
- Les acquis scolaires : les différentes mesures et les comparaisons internationales

L'engagement de l'Etat dans la formation professionnelle des éducateurs des CEDEPE s'est traduit par le renforcement des structures de formation et l'ouverture de filières dans les IFM permettant ainsi d'augmenter l'offre d'éducation préscolaire. Toutefois, en s'appuyant essentiellement sur les centres d'accueil des enfants mis en place par les partenaires, il n'a pas permis d'atteindre le taux de scolarisation escompté au **préscolaire**. D'importants efforts sont à faire, aussi bien dans la mise en place des CEDEPE que dans le dispositif de formation des éducateurs au sein des IFM. Il en est de même de l'éducation des **enfants à besoins éducatifs spéciaux** où les réalisations ont été limitées, même si l'Etat a accompagné l'ouverture d'une vingtaine de centres d'éducation.

L'enseignement fondamental est le segment de l'éducation qui a bénéficié de la plupart des actions conduites dans le cadre du PRODEC. La restructuration de l'enseignement fondamental en un bloc unique donnant un minimum éducatif de 9

ans à tous les enfants permet l'acquisition par les élèves de connaissances et de compétences assez solides pour leur permettre une insertion dans les secteurs de la vie active et ne pas retomber dans l'analphabétisme.

Le choix de l'utilisation concomitante des langues nationales et du français a été fait à la suite d'une longue expérience et une sensibilisation assez large des populations lors de l'élaboration du programme. Toutefois, pour diverses raisons liées en grande partie à la qualité des prestations des enseignants et des apprentissages des élèves, le **curriculum et l'utilisation des langues nationales** font l'objet de vives critiques. Des actions d'élaboration des matériels didactiques ont été conduites et ont permis la mise à disposition des élèves de manuels et d'autres ouvrages pour les activités de classe, les coins de lecture et les bibliothèques, et créer un environnement lettré pour les néo-alphabétisés. Mais ces dotations restent encore en deçà des objectifs du PRODEC et des normes internationales.

Un accent particulier a été mis sur le **recrutement et la formation des enseignants**, la création des IFM dans les régions ayant permis d'atteindre rapidement les effectifs prévus d'élèves-maîtres. Toutefois, ces effectifs ont connu une forte baisse ces dernières années, laissant présager des difficultés futures dans l'encadrement des élèves. La formation continue, notamment des enseignants de la SARPE, a été très soutenue dans la première période du PRODEC ; mais elle a connu une réduction sensible des effectifs concernés et de la durée de la formation si bien que les enseignants n'ont été formés que sur une partie seulement du curriculum issu de la réforme. Ce curriculum n'a pu finalement être généralisé ni sur l'ensemble des niveaux du fondamental, ni sur le préscolaire, ni dans le privé.

L'alphabétisation a connu un engouement très important pendant une bonne partie du déroulement du PRODEC même si les effectifs ont été très variables au cours des années et que les objectifs n'ont pas été tous atteints. En particulier, il y a eu une désaffection au fil des ans à l'endroit des CED, un des piliers du dispositif du PRODEC pour la scolarisation universelle à côté de l'école fondamentale. La cause essentielle d'un tel désintérêt a été l'inexistence des offres de formation préprofessionnelle pour les finalistes des CED alors que cela était prévu dans le dispositif.

Un des acquis importants du PRODEC aura été la **réduction des disparités** et notamment une forte tendance vers une égalité dans les indicateurs de scolarisation (accès et achèvement dans l'enseignement fondamental) des filles et des garçons ; il s'agit là d'une orientation à suivre et à soutenir au regard des résistances encore fortes observées dans les régions et des pratiques sociales persistantes défavorables au maintien des filles dans le système scolaire. La politique de décentralisation a amené l'école au plus près des communautés qui en ont de plus en plus la charge ; ceci devrait conduire à terme à la réduction des disparités dans les offres de formation et permettra de stabiliser davantage les personnels dans les régions, départements et communes et améliorer ainsi la qualité de l'encadrement des élèves.

La conjugaison des efforts a permis une **amélioration de l'encadrement des élèves**, observable par la réduction du ratio élèves/maîtres. Le niveau de ces indicateurs est assez variable selon les régions mais d'une manière générale la tendance est plutôt orientée vers l'atteinte des objectifs fixés par le PRODEC.

L'enseignement secondaire général a connu une réforme curriculaire importante ayant conduit à l'élaboration de nouveaux programmes incluant l'enseignement des langues nationales. Les équipements pour l'enseignement scientifique posent toujours problème ainsi que la formation des enseignants dont près de la moitié est sans qualification professionnelle.

Les offres de formation dans **l'enseignement secondaire technique et professionnel** ont été améliorées par la création de nouvelles filières intégrées aux potentialités économiques du pays et de ses régions, la création de nouveaux établissements, en particulier des lycées techniques industriels. L'inscription dans les établissements privés des élèves pris en charge par l'Etat a permis une augmentation importante des effectifs même si la politique de subvention de l'Etat sous la forme de frais de scolarité versés aux établissements pose des questions de soutenabilité et d'efficience.

Une action essentielle en faveur de la **gestion des flux** et de la formation des élèves aux métiers a été l'accroissement de l'orientation des élèves vers les filières professionnelles. Elle est à encourager mais la prédominance du secteur tertiaire dans les formations suivies réduit l'efficacité de la mesure au regard de la faiblesse des offres d'emploi dans le secteur tertiaire. Le coût des équipements techniques industriels d'un centre de formation, d'un collège ou d'un lycée est prohibitif pour le privé au regard des frais de scolarité nécessaires pour le retour d'investissement. Une politique de soutien de l'Etat permettrait de développer ce segment de l'enseignement technique et favorisait ainsi une orientation des élèves vers les filières porteuses.

L'ouverture des centres de formation professionnelle à la formation des finalistes des CED nécessite une collaboration institutionnelle entre les ministères en charge de l'éducation, de l'enseignement technique et de la formation professionnelle. Elle permettrait de compléter les efforts du MEN à l'endroit des CED, des CAF et des CAFé dans le cadre d'une synergie conduisant à une meilleure efficience dans la conduite des actions engagées par les départements. Les activités inscrites dans le cadre du PRODEFPE s'en trouveraient renforcées et contribueraient plus efficacement à la résolution des problèmes d'insertion des sortants des différentes formations offertes par les départements en charge de l'éducation et de la formation.

L'enseignement supérieur et la recherche scientifique ont peu bénéficié des actions du PRODEC bien que l'adoption du système LMD ait été une réforme majeure de l'enseignement supérieur. L'insuffisance de l'approche holistique des problèmes de l'éducation a engendré une augmentation des effectifs des étudiants au-delà des capacités d'accueil des infrastructures existantes, des possibilités d'encadrement par des enseignants-chercheurs et des chercheurs et enfin au-delà des possibilités offertes par le marché du travail compte tenu des formations suivies et des possibilités d'absorption des secteurs de production. L'option pour les filières courtes professionnalisantes et dans le secteur agro-sylvo-pastoral était une stratégie pertinente du PRODEC mais sa mise en œuvre n'a pas été effective. Le projet de création de pôles universitaires dans les régions devrait s'articuler avec ces choix stratégiques pour permettre à l'enseignement supérieur et à la recherche scientifique d'être encore mieux intégrés dans les problématiques économiques, sociales et culturelles du pays et proposer aux jeunes des offres de formation basées sur de réelles possibilités d'emploi et d'auto-emploi. Cela nécessitera le renforcement des capacités opérationnelles des structures

existantes à travers les laboratoires et les équipes d'enseignement et de recherche ainsi qu'une approche pragmatique des différents problèmes d'enseignement, d'études et de vie universitaires que rencontrent professeurs et étudiants.

1.4 La gestion, le pilotage et le dispositif institutionnel

La réussite du PRODEC exige de disposer, entre autres, de capacités institutionnelles qui sont à la fois un préalable et un enjeu à la mise en œuvre de toute politique de développement durable.

En outre, des trois axes de développement qui composent le PRODEC, le développement institutionnel est l'axe qui entretient le plus de liens dialectiques étroits avec les deux autres (« accès » et « qualité »). Mieux, l'impact du développement institutionnel est déterminant pour le développement de l'accès et de la qualité de l'éducation. Le renforcement du potentiel de gestion des acteurs de la gestion du PRODEC, tant au niveau central que « décentralisé-déconcentré », apparait dès lors comme une nécessité pour accompagner et soutenir la mise en œuvre du programme.

Il convient de rappeler que le développement institutionnel s'opère à travers un développement solidaire des dimensions ou capacités de gestion qui sont **:**

- la capacité organisationnelle des services (organigramme, structuration des services, relations fonctionnelles, etc.) ;
- les capacités techniques et managériales des acteurs gestionnaires du système;
- la capacité instrumentale (principes, normes, procédures et outils de gestion) ;
- la capacité logistique (ou moyens d'action et de fonctionnement : locaux équipés, matériel informatique et de bureautique, internet, matériel roulant, crédits de fonctionnement) ;
- les capacités informationnelles (système d'information statistique, de communication et de partage de l'information).

De toutes ces capacités précitées, celle dont l'action influe de façon décisive sur les autres est sans conteste la dimension technique et managériale des gestionnaires du système. En effet, les ressources humaines qualifiées et outillées, avec des attributions claires et précises, sont celles qui impactent le plus sur les autres dimensions ou capacités d'une organisation. Ce sont elles effectivement qui « donnent vie » à l'organisation mise en place ; ce sont elles aussi qui donnent de la valeur ajoutée aux outils de gestion, aux données de base et autres moyens d'action. Par conséquent, la mise en œuvre réussie du PRODEC dépend fondamentalement - au-delà des ressources financières, au demeurant indispensables - des acteurs ou, plus précisément, de leurs capacités techniques et managériales.

L'évaluation, sous l'angle de la gestion, du pilotage et de l'organisation institutionnelle a été menée en deux étapes :

Dans un premier temps, le **contexte institutionnel** a été analysé : les cadres de référence de la politique éducative malienne, le cadre organisationnel du PRODEC (cadre administratif ministériel, organes d'orientation et/ou consultatifs, structures communautaires de gestion décentralisée de l'école). Dans ce contexte, le

programme a été mis en œuvre à travers le PISE, décomposé en trois phases, dont la durée effective a été de treize ans. Enfin, une nouvelle organisation a été mise en place au niveau « décentralisé-déconcentré » pour prendre en charge les activités programmées :

- Les collectivités territoriales

  Dès 2002, elles ont bénéficié d'un transfert massif de compétences en matière d'éducation : 19 compétences pour les communes, 9 pour les conseils de cercle et 8 pour les conseils régionaux. Il faudra pourtant attendre 2010 pour que des ressources soient transférées de l'Etat central à ces collectivités avec cependant des restrictions : par exemple, les transferts de ressources aux communes ne concernent que 9 compétences sur les 19 transférées. En théorie, les collectivités peuvent contribuer davantage à l'effort d'éducation en utilisant leurs ressources propres mais celles-ci sont faibles et le plus souvent utilisées prioritairement pour des situations d'urgence.

- Les services techniques déconcentrés

  Les Académies d'Enseignement (AE), les Centres d'Animation Pédagogique (CAP) et les directions régionales de la formation professionnelle jouent, aux côtés des collectivités territoriales, un rôle éminemment technique dans la mise en œuvre du PRODEC : assistance technique, mise en place de mécanismes et d'outils de gestion fonctionnels, affectation de ressources humaines qualifiées pour le management du système en mode décentralisé et pour la documentation/animation des cadres de concertation aux trois niveaux : régional, local et communal. Toutefois, l'appui/accompagnement apporté par ces services déconcentrés n'est pas à la hauteur des attentes, aussi bien en termes d'intensité que du point de vue de la qualité.

- Les comités de gestion scolaire

  Le PRODEC consacre la décentralisation de la gestion du système éducatif ; il donne ainsi un rôle et une place importante aux communautés et aux collectivités territoriales pour réaliser un changement quantitatif et qualitatif dudit système éducatif. La stratégie retenue a été d'amener les communautés à se choisir elles-mêmes des représentants qui sont organisés en structures communautaires de base : les comités de gestion scolaire (CGS) qui ont des responsabilités importantes dans la gestion des écoles pour le fonctionnement courant.

Les CGS fonctionnels reçoivent des fonds de l'Etat via leur autorité de tutelle (commune) et peuvent mobiliser des ressources. En fait, leur mandat est plus large que le fonctionnement courant de l'école puisqu'il comporte l'élaboration et la mise en œuvre de projets d'école et l'on estime qu'ils devront s'investir dans d'autres champs d'action touchant au développement quantitatif (rétention) et qualitatif (amélioration des résultats scolaires) de l'éducation. Pour cela, les membres des bureaux des CGS devront être mieux formés, les antagonismes avec les APE réduits et les rapports avec les maires stabilisés.

Dans un deuxième temps, des **constats et des analyses** ont été faits à propos de trois dimensions clés du PRODEC : sa conception, son exécution et ses résultats.

En ce qui concerne la **conception** du PRODEC, il couvre tous les types d'éducation et ordres d'enseignement et ses grands traits ont été largement

partagés avec les principaux bénéficiaires et acteurs de sa mise en oeuvre. Cependant, les phases du PISE ne concernent que les investissements alors que la vision est générale. Enfin, l'objectif principal retenu est l'atteinte d'un TBS de 95% dans le 1er cycle du fondamental, objectif très ambitieux qui ne pourra pas être atteint.

Quant à l'**exécution** du PRODEC, une politique de gestion de l'éducation en mode décentralisé a été mise en place avec les transferts de compétences et, plus tardivement, de ressources. Actuellement, sur 100% du budget de l'éducation :

- 61% sont transférés aux CT sous forme de subventions affectées
- 22% aux services déconcentrés de l'éducation et de la formation
- 17% aux services centraux de l'éducation et de la formation

L'enjeu de ce type de gestion est ambitieux : instaurer, entretenir et animer une approche participative, transparente et inclusive de l'éducation qui demande des prises d'initiatives, une mobilisation de ressources et des décisions concertées et partagées. A cet effet, des organes de coordination ont été mis en place aux trois niveaux de responsabilité décentralisés mais ils fonctionnent beaucoup plus comme des cercles d'information que comme des espaces de dialogue politique et de gestion. Au niveau central, le Comité de pilotage du PRODEC existe mais, au plan de sa composition, il apparaît davantage comme un organe dépendant du ministère de l'Education nationale que comme un organe interministériel. En fin de compte, il importe de rendre véritablement fonctionnel les cadres de concertation en les redynamisant. De plus, il existe des déficits majeurs au plan des capacités, humaines et managériales, et ce principalement au niveau décentralisé-déconcentré.

Enfin, en ce qui concerne les **résultats obtenus** par le PRODEC, ils sont à apprécier à trois niveaux : quantitatif, qualitatif et institutionnel. Sur ce dernier point, le bilan peut être résumé ainsi :

- Avancées significatives
  - Rapprochement des centres de décision des administrés et implication de ceux-ci dans la prise de décision.
  - Pratique et développement de la démocratie locale.
  - Intérêt manifeste porté à l'éducation et à la formation par les collectivités territoriales et les communautés devenues désormais de vrais acteurs et non plus de simples bénéficiaires.
- Des dysfonctionnements importants demeurent
  - Dialogue insuffisant entre acteurs.
  - Insuffisance relative des ressources (humaines et financières) transférées.
  - Faible mobilisation des ressources internes des collectivités territoriales.
  - Appui et contrôle insuffisant de l'Etat à travers les services techniques déconcentrés et les instances de tutelle.
  - Fonctionnement imparfait des organes de coordination (comités interministériels, CROCSAD, CLOCSAD, CCOCSAD, comités thématiques) et de concertation (Conseil Supérieur de l'Education, fédérations ou collectifs d'ONG, associations actives du secteur).
  - Enchevêtrement des compétences entre les différents acteurs, source de conflits potentiels.

- Confusion entre « autonomie » et « indépendance » de la part d'élus locaux.
- Faible degré d'opérationnalité et de fiabilité de la carte scolaire.
- Difficultés rencontrées pour que les méthodes de travail et principes de gestion sur lesquels devrait s'appuyer le PRODEC rentrent dans les mœurs : transparence, délégation, décentralisation, responsabilisation et imputabilité.

En résumé, la gestion et le pilotage ont été les axes les moins réussis lors de la mise en œuvre du PRODEC. Dès le démarrage de cette mise en œuvre, le Comité de Pilotage a disparu et certaines de ses prérogatives ont été confiées aux administrations centrales des ministères en charge du secteur, au cadre partenarial au niveau central et aux cadres de concertation aux différents niveaux déconcentrés (CROCSAD, CLOCSAD et COCSAD).

Ainsi la gestion stratégique du PRODEC a été assurée sous le leadership du Secrétaire Général du MEN, appuyé par la CPS, responsable de la planification, de la coordination, du suivi et de l'évaluation de l'ensemble du programme. La gestion opérationnelle a été dévolue aux niveaux déconcentrés de la région, du cercle et de la commune : Conseil Régional, Conseil de Cercle et Conseil Communal, ces différents conseils s'appuyant sur les AE, les CAP et les Directions Régionales de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DIRE -FOP).

Ces administrations centrales et déconcentrées ainsi que les cadres de concertation ne disposaient pas d'un pouvoir politique suffisant au même titre que celui d'un Comité de Pilotage pour insuffler les rectifications ou réorientations nécessaires durant la mise en œuvre.

Néanmoins, le cadre partenarial, réunissant régulièrement les acteurs nationaux de l'éducation et les PTF sous la présidence du Secrétaire Général du Ministère de l'Education, a bien fonctionné et a favorisé un dialogue permanent sur la gestion des activités engagées et sur la recherche de solutions aux principaux problèmes qui apparaissaient au fur et à mesure de la mise en œuvre du PRODEC à travers les différents PISE. L'arrangement de l'Appui Budgétaire Sectoriel, qui a été utilisé pour financer les investissements importants des différents PISE, s'est révélé un mécanisme efficace pour coordonner les appuis des PTF au secteur de l'éducation. Les revues conjointes ont permis à la fois un suivi participatif et inclusif des actions opérationnelles sur le terrain et des prises de décisions consensuelles par les acteurs nationaux et les PTF.

La faiblesse du cadre partenarial a été qu'à un moment de la mise en œuvre du PRODEC, il a fonctionné comme étant dédié au seul sous-secteur de l'enseignement fondamental. La coopération intersectorielle et intra sectorielle « Education – Formation Professionnelle – Emploi - Enseignement Supérieur » n'a pas fonctionné à la hauteur des attentes. Les segments enseignements préscolaire et secondaire, éducation non formelle n'ont pas bénéficié d'appuis conséquents.

Les cadres de concertation, de coordination, de planification et de suivi/évaluation aux niveaux déconcentrés et décentralisés (CROCSAD, CLOCSAD et COCSAD) ont fonctionné beaucoup plus comme des cercles d'information que comme des espaces d'orientation, de pilotage, de planification/programmation, de coordination et de suivi de l'exécution des actions d'éducation et encore moins comme espaces de gestion des problèmes de l'éducation sur le terrain. En fait ces cadres de concertation et structures au niveau opérationnel ont manqué de ressources humaines compétentes pour assurer correctement les différentes responsabilités

de pilotage, de gestion, de programmation, de coordination et de suivi – évaluation.

1.5 Le financement

Le scénario chiffré sur lequel s'est appuyé le PRODEC reposait sur des objectifs très ambitieux, notamment en matière de scolarisation dans l'enseignement fondamental et au niveau de la gestion des flux. Au plan financier, également, les hypothèses de base étaient optimistes pour le financement national (taux de croissance économique élevé à long terme et accroissement significatif de la part des dépenses récurrentes d'éducation dans le budget de l'Etat), hypothèses qui ont été vérifiées. De même, les partenaires de l'Etat – nationaux et extérieurs – ont pu combler le déficit de l'ordre de 20% par rapport au financement public qui figurait dans le scénario initial.

L'évaluation a constaté, en premier lieu, un **manque de continuité** dans la présentation des informations financières sur l'exécution des trois phases du PISE. Entre 2001 et 2006, les données financières concernant le secteur de l'éducation figuraient dans la revue annuelle des dépenses publiques mais il était fort peu question du PISE dans ces revues. A partir de 2007, les données financières concernant l'exécution du Programme sont présentées dans un rapport annuel de suivi technique et financier publié par la CPS. A côté de ces deux publications, chaque année se déroule une revue des projets/programmes des départements en charge de l'éducation : de nombreuses informations y sont publiées concernant, en moyenne, une vingtaine de projets en cours d'exécution.

L'examen des informations disponibles a permis d'établir les constats suivants :

- **La mobilisation des ressources a été un succès** puisque celles-ci ont progressé bien au-delà de la hausse des prix.
- Cette mobilisation est en **premier lieu nationale** : (i) d'abord l'Etat à travers son budget dont la part consacrée à l'éducation est arrivée à un niveau sans égal dans la sous-région et (ii) ensuite les familles dont les contributions se sont accrues significativement, notamment en liaison avec le développement des établissements privés.
- L'accroissement des ressources est aussi dû pour une part non négligeable à **l'engagement des PTF**.
- Cette mobilisation sans précédent est à mettre à l'actif du PRODEC qui a permis de fédérer les volontés pour un développement continu du système éducatif au sein d'une vision cohérente.
- Il faut également saluer la **mise en place de l'aide budgétaire sectorielle** en 2006 qui a permis de faciliter la gestion des crédits extérieurs et de la rendre plus efficace du fait de la fongibilité de ceux-ci et en l'harmonisant avec celle des départements concernés. Elle doit cependant être revue car elle ne concerne à présent plus qu'un bailleur.
- Toutefois, cette évolution reste **fragile** pour plusieurs raisons :
    - Elle a reposé sur une croissance économique soutenue et une situation de paix qui ont permis à l'Etat de consacrer des sommes importantes à l'éducation. On a pu mesurer au cours des dernières années la fragilité de ces conditions.
    - Les PTF peuvent réagir brutalement en coupant de nombreux financements en cas d'évolution politique défavorable à leurs yeux comme ce fut le cas en

2012. Or, ces crédits sont vitaux pour poursuivre la voie vers la scolarisation primaire universelle.

- Par ailleurs, en matière de gestion des financements, **plusieurs difficultés**, signalées depuis longtemps, perdurent :
  - Un manque de données homogènes rétrospectives permettant de mettre en perspective les contributions des acteurs.
  - Un retard continuel dans la disponibilité des informations – plus d'un an en moyenne – ce qui nuit à la prise de décision adaptée à la situation. Elle est due, en premier lieu, au nombre important de parties prenantes qui ont souvent des procédures administratives et financières propres qu'il est parfois difficile de couler dans un format opérationnel.
- Il faut, enfin, insister sur un problème particulièrement important qui est celui de la **gestion des crédits transférés aux niveaux déconcentrés et décentralisés** : (i) retards dans la remontée des informations auprès des autorités de tutelle et (ii) erreurs qui accentuent ces retards, sont les difficultés signalées.

1.6 Les recommandations

1.6.1 Préparation du PRODEC 2

Pour la préparation d'un nouveau programme décennal, quatre recommandations sont faites :

1.6.1.1 Au plan institutionnel

Rattacher le Comité de pilotage, la Cellule technique nationale et les cellules techniques régionales à la **Primature*.***

1.6.1.2 Au plan technique

Les régions auront l'initiative pour l'éducation de base et seront associées à la CPS qui aura l'initiative pour le secondaire et le supérieur. Concrètement, elles devront être capables de planifier (modélisation) et de programmer (plan d'action) dans un cadre budgétaire fixé à l'avance. Pour ce faire, il est important de **former, aux niveaux décentralisé et déconcentré, des techniciens** et d'élaborer des outils permettant aux responsables régionaux de l'éducation de se prononcer en toute connaissance de cause sur le devenir du système éducatif à leur niveau, en cohérence avec les options nationales retenues.

1.6.1.3 Au plan financier

Veiller à réaliser un **équilibre** entre la nécessité de financer la progression de l'éducation de base et l'amélioration de la qualité et de la pertinence des enseignements et des formations aux niveaux post-fondamental.

1.6.1.4 Elaborer un chronogramme

Un **chronogramme** précis doit être élaboré dès à présent pour hiérarchiser et planifier les travaux à accomplir et un comité doit être nommé pour coordonner la préparation de ce nouveau plan décennal.

1.6.2 Opérationnalisation du PRODEC 2

Les recommandations se rapportent aux quatre domaines qui structurent la mise en œuvre de ce programme : scolarisations, qualité et pertinence, gestion et pilotage, financement. Ces recommandations sont listées ci-dessous sans commentaires.

1.6.2.1 Les scolarisations

- **Accélération de l'effort de scolarisation dans l'enseignement fondamental** en agissant à trois niveaux : accès, redoublement et abandon.
- **Redynamisation de l'éducation non formelle** à travers les CED en agissant à deux niveaux : création de passerelles avec le fondamental et la formation professionnelle, accréditation des acquisitions.
- **Poursuite de la réduction des disparités** à trois niveaux : régional, par zone de résidence et par genre.
- **Définition et application effective d'une régulation des flux** au niveau post-fondamental et, pour l'orientation, prise en compte des possibilités réelles d'emploi des sortants des différentes filières. Appuyer ceci par une campagne d'explication.

1.6.2.2 La qualité et la pertinence

Qualité

- **Généralisation du curriculum** avec un effort soutenu de communication, une expérimentation dans les ordres d'enseignement où il n'est pas appliqué et une généralisation progressive avec un suivi permanent.
- **Analyse prospective des besoins en enseignants formés** : formation initiale et continue, formation de formateurs, encadrement pédagogique permanent.
- **Motivation des enseignants contractuels** : intégration comme fonctionnaire, formation qualifiante permettant de bénéficier d'une rémunération correcte et d'un plan de carrière comme les autres enseignants à qualification identique.
- **Dans le secondaire**, deux types de mesures sont préconisés : (i) **recadrage de l'enseignement privé** afin qu'il respecte les clauses du contrat d'agrément et (ii) **réduction des redoublements**, en priorité dans l'enseignement général.
- **Dans le supérieur**, mise en œuvre d'un **plan réaliste** visant à améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants de l'Université de Bamako et à moderniser et accroître leurs outils de travail.
- **Création d'une inspection générale relayée par des inspections régionales.**
- **Poursuite de l'effort d'équipement en supports pédagogiques.**
- Mise en place d'une politique nationale dynamique de soutien à l'édition de livres, notamment dans les langues nationales.
- **Elaboration d'un système d'évaluation des performances des élèves** conforme au curriculum avec intégration de ce système dans le curriculum de l'enseignement normal et formation continue à ce système des enseignants en place.

Pertinence

- **Mise en place de passerelles** entre les divers ordres et types d'enseignement et, en premier lieu, entre le non formel (CED) et la formation professionnelle.

- **Développement et pérennisation des relations entre le système éducatif et son environnement** économique et social par (i) une véritable articulation entre offre de formation et besoins en main-d'œuvre, (ii) une définition des filières porteuses et des besoins de formation et de certification, (iii) la mise en place d'un soutien financier de la formation professionnelle par le secteur productif et (iv) une réelle autonomie des établissements de formation professionnelle dans les relations avec leur environnement.
- **Redynamisation de l'éducation non formelle** par la mise en place d'un système d'accréditation des acquisitions pour un accès plus facile aux métiers.

1.6.2.3 La gestion et le pilotage

- **Affectation de nouvelles ressources humaines et financières aux collectivités territoriales** pour leur permettre d'exercer les compétences transférées.
- **Redynamisation des CGS** par : (i) une formation à l'exercice de micro-planification / budgétisation, (ii) un renforcement du contrôle de gestion, (iii) l'élargissement des champs investis par ces comités à l'amélioration de la qualité, (iv) rendre fonctionnels les CGS qui ne le sont pas encore.
- **Rénovation significative de la carte scolaire.**
- **Amélioration de la coordination et de la concertation** par : (i) un renforcement des compétences et des moyens de fonctionnement des organes de coordination, prioritairement au niveau décentralisé, (ii) une redynamisation des instances nationales de concertation.
- **Amélioration du dialogue entre les acteurs concernés** : (i) collectivités territoriales et Etat, (ii) collectivités locales et parents d'élèves, (iii) structures partenaires de l'école (CGS et APE), (iv) administrations territoriales et services techniques déconcentrés.
- **Renforcement des compétences affectées à la gestion du Programme** aux niveaux décentralisé et déconcentré en élaborant un véritable plan de renforcement.

1.6.2.4 Le financement

- **Amélioration significative de la présentation des informations** publiées sur les coûts et le financement de l'éducation : (i) en faisant apparaître aussi les dépenses hors PISE, (ii) en mettant en évidence l'articulation entre dépenses totales, CDMT et PISE, (iii) en réduisant les écarts entre prévisions, dotations et exécution des ressources, (iv) en réduisant les délais constatés pour disposer des informations et (v) en constituant des séries financières homogènes mettant ainsi en perspective les efforts accomplis.
- **Redynamisation de l'ABS** par un nouveau dialogue Etat-PTF portant sur les points litigieux (rythme décaissements de fonds, retards dans l'exécution, etc.).
- **Amélioration de la transparence dans la passation et l'exécution des marchés** en créant, par exemple, un corps d'inspecteurs d'administration scolaire assermenté.

2 PREMIERE PARTIE : LE PRODEC : UNE MISE EN PLACE DIFFICILE

Le PRODEC a commencé d'être élaboré dès 1996 et fut adopté en mai 1998 avec un horizon (2008) qui a été repoussé pour répondre à la fois aux objectifs de l'Education pour tous et à ceux du Millénaire. Son élaboration a été caractérisée par une démarche participative impliquant tous les acteurs de l'éducation.

En 1999, fut adoptée la loi d'Orientation relative à l'éducation qui reprenait de nombreux points figurant dans le PRODEC, légitimant ainsi la politique éducative de celui-ci articulée autour de 11 axes prioritaires avec, en tête, l'éducation de base suivie de l'enseignement professionnel adapté aux besoins de l'économie.

Ce programme a fixé de nombreux objectifs à atteindre, généralement très ambitieux, en particulier celui concernant le taux brut de scolarisation dans le premier cycle de l'enseignement fondamental : 95% en 2010. L'opérationnalisation a été conçue à l'aide d'un programme d'investissement (PISE) lancé en 2001 et comprenant trois phases.

Le PRODEC s'est inscrit par ailleurs dans le cadre de la politique de décentralisation adoptée par la 3ème République qui a choisi d'accorder un rôle important aux collectivités territoriales et aux communautés pour réformer le système éducatif en corrigeant les dysfonctionnements constatés.

L'analyse de ce programme a montré que l'on pouvait distinguer six caractéristiques à son propos :

- L'approche participative lors de son élaboration
- L'approche programme avec une projection à dix ans
- L'approche systémique prenant en charge l'ensemble du secteur éducatif
- La restructuration institutionnelle du département de l'Education nationale
- La refondation des curricula
- Un projet pour une société plus démocratique, décentralisée et solidaire.

Au plan institutionnel, le PRODEC disposait d'un Comité de pilotage et d'une Cellule technique mais, suite à l'intégration de nombreux membres de celle-ci dans

l'administration centrale du ministère de l'Education nationale, ce programme n'eut plus à sa tête les cadres qui lui auraient permis de vaincre plus facilement les difficultés à venir. La réussite des réformes visées par le PRODEC nécessitait en effet des changements de mentalité, d'attitude et de comportement.

De plus, le pilotage du PRODEC fut handicapé par plusieurs facteurs dont les plus importants furent :

- L'absence de stratégie et d'outils de suivi-évaluation du travail des services déconcentrés.
- L'absence d'un système d'information technique et financier permettant de suivre la déconcentration effective des crédits.
- La faible redevabilité des services déconcentrés / décentralisés et leur inertie.
- L'insuffisance de compétences des ressources humaines chargées de la gestion des collectivités décentralisées.
- L'absence d'un temps d'arrêt à mi-parcours pour réfléchir en profondeur aux causes des échecs dans l'atteinte des résultats. Le Forum Nationale sur l'Education de 2008 a bien été une réponse au besoin de changer le cours de l'évolution mais, pour lui, le PRODEC n'était plus vraiment une référence.

En outre, des instances nationales et locales de pilotage ont été définies mais n'ont pas toujours été fonctionnelles, surtout au niveau local ; aussi, faute de pilotage efficace, il y eut un décalage considérable entre orientations et pratiques dans la mise en œuvre du PRODEC. A cela il faut ajouter l'existence de résistances, voire d'oppositions plus ou moins ouvertes vis-à-vis du PRODEC en général ou de certaines de ses options fondamentales comme, par exemple, la mise en place du curriculum ou encore le recrutement des directeurs de CAP par voie de concours.

Enfin, on soulignera l'absence de stratégie et de structure de communication pour ce programme, situation en grande partie liée à la disparition du comité de pilotage tel que défini au départ. Ce défaut de communication a été visible dans la mise en place du curriculum à base de langues nationales, réforme qui n'a pas été précédée d'une campagne de communication en direction des parents d'élèves.

2.1 Historique, contexte et caractéristiques du PRODEC

2.1.1 Historique

Dès les premières années de son indépendance, le Mali s'est engagé résolument sur la voie de la scolarisation universelle. Cet engagement s'est concrétisé pour la première fois à travers la réforme de son système éducatif en 1962 qui visait une éducation de qualité pour tous les enfants maliens et à moindres coûts. Cette première réforme a enregistré d'importants succès dans son évolution mais également des difficultés. Plusieurs séminaires (1964, 1968, 1978, 1989) ont tenté d'y apporter des correctifs et des réajustements sans remettre en cause le fondement de la réforme.

L'engagement du Gouvernement du Mali pour la scolarisation universelle fut réaffirmé à la suite de la Conférence Mondiale de l'Education de Jomtien en 1990 et à la faveur de l'Education Pour Tous (EPT) et des Objectifs du millénaire pour 2015. Pour concrétiser de nouveau cet engagement, il procéda tout d'abord à un

diagnostic rigoureux de son système éducatif qui révéla de grandes insuffisances dans la politique, les stratégies, les ressources et les performances. A l'époque, le système éducatif malien était caractérisé par :

- des taux faibles d'inscription et de scolarisation à tous les niveaux (taux cachant des disparités régionales, entre zones urbaines et rurales et entre genres) ;
- un rendement interne et externe bas ;
- une articulation des cycles et une cohérence interne déséquilibrées ;
- des coûts trop élevés ;
- des contraintes institutionnelles bloquant le développement du système.

Les résultats de ce diagnostic firent ressortir la nécessité de bâtir une école réformée, rénovée et, surtout, refondée dans son ensemble.

A partir de 1996, le gouvernement du Mali entama alors un processus de refondation de son système éducatif. Avec l'appui de ses Partenaires Techniques et Financiers (PTF) il élabora et valida un Programme Décennal de Développement de l'Education (PRODEC) qui fut adopté le 13 mai 1998 pour l'horizon 2008 mais réajusté jusqu'en 2010 pour répondre à la fois aux objectifs de l'Education pour Tous (EPT) en 2015 et aux objectifs du Millénaire.

Le Programme Décennal de Développement de l'Education a été élaboré à travers une démarche participative privilégiant la concertation et le dialogue avec tous les acteurs de l'éducation. Il a été conçu et mis en œuvre afin qu'au-delà de l'objectif de scolarisation universelle, il contribue à la réduction de la pauvreté et, partant, au développement durable.

Le PRODEC constitue un cadre unique de référence pour le Ministère de l'Education Nationale et pour l'ensemble des Partenaires Techniques et Financiers.

En décembre 1999, la Loi N° 099–046 du 28 décembre 1999 portant Loi d'Orientation sur l'éducation fut adoptée pour fixer les grandes orientations de la politique nationale dans le domaine de l'éducation et de la formation. Cette loi précise d'abord les définitions des concepts liés à l'éducation et utilisés dans le PRODEC et présente ensuite les principes régissant ce programme ainsi que les objectifs, les droits et obligations dans le système éducatif, l'organisation de ce système (ordres et types d'enseignement), les modalités de financement et de gestion de l'éducation, les modalités d'évaluation de l'éducation et, enfin, les dispositions transitoires et finales.

Il convient de mettre en exergue cinq articles de cette Loi d'Orientation de l'éducation. Il s'agit tout d'abord de l'article 2 (Titre 1 : Des dispositions générales) qui stipule que « L'éducation est une priorité nationale. Le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des apprenants et en tenant compte des objectifs de développement et des valeurs socioculturelles du Mali. Il contribue à l'égalité des chances ».

Il s'agit ensuite de l'article 10 (Chapitre 2 : Des principes) qui déclare que « L'enseignement est dispensé dans la langue officielle et dans les langues nationales. Les modalités d'utilisation des langues nationales et étrangères dans l'enseignement sont fixées par arrêtés des ministres en charge de l'Education ».

Il s'agit aussi de l'article 11 (Chapitre 3 : Des objectifs) qui énonce que « Le système éducatif malien a pour finalité de former un citoyen patriote et bâtisseur

d'une société démocratique, un acteur de développement profondément ancré dans sa culture et ouvert à la civilisation universelle, maîtrisant les savoir–faire populaires et apte à intégrer les connaissances et compétences liées aux progrès scientifiques et techniques et à la technologie moderne ».

Il s'agit enfin des articles 22 et 23 relatifs aux droits, devoirs et obligation des enseignants. L'article 22 déclare que « Les enseignants sont les principaux responsables des activités pédagogiques des élèves et étudiants. Ils ont le devoir d'assurer l'éducation, l'enseignement et l'évaluation conformément aux objectifs définis par les programmes officiels et dans le respect de l'objectivité scientifique et des obligations professionnelles et morales. Ils contribuent à la rénovation des programmes et méthodes pédagogiques et participent aux activités d'assistance pédagogique, de formation continue, de recherche, de production du matériel didactique et, plus généralement, à l'animation de la vie scolaire ».

L'article 23 établit que « Les enseignants ont droit à la formation et à l'encadrement ».

La Loi d'orientation légitime la politique éducative du PRODEC qui s'articule autour de 11 axes prioritaires:

1. une éducation de base de qualité pour tous ;
2. un enseignement professionnel adapté aux besoins de l'économie ;
3. un enseignement secondaire général et technique rénové et performant ;
4. un enseignement supérieur de qualité adapté aux besoins prioritaires et aux coûts maîtrisés ;
5. une utilisation des langues maternelles dans l'enseignement formel concomitamment avec le français ;
6. une politique du livre et du matériel didactique opérationnelle ;
7. une politique soutenue de formation des enseignants ;
8. un partenariat véritable autour de l'école ;
9. une restructuration et un ajustement institutionnel nécessaires à la refondation du système éducatif ;
10. une politique de communication centrée sur le dialogue et la concertation avec tous les partenaires ;
11. une politique de financement soutenue, rééquilibrée, rationnelle et s'inscrivant dans la décentralisation.

Les résultats attendus de ces différents axes sont les suivants :

1. l'amélioration de la qualité de l'enseignement des apprenants ;
2. la maîtrise des coûts de formation notamment dans le secondaire et le supérieur;
3. la correction du déséquilibre de scolarisation entre régions, entre zones urbaines et rurales, entre genres ;
4. l'amélioration de la gestion des flux au secondaire et au supérieur ;
5. l'utilisation des langues maternelles dans l'enseignement formel concomitamment avec le français ;
6. la responsabilisation des services régionaux et sous-régionaux par rapport aux prises de décision concernant leur circonscription ;
7. le renforcement de la capacité institutionnelle des structures déconcentrées chargées de la mise en œuvre ;

8. la répartition des coûts récurrents entre l'État, les collectivités et les communautés, notamment le financement de l'entretien des équipements et des locaux ;
9. la participation des communautés à la gestion de l'école ;
10. l'amélioration de la formation des formateurs ;
11. l'encouragement de la participation du secteur privé dans le financement de l'éducation.

Les objectifs assignés au PRODEC étaient entre autres les suivants :

Pour l'enseignement préscolaire :

- Porter le taux de préscolarisation de 1,53% en 1996 à 10% en l'an 2010.
- Améliorer la qualité de l'éducation préscolaire.

Pour l'enseignement fondamental :

- Atteindre au moins 95% de taux brut de scolarisation dans l'enseignement fondamental à l'an 2010 et réduire les disparités entre les régions, entre les villes et les campagnes et entre les genres.
- Améliorer la qualité de l'enseignement fondamental.

Pour l'éducation spéciale :

Porter le taux de scolarisation de 0,5% en 1996 à 5% en l'an 2010.

Pour le non formel :

- Permettre, durant les 10 ans, à 50% de jeunes déscolarisés et non scolarisés, âgés de 9 à 18 ans, d'accéder à un apprentissage minimum.
- Porter le taux d'alphabétisation des adultes de 23% en 1996 à 50% en l'an 2010 dont 40% pour les femmes (contre 7% en 1996).
- Améliorer les contenus des programmes d'apprentissage et d'alphabétisation.

Pour l'enseignement normal :

- Construire et équiper six (6) Instituts de Formation des Maîtres (IFM) d'ici à l'an 2003,
- Réviser les contenus de formation dans les IFM.

Pour l'enseignement professionnel :

- Créer 16 nouvelles structures de formation dans les 10 ans à venir.
- Redéfinir les filières, les contenus des programmes de formation et diversifier les cycles de formation en fonction des besoins de l'économie en qualification (6 mois à 4 ans) avec la participation étroite des employeurs.

Pour l'enseignement secondaire général :

- Recruter 2 059 enseignants d'ici 10 ans,
- Impliquer les compétences du milieu dans l'élaboration des programmes de formation.

Pour l'enseignement supérieur :

- Accroître et améliorer les capacités d'accueil de l'enseignement supérieur en fonction des besoins (demande économique) du marché et non de la demande sociale de formation,

- Adapter les curricula et les filières au contexte du marché de l'emploi.

Pour les langues maternelles :

Utilisation de ces langues dans l'enseignement formel concomitamment avec le français selon le schéma ci–après : (i) d'abord comme médium en 1ère année et 2ème année, (ii) ensuite comme média en 3ème année et 4ème année avec égalité de temps horaire avec le français (50% - 50%), (iii) enfin comme matière d'enseignement depuis la 5ème année jusqu'au niveau de tous les autres ordres d'enseignement. La stratégie consistera, entre autres, à former les enseignants en conséquence et à soutenir l'introduction des langues nationales par un programme de communication.

Pour le livre et le matériel didactique :

Les objectifs fixés sont : a) un livre de lecture en langue maternelle et un guide du maître en 1ère et 2ème années, b) deux livres par élève (un pour la langue maternelle et le français) pour les 3ème et 4ème années, c) quatre livres par élève en 5ème et 6ème années et quatre guides par maître, d) faciliter à tout élève l'acquisition du matériel didactique dans les délais et à des prix convenables.

Pour la formation des enseignants :

Recruter 2 450 enseignants nouveaux par an au fondamental, 1 419 formateurs pour l'enseignement professionnel et 2 059 pour l'enseignement secondaire général et technique, b) Rendre la formation initiale rapprochée et beaucoup plus pratique.

Pour le partenariat autour de l'école :

Mettre en synergie toutes les potentialités pour le développement de l'école (l'Etat, les collectivités territoriales, les communautés).

Pour l'ajustement institutionnel :

- Procéder à une délégation conséquente des pouvoirs aux structures déconcentrées de l'éducation,
- Mettre en place des mécanismes et des instruments de suivi, d'évaluation et de réorientation des activités du programme.

Pour la communication :

Centrée sur le dialogue et la concertation avec tous les partenaires : contribuer à la réussite du programme décennal par l'information, la communication et la mobilisation autour de lui.

Pour le financement :

- Réallouer des ressources importantes du budget d'Etat en faveur de l'éducation,
- Etablir des contrats de financement de l'éducation entre l'Etat, les collectivités décentralisées, les communautés, les ONG et le privé,
- Redéfinir les critères d'attribution des bourses au niveau du supérieur afin de réduire le pourcentage de boursiers de 95% en 1996 à 46% après 10 ans,
- Elaborer et signer avec le privé des conventions assorties d'obligation de résultats pédagogiques et de tenue de comptabilité régulière,
- Valoriser le statut social et moral de l'enseignant.

Pour opérationnaliser le PRODEC, le Gouvernement du Mali, avec l'appui de ses partenaires, a élaboré un Programme d'Investissement pour le Secteur de l'Education (PISE) dont le lancement a eu lieu en septembre 2001. Le PISE comprend trois phases dont la première, initialement prévue pour quatre ans (de 2001 à 2004), a été prorogée d'un an en incluant 2005 et a été caractérisée par l'émergence d'une nouvelle culture organisationnelle et la mise en route de la décentralisation de l'éducation ; une deuxième phase de trois (03) ans allant initialement de 2006 à 2008, fut également prorogée d'un an en incluant 2009 et permit le renforcement des acquis de la 1ere phase ; enfin, une troisième phase, initialement prévue pour trois (03) ans de 2008 à 2010, a été finalement exécutée durant la période 2010-2013 et a occasionné l'accélération de la mise en œuvre de la décentralisation de l'éducation se traduisant par un transfert massif de ressources financières aux collectivités territoriales.

2.1.2 Contexte et caractéristiques du PRODEC

Le Programme Décennal de Développement de l'Education s'inscrit dans la politique de décentralisation adoptée par la 3ème République en vue de réaliser son option d'édification d'une société démocratique, solidaire et juste.

2.1.2.1 Contexte politique

La Constitution du Mali établit en son article 8 que « Tout citoyen a droit à l'instruction. L'enseignement public est obligatoire, gratuit et laïc. L'enseignement privé est reconnu et s'exerce dans les conditions définies par la loi ».

La 3èmeRépublique, en optant pour une école démocratique dans un contexte décentralisé, a choisi clairement d'accorder une importance capitale au rôle et à la place des collectivités décentralisées et des communautés pour refonder son système éducatif. Mais, pour que les collectivités territoriales et les communautés acceptent de gérer l'école sur les plans financier, social et intellectuel, il faut au préalable que l'école soit intégrée à leur environnement socio–culturel, qu'elle soit conforme à leurs aspirations et réponde à leurs besoins de développement, bref que les collectivités territoriales et les communautés s'approprient l'école et que l'école fasse partie de leur vie de tous les jours.

En fait, pour réussir une gestion décentralisée de l'éducation, il faut reconnaître l'importance des facteurs suivants:

- la complémentarité des rôles des différents partenaires ;
- la redéfinition des rôles ;
- la décentralisation technique des activités éducatives.

Le PRODEC repose sur deux options fondamentales qui sont :

- l'adaptation du système, par sa rénovation et son adéquation avec le contexte de démocratisation et de décentralisation dans un cadre de partenariat véritable ;
- la correction des disfonctionnements du secteur, en trouvant des solutions aux insuffisances, en préservant les acquis positifs et en veillant à la pérennité du programme.

2.1.2.2 Caractéristiques du PRODEC

Ce programme se caractérise par six marques essentielles :

La première caractéristique du PRODEC est l'approche participative qui a présidé à son élaboration du début jusqu'à la fin. Cette dynamique participative était à double flux c'est-à-dire entretenant à la fois une synergie de réflexion et d'action à l'intérieur du pays, entre les différentes institutions maliennes et entre les institutions maliennes et les partenaires techniques et financiers de l'extérieur. A l'interne, l'élaboration du PRODEC n'a pas mobilisé uniquement le département de l'éducation ; il a concerné aussi les départements de l'emploi et de la formation professionnelle, de l'agriculture, des finances, des industries, la société civile, les communautés à la base, les populations. C'est pourquoi la structure chargée de la coordination de son élaboration était rattachée à la Primature.

La deuxième caractéristique qui ressort du PROEC est l'approche programme qui a orienté son élaboration. Le PRODEC offrit au Mali l'occasion de rompre avec la pratique du cadre étroit des projets successifs en matière d'éducation pour s'engager sur un horizon de dix ans avec des actions plus vastes, plus intégrées, plus cohérentes et plus aptes à satisfaire les besoins de développement du pays. Cette projection sur dix ans exigeait pour la mise en œuvre, à la fois rigueur, flexibilité et ajustements et ces ajustements devront être identifiés et facilités par la recherche qui sera permanente et accompagnera la mise en œuvre.

La troisième caractéristique est sans conteste l'approche systémique interne au PRODEC en ce sens qu'il prend en charge le système éducatif dans sa globalité en tenant compte, d'une part des articulations entre les trois ordres d'enseignement et, d'autre part, des articulations avec le département chargé de la formation professionnelle en vue de favoriser la création d'emplois.

La quatrième caractéristique est la restructuration institutionnelle du département de l'éducation nationale avec, entre autres, la mise en place d'une structure pour accompagner la décentralisation. Il y a bien eu des programmes décennaux de l'éducation dans certains pays voisins du Mali à la même époque (Burkina Faso, Niger, Sénégal). Mais la particularité du PRODEC du Mali est qu'il a permis l'effectivité de la décentralisation de l'éducation avec le transfert à la fois des compétences et des ressources de l'Etat aux Collectivités Territoriales afin qu'elles jouent pleinement leurs rôles en matière d'éducation.

La cinquième caractéristique est la refondation des curricula en vue de centrer le système éducatif sur les besoins individuels des apprenants et aider chacun à recevoir une éducation adaptée à sa propre vie et à sa propre communauté. Le PRODEC recommande que le curriculum soit élaboré selon une approche participative. Ainsi, toutes les couches socioprofessionnelles sont parties prenantes dans le processus d'élaboration du curriculum et précisément pour la formulation des compétences à faire acquérir aux apprenants. Le nouveau curriculum prévoit des compétences disciplinaires, transversales et de vie.

Enfin, la sixième caractéristique, la caractéristique fondamentale, c'est que le PRODEC est plus qu'une vision : c'est un projet de société. Le PRODEC voulait d'une part, promouvoir une société plus démocratique et décentralisée, une société plus solidaire et plus juste dans laquelle les droits humains et les libertés individuelles seraient respectés et, d'autre part, faciliter l'émergence d'un pays moderne construit avec la participation volontaire et qualitative de tous les citoyens maliens ; des citoyens dignes et conscients de leurs responsabilités.

Le PRODEC était un esprit et une lettre dont la concrétisation devait s'effectuer à travers des mises en œuvre programmatiques bien détaillées, bien cohérentes et rigoureusement exécutées.

Le PRODEC émanait d'une volonté politique fortement affichée et assumée et son élaboration a bénéficié du soutien politique au plus haut niveau de l'Etat.

2.2 Le pilotage du PRODEC

2.2.1 Le pilotage en général

Par décret n°98-211/PM-RM du 25 juin 1998, le Gouvernement du Mali a créé un Comité de Pilotage du PRODEC (dont les partenaires techniques et financiers étaient membres) qui devait œuvrer à l'appropriation du contenu du PRODEC par l'ensemble des acteurs bénéficiaires. Des réunions périodiques de haut niveau internes au secteur (conseils de cabinet, élargi ou non) étaient organisées ainsi que des rencontres réunissant les responsables nationaux (directeurs, conseillers) pour mener des réflexions et prendre des décisions. Le Comité de Pilotage était habilité à proposer au Gouvernement des ajustements et orientations nécessaires. Le Comité de Pilotage était censé avoir des structures régionales.

Il disposait au niveau national d'une Cellule Technique dont les missions étaient l'impulsion, le suivi, la coordination de la mise en œuvre des composantes du programme, le contrôle de la cohérence des actions, des rapports et principales activités. Cette cellule avait également un rôle de préparation des équipes à la mise en œuvre et à la régionalisation des plans d'action et du modèle de simulation.

Néanmoins, très tôt, les membres de la Cellule Technique qui animaient le Comité de Pilotage du PRODEC furent affectés dans les structures centrales du Ministère de l'Education suite à la restructuration du département. Dès lors, le pilotage général du PRODEC ne fut plus assuré par un organe spécifique au niveau central et, ainsi, il n'y eut plus de leadership politique affirmé portant le PRODEC. La principale raison évoquée à l'époque pour justifier l'affectation des agents de l'ex-Cellule Technique dans des structures centrales du département était qu'ils pourraient ainsi mieux expliquer le PRODEC aux autres personnels et catalyser l'effectivité des réformes car ayant participé à l'élaboration du programme.

Cependant, la disparition de la Cellule Technique et, partant, du Comité de Pilotage dont le fonctionnement était capital pour une meilleure réussite de la mise en œuvre du programme a soulevé des interrogations auxquelles on n'avait peut-être pas bien réfléchi à l'époque. Ces questions sont les suivantes :

- Les membres de l'ex–Cellule Technique du Comité de Pilotage étant devenus personnels du Ministère de l'Education, avaient- ils la marge de manœuvre nécessaire pour rendre possible l'appropriation du contenu du PRODEC par l'ensemble des acteurs de l'éducation ?
- Détenaient–ils le pouvoir de décision nécessaire?
- N'était–il pas vain de penser que des agents hiérarchiquement dépendants du ministre pouvaient à eux seuls engager des réformes majeures susceptibles de provoquer le changement indispensable souhaité ?
- Quand les membres de l'ex-Cellule Technique sont devenus de « simples » agents du Ministère de l'Education, qui a assuré désormais les missions du Comité de Pilotage ?

Par ailleurs, la réussite des réformes visées par le PRODEC nécessitait de la part de tous les acteurs à la fois une conviction, un changement de mentalité, un changement d'attitude et un changement de comportement ; c'est-à-dire un abandon total, une rupture radicale avec les anciennes habitudes, bref une révolution des mentalités et des pratiques.

Il fallait d'abord être convaincu que, d'une part, la réussite du PRODEC était gage du développement humain durable du Mali pour de meilleures conditions de vie, de démocratie, de solidarité, de justice entre Maliens et entre les peuples et, d'autre part, que chacun était un acteur important dans l'atteinte des objectifs du PRODEC.

Le changement de mentalité exigeait d'arborer une mentalité de responsabilité et de redevabilité vis–à-vis de l'engagement à faciliter une participation entière et active de chaque citoyen malien, à la vie de la société et à la vie de la nation.

Le changement d'attitude exigeait une attitude favorable aux innovations, un abandon des habitudes et un abandon de la conviction de l'infaillibilité des certitudes, c'est-à-dire l'acceptation du changement.

Le changement de comportement impliquait l'application rigoureuse des innovations exigées par le PRODEC.

Les membres de l'ex-Cellule Technique du Comité de Pilotage du PRODEC déployés dans les directions centrales disposaient–ils de l'autorité suffisante pour insuffler à tous les acteurs de l'école les changements indispensables ?

Pour réussir le changement, il fallait à la fois agir sur l'homme (par la formation – l'information) et sur la structure. Le PRODEC n'a pas suffisamment agi sur l'homme : toutes les actions sur l'homme ont été biaisées par le jeu des acteurs qu'on n'a jamais pu réguler (exemples d'actions biaisées : la formation initiale et continue des enseignants, la gestion des enseignants, l'application du curriculum en langues nationales, l'édition et l'utilisation des manuels scolaires en langues nationales, l'orientation des élèves dans les établissements privés, la gestion des fonds ADARS et des fonds des cantines scolaires, la qualité des enseignements dans les établissements, etc.).

Néanmoins grâce aux appuis budgétaires sectoriels, la déconcentration financière fut réalisée mais les outils pour la suivre ainsi que les ressources humaines, l'encadrement des services déconcentrés furent insuffisants. Petit à petit, les services gérèrent d'importantes ressources financières et acquirent une autonomie assez forte au point de ne plus rendre compte avec la rigueur souhaitée de leurs décisions et de l'utilisation des ressources du secteur. Toutes choses qui accentuèrent la distanciation des AE et des CAP vis-à-vis des services centraux responsables hiérarchiques des opérations et des résultats à atteindre.

Le pilotage du PRODEC fut en outre fortement handicapé par les facteurs suivants :

- l'absence de stratégie et d'outil de suivi-évaluation du travail des services déconcentrés, du travail et de l'exercice effectif des missions qui leurs sont attribuées ;
- l'absence d'une structure de recherche dédiée à l'accompagnement de la mise en œuvre en vue d'identifier et de faciliter au fur et à mesure les ajustements nécessaires ;

- l'absence de système d'information technique et financier permettant de suivre la déconcentration effective des crédits, les opérations et les financements internes mobilisés par les CT et leurs partenaires (ONG, projets des PTF) ;
- la faible redevabilité des services déconcentrés et la lenteur quand il s'agit de traduire des décisions nationales en actes concrets ou de rapporter des données, des analyses et des informations aux directions techniques centrales par la voie hiérarchique ; de ce fait, les décideurs centraux sont restés le plus souvent sans information suffisante pour piloter les réformes institutionnelles du secteur de l'éducation ;
- l'insuffisance de compétences des ressources humaines chargées de gérer les collectivités territoriales ;
- la dynamique « apprentissage » : en effet le PRODEC était la première expérience aussi bien pour les concepteurs maliens et les autres acteurs nationaux que pour les partenaires techniques et financiers de mettre en œuvre un programme d'une durée de dix ans. Par ailleurs le PRODEC était un projet de société dont la réussite exigeait de tous les acteurs, nationaux aussi bien que PTF, une rupture radicale avec les habitudes jusqu'alors pratiquées en matière de gestion d'actions de développement et de collaboration. Les cadres du Ministère de l'éducation devaient rompre avec les anciennes habitudes de gestion technique et administrative des projets d'éducation. Les services déconcentrés de l'éducation ainsi que les collectivités territoriales devaient épouser une nouvelle mentalité et un nouvel esprit de collaboration. Les partenaires techniques et financiers devaient être plus souples dans les modalités de déblocage des ressources financières nécessaires à l'exécution correcte des activités planifiées. Enfin, l'ensemble des acteurs devait être à la fois attentif, d'une part au processus d'installation des changements de mentalité, d'attitudes et de comportements et, d'autre part, à l'obtention de résultats. Aucun des acteurs n'avait une expérience avérée en matière de gestion et de conduite de changements liés aux mentalité, aux attitudes, aux comportements, aux pratiques pédagogiques, à l'esprit de collaboration, à l'exercice d'importantes responsabilités en matière de gestion administrative du personnel enseignant et en matière de gestion d'importantes ressources financières au bénéfice exclusif de la réussite du nouveau programme qu'était le PRODEC.
- la non observation, durant le parcours des dix à treize ans au-delà des revues conjointes et des évaluations des différents PISE, d'un temps d'arrêt à mi-parcours pour réfléchir en profondeur sur le pourquoi de la faible atteinte des résultats qui étaient prévus dans les documents de conception validés du PRODEC. Ce temps d'arrêt de réflexion et de débat national aurait permis de découvrir ce qu'il fallait faire concrètement pour que les choses marchent, quels réglages opérer afin de réussir les options fondamentales et majeures du PRODEC. Bien sûr qu'il y a eu le Forum national sur l'éducation en 2008 qui en lui-même était la révélation d'un malaise et d'un besoin de changer le cours des évènements. Mais le Forum ne s'est pas suffisamment appuyé ou inspiré du PRODEC et ne s'est pas non plus interrogé sérieusement sur les causes des difficultés de mise en oeuvre des options fondamentales, en l'occurrence :
    - la faible application du curriculum dans le fondamental et la désaffection des parents d'élèves ;

- les mauvais rapports de collaboration entre services déconcentrés et collectivités territoriales ;
- le transfert tardif des ressources financières aux collectivités ;
- l'insuffisance de manuels scolaires et de matériels didactiques pour les enseignants ;
- la formation initiale des élèves-maîtres déconnectée du curriculum appliqué à l'école fondamentale ;
- les liaisons systémiques entre le ministère de l'éducation et le ministère chargé de l'emploi, surtout en ce qui concerne la formation pré-professionnelle des finalistes CED ;
- les faibles liaisons systémiques entre le ministère de l'éducation et le ministère chargé de l'enseignement supérieur ;
- la mauvaise gestion des enseignants ;
- l'insuffisante réduction des disparités régionales et de genre.

2.2.2 Le pilotage régional et local

Des instances régionales et locales de pilotage avaient été définies mais n'ont pas toujours été fonctionnelles. Les relations entre les services déconcentrés de l'éducation et les collectivités territoriales, ainsi que d'autres partenaires, se sont matérialisées dans d'autres organes et instances dont la vocation était plus générale. Il s'agit des CROCSAD, CLOCSAD et COCCSAD. Ces instances ont eu un fonctionnement assez lourd et n'ont pas pu piloter correctement l'exécution du PRODEC sur le terrain. Elles se sont réunies de façon irrégulière et, en dehors des constats pour déplorer certaines situations, elles n'ont pris aucune décision claire pour changer ou rectifier le cours des évènements. Les rares comptes rendus de leurs réunions qui existent ne mentionnent nulle part des décisions prises au sujet de l'application du curriculum ou au sujet de la pléthore d'enseignants dans les capitales régionales ou capitales de cercles et communes au détriment des villages.

En fait, les contacts entre les acteurs par l'entremise de ces organes, bien que nombreux, ont été rarement formalisés et, de plus, ces organes n'ont pas disposé d'un tableau de bord comprenant des indicateurs permettant de suivre les opérations et les financements exécutés par les différents acteurs régionaux, locaux et communaux.

2.2.3 Avantages du Pilotage

Il est avéré depuis fort longtemps[1] qu'au sein de toute institution, les acteurs développent toujours des stratégies pour contourner les règles et principes de l'institution en fonction uniquement de leurs intérêts et de leurs enjeux interpersonnels au détriment de la rationalité. Les stratégies consistent soit à chercher à saisir les opportunités et avantages de l'institution, soit à chercher à échapper aux contraintes. Il faut alors un pouvoir qui veille, régule et repousse toutes les tentatives de perversion et de distorsion de l'organisation. Le Comité de

[1] Cf Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG dans L'Acteur et le système- Les Contraintes de l'action collective, 2014

Pilotage du PRODEC aurait pu assurer ce rôle de régulation et de défense des intérêts du programme.

Une organisation comme le PRODEC, visant d'importantes réformes, doit être comprise comme un champ de coopération et d'interdépendance entre acteurs avec des intérêts pouvant être contradictoires. Dans ce cas, cette coopération et cette interdépendance incontournables entre acteurs sociaux poursuivant des objectifs divers, doivent être redéfinies et résolues en vue de l'amélioration des résultats. Le Comité de Pilotage du PRODEC aurait pu disposer de l'autorité et des capacités nécessaires pour déconstruire les jeux structurés et contradictoires des différents acteurs de l'école à tous les niveaux, en fonction de ce qui convenait au PRODEC.

Dans la mise en œuvre du PRODEC, les acteurs ont été confrontés aux contraintes de changements nécessaires à faire par chacun et tous, individuellement et collectivement (changement de mentalités, d'habitudes et de pratiques) pour se conformer aux orientations et à l'esprit des réformes envisagées par ce programme. Une structure permanente de recherche était prévue pour identifier les ajustements nécessaires ainsi que leur faisabilité. L'existence du Comité de Pilotage aurait certainement facilité la création et le fonctionnement de cette structure de recherche. Ainsi, les contraintes de mise en œuvre auraient été identifiées à temps au niveau des pratiques et les ajustements nécessaires apportés également en temps utile.

Il était prévu également que, chaque année, l'équipe de mise en œuvre du PRODEC devait soumettre à l'Assemblée Nationale un rapport d'activité. Le Comité de Pilotage aurait pu assurer la rédaction de ce rapport et faciliter ainsi une adhésion politique et populaire au PRODEC.

2.2.4 Inconvénients du manque de pilotage

Une action sociale sans pouvoir de régulation des jeux, stratégies et enjeux des acteurs, est vouée à une réussite insuffisante. Les faibles performances enregistrées dans la mise en œuvre du PRODEC, notamment en ce qui concerne la qualité de l'éducation, sont dans une large mesure imputables à l'inexistence d'un Comité de Pilotage, qui aurait indiqué une orientation claire aux différents acteurs et apporté les correctifs nécessaires aux prises de positions contradictoires et négatives ainsi qu'aux pratiques irrationnelles et contreproductives. Une des pratiques à indexer ici est le recrutement, la gestion et le déploiement des directeurs de CAP. Ces derniers constituent un maillon important dans l'administration scolaire car ils s'occupent du suivi-appui-conseil de proximité des enseignants. La qualité des enseignements et, partant, l'acquisition des connaissances par les élèves dépendent en grande partie de ces personnels. De ce fait, ils doivent être mis dans de bonnes conditions de travail et par-dessus tout, leur recrutement, gestion et déploiement doivent être traités à partir de critères rigoureux de compétences professionnelles et de probité morale. Malheureusement, durant les treize ans de mise en œuvre du PRODEC, ce personnel a régulièrement été recruté et déployé sur des critères qui obéissaient à d'autres logiques aux antipodes de la compétence professionnelle et la probité morale. Un Comité de Pilotage autonome aurait sûrement limité ce genre de dérives essentiellement contreproductives pour l'atteinte des objectifs du PRODEC.

Faute de pilotage Il y a eu un décalage considérable entre orientations et intentions, orientations et pratiques dans la mise en œuvre du PRODEC.

La disparition du Comité de Pilotage sans aucune structure de substitution a fortement compromis la réussite du PRODEC.

L'absence de stratégie et de structure de communication pour le PRODEC

Dans le document de Politique éducative, il était prévu de mettre en place une structure centrale de communication comportant des structures régionales et locales et qui développerait des stratégies efficaces permettant de diffuser la bonne information auprès des publics tout au long de la mise en œuvre du programme. La diffusion de la bonne information était considérée comme indispensable pour obtenir l'adhésion des publics aux différents volets et réformes proposés par le PRODEC. Cette structure devrait être liée au Comité de Pilotage.

Malheureusement, le Comité de Pilotage ayant disparu, son bras stratégique qu'était la communication n'a pas non plus fonctionné. Or, lors de l'élaboration du PRODEC, une communication efficace avait été pratiquée auprès de toutes les couches socio-culturelles du pays en vue de connaître leurs préoccupations et de proposer une école nouvelle qui réponde à leurs besoins et à leurs aspirations.

L'absence de Comité de Pilotage et par voie de conséquence de sa structure de communication ont eu pour inconvénients le manque de stratégies performantes dans les réformes importantes portées par le PRODEC. C'est ainsi que le curriculum de l'enseignement fondamental, à base de langues nationales, proposé par la loi d'orientation éducative et constituant une réforme majeure dans le PRODEC, n'a pas du tout obtenu l'adhésion des populations quand bien même il est communément reconnu que le bilinguisme fonctionnel développe considérablement les capacités de compréhension de l'enfant et facilite l'acquisition des connaissances instrumentales telles que la lecture, l'écriture et le calcul. L'introduction du curriculum à base de langues nationales n'a pas été précédée d'une campagne de communication – explication auprès des parents d'élèves

L'absence d'une structure pérenne de communication durant la mise en œuvre du PRODEC a induit des effets assez dommageables car la réussite d'une innovation exige qu'elle soit portée par des agents autonomes, coopératifs, conscients de leurs responsabilités et qui acceptent de les assumer. Une telle prise de conscience et une telle coopération nécessitent une stratégie de communication pertinente et efficace, toutes choses ayant manqué au PRODEC lors du processus de sa mise en œuvre.

3 DEUXIEME PARTIE: LES SCOLARISATIONS

L'axe référentiel du PRODEC est clairement résumé par l'objectif : « Un village, une école et/ou un CED ». C'est affirmer la priorité accordée à l'éducation de base, y compris le non formel qui connaîtra un développement quantitatif avant de décroître au profit de l'enseignement fondamental.

A la fin des années 90, la souscription du Mali aux recommandations de la Conférence de Jomtien s'est traduite par la fixation d'un objectif chiffré pour la scolarisation primaire universelle : un taux brut de scolarisation de 95% en 2010. Ce taux était extrêmement ambitieux et devait dynamiser les acteurs du système éducatif.

En réalité, (i) au plan technique, il s'agissait d'un taux assez approximatif puisque regroupant plusieurs cohortes d'élèves et les rapportant à une population scolarisable estimée avec une marge d'erreur non négligeable ; (ii) au plan géographique, la situation des régions était très diversifiée de même qu'existait une réelle coupure rural/urbain en matière de scolarisation des enfants.

Des efforts considérables vont être faits pendant de nombreuses années et dans l'ensemble du pays pour construire et équiper des écoles et pour former et recruter des maîtres. Cela sera rendu possible par des actions dans trois directions : (i) par un effort spectaculaire du Gouvernement pour consacrer une part croissante et substantielle de son budget à l'éducation, (ii) par un engagement significatif des PTF en matière d'investissement et (iii) par la mise en place d'un dispositif institutionnel mieux adapté au pilotage et à la gestion de flux financiers importants en liaison avec le développement de la déconcentration/décentralisation.

Après plus de dix ans de mise en œuvre du PRODEC, on peut constater que les résultats en matière de scolarisation sont mitigés :

- La priorité à la scolarisation primaire universelle a été hissée et maintenue à un niveau élevé.
- Les effectifs ont cru spectaculairement à tous les niveaux d'enseignement.
- L'écart entre filles et garçons s'est nettement réduit dans l'enseignement fondamental.
- Les écarts entre régions ont amorcé une réduction.

- Mais la régulation des flux à l'entrée du secondaire et du supérieur n'a pas été faite.
- Et il en est de même pour la répartition des nouveaux inscrits dans ces deux niveaux entre filières courtes et professionnelles d'un côté et filières longues et générales, de l'autre côté.

Ces deux derniers points devront être enfin pris à bras le corps dans le PRODEC 2 et ce, de manière prioritaire.

3.1 Atteindre l'éducation pour tous

La priorité à l'éducation de base a été affirmée en la positionnant en tête de la liste des 11 axes prioritaires et en rappelant que cette éducation est la priorité du PRODEC.

L'éducation de base est beaucoup plus large que l'enseignement primaire pris en compte dans de nombreux pays pour mesurer la progression vers l'éducation pour tous. Elle comprend six composantes : l'éducation préscolaire, l'enseignement fondamental, l'enseignement spécial, l'alphabétisation fonctionnelle, les centres d'éducation pour le développement et les centres d'apprentissage.

Pour chacune de ces composantes de l'éducation de base, des objectifs chiffrés ont été affichés, généralement pour 2008 (voir tableau 1.1) avec une séparation entre les deux cycles du fondamental malgré sa restructuration en un bloc de 9 ans qui constitue le minimum éducatif pour ne pas retomber dans l'analphabétisme et disposer des connaissances et des aptitudes permettant à l'élève soit de s'insérer plus facilement dans la vie active, s'il s'arrête, soit de poursuivre ses études.

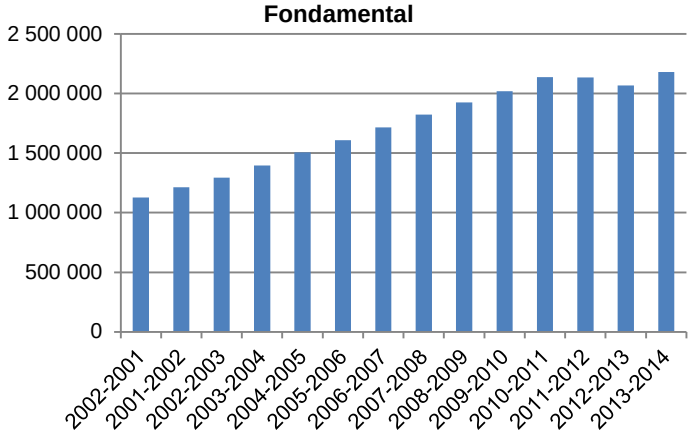
Cette priorité a été relayée dans toutes les prévisions qui ont eu lieu depuis le démarrage du PRODEC sans que le périmètre de cette éducation de base soit remis en cause. On peut donc considérer que c'est un acquis positif du PRODEC.

3.1.1 Bilan des actions réalisées en faveur de la scolarisation primaire universelle

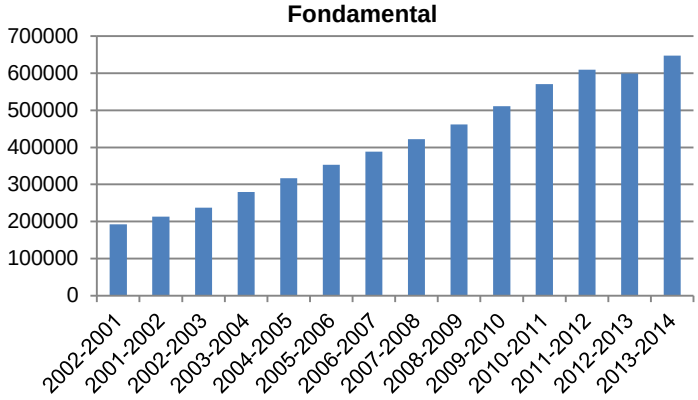
3.1.1.1 Le fondamental

L'aspect le plus spectaculaire est la croissance des effectifs dans les deux cycles du fondamental et plus particulièrement dans le 2ème cycle ainsi que le montrent les deux graphiques ci-dessous. Dans les deux cas, on a pu cependant observer un tassement après 2010-11 en liaison avec les problèmes de sécurité que les régions du Nord ont connus et qui ont entraîné, notamment, des phénomènes de non scolarisation et de déplacements vers des pays limitrophes. Les données disponibles pour 2013-14 montrent que les effectifs repartent à la hausse.

Graph. 1.1 : Effectifs totaux 1er cycle Fondamental

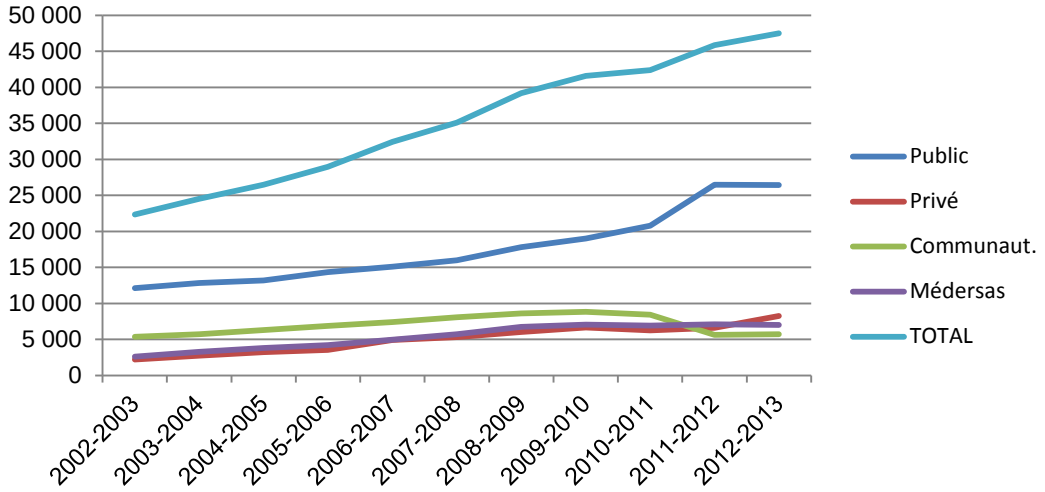


Graph. 1.2 : Effectifs totaux 2è cycle Fondamental

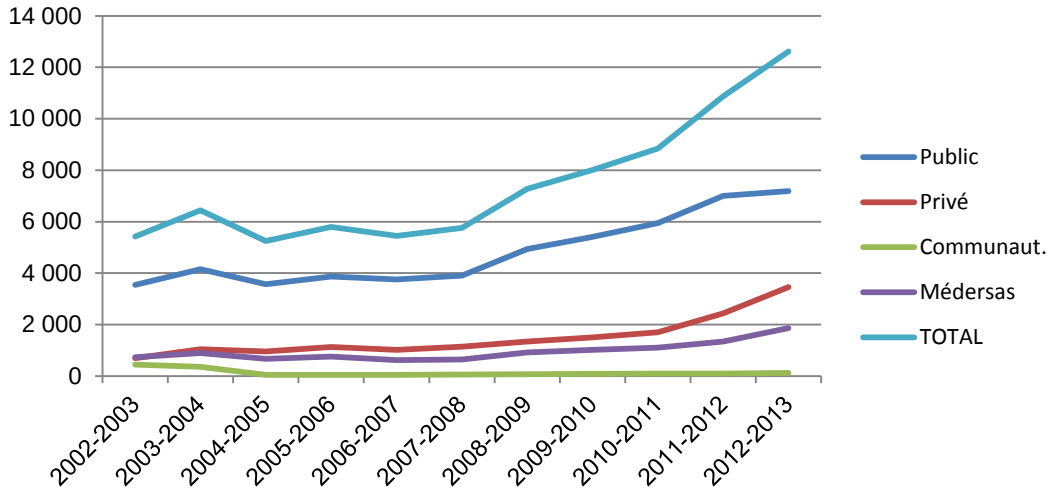


Cet accroissement a nécessité la construction de nombreuses salles de classe, en particulier dans les écoles non publiques : privées, communautaires et médersas. Ceci a été favorisé par la mise en place, dès 1994, d'un dispositif juridique permettant la création et l'extension des structures éducatives privées. Le PRODEC a bénéficié de ces dispositions. Le graphique I.3 montre l'évolution du nombre de salles de classe dans les deux cycles. La croissance récente spectaculaire du nombre d'écoles publiques s'explique en partie par la transformation d'écoles communautaires en écoles publiques et non pas seulement par la construction de nouvelles écoles.

Graph. 1.3 : Evolution du total des salles de classe 1er cycle



Graph. 1.4 : Evolution du total des salles de classe 2ème cycle



Le nombre des maîtres tenant effectivement une classe s'est lui aussi fortement accru et même à un rythme supérieur à celui des effectifs puisque le rapport élèves/maître s'est amélioré considérablement dans le 1er cycle (de 57 à 41) et plus modestement dans le 2ème cycle (de 35 à 31).

3.1.1.2 Le préscolaire

Ce sous-secteur a connu, lui aussi, une croissance importante de ses effectifs totaux qui ont évolué ainsi :

2002-03 : 29 200

2004-05 : 38 019

2007-08 : 61 476

2012-13 : 83 194

Actuellement, la répartition des élèves selon le statut de l'établissement est assez équilibrée :

Public :	28%
Privé :	40%
Communautaire :	32%

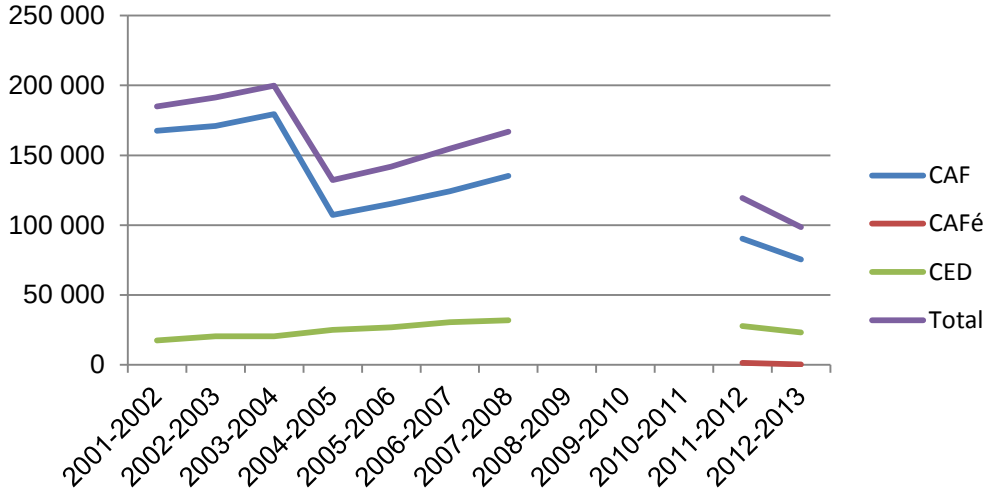
En matière d'encadrement, des établissements de formation d'éducateurs ont été créés il y a seulement quelques années. Ils accueillent une centaine de nouveaux élèves-éducateurs chaque année.

3.1.1.3 CAF, CAFé, CED

L'alphabétisation fonctionnelle connaît une chute impressionnante de ses effectifs

La lente progression des CED a été interrompue vers 2010.

Graphique 1.5 : CAF, CAFé et CED : Evolution des effectifs



3.1.1.4 L'éducation spéciale

Environ dix mille enfants sont pris en charge dans une vingtaine d'établissements avec l'appui d'ONG.

L'Etat n'a pas consacré les moyens prévus à ces « enfants à besoins éducatifs spéciaux » comme indiqué dans le PRODEC.

3.1.2 Analyse des stratégies mises en œuvre

Cette analyse ne portera que sur l'enseignement fondamental, la situation de l'enseignement secondaire étant analysée dans le chapitre suivant.

Pertinence

L'effort en faveur de la scolarisation primaire universelle était nécessaire pour que le Mali puisse appuyer son développement sur une main-d'œuvre nationale dotée d'une formation suffisante : s'adapter à un rythme accéléré est la clé d'un développement durable et cela ne peut être fait sans une population de plus en plus formée et perméable aux innovations qui déstabilisent les situations acquises.

Efficacité

Les objectifs relatifs à la scolarisation dans l'éducation de base ont été très médiatisés, en particulier ceux concernant le 1er cycle du fondamental. Le tableau ci-dessous regroupe ces objectifs :

Tableau 1.1 : Objectifs quantitatifs du PRODEC en matière d'effectifs d'élèves dans l'éducation de base

Niveaux	Indicateurs	Bases		Objectifs	
		Année	Valeur	Année	Valeur
Préscolaire	Taux de préscolarisation	1996	1,53%	2008	10%
Fondamental 1er cycle	Taux brut de scolarisation : Global Dont filles	ND 1996	ND 34%	2010 2008	95% 70%
Fondamental 2ème cycle	Taux brut de scolarisation global			2008	75%
Education spéciale	Taux brut de scolarisation global	1996	0,5%	2008	5%
Education non formelle	Taux d'accession à un apprentissage minimum pour les jeunes déscolarisés et non scolarisés âgés de 9-15 ans			2008	50%
	Taux d'alphabétisation des adultes : Global Dont femmes	1996 1996	23% 7%	2008 2008	60% 40%

En fait, le degré d'atteinte des objectifs fixés au départ pour la scolarisation dans le 1er cycle a été décevant malgré une croissance sans précédent des effectifs. Il faut dire que la barre avait été fixée très haut, ce qui a conduit à des ajustements à la baisse de l'objectif initial et à des glissements temporels. Les objectifs fixés pour le TBS ont évolué ainsi :

- PRODEC (1998) …… 95% en 2010
- PISE II (2006) …… 90% en 2010
- PISE III (2009) …… 100% en 2020

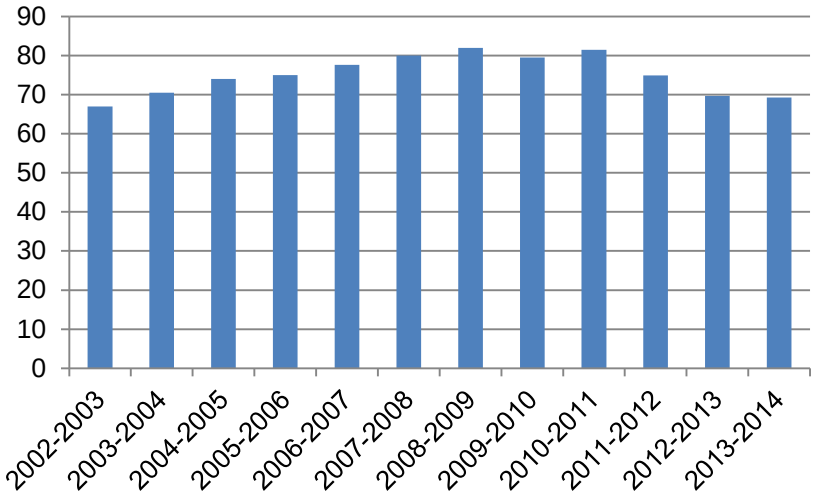
Ce report de la cible et sa modification sont un révélateur des difficultés rencontrées pour l'atteindre en précisant que 100% ne correspondent pas à la scolarisation primaire universelle lorsqu'il y a des redoublements et que des élèves d'âges très différents sont pris en compte.

Ce taux brut de scolarisation (TBS) au 1er cycle l'enseignement fondamental étant l'indicateur retenu pour mesurer la progression vers la scolarisation primaire universelle, c'est sur son évolution que va se focaliser l'attention. Outre la réduction de l'éducation de base au 1er cycle du fondamental pour les besoins de comparaison internationale, on soulignera l'imprécision de cet indicateur dont le principal avantage est qu'il est mesuré partout mais dont les inconvénients sont importants, les principaux étant le regroupement d'élèves appartenant à de

nombreuses cohortes au numérateur et les incertitudes relatives à la population scolarisable figurant au dénominateur.

Les TBS dans les deux cycles du fondamental ont, comme les effectifs, progressé avant de se stabiliser vers 2009, donc avant l'arrivée des problèmes sécuritaires. La baisse constatée à partir de 2011-12 s'explique par deux séries de causes : le développement de l'insécurité dans le Nord et la prise en compte d'une population scolarisable sensiblement plus élevée suite à la publication du recensement de 2009.

Graphique 1.6 : Evolution du TBS au 1er cycle (%)

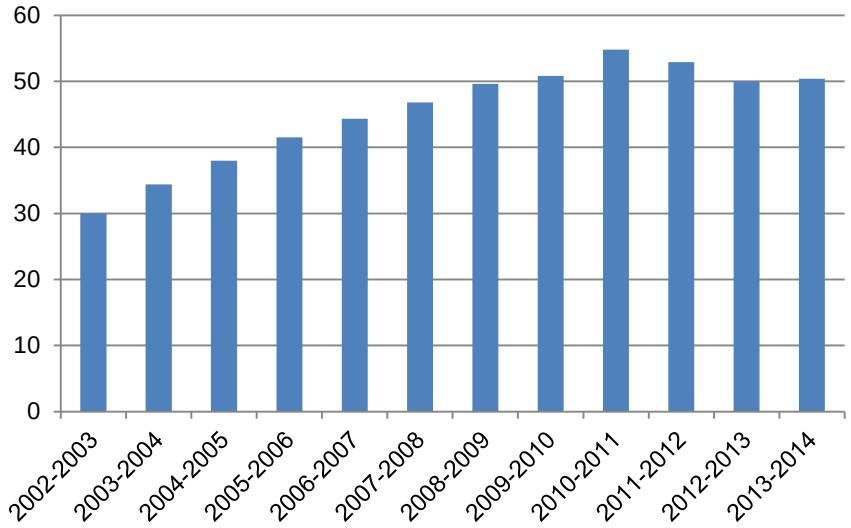


Afin d'améliorer cet indicateur, les stratégies éducatives mises en place se sont développées dans deux domaines complémentaires :

- Actions sur l'offre d'éducation en construisant de nombreuses écoles publiques et en formant rapidement des enseignants. De manière complémentaire, des actions en faveur de la construction d'écoles non publiques (privées, communautaires et médersas) ont permis de suppléer à la progression insuffisante – bien que spectaculaire – des capacités d'accueil publiques. D'un autre côté, des classes manquantes ont été ajoutées à des écoles incomplètes et des classes multigrades ont été développées lorsque les effectifs étaient faibles. Le réseau des écoles s'est donc densifié, se rapprochant ainsi des populations.
- Actions sur la demande d'éducation, notamment à travers le développement des cantines, la réduction des frais de scolarité et la fourniture de manuels.

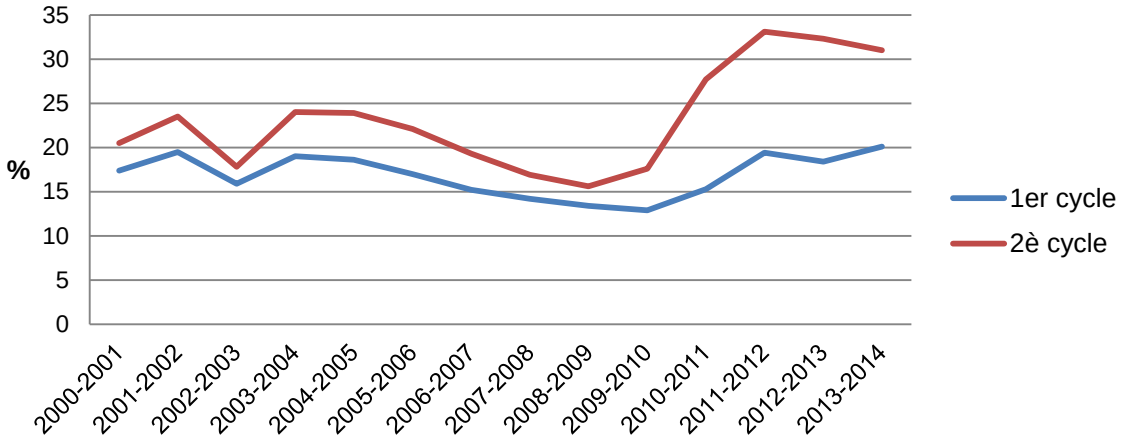
Ces stratégies ont connu des limites puisque le taux brut d'accès, après une progression encourageante, a stagné avant de régresser – en partie pour les mêmes causes que celles mentionnées à propos du TBS.

Graphique 1.7 : Evolution du TBS au 2è cycle (%)



D'un autre côté, la lutte contre le redoublement au fondamental a été un échec puisqu'après avoir diminué, le % moyen de redoublants dans les classes a progressé à partir de 2009 pour atteindre le niveau de départ dans le 1er cycle et des niveaux difficilement justifiables dans le 2ème cycle ainsi que le montre le graphique ci-dessous établi pour une période légèrement plus longue que celle couverte par le PRODEC.

Graphique 1.8 : Evolution du % moyen de redoublants



Cette lutte contre le redoublement est importante car de nombreux travaux empiriques ont montré que ce dernier favorisait l'abandon. Cet abandon est considérable, notamment dans le 1er cycle, et il peut être appréhendé au moyen du taux de rétention dans le cycle. Les calculs, en partie réalisés par nos soins, sont regroupés dans le tableau suivant :

Tableau 1.2 : Evolution du taux de rétention longitudinale dans le 1er cycle du fondamental

Niveau	Indicateur	2003-04	2006-07	2009-10	2012-13
1er cycle	Taux de rétention dans le cycle	75%	81%	76%	65%
	Dont garçons Dont filles		85% 76%	77% 75%	77% 54%

Au total, on constate que les objectifs trop ambitieux attribués à l'éducation de base n'ont pas été atteints.

Efficience

Elle peut être mesurée à deux niveaux : les constructions et les personnels.

Les coûts des constructions scolaires, des réhabilitations et du mobilier : la croissance des besoins a permis de faire baisser les coûts à partir du moment où le nombre d'entreprises adjudicataires a significativement progressé, entraînant une plus forte concurrence et la production de séries plus grandes. En fait, d'autres éléments ont pu faire remonter les coûts unitaires lorsque, par exemple, une meilleure qualité était exigée. Tout dépend, en fait, des spécifications imposées par le bailleur qui finance ces constructions en appliquant ses normes. Les comparaisons temporelles ne sont donc pas aisées.

Au niveau des coûts en personnel, le recrutement d'enseignants moins qualifiés a pu entraîner une baisse du coût moyen d'un enseignant mais celle-ci a été compensée par l'amélioration du taux d'encadrement : le ratio élèves/maître a diminué de près de 30% en douze ans.

Enfin, la baisse du redoublement est un moyen de libérer des places dans les classes. C'est un levier important.

Il est donc difficile de se prononcer sur l'efficience.

Durabilité

L'effort considérable en termes d'effectifs scolarisés et de ressources mobilisées n'a pas, on l'a vu, permis d'atteindre les objectifs ambitieux fixés au départ. Pourtant, c'était une période que l'on peut qualifier de plus favorable à la scolarisation primaire que celle qui vient : il y avait une forte demande non satisfaite, surtout dans les zones urbaines et, dès l'ouverture d'une salle de classe, celle-ci était assez facilement remplie. A présent, l'effort devra porter d'abord sur les zones rurales où l'habitat est plus dispersé avec des populations plus réticentes quant à l'envoi de leurs enfants à l'école. Le coût des stratégies à mettre en œuvre pour poursuivre la croissance observée dans le PRODEC sera sans doute plus élevé. Si la croissance économique observée se poursuit durant la mise en œuvre du PRODEC 2 et si la faveur dont bénéficie l'éducation se maintient, il devrait y avoir des fonds publics au moins aussi importants qu'actuellement pour le système éducatif.

Il reste cependant deux inconnues pour l'enseignement fondamental : (i) la part du budget de l'éducation accordée à ce niveau ne croîtra peut-être pas autant que ce qu'il faudrait pour atteindre la scolarisation primaire universelle à l'échéance fixée (2020 actuellement) car, s'il n'y a pas de régulation des flux à la sortie du

fondamental, le secondaire et le supérieur pourraient absorber une part plus grande des ressources publiques. (ii) La contribution des PTF, qui est stratégique pour les investissements, doit non seulement être maintenue mais encore accrue pour amplifier l'effort qui a été fait jusqu'ici.

Dans le préscolaire, les stratégies n'ont pas atteint les objectifs très ambitieux affichés en 1998 puisque le TB de préscolarisation était égal à 3,33% en 2012-13 contre 10% prévus en 2008. Les besoins énormes à satisfaire dans le 1er cycle expliquent que ce niveau ait mobilisé une partie significative des ressources disponibles.

3.1.3 Recommandations

De très nombreuses recommandations ont été faites pour améliorer la situation de l'éducation de base et, particulièrement, le premier cycle du fondamental. Il nous paraît inutile d'un dresser une nouvelle liste ici. On insistera cependant sur plusieurs points :

- Continuer l'effort en faveur de la scolarisation au 1er cycle en agissant dans deux directions complémentaires : (i) *l'accès en1ère année* par des stratégies adaptées en matière d'offre et de demande d'éducation, ce qui passe, notamment, par la gratuité effective pour les familles ; (ii) *le maintien des élèves* dans ce cycle en étant nettement plus directif sur la baisse des taux de redoublement avec un accompagnement pédagogique et en définissant une stratégie spécifique pour réduire les abandons.
- Renforcer significativement le dispositif de prise en charge des déscolarisés et des non scolarisés âgés en étudiant les situations vécues dans des pays comparables au Mali. En tout cas, l'instauration de passerelles avec le fondamental et la formation professionnelle ainsi que l'accréditation des formations dispensées seraient deux éléments favorables à une croissance des effectifs.
- On pourrait également étudier les conséquences d'un abaissement de l'âge légal d'entrée dans le 1er cycle. Ceci pourrait permettre de scolariser dans le cycle primaire des élèves situés en grande section du préscolaire – et donc d'alléger ce sous-secteur - et d'être plus en conformité avec l'âge réel d'entrée dans ce cycle.
- Etudier les économies potentielles possibles à tous les niveaux en commençant par le 1er cycle où l'on trouvera sans doute des gisements d'économies à exploiter, ce qui peut conduire à remettre en cause des situations favorables acquises.

3.2 La scolarisation au post-fondamental

Les niveaux post-fondamental – secondaire et supérieur – présentent deux caractéristiques fortes : une croissance des effectifs non régulée et une orientation des élèves/étudiants peu conforme aux besoins socio-économiques du pays. Ce deuxième aspect sera abordé dans la troisième partie où les questions d'insertion professionnelle sont traitées. On ne prendra en compte, ici, que la question de l'évolution des effectifs et de leur régulation.

3.2.1 Bilan des actions réalisées

Le secondaire

La croissance rapide des effectifs dans l'enseignement fondamental dès le début de la mise en œuvre du PRODEC s'est logiquement répercutée au niveau du secondaire et elle commence à se faire sentir dans l'enseignement supérieur treize ans après le lancement opérationnel du PRODEC. On peut donc affirmer que la scolarisation au niveau post-fondamental a été marquée par l'échec de la régulation des flux, mesure préconisée par le PRODEC.

En ce qui concerne l'enseignement secondaire et supérieur, les objectifs quantitatifs affichés par le PRODEC étaient les suivants :

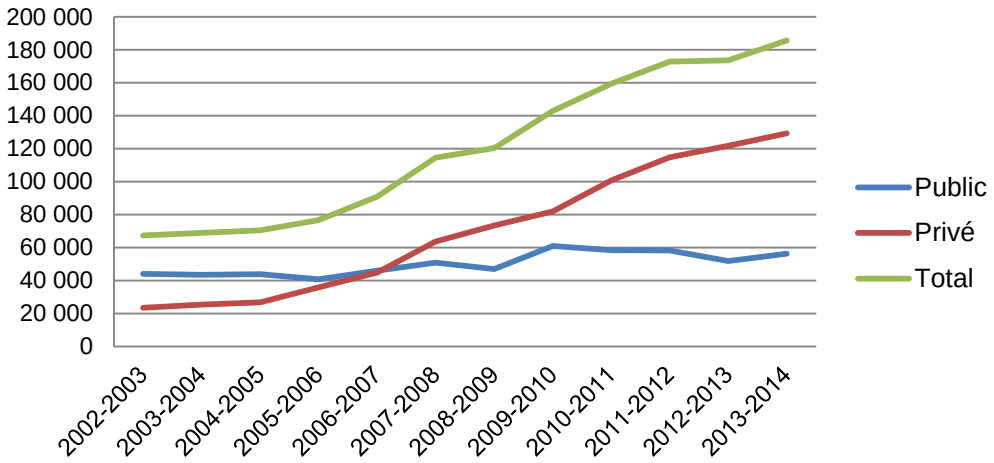
Tableau 2.1 : Objectifs quantitatifs du PRODEC en matière d'effectifs d'élèves/étudiants

Secondaire général et technique	Effectifs scolarisés : Total Dont filles En % des admis au DEF			2007-08 2007-08 2008	89 000 47 884 29%
Enseignement professionnel	Effectifs scolarisés : Total En % des admis au DEF		13 078	2008 2008	80 000 36%
Ensemble secondaire	En % des admis au DEF	1996	78%	2008	65%
Supérieur	Effectifs scolarisés : Total	1996-97	12 000	2007-08	31 000

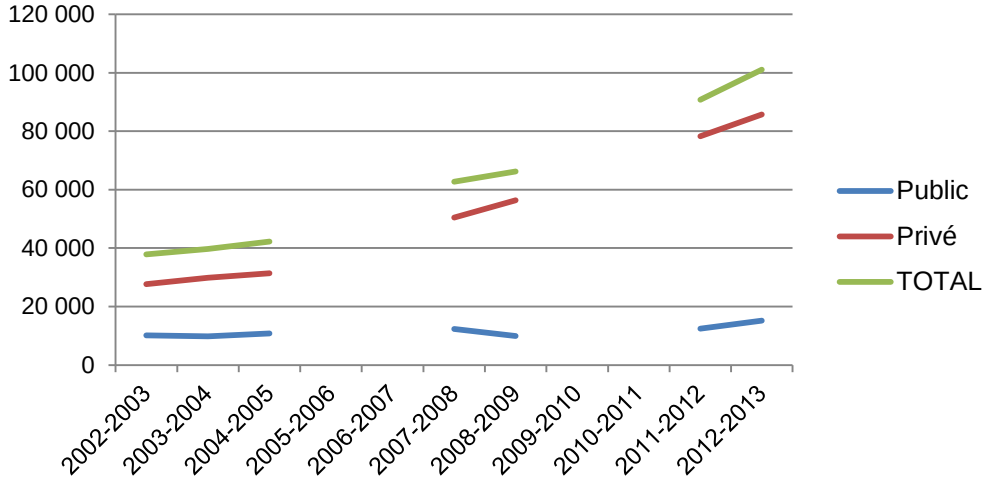
En réalité, la demande pour l'enseignement secondaire général a été très forte tout au long de la période analysée, les parents anticipant généralement des études supérieures pour leurs enfants et acceptant souvent les conditions de l'enseignement privé quand leurs enfants ne pouvaient pas être orientés vers des établissements agréés. La progression des établissements privés – subventionnés par l'Etat pour les élèves orientés vers ceux agréés – a été spectaculaire.

La croissance des effectifs a été particulièrement spectaculaire dans le secondaire général (x3) avec une prépondérance manifeste du secteur privé (x6). Dans le secondaire technique et professionnel, la croissance a été un peu moins forte (x2,5) avec cependant un triplement des effectifs dans l'enseignement privé dont le nombre d'établissements a quadruplé au cours des 8 dernières années pour atteindre près de 400 en fin de PRODEC (et même plus de 500 en 2013-14 !).

Graph. 2.1 : Evolution des effectifs d'élèves dans le secondaire général



Graph. 2.2 : Evolution des effectifs d'élèves dans le second. TP



L'objectif de régulation des flux à l'issue du DEF n'a donc pas pu être atteint. Les causes de cette situation ont bien été décrites dans l'étude sur la gestion des flux d'élèves dans le système éducatif malien (Cide, 2009) : causes démographiques, systémiques (l'accroissement au fondamental se propage au secondaire) et sociales (préférence non contrée pour les études générales et non scientifiques). L'orientation en direction du secondaire se traduit en fait par un placement des sortants diplômés de l'enseignement fondamental en fonction des places disponibles dans les établissements secondaires et non pas d'abord en direction des filières conduisant à des emplois recherchés par le développement du pays.

Le supérieur

Pour l'enseignement supérieur, l'orientation est en fait dictée par les filières choisies dans le secondaire général.

La croissance des effectifs a longtemps été absorbée par l'Université du Mali – devenue par la suite Université de Bamako qui elle-même a été éclatée en cinq

universités dont quatre à Bamako et une à Ségou et quelques grandes écoles publiques qui pratiquent une sélection à l'entrée. Les universités privées sont apparues en 2007-08 et l'on a vu parallèlement se développer de nombreuses grandes écoles privées dont le nombre atteint la centaine actuellement.

Les formations non scientifiques (Droit et Lettres) ont été choisies jusqu'ici par la majorité des nouveaux entrants malgré la faiblesse et parfois l'absence de débouchés pour les diplômés de ces filières. Les autorités universitaires n'ont pas les moyens juridiques permettant de limiter cet afflux.

3.2.2 Analyse de la stratégie

Pertinence

La stratégie officielle n'a pas été appliquée et cette absence d'application n'est pas pertinente.

Efficacité

Les objectifs, tant quantitatifs (nombre d'orientés) que qualitatifs (filières d'orientation) n'ont pas été atteints par crainte des réactions devant une sélection à l'entrée du secondaire. Il n'y a donc pas eu efficacité.

Efficience

L'afflux d'élèves et la sélectivité du baccalauréat ont provoqué un engorgement des établissements publics avec des effectifs encore gonflés par des taux de redoublement très élevés. Il y a là un gaspillage énorme de ressources qui pourraient être utilisées pour adapter le système éducatif aux réalités de son environnement.

Durabilité

Cette situation ne saurait durer en l'état tant la pression va monter avec les arrivées de cohortes toujours plus nombreuses en provenance du fondamental. Mais les capacités de résistance d'un système qui arrange beaucoup de monde sont élevées.

3.2.3 Recommandation

Une seule est faite : Poursuivre la régulation des flux qui vient de commencer à l'entrée du secondaire en termes qualitatifs (priorité donnée aux filières débouchant sur des emplois à pourvoir aux différents niveaux secondaires et supérieurs) et la compléter par une régulation globale en termes quantitatifs (nombre total d'admis dans les établissements publics et privés agréés).

3.3 La réduction des disparités

Dans les systèmes éducatifs, les disparités sont multiples. Au niveau des effectifs, elles caractérisent aussi bien l'accès à l'école que la progression dans les cursus. Elles concernent aussi les conditions d'enseignement : état des infrastructures, encadrement, temps scolaire, qualification des enseignants. On les rencontre enfin dans les résultats aux examens ou aux tests pratiqués périodiquement et qui rendent compte des acquisitions.

Par ailleurs, ces disparités se cumulent souvent dans des cercles vertueux (garçons urbains issus de familles aisées) ou vicieux (filles rurales issues de

familles pauvres). C'est dire l'importance de cette dimension dans l'évaluation d'un système éducatif. Dans les pages qui suivent, on essaiera (i) de mesurer comment ont évolué certaines disparités au cours de la mise en œuvre du PRODEC et (ii) de les relier à des stratégies pour en déduire l'efficacité de ces dernières.

Les disparités se mesurent concrètement à travers deux approches : (i) au plan quantitatif à travers l'accès et la rétention et (ii) au plan qualitatif à travers les acquisitions. On se limitera ici à une analyse quantitative. Dans le libellé des 11 axes prioritaires du PRODEC, la réduction des disparités n'est pas explicitée mais elle figure dans les présentations détaillées de plusieurs de ces axes.

Les disparités mesurées habituellement se situent à quatre niveaux : genre, régions, milieu de résidence (urbain/rural) et revenu. Les deux premières sont les mieux représentées dans les statistiques habituellement produites ; la troisième peut être appréhendée pour certains aspects (nombre d'élèves par genre, en milieu urbain ou rural) au sein de ces statistiques. Quant à la quatrième, elle nécessite de travailler à partir d'enquêtes sur les ménages et ne figurent pas, de ce fait, dans les statistiques éducatives mais sont présentées dans les RESEN de 2007 et de 2010.

3.3.1 Bref constat de certaines disparités

Ce constat sera fait à partir d'indicateurs tirés des annuaires statistiques disponibles ou reconstitués à partir des informations figurant dans ces annuaires. Seul l'enseignement fondamental est pris en considération ci-dessous.

3.3.1.1 Les disparités par genre au niveau national

Il y a globalement une très nette amélioration observable dans la scolarisation des filles, notamment dans le premier cycle du fondamental, niveau très important car il conditionne l'accès aux cycles supérieurs. Le tableau ci-dessous reprend l'évolution de quelques indicateurs concernant les disparités par genre dans l'enseignement fondamental.

Tableau 3.1 : Evolution de quelques disparités par genre dans le fondamental

Niveau	Indicateurs	2002-03	2005-06	2008-09	2010-11	2012-13
1er cycle fondamental	% filles dans les effectifs scolarisés	43	44	45	46	52
	TBS : indice de parité F/G	0,72	0,76	0,80	0,83	1,04
	TB accès : indice de parité F/G	0,80	0,82	0,83	0,86	1,06
	TB achèvement : ind. de parité F/G		0,65	0,73	0,78	1,04
2ème cycle fondamental	% filles dans les effectifs scolarisés	37	38	40	42	46
	TBS : indice de parité F/G	0,56	0,60	0,66	0,72	0,81
	TB accès : indice de parité F/G	0,56	0,61	0,68	0,73	0,86
	TB achèvement : ind. de parité F/G		0,55	0,62	0,68	0,74

3.3.1.2 Les disparités régionales

Les indicateurs habituellement utilisés pour décrire la situation scolaire dans les huit régions et le district de Bamako varient considérablement selon la région considérée et, bien souvent, dans le même sens : moindre scolarisation dans les régions du Nord. Le tableau ci-dessous résume l'évolution de plusieurs indicateurs.

Tableau 3.2 : Accès, rétention et achèvement dans le fondamental selon les régions

Niveaux	Indicateurs		2002-03	2005-06	2008-09	2010-11	2012-13
1er cycle fondamental	TBS	Moy. Nat. %	67	75	82	82	70
		Ratio Extr.	3,9	2,7		2,1	
	TB accès	Moy. Nat. %	61	74	78	75	57
		Ratio Extr.	2,5	1,9		1,8	
	TB achèvement	Moy. Nat. %			56	58	50
		Ratio Extr.				4,0	
2ème cycle fondamental	TBS	Moy. Nat. %	30	42	50	55	50
		Ratio Extr.	5,3	4,0		3,3	
	TB accès	Moy. Nat. %	31	37	48	46	41
		Ratio Extr.	3,8	2,8		2,8	
	TB achèvement	Moy. Nat. %			32	36	28
		Ratio Extr.				4,4	

Moy. Nat. : Moyenne nationale. Ratio Extr. : Ratio des deux régions en positions extrêmes.

Les cases vides correspondent à l'absence d'information.

3.3.1.3 Les disparités liées au milieu de résidence

On dispose en fait de peu d'informations publiées sur les disparités selon le milieu de résidence par suite de la difficulté de séparer les écoles selon le critère urbain/rural utilisé à cet effet. Deux types d'informations peuvent être tirées des documents statistiques : (i) la répartition des élèves entre milieux urbain et rural et (ii) un regroupement avec le genre des élèves : le % de filles scolarisées dans ces deux milieux. Le tableau ci-après montre une progression des deux indicateurs retenus pour chacun des cycles du fondamental.

Tableau 3.3 : Evolution de la part des effectifs scolarisés dans le fondamental situé dans des communes rurales

Niveaux	Indicateurs	2002-03	2005-06	2008-09	2010-11
1er cycle	% d'élèves scolarisés en milieu rural	66	68	69	70
	% de filles scolarisées en milieu rural	40	42	44	44

2ème cycle	% d'élèves scolarisés en milieu rural	44	51	56	56
	% de filles scolarisées en milieu rural	30	32	36	39

En résumé, dans le 1er cycle, les stratégies pour scolariser davantage d'élèves ont contribué à accroître progressivement la part des élèves scolarisés dans des communes rurales mais on est encore loin de la part de la population scolarisable rurale dans la population scolarisable totale (environ 80% au dernier recensement) et le rythme de rattrapage est très lent.

Dans le 2ème cycle, l'accroissement de la part des élèves scolarisés dans des communes rurales a été nettement plus élevé qu'au cycle précédent. Ici aussi, cette évolution doit être rapportée à la part de la population rurale âgée de 13-16 ans dans la population scolarisable totale relative à ce cycle (environ 75% au dernier recensement) : on est encore très loin de ce pourcentage.

La part des filles scolarisées en milieu rural est sensiblement inférieure à celle des garçons mais elle s'accroît dans les deux cycles. On est cependant encore très loin de la parité, notamment dans le 2ème cycle.

3.3.1.4 Les disparités liées au revenu des ménages

Les RESEN les intègrent dans leurs analyses de l'influence cumulée de plusieurs variables sur la scolarisation (distance de l'école, genre et niveau de vie des parents) tant au niveau de l'accès à l'école que du maintien dans le système scolaire.

Il apparaît, dans ces travaux, que le niveau de vie des parents est un facteur fortement discriminant de la scolarisation puisque cette variable agit positivement sur l'accès à l'école et sur l'achèvement des cycles jusqu'au supérieur. Elle se cumule souvent avec une urbanisation qui est aussi un facteur nettement discriminant positivement.

3.3.2 Analyse de la stratégie

Pertinence

Cette réduction est très pertinente car les inégalités se cumulent et s'accroissent avec la progression dans les niveaux d'enseignement. C'est une exigence d'équité.

Efficacité

Le bilan est varié selon le type de disparité :

- Pour le genre, le bilan est positif car l'indice de parité F/G a nettement progressé au cours de la mise en œuvre du PRODEC.
- Pour les régions, le bilan est plus mitigé mais reste positif car les ratios entre situations extrêmes ont diminué.
- Pour le milieu de résidence, le bilan fait apparaître une légère amélioration de la situation en milieu rural.
- Pour le revenu, il n'existe pas de stratégie pour réduire ce genre de disparité au sein du PRODEC. Les quelques mesures d'allègement des charges pour les

ménages les plus pauvres n'ont pas réduit significativement les handicaps qu'ils avaient par ailleurs pour progresser à l'intérieur du système éducatif.

Efficience

Les coûts unitaires sont supérieurs pour scolariser des enfants de milieu rural car la taille des classes est en général plus faible qu'en milieu urbain.

De toute façon, la réduction des inégalités sera coûteuse. Elle devra faire l'objet d'une priorité affichée si l'on veut les réduire de manière significative pour augmenter l'égalité des chances.

Durabilité

La réduction des disparités exige une mobilisation permanente car celles-ci se reconstituent vite.

La densité accrue d'établissements devrait consolider le mouvement vers une plus grande scolarisation des filles et dans les régions les plus défavorisées actuellement.

L'image de l'école est également importante et sa positivité n'est pas *a priori* garantie.

La scolarisation représente d'abord un coût pour les familles avec, en plus pour les défavorisés, un coût d'opportunité puisque les enfants peuvent effectuer des petits travaux qui rapportent un peu d'argent.

3.3.3 Recommandations

Elles sont faites dans trois directions :

- Instaurer une gratuité effective. Cela a déjà été dit, mais proposons de commencer par les zones rurales. Il s'agit alors d'une politique régionale.
- Développer des actions en direction des familles rurales et en direction des filles sous forme de plaidoyers mais aussi de mesures ayant prouvé leur efficacité.
- Elaborer un plan d'action spécifique dédié à la réduction des disparités régionales et liées au genre. Un tel plan serait articulé aux autres plans d'action mais le poids de ses stratégies et activités serait plus lourd : ces dernières ne seraient plus noyées au milieu de dizaines d'autres stratégies et de centaines d'activités.

4 TROISIEME PARTIE : LA QUALITE ET LA PERTINENCE DES FORMATIONS

Le premier objectif général du PRODEC est l'amélioration de la qualité de l'éducation par une politique de formation et de développement des curricula. L'importance de cet objectif est mesurable à travers les axes prioritaires du PRODEC : sept des onze axes portent directement sur des stratégies destinées à réaliser l'objectif qualité. Tous les PISE ont conduit des activités concourant à l'atteinte de cet objectif. Cependant, vers la fin du PISE II, le Gouvernement malien a fait le constat qu'en dépit des engagements politiques et financiers qui ont accompagné la première moitié du PRODEC, la qualité de l'éducation restait préoccupante.

Le Forum national sur l'éducation tenu en 2008 a été en soi un élément de stratégie très pertinent puisqu'il a donné lieu à une véritable catharsis de la part de tous les acteurs de l'éducation et très efficace au regard des 490 recommandations qui en sont sorties et qui ont concerné toutes les dimensions des problématiques sous-sectorielles analysées. Le cadre logique de ces recommandations a été publié en décembre 2009 et jette les bases d'une consolidation des actions du PRODEC. En même temps, son ampleur, son approche holistique et sa pertinence indiquent que ce cadre logique sera un document important pour l'élaboration d'un prochain programme de développement de l'éducation et de la formation.

Le PISE III aura bénéficié des résultats de ce forum. Il a été essentiellement orienté vers des investissements stratégiques devant conduire à améliorer de façon déterminante la qualité des enseignements et des apprentissages, de la formation et de l'insertion professionnelles. Il a fait suite à la Lettre de politique éducative de 2012 dans laquelle les priorités du Gouvernement de la République du Mali ont été ainsi définies :

- La priorité absolue est accordée à **la qualité de l'enseignement** et à l'éducation de base, particulièrement à l'enseignement fondamental. Ceci se traduit par : (i) la réduction du ratio élèves-maitre, (ii) l'amélioration de la

formation initiale et continue des enseignants, (iii) la mise à disposition et l'utilisation des manuels scolaires, (iv) la mise en œuvre du curriculum dans toutes les écoles du pays, (v) l'amélioration de la santé et de l'hygiène scolaires.

- la deuxième priorité du programme est **la Formation Professionnelle** (Formation professionnelle, formation technique et professionnelle, universités, grandes écoles, etc.) afin de :(i) réguler les flux, (ii) diversifier les offres, les méthodes, les contextes de formation, (iii) permettre une meilleure adéquation formation/emploi, tout en répondant aux attentes et à l'épanouissement du citoyen de demain

Ces orientations stratégiques ont fait l'objet de trente-huit mesures déclinées dans la Lettre de politique éducative en vue de leur mise en œuvre pour l'atteinte des résultats attendus par le Gouvernement et programmés dans le cadre logique du PISE III. Ces mesures devraient permettre de parvenir à une amélioration de la qualité des apprentissages des élèves tant du point de vue de la maîtrise des contenus enseignés que des compétences nécessaires à leur insertion professionnelle à la sortie des différents types de formation retenus dans la Loi d'Orientation de l'Education.

Une typologie relativement exhaustive des problèmes qui empêchent l'atteinte des objectifs de qualité et de pertinence de l'éducation malienne est disponible dans les documents de préparation du PRODEC et mieux encore dans le cadre logique des recommandations du Forum national sur l'éducation de 2008. Les principales catégories en sont les suivantes :

- l'insuffisance du temps réel d'apprentissage et des conditions de travail peu motivantes ;
- la faiblesse des effectifs et de la qualification professionnelle des enseignants ;
- la faiblesse de l'encadrement pédagogique à tous les niveaux ;
- les effectifs pléthoriques des classes ne favorisant pas le suivi rapproché des élèves et des étudiants ;
- la faiblesse du système d'évaluation des apprentissages ;
- une offre de formation professionnelle insuffisante dans tous les ordres d'enseignement ;
- une gestion insuffisante des flux notamment en faveur de l'apprentissage des métiers ;
- la faiblesse des acquis scolaires et des prérequis globalement insuffisants pour le passage d'un niveau à l'autre.

D'une façon globale, les leviers stratégiques utilisés pour améliorer la qualité et la pertinence de l'éducation ont été les suivants :

- le curriculum et les langues nationales en concomitance avec le français ;
- une augmentation des offres d'éducation à tous les niveaux en particulier dans l'enseignement technique et la formation professionnelle ;
- une politique et des stratégies de recrutement et de formation plus soutenues des personnels d'enseignement et d'encadrement ;
- la réforme des curricula dans tous les ordres d'enseignement ;
- la réforme des filières et des programmes de l'enseignement technique et de la formation professionnelle ;
- la réduction des effectifs par classe pour tendre vers les ratios conformes aux standards internationaux ;

- la réduction des redoublements ;
- la mise à disposition de manuels et d'équipements didactiques, en particulier pour l'enseignement scientifique ;
- la réduction des disparités et en particulier un engagement soutenu en faveur de la scolarisation des filles.

4.1 Le curriculum et les langues nationales

Objectifs du PRODEC : *Tous les élèves ont acquis des compétences conformément au curriculum.*

Le Programme Décennal se fixe comme objectif l'extension progressive de l'expérience actuelle d'utilisation des langues maternelles dans le système formel concomitamment avec le français à toutes les aires linguistiques.

La politique d'utilisation concomitante des langues maternelles et du français s'est fondée sur un multilinguisme fonctionnel comprenant la langue maternelle dominante des apprenants et la langue officielle.

Pour ce faire, le Programme s'est fixé les stratégies suivantes :

- élaborer la carte d'utilisation des langues nationales ;
- préparer du matériel didactique adéquat ;
- former les enseignants en conséquence ;
- soutenir leur introduction par un programme de communication.

4.1.1 Bilan des actions réalisées

Plusieurs activités entrant dans le cadre de l'élaboration de la carte d'utilisation des langues nationales ont été conduites. Les études linguistiques des chercheurs universitaires ont donné une base scientifique indispensable aux choix des bassins linguistiques, à l'instrumentation des langues actuellement en œuvre dans les différentes régions et à l'élaboration d'approches pédagogiques permettant notamment des passerelles entre les systèmes d'éducation formel et non formel. Les activités ont concerné aussi l'élaboration des documents pédagogiques par les services techniques de l'ancienne DNAFLA puis des directions techniques issues de la réorganisation de cette direction. Plus généralement, les actions conjuguées des spécialistes de l'Académie des Langues (ILAB puis AMALAN), du CNR-NF, de la DNEB puis de la DNE et de la DNENF ont permis au système éducatif de disposer d'un ensemble de documents servant de soutien aux apprentissages dans les écoles et dans le système non formel. L'objectif de création d'un environnement lettré est ainsi en cours de réalisation.

La généralisation du curriculum a été réalisée pour les 1ère et 2ème années du niveau 1 et 1ère année du niveau 2.

Les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la généralisation du curriculum ont été formés : formateurs du niveau central, formateurs régionaux et locaux, directeurs d'école, anciens et nouveaux maîtres.

La généralisation du curriculum est restée au stade de la première année du niveau 2 de l'enseignement fondamental. Jusque-là, il n'y a pas de curriculum pour le préscolaire, les CAFé et de bilinguisme de transfert dans les CAF.

Aucun établissement privé n'a expérimenté le curriculum comme il était prévu dans le programme. Au regard des effectifs d'élèves scolarisés dans le privé et en

particulier de ceux des élèves orientés par l'Etat, cette insuffisance est importante. Le curriculum de l'enseignement normal a fait l'objet d'une expérimentation qui n'a pas été évaluée. La généralisation du curriculum de formation des enseignants n'a donc pas été effective. L'élaboration d'un système pertinent d'évaluation des performances des élèves conforme au curriculum n'a pas non plus été faite.

4.1.2 Analyse de la stratégie

Pertinence

L'introduction du curriculum à base de langues nationales dans le système éducatif malien part d'une expérience longue et enrichissante de la pédagogie convergente et des langues nationales. Les différents acteurs, et en premier lieu les enseignants, ont positivement apprécié les acquis de cette expérimentation. Par ailleurs, cette réforme a été précédée de concertations très larges auprès de toutes les couches de la population et dans toutes les régions ; il en est ressorti une forte adhésion de la population au processus de la réforme. L'utilisation des langues nationales est une option politique forte qui s'appuie aussi sur des résultats scientifiques et les expériences des pays qui ont réussi leur émergence économique.

Efficacité

D'une manière générale, le curriculum pâtit d'une compréhension conceptuelle erronée auprès de nombreux acteurs de l'éducation à tous les niveaux. De cette mauvaise compréhension découle une perception globalement négative renforcée par les réalités de la mise en œuvre et la faiblesse des rendements internes qu'on lui impute.

Sur la compréhension erronée du curriculum

En dehors des personnels de l'éducation, le curriculum est compris la plupart du temps comme une approche se réduisant à faire apprendre des langues nationales aux enfants et à les utiliser comme médium d'enseignement. Les conséquences de cette compréhension erronée du curriculum sont renforcées et justifiées par plusieurs éléments :

- Les insuffisances du dispositif de mise en œuvre du curriculum portant notamment sur la formation des enseignants et des personnels d'encadrement, l'alignement entre programmes, activités d'apprentissages, ressources mobilisées et/ou développées et évaluation, la qualité des pratiques enseignantes, le niveau des acquis des élèves et, de façon plus expressive pour les parents, les résultats des examens de fin de cycle.
- Les réalités de la mise en œuvre sur le terrain et qui sont relatives à la disparité dans l'application du curriculum au sein d'un CAP, au sein d'une localité et au sein d'une même école à curriculum où évoluent des classes avec et sans le curriculum, des cohortes d'élèves qui, d'une année à l'autre, passent de l'approche du curriculum à l'enseignement classique. Cela a donné ou renforcé l'image d'un dispositif mal maîtrisé, d'une attitude négligente voire irresponsable des décideurs vis-à-vis de l'éducation des enfants.
- La gestion des enseignants et les pratiques enseignantes, les deux ensemble et sans être habituellement liées, contribuent à compromettre la réalisation des principaux indicateurs de qualité escomptés au regard des efforts fournis dans la cadre du PRODEC. Les communautés finissent par se faire une opinion

négative sur l'engagement des responsables et des enseignants en faveur de l'éducation et sur leur conviction dans la capacité du curriculum à conduire à la réussite des apprenants.

- La plupart des acteurs de l'éducation reconnaissent l'indispensable contribution des langues nationales et, d'une manière générale, de la culture nationale aux finalités de l'éducation telles que décrites dans la Loi d'Orientation de l'Education et à l'atteinte des objectifs du PRODEC. Ils répètent à l'envi qu'un pays ne se développe qu'à travers la valorisation de sa ou ses langues nationales. En même temps, l'insuffisance déplorée des résultats d'apprentissage se ramène généralement à celle des acquis des élèves en français. Le niveau des élèves dans les autres domaines définis dans le curriculum n'est pas interrogé, ni par les parents d'élèves ni par les enseignants. Cependant, les résultats des élèves aux examens de fin de cycle, jugés insuffisants, viennent renforcer leur conviction que le curriculum (et, pour beaucoup, l'utilisation des langues nationales) est responsable de l'insuffisance de l'efficacité interne et externe de l'éducation au Mali.

<u>Une appréciation globalement négative de la mise en œuvre du curriculum</u>

Qu'elles aient une bonne compréhension conceptuelle du curriculum et de son application ou les méconnaissent, les personnes interrogées ont une appréciation globalement négative, les premiers de sa mise en œuvre et des conditions réunies pour cela, les seconds du curriculum lui-même.

L'appréciation des personnes ayant une compréhension insuffisante du curriculum est d'une grande importance :

- d'abord parce qu'il s'agit généralement des parents d'élèves (à travers les APE notamment), des membres de CGS et même des élus des collectivités territoriales ; leur adhésion est essentielle aux objectifs de scolarisation universelle ;
- ensuite parce que l'analyse des motifs d'une telle défiance est essentielle à l'élaboration de solutions idoines et donc adaptées à chaque contexte régional ou local ;
- enfin parce qu'elle traduit clairement un déficit de réalisation d'un segment important du pilotage du PRODEC qui est le plan de communication.

L'appréciation des personnes ayant une bonne compréhension du curriculum est motivée surtout par l'insuffisance des ressources humaines et matérielles (dont pédagogiques et logistiques) pour la réussite des innovations, jugées porteuses mais exigeantes en termes de moyens. La promotion d'un environnement lettré et l'introduction progressive des langues nationales dans les actes et documents administratifs n'ont pas pu être réalisées au cours du PRODEC. Cela aurait pu constituer un soutien appréciable.

La conséquence est une défiance vis-à-vis du curriculum, voire un rejet chez ceux pour lesquels la conviction est installée que sont en train d'être formés des enfants qui ne pourront pas être aussi compétitifs que ceux des écoles classiques.

Un élément important de réflexion a été discuté à chaque rencontre : c'est le choix d'une ou de plusieurs langues nationales pour l'enseignement au fondamental. Plusieurs raisons ont été invoquées contre l'introduction de plusieurs langues nationales ; un argument a été le fait que le *bamanakan* est parlé par la plupart des populations maliennes et que l'adoption d'une seule langue n'empêcherait pas la

prise en compte de certaines exceptions régionales. Cette position est confortée par le fait que, dans plusieurs localités, les populations refusent l'enseignement de leur propre langue en faveur du *bamanankan* au point d'enlever leurs élèves d'une école à curriculum pour une autre. Mais les questions de cohésion nationale, la valorisation de toutes les langues nationales et la nécessaire expression de toute la culture malienne ont aussi été des arguments solides contre la mise en avant d'une seule langue nationale.

En définitive, introduction des langues nationales a pâti de l'absence d'un programme de communication comme prévu dans la stratégie du PRODEC. Aux consultations nationales qui ont précédé la réforme, a suivi un déficit de communication entre le département et les populations.

Au niveau de l'ESG, la dernière phase du PRODEC a été marquée par l'élaboration et la mise en œuvre d'un nouveau curriculum avec de nouveaux programmes en 10ème, 11ème et 12ème années conformément aux recommandations du Forum national de 2008 et à la Lettre de politique éducative de 2010. Des entretiens conduits avec les enseignants et les responsables des lycées, il ressort une bonne appréciation de ce nouveau curriculum aussi bien dans son contenu que sur l'APC. Il en est de même de la place des langues nationales même si la question des compétences des formateurs est constamment posée.

Efficience

L'utilisation des langues nationales est en même temps une priorité nationale et un choix politique dont le coût est important pour la conception, l'élaboration et l'acquisition de matériel didactique en quantité et en qualité suffisantes et les innovations en la matière, la formation des personnels de l'éducation de tous les ordres d'enseignement, la vulgarisation de la pratique orale et écrite des langues et donc dans le soutien de la production des supports et l'usage de la langue dans les activités administratives et économiques.

En plus, il est indispensable que le Mali crée une dynamique de vulgarisation avec les autres pays de la sous-région partageant des espaces linguistiques communs pour favoriser l'utilisation des langues nationales dans les transactions économiques et les activités culturelles et enclencher ainsi une dynamique de mobilité pour les élèves et étudiants ayant acquis des compétences dans ces langues. En d'autres termes, il faut éviter que les langues nationales ne soient confinées à une simple volonté d'affirmer son identité nationale et aux activités des chercheurs et des spécialistes ; cela est hautement important mais la fonction économique et sociale de la langue est aussi un facteur essentiel pour l'adhésion des populations.

Il est essentiel que la structure de financement de la généralisation du curriculum et surtout des langues nationales repose sur la mobilisation des ressources de l'Etat. Les contributions des partenaires techniques et financiers sont bien sûr attendues, mais les ressources de l'Etat sont celles qui permettraient d'aller plus loin lorsque les PTF estiment qu'une partie des objectifs inscrits dans ce processus n'est pas prioritaire à leurs yeux ou n'est tout simplement pas accessible à leurs financements. Les nombreux manuscrits et bien d'autres documents déjà élaborés et validés en langues nationales dont dispose l'AMALAN auraient apporté une grande contribution au développement d'un environnement lettré s'ils avaient été édités.

4.1.3 Recommandations

4.1.3.1 Généralisation du curriculum

Afin de ne pas donner lieu à un système éducatif à double vitesse contraire à la convergence des efforts pour des apprentissages de qualité et confortant les perceptions négatives envers le curriculum et les langues nationales, il faut accélérer le processus de généralisation du curriculum. Mais pour cela, il y a lieu de conduire une étude holistique de sa mise en œuvre et d'achever l'élaboration des documents pour les autres ordres.

Le déploiement du curriculum pourrait rencontrer des résistances dans le privé au regard des positions développées contre la réforme au cours des visites de terrain. Et de fait, au cours du PRODEC, aucun établissement privé n'a expérimenté le curriculum et les langues nationales. Mais l'Etat pourrait faire appel au levier de la subvention pour que tout établissement qui désire recevoir des élèves qu'il envoie intègre le curriculum, au cours de la prochaine phase de déploiement du curriculum. Ce pourrait être un niveau intermédiaire vers la généralisation à tous les établissements privés.

Pour cette généralisation, le Forum national sur l'éducation avait formulé comme recommandations, entre autres :

- capitaliser les résultats de la mise à l'essai ;
- assurer une préparation matérielle (y compris les ressources humaines) suffisante avant toute généralisation massive ;
- procéder à une préparation psychologique de tous les partenaires (syndicats, APE, CGS, ONG, élus) : information, sensibilisation, formation.

Il s'agirait de conduire une évaluation holistique de la mise en œuvre du curriculum et des langues nationales (recommandation du Forum de 2008) en vue du passage à la généralisation à tous les ordres d'enseignement et de formation. L'élaboration du curriculum des autres ordres d'enseignement devrait être réalisée en vue du déploiement du curriculum à ces ordres.

L'éducation préscolaire est un maillon déterminant pour la qualité des apprentissages et la suite de la scolarité de l'enfant. La mise en œuvre du curriculum dans le préscolaire devrait contribuer à l'amélioration des résultats d'apprentissage des élèves dans l'enseignement fondamental principalement en lecture et en français dont les faibles résultats sont rapidement généralisés à l'ensemble du système.

4.1.3.2 Suivi régulier de l'exécution des programmes d'enseignement et de formation

Le suivi régulier de l'exécution des programmes permettrait de faire des analyses sur les questions de pertinence et d'efficacité, de mise en cohérence des programmes de formation entre les différents niveaux du système éducatifs et de faire des propositions portant sur l'évolution de l'organisation et du contenu des programmes et curricula. Une commission permanente des programmes en serait responsable.

Dans une telle commission, il y aurait tous les acteurs concernés y compris le supérieur, l'ESG, l'ESTP, l'Inspection, avec des sous-commissions spécialisées selon les disciplines (ESGTP) ou selon les niveaux (EF et ENF). La commission et

ses sous-commissions feraient le suivi régulier des programmes et tiendraient des ateliers d'écriture pour leur élaboration et leur révision.

Pour l'enseignement supérieur, ce travail est assuré par les instances des établissements et des universités habilitées à cet effet.

4.2 L'encadrement des élèves/étudiants

4.2.1 Petite enfance et Education préscolaire

Enoncé de la sous-composante : *Les conditions de la vulgarisation du Développement de la Petite Enfance (DPE) de qualité sont réunies pour favoriser l'accès et le maintien des jeunes enfants (y compris ceux des familles à revenus faibles) au 1er cycle de l'enseignement fondamental.*

4.2.1.1 Bilan des actions réalisées

En 2013, 1 082 Centres de Développement de la Petite Enfance (CDPE) étaient fréquentés par 67 395 enfants encadrés par 3 609 professionnels. Des activités majeures ont été réalisées :

- formation des éducateurs, animateurs/animatrices préscolaires ;
- élaboration et validation d'un programme national d'éducation parentale ;
- élaboration, validation et adoption du document de politique du préscolaire ;
- prolongation du cycle de formation à 4 ans ;
- intégration des données du préscolaire dans le système d'information statistique de la CPS ;
- suivi effectif des activités menées aux niveaux local, régional et national ;
- intégration des filières du préscolaire dans les IFM.

4.2.1.2 Analyse de la stratégie

Pertinence

La stratégie visant à identifier et à valoriser toutes les structures pouvant accueillir la petite enfance était pertinente au regard de la faiblesse des indicateurs relatifs à ce niveau au démarrage du PRODEC. Toutefois, un engagement financier important de l'Etat était nécessaire au regard de ces indicateurs et de l'effort nécessaire pour la mise en place de cette nouvelle approche structurelle. Les actions prévues touchant notamment à la formation professionnelle des éducateurs permettaient de conduire réellement une éducation préscolaire installant le socle nécessaire à l'acquisition rapide des compétences dans l'enseignement fondamental.

Efficacité

Prévue initialement pour atteindre 10% d'enfants à la fin du PRODEC, l'ambition a été révisée à la baisse en cours de route et, en fin de programme, le taux n'était que de 3,3%. Le secteur peine à se renforcer du fait de la faiblesse de l'offre disponible et en particulier de l'offre publique, de son confinement aux villes, de la méconnaissance de l'importance de l'éducation préscolaire pour la réussite scolaire, de la faible qualification professionnelle des éducateurs et aussi du coût important d'un CEDEPE respectant les normes.

En ce qui concerne la formation, la filière du préscolaire a été créée dans les IFM pour venir en appui à l'EFEP de Bamako. Mais la qualité de la formation pose

problème au niveau du programme développé et des formateurs chargés de le mettre en œuvre. Les résultats des premières cohortes formées dans les IFM ont été très faibles et les éducateurs qui sont mis sur le terrain ne sont pas bien adaptés aux besoins d'encadrement de la petite enfance. A l'IFM de Sikasso, par exemple, pour faire face aux exigences pédagogiques et de contenu de formation, la solution trouvée a été de faire appel à des éducateurs en exercice et à des psychologues spécialistes de la petite enfance venant parfois de Bamako. Les résultats se sont sensiblement améliorés et, malgré le coût de cette expérience, elle reste celle retenue par l'équipe de direction de l'IFM.

Il n'est pas possible de remettre de manière systématique aux formateurs des IFM les modules de formation en faveur des éducateurs du préscolaire. La formation de ces formateurs aux caractéristiques, aux enjeux, aux pédagogies et aux compétences spécifiques relatives à la petite enfance est indispensable. Il est indispensable de constituer un corps de formateurs en IFM spécialistes de la formation des éducateurs des CEDEPE.

4.2.2 Education spéciale

Enoncé de la composante « Enfants à besoins éducatifs spéciaux » : *Un plus grand nombre d'Enfants à Besoins Educatifs Spéciaux (EBES) sont pris en charge par le système éducatif.*

4.2.2.1 Bilan des activités réalisées

Dix-huit institutions d'éducation spéciale prenaient en charge un effectif d'enfants estimé à 10.200 en 2012 et trois centres ressources ont été ouverts à Ségou, Sikasso et Gao.

Des programmes de formation initiale et continue des enseignants comprenant des méthodes d'encadrement adaptées aux différents types de handicap ont été développés.

Une plate-forme de collaboration de tous les acteurs intervenant dans l'éducation spéciale a été mise en place.

Un cadre de suivi évaluation adapté a été élaboré.

4.2.2.2 Analyse de la stratégie

L'éducation spéciale n'a pas vraiment fait l'objet de prise en charge et pratiquement tout reste à faire. Des activités sont réalisées par des ONG mais, dans l'ensemble, il y a encore beaucoup à faire pour les centres et leurs équipements et pour la formation initiale et continue des personnels chargés de les animer.

4.2.3 Enseignement fondamental

La restructuration de l'enseignement fondamental en un bloc unique donnant un minimum éducatif de 9 ans à tous les enfants a été l'innovation majeure du PRODEC. La finalité de cette réforme est de garantir à tous les enfants qui accèdent à l'enseignement fondamental de ne plus retomber dans l'analphabétisme, d'une part et, d'autre part, d'acquérir les connaissances et les aptitudes leur permettant soit de s'insérer dans les secteurs de la vie active, soit de poursuivre leurs études.

4.2.3.1 Bilan des actions réalisées

En 2011-2012, l'enseignement normal comptait 19 instituts de formation de maîtres (IFM) et une école de formation des éducateurs préscolaires (EFEP). En 2012, environ 2 500 élèves-maîtres se sont présentés à l'examen de sortie.

Le nombre d'élèves-maîtres dans l'enseignement normal est passé de 54 687 en 2010-2011 à 13 637 élèves-maîtres en 2013-2014.

En 2012-2013, les IFM comptaient 15 308 élèves-maitres encadrés par 551 professeurs composés de 62 femmes et de 489 hommes. L'effectif des filles étaient de 3 459 filles, soit 23 % des élèves-maîtres.

L'IFM de Ségou a été ouvert avec toutes les filières.

Des centres virtuels de formation ont été installés dans tous les IFM.

Pourcentage des enseignants qualifiés au fondamental 1er cycle : cet indicateur est resté stable durant la période de 2000-2001 à 2003-2004 pour un pourcentage d'environ 25%. A partir de 2004, il a chuté à environ 20% pour se stabiliser à ce taux jusqu'en 2014.

Pourcentage des enseignants qualifiés au fondamental 2ème cycle : cet indicateur du 2ème cycle est resté stable à 50% sur les trois premières années pour ensuite monter à environ 65% en 2003-2004. Il a chuté jusqu'à environ 40% en 2010-2011 pour se stabiliser à ce niveau en 2014.

La dernière phase du PRODEC a connu une consolidation du dispositif de formation des enseignants avec l'élaboration d'une politique, d'un programme cadre, d'un manuel de gestion et d'un plan stratégique de formation continue.

Ces réalisations ont eu un impact sur le taux d'encadrement des élèves de l'enseignement fondamental : le ratio élèves/classe passe respectivement de 50 en 2011 à 46 en 2012. Toutefois, un tel résultat à l'échelle nationale cache de grandes disparités d'une région à l'autre et à l'intérieur même des régions ; dans toutes les régions visitées, la question des effectifs pléthoriques revient régulièrement avec notamment des classes de plus de cent élèves ; il est aussi rapporté des cas de classes sous paillottes en prise avec les intempéries diverses, des classes aussi où les élèves sont assis à même le sol (région de Mopti, par exemple), ainsi que des situations récurrentes de double vacation (dans les régions de Kayes et de Sikasso par exemple). En même temps, dans la région de Mopti par exemple, on trouve des écoles à classe unique regroupant tous les élèves faute d'effectifs suffisants pour des classes séparées.

La question des écoles mobiles dans les régions du Nord relève d'une autre problématique spécifique dont l'explication sociologique est bien connue et intégrée dans le dispositif éducatif de la région. Toutefois, la crise du Nord lui a donné d'autres caractéristiques auxquelles l'administration a fait d'énormes efforts d'adaptation.

En 2013, l'enseignement fondamental compte 14 164 écoles dont 6 972 écoles publiques, 1 844 écoles privées, 2 988 écoles communautaires et 2 360 medersas. Ensemble, ces écoles totalisent un effectif global de 2,7 millions d'élèves contre 2,3 millions en 2012, encadrés par 73 000 enseignants environ dont plus de 60 000 chargés de cours. Les besoins en personnel enseignant exprimés par les académies d'enseignement sont estimés à environ 13 000. A

cela s'ajoute le personnel nécessaire au fonctionnement des 27 nouveaux centres d'animation pédagogique.

Les dernières années du PRODEC ont été marquées par la régression des effectifs : ainsi le nombre d'élèves a baissé entre 2011 et 2013 de 69 000 élèves au premier cycle de l'enseignement fondamental, et de 10 500 élèves au second cycle.

Le taux d'achèvement a aussi régressé en passant de 58% en 2010-2011, dont 51% pour les filles, à 51%, dont 52% pour les filles en 2012-2013.

En termes d'effectifs d'élèves, la part des écoles communautaires est passée de 8,7% en 2011 à 7,4% en 2012 en liaison avec l'intégration de certaines de ces écoles dans les écoles publiques.

En matière de disparité entre filles et garçons, en ce qui concerne le taux d'admission, l'écart au plan national est favorable aux filles avec 65,9% en 2011-2012 et 59,2% en 2012-2013. Cette situation, qu'il convient d'observer sur la durée, traduit une amélioration de l'accès des filles à l'éducation. On observe aussi une nette amélioration au niveau de l'achèvement et de la réussite des filles.

On note aussi l'érection de la section scolarisation des filles en une division de la DNEF, la diffusion du document de politique nationale de SCOFI et de son plan d'action validé et adopté et des actions de sensibilisation.

4.2.3.2 Analyse de la stratégie

Pertinence

Parmi les éléments clés de la stratégie pour l'amélioration de la qualité de l'enseignement fondamental, le renforcement de la formation initiale et continue des enseignants figure en bonne place ainsi que l'amélioration du taux d'encadrement des élèves par la réduction du ratio élèves-maîtres. Cette combinaison de stratégies est cohérente et pertinente. C'est cependant dans la mise en œuvre de ces orientations stratégiques que des insuffisances ont réduit les résultats escomptés et la portée des choix sur l'ensemble du système.

Efficacité

Amélioration du ratio élèves/maître

Les différentes études conduites dans le cadre du PRODEC ont fait ressortir l'impact négatif des larges effectifs et plus encore celui de la double vacation sur la qualité des apprentissages et les performances des élèves. Or, dans de nombreuses situations, cette solution a été utilisée pour faire face à l'importance des effectifs avec, comme conséquence, des redoublements plus importants. L'observation des résultats montre que l'accroissement des élèves scolarisés s'est accompagné vers la fin du PRODEC de l'augmentation du taux de redoublement. Les différents acteurs de l'éducation rencontrés ont constamment déploré les effectifs importants des élèves dans les classes même si cet indicateur varie beaucoup en fonction des régions et, dans une même région, en fonction des localités. La réduction du nombre d'élèves-maîtres dans l'enseignement normal au cours de la dernière année du PRODEC aura un impact sur la disponibilité des enseignants formés pour le système. Les efforts d'augmentation de l'accès, de recrutement et de formation des enseignants sont à accroître pour réduire les effectifs des classes et faire face à l'augmentation des élèves entrants.

Amélioration de la qualification professionnelle des enseignants

La qualité de la formation des enseignants a fait l'objet de vives critiques par tous les acteurs de l'éducation portant sur le niveau des formateurs, la durée de la formation, les contenus de la formation, les systèmes de regroupement, la motivation des enseignants et des formateurs pour la formation.

L'élaboration du curriculum de l'enseignement normal est restée au stade de validation jusqu'à la fin du PRODEC. Au regard des attentes formulées par les acteurs aux niveaux national et local vis-à-vis de l'amélioration des compétences professionnelles des enseignants, ce processus devrait être rapidement achevé pour une bonne adéquation du curriculum de la formation initiale en IFM avec celui de l'enseignement fondamental.

Mais la question de la formation des enseignants renvoie aussi à celle des compétences de leurs formateurs dans les IFM. Le projet de création d'une filière de formation des professeurs d'IFM au sein de l'ENSUP n'a pas été réalisé malgré l'étude de faisabilité qui a été conduite et qui a été suivie d'une élaboration des référentiels de compétences pour la création d'un master professionnel en éducation et formation. Cette activité devrait être reprise, actualisée avec des orientations nouvelles du département et conduite à terme. Le curriculum devrait occuper une place centrale dans la formation initiale des professeurs d'IFM en visant la compréhension du concept même de curriculum et ses implications, la maîtrise des connaissances pour servir à l'acquisition des compétences, l'évaluation, ses résultats et leur intégration dans le développement de pédagogies de la réussite.

Amélioration de l'attractivité de la profession

Il ressort des études PASEC, EGRA et du CNE du Mali une corrélation positive entre la motivation des enseignants pour leur travail et l'amélioration des apprentissages ainsi que la réduction du taux de redoublement des élèves. En dehors de la nécessité d'un relèvement général du niveau de traitement des enseignants et de leurs conditions de travail, le problème spécifique des enseignants contractuels a été posé.

Les enquêtes de terrain ont montré une perception des acteurs de l'éducation contraire aux résultats de certaines évaluations menées au cours du PRODEC. Ces évaluations ont montré que les élèves encadrés par les contractuels et les vacataires anciens dans le métier avaient des taux de redoublement plus faibles que les enseignants fonctionnaires alors que les personnes rencontrées sur le terrain, y compris les enseignants eux-mêmes, incriminent, entre autres, la situation de ces personnels dans la faiblesse de la qualité des acquis des élèves.

Avec la création de la catégorie des fonctionnaires des collectivités territoriales, la part des contractuels dans les effectifs des enseignants se réduit progressivement. En revanche, les difficultés techniques rencontrées dans le traitement des salaires et des avancements des fonctionnaires des collectivités constituent une nouvelle source de démotivation pour les enseignants et un motif d'absentéisme relevé par les responsables de l'éducation qui se sont exprimés au cours de la mission d'évaluation. Les syndicats d'enseignants eux-mêmes le reconnaissent et citent cette situation comme l'une des causes de la réduction du temps d'apprentissage des élèves.

Une autre difficulté demeure : c'est la situation des enseignants des ECOM desquels il est attendu des prestations de même qualité et le même rendement que ceux de leurs collègues des écoles publiques. Ces enseignants perçoivent la modique somme de la subvention (environ le tiers du salaire d'un enseignant débutant) et généralement sans complément de revenu de la part des communautés. Le processus de rétrocession de ces écoles aux collectivités avance bien et nombre d'entre elles ont changé de tutelle. Mais le statut de leurs enseignants n'a pas évolué et ils perçoivent toujours le montant de la subvention au lieu d'un salaire d'enseignant.

La valorisation de carrière des enseignants entrés sans formation initiale et qui, en cours d'exercice, ont suivi la formation professionnelle est nécessaire. Elle a fait l'objet de plusieurs recommandations y compris au cours du Forum national sur l'éducation. Pour donner un statut et un traitement équivalents aux maîtres qui ont suivi avec succès la formation professionnelle tout en exerçant, il faudrait instituer un système de certification d'aptitude professionnelle en formation continue comprenant, à titre indicatif, une épreuve d'évaluation des connaissances théoriques, un an de pratique accompagnée, des visites de classe pour les présélectionnés et un examen de certification par les inspecteurs, examen qui donnerait lieu à une décision d'admission annuelle du ministère en charge de l'éducation nationale. Cette admission permettrait alors d'offrir un plan de carrière aux enseignants promus. Cela fera sûrement un appel à tous les enseignants dans cette situation et permettra ainsi leur engagement volontaire au renforcement de leurs capacités. En prévision d'une telle situation et pour une question de soutenabilité, le ministère définira pour chaque session des effectifs attendus au regard des ressources financières disponibles.

Amélioration de la scolarisation des filles

La progression des indicateurs, en particulier du TBA, au niveau des filles a été remarquable même si une certaine régression a été observée dans les deux dernières années du PRODEC en même temps qu'au niveau des garçons. Ces taux sont assez fluctuants d'une année à l'autre et un travail de consolidation de la tendance est à faire. Sur le terrain, les maîtres, les directeurs d'écoles et les autres responsables de l'éducation, y compris dans les CGS, font souvent face à des abandons de l'école par les filles qui y sont forcées du fait de certaines pratiques sociales et pour la scolarisation desquelles des solutions originales sont souvent trouvées. Par exemple, dans le cas d'un abandon pour mariage dans la région de Kayes, les responsables de l'éducation ont pu obtenir de la famille que la fille continue sa scolarité après le mariage. Des efforts adaptés aux situations particulières des filles restent à faire mais, en plus des actions initiées d'une manière globale, une certaine marge de manœuvre devrait être accordée au niveau décentralisé aux acteurs de l'éducation au regard des problématiques spécifiques régionales et/ou locales. Cependant, la ligne de mire restera la scolarisation de toutes les filles en âge de l'être et l'alphabétisation pour celles qui ne peuvent plus intégrer le système formel ; la marge de manœuvre dont il s'agit concerne des initiatives d'action concourant à la réaction de l'obligation de de scolarisation.

4.2.4 Enseignement secondaire général

Enoncé de la sous-composante : *La qualité des apprentissages est améliorée par la réduction des effectifs, la maitrise des coûts et la diversification des filières.*

La finalité du sous-secteur a été déclinée en trois objectifs : améliorer le niveau actuel des élèves, apporter une cohérence à la formation et créer un meilleur équilibre entre les enseignements donnés (poursuite des études supérieures et entrée dans la vie active). Pour les réaliser, les leviers suivants ont été retenus :

- redéfinir les filières (séries) et élaborer les programmes de formation conformément aux nouvelles orientations du sous-secteur ;
- impliquer les compétences du milieu dans l'élaboration des programmes de formation ;
- éviter une spécialisation précoce ;
- centrer les activités de formation sur l'élève afin d'améliorer le rendement interne et externe ;
- mettre en œuvre la politique du livre et du matériel didactique ;
- faire contribuer l'élève à sa propre formation par une organisation conséquente du travail scolaire.

4.2.4.1 Bilan des actions réalisées

D'importantes actions ont été réalisées contribuant à augmenter le taux et la qualité d'encadrement des élèves :

- l'ouverture de nouveaux lycées publics ;
- l'implantation des nouveaux programmes de 10ème et de 11ème et la formation des enseignants à ces nouveaux programmes ;
- la formation des enseignants en didactique des disciplines ;
- la formation des responsables et agents de l'administration scolaire ainsi que de la DNESG ;
- la création de sept pôles d'excellence en langue française (PELF) dans les lycées et dotés d'équipements modernes informatiques ;
- le recrutement de fonctionnaires des collectivités ;
- l'élaboration, la validation et l'adoption du document de politique.

4.2.4.2 Analyse de la stratégie

Pertinence

Les différentes composantes de la stratégie devraient permettre d'atteindre les résultats escomptés d'autant plus qu'un effort particulier a été fait pour la formation des enseignants aux nouveaux programmes de 10ème (commune) et de 11ème. Toutefois, deux aspects auraient pu être davantage considérés : une formation plus soutenue des enseignants sur l'approche par les compétences - y compris les enseignants du privé - et une dotation plus importante des établissements en équipements techniques.

Efficacité

En 2013, le taux de réussite au baccalauréat général a été de 13%. Toutefois, le changement opéré dans les modalités d'admission à cet examen ne permet pas une analyse de l'évolution des résultats de cet examen de fin de cycle secondaire.

Dans les établissements publics, le taux de passage en classe supérieure était de 39% et de 65% dans les établissements privés. Le taux de redoublement a été de 36% dans le public et de 24% dans le privé. Enfin, 83% des lycées d'enseignement secondaire général étaient privés contre 17% de lycées publics.

La contribution attendue du privé dans le cadre du PRODEC devait permettre d'augmenter l'offre de formation ; mais elle était censée aider à améliorer la qualité de l'encadrement des élèves en réduisant les effectifs de l'enseignement public. La contribution du privé à l'offre d'éducation a été réelle au regard des effectifs scolarisés et des performances des élèves dans ces lycées (enseignement général et enseignement technique). Mais elle peut aussi être diversement appréciée lorsqu'on considère le niveau des ressources de l'Etat qui contribuent à la scolarisation de ces élèves et la part de ces ressources dans le budget de ces établissements privés. Tous les responsables de ces établissements d'enseignement secondaire général et technique que nous avons rencontrés dans les quatre régions visitées (une infime proportion, certes) reconnaissent que sans les ressources de l'Etat, leurs établissements fermeraient. Certains d'entre eux semblent même être ouverts uniquement pour recevoir les élèves envoyés par l'Etat (on observe des situations où plus de 90% des élèves sont des orientés de l'Etat qui paie en retour des scolarités de plus de cent mille francs par élève). La situation devient quelque peu ubuesque lorsqu'à côté d'une telle pratique, des classes de lycées publics restent fermées faute d'élèves et que les établissements privés débauchent les enseignants du public pour ne pas recruter des personnels comme l'exigent les cahiers de charges.

L'un des éléments de stratégie en ce qui concerne l'enseignement secondaire était une orientation d'une plus grande proportion d'élèves vers l'enseignement technique et professionnel. Lorsqu'on considère la période du PISE III, on constate que l'accroissement des effectifs d'élèves entrant dans l'enseignement technique et professionnel a été 3,5 fois plus élevé que celui des élèves entrant dans l'enseignement secondaire général (22,3% de croissance contre 6,4%). De ce point de vue, l'objectif du ministère a été bien opérationnalisé et on observe une tendance forte vers une inversion des flux des élèves entre ces deux types d'enseignements.

La disponibilité du document de politique, en même temps résultat du PRODEC et élément de stratégie pour l'ESGT, devrait permettre désormais non seulement de maintenir cette tendance mais aussi de créer des opportunités pour les sortants de ces filières afin que l'efficacité externe de ces formations devienne le moteur des choix des élèves et des parents d'élèves à côté des actions de régulation du département.

4.2.5 Enseignement technique et professionnel

Enoncé de la composante : *L'offre publique de formation technique et professionnelle est améliorée en vue d'une meilleure employabilité des sortants.*

4.2.5.1 Bilan des activités réalisées

L'enseignement technique et professionnel compte 20 établissements publics (dont quatre lycées techniques, quatre écoles à vocation agro-sylvo-pastorale et trois à vocation industrielle) et 309 établissements privés dont seulement 15 lycées techniques et 16 écoles à vocation agro-sylvo-pastorale). L'enseignement technique tertiaire constitue la grande majorité des écoles de formation dans le privé alors même que les offres d'emploi dans ce secteur sont très faibles.

En 2013-14, l'enseignement secondaire technique et professionnel comptait 121 000 élèves dont 21 000 filles et 100 000 garçons, soit une augmentation de 20% par rapport à l'année précédente. Ces élèves étaient encadrés par 1 265

professeurs dont 926 fonctionnaires et 325 contractuels. Le personnel féminin était au nombre de 133 femmes.

En 2013, les taux d'admission aux différents examens étaient les suivants : 32% au baccalauréat technique 37,5% au Certificat d'Aptitude Professionnel (CAP), 15% au Brevet de Technicien 1 (BT1) et 37% au BT2.

Les activités majeures suivantes ont été réalisées :

- élaboration et validation du document de politique nationale en matière d'enseignement technique et professionnel (ETP) ;
- formation des administrateurs de centre ;
- recrutement et formation d'enseignants ;
- développement de filières porteuses dans les domaines industriels et agro-sylvo-pastoraux ;
- redéfinition des séries des lycées techniques ;
- ouverture de nouveaux lycées techniques et de nouveaux instituts de formation professionnelle notamment à vocation agro-pastorale et à vocation industrielle ;
- orientation des élèves admis au DEF prioritairement dans les établissements publics (33 % de titulaires du DEF en 2012 orientés à l'ETP dont 20% dans les lycées publics).

4.2.5.2 Analyse des stratégies

Pertinence

La stratégie mise en place pour cette composante est cohérente avec la deuxième priorité déclinée dans la Lettre de politique éducative en ce qui concerne notamment la gestion des flux, la diversification des filières d'orientation des élèves et une orientation prioritaire vers la formation aux métiers. Elle a permis une évolution positive des indicateurs dans les activités conduites pour augmenter les offres de formation, les places disponibles et la qualité des formations.

Efficacité

Au niveau de l'ESTP, la dernière phase du Programme a été marquée par un recadrage du dispositif en vue d'une meilleure adéquation formation-emploi ; mais du chemin reste encore à faire dans la réalisation de cette adéquation au regard de la faiblesse des structures de formation pour les filières sylvo-agro-pastorales et des filières industrielles. Il y a lieu aussi d'approfondir la prise en compte des secteurs de production et des métiers porteurs, l'évolution technologique, l'auto-emploi, l'évolution structurelle du secteur agro-sylvo-pastoral et les passerelles possibles avec les autres sous-secteurs de l'éducation. L'APC est généralisée dans le dispositif aussi bien dans la formulation des programmes de formation que dans les approches pédagogiques.

Le développement d'une éducation de qualité passe par le fonctionnement harmonieux de l'ensemble du système éducatif grâce à un développement maîtrisé et complémentaire des ordres et types d'enseignement et de formation qui le constituent. Cette vision systémique du département permet de toucher en même temps l'efficacité interne et externe du système et de ne pas se trouver dans une situation où les performances acquises par la mise en œuvre des différentes politiques deviennent rapidement des facteurs limitant l'atteinte des objectifs mêmes de l'éducation. Comme il ressort des différentes études et évaluations conduites au cours du PRODEC et des travaux du Forum national sur l'éducation

de 2008, les deux premières phases du PRODEC ont été marquées par un développement important de l'enseignement fondamental et dans une moindre mesure de l'enseignement secondaire général. Le PRODEC a eu un impact plus faible sur les autres ordres d'enseignement et en particulier sur l'enseignement technique et professionnel et l'enseignement supérieur.

La contribution du secteur privé, tant sollicité, mérite une réflexion particulière : au-delà des dispositions générales devant être prises pour une participation efficace du privé à la dynamisation de l'éducation et de la formation, l'Etat devrait envisager une forme d'appui aux promoteurs privés pour la mise en place de plateaux techniques permettant le développement de l'enseignement technique industriel. Toutes les études rapportent que l'essentiel des offres de formation est consacré au secteur tertiaire et que les sortants ont de faibles possibilités d'emploi. Mais ce choix des promoteurs, si c'en est un, est essentiellement dicté par le coût exorbitant des équipements techniques faisant en sorte que tout investissement ne peut être rentable sur le long terme en regard de la capacité des populations à supporter les frais de formation. Or, le long terme dépasse parfois la durée de vie et de rentabilisation des équipements sans compter des charges importantes de maintenance. L'octroi de subventions aux établissements en proportion d'élèves orientés ne permet pas de résoudre le problème des équipements techniques et permet le changement des options actuelles de l'enseignement technique privé.

Une solution serait que l'Etat, au niveau de chaque région, envisage de mettre en place des plateaux techniques selon les filières identifiées pour la région et accessibles, dans le cadre d'une convention, à tout établissement qui en ferait la demande. Ce système de mutualisation peut être fait sur des équipements existant dans un établissement public équipé en conséquence et la convention peut donner lieu au paiement d'une contribution étudiée pour permettre la maintenance et la pérennité des outils tout en encourageant les promoteurs privés au développement de filières industrielles. Elle peut nécessiter une évolution dans le système de gestion des établissements publics d'ETP, notamment l'octroi d'une autonomie de gestion et surtout la mise en place d'un projet d'établissement.

Durabilité

Le financement du sous-secteur de l'ETP nécessite des ressources importantes, mais il constitue aussi celui où la plus-value est vite perceptible en termes d'emploi et de contribution à l'économie du pays. Une stratégie de financement soutenue et plus pragmatique (surtout en ce qui concerne l'appui au privé) s'appuyant sur la contribution des partenaires au développement et surtout sur les efforts financiers de l'Etat devrait permettre de traduire d'une manière plus significative la politique d'orientation de l'éducation vers des secteurs d'emploi pour les jeunes et de production pour l'économie du pays. Le retour d'investissement est suffisamment important pour que les financements des opérateurs économiques puissent être sollicités.

4.2.6 Enseignement supérieur

Enoncé de la composante : *Améliorer le rendement interne de l'enseignement supérieur et accroître sa cohérence avec les besoins de l'économie nationale.*

4.2.6.1 Bilan des activités réalisées

En 2013, l'enseignement supérieur comptait 86 523 étudiants encadrés par 1 173 enseignants dont 617 assistants, 183 maitres-assistants, 216 maitres de

conférences, 97 professeurs et 60 vacataires, soit près de 74 étudiants pour un enseignant contre un taux de 15 à18 étudiants pour un enseignant selon la norme préconisée par l'UNESCO.

Il ressort des entretiens conduits lors de la mission d'évaluation une appréciation assez contrastée de la fiabilité des effectifs des étudiants tels que communiqués. Certes, n'est considérée comme étudiant que la personne régulièrement inscrite dans un établissement d'enseignement supérieur, laquelle conserve ce statut tant que sa réinscription est acceptée et effective. Mais, pour diverses raisons, parmi lesquelles des insuffisances dans les procédures d'immatriculation et de centralisation des données, les informations relatives aux étudiants ne seraient pas assez fiables, entraînant de ce fait une planification et une gestion difficiles des œuvres universitaires et de l'ensemble des actes de scolarité d'une manière générale.

Des activités importantes ont été conduites et dont l'impact a été direct sur l'évolution de cet ordre d'enseignement :

- le système Licence, Mastère, Doctorat (LMD) a été institué dans l'enseignement supérieur ;
- le document de politique de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique a été élaboré et adopté ;
- les textes relatifs aux établissements privés d'enseignement supérieur ont été relus et adoptés ;
- l'Académie Africaine des Langues a été créée.

4.2.6.2 Analyse de stratégies

Pertinence

Les efforts du Programme étaient essentiellement axés sur l'amélioration de la qualité pour permettre à l'enseignement supérieur d'être apte à devenir un acteur stratégique du développement durable. C'est ainsi que la diversification des offres de formation, en particulier par la création de filières professionnalisantes courtes, la révision des curricula, la mise à disposition des infrastructures et des équipements didactiques et la promotion des pôles d'excellence entre autres étaient inscrits comme objectifs stratégiques pour la réalisation de l'amélioration de la promotion interne et du rendement externe de l'université. Les projets de deux académies (Académie Africaine des Langues et Académie des Sciences) développaient des pôles d'expertise et de formation pour l'enseignement supérieur et la recherche et aussi pour le reste du système éducatif au regard des réformes engagées dans les autres ordres d'enseignement. Ces deux projets entrent aussi dans la réalisation de l'approche intégrée de l'enseignement supérieur et de la recherche telle que recommandée par le Forum national de l'éducation.

Efficacité

Le PRODEC prévoyait que le nombre d'étudiants serait fonction des capacités d'accueil des établissements d'enseignement supérieur et des possibilités d'encadrement des enseignants-chercheurs. C'est ainsi qu'à l'horizon de la fin du programme (initialement en 2007-2008), les effectifs du supérieur seraient d'environ 31 000 étudiants. Au regard de la situation actuelle de l'université, les actions prévues n'ont pu être conduites pour la réalisation de cet objectif. En particulier, les efforts du Programme n'ont pas été importants dans l'enseignement supérieur. Les responsables de l'enseignement supérieur et de la recherche

scientifique estiment que le PRODEC a été le fait de l'enseignement fondamental et, qu'en dehors de quelques actions en faveur de l'ENSUP, aucune réalisation inscrite dans le document du PRODEC n'a été faite au bénéfice du sous-secteur. L'enseignement supérieur, réceptacle obligé des sortants de l'ESG qui désirent poursuivre leurs études, s'est retrouvé rapidement handicapé dans son fonctionnement et son efficacité par la disproportion entre d'une part les demandes et, d'autre part, la diversité des offres de formation et les moyens humains et matériels. Les conséquences allèrent des difficultés récurrentes de fonctionnement à la perte de qualité des formations dispensées pour une université dont le rayonnement dépasse la sous-région. Elles s'expliquèrent aussi par la réduction du temps que les enseignants-chercheurs consacrent à leurs activités de recherche du fait des volumes importants d'heures supplémentaires de cours et d'évaluations à administrer. Dans ce contexte, la mise en œuvre efficace du système LMD devient une entreprise difficile et les conditions de réussite plus difficiles encore à réunir.

Le Forum national sur l'éducation a fait un diagnostic assez exhaustif des maux qui minent l'enseignement supérieur et la recherche scientifique : l'insécurité et les mauvaises conditions de vie et de travail des enseignants et des étudiants figurent en bonne place à côté de l'insuffisance et de la vétusté des outils de travail. Un deuxième programme de développement de l'éducation devrait accorder une priorité à l'enseignement supérieur en vue de l'opérationnalisation du cadre logique des recommandations issues du Forum national sur l'éducation et avec un accent particulier sur une véritable opérationnalisation des filières professionnelles courtes notamment dans le secteur sylvo-agro-pastoral. Une collaboration institutionnelle et opérationnelle entre les départements en charge de la formation professionnelle, de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique serait alors un élément de stratégie essentiel à la réalisation de la professionnalisation des filières dans l'enseignement supérieur.

4.2.7 Recherche scientifique

Enoncé de la composante : *Améliorer les capacités des structures en charge de la recherche scientifique y compris la recherche linguistique et pédagogique appliquée aux langues nationales et développer la coopération entre les structures de recherches et les secteurs de production.*

4.2.7.1 Bilan des activités réalisées

La loi portant création du fonds compétitif et de l'innovation technologique et son décret d'application ont été adoptés. Des mécanismes de diffusion et d'exploitation des résultats de la recherche y compris les résultats de la recherche linguistique ont été mis en place. A cela s'ajoute la création de l'Académie Africaine des Langues.

4.2.7.2 Pertinence et efficacité

Les actions prévues dans la stratégie visant cette composante étaient la création de laboratoires, d'unités et d'équipes de recherche, la formation et le soutien aux publications scientifiques ainsi que la contribution des secteurs de production au financement de la recherche. Elles étaient donc pertinentes pour l'atteinte des objectifs de qualité qui étaient fixés. Elles n'ont pas pu être réalisées et devraient alors constituer une composante prioritaire dans un futur programme.

4.2.8 Recommandations

En ce qui concerne l'éducation préscolaire :

- Développer un plan à long terme pour l'implantation équilibrée de CEDEPE entre communes et entre zones rurales et urbaines, accompagné de mesures de réduction des disparités.
- Intégrer le plan de déploiement des CEDEPE à la carte scolaire.

En ce qui concerne la formation des enseignants, la disponibilité de la politique de formation continue qui a été adoptée avec ses instruments de mise en œuvre devrait permettre de faire face aux difficultés récurrentes que rencontre la formation continue. Mais la résolution des problèmes nécessite une approche intégrée comprenant les activités suivantes :

1. La création d'une structure nationale d'inspection : dans la suite des recommandations du Forum national sur l'éducation et des contributions des responsables des AE et des CAP des régions visitées au cours de la mission d'évaluation, cette structure nationale (l'IGEN selon les recommandations du Forum) est pertinente au regard des nécessités d'un contrôle opérationnel et efficace des activités pédagogiques et administratives de l'école. En même temps, les raisons qui ont prévalu dans l'abandon de l'ancienne vision de l'inspection peuvent être préservées à travers la création et la mise en service effective d'inspections pédagogiques régionales de l'éducation (des IPRES sont en cours de création), représentations régionales opérationnelles de la structure faîtière que sera l'IGEN, comprenant toutes les compétences nécessaires pour prendre en charge les besoins de formation et d'inspection de la région. Cette organisation serait complétée par la mise en place d'équipes pédagogiques dans les différentes académies pour les visites de terrain et coordonnées par des inspecteurs pédagogiques.

   Une telle option entraînerait la redéfinition des fonctions des structures et des personnels d'encadrement avec une consolidation du conseiller pédagogique et des directeurs d'écoles dans les rôles d'encadreurs de proximité respectivement dans les CAP et dans les écoles. Il serait pertinent d'envisager la nomination des directeurs des CAP parmi les conseillers formés et les directeurs d'académies parmi les inspecteurs formés. Dans ce dernier cas, la future création de pôles universitaires dans les régions pourrait conduire à une redéfinition du concept d'académie ouvrant ainsi la possibilité que les enseignants du supérieur soient des recteurs d'académies. La volonté exprimée des acteurs de voir le baccalauréat organisé par l'université deviendrait alors cohérente avec les dispositions actuelles régissant le statut et l'organisation de cet examen.

   En plus de ses fonctions d'encadreur pédagogique, l'inspecteur devrait assurer l'évaluation des enseignants, des programmes et des établissements ainsi que le contrôle de conformité au regard des normes et des référentiels de qualité définis par le département pour toutes les composantes du secteur. Dans ce cas, les compétences nouvelles à acquérir exigent une formation nouvelle de ces personnels.

2. Une approche décentralisée de l'encadrement par la mise en place effective des IPRES dans toutes les régions, chaque inspection étant une entité administrative et pédagogique suffisamment opérationnelle pour prendre en

compte les orientations nationales mais aussi et surtout les problématiques spécifiques régionales. Le dispositif des conseillers pédagogiques résidents est à renforcer, dans le cadre d'une articulation claire avec les cellules d'animation pédagogiques des établissements.

3. La mise en place d'équipes de formateurs pilotées par le corps des inspecteurs et comprenant toute compétence nécessaire à quelque niveau où elle se trouve, en particulier en synergie d'action avec les CAP.
4. Le renforcement en effectifs et en capacités des personnels d'encadrement, notamment des directeurs d'écoles, des conseillers et des inspecteurs par une approche systématique de recrutement sur concours professionnel et de formation dans un établissement d'enseignement supérieur habilité à cet effet. Tout cela nécessite un plan de recrutement et de formation des personnels (directeurs d'écoles, inspecteurs et conseillers) suffisamment important pour couvrir les besoins au niveau d'une structure nationale (IGEN) et des inspections pédagogiques régionales. Les dispositions de la loi portant statut de l'ENSUP autorisant l'ouverture de nouvelles filières, celle-ci pourrait conduire une telle formation pourvu que les moyens matériels et humains soient alloués à la hauteur de ses missions.
5. Une meilleure définition des besoins de formation en s'appuyant sur le dispositif existant pour la remontée des informations mais en mettant davantage à contribution les CAP (et les IPRES) pour une meilleure élaboration des besoins de formation de chaque académie.
6. Un plan annuel de formation dont le processus d'élaboration et d'adoption inclut les mécanismes de mise à disposition des ressources afin de le rendre opérationnel.
7. L'organisation de sessions de formation efficaces et attractives par la qualité des situations d'apprentissage et des formateurs compétents pour les thématiques développées. A ce titre, et en particulier sur le curriculum, l'enseignement supérieur, la recherche scientifique et les académies des langues du Mali apporteraient une contribution déterminante aux spécialistes du MEN.
8. Une valorisation de la participation des enseignants à la formation continue et des résultats de ces formations en les intégrant dans les conditions de nomination des enseignants à des responsabilités au sein de l'école, à la promotion de carrière. Cela rendrait la formation continue autrement plus attractive que diverses approches contraignantes utilisées dans certains pays pour obtenir la participation des enseignants à la formation continue.

En ce qui concerne l'enseignement supérieur, la principale recommandation est le passage à la phase opérationnelle des actions identifiées comme leviers stratégiques.

1. Un axe prioritaire est la création et la promotion effective des filières courtes professionnalisantes et leur promotion à travers (i) la mise à disposition des plateaux techniques nécessaires à la formation, (ii) une identification et une intégration des offres de formation aux besoins du marché de l'emploi et des secteurs de production en vue d'une adéquation formation-emploi, (iii) des approches pédagogiques favorables à l'acquisition des compétences, intégrant la participation effective des professionnels à la formation et à la certification dans le cadre d'une bonne relation école-entreprise, (iv) un système de valorisation des acquis de l'expérience qui favorise la formation tout au long de la vie et offre un plan de développement professionnel aux personnels en poste. Conjuguer ces efforts permet d'optimiser la gestion des flux, de réduire

ainsi la durée de chaque cohorte dans le système universitaire (ce qui augmente de façon importante les offres d'accès d'une période donnée), de diminuer la charge de travail des enseignants-chercheurs pour leur permettre de donner un encadrement de qualité et de conduire leurs recherches.

2. Un deuxième axe prioritaire est la diminution de la charge de travail et l'amélioration du taux d'encadrement des étudiants ; cela nécessite la promotion des formations doctorales, le développement de carrière des enseignants ainsi que le recrutement d'assistants et d'ingénieurs de conception (pour les filières professionnelles).
3. Un troisième axe prioritaire est l'amélioration des services des œuvres universitaires. Cela passe d'abord par une rationalisation dans la gestion de ces services avant les actions de renforcement des moyens nécessaires à la couverture des services sociaux. Le système de bourses est certes réclamé par toutes les générations d'étudiants mais au regard des priorités actuelles dans l'orientation des ressources, des systèmes alternatifs de soutien aux étudiants devraient être explorés, analysés et expérimentés en vue de propositions plus soutenables et plus durables pour les étudiants eux-mêmes et pour les décideurs. Des expériences réussies existent concernant le système de prêts études pour tous les cycles universitaires, des aides financières non remboursables pour certaines catégories d'étudiants et des bourses limitées aux étudiants méritants et à des catégories sociales répondant à des critères préalablement définies. La mise en œuvre d'un tel dispositif n'a de chance de réussir que si le mécanisme de sélection des bénéficiaires est préservé de tout soupçon dans sa conception et est conduit avec une parfaite équité dans sa mise en œuvre.
4. Enfin, la question de la fiabilité des données concernant les étudiants et l'ensemble des ressources est un maillon essentiel pour l'équité et la qualité des services.

Au niveau de la recherche scientifique, il s'agit de développer les outils de travail à travers le renforcement des laboratoires et des équipes de recherche et leur plus grande intégration dans les préoccupations de l'enseignement, de la formation et des secteurs de production. Les actions déjà engagées pour la publication et la valorisation des résultats de la recherche devraient être poursuivies et permettre ainsi une plus grande lisibilité de la contribution des chercheurs dans le développement national, condition essentielle pour la mobilisation des ressources en faveur de la recherche.

Enfin, l'élaboration d'un plan d'action de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique serait un outil d'opérationnalisation de la politique nationale à condition d'avoir une stratégie efficace de mobilisation des ressources auprès de partenaires au développement et de l'Etat.

4.3 Les supports pédagogiques

Les supports pédagogiques comprenaient trois volets dans le cadre du PRODEC :

- les manuels scolaires, les livres de bibliothèque et matériels didactiques ;
- les coins de lecture et livres de bibliothèques ;
- la promotion de l'éducation scientifique et technologique dans le niveau 4 par la dotation de kits pour les laboratoires et de ressources informatiques.

La politique du livre s'est appuyée, dans le cadre de la conception et de l'élaboration des manuels scolaires, sur une privatisation progressive de ces activités, ce qui nécessitait de développer une compétence nationale en matière de conception et d'édition d'ouvrages scolaires en association avec les auteurs et les éditeurs privés. Un Comité National du Livre Scolaire était prévu avec des commissions spécialisées par discipline et était responsable de la sélection des manuscrits élaborés tant par le personnel de la DNP que par les auteurs privés.

En plus du livre, d'autres matériels didactiques étaient prévus pour contribuer à l'amélioration de la qualité de l'enseignement. Il s'agit des équipements tels que matériels de laboratoire de concrétisation de leçons, d'expérimentation et de matériel collectif (kits pédagogiques, bibliothèques).

4.3.1 Bilan des actions réalisées

4.3.1.1 Les documents pédagogiques

Deux axes d'intervention ont été privilégiés : le dispositif et la distribution des manuels.

En ce qui concerne les actions sur le dispositif on peut noter ceci :

- la mise à la disposition des académies d'un fonds pour la réimpression des documents d'appui au curriculum, du programme de formation et des guides du maître ;
- la formation des responsables à la gestion physique et pédagogique des documents (chargés de manuels scolaires, directeurs d'école, élus communaux et membres de CGS) ;
- la réalisation de la campagne régulière de suivi de la distribution des manuels ;
- l'amélioration des conditions de livraison, la maitrise des délais de livraison et l'implication des CGS dans la gestion ;
- l'élaboration et la validation d'un manuel de procédures d'achat de livres en mode décentralisé ;
- la mise en œuvre de la politique du manuel scolaire et du matériel didactique ;
- la formation des responsables sur la réparation des manuels et la dotation de kits d'entretien et de réparation.

En ce qui concerne la dotation en manuels :

- la distribution de livres de pédagogie convergente en langues nationales au niveau des CAP ;
- la dotation en manuels scolaires et en matériels didactiques pour l'ensemble des écoles fondamentales ;
- l'inventaire et la distribution des manuels existants en langues nationales ;
- l'impression et la distribution des productions de Niono ;
- la réparation des manuels.

Selon les statistiques officielles, le ratio manuels/élève au premier cycle du fondamental était de 1,1 pour l'année 2004/2005.

En 2008-2009, ce ratio est passé à 1,8. En 2010-2011, même si ce ratio est de 1 manuel par élève en français et en mathématiques, la dotation des élèves en manuels demeure encore problématique pour les autres matières.

L'analyse des tableaux ci-dessous sur le ratio manuels/élève pour les élèves des premier et deuxième cycles montre qu'en termes de dotation en matériel

didactique, la situation n'est pas encore totalement réglée. Au premier cycle, c'est seulement en français et en mathématiques que l'on a le ratio de 1 manuel par élève. Au deuxième cycle, c'est seulement en sciences physiques que ce ratio est atteint. Une observation particulière est faite au premier cycle sur le ratio en langues nationales qui n'était que de 0,3 et en sciences naturelles où il était seulement de 0,4.

Ratio manuels/élève au premier cycle (année scolaire 2010-2011)

Matières	Français	Géographie	Histoire	Mathématiques	Sciences naturelles	Langues nationales
Ratio manuels/élève	1,1	0,2	0,1	1,0	0,4	0,3

Source **:** CPS/MEN

Ratio manuels/élève au deuxième cycle (année scolaire 2010-2011)

Matières	Français	Géographie	Histoire	Mathématiques	Sciences naturelles	Sciences physiques
Ratio manuels/élève	0,9	0,4	0,6	0,7	0,9	1,1

Source **:** CPS/MEN

Au niveau du secondaire, on a observé le renforcement de la dotation en manuels scolaires des lycées publics et des lycées privés recevant les élèves de l'Etat.

4.3.1.2 Les coins de lecture

Des bibliothèques et des coins lecture ont été créés dans les écoles et dotés de 581 407 livres.

Des sessions de renforcement des capacités des gestionnaires des coins lecture et de bibliothèques ont été organisées.

Un module de formation d'enseignants à l'utilisation et à la gestion pédagogique des livres de bibliothèques et des coins lecture a été élaboré.

Des enseignants des écoles dotées de coin lecture et de bibliothèque ont été formés à la gestion pédagogique en 2012.

4.3.1.3 Les équipements didactiques

Les principales réalisations ont été les suivantes :

- dotation en kits scientifiques aux écoles fondamentales de niveau 4 ;
- formation de formateurs et d'enseignants à l'intégration des travaux pratiques et des TIC dans l'enseignement des sciences au fondamental en 2012 ;
- équipement de salles informatiques dans les nouveaux lycées ;
- équipement des CDI de lycées publics en mobilier, matériel informatique et logiciel de gestion et d'animation.

4.3.2 Analyse de la stratégie

Pertinence

Il y a une grande cohérence entre les éléments de la stratégie. Cependant, les activités prévues n'ont pas été entièrement réalisées. Le délai prévu pour la réalisation de telles actions était trop court au regard des procédures de mobilisation des ressources et d'exécution des commandes.

Efficacité

Manuels et livres de bibliothèque

La révision des programmes de l'enseignement fondamental en rapport avec les finalités de l'éducation inscrites dans la Loi d'Orientation de l'éducation a été complétée par l'élaboration et l'édition de manuels. Un certain nombre de difficultés avaient été constatées dans le système de distribution des manuels qui se soldaient par une déperdition des ouvrages et un délai important avant leur remise aux bénéficiaires. Dans le cadre du PRODEC, cette situation était censée être corrigée par l'ajout d'une clause contractuelle pour la livraison des manuels aux destinataires finaux, c'est-à-dire aux directeurs d'écoles et, plus tard, aux responsables des CGS. Cela n'a pas toujours fonctionné ainsi, puisque des fournisseurs ont regroupé des présidents de CGS dans certaines localités pour leur remettre leurs colis.

Le processus d'acquisition des manuels a rencontré des difficultés dès son premier marché par suite des insuffisances techniques et pédagogiques du fournisseur qui, après plus d'une année de retard, a été déclaré défaillant. La conséquence majeure de cet état de fait a été la non-fourniture de manuels scolaires aux élèves concernés par la première année du curriculum.

Par la suite, les manuels ont été acquis et distribués aux écoles. Cette distribution a connu aussi des limites liées aux mauvais colisages (des écoles recevant des ouvrages destinés à d'autres) et des déperditions corroborées par des informations rapportées sur des ouvrages en vente dans le commerce.

La dotation des manuels reste toujours insuffisante que ce soit en langues nationales ou en français. Les enseignants déplorent fréquemment l'insuffisance des livres de lecture. L'espérance de vie du livre est relativement réduite par les conditions de conservation et le manque d'un système efficace de réparation des ouvrages abîmés. On note avec satisfaction la tenue de sessions de formation de personnels des CAP et des écoles des académies visitées sur la conservation et la réparation des manuels. Mais le fait est aussi que les manuels existants ne sont toujours utilisés par les enseignants ou le sont de manière peu pertinente. Il ressort des entretiens menés que certains enseignants n'ont pas la culture du manuel et d'autres ne savent pas comment l'utiliser.

La privatisation progressive des activités entrant dans le cadre de la politique du livre devait s'accompagner du développement d'une expertise nationale en la matière. Il ressort des données recueillies qu'un progrès a été fait dans ce sens, mais cette expertise reste marginale au regard des capacités de ces privés à participer à une concurrence internationale comme exigée par les procédures des passations des marchés, en particulier lorsqu'ils sont exécutés sur financement extérieur. Il est donc nécessaire de réfléchir à une forme de soutien au secteur privé qui lui-même devrait probablement aborder le marché dans une approche de consortium afin de renforcer son expertise et les ressources propres nécessaires à une exécution sereine des commandes.

La dotation des bibliothèques reste encore insuffisante. La production des ouvrages en vue d'un environnement lettré nécessite que l'Etat soutienne directement l'édition et la publication des manuscrits produits soit en groupe de travail, soit individuellement par les spécialistes dont la plupart relèvent du département. Cela vaut en particulier pour les langues nationales pour lesquelles

l'affirmation des choix souverains de l'Etat nécessite un investissement alternatif à la réticence éventuelle des bailleurs de fonds. Cela permettrait aussi de résoudre le problème de la faible capacité des prestataires internationaux sur les documents en langues nationales en allouant à des professionnels nationaux des ressources suffisantes pour la réalisation de certaines étapes du processus éditorial. D'une manière générale, il y a lieu d'avoir une politique vigoureuse d'édition des manuscrits disponibles, la condition étant que la Commission du Livre ou toute autre instance de spécialistes atteste de la qualité pédagogique du manuscrit pour les activités de classe ou pour l'entraînement à la lecture.

Equipements informatiques et de laboratoires

Il y a encore beaucoup à faire dans le domaine des équipements car de nombreuses écoles de l'enseignement fondamental du niveau 4 et lycées n'ont pas de laboratoires et de salles d'informatique fonctionnels. Les laboratoires existants ne sont pas équipés et, quand il y a un peu de matériel, leur nombre ne permet pas d'envisager un enseignement expérimental. De fait, les salles de laboratoires, quand elles existent, se transforment en salles de cours théoriques. Les outils informatiques de nombreux établissements ne sont plus fonctionnels, notamment la connexion à l'Internet qui, pour la plupart, est coupée faute de ressources pour honorer la maintenance et les frais du fournisseur d'accès. La situation se présente évidemment avec plus d'acuité dans les anciens établissements que dans ceux nouvellement équipés.

Sur le terrain, les enseignants reviennent fréquemment sur l'insuffisance de manuels et de bibliothèques et sur l'incapacité pour eux et les élèves d'avoir recours à des ressources électroniques faute d'équipements informatiques (ordinateurs et connexion internet pour certains établissements, prise en charge des frais de connexion pour ceux déjà équipés).

4.3.3 Recommandations

Il y a plus d'efforts encore qu'auparavant à fournir pour la résolution des problèmes relatifs à la disponibilité et à la qualité physique et didactique des manuels et des équipements didactiques des établissements. La mise en œuvre d'une politique d'accès aux manuels devrait permettre d'améliorer la situation et de combler le déficit constaté dans la dotation de tous les élèves en matériel didactique. Les équipements scientifiques ont un coût important, mais ils sont essentiels à aux apprentissages et à l'acquisition d'une culture scientifique.

4.4 Les acquis scolaires : les différentes mesures et les comparaisons internationales

Chaque niveau du curriculum de l'enseignement fondamental est défini en fonction de seuils de compétences. La première année d'un niveau est une année d'acquisitions nouvelles, la seconde une année de renforcement. Le niveau 4 compte une année d'acquisitions nouvelles, une année de renforcement et une année de perfectionnement.

L'article 72 de la Loi d'Orientation stipule que « l'évaluation [des apprentissages] porte sur les compétences ». Cela signifie que l'essentiel des efforts aurait dû converger vers l'élaboration et la mise en service d'un système performant d'évaluation des compétences. L'évaluation régulière des apprentissages est un

élément de la politique du PRODEC pour l'amélioration de la qualité des apprentissages.

4.4.1 Bilan des actions réalisées

Peuvent être répertoriées :

- la formation des formateurs des services centraux et déconcentrés à l'utilisation des outils d'évaluation standardisés ;
- des sessions de renforcement des capacités des acteurs aux niveaux central et déconcentré à construire et à utiliser des outils d'évaluation des performances des élèves conformément au curriculum de l'enseignement fondamental ont été organisées ;
- la disponibilité des tests standardisés en LC et en SMT ;
- la conduite d'une évaluation selon la méthodologie des tests EGRA dont les résultats ont été publiés.

On note une faiblesse criante des performances des élèves aux examens :

Taux de succès en 2013 :

- DEF : 33,6% (194 250 élèves au total ont composé)
- Baccalauréat général : 13%
- Baccalauréat technique : 32%
- CAP : 37,5%
- BT : 36,9%

Le taux d'achèvement a aussi régressé entre 2010 et 2012. Comme pour les autres indicateurs, les régions de Ségou, Mopti, Tombouctou, Gao et Kidal sont les moins nanties avec des taux d'achèvement nettement inférieurs à la moyenne nationale égale à 51%.

Au second cycle, le taux d'achèvement est passé de 36 % en 2011 à 33% en 2012.

On note cependant qu'il n'a pas été élaboré de système pertinent d'évaluation des performances des élèves, conforme au curriculum, notamment des apprentissages fondamentaux (maîtrise de la lecture, de l'écriture et des mathématiques).

Les résultats des tests disponibles sur le niveau des élèves de l'enseignement fondamental en français et/ou arabe et en mathématiques sont ceux de l'ex - Centre National de l'Education devenue DNP (test EGRA) et du PASEC.

Plus de la moitié des élèves des classes ayant subi le test de l'ex-CNE ont un niveau inférieur au niveau minimum requis en langue et communication et en sciences mathématiques et technologiques.

L'évaluation par l'outil EGRA a concerné des écoles classiques, des écoles à curriculum et des medersas en lecture et écriture du français et de l'arabe dans les classes de 2ème, 4ème et 6ème années.

Les résultats montrent qu'au niveau de chacun des sous-tests administrés, les compétences souhaitées sont loin d'être acquises et sont globalement très faibles à tous les niveaux. Il en ressort que « les enfants n'ont pas acquis les compétences de base en lecture et/ou qu'ils éprouvent des difficultés à comprendre ce qu'ils entendent et/ou lisent ».

Le PRODEC visait qu'au moins 60 % des élèves du fondamental devraient acquérir les compétences exigibles en lecture et en mathématiques après cinq ans de scolarisation. Selon le PASEC, « l'évaluation sur les apprentissages des élèves de 2e, de 4e et de 6e années de l'enseignement fondamental réalisée en mars 2011 montre qu'une proportion importante d'élèves éprouve des difficultés tant en français qu'en mathématiques. En français, 43% des élèves de la 2e année, 52% des élèves de la 4e année et 49% des élèves de la 6e année éprouvent des difficultés. Ces proportions s'élèvent respectivement à 38 %, 42% et 32% en mathématiques. Par ailleurs, environ deux élèves sur trois du fondamental n'ont pas pu accéder au secondaire en 2013-2014».

La conclusion de l'évaluation du PASEC est « que la situation du niveau des élèves reste très préoccupante malgré les progrès accomplis en matière de couverture scolaire, de formation des enseignants et de réformes éducatives».

La question de la qualité des apprentissages pose aussi celle du temps d'apprentissage. Certes, un calcul systématique n'a pas été fait sur la durée réelle consacrée à l'enseignement et celle dont disposent les élèves pour apprendre. Toutefois, les témoignages et les événements rapportés convergent vers une réduction importante des temps réels d'enseignement et d'apprentissage comparés à ceux prescrits dans les documents officiels. Globalement, les temps scolaires seraient peu respectés ; des événements particuliers ont été rapportés relatifs aux intempéries, à l'insécurité dans certaines zones et les perturbations qui en ont résulté, à l'état des classes, en particulier celles sous paillotte et même celles sans infrastructure. Mais il y a aussi les absences répétées des enseignants prolongeant les autorisations accordées pour des raisons de famille, le suivi des dossiers d'avancement ou la perception des salaires, ou celles, plus fréquentes encore, des enseignants communautaires démotivés ou en quête de revenus de subsistance. Les élèves eux-mêmes ne sont pas en reste et la responsabilité des parents est engagée lorsque les préparatifs des fêtes, notamment religieuses, et leurs lendemains justifient les absences d'élèves pendant plusieurs jours.

4.4.2 Analyse de la stratégie

Pertinence

La stratégie devrait être complétée et renforcée par la mise en œuvre d'un nouveau curriculum de l'enseignement normal et le renforcement du module d'évaluation dans la formation continue (le document de formation continue des enseignants ne comporte qu'une page d'information sur l'évaluation).

Efficacité

La question de la qualité de l'encadrement des élèves a été déjà développée : les compétences professionnelles des enseignants demandent beaucoup de renforcement et leur motivation est parfois faible, le ratio élèves/maître est fort alors que le ratio manuels/élèves est faible, les ressources didactiques permettant d'organiser des situations d'apprentissages efficaces sont rares, les redoublements sont encore au-dessus des prévisions et ont un impact négatif sur les apprentissages des élèves, etc. Ces facteurs sont défavorables aux performances des élèves et à la qualité de leurs acquis scolaires. Mais l'évaluation joue aussi un rôle important sur les résultats d'apprentissages des élèves. La force du curriculum de l'enseignement fondamental réside dans la cohérence et dans

l'organisation du bloc unique dont les paliers correspondent à des niveaux de compétences. *Enseigner un tel curriculum et l'évaluer autrement introduit un biais important dans les résultats scolaires tout en donnant aux décideurs des outils erronés de décision.*

Les pratiques d'évaluation organisées par les enseignants ne sont pas en adéquation avec l'approche du curriculum et en particulier avec la méthodologie de l'évaluation formative et sommative en vigueur en APC. L'évaluation est toujours centrée essentiellement sur les objectifs cognitifs et les enseignants ne parviennent toujours pas à évaluer les compétences. Cette situation est pour une large part due à l'insuffisance et même au manque de formation de nombreux enseignants dont les plus engagés s'exercent à la pratique à travers les communautés d'apprentissage ou individuellement avec des collègues. La mise à disposition de référentiels de compétences pour chaque niveau permettrait à l'enseignant de trouver les pistes d'une mise en cohérence entre ses activités d'enseignement-apprentissage et son évaluation. Cette situation est aussi valable dans l'ESG où la mise en œuvre de l'approche par les compétences est acceptée mais difficilement réalisée.

L'amélioration du système d'information des acteurs et des responsables de l'éducation sur les résultats des évaluations et les performances des élèves est essentielle pour les initiatives de remédiation (au niveau école) et pour les options de réorientation du système (au niveau institutionnel et national). Informer les enseignants et élèves sur les méthodes d'évaluation et l'utilisation des résultats d'évaluation pour les actions de remédiation devrait aller de pair avec une formation continue intensive des enseignants sur l'évaluation dans l'APC et un renforcement de la formation initiale.

4.4.3 Recommandations

- Elaboration d'un système pertinent d'évaluation des performances des élèves conforme au curriculum, notamment des apprentissages fondamentaux (maîtrise de la lecture, de l'écriture et des mathématiques) et intégrant les nouvelles matières (sport, arts, disciplines de compétences transversales).
- Intégration du système d'évaluation élaboré dans le curriculum de l'enseignement normal.
- Renforcement de la formation des enseignants en didactique des disciplines en particulier en didactique de la lecture, de l'écriture et des disciplines scientifiques.
- Formation continue des enseignants à la maitrise et à la conduite de l'évaluation des compétences.
- Formation des enseignants et des responsables de l'éducation à l'utilisation des résultats d'évaluation pour l'orientation du dispositif et pour des actions de remédiation en faveur des élèves en difficulté.
- Elaboration et mise en œuvre d'un dispositif de suivi des temps d'enseignement-apprentissage réels et d'une stratégie de réduction des absences des enseignants et des élèves.

4.5 L'insertion professionnelle des sortants

La question de l'insertion professionnelle touche pratiquement toutes les composantes parce qu'elle vise une amélioration de la qualité des formations pour une meilleure employabilité des sortants et leur meilleure insertion sur le marché

du travail. L'adéquation formation/emploi est une finalité de la réforme du système éducatif et de l'option faite pour une approche par les compétences.

4.5.1 Bilan des actions réalisées

En vue de l'atteinte des objectifs liés à l'efficacité externe du système, de nombreuses actions ont été conduites et notamment :

- une orientation plus importante des apprenants et en particulier des admis au DEF vers l'enseignement technique et la formation professionnelle (pourcentage des orientés se maintenant à environ 40%) ;
- une augmentation des offres de formation de l'enseignement technique et professionnelle et une diversification des filières ;
- une réforme des curricula de la formation professionnelle et de l'ETP et la création des nouveau titres et diplômes (CAP, BT1 et BT2) ;
- la mise en place du LMD dans l'enseignement supérieur et l'option faite pour les filières professionnalisantes courtes ;
- un dispositif de formation professionnelle prenant en compte le système d'apprentissage de type dual et des formations modulaires de certification et de validation des acquis de l'expérience (VAE) ;
- la formation préprofessionnelle des finalistes des CED ;
- les initiatives pour l'insertion professionnelle des sortants de l'ENF ;
- un plan de communication pour améliorer l'image de la formation professionnelle et pour accroître la participation des filles dans les différentes formations ;
- la formation initiale et continue des formateurs ;
- La mise en place d'un mécanisme de suivi-évaluation adapté.

4.5.2 Analyse de la stratégie

Pertinence

Le rapprochement de la logique de formation et de la logique de production permet d'arriver à une véritable coopération entre les milieux professionnels et de la formation.

Efficacité

Le développement de l'enseignement technique et professionnel et de passerelles entre la formation professionnelle et les autres ordres d'enseignement est un maillon essentiel pour la régulation des flux des apprenants venant de l'enseignement fondamental et la diversification des offres de formation susceptibles d'augmenter de façon importante l'efficacité externe de l'école et de maintenir ainsi l'attrait des apprenants et des parents pour elle. La réalité de la fin d'une école destinée à former des agents publics de l'Etat ne peut être perçue et acceptée que si l'école offre effectivement des possibilités d'emploi et d'auto-emploi à travers la formation. Il en est de même pour la justification de la pertinence de l'école dans la perception des populations. La réalisation de la deuxième priorité du Gouvernement était donc essentielle à plusieurs titres : offrir plus de possibilités à l'orientation des élèves et préparer des agents permanents de toutes catégories pour le secteur productif. Des efforts ont été faits notamment à l'issue du Forum de 2008 et à travers le PISE III, touchant l'augmentation de l'accès, la redéfinition des filières de formation, la formation des formateurs et la révision des contenus et des approches pédagogiques. Ils sont à poursuivre et à

renforcer dans le sens des recommandations stratégiques issues du Forum de 2008.

Le développement des filières courtes et professionnalisantes dans l'enseignement supérieur est une disposition complémentaire de l'enseignement et de la formation technique et professionnelle et présente au moins quatre atouts :

- permettre aux jeunes d'entrer rapidement en activité avec des compétences solides ;
- donner au secteur productif des cadres de conception compétents ;
- augmenter les offres de formation à l'université en faveur d'un plus grand nombre d'apprenants et dans une approche modulaire ;
- permettre une adaptabilité plus rapide des profils des formés à l'évolution des besoins de l'industrie.

Le développement de telles filières exige aussi des ressources humaines, pédagogiques et techniques adaptées. Elles coûtent cher mais leur efficacité et leur efficience devraient permettre d'obtenir rapidement une plus-value en compétences formées et répondant aux besoins du marché de l'emploi.

Le problème crucial est celui du devenir des finalistes des CED pour lesquels le format de formation n'a pas été mis en œuvre dans son ensemble à l'exception d'initiatives personnelles des sortants ou d'ONG intervenant auprès du ministère en charge de la formation professionnelle. C'est ainsi que la quasi-totalité des finalistes n'a pas bénéficié de la formation préprofessionnelle qui était la suite logique de la formation théorique dans le dispositif mis en place pour la prise en charge des publics concernés. Il s'en est suivi une véritable désaffection des parents et des jeunes gens vis-à-vis des CED au point que, dans certaines localités, ce sont les animateurs qui vont à la recherche d'apprenants pour ne pas perdre leur rémunération (exemples rapportés dans les régions visitées). Le nombre d'apprenants des CED a fortement baissé dans les dernières années du PRODEC : ainsi, de 38 560 en 2009 il passe de 75.060 en 2010-2011 puis à 12 097 en 2012 ; il est de 24.972 en 2013-2014 contre une cible de 60.145.

Certains finalistes des CED ont intégré volontairement des CAF pour bénéficier d'une formation professionnelle mais parfois aussi d'un kit d'installation offert par l'organisme finançant la formation. Mais, d'une manière générale, l'éducation non formelle a connu une érosion forte qui s'explique par la fermeture de certains centres (CAF et CED), les uns faute de ressources, les autres faute d'apprenants.

Le problème essentiel à ce niveau est l'absence d'une approche systémique entre les départements en charge de l'éducation nationale et de la formation professionnelle en vue d'une mise en relation entre les offres de formation existant au ministère en charge de la formation professionnelle et les besoins de formation des finalistes des CED. Cette synergie d'actions aurait permis de faire un continuum entre les CED et les CFP, moyennant un renforcement des capacités humaines et matérielles des centres de formation professionnelle. Certes, des CFP ont reçu et formé des finalistes, mais c'était à la suite de l'initiative des intéressés. En revanche, la demande exprimée par la Direction nationale de la formation professionnelle de recevoir du MEN les milliers de sortants des CED a été sans suite.

4.5.3 Recommandations

- Dotation du ministère en charge de la formation professionnelle des moyens nécessaires pour la prise en charge des finalistes des CED. Il s'agit de définir, par le moyen d'actes et de textes, un mécanisme structurel de prise en charge des sortants du MEN par les CFP et IFP. La seule solution efficace pour rendre les CED de nouveau attractifs est de lancer véritablement la formation préprofessionnelle de milliers de finalistes actuels et de conduire une politique vigoureuse de placement et d'incitation à l'auto-emploi de l'ensemble des sortants de la formation professionnelle.
- Mise en place de passerelles entre les différents ordres et types d'enseignement. Il s'agit là d'une action globale entre les ordres d'enseignement. Les structures de formation professionnelle devraient avoir leurs capacités renforcées pour recevoir les orientés de l'EF ou de l'ESG, les finalistes des CED et aussi pour accompagner les stages pratiques de certaines filières professionnelles courtes.
- Renforcement du fonds d'appui à la formation professionnelle (FAFPA) par des mécanismes innovants associant la contribution du patronat et du secteur productif de façon générale comme recommandé par le Forum national de l'éducation.
- Amélioration de l'environnement de l'école par une relation école-entreprise mieux définie et plus soutenue, une meilleure articulation entre besoins d'entreprise et offres de formation (participation du patronat à l'élaboration des offres de formation, des programmes et à leur mise en œuvre, ouverture de centres de ressources, d'ateliers de transit, mise en place d'un système d'incubation, etc.).
- Synergie entre l'université, les entreprises et la formation professionnelle dans la définition des offres de formation, dans la définition des filières porteuses, dans l'élaboration des référentiels métiers et des référentiels de formation et de certification, dans la formation à l'école et l'acquisition des compétences professionnelles. Le choix des filières courtes a été une option stratégique majeure du PRODEC mais son opérationnalisation nécessite une synergie entre les secteurs économiques et l'université.
- Autonomie des établissements : l'amélioration de la cohérence entre la formation et l'insertion professionnelle nécessite un cadre dynamique pour la relation école-entreprise ; une autonomie bien définie permet aux structures de mener des activités de production susceptibles d'apporter une contribution substantielle à la prise en charge des coûts de matières premières, tout en augmentant l'intérêt des formateurs pour l'établissement. Cela serait plus facile à opérationnaliser dans le cadre d'un projet d'établissement.
- Titres professionnels des sortants de l'ENF : le document de politique nationale de l'ENF a prévu que la formation qualifiante sera sanctionnée par une accréditation des acquisitions (homologation, certification, diplôme) dont les modalités seront définies en fonction de la nomenclature officielle et en concertation avec les services compétents. A ce jour, même le cadre de certification n'est pas élaboré. Cette accréditation des acquisitions est cependant une étape nécessaire vers la valorisation des titres professionnels pour l'accès aux métiers. En effet, la formation professionnelle qualifiante, si elle parvient à toucher une masse importante de personnes, devrait ouvrir la voie à la réglementation de l'accès aux métiers à commencer par exemple par ceux pour lesquels l'exercice est susceptible de mettre en danger la sécurité et

la vie d'autrui. Il est donc impératif de créer les conditions nécessaires pour l'accréditation des acquisitions des sortants des CED, des CAF et des CAFé.

5 QUATRIEME PARTIE : LA GESTION, LE PILOTAGE ET LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL

Deux points seront examinés dans cette partie :

- Le contexte institutionnel de mise en œuvre du PRODEC.
- Les constats et l'analyse de la situation.

Le contexte institutionnel

Après avoir rappelé les cadres de référence de la politique éducative malienne et les grandes lignes du PRODEC, le cadre organisationnel de ce dernier est décrit en détail. Une analyse de la mise en œuvre de l'axe « Développement institutionnel » du PRODEC est ensuite faite à quatre niveaux : les collectivités territoriales, les services techniques décentralisés, les comités de gestion scolaire, les ONG et associations actives du secteur de l'éducation

Les constats et l'analyse

Ils portent sur trois dimensions clés du programme :

- La conception du PRODEC : la démarche d'élaboration, le format et le contenu des documents d'opérationnalisation.
- L'exécution du PRODEC : de nombreux acteurs ont été impliqués dans le pilotage, l'exécution et le suivi de ce programme. L'opérationnalité de l'instance de pilotage et des instances de coordination est analysée de même que certains arrangements institutionnels (Aide budgétaire sectorielle) et les compétences affectées à la gestion du programme.
- Les résultats obtenus selon un triple éclairage : quantitatif, qualitatif et institutionnel.

5.1 Contexte institutionnel de mise en œuvre du volet « Développement institutionnel » du PRODEC

Durant la période couverte par le PRODEC (2001-2013), le contexte politique au Mali a été marqué par :

- le processus de démocratisation qui a connu une interruption en 2012, suite à la crise qui a frappé le pays ;
- le processus de déconcentration et de décentralisation, en appui à la consolidation du processus de démocratisation.

5.1.1 Les cadres de référence de la politique éducative malienne

Au plan du contexte éducationnel, les orientations en matière d'éducation tirent leur essence des documents suivants :

La Loi N° 99-046 du 28 décembre 1999, portant Orientation sur l'Education

En 1999, le gouvernement du Mali a élaboré et fait adopter la Loi portant Orientation sur l'Education. Cette loi, qui fait de l'éducation une priorité nationale, fixe les grandes orientations et les principes fondamentaux devant régir le système éducatif malien. Elle place le système éducatif malien sous la responsabilité de l'Etat, des collectivités territoriales, des communautés et du privé. Elle définit le français et les langues nationales comme langues d'enseignement. En outre, la loi énonce que le Programme décennal de Développement de l'Education (PRODEC) constitue son instrument d'opérationnalisation.

Le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), 2002-2006 : le cadre macro-économique et la stratégie de développement du pays

Pour faire face à l'accroissement du phénomène de pauvreté, le Gouvernement malien s'est engagé dès la fin des années 1990 à faire de la stratégie de lutte contre la pauvreté et de développement humain durable un axe central de sa politique de développement économique et social. C'est ainsi qu'ont été conçus et mis en œuvre coup sur coup les Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) 1ère et 2ème générations[2], adoptés respectivement en mai 2002, pour la période 2002-2006 et en décembre 2006 pour la période 2007-2011.

Le CSLP, le cadre de référence de la politique économique et sociale du Mali, est centré sur la mise en œuvre de politiques structurelles et sectorielles (dont l'éducation) visant la satisfaction des besoins humains fondamentaux, notamment les soins de santé primaires, l'éducation de base, l'approvisionnement en eau potable, la sécurité alimentaire. Son ambition est de soutenir l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies sectorielles capables d'impulser des progrès dans la réalisation des objectifs de développement du Millénaire, notamment celui relatif à l'universalisation de l'enseignement primaire d'ici à l'horizon 2015.

L'Education Pour Tous (EPT) **:** le Cadre d'Action de la politique éducative nationale

En avril 2000, le Forum mondial sur l'Education Pour Tous, tenu à Dakar, a établi le bilan des actions réalisées en matière d'éducation. Malgré les progrès notés, de nombreux pays, notamment en développement, n'ont pas atteint les objectifs de l'universalisation de l'éducation de base, du fait de contraintes liées notamment au financement. Ce forum de Dakar a reconduit les objectifs de Jomtien (Thaïlande) et la Communauté internationale s'est engagée à appuyer tous les pays ayant des

[2] Le CSLP, 2ème génération est dénommé **:** Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSCRP).

programmes crédibles pour l'atteinte des objectifs du Millénaire. Pour ce faire, il a été établi un nouveau partenariat entre les pays développés et les pays en développement, axé sur la responsabilité et la responsabilisation mutuelles.

5.1.2 Le Programme Décennal de Développement de l'Education (PRODEC) : la stratégie sectorielle (2001-2010)

Au Mali, le Programme Décennal de Développement de l'Education (PRODEC) constitue le document cadre de politique éducative nationale (la Stratégie éducative nationale). Ce programme, plan de développement à long terme du système éducatif malien, a bénéficié de l'adhésion des partenaires au développement et de leur appui financier. Mieux, le programme a reçu le soutien de la communauté internationale à travers l'élection du pays à l'Initiative pour la Mise en Œuvre Accélérée de l'Education Pour Tous (IMOA/EPT). Initialement prévu pour être mis en œuvre durant la décennie 2001-2010, l'exécution du PRODEC s'est en fait étalée sur la période 2001-2013.

Au nombre des options fondamentales retenues par le PRODEC, figure, entre autres, la décentralisation de la gestion du système éducatif malien. Cette option traduit une volonté très claire de faire jouer aux communautés de base et aux collectivités un rôle de premier plan dans la gestion du système éducatif. Ce qui implique que les communautés s'approprient véritablement l'école et donc qu'elles soient organisées, formées, outillées et accompagnées par des partenaires de proximité, tels que les collectivités territoriales, les services techniques déconcentrés, les ONG et les associations.

Le PRODEC vise à répondre à l'objectif de satisfaction des besoins éducatifs fondamentaux des jeunes et des adultes. A cet effet, il opte pour la réalisation d'un ensemble d'objectifs visant l'accélération du rythme de la scolarisation, la réduction des disparités, l'amélioration de la qualité et des performances du système d'éducation et de formation.

Le PRODEC prévoyait, pour atteindre ces objectifs, la réalisation d'activités solidaires regroupées en trois grands axes stratégiques de développement **:**

- *L'axe de développement stratégique* ***« accès »*** recherche l'accroissement et l'équité de l'accès et de l'accessibilité à l'éducation de base formelle et non formelle par une extension équitable de l'offre éducative et la stimulation de la demande sociale d'éducation à travers les stratégies suivantes : (i) optimisation de l'utilisation des ressources matérielles et humaines disponibles et attendues; (ii) amélioration du déploiement des enseignants ; (iii) extension des infrastructures scolaires ; (iv) promotion d'une politique d'entretien des infrastructures et des équipements scolaires.
- *L'axe de développement stratégique* ***« qualité »***, qui a pour noyau fédérateur la réforme du curriculum, couvre les processus intervenant dans l'amélioration de l'efficacité du système éducatif et la qualité des apprentissages (développement d'un nouveau curriculum fondé sur les langues nationales, formation initiale et continue des enseignants, renforcement des activités de suivi et d'encadrement des enseignants, mise à la disposition des apprenants et des enseignants de supports et d'outils pédagogiques, amélioration du contexte et des conditions d'apprentissage, politique du livre scolaire, etc.).

- *L'axe de développement stratégique* ***« développement institutionnel »*** ou ***« gestion, pilotage »*** vise la réorganisation et le renforcement des capacités de gestion stratégique et opérationnelle des administrations centrale, déconcentrées et décentralisées du secteur et des structures communautaires, partenaires de l'école, telles que les comités de gestion d'établissements scolaires (CGS). Cet axe est structuré autour des actions majeures suivantes **:** (i) mise en œuvre et accompagnement des mutations institutionnelles ; (ii) renforcement des ressources humaines et de leur gestion ; (iii) renforcement des ressources financières et matérielles et de leur gestion ; (iv) renforcement des capacités de planification ; (v) accroissement des responsabilités et des capacités des CGS.

Une remarque cependant : bien que le PRODEC ait été défini par la Loi d'Orientation (en son article 78) comme un programme « d'application » de ladite loi, à la lecture il se présente également comme un document d'orientation. Aussi, pour son opérationnalisation, on a élaboré le PISE (Programme d'Investissement dans le Secteur de l'Education), articulé en trois phases (PISE I, II et III) correspondant chacune à une phase de mise en œuvre du PRODEC **:**

- Le PISE I, d'une durée de quatre (04) ans allant initialement de 2001 à 2004, prorogé d'un an en incluant 2005, était caractérisé par l'émergence d'une nouvelle culture organisationnelle et la mise en route de la décentralisation de l'éducation.
- Le PISE II, d'une durée de trois (03) ans allant initialement de 2006 à 2008, prorogé d'un an en incluant 2009, devrait permettre le renforcement des acquis de la première phase.
- Le PISE III, initialement prévu pour trois (03) ans de 2008 à 2010 et dont la mise en œuvre a eu lieu finalement de 2010 à 2013 (en y incluant la parenthèse de 2012), devrait assurer l'accélération de la mise en œuvre de la décentralisation.

5.1.3 Le cadre organisationnel

Au Mali, le système d'éducation et de formation se compose principalement **:**

- d'un système formel d'éducation (l'enseignement de type scolaire et universitaire) comprenant **:** (i) un enseignement préscolaire ; (ii) un enseignement fondamental (1er et 2nd cycles) ; (iii) un enseignement secondaire général, technique et professionnel ; (iv) un enseignement supérieur.
- d'un système de formation professionnelle de base.
- d'un système non formel d'éducation de base (l'alphabétisation des adultes et autres formes d'éducation non formelle, telles que les centres d'éducation pour le développement et les centres d'apprentissage).

Trois ministères ont en charge le secteur de l'éducation et de la formation avec des changements de périmètre des compétences. Actuellement ce sont :

- **Le Ministère de l'Education Nationale** (MEN), responsable de **:** (i) l'enseignement préscolaire, d'une durée de deux ans ; (ii) l'enseignement fondamental, d'une durée de neuf ans (comprenant un 1er cycle de 6 ans et un 2nd cycle de 4 ans) ; (iii) l'enseignement secondaire général, technique et professionnel, d'une durée de trois ans ; (iv) l'alphabétisation et l'éducation non formelle et (v) l'éducation spécialisée (pour les personnes en situation de handicap).

- **Le Ministère de la Formation Professionnelle, de la Jeunesse et de la Construction Citoyenne** (MFP/J/CC), qui a en charge les centres de formation professionnelle de base préparant à des métiers d'artisan, d'une durée variable : de quelques semaines à un an.
- **Le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique** (MES/RS) qui assure la tutelle des établissements d'enseignement supérieur (universités notamment).

Le cadre organisationnel du PRODEC comprend **:**

- **Un cadre administratif** qui, par ministère, se compose **:** (i) d'une administration centrale (cabinet du ministre, secrétariat général, directions générales et direction centrales / nationales, érigées pour certaines en directions nationales d'appui technique ou directions transversales : CPS, DRH, DFM) ; (ii) des administrations déconcentrées (Académies d'Enseignement (AE) et Centres d'Animation Pédagogique (CAP) pour le MEN et Directions Régionales pour le MFP/J/CC).
- **Des organes d'orientation et/ou consultatifs**, aux différents niveaux administratifs **:**
  - au niveau national **:** le Conseil Supérieur de l'Education (CSE) qui est une structure d'impulsion, de concertation, de suivi de la politique nationale d'éducation et de formation ;
  - au niveau régional **:** le Comité Régional d'Orientation, de Concertation et de Suivi des Actions de Développement (CROCSAD) ;
  - au niveau du Cercle **:** le Comité Local d'Orientation, de Concertation et de Suivi des Actions de Développement (CLOCSAD) ;
  - au niveau communal **:** le Comité Communal d'Orientation, de Concertation et de Suivi des Actions de Développement (CCOCSAD).
- **Des structures communautaires de gestion décentralisée de l'école :** les CGS (comités de gestion scolaire). La composition, les fonctions, rôles et activités de ces structures visent à prendre en compte, au niveau de la mise en œuvre du Programme sectoriel, les préoccupations et implications de **:**
  - la décentralisation de la gestion du système ;
  - la participation / responsabilisation des acteurs et bénéficiaires, notamment les acteurs de terrain (communautés de base, collectivités et ONG actives du secteur).

Pour chacun de ces trois ministères, l'administration est organisée en quatre grands systèmes de gestion **:**

- un système de gestion de l'information et de la carte scolaire (ou système de production des données statistiques et de planification / carte scolaire), piloté par la Cellule de Planification et des Statistiques (CPS) pour l'ensemble des trois ministères ;
- un système de gestion des ressources humaines, piloté par la Direction des Ressources Humaines (DRH) ;
- un système de gestion des moyens (financiers, matériels), piloté par la Direction Financière et du Matériel (DFM) ;
- un système de gestion de la pédagogie (promotion de la scolarisation, développement du curriculum, formation des enseignants, politique nationale du livre scolaire, évaluation des apprentissages), piloté, en ce qui concerne le

MEN, par la Direction Nationale de la Pédagogie (DNP) et les directions centrales qui la composent.

Ce dispositif organisationnel qui se veut centré sur des fonctions (de gestion financière, humaine, planification, etc.) est complété par des services organisés autour de structures (enseignement fondamental, formation professionnelle, éducation non formelle, etc.). Il convient cependant de noter que pour deux ministères, MES/RS et MFP/J/CC, le système de gestion de la pédagogie est plus ou moins embryonnaire.

Par ailleurs, il importe de préciser que les trois premiers systèmes de gestion sont pilotés par des directions nationales transversales ou directions centrales d'appui technique qui ont leurs « relais » au niveau déconcentré. Ces directions sont dites transversales parce que les fonctions qu'elles appuient "traversent" l'ensemble du système éducatif. De ce fait, ces fonctions, qui relèvent plus de l'axe de développement stratégique « développement institutionnel », influent de façon décisive sur la mise en œuvre réussie de la politique éducative.

Tous ces quatre systèmes de gestion sont pilotés, coordonnés, régulés, au niveau de chacun des trois ministères, par un secrétariat général, plaque tournante du dispositif administratif et gestionnaire.

Quant aux académies d'enseignement et les directions régionales de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (représentations des départements chargés de l'éducation et de l'Emploi et Formation Professionnelle), elles condensent en leur sein les grands systèmes de gestion qui structurent leur administration centrale, ce qui, au-delà de leur statut de services déconcentrés, les particularise par rapport aux directions centrales plus spécialisées.

Par ailleurs, la nécessité de rapprocher les centres de décision des administrés et d'insuffler une approche participative à la gestion du développement, a conduit à instituer à la fois une déconcentration et une décentralisation au Mali, deux variantes d'organisation de l'administration territoriale. La déconcentration désigne un mode d'organisation de l'administration dans lequel certains pouvoirs sont délégués ou transférés d'une administration centrale vers des services répartis sur le territoire, services dits déconcentrés ou services extérieurs. Dans la déconcentration, l'administration centrale se dote de relais, les services techniques déconcentrés, afin de rapprocher certaines de ses autorités de ses administrés. Le but est d'améliorer l'efficacité de l'Etat en décongestionnant l'administration centrale et en accélérant les prises de décisions au niveau local.

Quant à la décentralisation, c'est un système administratif qui confie aux collectivités le pouvoir de gérer leurs propres affaires par l'intermédiaire de leurs représentants élus agissant sous la tutelle et/ou le contrôle du pouvoir central. Autrement dit, l'Etat transfère à des collectivités territoriales un certain nombre de compétences qu'elles exercent sous son contrôle. Elle est née de la conviction que la gestion décentralisée est plus efficace et moins coûteuse que la gestion centralisée. Aussi, la Constitution de 1992 du Mali l'a érigée en principe de gouvernance administrative.

Dans le cadre de la déconcentration, le pouvoir local est exercé par un agent de l'Etat, alors dans le cadre de la décentralisation, ce pouvoir local est exercé par des organes élus. Cette élection est l'élément central de la décentralisation qui est une forme de démocratie locale. Il convient ainsi de noter que, dans le cas de la

déconcentration, l'Etat conserve son pouvoir de décision, alors qu'avec la décentralisation, il y a un réel transfert de compétences et de moyens vers les collectivités, permettant de mettre en œuvre ces compétences.

Ces deux modes de gestion, quoique distincts, sont en fait complémentaires. La déconcentration et la décentralisation constituent en effet les éléments d'une même équation ; toutes deux visent à garantir la démocratie locale et à favoriser la modernisation du service public, aux fins de réaliser le bien-être économique et social de la population. On parle alors du couple « décentralisation – déconcentration » ; cette dernière étant le complément indispensable de toute politique de décentralisation.

La mise en œuvre de la politique de décentralisation fait des collectivités territoriales (régions, cercles et communes), des acteurs importants du système éducatif. En effet, depuis 2002, la loi reconnait aux collectivités territoriales (CT) des compétences nouvelles et accrues, dans le domaine de l'éducation et de la formation. Ces compétences couvrent les champs d'action des enseignements préscolaire, fondamental et secondaire, ainsi que l'éducation non formelle. Le transfert des compétences (proprement dites), a été effectué en 2002 et celui des ressources a été opéré en 2010.

Ainsi, avec l'option de décentralisation de la gestion de l'éducation, matérialisée par le transfert effectif des compétences, puis des ressources de l'Etat central aux CT, le Mali se retrouve avec un système de gestion des services éducatifs à deux niveaux **:**

- un niveau central où **les administrations centrales des ministères** en charge de l'éducation, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur, des finances, de l'administration territoriale et de la fonction publique, compétentes sur l'ensemble du territoire national, assurent au niveau national un rôle d'orientation, de conception, de pilotage, d'animation/encadrement, d'évaluation et de supervision/contrôle. Elles constituent la « superstructure[3] » dont les missions restent dépendantes et en adéquation avec celles des entités décentralisées et les services déconcentrés qui, eux, représentent les « infrastructures[4] ».
- un niveau « décentralisé-déconcentré » où œuvrent en commun, pour le même but, deux administrations distinctes **:**

  Les collectivités territoriales qui ont désormais la charge de la mise en œuvre technique des politiques nationales sectorielles, notamment celle de l'éducation, et qui, pour ce faire, bénéficient des transferts de compétences et de ressources de l'Etat central.
  Au Mali, les collectivités territoriales sont les communes, les cercles et les régions. Elles bénéficient du principe de la libre administration des collectivités territoriales, c'est-à-dire qu'elles s'administrent librement par des conseils élus **:** conseil municipal, conseil de cercle, conseil régional, qui sont de véritables centres de pouvoir.

Pour chaque échelon territorial correspondant à une collectivité territoriale (commune, cercle, région), sont définies des missions spécifiques précises **:**

[3] Les termes « superstructure » et « infrastructures » sont utilisés ici au sens où l'entend Karl Marx.
[4] Idem.

- La région constitue l'échelon de programmation et de répartition des investissements et autres moyens d'action.
- Le cercle est l'échelon territorial de mise en œuvre de la politique nationale et communautaire.
- La commune est le cadre territorial de l'animation du développement local et de l'action administrative locale de l'Etat.

- **Les services techniques déconcentrés**, relais des administrations centrales de l'éducation (AE et CAP), de la formation professionnelle (DRFP/J/CC) et des finances (DRB), dont le mandat est d'appuyer et d'accompagner techniquement les CT dans la mise en œuvre de leurs programmes de développement régional et local, conformément aux orientations nationales. Il est attendu, de chacun des services techniques déconcentrés, d'apporter aux CT l'assistance technique nécessaire en matière **:** (i) de programmation (physique et financière) des actions de développement ; (ii) de préparation de la mise en œuvre des activités programmées (définition de caractéristiques techniques, élaboration de TDR et de DAO, sélection et recrutement de prestataires, rédaction de contrats) ; (iii) de suivi de l'exécution (physique et financière) des activités.

5.1.4 Mise en œuvre de l'axe « développement institutionnel » du PRODEC

Le PRODEC étant un programme de long terme, les objectifs terminaux du Programme sont segmentés en objectifs intermédiaires complémentaires, dont chaque paquet est lié à une phase donnée, sous-tendue chacune par un Programme d'Investissements dans le Secteur de l'Education (PISE). Les trois phases du PISE (PISE I, PISE II, PISE III) constituent les instruments d'opérationnalisation du PRODEC, c'est-à-dire sa déclinaison en objectifs opérationnels à atteindre et stratégies de mise en œuvre :

- Le PISE I, d'une durée de quatre (04) ans, allant initialement de 2001-2004, prorogé d'un an en incluant 2005, était caractérisé par l'émergence d'une nouvelle culture organisationnelle et la mise en route de la décentralisation de l'éducation. En outre, le développement de l'accès à l'éducation et l'accroissement des taux de scolarisation sur l'ensemble du territoire figuraient parmi les principaux objectifs assignés à cette phase. Ceci impliquait un recrutement massif d'enseignants, la construction et l'équipement d'un nombre important d'infrastructures afin d'accueillir un nombre grandissant d'élèves.
- Le PISE I a porté sur quatre (4) composantes : (i) la composante Accès ; (ii) la composante Qualité ; (iii) la composante Gestion Décentralisée du système ; (iv) la composante Gestion - Planification et Finances et les Questions Thématiques Transversales.
- Le PISE II, d'une durée de trois (03) ans, allant initialement de 2006 à 2008, prorogé d'un an en incluant 2009, a principalement eu pour objectif : (i) de pérenniser les actions entreprises durant le PISE I ; (ii) corriger les insuffisances de la 1ère phase. A cet effet, il a accordé une attention particulière à la réduction des disparités régionales ; à la déconcentration des activités éducatives ; à la gestion décentralisée de l'éducation à travers le transfert des ressources permettant aux CT d'exercer en toute responsabilité les compétences qui leur sont dévolues par la loi ; à la reconnaissance et l'application de la complémentarité des rôles des différents partenaires qui ont été définis lors du Forum national sur l'éducation (30 octobre-2 novembre

2008). En outre, des aspects plus transversaux ont également été abordés tels que l'éducation des filles ou l'éducation sanitaire, particulièrement la question du VIH/SIDA.

- Le PISE III, initialement prévu pour trois (03) ans de 2008 à 2010 et dont la mise en œuvre a eu lieu finalement de 2010 à 2013, devait assurer l'accélération de la mise en œuvre de la décentralisation. Son exécution fut interrompue par la crise qui a touché le pays en 2012.

En somme, Le PRODEC, prévu initialement pour être réalisé sur 10 ans (2001-2010), a, dans les faits, été exécuté sur 13 ans (2001-2013).

L'organisation mise en place au niveau « décentralisé-déconcentré » pour prendre en charge les activités comporte plusieurs structures et composantes :

5.1.4.1 Les collectivités territoriales

Au Mali, la décentralisation est présente dans les discours depuis l'indépendance, mais il faut attendre la 3e République, avec le Constitution de 1992, pour qu'elle entre réellement dans les faits. Depuis, la politique de décentralisation oriente tous les grands programmes de développement du pays.

La loi du 11 février 1993 définit les collectivités territoriales du Mali qui sont **:** les régions, le district de Bamako, les cercles, les communes urbaines et les communes rurales, chacune étant dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Les collectivités s'administrent librement par des assemblées ou conseils élus qui élisent en leur sein un organe exécutif.

La loi du 16 octobre 1996 crée sur l'ensemble du territoire national 684 communes qui s'ajoutent aux 19 communes existantes, soit un total de 703 communes en grande majorité rurales. Ces communes sont regroupées au sein de 49 cercles, eux-mêmes réunis en huit (8) régions plus le District de Bamako.

Quant à l'option de gestion de l'éducation en mode décentralisé, elle a été légiférée en 2002 (cf. Loi N° 2002-013), mais sa mise en œuvre s'est effectuée de façon graduelle. Au départ, seul le transfert des compétences a été concédé aux CT ; celui des ressources n'est intervenu réellement qu'en 2010, bien que des instructions aient été données par le Premier Ministre depuis 2008.

La décentralisation constitue une des réformes majeures qui caractérisent le PRODEC du Mali. Le caractère assez poussé et l'effectivité de l'application de cette réforme fondamentale - par le double transfert (certes graduel) des compétences et surtout des ressources de l'Etat central aux collectivités - est la dimension qui particularise le Programme Décennal de Développement l'Education du Mali par rapport aux programmes décennaux de développement de l'éducation des autres pays de la sous-région (Niger, Burkina, Sénégal, etc.).

En application de la Loi N° 2002-013, le Décret n° 02-313 / P-RM du 4 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'éducation rend effectif le transfert des compétences aux CT. Ainsi, selon ce décret, les compétences suivantes sont en principe exercées par les CT ci-après **:**

- Niveau Commune **:**
  - l'élaboration et la mise en œuvre du plan de développement en matière d'éducation ;

- la détermination de modules spécifiques n'appartenant pas à la nomenclature nationale des écoles fondamentales du 1er cycle ;
- l'élaboration de stratégies locales de scolarisation et en partie celles des filles dans les écoles fondamentales du 1er cycle ;
- l'élaboration de la carte scolaire pour les écoles fondamentales du 1er cycle ;
- la construction, l'équipement, l'entretien d'écoles fondamentales du 1er cycle ;
- la gestion d'écoles fondamentales du 1er cycle en créant un cadre participatif à cet effet ;
- l'organisation et le fonctionnement des cantines scolaires ;
- la construction et la gestion des centres d'alphabétisation (CA) et des centres d'éducation pour le développement (CED) ;
- le suivi périodique des centres d'alphabétisation (CA) et des centres d'éducation pour le développement (CED) ;
- l'organisation des centres féminins (CF), créés dans le cadre de l'alphabétisation autour des activités génératrices de revenus ;
- l'élaboration de bilan annuel des centres d'alphabétisation (CA) et des centres d'éducation pour le développement (CED) ;
- l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies d'éducation de la petite enfance ;
- la gestion et le suivi des institutions préscolaires en créant un cadre participatif à cet effet ;
- la création et l'ouverture d'établissements préscolaires ;
- la production des statistiques scolaires concernant l'école fondamentale du 1er cycle ;
- le recrutement et la gestion du personnel enseignant de l'éducation préscolaire et des établissements de l'enseignement fondamental du 1er cycle ;
- la gestion du personnel mis à disposition ;
- l'organisation et la prise en charge des examens scolaires (entrée en 7ème année) ;
- la participation à la prise en charge des salaires des maitres des écoles communautaires.

▪ Niveau Cercle **:**

- l'élaboration et la mise en œuvre du plan de développement en matière d'éducation ;
- la détermination de modules spécifiques n'appartenant pas à la nomenclature nationale des écoles fondamentales du 2nd cycle ;
- l'élaboration de stratégies locales de scolarisation, en général pour les filles dans les écoles fondamentales du 2nd cycle ;
- l'élaboration de la carte scolaire pour les écoles fondamentales du 2nd cycle ;
- la construction, l'équipement et l'entretien d'écoles fondamentales du 2nd cycle ;
- la production des statistiques scolaires concernant l'école fondamentale du 2nd cycle ;
- le recrutement et la gestion du personnel enseignant de l'enseignement fondamental 2nd cycle ;
- la gestion du personnel mis à disposition ;

- l'organisation et la prise en charge des examens scolaires : Diplôme d'Etudes Fondamentales (DEF) ;

- Niveau Région et District de Bamako **:**
  - l'élaboration et la mise en œuvre du plan de développement en matière d'éducation ;
  - la détermination de modules spécifiques n'appartenant pas à la nomenclature nationale pour les établissements d'enseignement secondaire ;
  - l'élaboration de stratégies régionales de scolarisation des filles pour les établissements d'enseignement secondaire ;
  - la construction, l'équipement et l'entretien d'établissements d'enseignement secondaire ;
  - la production des statistiques scolaires concernant les établissements d'enseignement secondaire ;
  - le recrutement et la gestion du personnel enseignant des établissements d'enseignement secondaire ;
  - la gestion du personnel mis à disposition ;
  - l'organisation et la prise en charge des examens scolaires : Baccalauréat, BT et CAP ;

On en conclut, sur la base du décret 02-313/P-RM du 4 juin 2002, que :

- 19 compétences sont transférées au Communes ;
- 9 compétences, aux Conseils de Cercle ;
- 8 aux Conseils Régionaux.

Mais dans les faits, en matière d'éducation, seules neuf (9) des 19 compétences transférées aux communes, sont aussi l'objet de transfert de ressources. Ces 9 compétences transférées, au nom desquelles l'Etat alloue des subventions aux communes, sont répertoriées dans le cahier des charges des CT, édité par la CADDE du MEN. Ce sont **:**

- le recrutement et la prise en charge du salaire des enseignants ;
- l'organisation et la prise en charge des examens ;
- la gestion et le suivi des constructions scolaires ;
- l'entretien des locaux scolaires ;
- la gestion des points d'eau des écoles ;
- la gestion du mobilier scolaire ;
- l'élaboration et la mise en œuvre de la carte scolaire ;
- la compétence relative aux matériels didactiques ;
- la compétence relative aux fournitures scolaires.

Ainsi, les dépenses éligibles sur les ressources transférées de l'Etat central aux communes sont celles relatives aux 9 compétences ci-dessus énumérées.

Toutefois, les CT peuvent, sur ressources propres (recettes fiscales notamment), contribuer davantage à l'effort de scolarisation, à travers des financements additionnels qui viendraient en complément des subventions affectées ou en supplément pour supporter d'autres types de dépenses. De telles initiatives sont vivement encouragées, mais force est de constater que les ressources « internes » mobilisées par les CT, en plus d'être souvent modestes, sont prioritairement affectées aux situations d'urgence ; or l'éducation est un champ d'actions où

cohabitent des situations d'urgence, mais aussi et surtout des actions continues et soutenues.

Actuellement, sur 100% du budget de l'éducation **:**

- 61% sont transféré aux CT sous forme de subventions affectées ;
- 17% aux services centraux de l'éducation et de la formation ;
- 22% aux services déconcentrés de l'éducation et de la formation ;

En outre, selon le même décret, les infrastructures existantes du 1er cycle des écoles fondamentales publiques, du 2nd cycle des écoles fondamentales publiques et des établissements d'enseignement secondaire publics sont dévolues respectivement aux communes, cercles et régions et district de Bamako.

5.1.4.2 Les services techniques déconcentrés

Dans le cadre de la décentralisation, les Académies d'Enseignement (AE) et les Centres d'Animation Pédagogique (CAP), ainsi que les directions régionales de la formation professionnelle jouent, aux côtés des CT, un rôle éminemment technique dans la mise en œuvre du PRODEC. En effet, avec l'option de décentralisation de la gestion du système et de par leur position charnière (en relation directe à la fois avec l'administration centrale et le niveau local et décentralisé), l'Académie d'Enseignement (et la Direction régionale) sont à la fois les assistants techniques attitrés et les bras séculiers des CT. En plus de leurs missions traditionnelles de gestion pédagogique et de suivi administratif, ces services techniques déconcentrés se voient confié, dans le cadre du nouveau dispositif institutionnel, un rôle non moins important d'appui/conseil aux CT qui en ont grandement besoin. En effet, les CT souffrent d'un manque criant de compétences humaines ; les cadres qualifiés qui devraient être mis à leur disposition ne l'ont été que de façon très timide. Les cadres des administrations centrales et déconcentrées rechignent à se faire redéployer auprès des entités décentralisées. Ceci est perçu, à tort ou à raison, comme étant de la rétrogradation et, de plus, le statut de fonctionnaire des CT n'offre pas la même garantie que celui de l'Etat central (salaires plus aléatoires par exemple), avec en prime une probabilité plus forte de servir dans une localité moins urbanisée, donc moins prisée. Bref, il n'existe aucun élément motivant susceptible de convaincre les cadres des administrations centrales et déconcentrées à encourager le mouvement de redéploiement, et encore moins d'y adhérer.

Pour toutes ces raisons, les structures déconcentrées constituent, dans la situation actuelle, des maillons essentiels dans la mise en œuvre des réformes et stratégies éducatives. A ce titre, les dispositifs institutionnels en place confèrent, aux AE, CAP et directions régionales de la formation professionnelles, des missions d'assistance technique dont l'exercice exige la mise en place de mécanismes et d'outils de gestion fonctionnels, mais également des ressources humaines qualifiées, notamment au plan **:** (i) du management du système en mode décentralisé (gestion pédagogique des enseignants, appui/accompagnement des collectivités dans la gestion administrative et financière) ; (ii) de la documentation/animation des cadres de concertation (régionaux, locaux et communaux).

Mais de l'avis des bénéficiaires de l'assistance technique (les CT), l'appui/accompagnement apporté par les services techniques déconcentrés n'est

pas à la hauteur des attentes, aussi bien en termes d'intensité que du point de vue qualité. A cela plusieurs raisons **:**

- Il faut noter que les services techniques déconcentrés, supposés fournir l'assistance technique aux CT, ne sont pas eux-mêmes suffisamment pourvus en compétences techniques ; donc, même s'ils le voudraient, ils ne seraient pas toujours en mesure d'offrir ce service de façon satisfaisante.
- L'appui/accompagnement attendu des services techniques déconcentrés n'est pas toujours bien compris par les protagonistes, voire perçu différemment. Certains l'assimilent à du « faire-faire », d'autres estiment que le service technique déconcentré est une « agence d'exécution » qui offrirait ses services moyennant rétribution.
- Des *a priori* existent entre les protagonistes **:** les élus locaux sont taxés d'être trop imbus de leur statut d'élus locaux, donc d'autorités, accordant peu d'intérêt et d'importance aux avis techniques, seules prévalant chez eux des considérations purement politiques. Eux, à leur tour, soupçonnent les responsables des services déconcentrés de faire de la résistance, de créer les conditions de remise en cause de l'option de décentralisation.

5.1.4.3 Les Comités de gestion scolaire (CGS)

Le Mali, en optant pour une décentralisation de la gestion de son système éducatif, a fait un choix très clair quant à l'importance du rôle et de la place des communautés et des collectivités territoriales pour réaliser un changement (quantitatif et qualitatif) profond dudit système éducatif. L'objectif recherché, à travers une telle option, est d'amener les communautés et les collectivités à s'impliquer et participer activement à la gestion de l'école, tant au plan financier, matériel que social. En effet, les communautés et les collectivités ne peuvent être que de simples bénéficiaires des services éducatifs, elles doivent être des acteurs à part entière de la gestion de l'école, de véritables parties prenantes à la question éducative. Dans cette perspective, le PRODEC, dans sa mise en œuvre s'appuie sur un cadre partenarial impliquant, non seulement les partenaires techniques et financiers (PTF), mais aussi les communautés de base, en vue de renforcer le processus de décentralisation de la gestion de l'éducation. Pour ce faire, la stratégie retenue est d'amener les communautés à mettre en place des structures communautaires de base, c'est-à-dire les comités de gestion scolaire (CGS) et à se choisir librement des représentants pour animer ces structures de base. .

Le dispositif institutionnel mis en place, dans le cadre du PRODEC, confère aux CGS, « bras opérationnels » des communautés éducatives de base[5], des responsabilités accrues dans la gestion des écoles. Les textes définissant les missions dévolues au CGS font de cet organe le responsable, au nom de la Commune, du fonctionnement courant de l'école (fournitures de cahiers, de craie et autre petit matériel individuel et collectif, d'eau, etc.). A cet effet, le CGS bénéficie d'une subvention annuelle de l'Etat qui lui est versée via la Commune. Cette subvention est en principe indexée aux effectifs de l'école. Mais, pour des actions plus élargies en faveur de l'école, le CGS a la possibilité de mobiliser des ressources propres, à travers des cotisations des parents d'élèves, des AGR, des dons de bonnes volontés (ressortissants de la localité notamment).

[5] Le terme « communauté éducative » est utilisé dans le sens où l'entend la Loi d'Orientation sur l'éducation.

La philosophie qui fonde cette option de politique éducative se base sur le principe selon lequel il n'y a pas de développement durable s'il n'est soutenu par les bénéficiaires (ici les parents d'élèves). Les publics cibles ne peuvent être de simples bénéficiaires ; la pérennité des actions exige qu'ils soient des acteurs à part entière dans le processus de planification et de mise en œuvre des actions éducatives à l'échelon de l'école. Il s'agit, à travers ces structures communautaires de gestion de l'école à la base, de promouvoir, au niveau des populations, une meilleure gouvernance et de favoriser l'émergence d'un sentiment d'appartenance à « l'institution école » grâce à un meilleur partage du processus de prise de décision. En somme, l'objectif visé est l'instauration d'un environnement participatif plus incitatif pour un meilleur service éducatif (équitable et de qualité).

Aujourd'hui les CGS sont généralisés : chaque école dispose de son CGS, mais qui, en règle générale, assure le minimum en termes de fonctionnement ; c'est-à-dire qu'il se contente de gérer la subvention (pour l'acquisition de la craie, des cahiers et autres petites fournitures) et de prélever des cotisations pour faire face aux dépenses récurrentes, telles que l'approvisionnement en eau de l'école. Mais il importe de noter que le mandat des CGS ne se limite pas à gérer les différents appuis alloués à l'école. Leur cahier des charges comporte aussi l'élaboration et la mise en œuvre de projets d'école. Mieux, les CGS - au-delà de la problématique de la scolarisation de la jeune fille - devront investiguer d'autres champs d'action touchant au développement qualitatif de l'éducation (rétention, amélioration des résultats scolaires) pour être en phase avec les défis qui se posent actuellement à l'école. Cette deuxième catégorie d'interventions (projets d'école, actions en faveur de la qualité de l'éducation) demeure pour l'instant très timide. Plusieurs facteurs expliqueraient cet état de fait **:**

- L'insuffisance de formation des membres des bureaux des CGS **:** tout d'abord la première vague de formation n'a pas été systématique : elle n'a pas couvert l'ensemble des CGS créés ; de plus, les mandats des bureaux étant de deux (2) ans non renouvelables, chaque vague de renouvellement des bureaux devrait en principe s'accompagner de formation des membres des bureaux nouvellement mis en place. Un mandat de deux (2) ans non renouvelable est de toute évidence inopérant, puisque le rythme des sessions de formation ne pourra pas suivre une telle fréquence ;
- Les antagonismes entre des membres du bureau du CGS - en particulier entre le directeur et le parent d'élèves président, antagonismes le plus souvent nés de préjugés - qui paralysent son fonctionnement ;
- Le non-respect par certains maires des prérogatives des CGS, placés sous leur autorité ; en effet, les maires, par qui transite la subvention, fort de leur statut d'autorités de tutelle, s'arrogent le droit d'effectuer les achats des fournitures scolaires, en lieu et place des CGS, et l'on devine aisément pourquoi. Ceci, non seulement, donne lieu à des tensions entre présidents de CGS et maires, mais fausse aussi le jeu de rôles **:** la commune qui est supposée assurer le suivi/contrôle, se transforme en exécutant.

L'évolution souhaitée des CGS sera fonction :

- de la disponibilité effective du financement nécessaire à la mise en œuvre des activités ;
- de leur capacité à investiguer d'autres champs d'action importants en plus de la gestion des appuis alloués à l'école et de la problématique de la scolarisation des filles ; les CGS devront par exemple s'investir également dans

l'amélioration de la qualité de l'éducation, dans le maintien des apprenants dans le cycle fondamental et dans le suivi de l'assiduité des enseignants ;

- du soutien et accompagnement institutionnel qui leur sera effectivement apporté, notamment par les communes ;
- de la solidité et de la qualité des relations partenariales qu'elles sauront développer ; etc.

En conclusion, il apparait donc primordial de : (i) de restaurer les relations de confiance devant prévaloir au sein du bureau du CGS (notamment entre le groupe des enseignants et celui des parents d'élèves) ; (ii) de préserver la saine coopération devant exister entre le CGS et la mairie, sa tutelle.

Au plan du renforcement des capacités des CGS, il faut retenir :

- **Premièrement, qu'un CGS vaut tout d'abord par le niveau d'information et de formation de ses membres. En effet, le CGS est d'autant plus dynamique, convaincant et performant que les membres du bureau sont bien formés et outillés pour assumer les tâches et responsabilités qui leur incombent. Le renforcement des capacités se fait principalement à travers la formation qui est, dans le cas d'espèce, assurée par des ONG.**
- **Deuxièmement, planifier et exécuter des activités est la principale tâche d'un CGS. Le volet « planification des activités » revêt par conséquent une importance capitale. C'est à travers cet exercice que s'opère la détermination : (i) des activités pertinentes prioritaires à conduire au cours de l'année; (ii) des moyens nécessaires à leur réalisation, ainsi que les stratégies à mettre en œuvre pour mobiliser les ressources ; (iii) du temps imparti à l'exécution de chaque activité. Une bonne planification présage d'une bonne exécution des activités, et une bonne planification passe par l'élaboration d'un plan d'action, réaliste et réalisable.**

En fin de compte, les CGS doivent par conséquent être encadrés et formés (par les ONG, les associations et les services déconcentrés), en vue de renforcer leurs capacités en mobilisation sociale, en planification/programmation, en suivi et en gestion (financière et matérielle) des différents appuis alloués à l'école.

Il y a lieu également d'exploiter au maximum le potentiel dont regorgent les CGS, vecteurs importants de mobilisation et d'action communautaires. Les CGS, s'ils sont véritablement encadrés, outillés et suivis sont capables de produire des résultats significatifs (au plan du développement quantitatif, ceci a déjà été prouvé), mais aussi en matière d'amélioration des résultats scolaires, l'un des grands défis actuels et à venir du système éducatif malien. Cet objectif peut être atteint à travers l'organisation de fora devant aboutir à la signature d'une charte, sorte de contrat tripartite qui engage les parties prenantes (pour plus de précision, voir encadré ci-dessous).

Un forum de réflexion sur la rétention et l'amélioration des résultats scolaires

Le forum regroupe les groupes d'acteurs suivants **:** (i) les CGS de la commune (à travers leur collectifs) ; (ii) la collectivité (commune) ; (iii) l'administration régionale de l'éducation (AE et/ou CAP), (iv) les ONG et agences d'aide actives dans le secteur de l'éducation au niveau de la commune.

L'esprit du forum est de poser les bases d'une mobilisation des acteurs locaux impliqués dans la gestion de l'école pour une action concertée sur la rétention des élèves et l'amélioration des résultats scolaires, des problématiques majeures de la politique éducative nationale.

Le forum fonctionne comme un cadre d'information, de partage, de concertation et de prise d'engagements mutuels des parties prenantes, conduit dans un esprit de démarche consensuelle, au niveau de la commune (voire du cercle ou de la région).

Au terme de cette démarche de dialogue, chacun des trois groupes d'acteurs (collectifs de CGS de la commune, autorités communales et responsables régionaux de l'administration de l'éducation : AE et CAP) s'engage « à entreprendre des actions concrètes dans le but d'accroître la rétention des enfants inscrits à l'école et d'améliorer les résultats scolaires ».

Les engagements ainsi pris ont valeur de contrat liant les trois parties pour conduire et réussir ensemble la mission.

Les ONG et les associations du secteur « éducation », actives dans la commune, participent en tant que « témoins garants », chargées du suivi de la mise en œuvre du contrat tripartite et de rappeler si nécessaire aux protagonistes leurs engagements pris publiquement.

Enfin, l'information/formation des élus locaux sur les orientations et stratégies de la politique éducative nationale, les acteurs des niveaux décentralisé et déconcentré et leurs rôles, viendrait en mesure d'accompagnement.

5.1.4.4 Les ONG et Associations actives du secteur « éducation-formation »

Il est attendu principalement des ONG et associations un appui technique, même si certaines ONG, notamment internationales, apportent quelquefois un appui financier en plus. L'appui technique consiste en des actions de renforcement des capacités (sous forme d'encadrement et de formation) des acteurs de terrain, donc du niveau décentralisé-déconcentré. Dans cette mission, les **ONG nationales** apparaissent le plus souvent comme des relais d'ONG internationales (Word Vision, CRS, Plan International, A&A, Fondation StrØmme, etc.). Or ces ONG nationales sont à l'image de l'administration malienne de laquelle proviennent bon nombre de leurs promoteurs et acteurs. La faiblesse en compétences humaines et en moyens d'action limite leur intervention en termes de qualité, de fréquence et d'espace à couvrir. Elles ont autant besoin que l'administration d'un renforcement de capacités, en particulier dans les domaines **:**

- De la mobilisation sociale en faveur de l'école ;
- De l'encadrement et de la formation des structures communautaires partenaires de l'école (CGS, APE, AME, CAF, CAFé, etc.) en vie associative, en micro-planification/budgétisation des activités, en mobilisation des ressources et formulation de requêtes, en gestion des ressources, en suivi de la mise en œuvre des activités planifiées, en élaboration de projets d'école, en reddition des comptes, etc.
- De l'analyse de données pour l'établissement de diagnostic et la formulation de problématiques, pour une meilleure documentation/animation des cadres de concertation, les espaces de dialogue politique sur l'éducation. Il importe de noter qu'à ce niveau, le travail des ONG est beaucoup apprécié : elles

constituent l'une des principales forces de propositions. Le fait qu'elles interviennent au plus près du terrain, en contact direct avec les usagers et bénéficiaires des services éducatifs, font qu'elles appréhendent beaucoup mieux les problématiques de l'éducation et de la formation.

- De la maitrise d'ouvrage déléguée (MOD) pour mieux conseiller les CT en ce domaine où elles en ont tant besoin.

S'agissant des associations actives dans le secteur de l'éducation, **l'Association des Parents d'élèves (APE)** est celle qui est la plus en vue, de par l'ancienneté, l'implantation et les actions réalisées. Mais cette association vit actuellement une crise d'identité : elle ne se reconnait plus (tout au moins son bureau fédéral) dans le rôle auquel elle est désormais cantonnée (organe consultatif et de mobilisation sociale). Le bureau de la Fédération Nationale des Associations de Parents d'Elèves et Etudiants du Mali (FNAPEEM) estime que l'Association a été dépouillée de ses prérogatives au profit des CGS nouvellement créés. La répartition des rôles confie aux CGS la gestion des appuis alloués à l'école et aux APE la sensibilisation et l'animation des parents d'élèves pour leur mobilisation en faveur de l'école. Sur cette base de segmentation des rôles, la FNAPEEM estime que les APE sont exclues des affaires de l'école. Bref, les relations de travail collaboratif, devant nécessairement exister entre ces organes œuvrant tous deux pour le bien de l'école malienne, ne sont plus au beau fixe.

Cette incompréhension qui mine les efforts de ces deux structures partenaires de l'école est certainement le résultat d'un manque de communication ou d'une mauvaise communication. Et pourtant, il ne devrait pas en être ainsi, si chacun des protagonistes, de par son statut, comprend son rôle et champ de compétences, et s'évertue à jouer le rôle qui est le sien à l'intérieur de son périmètre d'action que lui confère son statut et les textes. A ce sujet, il faut rappeler que l'APE est une association reconnue par la loi qui fixe son champ d'intervention. Quant au CGS, c'est un comité mis en place par le maire (c'est-à-dire l'autorité communale), chargé de gérer l'école au nom et sous la tutelle de la collectivité. Le CGS reçoit donc mandat de la CT (ici la Commune), à qui la loi reconnait désormais la responsabilité de gérer l'école.

Pour que les APE puissent jouer pleinement leurs rôles, il importe de renforcer les capacités des membres des bureaux afin qu'ils puissent conduire efficacement des actions d'information, de sensibilisation et de formation des parents d'élèves en vue de les amener à assumer et assurer pleinement les responsabilités et compétences qui leur sont dévolues dans le cadre du dispositif institutionnel mis en place à la faveur du PRODEC. La participation optimale des parents dans le financement de l'éducation, la gestion des ressources de l'école et le suivi /contrôle rapproché des appuis alloués à l'école constituent, en effet, un des principes qui fondent la participation responsable au financement et à la gestion de l'éducation au Mali.

5.2 Constats et analyse

Les constats et analyse développés ci-après portent sur trois dimensions clés du Programme **:** la conception, l'exécution du Programme et les résultats obtenus.

5.2.1 Au plan de la conception du PRODEC

Cette section traite : (i) de la démarche d'élaboration du PRODEC ; (ii) du format et du contenu du document de Programme (résultats visés, stratégies retenues et activités planifiées).

5.2.1.1 La démarche d'élaboration du PRODEC

Pour réaliser le PRODEC, il a fallu s'appuyer sur un certain nombre d'outils **:**

- Tout d'abord, la Loi 99-046 portant Orientation sur l'éducation, fondement de l'édifice.
- Le CSLP, le cadre de référence de la politique économique et sociale du pays.
- La Déclaration de Dakar sur l'EPT.
- Les Objectifs du Millénaire (OMD).
- Un diagnostic du système éducatif, établi à travers le RESEN.
- Un forum national pour présenter et discuter le diagnostic et les problèmes éducatifs qui en découlent.
- La définition des objectifs, stratégies, actions et mesures de réforme par un comité interministériel élargi à l'Association des Parents d'élèves, aux syndicats d'enseignants, aux ONG et associations du secteur, aux régions et aux partenaires techniques et financiers.
- Un atelier national de validation des objectifs, stratégies, actions et mesures.
- Une évaluation des coûts du programme.

Dans sa conception, le PRODEC couvre tous les types d'éducation (formel et non formel) et ordres d'enseignement (Enseignements préscolaire, fondamental, secondaire général et technique, supérieur). C'est dire que le PRODEC a été conçu suivant une approche systémique et participative qui a mobilisé, tout au long des étapes qui l'ont ponctué, les différentes composantes de la société malienne pour des consultations élargies en vue de dégager les options stratégiques (priorité portée sur l'enseignement fondamental, réforme curriculaire basée sur l'Approche Par les Compétences (APC) et l'introduction des langues nationales, la gestion de l'éducation en mode décentralisé, etc.). Ce qui en fait une action durable (10 ans) et intégrée (couvre l'ensemble du secteur), articulée avec les différents cadres de référence (Loi d'Orientation, CSLP).

De par la démarche adoptée, les grands traits du Programme ont été largement partagés avec les principaux bénéficiaires et acteurs de sa mise en œuvre. Ce qui, au départ, en a fait un document relativement consensuel et qui a suscité beaucoup d'enthousiasme.

5.2.1.2 Le format du PRODEC et de ses documents d'opérationnalisation

Le PRODEC, document « d'application » de la Loi d'Orientation sur l'Education (cf. article 78), se présente comme un document d'orientation de la politique éducative nationale du Mali. Il offre un cadre de politique éducative globale, solide et clair. Mais en tant que document d'orientation, il a besoin, pour sa mise en œuvre, d'être traduit en plans opérationnels, à travers les PISE I, II et III. Ces derniers, étant des plans opérationnels d'investissements, n'intègrent pas **:**

- D'analyse des aspects liés au fonctionnement, c'est-à-dire tout ce qui a trait aux moyens d'action et de fonctionnement des services, donc à leur opérationnalité.
- Des éléments d'un programme structuré de renforcement des capacités (par exemple, un plan de formation stratégique et planifié des personnels clés de

tous les niveaux de mise en œuvre du PRODEC), soutenu par des financements conséquents. A l'évidence ceci devrait aller de soi, puisque tout un axe de développement stratégique du PRODEC (qui en compte trois) lui est spécialement dédié.

Les PISE, qui matérialisent le PRODEC, offrent de ce fait une vision partielle du secteur. Les PISE devraient aller au-delà des seuls investissements « physiques » et inclure les autres types d'investissements (capital humain et moyens d'action) tout aussi indispensables à la mise en œuvre réussie du Programme. Cette insuffisance des PISE est à mettre au crédit d'une perception étroite du terme « investissement ». Le renforcement des capacités n'étant pas considéré comme un investissement (au sens classique du terme), ne pouvait tout naturellement pas figurer dans les PISE. Il n'était pas non plus pris en compte dans les dépenses de fonctionnement. Ce qui fait du renforcement des capacités le parent pauvre des trois axes de développement du PRODEC, loin du discours qui transparait dans les documents dudit programme. Or, le développement du PRODEC est global (c'est-à-dire à la fois quantitatif, qualitatif et institutionnel) ou il ne l'est pas. En effet, un développement global du système éducatif (c'est-à-dire un développement qui soit à la fois quantitatif et qualitatif) ne saurait être envisagé que dans le cadre d'une gestion efficace et efficiente des ressources (financières, humaines, informationnelles et matérielles) du secteur. C'est dire que même la couverture du système éducatif, domaine ou des succès ont été enregistrés, ne saurait être à la fois étendue et améliorée pour tendre vers la scolarisation primaire universelle (SPU), qu'à la condition d'améliorer la gestion du système et de renforcer les capacités institutionnelles.

5.2.1.3 L'objectif général visé par le PRODEC

En termes de résultats attendus, le PRODEC s'est fixé comme objectif d'atteindre en 2010, pour le 1er cycle de l'enseignement fondamental, un taux brut de scolarisation de 95%.

A ce niveau, il importe de noter que l'indicateur choisi, le taux brut de scolarisation (TBS) n'est pas des plus pertinents. Bien qu'il soit l'indicateur le plus couramment utilisé pour mesurer le niveau de scolarisation, le TBS constitue en fait un indicateur de processus et non de résultat. Il mesure la capacité d'accueil d'un cycle ou ordre d'enseignement et prend en compte tous les enfants inscrits, y compris ceux en dehors du groupe d'âge officiel du cycle ou ordre d'enseignement considéré. Le TBS donne des indications sur l'état du système éducatif à un moment donné, mais ne reflète pas son fonctionnement, son rendement interne. De plus, cet indicateur présente l'inconvénient de surestimer la couverture scolaire effective par le biais du taux de redoublement.

Par ailleurs, en plus de n'être pas une variable d'action directe, le TBS ne permet pas de couvrir les aspects du concept d'EPT (les dimensions « accès », « couverture » et « achèvement ») ; il ne renseigne pas sur l'achèvement du cycle par les élèves. Bref, s'il est vrai que le TBS constitue un bon indicateur de couverture scolaire, il présente cependant des limites quand il s'agit d'évaluer le niveau d'avancement par rapport à la scolarisation primaire universelle (SPU), l'objectif ultime de l'EPT et un des OMD, tous deux cadres de référence du PRODEC. Or, pour adopter des mesures de politique éducative adaptées, il est primordial de disposer d'informations sur l'accès des enfants à l'école et leur rétention tout au long du cycle. Aussi, lui préfère-t-on le taux d'achèvement qui est

beaucoup plus approprié pour mesurer le niveau d'avancement vers la scolarisation primaire universelle et qui, de surcroît, est un facteur déterminant du développement de l'EPT.

En résumé, au plan de la conception, le Programme ne souffre pas d'insuffisance majeure, susceptible de contrarier la mise en œuvre effective des activités retenues. Il convient cependant de noter qu'il aurait fallu :

- **retenir comme indicateur de l'objectif général visé par le PRODEC, un indicateur de résultat qui satisfait aux concepts de l'EPT (accès, couverture et achèvement) ;**
- **que les PISE, plan opérationnels de mise en œuvre du PRODEC, soient conçus de sorte à couvrir tous les trois axes stratégiques de développement du PRODEC (Accès, Qualité, Développement Institutionnel).**

5.2.1.4 Au plan de l'exécution du Programme

Une multitude d'acteurs a été impliquée dans le pilotage, l'exécution et le suivi du PRODEC. Sa mise en œuvre s'est également appuyée sur un ensemble d'organes et d'instances aux niveaux central, déconcentré et une pluralité d'acteurs **:** collectivités territoriales, administrations centrales et déconcentrées des ministères en charge de l'éducation, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur, des finances, de l'administration territoriale, de la fonction publique, ainsi que des structures partenaires de l'école (CGS, APE, ONG), syndicats d'enseignants et des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) dont plus d'une quinzaine ont appuyé la mise en œuvre du PRODEC.

5.2.1.5 Etat de la mise en œuvre de la politique de gestion de l'éducation en mode décentralisé

L'arsenal juridique encadrant la gestion de l'éducation en mode décentralisé existe et serait globalement au point, assez diffusé notamment par la CADDE, mais pas toujours compris ou interprété comme il se doit par les différents acteurs, tant du niveau décentralisé que déconcentré. La mission a pu constater sur le terrain que les acteurs, dans leur grande majorité, adhèrent unanimement à l'option « gestion de l'éducation en mode décentralisé ». Le processus est aujourd'hui irréversible, surtout dans le contexte actuel qui verra se renforcer encore plus l'autonomie des régions avec l'accord intervenu dans le cadre du règlement de la crise malienne. La décentralisation apparaît dès lors comme un facteur de sauvegarde de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale. Dans le secteur de l'éducation, la loi reconnait aux CT un certain nombre de compétences (cf. Loi N° 2002-013 du 11 juin 2002, portant transfert des compétences aux régions, cercles et communes) dont le domaine porte principalement sur l'éducation préscolaire, l'enseignement fondamental 1er et 2nd cycles, l'enseignement secondaire, l'éducation non formelle et la formation professionnelle de base.

La politique de décentralisation de la gestion de l'éducation a été conduite en deux actes **:**

- Acte 1 : le transfert des compétences de l'Etat central aux collectivités territoriales (CT), initié en juin 2002, avec le PISE I, au démarrage du PRODEC (cf. Décret n° 02-313 / P-RM du 4 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'éducation) ;

- Acte 2 (effectué en différé) : le transfert des ressources (en compensation des transferts de compétences), mis effectivement en œuvre en 2010, au démarrage du PISE III, à la phase terminale du PRODEC.

Les ressources financières, nécessaires à la mise en œuvre des compétences spécifiques transférées au CT, sont sous forme de subventions affectées.

Ainsi donc, il a fallu attendre le PISE III pour voir le double transfert des compétences et des ressources devenir effectif. Il n'y a donc pas eu concomitance entre les deux transferts. Le transfert des ressources a été effectué en différé, beaucoup plus tard, après une phase d'internalisation des compétences par les différents acteurs. Cette approche est discutable, car il y a autant de raisons à différer le transfert des ressources qu'autant de raisons à les effectuer concomitamment.

L'option de gérer l'éducation en mode décentralisé impose une gestion de l'éducation, de l'école beaucoup plus proactive, dynamique, concertée et inclusive. Elle est aussi une approche de gestion intersectorielle de l'éducation (ministères en charge de l'éducation et de la formation, des finances, de l'administration territoriale, de la fonction publique). Aussi, l'enjeu de la gestion de l'éducation en mode décentralisé est-il d'instaurer, d'entretenir et d'animer une approche participative, transparente et inclusive de la gestion de l'éducation, conduite dans un cadre de décentralisation effective des décisions de gestion courante et des actions pour s'assurer de l'implication de tous les acteurs concernés par la question éducative au sein d'une CT.

Les enjeux et défis que pose une telle gestion sont, entre autres **:**

- la prise d'initiatives (individuelles, mais aussi et surtout collectives) ;
- la nécessité de définir et d'asseoir un pilotage fort aux différents niveaux du suivi de la politique éducative et de sa gestion (niveaux interministériel, sectoriel, central, régional, local - niveau cercle -, communal, communautaire, etc.) ;
- la mobilisation des ressources, notamment financières, à hauteur de l'enjeu ;
- une approche participative et inclusive (décisions concertées, partagées) ;
- un monitoring continu du système ;

Bref, des capacités managériales certaines.

Or, les déficits en compétences relèvent plus des domaines managérial (pilotage, coordination, impulsion, animation, suivi, bilan), logistique (moyens d'action et de fonctionnement) et instrumental (procédures et outils de gestion) que du domaine technique (connaissances et habiletés). Le déficit en compétences techniques est surtout quantitatif et s'exprime particulièrement au niveau déconcentré décentralisé-déconcentré, en rapport avec la matérialisation du principe de gestion administrative prônée.

L'insuffisance d'infrastructures (locaux) pour loger les services est criante au niveau du MEN. S'agissant du matériel roulant, notamment les véhicules et motos, n'a pas toujours été géré dans le souci de satisfaire les besoins de la réalisation opérationnelle des missions de terrain attendues des services techniques déconcentrés.

S'agissant spécifiquement des CT dont les communes, le constat est le suivant **:**

- une insuffisance des ressources (humaines et financières) ; les "maigres" ressources financières dont disposent les CT sont prioritairement affectées aux situations d'urgence, alors que l'éducation est une problématique de tous les instants, une action continue et soutenue ;
- une faible mobilisation de ressources fiscales propres, limitant de fait la capacité d'accès au guichet de l'ANICT, et donc la capacité d'investissement ; de plus, en termes de ressources, toutes les communes ne sont pas logées à la même enseigne : certaines d'entre elles sont structurellement démunies ; il est de ce fait difficile à ces types de communes de contribuer significativement, au-delà de la subvention de l'Etat, au financement même des plans d'action des CGS (projets d'école), sur ressources propres ;
- une faible capacité technique en matière de programmation/budgétisation, d'élaboration de dossiers techniques, de maitrise d'ouvrage (MO), de suivi de l'exécution des travaux ;
- un faible encadrement technique de la part des services techniques déconcentrés : AE, CAP, DIRE-FOP et DRB notamment.
- un dispositif de contrôle (de la part de la tutelle ou autre service de supervision) timide, peu perceptible et non efficace.

Mais tout ceci mérite d'être replacé dans son contexte et relativisé. En effet, l'exercice de la gestion décentralisée des services publics est relativement récent au Mali. L'organisation décentralisée de l'Etat apparaît avec la Constitution de 1992. Mais c'est la Loi N° 2002-013 qui va donner un véritable contenu à ce mouvement. Conséquemment, les CT - sous la forme d'entités dotées de la personnalité morale jouissant de l'autonomie de gestion et dotées d'organes délibérants composés d'élus locaux - existent depuis 2002, au Mali. Elles sont donc relativement récentes (moins de deux décennies). Les organes mis en place et les acteurs qui les animent poursuivent leurs apprentissages et, comme tout apprentissage, celui de la gouvernance locale est aussi laborieux et les compétences en ce domaine ne s'acquièrent qu'à travers l'exercice, la pratique effective.

5.2.1.6 L'opérationnalité de l'organe de pilotage et des instances de coordination du PRODEC

La mise en œuvre du PRODEC s'est effectuée à travers les PISE successifs, eux-mêmes gérés et exécutés dans un cadre partenarial regroupant tous les partenaires du secteur **:** ministères en charge de l'éducation de base, de l'enseignement secondaire et technique, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur, des finances, de l'administration territoriale et des collectivités décentralisées ; PTF du secteur ; collectivités territoriales, structures communautaires partenaires de l'école (CGS notamment). Un manuel de procédures recense et décrit toutes les institutions et instances impliquées dans l'exécution et le suivi des PISE, ainsi que les règles de gestion applicables.

A défaut d'un Comité de Pilotage qui n'a pas pu être créé lors de la mise en œuvre du PRODEC, il a été mis en place un cadre partenarial définissant les modalités de coordination, de concertation et de collaboration entre les ministères en charge de l'éducation et de l'emploi et formation professionnelle et les PTF. Au sein de ce dernier groupe, les PTF qui adhèrent à l'appui budgétaire sectoriel (ABS) ont convenu d'un cadre commun spécifique, à travers des arrangements, pour la gestion dudit appui. Des commissions thématiques, composées de cadres des ministères impliqués dans la gestion du PRODEC et de PTF, ont été créées pour

mener des réflexions sur les problèmes et grandes orientations du système éducatif. Les résultats de leurs réflexions participent à documenter les revues et les cadres de concertation, à dynamiser le dialogue sectoriel. Des indicateurs de performance, retenus d'un commun accord « gouvernement malien-PTF », servent aux évaluations du PRODEC.

Au niveau central, le cadre partenarial, présidé le Secrétaire Général du ministère de l'éducation nationale, est chargé d'animer et de suivre la mise en œuvre du programme, de veiller au respect des orientations, à la cohérence interne et aux synergies d'action, d'évaluer les résultats obtenus et de formuler les ajustements nécessaires, en vue d'optimiser l'allocation des ressources et leur transformation en résultats. Il compte des représentants des autres départements ministériels partenaires, mais apparait tout de même, au plan de sa composition, comme un organe interne au MEN.

Or, le caractère holistique, systémique et global du PRODEC devrait imposer la création d'un Comité de Pilotage CoPil) véritablement **interministériel** : (i) de par son processus d'adoption (CoPil mis en place par un arrêté du Premier Ministre ou à défaut par un arrêté conjoint des ministres en charge du secteur) ; (ii) de par sa composition (comité inclusif des principaux acteurs institutionnels de mise en œuvre, et à la composition « équilibrée », c'est-à-dire comprenant, en plus de ses membres actuels, au moins les SéGal des ministères en charge de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle, en qualité de vice-présidents). Un tel schéma aurait amélioré quantitativement et qualitativement la représentativité de ces deux départements ministériels et aurait permis sans nul doute de mieux faire prendre en compte les problématiques spécifiques à ces deux sous-secteurs tout aussi importants, évitant ainsi de faire apparaitre le PRODEC comme un programme exclusivement dédié au seul sous-secteur de l'éducation nationale. Dans un tel schéma, la présidence du CoPil serait tournante, entre les SéGal des trois ministères en charge du secteur. Ainsi, les deux autres départements ministériels auraient été beaucoup plus impliqués et cela aurait affirmé davantage le caractère sectoriel et intersectoriel du PRODEC. Dans tous les cas, si le CoPil avait existé, il aurait dû servir de cadre de concertation et de coordination interministériel.

Une conséquence du fait que le CoPil soit circonscrit presque au seul sous-secteur de l'éducation de base a été la faiblesse constatée de la coopération intersectorielle « Education - Formation Professionnelle - Enseignement Supérieur » tout au long du processus. Sur l'ensemble des trois phases de mise en œuvre, le PRODEC apparaît comme un programme essentiellement au service de l'éducation nationale, plus précisément de l'enseignement fondamental car, même au niveau du sous-secteur « éducation nationale », certains segments (enseignements préscolaire et secondaire, éducation non formelle) n'ont pas bénéficié d'appuis conséquents. De même, le PRODEC s'est peu investi dans la formation professionnelle qui pourtant a été retenue comme une de ses priorités, et encore moins dans l'enseignement supérieur. En somme, beaucoup de pans du système éducatif malien ont évolué plus ou moins en marge du PRODEC, censé être un programme holistique, c'est-à-dire global (accordant une attention à tous les segments du secteur) et intégré (se préoccupant de gérer les liens dialectiques et organiques entre ces différents segments, tels que la gestion des flux).

Au niveau décentralisé-déconcentré, des organes d'orientation et de coordination sont institués pour piloter et coordonner la gestion du développement en général et de l'éducation et de la formation en particulier aux niveaux régional, du cercle et communal : les CROCSAD, les CLOCSAD et les CCOCSAD.

Enfin des structures sont identifiées et responsabilisées pour assurer l'exécution physique et la supervision des activités, notamment les AE, les CAP et les directions régionales de la formation professionnelle. Ainsi, par exemple, les structures administratives déconcentrées de l'éducation (AE et CAP) sont des structures d'exécution, responsables de la coordination, de la supervision (inspection académique en particulier) et du soutien aux activités éducatives des CT. De façon plus spécifique, les AE sont responsables de la coordination, du suivi et du contrôle de toutes les activités de mise en œuvre aux niveaux régional et local. Les CAP, structures d'encadrement rapproché des enseignants, sont chargés d'appuyer et de suivre les activités mises en œuvre dans les écoles fondamentales. Elles doivent garantir la qualité de l'enseignement et à ce titre jouer un rôle central à l'égard de la formation continue des enseignants.

On le voit bien, le dispositif institutionnel de pilotage, d'exécution, de coordination et de suivi du PRODEC est bien ordonnancé **:** les structures ou organes sont identifiés, leurs rôles et responsabilités précisés.

S'agissant du Comité de Pilotage (CoPil) du PRODEC, il est créé par le Ministre en charge de l'Education Nationale et est présidé par le Secrétaire Général (SéGal) dudit ministère. Certes au niveau de ses membres, il compte des représentants des autres départements ministériels partenaires, mais apparait tout de même, au plan de sa composition, comme un organe interne du MEN. Or, le caractère holistique, systémique et global du PRODEC devrait imposer la création d'un CoPil véritablement <u>interministériel</u> : (i) de par son processus d'adoption (CoPil mis en place par un arrêté du Premier Ministre ou à défaut par un arrêté conjoint des ministres en charge du secteur) ; (ii) de par sa composition (comité inclusif des principaux acteurs institutionnels de mise en œuvre, et à la composition « équilibrée », c'est-à-dire comprenant, en plus de ses membres actuels, au moins les SéGal des ministères en charge de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle, en qualité de vice-présidents). Un tel schéma améliorerait quantitativement et qualitativement la représentativité de ces deux départements ministériels et permettrait sans nul doute de mieux faire prendre en compte les problématiques spécifiques à ces deux sous-secteurs tout aussi importants, évitant ainsi de faire apparaitre le PRODEC comme un programme exclusivement dédié au seul sous-secteur de l'éducation nationale. Mieux, l'on pourrait rendre la présidence du CoPil tournante, entre les SéGal des trois ministères en charge du secteur. Ceci impliquerait beaucoup plus les deux autres départements ministériels et affirmerait davantage le caractère sectoriel du PRODEC. Dans tous les cas, le CoPil devra servir de cadre de concertation et de coordination interministériel.

Une conséquence du fait que le CoPil soit circonscrit presque au seul sous-secteur de l'éducation de base a été la faiblesse constatée de la coopération intersectorielle « Education - Formation Professionnelle - Enseignement Supérieur » tout au long du processus. Sur l'ensemble des trois phases de mise en œuvre, le PRODEC apparaît comme un programme essentiellement au service de l'éducation nationale, plus précisément de l'enseignement fondamental car, même au niveau du sous-secteur « éducation nationale », certains segments (enseignements préscolaire et secondaire, éducation non formelle) n'ont pas

bénéficié d'appuis conséquents. De même, le PRODEC s'est peu investi dans la formation professionnelle qui pourtant a été retenue comme une de ses priorités, et encore moins dans l'enseignement supérieur. En somme, beaucoup de pans du système éducatif malien ont évolué plus ou moins en marge du PRODEC, censé être un programme holistique, c'est-à-dire global (accordant une attention à tous les segments du secteur) et intégré (se préoccupant de gérer les liens dialectiques et organiques entre ces différents segments, tels que la gestion des flux).

Concernant les différents cadres de concertation au niveau décentralisé-déconcentré (CROCSAD, CLOCSAD, CCOCSAD, notamment), leur mandat est de dynamiser les processus de coordination, de concertation, de planification et de suivi/évaluation. Mais, force est de constater que ces instances fonctionnent beaucoup plus comme des cercles d'information, au lieu d'être des espaces de dialogue politique et de gestion.

La fonction de cadre d'orientation, de concertation et de dialogue politique (sur l'éducation notamment) doit donc être redynamisée, les réunions ou sessions des CROCSAD, CLOCSAD et CCOSAD mieux préparées et documentées par les différentes AE, les CAP et les Directions Régionales de la Formation Professionnelle, pour que ces organes soient de véritables espaces de discussions sur les problématiques majeures de l'éducation et de la formation au niveau de la région, du cercle, de la commune. De plus, le fonctionnent de ces organes est généralement le fait des partenaires (financement et dynamisation) ; le leadership des instances de gestion décentralisée-déconcentrée (conseil régional, conseil de cercle, conseil communal), nécessaire à impulser les dynamiques à ces différents niveaux, n'est pas affirmé.

Il importe donc que les cadres de coordination soient véritablement fonctionnels. Ceci implique de :

- **leur définir un cahier des charges précis leur balisant une feuille de route (clarification des missions dévolues à ces organes ; détermination des modalités de fonctionnement, des produits à livrer, des échéances à respecter ; mise en place de dispositif pérenne de suivi de la mise en œuvre des relevés de conclusions des sessions ; …) ;**
- **déterminer et garantir le financement devant supporter leur fonctionnement, afin, non seulement de mettre fin aux atermoiements, et de ne pas assujettir leur fonctionnement aux seuls calendriers de tenues des réunions de comités de pilotage des projets et programmes sur financements extérieurs.**

5.2.1.7 Les arrangements institutionnels : la gestion des fonds de l'ABS

Les ressources qui financent l'éducation proviennent des efforts nationaux et de l'aide extérieure.

Les efforts nationaux sont consentis par plusieurs acteurs à des degrés divers **:**

- l'Etat (central), à travers son budget, assure l'essentiel de l'effort national ;
- les ménages (ou familles) à travers la prise en charge partielle ou totale de certaines dépenses d'éducation ; bien que difficile à estimer, faute de données, la contribution des ménages au financement de l'éducation est appréciable ;
- les collectivités, à travers la subvention allouée par l'Etat, d'une part, et les ressources propres mobilisées, d'autre part ;

- le secteur privé, selon plusieurs modalités : (i) à travers un fonds d'appui à la formation professionnelle (taxe d'apprentissage collectée auprès des entreprises pour financer la formation professionnelle de base) ; (ii) sous forme d'investissements consentis par les industries extractives en faveur de l'éducation au niveau des collectivités territoriales en guise de compensation des préjudices causés à l'environnement ; (iii**)** à travers l'enseignement privé qui, à côté de l'enseignement public, contribue directement à l'effort de scolarisation à tous les niveaux d'enseignement.

L'aide extérieure se présente sous forme d'aides non remboursables et de prêts octroyés, le plus souvent, sous certaines conditions (conditionnalités) par les partenaires au développement. Ces aides ou prêts se manifestent soit sous forme d'appuis budgétaires (ciblés ou non) ou sous forme de projets de développement du secteur. L'importance de l'aide extérieure, dans le financement de l'éducation, est très appréciable ; d'ailleurs, le Mali s'en remet de plus en plus aux bailleurs de fonds pour financer les dépenses d'investissement (salles de classe, équipement, logistique, etc.).

Pour bien asseoir leurs interventions, certains PTF ont choisi de participer au financement du PRODEC, à travers un Appui Budgétaire Sectoriel (ABS). Dans ce cadre, ces PTF ont convenu avec le Gouvernement malien d'un arrangement régissant les modalités de l'ABS (en 2006).

La mise en place de l'ABS marque une évolution de l'approche des PTF. Ces derniers acceptent de s'aligner sur les procédures nationales et d'améliorer la coordination des interventions. Dans le cadre du PRODEC, l'ABS constitue un mécanisme efficace pour coordonner les appuis des PTF au secteur de l'éducation. En outre, il a contribué à **:**

- « diffuser/vulgariser » les procédures nationales, en particulier au niveau décentralisé-déconcentré ;
- Orienter les discussions d'arbitrage budgétaire davantage vers les résultats que vers les activités ;
- Rendre beaucoup plus transparent le financement de l'éducation (meilleure emprise sur le financement, meilleure visibilité, meilleur contrôle, traçabilité).

Toutefois, il convient de noter que, dans la pratique, l'ABS a quelquefois fonctionné selon des modalités d'approche projet. En outre, le financement du Programme à travers l'ABS a été affecté par un certain nombre de contraintes **:**

- la non prédictibilité des ressources programmées par les partenaires techniques et financiers, d'où la difficulté de les inscrire en recettes et en dépenses dans les différentes lois des finances ;
- les problèmes liés au retard mis dans la libération des crédits ;
- la lourdeur des procédures nationales ;
- la réticence de certains partenaires à abandonner l'approche projet et s'inscrire dans la logique de l'approche programme / appui budgétaire ;
- le gel de certains financements extérieurs, suite à la crise de 2012.

Au regard des avantages comparatifs, il importe que le gouvernement travaille à faire adhérer beaucoup plus de partenaires financiers du secteur à la modalité de financement de l'éducation sous la forme ABS. Ceci affirmera davantage le caractère sectoriel du Programme et fera apparaitre encore plus l'interdépendance des sous-secteurs de l'éducation et de la formation.

Par ailleurs, la nouvelle approche de gestion du plan de développement de l'éducation instituée avec le PRODEC, à savoir l'approche programme, a aussi constitué un facteur de ralentissement de la consommation des ressources allouées sur l'ABS. La non-appropriation de l'approche par la partie nationale, non préparée à assumer les exigences et attitudes qui y sont liées, expliquent en partie cet état de fait. En effet, l'approche programme prône l'exécution nationale, ce qui implique, à tous les niveaux (central, décentralisé-déconcentré), des compétences endogènes en planification, budgétisation, gestion et évaluation des activités qui sous-tendent le PRODEC.

Enfin, un des credo importants de l'appui sectoriel est la coordination des interventions. Mais, le CoPil et les différents cadres d'orientation et/ou de coordination mis en place à cet effet, peinent à jouer leur rôle de pilote et de coordonnateur car ils sont plutôt habitués à jouer le rôle du « passager » et à être en situation de réactivité, l'initiative étant alors laissée aux PTF.

5.2.1.8 Les compétences affectées à la gestion du Programme

Un premier constat général s'impose : des trois axes stratégiques de développement du PRODEC **:** accès, qualité et développement institutionnel, les deux derniers n'ont pas bénéficié de la même attention que l'accès. Conséquemment, en termes de mise en œuvre, ces axes ont accusé les plus grands retards.

S'agissant du développement institutionnel, il est à remarquer que le renforcement des capacités, qui devrait en être un préalable et un accompagnement, a été un domaine sous-investi, bien qu'il ait été affiché par tous (Gouvernement comme PTF). Par exemple, il n'y a pas eu au démarrage du PRODEC, au titre des actions préalables critiques, la conception (pour une mise en œuvre) d'un plan de formation continue, programmée et stratégique des personnels gestionnaires du système (tout au moins des personnels manageurs et d'encadrement administratif), acteurs clés de la mise en œuvre du PRODEC aux niveaux central, déconcentré et décentralisé. Ceci est une nécessité, car autant il paraît évident et primordial de disposer d'un manuel de procédures (ou manuel de gestion) avant de démarrer l'exécution des activités d'un programme ou projet, autant il s'avère indispensable d'asseoir un plan de formation des acteurs clés impliqués dans la gestion du programme pour accompagner et soutenir sa mise en œuvre. Ces deux préalables procèdent de la même logique : créer les conditions d'une exécution réussie.

Outre les instruments de mise en œuvre, l'exécution des activités du PRODEC exige, aux deux niveaux de gestion (central et décentralisé-déconcentré), l'exercice des fonctions de gestion suivantes **:**

- Le pilotage ou management stratégique de l'action collective qui se résume à mettre en place et animer le cadre d'information entre le Programme et les décideurs, procéder à des évaluations des résultats et aux éventuels arbitrages, apprécier l'impact du Programme, orienter les choix stratégiques et valider les plans d'actions.
- La planification/budgétisation des actions retenues et la préparation de leur mise en oeuvre (TDR, caractéristiques techniques, DAO, sélection de prestataires, contrats, etc.).
- La coordination des activités et des interventions qui consiste à impulser les activités, animer les équipes, suivre et contrôler l'application effective des plans

d'actions, assurer la liaison entre les différents acteurs pour s'informer mutuellement sur l'état d'avancement des plans d'actions et se concerter pour procéder à des mises en cohérence et ajustements, pour harmoniser les approches et plans d'action, pour identifier les problèmes et leur trouver si possible des solutions partagées.

- Le suivi/contrôle de l'exécution pour faire le point sur les réalisations physiques et l'exécution du budget de programme, apprécier l'efficacité et l'efficience de l'utilisation des ressources, et au besoin proposer/apporter les ajustements nécessaires.

La gestion du programme implique donc plusieurs fonctions qui nécessitent la mobilisation de ressources humaines compétentes, capables d'assumer efficacement ces différentes fonctions dans un environnement en constante évolution.

La gestion stratégique de l'ensemble du système incombe actuellement aux administrations centrales des ministères en charge du secteur, sous le leadership du Secrétariat Général du MEN, appuyé par la CPS, responsable de la planification, de la coordination, du suivi et de l'évaluation d'ensemble du Programme.

Le pilotage et la gestion opérationnelle de la politique éducative, au niveau de la région, du cercle et de la commune, relèvent respectivement de la responsabilité des Conseils Régionaux, des Conseils de Cercle et des Conseils Communaux. Pour conduire leurs missions, ces différents conseils s'appuient sur les AE, les CAP et les Directions Régionales de la Formation Professionnelle (DRFP).

Mais, force est de constater que la qualité du potentiel humain est variable d'un niveau de gestion à l'autre. Si l'on peut considérer que le niveau central dispose de compétences humaines pour assurer la gestion stratégique, il n'en est pas de même pour le niveau décentralisé-déconcentré, investi de la responsabilité de gérer le PRODEC au niveau régional, local et communal. A ce niveau, les ressources humaines présentent des faiblesses, particulièrement au plan qualitatif. En effet, les structures d'exécution pour l'administration et la gestion des CT manquent cruellement de cadres techniques pour prendre en charge la gestion du système éducatif à ces différents niveaux (régional, local et communal). Quant aux AE, CAP et DRFP - devant les appuyer et accompagner au plan technique pour suppléer à ce déficit - l'essentiel des cadres qui les animent sont des enseignants reconvertis, plus ou moins formés sur le tas et ayant bénéficié ou non de formations de courte durée les préparant à leurs tâches administratives et de gestion.

Le processus de planification des activités et des actions est ascendant, corollaire de l'option de gestion décentralisée de l'éducation. Si le principe, en lui-même, est respecté, il faut cependant noter une faible appropriaion par le niveau décentralisé et déconcentré de cette approche programmatique, c'est-à-dire des fonctions de pilotage, de planification / programmation, de coordination et de suivi de l'exécution.

En conclusion, il faut retenir que pour tout programme de développement, et encore plus pour un programme de développement inédit et ambitieux comme le PRODEC, il est primordial de s'assurer, au démarrage, de la disponibilité des compétences humaines clés indispensables à sa mise en œuvre (notamment la disponibilité de celles en charge des aspects de

planification/budgétisation, exécution technique, pilotage, coordination, suivi/contrôle de l'exécution physique et financière, évaluations/bilans). Pour les déficits majeurs constatés au plan des capacités, il est stratégique d'élaborer un plan de renforcement des capacités (humaines et managériales entre autres) - qui soit lié à une analyse concrète du fonctionnement des services et des postes - pour accompagner la mise en œuvre du Programme. Pour s'assurer d'une telle démarche, il impératif que le Gouvernement et les PTF qui l'appuient s'engagent à retenir, au nombre des actions préalables critiques conditionnant la mise en vigueur du Programme, l'élaboration et le financement d'un plan stratégique de renforcement des capacités, tout au moins humaines.

5.2.1.9 Au plan des résultats obtenus au terme de la mise en œuvre du PRODEC

Les résultats enregistrés par le PRODEC sont à apprécier à trois niveaux **:**

- Au plan quantitatif (couverture scolaire, parité « filles/garçons », recrutement d'enseignants, construction d'infrastructures scolaires, etc.).
- Au plan qualitatif (développement et application du curriculum, formation des enseignants au curriculum et autres actions qui y sont y liées).
- Au plan institutionnel (exercice au niveau central et décentralisé-déconcentré des fonctions de gestion (planification/budgétisation, exécution technique, coordination, suivi et évaluation) ; exercice au niveau décentralisé-déconcentré de la gestion de l'éducation en mode décentralisé).

5.2.1.10 Les résultats globaux

Pour mémoire, il faut rappeler que **:**

- Le PISE I visait **:**
  - la mise en place du cadre institutionnel, notamment les bases de la décentralisation de la gestion du secteur ;
  - l'accroissement de l'accès à l'enseignement fondamental.
- Le PISE II visait **:**
  - la consolidation des acquis du PISE I ;
  - l'effectivité du transfert effectif des ressources ;
  - la redynamisation de la formation des enseignants ;
  - à apporter, en outre, des réponses à des défis identifiés durant le PISE I, à savoir : (i) la qualité de l'éducation ; (ii) la gestion des flux entre cycles, en particulier entre l'enseignement général et la formation professionnelle ; (iii) les disparités régionales.
- Le PISE III a visé **:**
  - l'amélioration de la qualité de l'éducation
  - la poursuite et le renforcement du processus de décentralisation amorcé les années précédentes ;
  - l'élaboration de nouveaux manuels scolaires ;
  - la révision de la carte scolaire ;
  - les actions de renforcement des capacités.

Les résultats obtenus peuvent se résumer en ces termes **:**

Phase 1 du PRODEC (PISE I) **:**

La mise en œuvre du PISE I a permis **:**

- L'accroissement spectaculaire du TBS qui a augmenté en moyenne de 10 points au cours des cinq (5) années ;
- La mise en place d'une approche sectorielle rodée qui, dans le cadre du PRODEC, a permis d'instaurer un bon dialogue sectoriel et une coordination efficace entre les PTF et les autres parties prenantes, à travers la tenue de revues sectorielles conjointes. Ceci a été surtout vrai pour le PISE I. Pour les PISE II et III, les revues se tenaient, mais la coordination n'avaient plus les mêmes tonalités et entrain.

Le PISE I constitue le programme relativement bien conduit et qui a produit des résultats **:** accroissement du nombre des infrastructures scolaires (salles de classe), de la couverture (TBA et TBS) et de l'équité (parité filles/garçons). Mais, ce développement quantitatif s'est fait au détriment de la qualité.

Phase 2 du PRODEC (PISE II) **:**

En termes d'exécution, Programme moins bien réussi que le PISE I, notamment dans ses aspects formation des enseignants, gestion des flux et réduction des disparités régionales, ainsi qu'au plan du transfert des ressources financières aux CT.

Les résultats enregistrés par le PISE II n'ont pas été à la hauteur des attentes : le nombre de salles de classe construites et celui des enseignants formés ont été tous deux largement inférieurs aux objectifs visés. Les disparités entre les genres et entre les régions subsistent. La qualité de l'éducation a souffert du manque d'enseignants qualifiés. De plus, le système a eu du mal à réguler les flux d'élèves entre le 1er cycle et le 2nd cycle fondamental ainsi qu'entre entre ce dernier et le lycée. En outre, la demande d'éducation secondaire (générale, technique et professionnelle) et supérieure est élevée et surtout prise en charge par des établissements privés d'enseignement.

Phase 3 du PRODEC (PISE III) **:**

Il s'agit là de la Phase du PRODEC qui a le moins bien produit de résultats. En effet, les deux chantiers majeurs spécifiques au PISE III, à savoir le développement/généralisation du curriculum et la formation des enseignants, sont ceux qui font le plus l'objet de récriminations de la part des enseignants, du personnel d'encadrement pédagogique, des formateurs de formateurs et particulièrement des parents d'élèves.

Mais, il importe de noter que l'exécution de cette dernière phase fut sérieusement mise à mal, voire même interrompue, par la crise qui a touché le pays en 2012.

Enfin, il faut souligner que chacune des trois phases de mise en œuvre du PRODEC (PISE I, PISE II, PISE III) a été étendue d'un an. Ce retard d'un an au moins, observé dans la mise en œuvre de chacune des trois phases, est, en soi, un indice qui rend compte des problèmes de mobilisation des ressources (humaines, financières, logistiques) et de programmation / exécution des activités.

5.2.1.11 Les résultats obtenus au plan de la gestion de l'éducation en mode décentralisé

Malgré une impulsion forte au démarrage, le processus de décentralisation connaît un essoufflement ; l'engouement de départ a fait place à un certain désenchantement, à une certaine déception, surtout de la part des bénéficiaires des services éducatifs, dont les parents d'élèves.

Quant aux élus locaux, ils trouvent que le niveau central et ses « relais » déconcentrés freinent à dessein le processus. Ce qui, sans être totalement faux, doit cependant être relativisé, car il faut aussi reconnaitre que les CT ne disposent pas de compétences humaines suffisances pour assumer et assurer de sitôt les responsabilités qui leur sont dévolues.

La nouvelle dynamique insufflée, à travers la réforme institutionnelle du secteur éducation, la déconcentration/décentralisation de la gestion du système et l'implication/responsabilisation des bénéficiaires et acteurs de terrain, la mise en place d'un cadre partenarial, d'organes de concertation et de l'ABS ont cependant produit des résultats. En effet, le bilan de la mise en œuvre du PRODEC montre que des résultats significatifs ont été enregistrés, notamment en matière de développement quantitatif. Ainsi, on note, après douze (12) ans de mise en œuvre **:** un accroissement massif et sans précédent de la scolarisation (le taux brut de scolarisation au niveau du fondamental 1er cycle est passé de 64,3% en 2001 à 69,7% en 2013, soit un gain de plus de 5 points de pourcentage sur la période) accompagné d'un développement non moins important des effectifs enseignants pour le même ordre d'enseignement qui passent de 22 566 à 50 676 sur la période[6], une modernisation de l'appareil administratif (réforme de l'organisation du MEN) ainsi que des modes de gestion (déconcentration et décentralisation, ABS). Le pari d'entreprendre une mutation profonde du système a été tenu.

Cependant, il convient de relever que, des trois axes stratégiques de développement du système éducatif malien, l'axe de développement de la qualité et celui du développement institutionnel et renforcement des capacités, n'ont véritablement pas connu d'avancées significatives. C'est ainsi qu'en matière d'amélioration de la qualité de l'éducation, les progrès s'avèrent lents. Pire, beaucoup d'acteurs, en particulier les parents d'élèves, estiment que les apprentissages scolaires se sont carrément dégradés et ils imputent cette situation, à tort ou à raison, au nouveau curriculum fondé sur les langues nationales. En vérité, ce mal très profond, est la résultante de plusieurs facteurs **:**

- des enseignants insuffisamment formés au double plan de l'APC et des langues nationales, les deux volets structurants de la réforme curriculaire ;
- un encadrement pédagogique également insuffisamment préparé et outillé pour accompagner efficacement l'initiative ; en effet les conseillers pédagogiques et les inspecteurs n'ont été que partiellement formés à l'APC et aux langues nationales ; quant aux formateurs des IFM, ils ignorent tout de l'APC et continuent d'assurer la formation initiale des élèves maitres sur la base de la pédagogie par objectifs ;
- un environnement pédagogique pauvre et non stimulant (insuffisance notoire de manuels, notamment de manuels pour l'apprentissage des langues nationales, etc.) ;
- des facteurs d'ordre psycho-social démotivants **:** l'enseignement en langues nationales étant perçu comme un enseignement au rabais, réservé aux enfants

[6] Annuaire des statistiques scolaires 2002-2003 et Statistiques de l'éducation de base, annuaire 2012-2013.

du « peuple », tandis que les enfants des élites intellectuelles et urbaines fréquentent généralement les écoles privées où l'APC et l'enseignement des langues nationales n'ont nullement cours.

En résumé, l'état de mise en œuvre de la réforme « gestion de l'éducation en mode décentralisé » quoique encourageant demeure mitigé **:** on y recense des avancées significatives, mais aussi des points de dysfonctionnement. En effet, si la décentralisation a permis l'exercice de la démocratie locale, l'implication, participation, responsabilisation des bénéficiaires et autres acteurs locaux, elle n'a cependant pas donné lieu à une modernisation du service éducatif[7] à hauteur du souhait, l'objectif ultime de la gestion de l'éducation en mode décentralisé.

Les avancées significatives **:**

- Rapprochement des centres de décisions des administrés et implication des administrés dans la prise de décisions.
- Pratique et développement de la démocratie locale qui participent à enraciner la démocratie « tout court », la bonne gouvernance, le substrat sur lequel repose la gestion du développement.
- Intérêt manifeste porté à l'éducation et à la formation par les CT et les communautés, devenus désormais de vrais acteurs et non plus de simples bénéficiaires, ce qui a priori devrait améliorer la viabilité et la durabilité des actions entreprises.

Les points de dysfonctionnement **:**

- Les problèmes identifiés au terme du PISE I et auxquels les deux autres phases du PRODEC devaient apporter solutions sont toujours d'actualité.
- Des problèmes demeurent sur le dialogue (de gestion) entre **:** (i) les CT et l'Etat central ; (ii) les CT et les usagers des services éducatifs, notamment les parents, à travers leurs structures organisées, les CGS ; (iii) des structures partenaires de l'école (CGS et APE) ; (iv) des administrations communales et des services techniques déconcentrés de l'éducation (CT et AE, CAP).
- L'insuffisance relative des ressources (humaines et financières) transférées **:**
  - le transfert de compétences aux CT s'accompagne logiquement d'un accroissement des dépenses desdites CT, or les ressources transférées (du dire des élus locaux) ne sont pas à la hauteur des charges liées aux compétences transférées. Cette insuffisance de ressources - bien qu'elle ne soit pas nouvelle - conduit immanquablement à une réalisation partielle des plans d'action, situation qui vient conforter une perception assez répandue selon laquelle la gestion locale (par les CT) ne pourrait pas réussir là où l'Etat central n'a pas été en mesure de produire des résultats satisfaisants.
  - La décentralisation s'accompagne d'un transfert de compétences, de responsabilités donc d'un afflux d'activités et de tâches, généralement nouvelles à assurer par les CT qui, auparavant, étaient prises en charge par le niveau central et ses relais déconcentrés. Ces activités et tâches, pour être prises en charge efficacement, exige de disposer, entre autres, de ressources humaines compétentes en nombre suffisant. Or, ces compétences sont généralement insuffisantes au niveau des CT. Il aurait fallu accompagner le processus de décentralisation par un transfert d'une

[7] La modernisation du service éducatif signifie : une amélioration significative de la couverture scolaire et de l'équité, assortie de déperditions et d'une gestion des flux maitrisées, d'apprentissages effectifs chez les élèves et apprenants, bref, un système éducatif à l'efficacité interne, voire externe, avérée.

partie des compétences disponibles au niveau central vers les CT afin d'ajuster les effectifs de personnels à la masse de travail à exécuter.

- La faible mobilisation de ressources internes (impôts et taxes locaux) liée à une conjonction de plusieurs facteurs dont **:** la non maitrise du potentiel fiscal par les élus locaux et des techniques de mobilisation des ressources fiscales, l'incivisme des populations, la non application des sanctions ou l'absence de volonté de sanctionner, l'insuffisance de moyens matériels, humains et financiers des services d'assiette et de recouvrement, etc. Cette faiblesse de la mobilisation des ressources fiscales pose en outre un autre problème non moins important : la limitation des droits de tirage des communes auprès du guichet de l'ANICT (Agence nationale des investissements pour les collectivités territoriales) et, par-delà, leurs capacités d'investissement, en particulier dans les secteurs sociaux comme l'éducation.
- L'insuffisance d'appui et de contrôle de la part de l'Etat, à travers les services techniques déconcentrés (pour l'appui/accompagnement) et les instances de tutelles (pour le contrôle). Ceci, contrairement à ce que l'on peut penser, nuit à l'autonomie réelle des acteurs du niveau décentralisé et au pilotage de la politique éducative.
- Un fonctionnement imparfait (irrégularité des réunions, insuffisance des moyens de fonctionnement, faiblesses du suivi de la mise en œuvre des recommandations, absence de mémoire, etc.) **:** (i) des organes de coordination et/ou de travail collaboratif (comités interministériels, CROCSAD, CLOCSAD et CCOCSAD[8], comités thématiques, etc.) ; (ii**)** des instances de concertation (Conseil supérieur de l'éducation, fédérations ou collectifs d'ONG ou d'associations actives du secteur, etc.).
- Les responsabilités partagées entre les différents acteurs (Etat central et CT notamment) créent des « enchevêtrements de compétences », sources de conflits potentiels et, comme l'Etat central reste en droit compétent dans tous les domaines, il s'en suit des difficultés de la part de l'administration centrale de l'Etat pour tirer les conséquences de la décentralisation. C'est ainsi que quelquefois, au lieu de s'effacer devant la CT, l'Etat central s'arroge l'initiative en matière de développement et d'administration de l'éducation, ce qui est contraire à l'esprit de la décentralisation.
- Le maitre mot de la décentralisation est « l'autonomie », terme assez clair et précis, mais qui, pour certains acteurs, est interprété différemment. En effet, certains acteurs locaux assimilent « autonomie » à « indépendance », ce qui, de toute évidence, n'est pas exact : « La décentralisation est source d'autonomie, mais pas d'indépendance ». Il s'agit de compétences exercées par la CT, à travers son organe élu, sous le contrôle de l'Etat (central). De plus, il n'y a pas l'Etat et les CT ; il y a l'Etat **central et** les CT qui forment l'Etat (au sens large du terme). Par ailleurs, certaines explications apportées dans les documents de référence pour expliquer la mission de décentralisation au Mali, explications au demeurant justes et sensées, ont contribué quelquefois à créer ou entretenir la perception tronquée de la décentralisation. Ainsi, par exemple, il est écrit fort opportunément au paragraphe 4 de la page 7 du « Cadre référentiel de la décentralisation de l'éducation au Mali », MEN/CADDE, Août 2003, ce qui suit **:** « Cette reconnaissance de compétences de la commune

[8] Les CROCSAD, CLOCSAD et CCOCSAD constituent en principe, au niveau des CT, les cadres élargis
d'orientation et de coordination de la mise en œuvre des politiques publiques, dont l'éducation.

consacre **la fin du monopole de l'Etat**[9] en matière de développement et d'administration locale ». Les termes « la fin du monopole de l'Etat » ont été très vite lus par certains comme « la fin de l'Etat ». En effet, il a été donné à la mission d'entendre des élus locaux énoncer : « … qu'avec la mise en œuvre de la décentralisation, l'Etat a opté de s'effacer devant les CT ». Conséquemment pour ces acteurs, toute initiative ou intervention de l'Etat central est perçue comme une immixtion dans le domaine « réservé » des CT, notamment des communes.

Les faibles degrés d'opérationnalité et de fiabilité de la « carte scolaire », ce qui conduit à des dérives : classes sans enseignants d'un côté, enseignants en surnombre de l'autre, répartition inéquitable des moyens (tables-bancs, manuels, salles de classe, etc.) ; des multiples interférences liées à des interventions de tous ordres accentuent ces difficultés en matière de gestion des ressources humaines.

Enfin, il y a lieu de constater que les méthodes de travail et principes de gestion, sur lesquels devraient s'appuyer la mise en œuvre du PRODEC, à savoir la transparence, la délégation, la décentralisation, la responsabilisation et l'imputabilité peinent à rentrer dans les mœurs. Et pourtant, ces pratiques rendent les acteurs comptables de leurs actes (imputabilité), amplifiant de ce fait leur participation à l'effort de scolarisation et de formation.

En somme, au terme de la mise en œuvre du PRODEC et au moment où se pose la question de l'atteinte des objectifs de 2015 et de la formulation d'un PRODEC 2, il apparaît que deux axes de développement stratégique du Programme (la Qualité et le Développement institutionnel) n'ont pas enregistré des résultats probants, parce n'ayant pas bénéficié de la même attention que l'Accès.

L'axe de développement qualitatif demeure encore d'actualité : les apprentissages scolaires auraient au mieux stagnés.

La réforme institutionnelle intervenue n'a pas totalement abouti et n'a pas mis fin aux dysfonctionnements des administrations. Les structures créées ne sont pas toujours fonctionnelles. Les procédures sont soit insuffisamment élaborées ou non maitrisées. La décentralisation-déconcentration demeure encore mal maîtrisée, en particulier par les acteurs locaux. Le pilotage administratif et pédagogique, dans ses aspects d'évaluation, de suivi / accompagnement et d'impulsion, reste encore à développer.

5.2.1.12 Les résultats obtenus au plan du partenariat autour de l'école

Parmi les mesures envisagées pour refonder le système éducatif malien, il a été retenu le principe de faire de l'école le point autour duquel le schéma pour le développement du système sera bâti. Ainsi, le partenariat constitué sera l'espace de concertation où tous les acteurs concernés par le développement de l'école apporteront leur contribution positive. Ce partenariat devra être nourri par un dialogue permanent entre les acteurs à chaque étape et phase de la mise en œuvre du PRODEC, à travers l'information, la communication et la mobilisation de tous. Le cadre partenarial a été conçu à la fois comme une instance de dialogue autour de l'école mais aussi comme un lieu de décision au sujet des différents PISE.

[9] Mis en gras par nous.

Au niveau central, le cadre partenarial a concerné les trois ministères impliqués dans le PRODEC, à savoir le Ministère de l'Education Nationale, le Ministère de l'Enseignement Supérieur, le Ministère de l'Emploi, de la Formation professionnelle et de la Construction Citoyenne et, les Partenaires Techniques et Financiers. Il a été codifié par un document d'entente entre la partie malienne et les PTF. Il a fonctionné correctement et des réunions ont été régulièrement organisées sous la présidence du Secrétaire Général du Ministère de l'Education Nationale.

Les grands moments du cadre partenarial au niveau central ont été les revues conjointes ; organisées régulièrement deux fois dans l'année (la petite en novembre-décembre et la grande en avril-mai-juin) et regroupant tous les acteurs nationaux et tous les PTF engagés dans l'appui au secteur de l'éducation. Ces revues avaient pour objectif central la vérification sur le terrain de la mise en œuvre des différents volets du plan d'action annuel, à savoir les volets accès, qualité et gestion décentralisée de l'école. Chaque revue était sanctionnée par un aide-mémoire approuvé par tous. Elles avaient l'avantage de remplacer la pratique ancienne où chaque PTF allait seul sur le terrain et ne s'intéressaient qu'aux activités qui convenaient à ses centres d'intérêt. Ainsi les cadres du Ministère de l'Education Nationale étaient constamment perturbés durant toute l'année pour aller accompagner un PTF sur le terrain. Les revues conjointes ont mis fin à ces visites individuelles et ont promu des visites de terrain au cours desquelles, tous les partenaires de l'éducation, nationaux aussi bien qu'étrangers, regardaient ensemble les actions et analysaient ensemble ce qui allait bien et ce qui n'allait pas bien. Le cadre partenarial est apprécié par tous les acteurs.

Cependant, peu de mesures émanant du cadre partenarial du niveau central ont provoqué des effets sur l'amélioration du partenariat autour de l'école dans les établissements régionaux, locaux et communaux.

Dans les établissements, aussi bien au niveau régional qu'au niveau local, très souvent des problèmes de fonctionnement ont surgi (état détérioré des locaux, manque de matériels didactiques et de fournitures) et constituaient en fait des révélateurs d'un partenariat peu dynamique autour d'eux. Les collectivités territoriales ne disposant pas des ressources suffisantes, participent peu à la vie des établissements et les CGS très souvent peu dynamiques, ne disposent pas non plus des ressources nécessaires.

La gestion participative des établissements scolaires met en jeu plusieurs acteurs : CT, CGS, SD, APE, Associations, ONG. Les relations sont rarement formalisées encore moins structurées et dépendent le plus souvent de l'existence de leaders locaux ou d'intervenant extérieur au milieu (ONG, Projet, etc.) susceptibles d'instaurer une dynamique partenariale.

Le décret N°02-313/P-RM du 04 juin 2002 définit cinq domaines de compétences relevant des collectivités territoriales dans le secteur de l'éducation :

- Stratégie éducative
- Investissement dans les infrastructures
- Fonctionnement des établissements
- Ressources humaines
- Gestion participative de l'école

A ce jour, les collectivités territoriales se sont engagées dans le domaine des constructions (Investissement) et dans celui du recrutement d'enseignants

contractuels (Ressources humaines). Elles ont été inactives dans les autres domaines à cause d'une part, de l'absence de vision des autres aspects éducatifs, telles la qualité des prestations éducatives ou la nécessité de développer un partenariat d'appui à l'école, avec les CGS et d'autres acteurs locaux et, d'autre part, par l'absence d'interventions formalisées et stimulantes des services déconcentrés de l'éducation.

Les collectivités territoriales s'intéressent peu au fonctionnement des établissements ou à la définition d'une stratégie éducative de territoire. Les commissions éducatives sont presque inexistantes et les Projets d'école, encore moins la carte scolaire, sont rarement intégrés comme outils prévisionnels d'une politique éducative locale.

Le Non formel et l'éducation préscolaire reçoivent un traitement hétérogène selon les communes et la présence d'une ONG ou d'un Projet d'appui.

Le niveau d'implication des collectivités territoriales dans la vie de l'école dépend de trois facteurs qui sont : i) la volonté des élus ; ii) la capacité des collectivités territoriales et services déconcentrés de l'éducation à travailler ensemble, (iii) les ressources humaines, financières et matérielles dont disposent les collectivités territoriales.

6 CINQUIEME PARTIE : LE FINANCEMENT DU PRODEC

Le scénario retenu en 1998 pour définir le PRODEC était ambitieux mais déséquilibré financièrement par rapport à la capacité financière de l'Etat : l'évolution des effectifs à tous les niveaux, caractérisée par plusieurs dizaines de paramètres, conduisait à un déficit de l'ordre de 20% par rapport au financement public des dépenses induites par les choix faits dans le scénario. Ce choix reposait sur un pari : les partenaires de l'Etat, nationaux (familles, communautés) et extérieurs combleraient ce déficit en accroissant leurs contributions par rapport à la situation de départ (1998).

D'un autre côté, pour la disponibilité de ressources étatiques, ce scénario reposait sur quelques hypothèses dont les principales étaient :

- Un taux de croissance annuel moyen en volume du PIB : 5%
- Un taux de croissance annuel moyen en volume des dépenses récurrentes de l'Etat : 2%
- Un accroissement de la part des dépenses récurrentes de l'Etat consacrée à l'éducation pour atteindre, en 2008, 27% (23% en 1998).

A ces dépenses récurrentes, s'ajoutaient des dépenses en capital mais, à cette époque, les modèles de simulation pour l'éducation ne prenaient pas directement en compte l'ensemble des dépenses considérées comme des investissements.

Le PRODEC, au travers du PISE, va s'insérer dans cette prévision chiffrée pour le secteur qui sera son contexte puisque le PISE ne concerne qu'une fraction des dépenses totales du secteur. De plus, les financements complémentaires de ceux de l'Etat vont se développer progressivement et sous des formes variables (par exemple, création de l'aide budgétaire sectorielle en 2006 en complément de l'aide budgétaire générale). De même, au moins au début de la mise en oeuvre du PRODEC, les APE vont mobiliser les parents pour construire de nombreuses salles de classe à des coûts nettement plus bas que ceux caractérisant les constructions financées par des bailleurs de fonds traditionnels. Ceci permet de comprendre qu'avec une somme donnée on puisse construire plus ou moins de salles de classe selon les caractéristiques de celles-ci : exprimer un effort en

monnaie n'a pas la même signification selon les modalités d'utilisation de ces fonds.

Les ressources mobilisées par l'éducation ont schématiquement quatre origines :

- les familles ;
- les communautés (qui sollicitent les familles) ;
- l'Etat ;
- les PTF.

A l'exception des RESEN, les deux premières catégories ne sont généralement pas prises en compte dans la comptabilisation des dépenses d'éducation. Pourtant, selon les estimations faites à partir d'enquêtes auprès des ménages, les dépenses totales de ces derniers pour la scolarisation de leurs enfants représentait en moyenne 10% de la dépense nationale d'éducation en 2004 et environ 16% en 2008. De plus, cette part était plus grande dans les premiers niveaux (19% en 1er cycle du fondamental en 2008) et plus faible dans les derniers niveaux : 10% dans le supérieur en 2008. Outre le fait que cette situation est critiquable du point de vue de l'équité, on soulignera que ces masses financières considérables ne sont pas prises en considération dans les développements sur les coûts de l'éducation.

Il faut également souligner que, jusqu'ici, les contributions des ONG (nettes des sommes perçues lorsqu'elles agissent comme agence d'exécution des PTF) ne sont pas prises en compte. Une estimation récente de ces sommes se montait à environ cinq milliards FCFA par an.

Ce n'est qu'avec l'introduction d'un compte satellite « Education » dans la comptabilité nationale que l'on connaîtra la composition et le montant de l'effort réel national et extérieur pour l'éducation au Mali.

Si l'on ne prend en considération que les deux dernières origines des ressources mobilisées pour l'éducation (Etat et PTF), celles-ci se répartissent ainsi :

- Budget national
  - Dépenses courantes (budget ordinaire)
  - BSI intérieur
  - BSI extérieur
- Appui budgétaire sectoriel (ABS) à partir de 2006
- Projets (fonctionnement et investissement)
- Accompagnement des PTF (assistance technique et dépenses opérationnelles)

Concrètement, les PISE n'ont couvert que les principales dépenses d'investissement (constructions, équipements, etc.) auxquelles s'ajoutent un nombre restreint de dépenses courantes :

- les dépenses de formation
- les dépenses d'encadrement et de supervision des services
- les dépenses de coordination nationale, régionale et locale
- les dépenses pour la conception des stratégies d'intervention, l'ingénierie de la formation, l'évaluation du système
- les dépenses pour la concertation des acteurs du système éducatif

Ainsi, la planification du secteur ne couvre pas (i) l'ensemble des dépenses salariales et des autres dépenses courantes relevant ou affectées au fonctionnement courant des services techniques centraux et déconcentrés, (ii) les

dépenses d'accompagnement des partenaires techniques et financiers ainsi que définies plus haut.

Dans les pages qui suivent, après avoir dressé un bilan des actions réalisées en matière de financement, on procédera à une brève analyse de l'aide budgétaire sectorielle avant d'énoncer des recommandations pour le PRODEC 2.

6.1.1 Bilan des actions réalisées

6.1.1.1 Des informations financières disparates

Le caractère disparate concerne aussi bien le montant des ressources présenté pour l'ensemble du secteur ou pour le PISE. Les présentations peuvent varier selon trois critères : prévision, dotation (ou mobilisation) et exécution mais sans le souci d'un suivi dans le temps : il est donc rarement possible de disposer de séries chiffrées homogènes. La complexité se poursuit lorsqu'on analyse la décomposition des ressources au sein des étapes du PISE, en gardant à l'esprit que l'on peut toujours avoir les trois critères de présentation mentionnés ci-dessus.

Depuis 2007, des données financières concernant le PISE sont disponibles dans un Rapport de Suivi Technique et Financier (RSTF) publié chaque année par la CPS. On y trouve une présentation des dépenses sous de nombreux angles :

- par composante (mais le nombre et le périmètre des composantes a varié dans le temps) ;
- par programme du budget de programme ;
- par chapitre budgétaire ;
- par destination ;
- par décomposition des financements extérieurs ;
- par décomposition du financement national ;
- Par mode de gestion (rarement).

En outre, des données financières concernant le secteur de l'éducation sont disponibles dans la Revue des Dépenses Publiques publiée chaque année entre 2001 et 2006. Malheureusement, il est fort peu question du PISE dans ces revues (un seul tableau se réfère au PISE I en 2001). En réalité, si l'on fait l'hypothèse que tous les investissements éducatifs mentionnés dans cette revue sont imputables au PISE en cours, on aura une estimation des montants mobilisés et exécutés mais, de toute façon, avec un degré de détail moindre par rapport au RSTF.

Il faut également signaler le cadrage figurant dans le CDMT pour l'éducation qui raisonne en termes de programmes mais avec une optique plus large que le PISE puisqu'il prend en considération le secteur tout entier. Il est donc difficile, voire faux, de se référer au CDMT pour apprécier l'évolution du PISE en termes d'équilibre entre les programmes (qui suivent d'ailleurs d'assez près les grands niveaux d'enseignement).

Enfin, depuis 2000, des revues annuelles sont organisées au sujet des projets/programmes des départements en charge de l'éducation. Une vingtaine de projets en cours d'exécution y sont décrits et des regroupements sont faits par département, à la fois pour le montant du portefeuille les concernant et pour les décaissements. Ces derniers sont, de manière étonnante, exprimés en cumul pour mieux les comparer sans doute au portefeuille lui aussi exprimé en cumul. On doit donc estimer le volume des décaissements annuels en procédant à des

soustractions dans les cumuls successifs. Un tableau présentant l'évolution des sommes globales rattachées aux projets en cours d'exécution de 2009 à 2013 figure à l'Annexe 6.

Depuis 2010, une partie croissante des dépenses du MEN est versée directement aux collectivités territoriales :

Tableau 5.1 : Montants transférés par le MEN aux CT (Milliards FCFA courants)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Montants	75	89	107	109	123	135	684
Accroissement annuel		+19%	+20%	+2%	+13%	+10%	

Source : CADDE

Dans les dernières années de mise en œuvre du PRODEC, la progression de ces crédits a été forte, du moins jusqu'en 2012, avant de stagner puis de progresser sensiblement de nouveau mais à des taux presque deux fois moins élevés qu'avant la crise. Tous ces crédits ne concernent pas seulement le PRODEC puisque ce dernier ne prend en compte que les investissements. Sur le montant total, 46 milliards FCFA (6,7% du total) ont transité par l'ANICT – avec inclusion de fonds de l'ABS – et ont été utilisés pour financer des constructions de salles de classe. Les fonds ADARS, versés sous cinq conditions aux CGS via les communes pour des achats de fournitures, ont représenté 9,7 milliards FCFA (1,5% du total).

6.1.1.2 Présentation de quelques évolutions significatives

Les tableaux présentés ci-dessous ont été construits à partir d'informations recueillies à plusieurs sources. Ils sont souvent incomplets car leur format spécifique ne permet pas de trouver les informations manquantes au cours de la période qui suit ou, souvent, qui précède.

Les tableaux issus de la revue des dépenses publiques

Trois tableaux permettent de qualifier la situation globale - et non pas celle du PISE 1- lors de la mise en route du PRODEC. Le premier tableau figure à l'Annexe 7 et retrace l'évolution des ressources du secteur de l'éducation et de la formation professionnelle. Le second tableau, ci–dessous, montre l'évolution de l'origine des ressources du secteur selon deux gros financeurs : l'Etat et les PTF dont les parts respectives évoluent sensiblement, celle des PTF passant de 10% à 33 % en quatre ans (exécution).

Tableau 5.2 : Parts respectives de l'Etat et des PTF dans les ressources du secteur

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	Moyenne
Dotations	Etat	65%	67%	54%	63%	60%	63%	**62%**
	PTF	32%	28%	42%	35%	38%	35%	**35%**
Exécution	Etat	86%	83%	61%	67%	65%	ND	**72%**
	PTF	10%	10%	35%	31%	33%	ND	**24%**

Quant à la répartition des dépenses entre fonctionnement et investissement, celle-ci oscille autour de 2/3 pour le fonctionnement et 1/3 pour l'investissement. Il est étonnant de constater que, malgré la mise en route du PISE depuis 2001, la part de l'investissement ne s'élève pas.

Tableau 5.3 : Parts respectives du fonctionnement et de l'investissement dans la mobilisation des ressources du secteur

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Moyenne
Fonctionnement			60%	72%	67%	64%	66%
Investissement			40%	28%	33%	36%	34%

Les tableaux issus des rapports de suivi technique et financier

Ils couvrent la deuxième moitié de la période de mise en œuvre du PRODEC et sont donc à cheval sur deux étapes du PISE. Ici encore, on dispose rarement de tableaux complets.

B1. Les ressources mobilisées et exécutées au sein du secteur

En ce qui concerne d'abord l'évolution des ressources du secteur, deux formats de tableaux se sont succédés rendant impossible la constitution d'une série homogène permettant de procéder à un suivi avec une mise en perspective. Ces deux tableaux figurent ci-dessous.

Tableau 5.4 : Evolution des ressources mobilisées pour le secteur (millions FCFA courants)

	Dotation	Dotation	Dotation					
Utilisation	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PACA + PACAP	37 133	48 549	56 093	28 720				
PASC	48 944	48 006	41 341	60 679				
Accompagnement	5 909	5 306	4 153					
Inv. hors PA détaillés				25 148				
Fonctionnement	89 821	97 775	128 292	147 675				
TOTAL	**181 807**	**199 636**	**229 879**	**262 222**				

Tableau 5.5 : Evolution des ressources prévisionnelles pour le secteur (Millions FCFA courants)

Localisation	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Budget ordinaire					167 271	211 631	
ABS					20 079	14 111	
BSI intérieur					9 461	13 966	
BSI extérieur					7 747	24 954	
Total Loi de Finances					***204 558***	***264 662***	
BSI (complément)					16 263	0	
Autres financements					23 031	15 112	
TOTAL					**243 852**	**279 774**	

Enfin, une présentation par origine des ressources et départements bénéficiaires termine cette présentation générale. Elle ne concerne que trois années faute de pouvoir disposer d'informations pour 2012.

Tableau 5.6 : Evolution des financements du secteur par origine et départements bénéficiaires (Millions FCFA courants)

Années	Bénéficiaires	Budget ordinaire	BSI			ABS	Autres financements	TOTAL
			Intérieur	Extérieur	Total			
2010	MEALN	138 353	8 928	5 527	14 455	13 428		166 236
	MESRS	37 380	413	2 219	2 632	5 257		45 269
	MEFP	538	300	0	300	1 394		2 232
	Total	**176 271**	**9 641**	**7 746**	**17 387**	**20 079**	**39 294**	**253 031**
2011	MEALN	165 278	4 522	24 954	29 476	11 201		205 955
	MESRS	46 175	9 244	0	9 244	2 267		57 686
	MEFP	177	200	0	200	646		1 023
	Total	**211 630**	**13 966**	**24 954**	**38 920**	**14 114**	**15 112**	**279 776**
2013	MEALN	187 747	1 780	411	2 191	0		189 938
	MESRS	52 432	580		580	0		53 012
	MEFP	236	100		100	0		336
	Total	**240 415**	**2 460**	**411**	**2 871**	**0**	**5 289**	**248 575**

On soulignera qu'il y a une différence entre le montant des dépenses ordinaires dans ce tableau et celui figurant dans le tableau précédent sans qu'on puisse l'expliquer.

B2. Les ressources mobilisées et exécutées au sein du PISE

S'agissant du PISE, la première série dont on dispose compare les ressources reçues par composante. Comme le nombre de composantes du PISE 3 est supérieur à celui du PISE 2 et que l'on peut facilement les regrouper, c'est la présentation du PISE 2 qui a été retenue.

Tableau 5.7 : Evolution des ressources du PISE par grandes composantes (Millions FCFA courants)

		Dotation	Dotation	Dotation	Dotation	Prévision		Dotation
Composantes	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Education de base		61 921	73 826	65 483	56 892	34 161		14 071
Second. G+ETP		18 724	11 812	12 328	5 171	6 711		4 319
Supérieur + Rech sci.		7 271	6 142	3 593	6 891	24 211		4 286
Gestion, décon, décent		8 641	5 654	7 995	15 839	687		1 118
TOTAL		**96 557**	**97 434**	**89 399**	**84 793**	**65 770**		**23 794**

Une illustration intéressante des regroupements possibles d'informations globales sur le PISE est présentée ci-dessous. Elle concerne le PISE 2 pour l'année 2007.

Tableau 5.8 : Exemple des modes de gestion du PISE 2 pour l'année 2007 (Millions FCFA)

		ABS	Budget National	Autres (PTF)	TOTAL 1	Reliquat 2006	TOTAL 2	% mobilisat.
TOTAL	**Prévision**	28 769	23 795	48 654	101 218	643	101 861	
	Mobilisation	29 003	22 135	27 818	78 956	1 293	80 249	79%
PASC + PACA + PACAP	**Prévision**	28 769	23 795	43 358	95 922	643	96 565	
	Mobilisation	29 003	22 135	23 086	74 224	1 293	75 517	78%
Gest. directe fongible	**Prévision**	28 769			28 769	643	29 412	
	Mobilisation	29 003			29 003	1 293	30 296	103%
Gest. directe activ. spécifi.	**Prévision**		23 795	12 999	36 793		36 793	
	Mobilisation		22 135	6 466	28 601		28 601	78%

Ag. exécution activ. spécifi.	**Prévision**				30 349		30 349	
	Mobilisation				16 620		16 620	55%
Accompagnement	**Prévision**			5 306	5 306		5 306	
	Mobilisation			47 731	4 731		4 731	89%

Il faut remarquer les différences considérables existant entre les modes de gestion quant à l'écart entre prévision et mobilisation (de 55% à 103%). Lorsqu'on sait qu'il existe encore des écarts non négligeables entre mobilisation (dotation) et exécution, on comprend qu'il soit difficile, bien souvent, d'exécuter correctement un plan d'action fondé sur des prévisions de ressources.

Enfin, pour terminer, on présentera ci-dessous, un tableau des ressources et emplois au niveau de l'exécution du plan d'action 2007 du PISE 2. Un tel tableau peut être un élément intéressant d'un tableau de bord s'il est suivi annuellement. Malheureusement, c'est le seul tableau de ce type disponible entre 2007 et 2013.

Tableau 5.9 : Exemple de présentation des ressources et des emplois pour le plan d'action 2007 du PISE 2 (Millions FCFA)

		Exécution
Ressources	Trésorerie à l'ouverture…….	1 230
	Report ABS 2006……	1 292
	Budget national……	22 135
	ABS……	29 004
	Appuis bilatéraux……	27 818
	TOTAL…….	**81 479**
Emplois	Comp. 1 : Education de base	49 387
	Comp. 2 : ESTP……	4 148
	Comp. 3 : Sup. + RS……	8 302
	Comp. 4 : Gestion……	14 213
	Accompagnement……	4 731
	TOTAL…….	**80 781**
Trésorerie à la clôture……		**1 928**

En résumé, on peut retenir les constats suivants :

- La mobilisation des ressources a été un succès puisque celles-ci ont progressé bien au-delà de la hausse des prix.
- Cette mobilisation est en premier lieu nationale : (i) d'abord l'Etat à travers son budget dont la part consacrée à l'éducation est arrivée à un niveau sans égal dans la sous-région et (ii) ensuite les familles dont les contributions se sont accrues significativement, notamment en liaison avec le développement des établissements privés.
- L'accroissement des ressources est aussi dû pour une part non négligeable à l'engagement des PTF.
- Cette mobilisation sans précédent est à mettre à l'actif du PRODEC qui a permis de fédérer les volontés pour un développement continu du système éducatif au sein d'une vision cohérente.
- Il faut également saluer la mise en place de l'aide budgétaire sectorielle en 2006 qui a permis de faciliter la gestion des crédits extérieurs et de la rendre plus efficace du fait de la fongibilité de ceux-ci et en l'harmonisant avec celle des départements concernés. Elle doit cependant être revue car elle ne concerne, à présent, qu'un bailleur.

- Toutefois, cette évolution reste fragile pour plusieurs raisons :
  - Elle a reposé sur une croissance économique soutenue et une situation de paix qui ont permis à l'Etat de consacrer des sommes importantes à l'éducation. On a pu mesurer au cours des dernières années la fragilité de ces conditions.
  - Les PTF peuvent réagir brutalement en coupant de nombreux financements en cas d'évolution politique défavorable à leurs yeux. Or, ces crédits sont vitaux pour poursuivre la voie vers la scolarisation primaire universelle.
- Par ailleurs, en matière de gestion des financements, plusieurs difficultés, signalées depuis longtemps, perdurent :
  - Un manque de données homogènes rétrospectives permettant de mettre en perspective les contributions des acteurs.
  - Un retard continuel dans la disponibilité des informations – plus d'un an en moyenne – ce qui nuit à la prise de décision adaptée à la situation. Elle est due, en premier lieu, au nombre important de parties prenantes qui ont souvent des procédures administratives et financières propres qu'il est parfois difficile de couler dans un format opérationnel.
- Il faut, enfin, insister sur un problème particulièrement important qui est celui de la gestion des crédits transférés aux niveaux déconcentrés et décentralisés : (i) retards dans la remontée des informations auprès des autorités de tutelle et (ii) erreurs qui accentuent ces retards en obligeant les contrôleurs à retourner les documents, sont les difficultés signalées.

6.1.2 L'appui budgétaire sectoriel

Il est difficile de parler d'une stratégie de financement car les parties prenantes sont nombreuses et, le plus souvent, ont suivi une ou plusieurs stratégies en matière financière. L'analyse ne peut qu'être globale au niveau de cette évaluation.

La stratégie la plus visible en matière de financement de l'éducation est la mise en place d'une aide budgétaire sectorielle en 2006 et dont on peut dire qu'après un bon démarrage son fonctionnement a rencontré des difficultés importantes ainsi que le montre le tableau ci-dessous. Actuellement, il n'y a plus qu'un PTF à adhérer à cette stratégie.

Tableau 5.10 : Evolution des crédits ABS (Milliards FCFA)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Prévision	ND	35,3	28,7	25,6	20,1	14,1	10,4	-	3,9
Décaissement	ND	35,3	28,7	25,6	11,6	11,8	ND	-	ND
Exécution	ND	29,1	25,3	23,8	9,3	10,8	ND	-	ND
(3)/(2)		82 %	88 %	93 %	80 %	91 %			
(3)/(1)		82 %	88 %	93 %	46 %	77 %			

Source : CPS.

L'une des originalités de l'ABS est l'existence de conditionnalités pour les décaissements. Elles sont discutées au sein d'un Comité de suivi à partir de l'analyse du niveau et de l'évolution de certains indicateurs. En fait, les procédures semblent assez lourdes et peuvent expliquer le retard observé dans la mise en œuvre effective des activités financées par l'ABS.

Les effets généralement cités à propos de l'ABS montrent qu'elle est considérée positivement :

- Elle ne s'est pas substituée mais ajoutée aux projets et à l'ABG. Les objectifs ont donc été en moyenne atteints plus facilement sans que l'on puisse, pour autant, mesurer l'amélioration du degré d'atteinte, surtout pour des objectifs qualitatifs.
- Elle a développé, avec la prise en compte d'indicateurs pour les décaissements, une culture des résultats qui améliore la qualité des dialogues. C'est donc une amélioration au niveau de la gestion du secteur.
- Elle a posé le problème du financement direct des structures déconcentrées et décentralisées par opposition à un financement indirect passant par le canal centralisé qui a été jusqu'ici la norme.

Il n'en reste pas moins que des difficultés demeurent :

- La complexité des procédures a retardé la mise en place de cette ABS.
- La régionalisation croissante des décaissements se heurtera sans doute à des compétences insuffisantes qu'il faudra renforcer comme cela s'est fait au niveau central mais à une échelle nettement plus grande.
- Les informations nécessaires à un bon fonctionnement de l'ABS devront être récoltées plus rapidement et être pertinentes pour ne pas retarder les décaissements. A cette occasion, un dialogue entre les responsables nationaux de l'éducation et les PTF concernés devrait permettre de mieux cibler les actions à entreprendre et préciser les stratégies permettant d'atteindre les objectifs réalistes fixés.

Recommandations :

Trois recommandations sont faites à propos du financement de l'éducation :

- Améliorer les informations publiées à propos des coûts et du financement de l'éducation
- Redynamiser l'ABS.
- Créer un corps d'inspecteurs d'administration scolaire.

Elles sont développées dans la partie consacrée aux recommandations.

7 SIXIEME PARTIE : RECOMMANDATIONS

Les parties précédentes ont été consacrées à l'analyse du PRODEC afin de déterminer les points positifs et les dysfonctionnements sous plusieurs éclairages : scolarisation, qualité, gestion/pilotage, financement. Dans chaque partie, des recommandations ont été faites sans pour autant les développer ni les resituer dans le contexte d'un nouveau plan décennal.

La partie actuelle comporte deux chapitres :

Une synthèse des recommandations présentée selon deux axes :

La préparation d'un nouveau programme décennal, avec cinq thèmes de réflexion :

- Le mode de préparation
- La vision globale
- L'environnement
- Les positionnements de base
- Les domaines prioritaires

L'opérationnalisation de ce programme

Deux axes sont examinés en détail :

- Le regroupement des éléments à prendre en compte selon 4 éclairages : scolarisation, qualité, gestion/pilotage, financement.
- Des propositions concrètes sont ensuite faites pour une amélioration du pilotage et de la gestion du P2. Pour ce faire, on distingue d'abord 11 domaines de compétences. On propose ensuite une série d'indicateurs qui permettront de suivre le déroulement de la mise en œuvre du P2 à travers ses plans d'action pluriannuels.

Une présentation détaillée des recommandations.

Elle reprend la distinction en quatre éclairages mentionnée ci-dessus avec, pour chacun, les principales recommandations que la mission suggère.

7.1 Une synthèse des recommandations

Tout au long des pages qui précèdent, de nombreuses recommandations ont été formulées suite aux entretiens, visites de sites et lectures de documents relatifs au PRODEC. Il convient à présent de regrouper les propositions significatives autour de lignes directrices qui pourront enrichir le débat sur les finalités, les priorités et l'opérationnalisation d'un nouveau programme décennal. Cette synthèse est structurée autour de deux types de propositions :

- Celles relatives à la préparation d'un nouveau programme décennal que nous appellerons P2 par souci de simplification.
- Celles relatives à son opérationnalisation.

7.1.1 La préparation d'un nouveau programme décennal

Cinq thèmes nous semblent devoir structurer les nombreux travaux, débats et choix qui devront être faits rapidement. Un tel programme est nécessairement complexe et va faire l'objet de débats passionnés car chaque citoyen est peu ou prou concerné par l'éducation à travers ses enfants et les expériences qu'il vit ou a vécues. Or, ce programme doit être compris par toutes les couches de la société ; il faut donc l'articuler autour de quelques lignes directrices faciles à comprendre et faisant l'objet d'un consensus. La présentation pourra être plus ou moins détaillée en fonction des publics cibles en direction desquels les responsables de la diffusion de ce programme communiqueront.

Les cinq thèmes de réflexion proposés ici sont les suivants :

- Son mode de préparation
- Sa vision globale
- Son environnement
- Ses positionnements de base
- Ses domaines prioritaires

7.1.1.1 Le mode de préparation

On rappellera d'abord les principales caractéristiques de la préparation du PRODEC :

- Une équipe pluridisciplinaire
- Des relais politiques de haut niveau
- De larges consultations
- Une soutenabilité financière
- Des objectifs très ambitieux
- Des travaux techniques centralisés

Dans le cadre de la préparation du P2 :

- Les quatre premières caractéristiques devraient être conservées.
- Les objectifs, tout en restant ambitieux, devraient être définis avec réalisme.
- Il conviendra de préparer ce programme en étroite liaison avec les niveaux déconcentré / décentralisé.

7.1.1.2 La vision globale

Tout programme décennal s'appuie sur une vision forte de l'avenir de la société pour laquelle il est élaboré et dans laquelle il sera mis en œuvre. Cette vision est

celle des responsables maliens aux niveaux central et déconcentré, à l'écoute des évolutions du pays et des aspirations des populations. La mission peut, tout au plus, en donner des pistes :

En premier lieu, le poids croissant d'une jeunesse qui représente un potentiel remarquable qu'il faut éduquer et former afin qu'elle réalise son intégration dans la société et prenne part de manière plus déterminante à la production nationale ; elle représente l'avenir.

En second lieu, le développement des relations économiques au niveau international (sous-région, continent, monde) et de la concurrence qui fait que de très nombreux produits à bas prix se diffusent partout. Le système éducatif doit préparer la jeunesse à la souplesse nécessaire pour s'adapter à ce contexte international en perpétuel changement. C'est donc une révolution mentale par rapport à la vision classique de l'éducation qui transmet des valeurs intangibles. Les valeurs de base doivent rester mais il faut absolument développer l'adaptabilité à un niveau de compétences de plus en plus élevé pour élever le niveau de vie d'une population en très forte croissance et qui a envie de consommer. Un système éducatif avec des formations modulaires de courte durée, portant sur des filières porteuses et ouvertes à tous à côté de l'enseignement classique, lui-même adapté en permanence à cet environnement, devient une nécessité.

Enfin, le PRODEC avait mis l'accent sur le rôle de l'éducation dans la consolidation de la démocratie locale. On a vu que ce n'était pas toujours facile en pratique puisque les cadres de dialogues entre acteurs, et pas seulement dans les instances de coordination et de concertation, fonctionnaient mal. Le P2 devait consolider ce dialogue pour que les acteurs se sentent véritablement solidaires face aux défis à relever au niveau du système éducatif.

7.1.1.3 L'environnement du nouveau programme décennal

L'environnement représente un ensemble de situations et de contraintes dont la prise en compte est essentielle pour l'élaboration et la réalisation du programme ; le programme devrait, à terme, avoir contribué à son tour à améliorer cet environnement en relevant les défis pour lesquels il a été élaboré.

La croissance démographique

La croissance naturelle de la population scolarisable est très forte et elle est connue à l'avance avec assez de précision bien que le dernier recensement date de 2009. Il s'y ajoute les enfants non scolarisés en âge d'entrer dans l'enseignement fondamental ou dans le non formel ainsi que des enfants déscolarisés auxquels il faut offrir un cursus spécial. Le PRODEC avait sous-estimé cette croissance démographique jusqu'à la publication du dernier recensement. On peut estimer que les nouvelles prévisions seront plus proches de la réalité que les anciennes, notamment avec l'utilisation d'enquêtes périodiques auprès des ménages.

La croissance économique

Elle conditionne les recettes budgétaires publiques et donc en partie le budget de l'Etat pour l'éducation. Elle agit également sur le revenu des ménages et donc sur leur capacité à financer les dépenses d'éducation de leurs enfants. Le PRODEC a bénéficié d'une croissance économique forte et il n'est pas certain que celle-ci se

prolonge encore pendant une décennie. Les prévisions relatives au PIB et aux recettes de l'Etat devront donc être fondées sur les dernières informations fiables et être actualisées assez souvent.

La situation politique

Elle reste fragile malgré le règlement en cours des conflits dans le Nord et la recherche d'une paix durable sera sans doute coûteuse. La priorité budgétaire accordée jusqu'ici à l'éducation risque d'être plus difficile à maintenir. Il en découlera une pression pour mieux utiliser les ressources disponibles. La démocratie locale s'est mise en place progressivement en matière d'éducation. Elle doit encore progresser, notamment vers une meilleure gestion des ressources et au niveau du pilotage qui nécessite du recul par rapport aux événements. En d'autres termes, il faut consolider le couple décentralisation / déconcentration en faisant travailler ensemble des acteurs aux visions et intérêts souvent divergents.

7.1.1.4 Les positionnements de base

Sous ce titre, nous regroupons un certain nombre de points qui doivent être discutés et précisés. Comme précédemment, l'analyse du PRODEC sera utile pour en tirer des leçons.

Au plan institutionnel

On a vu que le PRODEC avait prévu la création d'un **Comité de pilotage** mais que, pour diverses raisons, il n'avait pas pu s'affirmer comme entité au niveau du secteur.

Nous retenons l'idée d'une structure de pilotage interministérielle avec deux options : (i) une présidence fixe reliée à la Primature pour asseoir son indépendance vis-à-vis des ministres concernés, avec le risque – non théorique – de difficultés entre cette structure et les ministres, forcément plus politiques, qui vont se succéder tout au long de la mise en œuvre du P2 ; (ii) pour éviter ou minimiser ce risque, une présidence tournante pourrait être instituée : les secrétaires généraux des ministères concernés se succédant à un rythme convenu à l'avance. Ceci permettrait d'impliquer davantage les structures ministérielles dans la mise en œuvre.

Par ailleurs, le Comité de pilotage devrait pouvoir compter sur l'appui d'une structure compétente dans la gestion des différentes composantes du système éducatif : statistiques, pédagogie, ressources humaines, ressources financières, etc. A cet effet, une **Cellule Technique Nationale** (CTN) devrait être créée et pouvoir fonctionner durant la mise en œuvre du P2. Ceci veut dire que ses membres, qui auraient participé de près à l'élaboration de ce programme, ne partiront pas dans les structures ministérielles comme dans le cas du PRODEC. Cette cellule serait soumise au contrôle et à la supervision du Comité de pilotage.

Enfin, cette CTN, pour être efficace, devrait disposer de relais dans chaque région sous la forme d'une structure légère : les **Cellules Techniques Régionales** (CTR) composées d'un petit nombre de cadres compétents qui appuieraient les collectivités territoriales et les services déconcentrés et assureraient le lien permanent nécessaire avec les responsables centraux.

Au plan politique

Le PRODEC bénéficiait au départ d'un soutien politique au plus haut niveau. Cela n'a pourtant pas suffi à lui assurer des bases solides pour transcender les vicissitudes politiques qui l'ont empêché d'appliquer effectivement sa vision holistique du départ.

Sur ce plan politique, nous voyons trois types de moments forts à faire prévaloir et qui passent par des votes émis par les représentants de la société malienne à l'Assemblée Nationale : (i) pour l'adoption du nouveau programme décennal, (ii) pour l'adoption des plans d'action pluriannuels qui déclinent les orientations forcément générales du P2 et (iii) pour l'adoption d'un rapport annuel sur la mise en œuvre des plans d'action. Ces votes semblent nécessaires étant donné le montant élevé des ressources publiques affecté à l'éducation et les exigences d'une bonne utilisation de celles-ci. Pour des raisons de facilité et d'allègement, le rapport annuel pourrait être annexé aux budgets de l'éducation.

Le périmètre financier du P2

Le PRODEC, à travers ses plans d'action, couvrait les principales dépenses d'investissement et certaines dépenses courantes : formation, encadrement et supervision des services, coordination, concertation, etc. Toutefois, deux catégories de dépenses conséquentes n'étaient pas prises en compte : (i) l'ensemble des dépenses salariales et des autres dépenses de fonctionnement courant des services centraux et déconcentrés et (ii) certaines dépenses des PTF afférentes à la mise en œuvre de projets et celles non communiquées selon le format des PISE.

La question qui se pose est relative au maintien de ce périmètre ou à sa modification : extension ou réduction. La mission préconise le maintien du périmètre actuel, l'effort portant sur une meilleure gestion des fonds rattachés à celui-ci. Cependant, afin de disposer d'une vue d'ensemble sur le secteur, de fournir des informations complètes sur celui-ci, de renseigner facilement le CDMT et d'actualiser le modèle de simulation, nous recommandons la collecte complète des données financières concernant le secteur éducation.

Les priorités financières

Deux grands choix devront être faits au départ des simulations :

- L'équilibre entre l'éducation de base et les autres niveaux

Il reste encore beaucoup d'enfants à scolariser dans le secteur formel – ou non formel pour une petite partie d'entre eux. L'atteinte d'un des objectifs principaux du programme (la scolarisation primaire universelle) va donc encore nécessiter de gros efforts financiers alors que les autres niveaux d'enseignement et la formation professionnelle ont des besoins d'adaptation considérables – à l'environnement économique en particulier – qui ne pourront être satisfaits que si un budget supérieur à ce qui a été accordé jusqu'ici est mobilisé de manière permanente. Ceci risque fort d'être difficile ; il faudra alors faire un effort pour mieux gérer les ressources et, sans doute, réguler les flux à tous les niveaux au-delà du fondamental. Les travaux préparatoires au P2 devront permettre d'arbitrer et d'en étudier les conséquences à l'aide du modèle de simulation.

- l'équilibre entre quantité et qualité.

La dimension quantitative a été privilégiée en vue de l'atteinte de la scolarisation primaire universelle dans des délais courts. A présent, les préoccupations touchant

à la qualité sont pressantes, ce qui va entraîner des coûts importants, notamment pour la formation initiale et continue des enseignants, sa traduction en termes de suppléments de salaire et la fourniture de supports pédagogiques en plus grande quantité qu'actuellement. Des arbitrages devront être faits et, ici encore, le modèle de simulation sera précieux pour garantir une soutenabilité financière à long terme des choix opérés.

7.1.1.5 Les questions prioritaires

Un programme décennal est forcément général : il donne des orientations qui seront déclinées dans les plans d'action. A titre de proposition, la mission énonce ci-dessous les dix questions pour lesquelles le P2 devra faire des choix et qui peuvent être regroupés au sein de trois grandes composantes.

Composantes	Questions prioritaires
Scolarisation	1) Priorité maintenue pour l'éducation de base définie au sens du PRODEC 2) Equité : renforcée par la réduction des disparités (genre, urbain/rural) 3) Régulation des flux : orientation et passerelles
Qualité et pertinence	4) Généralisation du curriculum ; y compris l'évaluation des acquis 5) Qualification des enseignants renforcée par la formation initiale et continue, par l'encadrement pédagogique et par la motivation (contractuels) 6) Accroissement des supports pédagogiques 7) Pertinence des formations : orientation, liens avec le secteur productif
Gestion, pilotage et financement	8) Renforcement du dialogue entre les acteurs 9) Renforcement des compétences gestionnaires et managériales 10) Renforcement du cadre partenarial et redynamisation de l'ABS

7.1.1.6 Quelques principes pour démarrer la préparation du P2

Principe 1 : Définition des orientations générales, des objectifs et des grandes stratégies : le niveau central aura l'initiative. Il devra veiller, en particulier, à ce que les acteurs à la base puissent être mobilisés autour du programme selon des modalités à fixer en accord avec les organes déconcentrés et décentralisés.

Opérationnalisation du P2 (planification, modélisation et plan d'action) : les régions auront l'initiative pour l'éducation de base ; elles seront associées à la CPS pour le secondaire ; pour le supérieur, c'est la CPS qui aura l'initiative pour l'opérationnalisation.

Principe 2 : Un comité, chargé de coordonner la préparation du P 2, doit être nommé le plus rapidement possible.

Principe 3 : Les techniciens des régions devront être formés dès à présent en vue de leurs travaux d'opérationnalisation.

Principe 4 : Pour encadrer ces travaux, les ressources mobilisables seront d'abord fixées pour chaque région avec une marge de flexibilité à fixer.

Principe 5 : Dans chaque région, un petit groupe de techniciens animera les travaux de planification et de programmation en liaison avec la CPS. Cette équipe pourra préfigurer la structure régionale du P 2 chargée d'accompagner, aux côtés des AE et des CAP, la mise en œuvre du plan d'action régional.

Principe 6 : On commencera rapidement d'établir un chronogramme des activités indispensables à lancer pour élaborer le prochain programme décennal et son plan d'action, pour les faire adopter et pour commencer la mise en œuvre du plan d'action.

7.1.2 L'opérationnalisation du PRODEC 2

L'opérationnalisation s'ordonne autour de trois axes :

- Les éléments à prendre en compte
- Leur articulation au sein des domaines prioritaires (ou des orientations générales), axe qui ne sera pas abordé ici.
- L'organisation des services pour piloter et gérer les activités à mettre en œuvre.

7.1.2.1 Un regroupement des éléments à prendre en compte

Pour les scolarisations

L'éducation de base

- Agir au niveau de la demande
  - Rendre attractive l'école formelle : gratuité, plaidoyers, etc.
  - Rendre attractive l'éducation non formelle : plaidoyers, etc.
- Agir au niveau de l'offre
  - Ecole formelle : classes multigrades, compléter écoles incomplètes, constructions, recrutements, cantines scolaires, etc.
  - Education non formelle : utilisation optimale des locaux, redynamisation des formations, passerelles, certification, etc.
  - Formation professionnelle : développement de l'apprentissage (non scolarisés, déscolarisés), etc.
- Réduction du redoublement
  - Prioritairement au 2ème cycle du fondamental
  - Puis au niveau du 1er cycle
- Réduction des disparités
  - Efforts en faveur des régions défavorisées
  - Efforts en faveur des zones rurales
  - Efforts en faveur des filles dans les régions et zones défavorisées

L'enseignement secondaire

- Réguler les flux d'entrants
  - Répartition secondaire général – technique et professionnel
  - Répartition public-privé
- Réduction du redoublement
  - Prioritairement dans le secondaire général
  - Puis dans les autres filières
- Formation professionnelle
  - Articulation avec le secondaire technique et professionnel
  - Développement des filières porteuses (cf. PRODEFPE)

L'enseignement supérieur et la recherche scientifique

- Régulation des flux d'étudiants entrant dans les universités
  - Filières longues (scientifiques, littéraires)
  - Filières courtes
- Leviers d'action
  - Académiques (examen, concours, bourses d'excellence)
  - Sociaux (bourses, logement, etc.)
- Dynamisation de la recherche
  - Création de laboratoires
  - Renforcement des filières doctorales
  - Renforcement des ressources humaines et des capacités de recherche

Gestion de la scolarisation

- Tableau de bord comparant la modélisation initiale des flux par région, ordre et type d'enseignement et de formation avec la réalité. Ce tableau de bord peut être établi lors de la phase de planification/programmation du PRODEC 2.
- Etablissement de rapports coût/efficacité des mesures envisageables
  - Pour développer la scolarisation et réduire les disparités dans l'éducation de base
  - Pour réguler les flux dans le secondaire
  - Pour réguler les flux dans le supérieur

  Ceci peut être commencé dès à présent par des études : sélection, coût, efficacité des mesures.
- Correction des écarts observés dans le tableau de bord par application des mesures les plus coût/efficaces dans les domaines concernés.

  Ceci peut être fait en deux temps :
  - Expérimentation dans quelques régions et quelques niveaux d'enseignement
  - Evaluation et extension progressive des expériences réussies

Pour la qualité

Le curriculum et les langues nationales

- L'objectif retenu est l'accélération de la généralisation du curriculum
  - Evaluation précise de la faisabilité réelle de la réforme
  - Communication généralisée sur la réforme
  - Elaboration d'un plan d'action relatif à la réforme (il sera incorporé dans le plan d'action global qui opérationnalisera le nouveau programme décennal)
  - Mise en œuvre et suivi de la généralisation

L'encadrement des élèves

- Supprimer les cas d'encadrement nettement insuffisant
- Etude des besoins en enseignants et des coûts induits selon plusieurs hypothèses quant aux effectifs scolarisés et quant aux taux d'encadrement moyens

La qualification des enseignants dans l'éducation de base

- Education préscolaire : création d'un corps de formateur spécifique et renforcement de la formation initiale et continue des éducateurs.
- Education spéciale : étude prospective des besoins et coûts entraînés par une extension de la prise en charge selon les structures envisageables
- Enseignement fondamental :
  - Formation des nouveaux enseignants au curriculum dans les IFM
  - Mise à niveau des enseignants actuels non qualifiés
  - Formation de formateurs pour ces tâches
  - Poursuite de l'intégration des contractuels dans la fonction publique territoriale
  - Amélioration de la gestion administrative des enseignants contractuels déjà intégrés
  - Amélioration de la motivation des contractuels intégrés par une certification liée à une formation continue attestée pour améliorer leur plan de carrière

La qualité dans le secondaire et le supérieur

- Secondaire général
  - Orientation plus conforme aux prévisions
  - Meilleur contrôle des établissements d'enseignement privés
- Secondaire technique et professionnel
  - Meilleur contrôle des établissements privés
  - Développement progressif des filières débouchant sur des emplois
- Supérieur
  - Amélioration des conditions de vie et de travail des étudiants et des enseignants
  - Investissements dans des outils de travail modernes

Les supports pédagogiques

- Poursuite de l'effort d'équipement entrepris
- Augmentation de la durée de vie des manuels
- Plan d'équipement à mettre sur pied

La réforme des évaluations

- Elaboration d'un nouveau système d'évaluation des performances élargi et conforme au curriculum
- Intégration du système d'évaluation dans le curriculum de l'enseignement normal
- Renforcement de la formation des enseignants en didactique
- Formation continue des enseignants à la maîtrise et à la conduite de l'évaluation des compétences
- Formation des enseignants pour passer de l'évaluation à la remédiation
- Utilisation des résultats d'évaluation à l'amélioration des performances du système éducatif

L'insertion professionnelle des sortants

- Mise en place de passerelles
  - Entre le non formel (CED) et la formation professionnelle
  - Entre le deuxième cycle du fondamental, le secondaire général et certaines filières courtes professionnalisantes, y compris de l'enseignement supérieur, d'une part et la formation professionnelle, d'autre part
- Développement des relations entre le système éducatif et l'environnement économique et social
  - Meilleure adéquation entre offres de formation et besoins du secteur économique
  - Définition de filières porteuses et des besoins de formation et de certification qui leur sont liés
  - Mobilisation de ressources auprès du secteur productif
  - Davantage d'autonomie accordée aux établissements de formation professionnelle
- Redynamisation de l'enseignement non formel par une certification des sortants

Pour la gestion et le pilotage

L'amélioration des structures en place

- Doter les collectivités territoriales de moyens humains et financiers à la hauteur des compétences transférées
  - Evaluation paritaire Etat-CT des besoins
  - Expérimentation, sur la base du volontariat, d'un élargissement des ressources des CT
- Actions à entreprendre au niveau des Comités de gestion scolaire
  - Rendre fonctionnels tous les CGS
  - Former les membres de ces comités en vue d'une planification / programmation / budgétisation de leurs activités
  - Développer une culture de transparence et de collaboration entre acteurs
  - Améliorer le contrôle de gestion
  - Accroître les champs investis en y ajoutant l'amélioration de la qualité

La mise en œuvre de la gestion éducative en mode décentralisé

- Amélioration significative de la carte scolaire et de son respect dans les interventions de tous les partenaires de l'école
- Amélioration de la coordination et de la concertation
  - Renforcer les moyens de fonctionnement des structures de coordination (CROCSAD, etc.)
  - Renforcer les compétences des membres de ces structures
- Amélioration du dialogue entre les acteurs concernés
  - Entre les CT et l'Etat
  - Entre les CT et les usagers des services éducatifs
  - Entre les structures partenaires de l'école : CGS et APE
  - Entre les administrations territoriales et les services déconcentrés

Le renforcement des compétences pour gérer le programme

- Au niveau des collectivités territoriales : allocation de ressources humaines (cadres techniques)
  - Etat des lieux
  - Plan de renforcement
- Au niveau des services déconcentrés
  - Etat des lieux
  - Plan de renforcement

Pour le financement

L'amélioration des informations publiées sur les coûts et le financement de l'éducation

- Faire apparaître le financement total et les coûts totaux de l'éducation
- Mettre en évidence l'articulation entre dépenses totales d'éducation, CDMT et PISE
- Mettre systématiquement en évidence les décalages entre prévisions, dotations et exécutions
- Reconstituer, pour quelques années, les dépenses et le financement de l'éducation

La redynamisation de l'ABS

- Profiter de l'élaboration d'un nouveau plan d'action pour redéfinir les conditions d'un renouveau de l'ABS.

L'institution d'une plus grande transparence dans la passation et l'exécution des marchés.

7.1.2.2 Propositions pour une amélioration du pilotage et de la gestion du P2

Le pilotage de la mise en œuvre d'une construction complexe qu'est un programme décennal sectoriel nécessite de disposer en premier lieu de nombreuses compétences tant au niveau central (il y en a déjà) qu'aux niveaux décentralisé et déconcentré (il y en a nettement moins). L'Annexe 8 propose d'utiliser l'opportunité de la préparation du P2 pour organiser une formation systématique à grande échelle des cadres qui seront amenés à gérer les ressources mais aussi, et surtout, à s'élever au-dessus des procédures routinières pour mettre leur travail dans la perspective d'un pilotage du secteur.

A cet effet, nous proposons ci-dessous une liste de 11 regroupements de compétences dont il serait bon de disposer aux trois niveaux de décision : central, décentralisé et déconcentré. Cette liste est, bien sûr, indicative mais elle vise à regrouper d'une manière homogène les nombreux éléments d'une gestion et d'un pilotage du secteur réussis.

Les onze domaines de compétences

On proposera, au départ, d'opérer une distinction au sein du secteur : tout ce qui concerne l'enseignement supérieur et la recherche scientifique sera regroupé. Ceci veut dire qu'un service aura la responsabilité de collecter toutes les informations listées ci-dessous pour ce niveau d'enseignement. Ces informations seront mises à la disposition de la Cellule technique nationale et du Comité de pilotage du P2.

Pour le reste du secteur : éducation de base, secondaire et formation professionnelle, les besoins en compétences sont résumés ci-dessous.

La gestion des flux

- Répartition des élèves par statut d'établissements
- Accès aux cycles d'études et de formation
- Achèvement des cycles
- Disparités dans l'enseignement fondamental (genre, milieu de résidence, région)
- Prévisions démographiques

L'accueil des élèves

- Recensement des locaux d'enseignement et de formation en fonction des principales caractéristiques habituellement prises en compte
- Prévisions et réalisation dans les constructions scolaires

L'encadrement des élèves/auditeurs/apprenants

- Effectif des personnels (enseignants et non enseignants) par statut d'établissements
- Prévision des besoins en enseignants par catégories pour les cinq années suivantes en fonction de l'encadrement désiré et par statut des personnels
- Intégration des contractuels dans la fonction publique territoriale

Le curriculum

- Carte de l'utilisation du curriculum
- Carte de l'utilisation des langues nationales
- Nombre et qualification des enseignants formés au nouveau curriculum
- Matériel didactique : programmation des besoins
- Mise en place d'un environnement lettré
- Suivi de l'exécution des programmes d'enseignement et de formation
- Les acquis scolaires
- Les examens

La formation des enseignants

- Etat des structures de formation par niveau d'enseignement (capacités d'accueil, encadrement, types de formation : curriculum ou non, formation initiale, continue)
- Adéquation des dispositifs de formation pour le curriculum et en fonction des filières de formation
- Besoins en formation d'enseignants (y compris à l'évaluation des élèves)
- Besoins en formation de formateurs d'enseignants
- Dépenses pédagogiques et administratives liées à ces besoins

Les supports pédagogiques

- Politique du manuel scolaire et du matériel didactiques
- Fabrication des manuels
- Dispositif de distribution des manuels
- Equipements didactiques

La pertinence des formations

- Les cursus existants
- L'insertion professionnelle des sortants
- Les filières porteuses et besoins de nouvelles filières de formation
- Les relations avec le secteur productif
- Les passerelles vers la formation professionnelle
- Les besoins de recrutement, de formation, de construction et d'équipement
- Plan d'action pour une amélioration de la pertinence des formations
- Balance emploi-formation

Le pilotage

- Mise à jour permanente du modèle de simulation initial
- Suivi de l'exécution du plan d'action
- Evaluation de chaque plan d'action et élaboration du suivant
- Suivi des indicateurs retenus
- Information et formation des cadres des services déconcentrés et des collectivités territoriales ainsi que des élus de ces collectivités

La gestion

- Planification / budgétisation des actions retenus
- Suivi de la mise en œuvre des actions
- Contrôle de l'exécution des activités
- Lien avec les budgets-programmes
- Suivi des activités des CGS

L'information / la communication

- Recensement scolaire
- Etablissement de statistiques sur les élèves, les personnels, les établissements, les examens
- Comparaisons internationales
- Gestion des bases de données (niveaux régional et central)
- Chiffrage des indicateurs retenus
- Publication des informations sous différentes formes
- Communication auprès des publics cibles concernés

Le financement

- Cadrage macroéconomique
- Dépenses d'éducation nationales (Etat, familles, collectivités territoriales, entreprises) et extérieures
- Suivi des circuits de financement nationaux
- Rapports annuels de suivi technique et financier de la mise en œuvre du plan d'action
- Elaboration et suivi d'un tableau de bord financier sectoriel

Précisons bien notre proposition : pour chacun de ces domaines, il devra exister au niveau central un cadre ou un service maîtrisant l'ensemble des informations concernant la situation de ce domaine et son évolution prévue (la liste des composantes proposée ci-dessus n'est, bien sûr, pas exhaustive). Au niveau régional, l'idéal serait de disposer d'un cadre compétent par domaine mais, au moins dans l'immédiat, chaque cadre de la

Cellule technique régionale pourra suivre deux domaines, ou plus si nécessaire.

Les indicateurs

Ils sont à la base du pilotage de la mise en œuvre du P2. On trouvera ci-dessous une liste (non limitative) d'indicateurs qui devraient permettre au Comité de pilotage du P2 ainsi qu'aux ministres du secteur de suivre les plans d'action. Ils peuvent être chiffrés pour des périmètres différents : moyenne nationale (MN), par région (R), avec distinction par genre (G) ou par milieu de résidence (MR) ; ils peuvent aussi faire l'objet de comparaisons internationales (CI). Ces indicateurs sont regroupés sous quatre rubriques :

- Scolarisation
- Qualité
- Gestion/pilotage
- Financement

Indicateurs relatifs à la scolarisation

1. Capacités d'accueil du système scolaire : Taux brut de scolarisation (N, R, G, MR, CI)

   - Préscolaire
   - Fondamental 1
   - Fondamental 2
   - Secondaire général
   - Secondaire Technique et professionnel (*)
   - Supérieur (*)

   (*) Nombre pour 100 000 habitants.

2. Couverture scolaire – Profils de scolarisation transversaux (N, R, G, MR, CI)

   - Taux brut d'admission
     - Préscolaire
     - Fondamental 1
     - Fondamental 2
     - Secondaire général
   - Taux d'achèvement (primaire)
     - Fondamental 1
     - Fondamental 2

3. Transition entre cycles (N, R, G, MR)

   - Fondamental 1 → 2
   - Fondamental 2 → Secondaire général
   - Fondamental 2 → Secondaire technique et professionnel
   - Secondaire →Supérieur

4. Efficacité interne (N, R, G, MR, CI)

   - % de redoublants
     - Fondamental 1
     - Fondamental 2

  - Secondaire général
  - Secondaire technique
  - Secondaire professionnel

- Coefficient d'efficacité interne (*)
  - Fondamental 1
  - Fondamental 2
  - Secondaire général

  (*) Rapport entre le nombre d'années-élèves théoriques utiles pour former un nombre donné de sortants et le nombre d'années-élèves effectivement consommé.

5. Enfants hors du système scolaire (N, R, G, MR)

- Déscolarisés
- Non scolarisés

6. Alphabétisés (N, R, G, MR, CI)

- % d'alphabétisés

<u>Indicateurs relatifs à la qualité</u>

7. Evaluations (N, R, G, MR)

- Evaluations nationales : scores moyens, par niveau, par matière
- Evaluations internationales : scores moyens, par niveau, par matière
- Examens de fin de cycle : scores moyens, par niveau, par matière

8. Temps consacré à l'enseignement (N, R, CI)

- Absentéisme des enseignants
- Temps d'enseignement effectif

9. Encadrement (N, R, CI)

- Rapport élèves/maître
  - Fondamental 1
  - Fondamental 2
  - Secondaire général
  - Secondaire technique
  - Secondaire professionnel
  - Supérieur (disciplines non expérimentales)
  - Supérieur (disciplines expérimentales)

10. Manuels scolaires et équipements didactiques (N, R, CI)

- Nombre de manuels scolaires par élève
  Fondamental 1 : Français, Mathématiques, Autres
  Fondamental 2 : Français, Mathématiques, Autres
  Secondaire : Français, Mathématiques, Sciences, Langues nationales, Autres
- Nombre de poste de travail par établissement
  Secondaire : postes informatiques, aux laboratoires ou dans les ateliers
  Professionnel : postes informatiques, aux laboratoires ou dans les ateliers
  Supérieur : postes informatiques, aux laboratoires ou dans les ateliers

11. Qualification des enseignants (N, R, MR)

- % d'enseignants qualifiés
  - Fondamental 1
  - Fondamental 2
  - Secondaire général
  - Secondaire technique et professionnel

Indicateurs relatifs à la gestion et au pilotage

12. % de CGS fonctionnels (N, R, AE, CAP, MR) (*)

(*) Remplissant les 5 conditions pour percevoir les fonds ADARS.

13. Cohérence dans l'allocation des enseignants aux établissements publics (N, R, MR) (*)

- Fondamental 1
- Fondamental 2
- Secondaire général

(*) Degré d'aléa dans cette allocation mesuré par la différence 1-R^2 (« aléa ») après ajustement d'une droite dans la distribution des enseignants en fonction de la taille des établissements.

14. Coût/efficacité des établissements (N, R, MR)

- Relation entre la dépense par élève et le score moyen ajusté de classe aux tests (*)
- Relation entre le coût unitaire moyen et la réussite au DEF dans les écoles publiques du fondamental 2 (**)
- Relation entre le coût unitaire moyen et la réussite au baccalauréat dans les lycées publics (**)
- Relation entre l'allocation de manuels dans les écoles publiques du fondamental 2 et la réussite au DEF (***)

  (*) Degré d'aléa dans cette allocation mesuré par la différence 1-R^2 (« aléa ») après ajustement d'une droite dans la distribution des résultats aux tests en fonction des coûts unitaires.

  (**) Degré d'aléa dans cette allocation mesuré par la différence 1-R^2 (« aléa ») après ajustement d'une droite dans la distribution des résultats aux examens en fonction des coûts unitaires.

  (***) Degré d'aléa dans cette allocation mesuré par la différence 1-R^2 (« aléa ») après ajustement d'une droite dans la distribution des résultats aux examens en fonction de l'allocation de manuels.

Indicateurs relatifs au financement

15. Dépense publique d'éducation (N, CI)

- Dépenses courantes d'éducation de l'Etat / PIB
- Dépenses courantes d'éducation de l'Etat/ dépenses courantes hors service de la dette
- Effort national pour l'éducation
- Structure des dépenses publiques d'éducation par nature

- Structure des dépenses publiques d'éducation par sous-secteur
- Part des dépenses publiques courantes d'éducation transférées aux collectivités territoriales

16. Financement extérieur (N, CI)

- Evolution de la part de ce financement dans le financement total de l'éducation
- Structure de ce financement (ABS, Projets, autres)

17. Dépenses des ménages pour l'éducation (N, R, MR, revenu des ménages)

- Répartition des dépenses totales selon les niveaux d'enseignement
- Dépense par élève selon les niveaux d'enseignement
- Décomposition par nature des dépenses d'éducation selon les niveaux d'enseignement

18. Financement du P2 (N)

- Financement national et extérieur du P2
- Evolution des écarts entre prévision, dotation et exécution
- Modes de gestion des ressources allouées à l'éducation

19. Modèle de simulation et CDMT (N)

- Equilibre du modèle de simulation : ressources, dépenses, gap
- Répartition des dépenses courantes par sous-secteur
- Répartition des dépenses totales par sous-secteur

20. Coût des infrastructures scolaires (N, R)

- Coût d'une salle de classe selon l'origine des financements
  Salle équipée ou non
  Selon la nature de la toiture

21. Coûts unitaires (N, R, CI)

- Coûts unitaires d'élèves
  - Par sous-secteur
    En valeur
    En % du PIB par tête
    En fonction du coût unitaire du fondamental 1
  - Evolution dans le temps
- Coûts unitaires d'enseignants (à la craie)
  - Par sous-secteur
    En valeur (selon le statut)
    En % du PIB par tête
  - Evolution dans le temps

7.2 Présentation détaillée des recommandations

Suite à de nombreux entretiens et à l'analyse des documents fournis à la mission, nous proposons ci-dessous une série de recommandations pour l'élaboration du PRODEC 2. Elles sont classées sous cinq rubriques :

- Les aspects généraux

- Les scolarisations
- La qualité des enseignements et la pertinence des formations
- La gestion, le pilotage et le dispositif institutionnel
- Le financement

7.2.1 Aspects généraux

7.2.1.1 Conception du programme

L'élaboration du PRODEC a été un succès au plan de l'implication de la société dans la définition du projet de société et des orientations générales pour l'éducation.

Près de vingt ans après le lancement des premiers travaux du PRODEC, il est urgent d'établir un chronogramme des activités à mener pour déboucher, à la fin du Plan intérimaire actuel, sur un PRODEC 2 faisant l'objet d'un consensus suffisamment important pour anticiper une réussite de ce nouveau programme décennal.

Les travaux actuels (16 études commanditées par la CPS) participent à la phase indispensable des études techniques et le prochain RESEN permettra d'affiner l'état des lieux. A partir des informations recueillies, il conviendrait alors de passer à la phase des consultations et à la tenue d'un atelier stratégique regroupant des représentants de tous les acteurs concernés par l'éducation. Les nouvelles orientations pourront alors être définies, de même que les objectifs et les stratégies en s'assurant du soutien explicite des forces politiques.

7.2.1.2 Opérationnalisation du programme

Compte tenu de la dimension fortement décentralisée de l'éducation, l'opérationnalisation devrait, selon nous, être réalisée dans les régions à partir d'une déclinaison des orientations générales à leur niveau. En cela, la démarche proposée ici est opposée à celle du PRODEC 1 qui se fondait sur un modèle de simulation et sur un plan d'action élaborés au niveau central. Il nous semble préférable de partir des régions, même si cela est plus complexe à mettre en œuvre. En effet, ceci devrait permettre de former, dans chaque région, un groupe de techniciens – issus des collectivités territoriales et des services déconcentrés – aux questions de planification (modélisation) et de programmation (plan d'action) et de responsabiliser les collectivités en chiffrant toutes les propositions faites et en faisant tenir celles-ci dans une enveloppe financière préalablement définie en cohérence avec les capacités financières nationale et extérieure.

Ceci passe par des formations spécifiques et allongera sans doute le processus d'élaboration du PRODEC 2 mais devrait permettre une mise en œuvre plus rapide et plus respectueuse des exigences de reporting.

7.2.1.3 Au plan institutionnel

Il nous paraît de la plus grande importance que le PRODEC 2 soit doté d'un **Comité de Pilotage** qui, pour garantir une approche holistique, ne devrait pas être rattaché à l'un des ministères en charge de l'éducation mais, par exemple, à la Primature.

Ce comité devrait être complété par une **Cellule Technique Nationale** composée de techniciens bien formés dans les différents domaines couverts par ses attributions.

Enfin, il serait sans doute judicieux de disposer de **Cellules Techniques Régionales** composées, par exemple, d'un gestionnaire, d'un pédagogue et d'un informaticien qui viendraient en appui aux collectivités territoriales et seraient reliées en permanence à la cellule nationale. La remontée des informations devrait en être améliorée en rapidité, en transparence et en cohérence.

7.2.2 Les scolarisations

De nombreuses mesures existent pour améliorer la scolarisation. Elles concernent l'admission, l'efficacité interne et les disparités. De plus, très souvent jusqu'ici, le fondamental a surtout fait l'objet d'analyses ; or, dans la mesure où l'on veut adopter une démarche holistique, le non formel et le post-fondamental doivent être également pris en considération dans la démarche visant à mieux gérer les flux d'élèves. Le supérieur devra faire l'objet d'une démarche spécifique mais tout de même articulée avec le secondaire général. De nombreuses recommandations se rapportent au dénombrement des élèves et étudiants. Elles ne sont pas toutes développées de la même façon ci-dessous, l'accent étant mis sur ce qui nous paraît être le plus important.

7.2.2.1 Un préalable : de meilleures statistiques

La recherche d'informations statistiques a révélé un certain nombre d'insuffisances auxquelles il conviendrait de remédier dans les plus brefs délais en mettant en œuvre les mesures suivantes :

Elaborer des séries rétrospectives

Mis à part deux publications récentes élaborées par la CPS pour le MEN, il n'existe pas, à notre connaissance, de séries statistiques rétrospectives. On ne dispose donc pas d'une mise en perspective des dernières informations publiées. Ceci est valable pour tout le secteur.

Compléter les statistiques existantes

Résultats détaillés sur les examens, informations sur le préscolaire, l'enseignement non formel, l'enseignement secondaire, le supérieur : autant de domaines où il est difficile, voire impossible, de reconstituer des séries homogènes détaillées.

Publier plus rapidement les informations recueillies

Le retard est particulièrement important dans l'enseignement supérieur : pour l'annuaire statistique de 2007-08, la version provisoire validée a été publiée le 6 juin 2011. L'écart s'est réduit depuis mais il reste trop grand pour aider concrètement à mieux gérer.

Arrêter les parutions irrégulières constatées dans les publications de statistiques relatives au secondaire et à la formation professionnelle et publier régulièrement les informations nécessaires pour mieux piloter le secteur.

Analyser la dispersion des situations à l'intérieur des régions

Les collectivités territoriales doivent se préoccuper des disparités dans l'évolution de la partie du système éducatif sous leur responsabilité. En effet, le seul suivi d'indicateurs de scolarisation moyens (taux brut de scolarisation ou encore d'admission, par exemple) est insuffisant pour rendre compte de la situation au

niveau régional ; des indicateurs de disparités doivent aussi être chiffrés : par genre, par milieu de résidence et par division administrative (voir Annexe 5).

Procéder à un regroupement des informations jugées pertinentes sur l'ensemble du secteur

A cet effet, la CPS pourrait, dès à présent, préfigurer le Service Statistique Sectoriel du PRODEC 2 au sein de la Cellule Technique Nationale telle que décrite plus haut et publier, à l'occasion des travaux du RESEN, des informations relativement détaillées sur l'ensemble du secteur. C'est le premier pas indispensable vers une vision systémique du secteur de l'éducation. Ce serait aussi l'occasion pour procéder au même regroupement à l'échelle de chaque région.

7.2.2.2 Le cas de l'éducation de base

Avancer le début de la scolarisation formelle

L'analyse des âges des nouveaux élèves en première année du fondamental a montré que la majorité de ceux-ci est désormais âgée de 6 ans ou moins : déjà en 2006-2007, 70% des nouveaux élèves étaient âgés de 6 ans ou moins. Ceci plaide pour fixer l'âge légal d'entrée en première année à 6 ans. Cela se ferait en continuité avec le préscolaire dans lequel les enfants entreraient à l'âge de 3 ans.

Accroître le taux d'admission en première année

Au départ, la situation actuelle doit être connue avec précision, école par école avec, pour chacune, une estimation de la population scolarisable dans son aire de recrutement. Les CGS doivent être mis à contribution. Il existe un certain nombre de mesures à l'efficacité et au coût variables selon l'environnement géographique et la densité de population scolarisable. Ces mesures doivent être répertoriées et qualifiées en fonction de leurs résultats connus et de leur coût en y incluant les recrutements d'enseignement aux côtés des constructions. Pourraient être ainsi analysées les mesures suivantes pour commencer :

- Plaidoyers auprès des populations
- Installation de cantines scolaires
- Compléter les écoles incomplètes
- Mise en place de classes multigrades

Chaque mesure étant caractérisée par un rapport coût/efficacité (ramené à l'élève) qui tient compte de la localisation, on mettra en œuvre prioritairement celles ayant le meilleur rapport.

Diminuer le redoublement

Il y a là une grande possibilité de libération de places, surtout au deuxième cycle du fondamental où les taux de redoublement atteignent des sommets.

Les effets du redoublement ne sont pas toujours connus de tous les enseignants et parents ; une prise de conscience des effets négatifs doit être développée dans une campagne de communication avec, en conséquence, des objectifs réalistes à atteindre.

Afin de concevoir une campagne efficace de lutte contre le redoublement, une liste détaillée des méthodes de réduction ayant fait leur preuve doit être établie et une expérimentation menée dans divers lieux présentant des caractéristiques différentes pendant une année scolaire. Ceci suppose un dialogue permanent des

responsables de l'expérimentation avec les enseignants et les parents concernés, si possible dans des écoles volontaires pour ce genre d'expérience. L'évaluation doit permettre de déboucher, à partir de l'année suivante, sur une extension puis sur une généralisation des mesures les mieux adaptées au contexte de l'école.

Diminuer les abandons au fondamental

Les causes d'abandon sont nombreuses et les mesures destinées à les contrer doivent être ciblées. S'il n'y a pas d'études disponibles sur les causes et sur les mesures permettant de réduire les taux d'abandon, il faut en entreprendre rapidement une qui prendra en compte les divers contextes rencontrés au Mali. Ainsi, pour chaque cause répertoriée, on aura une ou plusieurs mesures avec les coûts prévus et les résultats anticipés. Une attention particulière sera apportée au cas des filles en s'inspirant de certaines pratiques existantes.

Réduire les disparités régionales

On a constaté qu'une réduction était visible mais aussi qu'elle devait être accélérée. Comme pour la réduction des taux de redoublement, le déroulement des travaux à accomplir pourra être le suivant :

- Etude précise de l'état des lieux
- Ciblage des zones prioritaires
- Détermination du rapport coût/efficacité des mesures possibles
- Expérimentation des mesures les plus adaptées aux zones choisies
- Evaluation et fixation d'objectifs
- Extension puis généralisation des mesures avec un suivi rigoureux

Cette démarche est valable pour le fondamental et le non formel.

Réduire les disparités selon la zone de résidence

L'analyse sous cet angle est importante et sans doute plus pertinente que la réduction des disparités régionales car la caractéristique urbain/rural est souvent dominante dans l'explication des scolarisations. Ici encore, nous proposons la démarche suivante : état des lieux, définition d'objectifs, expérimentation, évaluation, extension puis généralisation. On n'oubliera pas de calculer les rapports coût/efficacité des mesures proposées en liaison avec les objectifs fixés.

Réduire les disparités relatives au genre

La réduction observée au cours de la mise en œuvre du PRODEC a été importante, notamment dans le premier cycle du fondamental. Une étude devrait analyser également la situation du non formel, le deuxième cycle du fondamental et le post-fondamental afin de déterminer le ou les niveaux où il est prioritaire d'agir.

Plusieurs mesures sont déjà mises en œuvre pour favoriser la scolarisation et la rétention des filles. Sont-elles extensibles à d'autres contextes scolaires et sociaux et à quels coûts ? Des objectifs devraient être fixés et un suivi rigoureux organisé.

Le cas du non formel

La baisse spectaculaire des effectifs inscrits dans cet ordre d'enseignement conduit à s'interroger sur les causes et les conséquences de cette situation. Des suggestions sont faites plus loin au niveau de la pertinence des formations. Ici, nous proposons seulement de procéder à un état des lieux précis : capacités

d'accueil disponibles, encadrement, apprenants potentiels (déscolarisés, non scolarisés), passerelles avec la formation professionnelle, etc. Une enquête d'opinion devrait aussi être menée sur les attentes des ménages vis-à-vis de ce type de formation.

Le cas de l'éducation préscolaire

Des statistiques existent à présent sur ce niveau d'accueil des enfants. La question de son développement reste posée, surtout si l'âge d'entrée dans le fondamental était abaissé à 6 ans. Il n'est pas nécessaire, ici comme ailleurs, de fixer un taux national de préscolarisation ; si la planification part des collectivités territoriales, chacune fixera son taux cible et le taux national sera une résultante. Dans tous les cas, une sensibilisation des parents à l'importance du préscolaire sur les performances de l'enfant dans le fondamental est indispensable.

Le cas de l'éducation spéciale

L'état des lieux sera vite réalisé tant le nombre d'établissements est faible. Ici également, c'est aux régions de fixer des objectifs réalistes sachant que le coût par élève est nettement supérieur à celui d'un élève du fondamental.

En résumé, pour la scolarisation, les objectifs varient selon les niveaux et le type d'enseignement et de formation : ici, on voudra accueillir plus d'élèves, là on réduira les effectifs orientés. La première étape consiste à disposer d'une carte scolaire à jour et complète qui se traduira en bases de données régionales regroupées au niveau national.

Il ne faut pas oublier qu'étant donné la croissance de la population scolarisable et l'objectif de hausse du TBS, le premier cycle du fondamental absorbera encore beaucoup de ressources. Il sera par ailleurs de plus en plus en concurrence avec les autres sous-secteurs – enseignement professionnel, enseignement supérieur notamment – puisque la démarche du PRODEC 2 devrait être réellement holistique. En conséquence, le caractère coût/efficace des mesures proposées dans les plans d'action deviendra la norme. On aura alors besoin de nombreuses informations pour justifier les stratégies choisies.

7.2.2.3 Le cas de l'enseignement secondaire et de la formation professionnelle

Dans le secondaire, le principal problème en matière de scolarisation est la régulation des flux. Celle-ci avait été préconisée dans le PRODEC mais elle n'a pas été appliquée.

Le secondaire général

Les mesures de régulation doivent aller dans deux directions complémentaires : la première est l'orientation des sortants du fondamental, titulaires du DEF. La seconde est la place du privé : un recadrage s'impose afin d'orienter davantage d'élèves dans des établissements publics en partie vides. Un premier pas vient d'être fait dans cette dernière direction ; il doit être poursuivi.

L'autre problème, pour le secondaire général, est le redoublement très important qui occupe des places qui pourraient accueillir de nouveaux élèves. Comme il n'est pas question d'abaisser le niveau du baccalauréat, il faut remonter le niveau des élèves en agissant sur le plan pédagogique d'abord et ensuite au plan administratif si nécessaire.

Il est également recommandé de procéder à une campagne contre le redoublement comme dans le fondamental.

Le secondaire technique et professionnel

C'est un niveau en grande partie terminal. L'employabilité des sortants doit donc être au centre des préoccupations. Ici, également, plusieurs problèmes coexistent et sont liés : l'orientation des sortants du fondamental est pratiquée comme dans le secondaire général avec des établissements privés comme variable d'ajustement, ce qui permet de ne pas refuser trop de candidats. Cette situation est intenable à moyen terme puisqu'on continuera de former des élèves dans des filières sans débouchés (tertiaire) alors que d'autres filières (agricoles, industrielles) ont besoin de techniciens dont la formation coûteuse de trouve pas de financement. Une réorientation est donc nécessaire au niveau de ces financements : moins vers le tertiaire au profit des filières déficitaires.

La formation professionnelle

Un plan directeur existe à son sujet. Il doit être actualisé puis pris en compte dans la préparation du PRODEC 2.

7.2.2.4 Le cas du supérieur

En matière d'effectifs, deux questions sont liées : l'admission et l'orientation.

Va-t-on continuer à admettre autant de bacheliers à l'Université de Bamako avec des filtres dans certaines disciplines et librement dans la plupart ? Va-t-on former des étudiants dans des filières longues dont on sait qu'il n'y a pas de débouchés professionnels ? Va-t-on moduler davantage l'attribution des bourses pour orienter les nouveaux entrants ?

Compte tenu des budgets raisonnablement anticipés et du coût des études supérieures d'un niveau international, il n'apparaît pas possible d'admettre tous les candidats qui se pressent à l'entrée de l'Université de Bamako. Des choix doivent être faits avec, en parallèle, une communication efficace. La perspective de la création de plusieurs établissements d'enseignement supérieur (université et instituts) au niveau des régions n'enlève pas l'obligation de choix stratégiques en matière d'enseignement supérieur et de recherche scientifique, une orientation des élèves vers des formations aux métiers adaptées au marché de l'emploi et la mise en place d'offres de formation souples et/ou à distance pour les travailleurs.

7.2.3 La qualité

Elle se décline de nombreuses façons dont les plus répandues ont été analysées par la mission au niveau des pratiques :

- Les programmes
- L'évaluation des élèves et des étudiants
- La qualification des enseignants
- Les supports pédagogiques
- La taille des classes
- Le temps scolaire
- La motivation dans les établissements

Bien que sept des onze axes prioritaires du PRODEC concernent la qualité, au cours des deux premières phases du PISE les préoccupations quantitatives ont été

dominantes et l'accueil d'élèves supplémentaires a consommé une partie importante des ressources mobilisées. Plus récemment, le Forum national sur l'éducation de 2008 a formulé de nombreuses recommandations visant à rehausser le niveau de la qualité observé dans l'ensemble du secteur. Cette question a été abordée par la mission au travers des pratiques de déclinaison de la qualité aux différents niveaux d'enseignement.

7.2.3.1 Le curriculum et les langues nationales

L'objectif retenu est l'accélération de la généralisation du curriculum. Pour ce faire, une évaluation approfondie de la mise en œuvre de cette réforme doit être faite en premier lieu avec un accent mis sur les facteurs de blocage. En même temps, une communication solide doit être mise en place pour expliquer l'intérêt de cette généralisation.

En second lieu, un plan d'action doit être élaboré et mis en œuvre après une phase d'expérimentation et une évaluation. Un certain nombre de résistances au curriculum sont connues ; elles devront faire l'objet d'une attention particulière et des incitations pourraient être imaginées pour accélérer le processus. Enfin, le suivi de la généralisation et du fonctionnement effectif de cette réforme devra être supervisé de manière permanente par une commission ad hoc.

7.2.3.2 L'encadrement des élèves

Les ratios moyens élèves/maître se sont améliorés dans les ordres d'enseignement pour lesquels on dispose de statistiques suffisamment fiables (enseignement fondamental et secondaire général). Toutefois, des taux d'encadrement très défavorables persistent malgré ces moyennes assez satisfaisantes (42 élèves par maître en moyenne dans le premier cycle du fondamental en 2013). Il conviendra de réduire prioritairement les ratios trop défavorables. Ensuite, il faudra renverser la tendance récente (diminution du nombre des élèves–maîtres dans les IFM) car on aura davantage besoin d'enseignants pour encadrer un nombre croissant d'élèves en liaison avec les stratégies mises en place à cet effet. Une étude sur les besoins de formation d'enseignants au cours des prochaines années est urgente.

7.2.3.3 La qualification des enseignants dans l'éducation de base

Au niveau du préscolaire, il est recommandé de créer un corps de formateurs dédié aux éducateurs des CEDEPE.

Dans l'enseignement spécial, des programmes de formation initiale et continue ont été développés pour les encadreurs. De même, une plate-forme de collaboration entre tous les acteurs a été mise en place. En matière d'encadrement, les besoins en personnel qualifié vont dépendre de l'extension quantitative et qualitative (d'autres handicaps), de la prise en charge et des passerelles avec des structures non formelles et formelles.

Dans l'enseignement fondamental, le pourcentage d'enseignants qualifiés est dramatiquement faible : au cours de la mise en œuvre du PRODEC, dans le premier cycle, il est passé de 25% à 20% et, dans le deuxième cycle, de 50% au début à 65% pour baisser ensuite à 40%. Les besoins de formation initiale et continue sont considérables et vont mobiliser des ressources importantes si l'on veut (i) former les nouveaux enseignants au curriculum et (ii) mettre à niveau des enseignants actuels non qualifiés. Ceci pose le problème de la qualification des

formateurs des IFM et renvoie à la création d'un mastère professionnel en éducation et formation à l'ENSUP qui tarde à être mis en place.

Une autre question importante est la motivation des enseignants. La persistance de contractuels très peu payés dans les ECOM jointe aux difficultés de gestion observées au niveau des nouveaux enseignants fonctionnaires des collectivités territoriales nuisent au dynamisme nécessaire pour diriger une classe et entraînent des absences qui réduisent le temps scolaire.

Trois types d'action nous semblent devoir être déployés en parallèle : (i) l'intégration des contractuels dans la fonction publique territoriale, (ii) l'amélioration de la gestion administrative des enseignants contractuels déjà intégrés et (iii) la possibilité pour ces enseignants d'acquérir une capacité certifiée par une formation continue qualifiante et, ainsi, de bénéficier d'une carrière identique à celle des enseignants sortis des IFM. Plus généralement, il conviendrait d'étudier comment lier la progression de carrière à des efforts de formation continue attestée afin de garantir une motivation tout au long de la carrière. Une analyse dynamique des coûts entraînés par ces diverses actions permettrait de préciser leur faisabilité avec un enchaînement temporel.

Les difficultés rencontrées par les IFM sont multifactorielles et résultent en des insuffisances dans les pratiques enseignantes relevées par tous les acteurs et utilisés par certains pour incriminer le curriculum. La mise en œuvre de la politique nationale de la formation, l'adoption du nouveau curriculum de l'enseignement normal et son utilisation effective ainsi que le renforcement des ressources humaines, financières et logistiques des IFM sont des leviers importants qui contribueront à l'amélioration de la qualité des enseignants. Le renforcement des capacités des IFM.

7.2.3.4 La qualité dans le secondaire et le supérieur

Le secondaire général

La situation y est confuse avec le développement non contrôlé des établissements privés subventionnés par l'Etat et fonctionnant grâce aux nombreuses vacations faites par des enseignants du secteur public dont les établissements employeurs n'ont pas toujours assez d'élèves pour les occuper à plein temps.

Cette situation rejoint la gestion des flux déjà évoquée plus haut. Le secondaire général est composé à 80% d'établissements privés ; est-ce voulu ou est-ce le résultat des orientations vers des établissements privés créés parfois juste pour percevoir les subventions par élève ? La qualité, en tout cas, ne semble pas au rendez-vous si l'on considère le taux de réussite au baccalauréat (moins de 20% depuis plusieurs années) et des taux de redoublement proches de 30% en moyenne.

Dans la suite du nouveau curriculum ayant donné les nouveaux programmes de 10ème, 11ème et 12ème, la formation des enseignants est une action prioritaire pour leur permettre d'en maîtriser l'enseignement et surtout l'évaluation selon l'APC. L'intégration des langues nationales rencontre une meilleure appréciation dans les lycées que les écoles fondamentales. Mais l'insuffisance des compétences à leur enseignement est tout aussi relevée. La formation continue des enseignants et la prise en compte de ce besoin dans l'enseignement normale sont donc de fortes recommandations.

L'enseignement privé a deux principaux groupes de personnel enseignant actuellement : les enseignants formés qui sont presque tous des enseignants intervenant comme vacataires et les enseignants non formés qui sont les personnels recrutés par les établissements comme permanents ou vacataires. Tout se passe comme si le personnel du privé était exempté de formation initiale notamment ; la formation continue, pour diverses raisons, fait toujours partie des doléances. Le système ne devrait pas être à deux vitesses et si le privé a de bons résultats sans enseignants qualifiés comme cela est prétendu, autant qu'il en ait de meilleurs en utilisation des enseignants bien formés. Cela ne ferait que renforcer les acquis d'apprentissage et leur donner des rendements optimaux.

L'offre d'éducation étant toujours en deçà des besoins, il serait prudent d'analyser avec beaucoup de circonspection la question de l'orientation dans les établissements privés des élèves pris en charge par l'Etat. Il s'agit plutôt à très court terme de procéder à une organisation de ce secteur dans le sens du respect des cahiers des charges qui les régissent notamment en matière de qualification des enseignants et du respect des charges horaires afin d'améliorer les apprentissages des élèves. L'arbre des établissements qui donnent de très bons résultats (la minorité) ne doit pas cacher la forêt de ceux dont les résultats sont en dessous des moyennes nationales. Il est aussi nécessaire que toutes les classes disponibles dans les établissements publics soient mises en service soit pour réduire les effectifs soit pour augmenter les possibilités de recrutement. Le manque d'enseignants souvent évoqué est en partie dû à l'importance des vacations assurées par les enseignants dans le privé. Ces interventions devraient être mieux réglementées et suivies afin d'inciter les promoteurs privés à recruter (donc à offrir des emplois) et de permettre de réorienter les activités des enseignants vers leurs postes de permanents. Un effort constant de recrutement constituera la pièce maîtresse de l'ensemble des actions devant aboutir à une bonne disponibilité d'enseignants de qualité pour le relèvement de la qualité des apprentissages des élèves.

A court et moyen termes, une réflexion devrait être portée sur la soutenabilité de la stratégie actuelle d'appui financier aux établissements privés (surtout au regard de l'importance du montant versé par élève). Concrètement, dans le mécanisme actuel, il s'agit moins d'une contribution que le payement pur et simple des frais de scolarité des élèves par l'Etat. L'appréciation de la pertinence de cette approche est contrastée, mais l'essentiel est de parvenir à une approche qui ne compromette pas les ressources disponibles de l'Etat pour la scolarisation au secondaire tout en atrophiant l'initiative du privé en matière d'éducation par un assistanat trop important. A terme, l'Etat devrait concentrer ses efforts sur l'augmentation de l'offre publique par l'augmentation des infrastructures, leurs équipements en particulier celui des laboratoires, la dotation des matériels didactiques ainsi que le recrutement et la formation d'enseignants en effectifs à la hauteur de la demande au public et au privé.

Le secondaire technique et professionnel

Le problème, à ce niveau, n'est pas tant la qualité des formations dispensées que leur pertinence. En se reposant sur le secteur privé, le PRODEC a favorisé la multiplication de formations tertiaires peu coûteuses qui ne débouchent généralement pas sur un emploi. L'orientation d'un nombre croissant d'élèves vers des établissements privés, desquels ils sortiront vraisemblablement sans trouver d'emploi, coûte de l'argent qui serait mieux utilisé à mettre en place

progressivement des filières industrielles et/ou tournées vers le secteur agro-sylvo-pastoral. On rejoint, ici encore, la gestion des flux au sortir du fondamental.

L'enseignement supérieur et la recherche scientifique

Les prévisions du PRODEC relatives à l'enseignement supérieur n'ont pas été réalisées. Le Forum national de 2008 a pointé les difficultés qui empêchaient de délivrer des formations de qualité : mauvaises conditions de vie et de travail des étudiants et des enseignants, jointes à l'insuffisance et à la vétusté des outils de travail. Un plan d'action vigoureux devra être élaboré avec des objectifs réalistes qui intègrent le principe de l'adéquation-formation emploi, une meilleure connaissance des données relatives aux étudiants et une relation école-entreprise effective.

La création et le renforcement des laboratoires de recherches et la promotion des formations doctorales offriront des ressources humaines pour l'enseignement supérieur et la recherche scientifique, ce qui permettrait de réduire les charges de travail des enseignants-chercheurs, favoriser leurs promotions, améliorer l'encadrement des étudiants et mettre à disposition des résultats de la recherche nécessaires à au développement scientifique, technique et culturel du pays ;

En résumé, le renforcement de la qualification des enseignants dans le contexte décentralisé pourrait se faire d'une manière intégrée autour d'une réforme de l'inspection : création d'une inspection générale nationale et d'inspections régionales (IPRES) articulées avec le dispositif actuel des conseillers pédagogiques et des directeurs d'école. Les IPRES devraient prendre en compte les orientations nationales et les problématiques spécifiques régionales. L'ENSUP, quant à elle, pourrait former et recycler les personnels d'encadrement après définition des besoins et l'élaboration d'un plan de formation pluriannuel.

Avant tout, une étude de faisabilité et des coûts associés à cette réforme s'impose avec une prévision sur cinq ans des besoins de formation des personnels d'encadrement (inspecteurs, conseillers pédagogiques, directeurs d'école) et du dispositif à mettre en place. En complément, le dispositif de formation continue des enseignants devrait être revu en termes de faisabilité dans le sens d'une meilleure attractivité au travers de l'intégration dans la fonction publique territoriale et des plans de carrière.

7.2.3.5 Les supports pédagogiques

Les stratégies relatives à ces supports (manuels, livres de bibliothèques, kits pour laboratoires et équipements informatiques) étaient ambitieuses et ont pris du temps pour se mettre en place.

De nombreux manuels ont été acquis et les ratios manuels/élève se sont améliorés (1 pour le français et les mathématiques au premier cycle) mais leur distribution a été chaotique et leur durée de vie limitée malgré les tentatives de réparation initiées. De plus, les ratios sont encore faibles dans les autres disciplines ainsi qu'au second cycle. La privatisation envisagée n'a pas pu se développer au rythme souhaité par ses concepteurs suite aux difficultés de répondre aux appels d'offre en respectant les conditions exigées par les procédures de passation de marché lorsqu'il y a un financement extérieur.

D'un autre côté, la dotation des bibliothèques reste insuffisante. Il manque encore une politique nationale dynamique de soutien à l'édition de livres, notamment en langues nationales.

Concernant les équipements de laboratoire, les besoins sont considérables tant au dernier niveau (4) du fondamental que du secondaire : bien souvent absence de laboratoires, vétusté ou non fonctionnalité de ceux qui existent ou absence de formation des enseignants à l'utilisation de ces équipements. De nombreux investissements restent à faire.

Quant aux équipements informatiques, la situation est assez semblable à celle des équipements de laboratoire avec, en plus, la nécessité de financer la maintenance et la connexion internet quand celle-ci existe. Cela est particulièrement néfaste car la présence d'ordinateurs reliés à internet permet de compenser le manque de manuels et de livres techniques très chers à l'achat.

On recommandera de poursuivre l'effort d'équipement entrepris et de veiller à augmenter la durée de vie des manuels. Des plans d'équipement cohérents propres à certains niveaux d'enseignement peuvent être mis en place. Ceci devrait faire partie des choix régionaux.

7.2.3.6 La réforme des évaluations

L'évaluation joue un rôle important dans le processus d'apprentissage des élèves. Or, les pratiques d'évaluation par les enseignants ne sont pas en adéquation avec l'approche par les compétences et, en particulier, avec la méthodologie de l'évaluation formative et sommative en vigueur dans l'approche par les compétences. Concrètement, on recommandera :

- L'élaboration d'un système pertinent d'évaluation des performances des élèves conforme au curriculum, notamment des apprentissages fondamentaux (maîtrise de la lecture, de l'écriture et des mathématiques) et intégrant les nouvelles matières (sport, arts, disciplines de compétences transversales).
- L'intégration du système d'évaluation dans le curriculum de l'enseignement normal.
- Le renforcement de la formation des enseignants en didactique des disciplines ; en particulier de la lecture, de l'écriture et des disciplines scientifiques.
- La formation continue des enseignants à la maitrise et à la conduite de l'évaluation des compétences.
- La formation des enseignants et des responsables de l'éducation à l'utilisation des résultats d'évaluation pour l'orientation du dispositif et des actions de remédiation auprès des élèves en difficultés.

7.2.3.7 L'insertion professionnelle des sortants

L'adéquation formation-emploi est une finalité de la réforme du système éducatif et de l'option d'approche par les compétences. De nombreuses mesures ont déjà été prises pour améliorer l'efficacité externe du système éducatif, notamment dans la phase III du PISE, avec des résultats variables. Selon nous, les difficultés se situent à quatre niveaux :

- Connaître précisément et de manière dynamique les besoins en personnel formé dans les différents secteurs économiques et sociaux.

- Mettre en place les dispositifs de formation permettant de réaliser une articulation correcte entre sortants et besoins pour les différentes filières retenues.
- Réguler les flux à l'entrée de ces dispositifs.
- Mettre en place des passerelles permettant une meilleure adaptabilité du dispositif de formation aux évolutions des besoins en personnels formés. C'est le cas des finalistes des CED qui ne peuvent pas bénéficier d'une formation professionnelle qui est pourtant la suite logique de la formation théorique dispensée au sein de ces structures. La désaffection vis-à-vis des CED s'explique pour une bonne part par cette impasse dans laquelle elle débouche.

Plus généralement, il faut développer une véritable synergie entre les formations dispensées sous tutelle du ministère en charge de l'emploi et de la formation professionnelle d'un côté et les enseignements relevant des ministères en charge de l'éducation.

Les recommandations sont relatives à trois volets :

- La mise en place de passerelles entre les différents ordres et types d'enseignement et, en premier lieu, le non formel (CED) et la formation professionnelle avec un fort accent mis sur l'employabilité des sortants de cette dernière. Ces passerelles devraient concerner également l'enseignement fondamental (deuxième cycle), l'enseignement secondaire général et certaines filières courtes de l'enseignement professionnel.
- Les relations entre le système éducatif et son environnement économique et social doivent être développées et pérennisées dans plusieurs dimensions : (i) une meilleure articulation entre les offres de formation et les besoins du secteur productif, (ii) une synergie entre la formation professionnelle, les universités et les entreprises pour définir des filières porteuses et des besoins de formation et de certification, (iii) un apport financier du secteur productif en direction de la formation professionnelle et (iv) une réelle autonomie des établissements qui leur donnera la souplesse nécessaire dans les négociations et les motivera pour mieux répondre aux défis économiques.
- Une redynamisation de l'enseignement non formel par la mise en place d'un dispositif de certification des sortants en relation avec la nomenclature officielle. Ceci devrait aussi contribuer à inverser la tendance à la baisse des effectifs observée depuis plusieurs années.

7.2.4 La gestion, le pilotage et le dispositif institutionnel

L'une des originalités du PRODEC est la mise en place d'une gestion éducative en mode décentralisé. Si ceci a permis des avancées significatives (dans l'exercice de la démocratie locale, l'implication, la participation et la responsabilisation des bénéficiaires et acteurs locaux) elle n'a pas toujours répondu aux attentes et n'a pas mis fin aux dysfonctionnements des administrations. Les structures créées ne sont pas toujours fonctionnelles, les procédures ne sont pas toujours assimilées ou insuffisamment élaborées, la gestion demeure encore mal maîtrisée, en particulier par les acteurs locaux et, enfin, le pilotage administratif et pédagogique reste encore à développer dans ses aspects d'évaluation, de suivi/accompagnement et d'impulsion. Plus généralement, les méthodes de travail et les principes de gestion (transparence, délégation, décentralisation, responsabilité et imputabilité) peinent à rentrer dans les mœurs.

Les recommandations formulées ci-dessous visent à corriger les dysfonctionnements observés à trois niveaux :

- L'organisation mise en place
- La mise en œuvre de la politique éducative en mode décentralisé
- Les compétences affectées à la gestion du programme

7.2.4.1 L'organisation mise en place

La décentralisation s'appuie sur trois sortes de collectivités territoriales (CT) qui, en 2002, se sont vues attribuer des compétences ciblées sans une dotation de moyens humains et financiers à la hauteur des nouvelles tâches à accomplir. Par exemple, 19 compétences ont été transférées aux communes en 2002 mais il leur a fallu attendre 2010 pour que des ressources leur soient affectées pour mettre en œuvre seulement 9 compétences sans pouvoir utiliser une partie de ces ressources pour exercer les autres compétences.

La mission recommande donc que de nouvelles ressources humaines et financières soient accordées aux collectivités pour leur permettre d'exercer les compétences transférées. Ceci devra être fait à la suite d'une évaluation paritaire Etat-CT afin de repartir sur des bases acceptées par tous les acteurs.

Une compensation possible à ce manque de moyens est la mobilisation de ressources par les CT elles-mêmes (impôts et taxes locaux) mais, pour l'instant, c'est encore une vue théorique car les collectivités ne peuvent pas et/ou ne veulent pas imposer les populations. Ce faisant, elles sont à la merci des crédits affectés attribués chaque année par l'Etat. Il faut pourtant que cette situation évolue afin que ces collectivités disposent d'une marge de manœuvre en cas de contraction des ressources de l'Etat. La mission propose, à l'occasion de la préparation du nouveau programme décennal, que dans une région volontaire une diversification des ressources soit expérimentée puis évaluée avant de proposer à d'autres régions d'aller dans ce sens, sans obligation mais avec un accompagnement à déterminer.

Une structure, particulièrement importante dans le processus de décentralisation initié, est le Conseil de gestion scolaire (CGS). La tâche principale d'un CGS est d'élaborer et d'exécuter un plan d'action de développement de son école. Pour que ce plan d'action serve d'outil efficace de gestion des activités, il faut qu'il ait été conçu selon une démarche participative et que ne soient programmées que des actions pertinentes prioritaires, réalistes et réalisables. **Il s'avère donc impératif de préparer les CGS à cet exercice de micro-planification/budgétisation, à travers des formations spécifiques à dispenser aux membres.**

Dans la mise en œuvre de ses activités, le CGS doit œuvrer à mobiliser et impliquer les parents d'élèves. Ce qui suppose de disposer, au niveau de chaque école, d'un CGS fonctionnel. On rappellera que la fonctionnalité d'un CGS est la résultante de plusieurs facteurs ou dimensions dont : le processus de mise en place du bureau, sa composition, le dispositif de fonctionnement (le processus d'élaboration des plans d'action, l'organisation mise en place pour leur mise en œuvre, les modes de financement des activités, le système de suivi, la communication et le partage de l'information, la mobilisation des ressources, les outils de gestion financière, les relations et cadres de concertation, etc.). Aussi, **est-il indispensable et urgent de prendre toutes les dispositions nécessaires pour rendre fonctionnels au plus tôt tous les CGS non encore fonctionnels,**

afin de créer les conditions favorables d'une gestion efficace des appuis alloués aux écoles.

Il est aussi indispensable de développer une culture de collaboration et de communication basée sur la transparence dans tous les actes passés entre les différents intervenants dans le secteur de l'éducation au niveau communal.

Un autre facteur non moins important pour que le CGS soit fonctionnel est la disponibilité des membres du bureau. En effet, les tâches qui leur incombent exigent du temps et de l'engagement.

Au plan du contrôle de la gestion, il est prévu généralement un contrôle à priori, devant être effectué par des commissaires aux comptes. Mais rarement ces acteurs se sont acquittés régulièrement de cette tâche. En fait, c'est seulement lors des AG que le bureau rend compte de sa gestion. Les raisons à ce manque de contrôle sont diverses et incluent certainement le manque de formation et celui d'un cadre de responsabilisation/imputabilité contraignant. Ainsi, par exemple, lors des AG, **il faut que les commissaires aux comptes, fassent, en plus de celui du bureau, leur rapport financier qui permettra ainsi à l'AG d'apprécier la gestion financière sur la base d'une évaluation interne (celle du bureau) et d'une autre « externe » (celle des commissaires aux comptes). La commune devra également diligenter des contrôles inopinés.**

Au plan des domaines ou champs investis, les actions des CGS ont visé principalement : (i) l'accroissement de l'accès ; (ii) l'amélioration de la parité filles/garçons ; (iii) l'amélioration de la rétention ou survie scolaire, c'est-à-dire le maintien le plus longtemps possible à l'école des enfants inscrits. Mais, **les résultats préoccupants des évaluations sur les performances scolaires rendent absolument nécessaire la prise en compte, par les CGS, de l'amélioration de la qualité de l'enseignement au niveau de l'école.** Cette préoccupation doit dorénavant figurer au cœur du mandat des CGS, aux côtés des trois autres citées ci-dessus, comme priorité d'action. Il faut que les CGS concilient les actions d'urgence avec des opérations stratégiques et ce d'autant plus qu'un bon pilotage de la qualité de l'éducation ne peut s'exercer qu'au niveau le plus proche de l'école par des acteurs qui sont en contact régulier avec les enseignants.

7.2.4.2 La mise en œuvre de la gestion éducative en mode décentralisé

Dans ce domaine, la mission a pu constater de nombreux dysfonctionnements qui se situent sur plusieurs plans : technique, dans les instances de coordination/concertation et dans le dialogue entre les acteurs. Ceci appelle des actions énergiques pour contrecarrer des dérives jugées préoccupantes.

Une carte scolaire à réformer

La faible opérationnalité et fiabilité de la « carte scolaire » conduit à des dérives : classes sans enseignants, enseignants en surnombre, répartition inéquitable des moyens (tables-bancs, manuels, salles de classe, etc.). En outre, de multiples interférences liées à des interventions de tous ordres accentuent ces difficultés en matière de gestion des ressources humaines.

Améliorer la coordination et la concertation

En premier lieu, les organes de coordination et/ou de travail collaboratif (comités interministériels, CROCSAD, CLOCSAD et CCOCSAD, comités thématiques)

fonctionnent mal : irrégularité des réunions, insuffisance de moyens de fonctionnement, faiblesse du suivi de la mise en œuvre des recommandations, etc. La première chose à faire, aux niveaux décentralisé et déconcentré, est de leur donner les moyens de mieux exercer leurs tâches : non seulement des moyens financiers pour le fonctionnement et le suivi de la mise en œuvre des recommandations mais aussi, et surtout, des formations afin qu'ils maîtrisent mieux les orientations et stratégies de la politique éducative de même que ce qui est attendu des acteurs. Ils pourront alors s'investir davantage dans la résolution des problèmes et sans doute aboutir à de meilleures solutions. Il importe donc que les cadres de coordination soient véritablement fonctionnels. Ceci implique de :

- leur définir un cahier des charges précis leur balisant une feuille de route (clarification des missions dévolues à ces organes ; détermination des modalités de fonctionnement, des produits à livrer, des échéances à respecter ; mise en place d'un dispositif pérenne de suivi de la mise en œuvre par des relevés de conclusions des sessions ; etc.) ;
- déterminer et garantir le financement devant supporter leur fonctionnement, afin, non seulement de mettre fin aux atermoiements, et de ne pas assujettir leur fonctionnement aux seuls calendriers de tenues des réunions de comités de pilotage des projets et programmes sur financements extérieurs.

En second lieu, les instances de concertation (Conseil Supérieur de l'Education, fédération des ONG, etc.) devraient être redynamisées par des moyens limités mais ciblés.

Améliorer le dialogue entre les acteurs concernés

La mission n'a pu que constater les relations difficiles entre les acteurs impliqués dans la gestion du système éducatif et cela au moins à quatre niveaux :

- Entre les CT et l'Etat : pour les premières, l'autonomie est parfois assimilée à l'indépendance et les interventions de l'Etat sont alors vues comme une immixtion injustifiée dans les domaines relevant de leurs compétences même si ces interventions sont juridiquement fondées.
- Entre les CT et les usagers des services éducatifs, notamment les parents au travers des structures organisées comme les CGS.
- Entre des structures partenaires de l'école : CGS et APE.
- Entre les administrations territoriales et les services techniques déconcentrés de l'éducation et de la formation.

L'élaboration du nouveau programme décennal est l'occasion de faire travailler ensemble tous ces acteurs pour définir ce qui sera le cadre de leur future collaboration. Cette opportunité est très importante puisqu'il y aura, à la différence du PRODEC passé, une construction commune qui devrait souder les participants.

7.2.4.3 Les compétences affectées à la gestion du programme

Le pilotage du système éducatif effectué par les administrations centrales des ministères bénéficie généralement des compétences qualitatives nécessaires pour mener à bien la gestion stratégique. Il n'en est pas de même pour le niveau décentralisé-déconcentré chargé de la gestion opérationnelle du programme.

Au niveau des CT, on constate un manque criant de cadres techniques. Quant aux services déconcentrés, qui, en principe, doivent appuyer ces collectivités, l'essentiel des cadres qui les animent sont de enseignants reconvertis, plus ou

moins formés sur le tas et ayant bénéficié ou non de formation de courte durée aux tâches administratives et de gestion.

En conséquence, il faut retenir que pour tout programme de développement, et encore plus pour un programme de développement inédit et ambitieux comme le PRODEC, il est primordial de s'assurer, au démarrage, de la disponibilité des compétences humaines clés indispensables à sa mise en œuvre (notamment la disponibilité de celles en charge des aspects de planification/budgétisation, exécution technique, pilotage, coordination, suivi/contrôle de l'exécution physique et financière, évaluations/bilans). Pour les déficits majeurs constatés au plan des capacités, il est stratégique d'élaborer un plan de renforcement des capacités (humaines et managériales entre autres) qui soit lié à une analyse concrète du fonctionnement des services et des postes pour accompagner la mise en œuvre du programme. Pour s'assurer d'une telle démarche, il impératif que le Gouvernement et les PTF qui l'appuient s'engagent à retenir, au nombre des actions préalables critiques, conditionnant la mise en vigueur du programme, l'élaboration et le financement d'un plan stratégique de renforcement des capacités, tout au moins humaines.

7.2.5 Le financement

Trois types de recommandations sont proposés pour améliorer le financement de l'éducation :

- Améliorer les informations publiées sur les coûts et le financement de l'éducation
- Redynamiser l'appui budgétaire sectoriel (ABS)
- Introduire une plus grande transparence dans la gestion

7.2.5.1 Améliorer les informations publiées sur les coûts et le financement de l'éducation

En matière d'informations financières sur le PRODEC, on a vu qu'il y avait eu deux périodes lors de la mise en œuvre de ce programme au travers du PISE : (i) jusqu'en 2006, une revue des dépenses publiques d'éducation annuelle était publiée mais sans relation explicite au PISE et (ii) depuis 2007, un rapport annuel de suivi technique et financier du PISE qui a donné de nombreux détails mais de manière non suivie au point qu'il est difficile de disposer de séries pertinentes et homogènes depuis 2007.

Les améliorations proposées, listées ci-dessous, pourraient être fonctionnelles à l'occasion de l'exécution du premier plan d'action d'un prochain programme décennal et elles dépassent même le cadre du plan d'action :

- Faire apparaître le financement total de l'éducation : Etat, collectivités territoriales, ménages, entreprises, PTF, etc. afin qu'il ne soit pas nécessaire d'attendre les travaux faits dans le cadre du RESEN pour connaître le financement et les coûts dans l'ensemble du secteur couvert par les ministères en charge de l'éducation. Ne seront donc pas comptabilisées les ressources mobilisées pour des formations spécifiques dans des établissements dépendant des ministères non rattachés au secteur de l'éducation.
- Mettre en évidence l'articulation : dépenses totales d'éducation / CDMT / PISE.
- Faire apparaître par financeur et par type de financement, le décalage entre prévision, mobilisation-dotation, exécution afin de réduire les écarts entre ces concepts.

- Reconstituer, pour les années passées – si le prochain RESEN ne le fait pas assez en détail – les dépenses et le financement de l'éducation d'une manière homogène pour bien mettre en perspective le démarrage du nouveau programme décennal et de son plan d'action.

7.2.5.2 Redynamiser l'ABS

L'ABS présente, on l'a vu, plusieurs avantages pour le pilotage du système éducatif. Or, on a constaté que ce mode de financement a suscité un intérêt grandissant avant d'être délaissé par les bailleurs de fonds au point qu'il n'en reste plus qu'un actuellement.

Les bailleurs disposent de plusieurs canaux pour financer l'éducation : (i) des projets gérés directement pas eux, (ii) des projets gérés par un prestataire (ONG, par exemple), (iii) ABS passant par le canal central ou (iv) ABS conclue avec les collectivités territoriales. Si ce mode de financement leur paraît inefficace en termes de retard dans l'exécution et de manque de transparence, ils pourront choisir un autre mode de financement ou diriger leurs appuis vers d'autres secteurs. Il faut cependant remarquer que les décaissements ne respectent pas toujours les prévisions. D'un autre côté, si les services centraux gestionnaires de ces crédits contrôlent mal la gestion de ceux-ci - qui nécessite de respecter un certain nombre de conditionnalités - l'ABS disparaitra complétement.

L'élaboration d'un nouveau plan sectoriel lié à un nouveau programme décennal est une bonne occasion pour redynamiser ce mode de financement. Ceci passe par un dialogue franc entre responsables nationaux et PTF qui débouchera sur des engagements réciproques, notamment sur le rythme de décaissement des fonds par les bailleurs et sur l'exécution des crédits mobilisés par les services concernés.

7.2.5.3 Introduire une plus grande transparence dans la gestion

Un des éléments-clés du contentieux entre certains PTF influents et les responsables du pilotage se situe au niveau de certaines pratiques dans la passation et dans l'exécution de marchés et pour lesquelles le contrôle prend du temps sans, parfois, convaincre les PTF.

Pour clarifier une telle situation, qui risque d'empirer, la mission propose d'instituer un corps d'inspecteurs d'administration scolaire rattaché à la Cour des Comptes en charge de vérifier la comptabilité des collectivités territoriales. Ces inspecteurs, assermentés, devraient analyser d'abord les cas litigieux pour désamorcer les critiques portées à l'encontre de la gestion des crédits et appliquer strictement la loi en cas de fraude avérée, ce qui aurait un effet dissuasif pour l'avenir. Par la suite, ces inspecteurs veilleraient à la transparence dans la passation et dans l'exécution des marchés.

Cette solution nous semble préférable au recours à un contrôle effectué par des missions étrangères qui, ne connaissant pas vraiment la situation nationale, peuvent, en toute bonne foi, ne pas voir certaines malversations.

8 ANNEXES

- Plan de travail de la mission
- Structures rencontrées et modalités d'enquête
- Guides d'entretien utilisés
- Fiche signalétique du PRODEC
- Cadres de coordination : exemple de cahier des charges
- Evolution des crédits affectés aux projets
- Origine des ressources du secteur de l'éducation et de la formation professionnelle
- Premières considérations pour une approche technicienne de la préparation du PRODEC 2

ANNEXE 1 : PLAN DE TRAVAIL DE LA MISSION

Phase 1 : Préparation			
Activités	**Durée (jours ouvrés)**	**Personnes Mobilisées (jours travaillés)**	**Résultats et Productions attendus**
Activité 1.0 : Réunions préparatoires et Réunion de Cadrage	3 jours	▪ Commanditaires ▪ Chef d'équipe (3) ▪ Expert M&E (3) ▪ Expert RCI (3) ▪ Référents des services centraux ▪ (travail préparatoire de la réunion de cadrage)	▪ Clarification des instructions essentielles de la mission (choix des régions, échantillon, etc.), ▪ Désignation des 2 référents des experts pour la durée de la mission ▪ Essentiel de la documentation transmis ▪ Indications des sources et personnes ressources
Activité 1.1 : Analyse et recherche documentaire	4 jours	▪ Chef d'équipe (4) ▪ Expert M&E (4) ▪ Expert RCI (4) ▪ Référents des services centraux (appui à la recherche documentaire)	▪ Prises de contacts informelles avec les membres du COPIL et certains services centraux ▪ Documentation disponible au niveau central et données collectées ▪ 1ère analyse d'ensemble réalisée, identification des informations complémentaires à collecter
Activité 1.2 : Elaboration des outils d'enquête et du plan de travail détaillé	4 jours	▪ Chef d'équipe (4) ▪ Expert M&E (4) ▪ Expert Formation (4) ▪ Expert RCI (4) ▪ Référents des services centraux (appui à la planification des missions de terrain)	▪ Trame détaillée du rapport final ▪ Récapitulatif des données nécessaires à l'élaboration du rapport final / des sources d'enquête identifiées ▪ Outils d'enquêtes élaborés pour les différentes cibles / modalités de collecte ▪ Programme détaillé de la collecte, y compris l'itinéraire proposé pour les visites de terrain et les entretiens
Activité 1.3 : Présentation des outils et programme au COPIL et validation **Activité 1.3.1 COPIL** **Activité 1.3.2 Ajustement et stabilisation des outils, coordination de l'équipe**	2 jours 1 jour 1 jour	▪ Membres du COPIL ▪ Chef d'équipe (2) ▪ Expert M&E (2) ▪ Expert Formation (2) ▪ Expert RCI (2) ▪ Référents des services centraux (participation au COPIL)	▪ Compte rendu des décisions avec les éventuelles demandes de modification du COPIL ▪ Outils et programme de travail finalisés et validés (y compris les modalités de transmission des commentaires du COPIL sur le rapport provisoire)

Phase 2 Enquête			
Activités	**Durée (jours ouvrés)**	**Personnes Mobilisées (jours travaillés)**	**Résultats et Productions attendus**
Activité 2.1 **Collecte d'information sur le terrain** **Activité 2.1.1 enquête et visites sur Bamako et en région** **Activité 2.1.2 collecte d'information à distance**	5 semaines 4 semaines 5 semaines	▪ Chef d'équipe (10) ▪ Expert M&E (10) ▪ Expert Formation (20) ▪ Expert RCI (10) ▪ Référents des services centraux (enquête et visites de terrain)	▪ Données collectées ▪ Visites, entretiens individuels et collectifs réalisés sur 4 régions + Bamako ▪ Questionnaires administrés
Activité 2.2 **Production du rapport préliminaire**	3 jours	▪ Chef d'équipe (3) ▪ Expert M&E (3) ▪ Expert Formation (3) ▪ Expert RCI (3)	▪ Note d'étape communiquée au COPIL ▪ Présentation ppt des premières analyses
Activité 2.3 **Atelier de partage et présentation de la note d'étape**	1 journée	▪ Membres du COPIL ▪ Chef d'équipe (1) ▪ Expert M&E (1) ▪ Expert Formation (1) ▪ Expert RCI (1)	▪ Compte rendu de la journée incluant les recommandations du COPIL et les activités d'enquêtes complémentaires à réaliser éventuellement
Activité 2.4 **Dépouillement et traitement des données collectées sur le terrain**	2 semaines (activité concomitante de l'activité 3.1)	▪ Chef d'équipe (5) ▪ Expert M&E (5) ▪ Expert Formation (5) ▪ Expert RCI (2)	▪ Ensemble des données collectées, transmises aux experts traitées et analysées

Phase 3 : Rédaction du rapport			
Activités	**Durée (jours ouvrés)**	**Personnes Mobilisées (jours travaillés)**	**Résultats et Productions attendus**
Activité 3.1 **Production du rapport provisoire**	13 jours (activité concomitante de l'activité 2.4)	Chef d'équipe (10) Expert M&E (10) Expert Formation (7) Expert RCI (3)	Rapport provisoire produit et communiqué aux membres du COPIL Atelier de restitution organisé et document de support préparés
Activité 3.2 **Animation d'une session de restitution**	1 jour	Membres du COPIL Chef d'équipe (1) Expert M&E (1)	Compte rendu de l'atelier
Activité 3.3 **Observations du COPIL**	10 jours	Membres du COPIL	Commentaires et observation du COPIL collectées et transmises à l'équipe d'experts
Activité 3.4 **Finalisation du rapport**	10 jours	Chef d'équipe (4) Expert M&E (3) Expert Formation (3) Expert RCI (3)	Rapport final réalisé, transmis aux commanditaires et validé

ANNEXE 2 : STRUCTURES RENCONTREES ET MODALITES D'ENQUETE

	Structures/ catégories de répondants	Modalités d'enquête / Echantillon envisagé
Au niveau central	▪ Les services centraux des Ministères en charge de l'éducation, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et du Ministère de l'Economie et des Finances (notamment les services participant au comité de pilotage du PRODEC, les membres des commissions thématiques qualité et gestion, les services en charge du fonds ADARS : DFM, CADDE, MEF)	▪ Visites et collecte des données existantes sur le PRODEC ▪ Discussions collectives/réunions sur les mécanismes de pilotage du PRODEC entre les différentes structures centrales
	▪ Syndicats d'enseignants, des personnels éducatifs, personnels de la fonction publique territoriale, fédérations des parents d'élèves, associations étudiantes	▪ Discussions collectives/réunions
	▪ Cluster Education/ ONG	▪ Discussion collective/réunion
	▪ PTF	▪ Entretiens avec les principaux PTF du PRODEC (BM, UNICEF, UNESCO, AFD, Coopération canadienne, USAID, Pays Bas*) (*) Ils ont participé au financement du PRODEC et n'y participent plus.
	▪ Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT)	▪ Visite / entretien
	▪ Agences centrales : ANICT, etc.	▪ Visites / entretiens
	▪ Acteurs de la sphère productive (utilisateurs des produits de la formation professionnelle)	▪ Visites/entretiens ▪ Chambre de Commerce et d'Industrie
Au niveau régional	▪ Académie d'Enseignement (AE), Conseil Régional (CR), Direction Régionale du Budget	▪ Visites / entretiens (4 régions)
	▪ Comité Régional d'Orientation, de Contrôle et de Suivi des Actions de Développement (CROCSAD)	▪ Visites / entretiens (régions)
	▪ Institut de formation professionnelle (IFP)	▪ Visites / entretiens (régions) ▪ Echantillon raisonné
	▪ Instituts de Formation des Maitres (IFM)	▪ Visites / entretiens (4 régions) ▪ Echantillon raisonné
	▪ Université	▪ Visites / entretiens (régions)
	▪ PTF (Lux-Dév, notamment)	▪ Visites / entretiens (Ségou)

	Structures/ catégories de répondants	Modalités d'enquête / Echantillon envisagé
Au niveau local/ Cercle	▪ Centres d'Animation pédagogique (CAP)	▪ Visites / entretiens (4 régions) ▪ Echantillon ciblé (5)
	▪ Comité Local d'Orientation, de Contrôle et de Suivi des Actions de Développement (CLOCSAD)	▪ Visites / entretiens
	▪ Conseil de Cercle	▪ Visites / entretiens (régions) ▪ Echantillon ciblé
Au niveau communal	▪ Conseil municipal/ Secrétaires Généraux des mairies, Maires coordonnateurs, Directeurs d'établissement, Comités de gestion scolaire associations de parents d'élèves, ONG locale	▪ Réunions / discussions collectives (régions) ▪ Echantillon raisonné
	▪ Comité Communal d'Orientation, de Contrôle et de Suivi des Actions de Développement (CCOCSAD)	▪ Visites / entretiens
	▪ Parents d'élèves non membres des bureaux de CGS, d'APE ou d'AME ▪ Centre d'Alphabétisation fonctionnel (CAF), Centre des apprentissages féminins (CAFé), Centres d'Education pour les Développement (CED), Etablissements scolaires (fondamental/secondaire) ▪ Enseignants, éducateurs du non formel ▪ Parents des apprenants, bénéficiaires/usagers des services de formation professionnelle ▪ Structures d'accueil des apprentis en alternance	▪ Visites / entretiens (régions) ▪ Echantillon raisonné prenant en compte les dimensions « zone urbaine/zone rurale »

ANNEXE 3 : GUIDES D'ENTRETIEN UTILISES

I. LES SERVICES CENTRAUX DES MINISTERES

I. A. Secrétaires Généraux

1) Bilan de l'exécution du PRODEC
2) Appréciation du Cadre Partenarial
3) Suggestions et recommandations

I. B. DFM

1) Bilan de l'exécution du PRODEC
2) Evolution du financement (fonds promis, alloués, exécutés)
3) ABG et ABS
4) Transferts aux CT
5) Suggestions et recommandations

I. C. DRH

1) Bilan de l'exécution du PRODEC
2) Gestion des personnels (couverture des besoins en quantité et qualité)
3) Incidence de la décentralisation sur la gestion des personnels
4) Gestion des carrières
5) Personnel spécialisé réclamé par le curriculum
6) Suggestions et recommandations

I. D. Directions nationales « verticales » (Préscolaire + EF + ESG+ETP+IGES)

1) Bilan de l'exécution du PRODEC
2) Etat d'exécution du curriculum
3) Manuels scolaires
4) Temps d'apprentissage effectif
5) Rapports public/privé
6) Collecte et traitement des informations
7) Les acquis scolaires
8) Difficultés rencontrées
9) Suggestions et recommandations

I. E. Directions nationales « horizontales » (DNEN + DNP + IGES)

1) Bilan de l'exécution du PRODEC
2) Etat d'exécution du curriculum
3) Manuels scolaires
4) Formation initiale et continue des enseignants
5) Incidence de la décentralisation
6) Suggestions et recommandations

I. F. Non formel (Acad. des LN + CNRNF + DENF)

1) Bilan de l'exécution du PRODEC
2) Difficultés par rapport au non formel et aux LN
3) Incidence de la décentralisation

4) Etat d'exécution du curriculum du NF
5) Devenir des auditeurs
6) Situation au niveau des encadreurs (qualité et quantité)
7) Méthodes d'alphabétisation
8) Mise en œuvre de la stratégie du faire faire
9) Suggestions et recommandations

I. G. CADDE

1) Bilan de l'exécution du PRODEC
2) Appuis à la décentralisation
3) Rapports avec les ONG et partenaires
4) Accompagnement des CT
5) Suggestions et recommandations

I. H. DNFP (MEFPJCC)

1) Bilan de l'exécution du PRODEC
2) Rapports avec les CT
3) Rapports avec les partenaires et les ONG
4) Etat d'exécution du curriculum
5) Qualité des enseignants
6) Infrastructures et équipements pédagogiques
7) Devenir des sortants
8) Dispositif d'accompagnement des sortants
9) Suggestions et recommandations

I. I. DES (MESRS)

1) Bilan de l'exécution du PRODEC
2) Flux d'étudiants
3) Infrastructures et équipements pédagogiques
4) Universités privées
5) Professionnalisation des formations
6) Mise en œuvre de la réforme LMD
7) Suggestions et recommandations

I. J. CENOU

1) Bilan de l'exécution du PRODEC
2) Bourses
3) Hébergement, restauration, santé
4) Suggestions et recommandations

I. K. ENSUP

1) Bref historique
2) Informations générales : filières de formation, critères de recrutement, effectifs d'élèves-maîtres, examens et résultats scolaires
3) Les moyens dont il dispose (ressources humaines, matérielles (+ pédagogiques, CVF ?) et financières)
4) Alignement des programmes de formation sur le curriculum
5) Suivi des sortants et formation continue des maîtres
6) Formation et qualifications des formateurs d'IFM
7) Bilan des activités depuis la mise en place effective de la décentralisation (+ et -)

8) Suggestions hiérarchisées pour une amélioration de la situation

I. L. DNB (MEF)

1) Bilan de l'exécution du PRODEC en matière de financement
2) ABG, ABS, transferts, audits, validation du budget-programme
3) Suivi et contrôle des dépenses
4) Relations avec les DFM
5) Rapports avec les PTF
6) Suggestions et recommandations

II. AUTRES STRUCTURES CENTRALES

II. A. Cadres de concertation

A1 – Cadre Partenarial

1) Evolution du CP au cours du PRODEC
2) Situation actuelle
3) Suggestions et recommandations

A2 – CSE

1) Bilan de l'exécution du PRODEC
2) Principales orientations et recommandations données au Ministre
3) Degré de prise en compte de ces orientations / recommandations
4) Réflexions par rapport au système éducatif malien
5) Suggestions et recommandations

II. B. ANICT

1) Bilan de l'exécution du PRODEC
2) Appréciation de la mise en œuvre de la décentralisation dans l'éducation
3) Rapports avec les CT
4) Rapports avec le MEN et le MEFPJCC
5) Rapports avec les partenaires et ONG
6) Suggestions et recommandations

II. C. HCCT

1) Bilan de la décentralisation en matière d'éducation
2) Rapports avec le MEN, MEFPJCC aux niveaux central et déconcentré
3) Rapports avec l'ANICT et la DNCT
4) Suivi des fonds transférés aux CT
5) Suggestions et recommandations

III. AUTRES ACTEURS

III. A. Syndicats d'enseignants

1) Bilan de l'exécution du PRODEC
2) Rapports avec les ministères
3) Participation à la mise en œuvre du PRODEC
   - Curriculum

- Gestion du personnel enseignant et d'encadrement
- Qualité
- Programmes scolaires

4) Suggestions et recommandations

III. B. <u>ONG</u>

1) Présentation des ONG
2) Bilan de l'exécution du PRODEC
3) Comment interviennent-elles aux côtés des partenaires ?
4) Comment se déroule le suivi des activités ?
5) Avec quelles structures sont-elles en relation ?
6) Peuvent-elles agir au niveau des instances de concertation ?
7) Leurs réflexions par rapport aux acquis scolaires
8) Bilan des activités depuis la mise en place effective de la décentralisation (+ et -)
9) Suggestions hiérarchisées pour une amélioration de la situation

III. C. <u>Sphère productive</u> (CM + CCI)

1) Bilan de l'exécution du PRODEC
2) Rapports avec les établissements de FP
3) Accueil de stagiaires
4) Embauches
5) Intervention dans la formation
6) Difficultés
7) Suggestions et recommandations

III. D. <u>PTF</u>

1) Appréciation générale sur la mise en œuvre du PRODEC
2) Appréciation sur le Cadre Partenarial
3) Appréciation sur la décentralisation en éducation
4) Appréciation de l'ABG et l'ABS et sur les procédures comptables de gestion
5) Suggestions et recommandations

IV. LES STRUCTURES DECENTRALISEES ET ACTEURS LOCAUX

IV. A. <u>Collectivités territoriales</u> [Région, Cercle, Communes (5)]

1) Rapide présentation de leur évolution
2) Leurs moyens de fonctionnement : ressources humaines, matérielles et financières
3) Le budget correspondant pour 2014
4) Les activités relevant de leurs compétences :
    a. Degré de réalisation, d'implication
    b. Le pilotage et l'information statistique
5) Le budget 2014 dans le cadre de leurs compétences
6) Les articulations avec les services déconcentrés et les autres acteurs, communication, concertation, etc.
7) Bilan de la décentralisation pour ces collectivités (les + et les -)
8) Suggestions hiérarchisées pour une amélioration de la situation

IV. B. <u>Les organes de concertation</u> (CROCSAD, CLOCSAD)

1) Rapide présentation de leur évolution
2) Leurs moyens de fonctionnement : ressources humaines, matérielles et financières
3) Relations avec les acteurs avec qui ils sont en relation
4) Mode de fonctionnement : préparation et documentation des réunions, compte rendu, diffusion et suivi des recommandations, etc.
5) Bilan de leur fonctionnement (+ et -)
6) Suggestions hiérarchisées pour une amélioration de la situation

IV. C. Les CGS

1) Historique
2) Composition
3) Activités et responsabilités
4) Budget et financement de l'école par les parents
5) Relation avec les autres acteurs
6) Bilan des activités depuis la mise en place effective de la décentralisation (+ et -)
7) Suggestions hiérarchisées pour une amélioration de la situation

IV. D. Les partenaires sociaux (ONG)

1) Présentation des ONG
2) Comment interviennent-elles aux côtés des partenaires ?
3) Comment se déroule le suivi des activités ?
4) Avec quelles structures sont-elles en relation ?
5) Peuvent-elles agir au niveau des instances de concertation ?
6) Leurs réflexions par rapport aux acquis scolaires
7) Bilan des activités depuis la mise en place effective de la décentralisation (+ et -)
8) Suggestions hiérarchisées pour une amélioration de la situation

V. LES SERVICES DECONCENTRES

V. A. Rattachés au MEN

V.A1 – *L'Académie d'Enseignement*

1) Bref historique
2) Caractéristiques des établissements relevant de son ressort
3) Les élèves / apprenants dans les établissements relevant de l'AE
4) Les moyens dont elle dispose (ressources humaines, matérielles et financières)
5) Quelles activités relevant de ses compétences sont les plus mises en oeuvre ?
6) Et les autres ?
7) Les sources de financement
8) Quelles sommes ont transité en 2014 pour financer les activités relevant de ses compétences ?
9) Positionnement dans le dispositif institutionnel
10) Position vis-à-vis de la carte scolaire
11) Système d'information statistique
12) Compétences en matière de gestion / pilotage
13) Comment le recrutement et la gestion des enseignants sont-ils assurés ?
14) Position vis-à-vis du curriculum
15) Relations avec les partenaires actifs (ONG, projets, etc.)

16) Relations avec les collectivités territoriales
17) Bilan des activités depuis la mise en place effective de la décentralisation (+ et -)
18) Suggestions hiérarchisées pour une amélioration de la situation

V.A2 – ***Le CAP*** (2)

1) Bref historique
2) Caractéristiques des établissements relevant de son ressort
3) Information ponctuelle : ratio livres/élèves
4) Les moyens dont il dispose (ressources humaines, matérielles et financières)
5) Quelles activités relevant de ses compétences sont les plus mises en oeuvre ?
6) Et les autres ?
7) Compétences en matière de gestion pilotage
8) Organisation de l'encadrement pédagogique et de la formation continue
9) Position vis-à-vis du curriculum
10) Les sources de financement
11) Quelles sommes ont transité en 2014 pour financer les activités relevant de ses compétences ?
12) Positionnement dans le dispositif institutionnel
13) Relations avec les collectivités territoriales
14) Relations avec les partenaires actifs (ONG, projets, etc.)
15) Bilan des activités depuis la mise en place effective de la décentralisation (+ et -)
16) Suggestions hiérarchisées pour une amélioration de la situation

V. B. <u>Rattachés au MEF</u> (DRB, Trésorier payeur, Percepteur)

1) Leur position dans la préparation du budget de programme
2) Décaissements et suivi de l'utilisation des fonds décaissés
3) Le circuit financier et sa fluidité
4) Bilan des activités depuis la mise en place effective de la décentralisation (+ et -)
5) Suggestions hiérarchisées pour une amélioration de la situation

V. C. <u>Rattaché au MEFPJCC</u> (DRFP)

1) Quel est son positionnement dans le dispositif institutionnel ?
2) Quelles sont ses activités concrètement
3) Quelle est sa perception de la formation professionnelle ?
4) En particulier quant à l'insertion professionnelle des sortants des établissements ?
5) Y a-t-il un dispositif d'appui concernant l'insertion des sortants ?
6) Rapports avec les partenaires
7) Relations avec les CT
8) Bilan des activités depuis la mise en place effective de la décentralisation (+ et -)
9) Suggestions hiérarchisées pour une amélioration de la situation

VI. LES ETABLISSEMENTS

VI. A. <u>Les écoles fondamentales</u> (2 publiques, 1 communautaire, 2 privées) et lycées secondaire général (2 publics et 1 privé)

1) Caractéristiques
    - Evolution des effectifs sur les dernières années (2010-11 à 2013-14)
    - Evolution des enseignants (genre, statut, qualification)
    - Rendement interne (redoublements et abandon)

- Transition entre cycles
- Taux de succès à l'examen de fin de cycle
- Utilisation du curriculum
- Temps d'apprentissage / absentéisme des enseignants

2) Bilan des activités depuis la mise en place effective de la décentralisation (+ et -)
3) Suggestions hiérarchisées pour une amélioration de la situation

VI. B. IFP, CFP et LT

1) Caractéristiques
2) Emploi des sortants : évolution sur quelques années, placement éventuel, dispositif d'appui à l'insertion des sortants
3) Offre de formation existante, formation en alternance, stages
4) Bilan des activités depuis la mise en place effective de la décentralisation (+ et -)
5) Suggestions hiérarchisées pour une amélioration de la situation

VI. C. CED, CAF, CAFé

1) Caractéristiques
2) Contenu des formations
3) Application de la stratégie du faire faire
4) Utilisation des sortants
    - Que deviennent-ils ?
    - Sont-ils valorisés ? Si oui comment ?
    - Sont-ils accompagnés ?
5) Bilan des activités depuis la mise en place effective de la décentralisation (+ et -)
6) Suggestions hiérarchisées pour une amélioration de la situation

VI. D. Les IFM (2)

1) Bref historique
2) Informations générales : filières de formation, critères de recrutement, effectifs élèves-maîtres, examens, résultats scolaires
3) Moyens dont ils disposent (ressources humaines, matérielles et financières)
4) Alignement des programmes de formation sur le curriculum
5) Suivi des sortants
6) Formation continue des maîtres
7) Formation et qualification des formateurs d'IFM
8) Bilan des activités depuis la mise en place effective de la décentralisation (+ et -)
9) Suggestions hiérarchisées pour une amélioration de la situation

ANNEXE 4 : FICHE SIGNALETIQUE DU PRODEC

Pays cible :	Mali
Intitulé du Programme :	Programme Décennal de Développement de l'Education (PRODEC)
Domaine(s) d'intervention :	▪ Education préscolaire ; ▪ Enseignement fondamental ; ▪ Enseignement secondaire général et technique ; ▪ Education non formelle ; ▪ Formation professionnelle ; ▪ Enseignement supérieur ; ▪ Education spécialisée.
Zone(s) d'intervention :	Ensemble du pays (programme d'envergure nationale)
Bénéficiaires et publics cibles :	Bénéficiaires directs **:** ▪ Enfants du préscolaire ; ▪ Elèves des enseignements fondamental et secondaire ; ▪ Apprenants de l'éducation non formelle et de la formation professionnelle ; ▪ Etudiants de l'enseignement supérieur ; ▪ Enseignants de l'enseignement fondamental ; ▪ Personnels d'encadrement pédagogique de l'enseignement fondamental ; ▪ Formateurs de l'éducation non formelle et de la formation professionnelle Bénéficiaires indirects **:** ▪ Parents d'élèves ; ▪ Acteurs de la sphère productive ; ▪ Les administrations centrales et déconcentrées des ministères en charge de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'enseignement supérieur ; ▪ Les collectivités territoriales (communes, cercles et régions) Publics cibles **:** ▪ Les personnels enseignants, gestionnaires et d'encadrement pédagogique des ministères en charge de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'enseignement supérieur ; ▪ Les membres des bureaux des structures communautaires partenaires de l'école (CGS, APE, AME) ; ▪ Les groupes défavorisés (filles, femmes, populations rurales, pauvres, personnes en situation de handicap, etc.) ; ▪ Les élus locaux.
Agents d'exécution physique :	Ministères en charge de **:** - l'éducation nationale ; - la formation professionnelle ; - et de l'enseignement supérieur.
Agents d'exécution financière :	▪ Ministère en charge des finances et ceux en charge de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'enseignement supérieur ; ▪ Collectivités territoriales (Communes, Cercles et Régions)
Durée prévue du Programme :	10 ans (2001 – 2010)
Durée effective du Programme :	13 ans (2001 – 2013) avec une année « blanche » (2012)
Modalités de financement :	Ressources internes **:**

	▪ Volet Trésor ; ▪ Contribution des ménages / des communautés ; ▪ Contribution des collectivités territoriales. Ressources extérieures **:** ▪ Appui budgétaire sectoriel (ABS) ; ▪ Appui direct ; ▪ Financement sous forme de projets.
Procédures de gestion financière applicables :	Procédures nationales (suivant Lettre d'Entente mettant en place l'ABS)
Option de gestion des fonds :	Procédure canalisée conformes aux procédures nationales
Principaux acteurs et parties prenantes :	▪ Services techniques centraux et déconcentrés des ministères en charge de l'éducation, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et des finances ; ▪ Collectivités territoriales (Conseils régionaux, Conseils de Cercle, Conseils communaux) ; ▪ Structures communautaires partenaires de l'école (CGS, APE, AME) ; ▪ Partenaires techniques et financiers du secteur (Banque Mondiale, UNICEF, UE, AFD, JICA, UNESCO, USAID, CTB, Pays-Bas, DDC, BID, etc.) ; ▪ ONG actives du secteur (Fondation StrØmme, Plan International, World Vision, A&A, CRS, etc.) ; ▪ Secteur privé (enseignement privé, acteurs de la sphère productive) ; ▪ Syndicats d'enseignants.

ANNEXE 5 : CADRES DE COORDINATION : EXEMPLE DE CAHIER DES CHARGES

	Organes de coordination	Elements du cahier des charges	President(s) de l'organe
NIVEAU NATIONAL	**Comité de Pilotage de l'ensemble du Programme (CoPil)**	▪ Pilotage et orientation du Programme ; ▪ Impulsion et animation du Programme ; ▪ Mise en place de système d'information entre le Programme et les décideurs (liaison avec les PTF pour les informer de l'état d'exécution des réformes de politiques éducatives et sur les corrections à y apporter et, en retour recueillir leurs points de vue) ; ▪ Maintien de la cohérence du Programme avec les stratégies nationales et sectorielles ; ▪ Dialogue (politique et social) avec les partenaires ; ▪ Validation des budgets programmes annuels ; ▪ Suivi et diffusion des résultats et des attentes ; ▪ Evaluation des résultats du Programme et arbitrages.	▪ Personnalité indépendante choisie par le Premier Ministre
	Cercle de concertation des PTF	▪ Mises en cohérence et ajustements requis au niveau des différentes assistances techniques.	▪ Chef de File des PTF
	Comités Techniques Ministériels	▪ Impulsion des activités de son Sous-Programme ; ▪ Suivi et contrôle de l'application effective des plans d'actions de son Sous-Programme (tableaux de bords) ; ▪ Préparation et documentation des réunions du CoPil ; ▪ Suivi de la mise en œuvre des recommandations du CoPil.	▪ SéGal / MEN ; ▪ SéGal / MESRS ; ▪ SéGal / MFP/F/CC.
	Groupes Techniques ou Thématiques	▪ Suivi de la mise en œuvre du (ou des) volet(s) ou de la partie du Programme dont la Direction considérée a la charge ; ▪ Recueil d'informations ; ▪ Dialogue de gestion avec les principaux acteurs impliqués dans la mise en œuvre du volet ; ▪ Coordination des activités du (ou des) volet (s) dont la Direction considérée a la charge ; ▪ Harmonisation des approches et des plans de travail ; ▪ Détection des obstacles et recherche des solutions ; ▪ Information des niveaux supérieurs de coordination des problèmes qui n'ont pas trouvé de solutions, afin que les échelons supérieurs s'en charge. ▪	▪ Directeurs Techniques Nationaux en charge de volet(s) du Programme
NIVEAU DECENTRALISE-	**Comités de Pilotage du Programme au niveau Régional**	▪ Pilotage du Programme régional ; ▪ Approbation des plans d'action annuels régionaux ; ▪ Impulsion et animation du Programme régional ; ▪ Mise en place de système d'information entre le Programme et les acteurs régionaux (liaison	▪ Président du CROCSAD

		avec les Cercles, les PTF et les partenaires sociaux pour les informer de l'état d'exécution des réformes de politiques éducatives et en retour recueillir leurs points de vue) ; ▪ Coordination régionale des partenaires ; ▪ Maintien de la cohérence interne du Programme régional ; ▪ Validation des budgets programmes annuels régionaux; ▪ Suivi et diffusion des résultats et des attentes ; ▪ Evaluation des résultats du Programme régional.	
	Comités de Suivi de la mise en œuvre du Programme au niveau Local (Cercle)	▪ Animation et exécution des activités du Programme relevant du niveau considéré ; ▪ Suivi de l'avancement de l'exécution des activités du Programme dont le Conseil à la charge ; ▪ Recueil d'informations et communication avec les acteurs ; ▪ Harmonisation des approches et des plans de travail ; ▪ Détection des obstacles et recherche des solutions ; ▪ Information des niveaux supérieurs de coordination des problèmes qui n'ont pas trouvé de solutions, afin que les échelons supérieurs s'en charge ; ▪ Préparation et documentation des réunions des CROCSAD.	▪ Président du CLOCSAD
	Comités de Suivi de la mise en œuvre du Programme au niveau Communal		▪ Président du CCOCSAD

ANNEXE 6 : EVOLUTION DES CREDITS AFFECTES AUX PROJETS (MILLIONS FCFA)

Années	Structures	Nombre Projets	Financement Acquis				Décaissements (cumul)	
			Intérieur	Extérieur	TOTAL	% Structures	TOTAL	% exécution
2009	MEALN	10	17 402	105 522	122 924	93%	62 275	51%
	MESRS	4	1 728	1 299	3 027	2%	1 960	65%
	U Bamako	6	5 920	0	5 920	4%	4 374	74%
	TOTAL	**20**	**25 050**	**106 821**	**131 871**		68 609	52%
	% Origine		19%	81%				
2010	MEALN	12	17 593	129 862	147 455	112%	104 736	71%
	MESRS	4	1 920	1 299	3 219	2%	3 219	100%
	U Bamako	4	8 922		8 922	7%	4 710	53%
	TOTAL	**20**	**28 435**	**131 161**	**159 596**		112 665	71%
	% Origine		18%	82%				
2011	MEALN	9	19 180	126 720	145 900	111%	104 659	72%
	MESRS	6	7 520	1 489	9 009	7%	6 084	68%
	U Bamako	3	14 622		14 622	11%	14 372	98%
	TOTAL	**18**	**34 532**	**148 108**	**182 640**		125 115	69%
	% Origine		19%	81%				
2012	MEALN	ND					ND	
	MESRS	ND					ND	
	U Bamako	ND					ND	
	TOTAL		**49 449**	**128 009**	**177 458**			
	% Origine		28%	72%				
2013	MEN	15			31 080	24%	22 683	73%
	MESSRS	5			5 741	4%	3 868	67%
	U Bamako	3			28 559	22%	22 997	81%
	TOTAL	**23**	**ND**	**ND**	**65 380**		49 548	76%
	% Origine							

ANNEXE 7 : ORIGINE DES RESSOURCES DU SECTEUR DE L'EDUCATION ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE (MILLIONS FCFA)

Année	Financeurs	Dotation	Exécution			% exécution
			Fonctionnement	Investissement	Total	
2001	Etat	65 105			64 744	99%
	ANICT	1 181			1 181	100%
	PTF	32 000			7 704	24%
	ADS	1 678			1 678	100%
	TOTAL	99 964			75 307	75%
2002	Etat	76 593			63 765	83%
	ANICT	5 000			5 000	100%
	PTF	32 000			7 704	24%
	TOTAL	113 593			76 469	67%
2003	Etat	75 507	70 632	5 621	76 253	101%
	ANICT	4 395		4 395	4 395	100%
	PTF	59 036	3 656	39 873	43 529	74%
	TOTAL	138 938	74 288	49 889	124 177	89%
2004	Etat	88 441	82 640	4 347	86 987	98%
	ANICT	2 176		2 176	2 176	100%
	PTF	48 794	11 465	29 420	40 885	84%
	Coll. territ.	375		375	375	100%
	TOTAL	139 786	94 105	36 318	130 423	93%
2005	Etat	97 193	89 203	4 970	94 173	97%
	ANICT + CT	3 789		3 789	3 789	100%
	PTF	61 466	7 803	39 873	47 676	78%
	TOTAL	162 448	97 006	48 632	145 638	90%
2006	Etat	116 078				
	ANICT + CT	4 944				
	PTF	64 261				
	TOTAL	185 283	112 439	63 196	175 635	95%

ANNEXE 8 : PREMIERES CONSIDERATIONS POUR UNE APPROCHE TECHNICIENNE DE LA PREPARATION DU PRODEC 2

Il s'agit de former des techniciens des régions à l'élaboration et à l'utilisation d'outils permettant d'assurer la cohérence des mesures proposées et leur soutenabilité financière et logistique. Ainsi, les propositions régionales seront plus réalistes car canalisées. Les outils sont de deux ordres : (i) ceux permettant de faire des projections à long terme (modèle de simulation) et (ii) ceux visant à rendre opérationnelles ces projections à un horizon nettement plus court (plan d'action).

La démarche pédagogique est fondée sur l'utilisation de l'opportunité de l'élaboration du PRODEC 2 pour former des techniciens au sein des collectivités territoriales et des services déconcentrés. Ceci présente deux avantages : (i) les techniciens reçoivent une formation en rapport direct avec leurs préoccupations et (ii) un dialogue est instauré entre les techniciens des services déconcentrés et ceux des collectivités territoriales qui devront travailler ensemble à la résolution de problèmes concrets qui les concernent.

Dans une telle démarche, plusieurs étapes peuvent être distinguées :

- Elaboration d'une proposition concrète et chiffrée de renforcement des capacités de planification/programmation au sein des 9 régions.
- Identification d'un ou plusieurs bailleurs de fonds intéressés par le financement de ce renforcement.
- Test de la méthode dans une région :
  - En matière d'élaboration d'un modèle de simulation adapté (c'est-à-dire pas trop complexe)
  - En matière d'élaboration d'un plan d'action
- Evaluation de ces deux types de travaux et ajustement éventuel de la méthode.
- Opérationnalisation du plan de renforcement des compétences à l'échelle nationale avec rédaction d'un manuel de construction et d'utilisation du modèle de simulation et du plan d'action.
- Evaluation de ce plan avant extension et ajustement éventuel.
- Formation des équipes de formateurs.
- Déploiement du renforcement des compétences dans les 8 autres régions :
  - Formation à la simulation et à la détermination d'un scénario soutenable
  - Formation à la construction d'un plan d'action cohérent avec le scénario retenu
- Finalisation des propositions régionales pour des contrats de plan :
- Que faire, quand, combien, où, qui est concerné et qui est responsable ?
- Envoi des propositions au niveau central.
- Fusion des propositions régionales et navette pour finaliser un plan national cohérent avec les plans régionaux, d'une part, et soutenable, d'autre part.