



institut universitaire  
graduate institute  
d'études du développement  
of development studies

## **RUIG – Défi Social du Développement**

# **R**APPORT Secteur Éducation

**L'évolution des inégalités dans le  
champ de l'éducation au Mali.  
Quelques mécanismes de leur (re)production  
en lien avec la globalisation**

*Fabienne Lagier  
en collaboration avec Sekou Oumar Diarra*

## 1. Introduction

Au cours de la dernière décennie du siècle passé, l'accès à une éducation de base de qualité pour tous s'est imposé comme une priorité dans le discours international des politiques de développement. La conférence de Jomtien sur l'Éducation pour Tous tenue en 1990 ainsi que de nombreuses initiatives et politiques d'agences et de banques de développement mettent désormais l'éducation au cœur du processus de développement, non seulement social mais aussi économique des pays.

Cette « redécouverte » de l'éducation entretient un rapport particulier avec les discours sur la globalisation économique et la lutte contre la pauvreté. Des acteurs institutionnels importants dans la production de tels discours, tels que la Banque Mondiale, considèrent en effet que l'éducation est une des clés majeures qui permet aux nations et aux individus de s'adapter aux « inévitables » grands changements de notre époque : la démocratisation des régimes politiques, l'économie de marché globalisée, les innovations technologiques et les nouveaux partenariats entre acteurs privés et publics pour mettre en œuvre les processus de développement (World Bank, 1999).

Dans une économie de marché globalisée « hyper » compétitive, où le savoir remplacerait la matière première et le travail, l'éducation devrait garantir l'accès à une série de compétences valorisées par la structure de production actuelle (esprit d'entreprise, prise de risque, résolution de problèmes, capacité à exécuter des tâches non routinières, à apprendre rapidement, à maîtriser des innovations technologiques, etc.). C'est à cette condition que les pays pourraient entrer dans la compétition mondialisée en attirant chez eux les investisseurs étrangers sans cesse à la recherche de conditions optimales de production, parmi lesquelles figurent une main d'œuvre bien formée et bon marché. L'amélioration de l'éducation et de la formation serait donc, pour les pays en développement, une opportunité de s'insérer favorablement dans l'économie de marché globalisée. Il en va de même pour les individus défavorisés à l'intérieur d'une nation : l'éducation et/ou la formation, en accroissant le seul capital dont dispose les « pauvres » (le capital humain) pourrait leur permettre de sortir de leur marginalisation (ibid.).

L'histoire récente du Mali réserve elle aussi une place de choix à l'éducation ou plutôt à l'une des ses formes, la scolarisation. Celle-ci semble s'imposer après (1) plusieurs décennies d'une scolarisation restreinte conçue pour servir son objectif principal de sélection des élites administratives et gouvernementales, (2) une période d'ajustement structurel « orthodoxe » qui a miné le socle du système éducatif à bien des égards, et, enfin, (3) à une époque (qui n'est pas encore révolue) où la rationalité même de l'instruction publique qui reposait sur le lien direct entre école et emploi est complètement remise en question. En dépit de ce passé sinueux, de la piètre qualité de l'instruction publique et du manque d'opportunité de rentabiliser l'investissement scolaire par une promotion sociale liée à l'emploi, il semble que l'offre et la demande, toutes deux en augmentation (du moins dans certaines régions) indiquent que la maîtrise de l'écrit et du français est devenu un outil perçu comme incontournable pour l'entrée, individuelle et collective, dans la « modernité ».

Les chiffres officiels et les statistiques les plus couramment utilisés montrent en effet un rapide accroissement de la scolarisation au cours de la décennie des années 90 qui marque aussi le passage à un régime démocratique après la longue période de dictature de Moussa Traoré. Selon les chiffres du Ministère de l'éducation de base, après une période de stagnation aux alentours de 20% pendant les années 80, le taux brut de scolarisation au premier cycle de l'enseignement primaire (comprenant les six premières années) est passé de 28,8% en 1991/92 à 50% en 1997/8, soit un accroissement moyen de 10% par an. Le taux brut de scolarisation au 2<sup>ème</sup> cycle (de la 7<sup>ème</sup> à la 9<sup>ème</sup> année primaire), qui est passé de 11,8% à 17,9% au cours de la même période, marque lui aussi une augmentation mais moins rapide, l'accroissement annuel moyen étant de 7,2% (Ministère de

l'éducation de base, Cellule de planification et de statistique, 1999 : pp. XII-XIII). Selon les mêmes sources, le rendement scolaire serait aussi en nette amélioration avec une augmentation progressive des taux de promotion et une diminution des taux de redoublement et d'abandon (ibid.: pp.XIII-XIV).

Cette expansion de la couverture scolaire trouve son origine dans des changements affectant à la fois l'offre et la demande d'éducation. Dans certaines régions (notamment celles de Sikasso et Bamako), la forte croissance de la scolarisation est due à la jonction entre une dynamique de la demande sociale d'éducation nouvelle (impulsée surtout par le changement de régime politique au début des années 90) et des politiques scolaires énergiques qui ont notamment fait appel aux initiatives privées et communautaires d'éducation et ont bénéficié d'un fort soutien des agences de coopération bi et multilatérales (Diarra et al., 2001). Cet élan des différents « partenaires » nationaux et internationaux pour le développement du système éducatif du Mali s'est récemment organisé autour de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un Programme décennal de développement de l'éducation (PRODEC), exercice sans précédent de coordination des interventions des multiples acteurs du champ de l'éducation.

### Questions de recherche et structure du texte

En dépit de cette évolution rapide de l'offre et de la demande d'éducation au cours des années 90, qui se traduit entre autres par la croissance rapide du taux de scolarisation, il convient de s'interroger sur plusieurs points :

- Que sait-on des caractéristiques de cette croissance et quels liens entretient-elle avec l'évolution des inégalités dans le champ de l'éducation ?
- Qui a bénéficié de l'expansion de la couverture scolaire ?
- Comment l'offre éducative s'est-elle diversifiée ?
- Qui a accès à quel type d'école ?
- Quels sont les mécanismes qui créent des inégalités ? Quels en sont les acteurs ? De quelles façon les politiques éducatives les prennent-elles en compte ?
- Peut-on établir des liens entre l'évolution des inégalités dans le champ de l'éducation et la globalisation ?

Le texte aborde ces questions de la manière suivante : la première partie se centre autour des principales caractéristiques de l'évolution du système éducatif au Mali. Dans un premier temps, il s'agit d'évoquer son origine, les différentes phases de son développement et le manque « d'institutionnalisation » qui caractérise l'école malienne, ainsi que les facteurs complexes de ce phénomène, liés aussi bien à l'offre qu'à la demande sociale d'éducation. L'objectif de cette partie est de donner des éléments qui permettent de mettre en perspective historique la discussion sur les impacts du phénomène actuel de globalisation au sens où l'entend la recherche du RUIG. Dans un deuxième temps, il s'agit de relever les différentes ruptures qui marquent le paysage politique et éducatif du Mali au début de la décennie des années 90 et de donner un aperçu des politiques éducatives qui se mettent en place actuellement.

La deuxième partie quant à elle s'interroge sur l'évolution des inégalités en éducation au cours des années 90. L'analyse se centre autour de quatre problématiques qui caractérisent le développement récent du secteur de l'éducation : l'accroissement du taux de scolarisation, la diversification de l'offre et de la demande d'éducation, la décentralisation et les politiques éducatives focalisées sur l'amélioration de l'accès. L'objectif est d'analyser la façon dont ces processus peuvent avoir un impact positif et/ou négatif sur l'évolution des inégalités. Il s'agit également d'appréhender la façon dont les politiques éducatives actuelles prennent en considération ces inégalités et les données disponibles sur ces dernières.

Le champ de cette analyse est principalement limité à l'éducation de base. En effet, bien que le secondaire et le tertiaire constituent des niveaux très importants en regard de l'évolution passée, présente et à venir des inégalités éducatives, les efforts de développement du système éducatif du Mali sont actuellement concentrés de manière quasiment exclusive sur l'éducation de base.

Ce travail est basé sur des entretiens et des analyses documentaires. Les entretiens ont été réalisés lors d'une recherche de terrain de 20 jours conduite à Bamako et dans la région de Sikasso. Trente-deux entretiens semi-directifs d'au moins une heure ont été réalisés avec un total de quarante-sept personnes travaillant pour divers ministères du gouvernement malien, des organisations et associations maliennes, des agences de coopération bilatérales, des organisations des Nations Unies, des ONG internationales, la Banque Mondiale et le FMI, etc. Une liste complète des personnes rencontrées et des organisations pour lesquelles elles travaillent figurent en annexe 1.

## **2. Aperçu historique de l'évolution du système éducatif et des politiques éducatives.**

### **2.1 Introduction**

Une discussion sur le développement récent des inégalités éducatives qui pourraient être mises en relation avec la globalisation telle que l'entend le projet de recherche du RUIG, nécessite de revenir à l'histoire plus ancienne du développement du système éducatif malien. Il s'agit avant de tout de comprendre l'héritage sur lequel se construisent les politiques éducatives depuis une décennie et les caractéristiques qui, de l'indépendance à la rupture politique du début des années 90, ont marqué le paysage éducatif du Mali.

Ce chapitre explore donc premièrement le développement du système éducatif de l'indépendance aux années 80 qui est marqué avant tout par un échec de *l'institutionnalisation* de l'école, et cherche à synthétiser les causes de cet échec avancées par différents auteurs. Deuxièmement, le chapitre expose les changements principaux qui marquent le secteur de l'éducation depuis l'instauration du régime démocratique au début des années 90 et présente certains aspects caractéristiques des politiques éducatives actuelles. Il est important de noter que ces deux périodes ne sont pas aussi séparées et différentes que ne peut le laisser croire l'organisation du chapitre. Bien que les années 90 constituent une réelle rupture dans le développement politique et éducatif du pays, plusieurs des facteurs qui contribuent à expliquer le manque d'*institutionnalisation* de l'école jusqu'à la fin des années 80 sont encore valables de nos jours.

### **2.2. De l'indépendance aux années 80 et au-delà: l'échec de l'*institutionnalisation* de l'école.**

De la période coloniale à nos jours, le système éducatif malien connut un développement non linéaire et plusieurs réformes. Les bases du système scolaire colonial se mirent en place entre 1903 et 1944 et l'enseignement s'aligna ensuite sur celui de la métropole. L'accession à l'indépendance n'entraîna pas de rupture avec le système scolaire en place et il fallut attendre 1962 pour qu'une véritable tentative de réforme (une des premières à être proclamée dans cette partie de l'Afrique) donne une orientation nouvelle au système scolaire. Ce dernier avait désormais pour mission de former, en un minimum de temps et avec des moyens réduits, tous les cadres dont la nouvelle République avait besoin (Diarra et al., 2001, Gérard, 1997). Lors de la Conférence sur l'éducation en 1961 (tenue à Addis-Abeba), il fut déclaré que le développement économique dépendait hautement des qualifications dispensées aux niveaux secondaire, post-secondaire et supérieur et que le développement de ces derniers constituait par conséquent la priorité du système éducatif malien (Gérard, 1997). Par ailleurs, on affirmait que la jeune démocratie exigeait un élargissement rapide de l'accès à l'instruction publique.

L'école devint obligatoire en 1962 mais, en dépit de cette volonté d'ouverture, la vocation du système éducatif resta avant tout celle de former les élites gouvernementales et administratives du pays. La base de la pyramide, certes, s'élargit, mais son sommet restera très pointu et accessible exclusivement à une poignée d'élus. Jusqu'au début des années 70, la croissance du taux de scolarisation connut une véritable explosion: de 7% en 1960, celui-ci passa à 24% en 1970 (UNESCO, 1998, cité in Diarra et al., 2001). Cette croissance fut en partie facilitée par la mise en place de politiques volontaristes du gouvernement qui, jusqu'en 1968, accorda une aide substantielle aux écoles pour abaisser les frais de scolarisation incombant aux parents et communautés. Cette première période après l'indépendance constitue une époque de concordance entre l'offre et la demande d'éducation des populations frustrées par l'école coloniale.

Selon Gérard (1997), dont l'étude socio-anthropologique porte sur les sociétés malinké du Mali, cette période initiale de développement du système scolaire associa étroitement le *savoir* acquis par le biais de l'instruction scolaire et le *pouvoir* politique, social et économique. Après avoir inspiré crainte et méfiance durant l'époque coloniale (pendant laquelle les fils de chefs de village et autres notables étaient recrutés de force avec plus ou moins de succès), et au lendemain de l'indépendance, « l'école des blancs » commença à être perçue comme une voie « alternative » d'ascension sociale. Par opposition au savoir traditionnel acquis collectivement selon des règles sociales précises basées sur la tradition, l'accès au savoir scolaire est individuel et repose avant tout sur la maîtrise de l'écriture. Cette dernière, anciennement réservée à la sphère du sacré (notamment l'Islam) fut « mythifiée » et construisit peu à peu les catégories sociales binaires du « lettré » et de « l'illettré ». La distanciation sociale entre ceux qui avaient « fait les bancs de l'école » et le reste de la communauté était grande. A titre d'exemple, les élèves, admirés par leurs camarades du même âge, étaient tenus à distance par la communauté car ils n'avaient pas été socialisés de façon traditionnelle, ni en suivant les différentes périodes d'initiation, ni en assumant les rôles et tâches qui reviennent aux jeunes gens de leur âge.

Les jeunes scolarisés, cependant, n'étaient pas tous destinés à occuper des postes dans l'administration publique. Si, jusque dans les années 70, tous les diplômés du secondaire et du tertiaire parvenaient à trouver un emploi dans l'administration ou les entreprises publiques, la politique d'élargissement de la base de la population possédant une instruction minimale, conduisit à l'émergence d'une école à « plusieurs vitesses ». Alors que les institutions scolaires situées dans les centres régionaux donnaient accès au niveau secondaire et au-delà, les écoles des villages plus éloignés offraient une scolarité réduite (quatre ans) qui ne permettait pas la poursuite des études et était généralement de basse qualité, la priorité de l'Etat étant une scolarisation de masse guidée par des objectifs quantitatifs. Par ailleurs, selon Gérard (1997) des politiques éducatives dites de « ruralisation », qui visaient à mieux insérer l'école dans son « milieu » culturel et linguistique, introduisirent des mesures telles que l'enseignement en langue indigène et des activités agricoles en dehors des salles de classe, destinées en partie à financer le fonctionnement de l'établissement scolaire. En dépit de la recherche de rupture avec un modèle scolaire importé, ces politiques ne parvinrent pas à opérer de rapprochement entre le monde de la « Lettre » et celui de la « Terre » et furent perçues, au contraire, comme des obstacles à une maîtrise pleine du français et de l'écriture.

La dislocation du rapport entre l'école et « le milieu » d'une part et, surtout, entre cette dernière et l'ascension sociale par le biais de l'emploi d'autre part, empêcha l'école de profiter de l'élan de son temps de gloire des débuts de l'indépendance pour s'instituer et va au contraire, selon le terme de J-Y. Martin (1993) *se destituer*. C'est ainsi que, dès la fin des années 70 et au cours des années 80, le taux brut de scolarisation baissa, passant de 30.5% en 1977 à 18% en 1989 et ne commença à remonter qu'au début des années 90 (Martin, 2002). Au cours de cette même période, l'écart entre la scolarisation des filles et des garçons était élevé : pour les garçons, il passa de 34% en 1977 à 27% en 1989 et pour les filles de 20% à 16%. A Bamako, l'écart se creusa davantage entre garçons

et filles dont les taux de scolarisation entre 1978 et 1989 passèrent respectivement de 76% à 64% et de 59% à 44% (Zougrana et al, 1997).

Les raisons de cette *destitution* sont multiples et tiennent aussi bien à l'offre qu'à la demande d'éducation. L'article de Diarra et al (2001) qui recense 32 études sur la demande éducative et en synthétise les principaux arguments, ainsi que l'ouvrage de Gérard (1997) et l'article de Martin (2002) sont particulièrement intéressants pour saisir les différents facteurs qui déterminent l'évolution de la scolarisation. La majorité de ces travaux sur la demande ont été écrits dans les années 90 et concernent le sud du Mali. Les principales raisons de la limitation de la « mise à l'école » des jeunes maliens peuvent être regroupées sous les rubriques suivantes : les politiques éducatives et les conséquences sur l'offre scolaire, l'appauvrissement des populations, le manque de lien entre l'obtention de diplômes et la promotion sociale par l'emploi et les facteurs socioculturels.

### **2.2.1. Les politiques éducatives et les conséquences sur l'offre scolaire.**

Selon Martin (2002), le phénomène de *déscolarisation* est dû à une conjonction de facteurs propres au développement du système éducatif depuis l'indépendance et de facteurs liés au contexte d'accroissement démographique et de crise économique des années 80. En ce qui concerne le premier groupe de facteurs, l'auteur relève que, au moment des Indépendances, les pays de l'Afrique subsaharienne n'ont pas eu le temps de repenser l'héritage colonial qui a tout de suite été relayé par la médiation des organisations internationales. La croyance en un lien simple et direct entre croissance scolaire et croissance économique et la vision du rôle de l'école dans le processus de promotion de la justice sociale et de la libération et construction de la nation, ont promu la définition d'objectifs quantitatifs. La scolarisation universelle, fixée comme objectif pour l'Afrique à la Conférence d'Addis-Ababa en 1961, devait être recherchée à tout prix, sans que l'héritage colonial en la matière n'ait pu être repensé. Par conséquent, le modèle d'enseignement importé par la colonisation n'a pas été réformé et ses caractéristiques, telles que sa distribution géographique inégale, ses structures, contenus et orientations, ont été reproduits à plus grande échelle. Le dispositif pédagogique dans lequel le maître (qui est le plus souvent étranger au milieu) occupe une place centrale, les horaires et le calendrier qui ne tiennent pas compte des rythmes locaux, la discipline collective et l'isolement géographique des élèves à l'écart de la communauté, sont restés inchangés et ont continué à faire de l'école une institution coupée du milieu, en particulier en zones rurales.

L'imposition d'un modèle scolaire unique (basé sur la formation générale et orienté pour et par le milieu urbain), a été motivée par les besoins de la construction de l'Etat-nation qui requiert l'intégration sociale, politique et culturelle des divers groupes sociaux du territoire national défini par les découpages coloniaux. Niant la demande scolaire diversifiée des groupes sociaux, cette imposition scolaire a, selon Martin (2002), empêché l'institution de l'école.

Par ailleurs, le même auteur note que la permanence du modèle de la production et du salariat hérité de la colonisation et la faible diversification économique ont contribué à maintenir les orientations du système scolaire centrées sur la formation pour le monde urbain et l'emploi dans la fonction publique. Lorsque l'adéquation « naturelle » entre le diplôme scolaire et l'emploi dans ce secteur fut dépassée et ne put plus être maintenue artificiellement par l'accroissement pléthorique du nombre de fonctionnaire, la demande scolaire entra en crise.

Ces caractéristiques du système éducatif malien (qui sont communes à d'autres pays d'Afrique subsaharienne) développées pendant plus de deux décennies après l'indépendance et conjuguées à la croissance démographique et la crise économique des années 80, conduisirent, selon Martin, au phénomène de *déscolarisation* précédemment évoqué.

D'autres facteurs qui ont mené à la crise de la scolarisation sont éclairés par Gérard (1997). Comme il a déjà été mentionné, le système éducatif malien a, dès son origine, accordé une forte priorité au développement de l'éducation secondaire, post-secondaire et tertiaire et a parallèlement négligé le degré primaire. A titre d'exemple, ce dernier accueillait 93.9% des effectifs en 1988 mais ne recevait que 34.7% des ressources (Ibid:32). Le manque de moyens accordés au niveau primaire dès les premières étapes de développement du système éducatif fut encore aggravé par l'entrée du pays dans une période de crise économique puis d'ajustement structurel. Dès le début des années 80, les investissements en terme de construction d'infrastructure et surtout de formation des maîtres baissèrent fortement, surtout en milieu rural. Par exemple, cinq institutions de formation des enseignant(e)s sur sept fermèrent leur porte d'ici à la fin des années 80<sup>1</sup>. D'autre part, la politique de réduction drastique du nombre de fonctionnaires a conduit à mettre des enseignants bien formés et expérimentés à la retraite et à recruter un nombre croissant de vacataires. Cette politique de gestion du personnel enseignant, en particulier la grande baisse des effectifs de l'enseignement normal, a, aujourd'hui encore, des conséquences catastrophiques sur l'expansion de la couverture et l'amélioration de la qualité éducative.

Durant cette époque de baisse des dépenses publiques en éducation, les parents d'élèves furent mis à contribution de façon croissante pour financer l'école. Selon Gérard (1997), le Ministère de l'éducation nationale s'appuyait sur les ressources publiques régionales (celles-ci contribuaient à hauteur de 75% au financement des écoles) qui comptaient elles-mêmes sur les fonds importants des associations de parents d'élèves (APE), des coopératives scolaires et des caisses des activités de production réalisées dans le cadre de la « ruralisation » de l'enseignement. En plus de faire peser des charges financières de plus en plus lourdes sur les parents d'élèves, les différents modes de gestion financière contribuèrent à creuser encore davantage l'écart entre zones rurales et urbaines en terme d'offre éducative. Les APE payaient en effet une sorte d'impôt géré par l'administration régionale mais qu'elles pouvaient en principe récupérer sur demande. En réalité, ces demandes étaient souvent refusées et les fonds utilisés pour financer d'autres projets, y compris en dehors du système éducatif et le plus souvent au bénéfice des centres régionaux. Les APE se retrouvaient donc le plus souvent, lorsqu'elles en avaient les moyens, contraintes à contribuer une deuxième fois pour financer les investissements et le fonctionnement des écoles. La création, en 1987, d'un nouveau mode de gestion, les Fonds publics de développement régional et local, n'a pas remédié à ces différents problèmes.

Si, comme le relève Gérard (1997 : 31), la non-gratuité date déjà de bien avant les années 80, la monétarisation est venue infléchir la logique de scolarisation de manière croissante au cours de cette décennie. A titre d'exemple, les politiques scolaires, notamment en matière de gestion des enseignants, ont obligé les parents à concéder à des financements en sus des frais de scolarisation officiels. En effet, les enseignants étaient payés de moins en moins régulièrement, assumaient des classes au nombre d'élèves toujours plus élevé et leur niveau moyen de qualification était en baisse. Ces différents aspects ont induit une baisse de la qualité et une érosion du statut et des conditions de travail des enseignants qui ont commencé à recourir de plus en plus aux cours particuliers en dehors des heures de classe officielles, ainsi qu'à d'autres rémunérations concédées par les parents pour accroître les chances de réussite de leurs enfants (« pots de vin » et autres). Le recours à ces stratégies non officielles de scolarisation a induit des inégalités face au droit à l'éducation qui s'exerce de plus en plus en fonction de la capacité des parents à mobiliser des ressources financières et sociales. Les parents vivant en zones urbaines qui sont en moyenne plus aisés et qui ont un plus grand accès à l'économie monétarisée sont plus aptes à mobiliser ces ressources ce qui, du même coup, renforce l'attractivité du travail en zones urbaines pour les enseignants.

---

<sup>1</sup> Entretien avec le directeur de la Cellule de Décentralisation du Ministère de l'Education, juin 2002.

Sans surprise, les politiques éducatives et les mesures d'ajustement structurel qui ont réservé une part de ressource congrue au degré primaire, ont conduit à une faible qualité éducative qui s'exprime entre autres par les bas rendements de l'enseignement primaire. A titre d'exemple, en 1988, seuls 61% des élèves atteignaient la 4<sup>ème</sup> année primaire et 39.5% d'entre eux parvenaient en 9<sup>ème</sup> (Gérard, 1997:30). En 1990/91, les taux de redoublement allaient de 30.4% en première année à 49.6% en 9<sup>ème</sup> (Ministère de l'éducation, 1999).

### ***2.2.2. L'appauvrissement des communautés et la crise économique des années 80.***

Comme de nombreux pays d'Afrique subsaharienne qui développèrent des économies de rente à cette époque, le Mali connut une croissance significative jusqu'au début des années 1980 grâce à la relative bonne rémunération tirés de l'exportation des matières premières. Lors de la chute des prix des matières agricoles et minérales sur les marchés internationaux, le Mali, qui n'avait pas diversifié son économie, vit ses producteurs s'appauvrir et les recettes qui lui permettaient de financer l'extension de son système éducatif diminuer. Poussé à emprunter pour combler le déficit de ses finances publiques, le Mali entra dans la spirale bien connue de la dette et finit par adopter, sous les injonction des institutions financières internationales, des plans d'ajustement structurel.

L'impact de cette conjoncture économique sur le système scolaire s'exerça de diverses manières. D'une part, une grande partie des citoyens vit ses moyens de financer la scolarité de ses enfants baisser. Selon Lacaillon et Morission (1986, cité in Zoungrana et al, 1997 :3), le pouvoir d'achat en termes réels des ménages urbains diminua de plus de moitié entre 1962 et 1982. Le pouvoir d'achat des salariés baissa à nouveau de 50% au moment de l'adhésion du Mali à l'Union Monétaire Ouest Africaine et de l'adoption du franc CFA. Selon Hugon (1996), la dévaluation du franc CFA en 1994 a entraîné une augmentation du prix des fournitures scolaires et équipements de 60% environ dans les pays de la zone franc (cité par Kobiane, in Pilon et Yaro, 2000 :35).

D'autre part, le système éducatif fut affecté par la crise économique, l'endettement du Mali et les plans d'ajustement structurel qui diminuèrent les budgets publics d'éducation et limitèrent le recrutement des enseignants. Selon Martin (2002), ce retrait contraint du rôle de l'Etat eut auprès des populations un effet symbolique plus important encore que l'effet matériel de rétrécissement de l'offre éducative.

Selon Zoungrana et al. (1997), l'appauvrissement des ménages est un facteur plus important encore que la diminution ou le changement de l'offre éducative pour expliquer le phénomène de déscolarisation, du moins dans la ville de Bamako. En effet, ces chercheurs relèvent que, malgré la croissance démographique spectaculaire entre 1976 et 1996 à Bamako (la population passe de 400'000 à 1 million d'habitants), les capacités d'accueil des écoles n'étaient pas saturées, loin de là. A titre d'exemple, le ratio maître/élèves a chuté entre 1977 et 1985, passant de 52 à 39. Ces chiffres semblent donc indiquer que la baisse du taux de scolarisation n'était pas tant due à une baisse de l'offre ou à son incapacité à faire face à la croissance démographique, qu'à d'autres facteurs, dont l'appauvrissement de la population.

### ***2.2.3. La dislocation du lien entre diplôme et promotion sociale par l'emploi.***

Un autre facteur essentiel du manque « d'institutionnalisation » de l'école est le fait que le diplôme est devenu de moins en moins suffisant pour entrer dans la sphère réservée de la fonction publique, particulièrement depuis la mise en place des plans d'ajustement structurel qui ont grandement réduit le nombre d'employés de l'Etat. En 1983, un concours d'entrée dans la fonction publique a d'ailleurs été mis en place. En l'absence de développement d'un secteur économique privé dynamique qui aurait pu absorber les jeunes diplômés<sup>2</sup>, l'institution scolaire, qui avait bâti sa légitimité sur le lien entre savoir académique et promotion sociale par le biais de l'emploi, a donc été profondément remise en question. Pour les parents (et les élèves), le sacrifice en terme financier,

---

<sup>2</sup> Selon le BIT, en 1987, les secteurs publics et parapublic fournissaient 94% des 86'000 emplois salariés. (Cité in Gérard, 1997 :30).



le risque de menacer la cohésion sociale en envoyant ses enfants à « l'école des blancs » et la perte de la contribution des enfants et jeunes gens à la production (agricole ou autre) ne se justifiait plus par le bénéfice escompté. Les parents, dont la représentation de l'école et des études étaient depuis longtemps dominée par le principe de « rentabilité », ont de plus en plus fait le choix de ne pas scolariser leurs enfants ou de ne scolariser que certains d'entre eux. Ce choix s'impose surtout aux familles qui doivent concéder à un sacrifice important pour scolariser leurs enfants sans pour autant avoir de garantie de « retour sur leur investissement ». En bref, selon les termes de Gérard (1997 : 44), « ...l'accès à l'éducation lui-même est moins aisé que par le passé, et davantage subordonné à la possession préalable des différents capitaux » (social, culturel, économique, etc). Il faut donc déjà avoir « réussi » et être aisé pour avoir une chance de « réussir » et devenir aisé.

#### **2.2.4. Les facteurs socioculturels.**

Les facteurs socioculturels ont très tôt été invoqués pour expliquer le rejet de l'école par les populations. En effet, selon Diarra et al. (2001), le thème de la « résistance des familles à l'école » fut « le premier (et souvent exclusif) facteur d'opposition à l'école, identifié par les administrateurs coloniaux » (ibid :161). Selon les mêmes chercheurs, qui ont recensé les études existantes sur la demande éducative au Mali, les quelques recherches disponibles ont été réalisées dans un premier temps (dans les années 80 pour la majorité) sur le milieu rural puis, dès les années 90, sur le milieu urbain, en particulier la ville de Bamako. Pendant cette décennie, de nombreuses études ayant pour objet l'explication des causes de la faible scolarisation des filles se sont concentrées sur l'études des facteurs socioculturels. Parmi ces facteurs, les recherches ont par exemple exploré les représentations que les parents ont de l'instruction scolaire et la façon dont celles-ci déterminent la mise à l'école, le maintien, la déscolarisation précoce des enfants ainsi que leur réussite ou leur échec scolaire.

De son côté, Gérard (1997), dans sa recherche sociologique et anthropologique sur les sociétés malinké, analyse plusieurs facteurs socioculturels qui favorisent ou entravent la scolarisation générale. Une étude de cas sur la région de Sélingué transformée par le processus de construction d'un barrage hydroélectrique, l'amène à analyser le changement social et le morcellement des lignages comme des moteurs de scolarisation. Selon cette analyse, la construction du barrage, qui a exigé un déplacement de population, instauré des rapports de salariat avec une partie des villageois et rapproché, par la construction d'une route, les villages des zones urbaines, a eu pour impact une modification profonde des modes de production et, par conséquent, de reproduction sociale. La disparition ou la diminution de l'importance des terres collectivement cultivées ainsi que des « groupes de cultures » (organisés selon la classe d'âge, le lignage, etc.) ont provoqué une altération des institutions et structures sociales et religieuses liées à l'exploitation de la terre et qui régissaient la vie collective. La disparition des groupes collectifs de culture, par exemple, a profondément changé le processus de socialisation de l'enfant et a favorisé l'émergence de pratiques individuelles de travail, de formation et d'apprentissage.

Cette « désocialisation » de l'enfant (ibid.), soumis aux seules activités de production de la famille restreinte, l'a libéré et rendu disponible pour la scolarisation. C'est ainsi que, selon Gérard, le degré d'atomisation du travail, qui serait à l'origine de l'émancipation et de l'entreprise individuelle, détermine en partie la scolarisation. En ce sens, les communautés ne présentent pas toutes la même ouverture à la scolarisation. Celles qui ont été (sont) moins exposées à l'influence du salariat, de la monétarisation et des échanges avec les zones urbaines sont restées davantage « garantes d'un certain ordre collectif et, à travers lui, de l'intégration de l'individu au bénéfice de ses divers groupes d'appartenance » (ibid. :84). La scolarisation serait donc bien plus une conséquence qu'une cause de l'individualisation due aux changements des modes de production. Et, par là même, la faiblesse des changements qui ont permis (du moins dans certaines régions du pays) aux systèmes ruraux de production de rester largement indemnes, expliquerait la fragilité du développement du système scolaire auquel les populations ont opposé leur propre dynamique.

Gérard (ibid.) analyse également d'autres facteurs socioculturels qui influencent la scolarisation des enfants. Parmi ceux-ci, la taille et la composition du lignage sont importantes. Les stratégies de scolarisation des familles peuvent varier en fonction du nombre d'enfants et/ou du nombre de filles et de garçons et de la façon dont ils se succèdent. La scolarisation peut par exemple se faire de façon continue ou alternée d'un enfant à l'autre, ou encore de manière sporadique. Les décisions concernant la scolarisation dépendent souvent de l'échec ou de la réussite scolaire des aînés (ainsi que de leur parcours après la scolarité) et dépendent beaucoup d'événements conjoncturels qui affectent la famille. Il semble que les familles moins nombreuses scolarisent proportionnellement davantage leurs enfants.

Dans l'analyse de Gérard, la scolarisation, qui est orientée par différents ordres concurrents relevant des champs scolaires et sociaux, est déterminée en premier lieu par des données sociales et structurelles. A titre d'exemple, dans la région qui a fait l'objet de la recherche de Gérard, les abandons sont d'abord motivés par des éléments extrascolaires (tels que la maladie, le mariage, les problèmes financiers, le besoin en main d'œuvre, etc). Les facteurs scolaires à proprement parler, tels que les renvois et les échecs ne comptent respectivement que pour 30.8% et 4% des cas d'abandons des élèves, le reste étant motivé par des décisions propres des élèves et de leurs parents. Pour de nombreux parents, la motivation d'envoyer leurs enfants à l'école est de leur faire acquérir un minimum de savoirs afin de répondre aux besoins de la famille en terme de maîtrise de l'écrit et du français tout en gardant la cohésion sociale nécessaire au bon fonctionnement de la famille et de la communauté. Dans cette perspective, l'envoi à l'école d'une partie seulement des enfants et pour un nombre limité d'années est suffisant.

### ***2.2.5. Les facteurs politiques***

Selon Diarra et al (2001), un autre facteur qui influence la demande scolaire se dégage des études existantes sur la question : l'instabilité politique. Au cours des années 80 et 90, de nombreuses tensions politiques telles que les mouvements populaires d'opposition à la dictature ou les mouvements revendicatifs des élèves et des enseignants ont profondément perturbé la scolarité des enfants et des jeunes. Les années blanches (années scolaires non validées qui exigent le redoublement systématique des élèves) et les années tronquées (années scolaires validées mais dont le programme, en raison des grèves d'élèves et/ou d'enseignants, n'a été que partiellement enseigné), ont eu un impact sur le taux de scolarisation et la qualité de l'instruction. Ayant perdu confiance en l'institution scolaire et découragés par les redoublements imposés, de nombreux parents ont préféré interrompre la scolarité de leurs enfants.

Par ailleurs, des conflits armés dans le nord du Mali, qui ont provoqué d'importants déplacements de population, ont également perturbé la scolarisation pendant et après les troubles dans ces régions. Lors de leur exil politique en Mauritanie, Algérie et Burkina Faso, de nombreux enfants vivant dans des camps de réfugiés n'ont pas eu accès à l'école et n'ont, à leur retour au Mali, pas pu être intégrés dans un cursus scolaire.

### ***2.2.6. Conclusion***

Le système éducatif malien s'est construit, au lendemain de l'Indépendance sur la base d'un modèle de scolarisation très restreint qui avait été mis en place avant tout pour asseoir le pouvoir colonial et former ses alliés politiques et administratifs. En dépit de la volonté de rompre avec la période coloniale et d'élargir l'accès à l'éducation, le système éducatif est resté fortement inégalitaire en se concentrant sur le développement des secteurs secondaire et supérieur pour répondre aux besoins en personnel qualifié de l'administration publique de la jeune nation et en s'étendant avant tout dans les zones urbaines alors que les zones rurales se voyaient, au mieux, proposer une « éducation de masse » de seconde qualité qui n'offrait pas d'accès aux cycles secondaire et supérieur.

Après une période de forte croissance du taux de scolarisation dans les années 60 et 70, due en partie au lien direct entre diplôme et emploi, les années 80 connaîtront un phénomène de déscolarisation sous l'effet conjugué et complexe de divers facteurs liés à l'offre et à la demande d'éducation dans un contexte de crise économique, de politiques d'ajustement structurel et de forte croissance démographique. Appauvrie, une partie de la population ne fût plus en mesure de concéder aux coûts directs et indirects croissants de la scolarisation, et ce d'autant plus que le « retour sur l'investissement » était de moins en moins garanti puisque le diplôme n'assurait plus l'accès à l'emploi dans la fonction ou les entreprises publiques. L'école perdit donc la fonctionnalité sur laquelle reposait sa principale légitimité et le sacrifice en termes économique, social et culturel (notamment le risque de menacer la cohésion sociale) pour envoyer ses enfants à l'école, institution qui était restée largement « coupée du milieu » ne valait plus la peine d'être fait. C'est ainsi que, au lieu de profiter du premier élan de scolarisation de l'Indépendance, l'école n'est pas parvenue à s'instituer. De nombreuses communautés et familles ont continué à lui opposer leur propre logique sociale et à faire le choix de stratégies restreintes de scolarisation en fonction d'un large éventail de facteurs qui vont du mode de production et de reproduction sociale ou du niveau d'insertion dans les échanges marchands avec la capitale, aux facteurs tels que la taille ou la composition du lignage. Une grande partie de ces facteurs continuent à modeler le paysage de l'offre et de la demande d'éducation actuelles mais les années 90 connaîtront tout de même une série de ruptures importantes qui modifieront l'évolution de l'éducation au Mali.

### **2.3. Les années 90 : démocratisation, transformation de l'offre et la demande éducatives et changements de politique.**

#### **1. 2.3.1. Introduction**

La deuxième partie de ce chapitre présente d'abord la conjonction, dès le début des années 90, entre le processus de démocratisation et le phénomène d'accroissement et de diversification de l'offre et de la demande d'éducation. Ensuite, elle présente une brève description des principales caractéristiques des politiques éducatives élaborées à la fin des années 90, ainsi que des nouveaux rapports instaurés entre le Mali et la « communauté internationale » des bailleurs de fonds.

#### **2.3.2. Processus de démocratisation, accroissement et diversification de l'offre et de la demande éducatives.**

Les années 90 marquent sans conteste une série de ruptures dans l'évolution du système éducatif malien. La chute de Moussa Traoré et l'avènement du régime démocratique de la troisième République en 1992, entraîneront des changements autant au niveau de l'offre que de la demande d'éducation. La réforme du système éducatif figure parmi les priorités du nouveau gouvernement qui met un terme au quasi monopole étatique en terme d'offre éducative et fait appel officiellement à la contribution des initiatives privées et communautaires des citoyens afin de combler les immenses lacunes en matière de couverture scolaire. Les écoles communautaires, appelées aussi écoles de base ou écoles spontanées<sup>3</sup>, qui avaient commencé à se développer fortement dès 1985,

---

<sup>3</sup> Selon la définition de Antonioli (1993 :101, citée in Martin, 2002 :7), l'école de base, qui se situe entre l'école publique et l'école privée « se présente comme une école créée par une communauté villageoise ou de quartier ou par une personne morale ou physique qui joue le rôle de promoteur pour le compte et/ou avec l'accord de la population concernée ».

reçoivent un statut juridique en 1994 par le biais d'un décret qui les définit comme des écoles privées à but non lucratif faisant l'objet d'une réglementation propre. Contrairement à la situation dans d'autres pays tels que le Tchad, la création de ces écoles est vivement encouragée par l'Etat malien qui distribue largement le texte de loi définissant leur statut ainsi qu'un document intitulé « Le guide du promoteur de l'école communautaire » (Martin, 2002 :11). Après avoir été ignorées par l'Etat durant de nombreuses années, les écoles communautaires sont désormais, à juste titre, perçues comme une contribution précieuse à la croissance de la scolarisation.

Au cours des années 90, le taux brut de scolarisation (TBS) croît en effet de manière spectaculaire. Pour le premier cycle primaire (six premières années) il passe de 26,7% en 1990/91 à 61% en 1999/2000 (Ministère de l'éducation, 1999 et UNICEF, 2001). En ce qui concerne le 2<sup>ème</sup> cycle (de la 7<sup>ème</sup> à la 9<sup>ème</sup> année), le TBS passe de 11, 2% à 23, 7% entre 1990/1 et 1999/2000 (ibid). En dépit d'une amélioration certaine de l'accès à la scolarisation au cours des années 90, il est important de relever qu'une grande prudence doit être observée dans l'utilisation de ces données. Il convient de noter premièrement que la façon de calculer le TBS a changé au cours de la décennie : au début des années 90, seules les écoles officielles étaient prises en compte dans les statistiques alors qu'ultérieurement, les medersas et les écoles communautaires seront elles aussi comptabilisées. Deuxièmement, il convient de relever que la faible déconcentration des structures du Ministère de l'éducation ainsi que la pauvreté des mécanismes de collecte de données dans les régions et de remontée de l'information vers les structures centrales où a lieu le traitement statistique, rendent les données peu fiables. Finalement, il faut signaler que, si l'on possède un certain nombre de données sur la population scolarisée, la population scolarisable est, quant à elle largement méconnue en raison de l'absence de recensements réguliers, ce qui rend tout calcul des TBS très approximatifs.

L'accroissement du TBS est marqué par une diversification de l'offre éducative. Selon les données officielles (Ministère de l'éducation, 1999 : 8) le nombre d'écoles privées (qui comprennent les écoles catholiques et laïques et les écoles communautaires) a fortement progressé et a un rythme bien plus élevé que les écoles publiques. Entre 1990/1 et 1997/8, les secteurs publics et privés (sans les medersas) ont créé à peu près le même nombre d'écoles (663 et 654 respectivement) mais le taux d'accroissement des écoles privées (dont le nombre passe de 57 à 711) a été environ 9 fois plus élevé que celui des écoles publiques (dont le nombre passe de 1592 à 2255). Cette progression est encore plus forte si l'on tient compte des medersas qui sont au nombre de 385 en 1991/2 et de 520 en 1997/8. Il est intéressant de relever que la large majorité des écoles privées créées ne couvrent que le premier cycle du primaire (650 écoles sur 711). Au total, l'enseignement privé regroupait 24% des écoles du niveau fondamental.

Selon d'autres sources (Cissé et al, 2000 cité in Martin, 2002), la progression des écoles communautaires et privées laïques du niveau fondamental serait encore plus forte. Entre 1994 et 1998, leur nombre est passé respectivement de 176 à 1428 et de 39 à 187. En 1997-98, 51,1% des écoles appartenaient au secteur public, 31.7% étaient des écoles communautaires et 17.2% d'autres types d'écoles privées. En revanche, en nombre d'élèves, le secteur public domine l'offre éducative en rassemblant 75% des élèves contre 15% pour les écoles privées et 10% pour les écoles communautaires. De plus, il faut relever que de grandes différences existent entre les régions du Mali puisque la majorité des écoles communautaires se trouvent dans les régions de Koulikoro, Sikasso et Ségou. La seule région de Sikasso compterait en effet 875 écoles communautaires<sup>4</sup>.

L'accroissement et la diversification de l'offre et de la demande scolaire qui caractérisent la décennie des années 90 posent de nombreux problèmes d'inégalité en termes d'accès à la scolarisation et de qualité de l'offre éducative qui seront analysés dans le chapitre suivant.

---

<sup>4</sup> Entretien avec le directeur de l'Académie Nationale d'Education de Sikasso, juin 2002.

### **2.3.3. Le changement des politiques éducatives.**

La décennie des années 90 est également marquée par un changement des politiques éducatives nationales et par un retour important du soutien au secteur de l'éducation de la part des bailleurs de fonds et des agences de coopération technique et financière bilatérales et multilatérales. Le mouvement vers la réforme du système éducatif débuta avec la troisième République qui fit de ce secteur une de ses priorités mais il faut attendre l'élaboration du Programme décennal de développement de l'éducation (PRODEC) en 1998 et du Plan d'investissement dans le secteur de l'éducation (PISE) en 2000 pour que les options fondamentales, les axes prioritaires et les objectifs soient définis pour l'ensemble du système éducatif.

L'élaboration du PRODEC et du PISE répond dans une large mesure aux exigences de la « communauté internationale » des agences de coopération qui acceptent de mettre des fonds à disposition de l'éducation à condition que les politiques dans ce secteur soient cohérentes et établies sur le long terme. Le PRODEC, qui existe sous une forme similaire dans plusieurs autres pays africains (Charlier et Pierrard, 2000) marque ainsi l'entrée du Mali dans ce qui pourrait être appelé le nouvel « ordre scolaire mondial » (Lange, 2000 :6) qui s'est progressivement imposé depuis la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous organisée en 1990 à Jomtien (Chabbott, 1998). L'élaboration du Plan décennal de développement de l'éducation marque en tous les cas un tournant décisif dans la participation directe des bailleurs de fond à l'élaboration de la politique éducative du Mali et dans la dépendance financière et technique de ce dernier par rapport à l'aide extérieure.

#### ***Le Programme décennal de développement de l'éducation (PRODEC).***

Le PRODEC définit des options fondamentales qui doivent permettre au système éducatif de contribuer à édifier la société démocratique et pluraliste sur le plan politique que le pays a choisie en 1992 . Parmi ces options figurent la *décentralisation* (pour édifier une société « démocratique », « juste » et « solidaire »), *l'économie libérale* (qui confère un rôle accru au secteur privé), le *développement des ressources humaines* (à travers une éducation fondée sur les valeurs culturelles maliennes mais tournées vers les valeurs universelles ) ainsi que, pour le domaine de l'éducation, la souscription aux *recommandations de la Conférence mondiale sur l'éducation* tenue à Jomtien en 1990. « L'axe référentiel » du PRODEC tient en un slogan « Un village, une école et/ou un CED » - Centre d'éducation pour le développement<sup>5</sup> - et compte onze 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 répondant à des besoins prioritaires et aux coûts maîtrisés.
5. Une utilisation des langues maternelles dans l'enseignement formel concomitamment avec le français.
6. Une politique opérationnelle du livre et du matériel didactique.
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.

---

<sup>5</sup> Les Centres d'Education pour le Développement s'adressent aux enfants et jeunes non scolarisés ou déscolarisés entre 9 et 15 ans. Les CED visent à « donner une formation intellectuelle et civique de base dans divers domaines de l'activités socio-économique et culturelle du village » ainsi que « des connaissances et des aptitudes permettant aux populations d'être productives, innovatrices en matière d'entrepreneuriat et d'amélioration de l'environnement ». L'ouverture d'un CED se fait en partenariat avec le Ministère de l'éducation de base, les ONG et la communauté villageoise (Ministère de l'éducation de base, 1999). L'enseignement dure quatre ans, se fait généralement en partie dans une langue nationale autre que le français et est dispensé par un animateur.

10. Une politique de communication centrée sur le dialogue et la concertation avec tous les partenaires.
11. Une politique de financement du système éducatif soutenue, équilibrée, rationnelle et s'inscrivant dans la décentralisation ».

### ***La priorité accordée à la scolarisation formelle.***

En dépit du large spectre couvert par les axes prioritaires, le PRODEC, comme l'indique la définition de son « axe référentiel » (chapitre III), accorde une nette priorité au développement de l'éducation de base et, en particulier, de la scolarisation formelle :

*L'éducation constitue la priorité des priorités pour la 3<sup>e</sup> République, d'où l'option de la Refondation du système éducatif. La concrétisation de cette option a été traduite dans le Programme Décennal de Développement de l'Éducation (PRODEC) qui vise une scolarisation universelle à travers les écoles fondamentales et les Centres d'Éducation pour le Développement (CED) ». (Ministère de l'éducation, 2000 :7).*

Le PRODEC établit, pour chacun des onze axes prioritaires, un état de lieux, des options fondamentales et des objectifs quantitatifs et qualitatifs fixés pour l'horizon 2008 et/ou 2010. En ce qui concerne l'éducation de base<sup>6</sup>, les objectifs retenus sont, entre autres :

- L'augmentation du TBS à 95% d'ici 2010 et la réduction des disparités entre régions, entre villes et campagnes et entre sexes. Pour les filles, l'objectif est de passer d'un TBS de 34% en 1996 à 70% en 2010.
- La multiplication des infrastructures et des équipements (18 000 salles de classes, 6000 bureaux, 3000 points d'eau, etc.).
- Le recrutement massif d'enseignants «dans une perspective de soutenabilité financière » (Ibid:17) : l'objectif fixé en terme d'accroissement du TBS nécessite le recrutement d'une moyenne de 2450 nouveaux enseignants par année. Le financement et la gestion du personnel enseignant doivent être assurés par les collectivités territoriales, conformément aux objectifs de la décentralisation. La formation des enseignants incombe à l'Etat et le PRODEC fixe les options et les objectifs en la matière.

En ce qui concerne les objectifs qualitatifs, le PRODEC énumère une série de mesures à développer (telles que l'utilisation des langues maternelles, les méthodes pédagogiques actives, l'introduction des activités pratiques, etc.) mais ne fixe aucun objectif précis à atteindre.

### ***Le nouveau schéma institutionnel.***

Le PRODEC définit également des objectifs en terme de transformation institutionnelle du système éducatif, notamment en ce qui concerne le « *partenariat autour de l'école* » (c'est à dire les rôles que devraient jouer l'Etat, les Collectivités territoriales, les Communautés, les APE/comités des gestions, les ONG, les Partenaires Techniques et Financiers, le secteur privé, etc.), la *déconcentration* du Ministère de l'Éducation et la *décentralisation*. Les nouvelles structures devraient notamment permettre une meilleure gestion au niveau local et régional ainsi qu'une formation et un encadrement de proximité des enseignants. Le nouveau schéma institutionnel comprend, entre autres : (1) Les Centres d'animation pédagogiques (CAP) qui sont les instances locales chargées de la formation continue et du suivi des enseignants et des écoles (Le PRODEC

---

<sup>6</sup> L'éducation de base est désormais considérée comme un tout regroupant les sous-systèmes formels – Éducation Préscolaire, Enseignement Fondamental, Éducation Spéciale - et non-formels – Alphabétisation Fonctionnelle, Centres d'Éducation pour le Développement, Centres d'Apprentissages.

prévoit la création de 118 CAP). (2) Les Académies d'Enseignement (AE), qui sont les instances régionales chargées de tous les ordres d'enseignement sauf le supérieur ; elles coordonnent les activités d'éducation et travaillent en collaboration avec les collectivités territoriales nées de la récente décentralisation (La création de 20 AE est prévue). (3) Les Instituts de Formation des Maîtres (IFM) chargés de la formation initiale des maîtres et de la formation continue des conseillers pédagogiques. La réalisation de 21 IFM est prévue (il n'en existait que 3 en 1996).

Dans ce nouveau schéma institutionnel, le rôle des collectivités territoriales nées du récent processus de décentralisation, notamment celui des communes est fortement accru. (Ce point est développé ci-dessous dans le sous-chapitre 3.3. sur la décentralisation).

### ***Le Plan d'investissement sectoriel dans le secteur de l'éducation (PISE).***

Suite au PRODEC de 1998, qui est présenté comme un document de politique nationale fixant les grandes orientations du développement de l'éducation jusqu'à 2008, la Banque Mondiale a piloté, en collaboration avec les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et le gouvernement du Mali, l'élaboration d'un Programme d'investissement dans le secteur de l'éducation (PISE) en 2000 (Banque Mondiale, 2000). Celui-ci se présente comme un document qui définit la stratégie opérationnelle de la première phase du PRODEC qui se développera entre 2000 et 2004<sup>7</sup>. Cette première phase mettra l'accent sur trois axes : (1) l'amélioration de la qualité, (2) l'augmentation de l'accès, et, (3) l'amélioration de la gestion décentralisée. Ces quatre années sont conçues comme « une période test pour aboutir à un consensus sur les réformes concernant l'expansion des écoles communautaires, la décentralisation, le financement des enseignants, l'utilisation des langues nationales au niveau de l'enseignement primaire, la réforme des curriculum et de l'approche pédagogique... », etc. La deuxième phase (2004-2008) devra généraliser les différentes réformes et développer un cadre politique pour élargir la prestation des services aux niveaux secondaire et supérieur. La troisième phase (2008-2010) consolidera les acquis, renforcera les capacités financières et administratives locales et préparera le terrain pour une expansion des enseignements secondaire et supérieur.

Tout comme le PRODEC, le PISE concerne le système d'éducation et de formation dans son entier mais se concentre en premier lieu sur l'éducation de base et, plus particulièrement, sur la scolarisation primaire. Le développement des autres sous-secteurs est laissé pour une étape ultérieure :

*« L'Education primaire est la plus grande priorité ; les stratégies d'investissement à ce niveau sont bien définies et il y a un consensus sur la façon de procéder. Les options pour les deux autres sous-secteurs demandent plus de réflexion, vu les choix restant à faire par rapport à la conception des programmes de formation, est les rôles des secteurs public et privé » (Banque Mondiale, 2000 :20).*

Cette priorité est définie en relation avec le but général du PISE qui est de permettre au Mali d'acquérir, par le biais de l'éducation de base universelle, la capacité de répondre aux exigences du marché économique mondial :

*La capacité future du Mali à répondre aux conditions du marché compétitif sera déterminée, dans une large mesure, par sa capacité à fournir une main d'œuvre saine et qualifiée. (Banque Mondiale, 2000 :7).*

De plus, l'éducation de base est présentée comme le sous-secteur le plus apte à réduire la pauvreté.

---

<sup>7</sup> Dans le PISE, le Plan Décennal débute en 2000 et se termine en 2010.

Pour répondre à cette priorité, le PISE fixe un accroissement du pourcentage du budget national alloué à l'éducation (il devrait passer à 27% en 2004 contre 22,53% en 1996) ainsi qu'une nouvelle répartition du budget par secteur : la part allouée à l'éducation de base devrait passer de 56% en 1998 à 61% en 2004, celle du secondaire devrait rester à 24% et celle du supérieur passer de 19% à 14%. 1% sera consacré à l'enseignement normal.

En dépit de la hausse des fonds qui devraient être alloués à l'éducation de base, le PISE met l'accent sur le manque de ressources pour financer l'expansion du système éducatif et sur les stratégies à adopter afin de faire face à ce problème. Selon le PISE, la mesure la plus rentable est de recruter uniquement des enseignants volontaires et contractuels afin de diminuer la part des salaires dans le budget de fonctionnement qui bloque le financement d'intrants tels que les livres. Ainsi, le gouvernement passera « d'une gestion centralisée du corps enseignant vers une gestion locale » (ibid. :22), ce qui signifie que le recrutement des enseignants sera laissé à la charge des collectivités territoriales. D'autres mesures sont présentées telles que la réduction de la durée de formation des maîtres à un an (au lieu de deux ou trois ans actuellement), l'augmentation de leur temps de travail ou la double vacation ; mesures qui, selon des « études menées au cours de la préparation [...] ne semblent pas affecter la qualité de l'enseignement » (ibid. :24). Pour les secteurs secondaire et supérieur, la perte ou le manque de ressources devrait être compensés notamment par une contribution plus importante des apprenants aux frais d'éducation et par une implication accrue du secteur privé.

Le PISE cherche aussi à mettre en cohérence tous les efforts du gouvernement et des PTF pour atteindre les objectifs éducatifs fixés. Les PTF, depuis l'élaboration du PRODEC, ont choisi de s'acheminer vers une « approche par secteur »<sup>8</sup> qui exige que tous les appuis au secteur éducatif s'inscrivent dans la politique nationale et que les modalités de coopération technique et financière s'éloignent d'une approche de gestion par projet. Jusqu'à ce jour, seules deux agences de coopération bilatérales accordent une contribution directe au budget de l'Etat pour la réalisation du PISE mais de nouvelles modalités de pilotage du programme ont fait leur chemin. A titre d'exemple, le Ministère et les PTF se réunissent régulièrement dans un espace de concertation qui compte plusieurs commissions thématiques (éducation non formelle, éducation des filles, etc.). En 2001, une mission conjointe de représentants du Ministère de l'éducation et des PTF a effectué une évaluation de la mise en œuvre du PISE jusqu'à ce jour, l'idée étant de favoriser la construction d'une vision commune du secteur éducatif et de remplacer les traditionnels exercices d'évaluation menés séparément par chaque PTF.

#### **2.3.4. Conclusion**

La décennie des années 90 est caractérisée par un mouvement sans précédent en faveur de l'éducation, en particulier de la scolarisation primaire. La rupture politique amenée par l'instauration d'un régime démocratique et les nouveaux discours sur les politiques éducatives tenus par la « communauté internationale » depuis la Conférence Mondiale sur l'Education en 1990 coïncident pour faire de l'éducation une des priorités du gouvernement malien et de ses partenaires techniques et financiers et mener ainsi à l'élaboration d'un programme décennal de développement de l'éducation ainsi qu'à un Plan d'investissement pour le secteur de l'éducation.

Le PRODEC et le PISE imposent définitivement la scolarisation primaire universelle comme une exigence incontournable et une condition *sine qua non* du développement économique et social de la nation. Dès lors, les objectifs, fixés en termes quantitatifs, visent avant tout l'augmentation des taux bruts de scolarisation. Le choix ambitieux d'une expansion considérable du système éducatif

---

<sup>8</sup> En anglais « Sector Wide Approach » abrégée par l'acronyme SWAP.



en une décennie laisse augurer d'une amélioration effective de l'accès à la scolarisation. Cependant, beaucoup de questions restent posées quant aux possibilités de développer conjointement la qualité de l'éducation et de contenir le développement des inégalités en terme de chances d'accès à une éducation de qualité. S'il est trop tôt pour porter un regard critique sur la mise en œuvre du PRODEC et du PISE et l'impact des stratégies suivies en terme de réduction et/ou d'accroissement des inégalités, il est possible en revanche de donner un aperçu de ce qu'il est possible ou non de connaître sur les inégalités éducatives actuelles et sur les mécanismes qui influencent leur évolution. Cette discussion est l'objet du prochain chapitre.

### **3. L'évolution des inégalités dans le champ de l'éducation au cours de la décennie des 90.**

#### **3.1. Introduction**

En dépit de l'amélioration considérable de l'accès à l'éducation qui a caractérisé le développement du secteur éducatif au cours des années 90 au Mali, de nombreuses questions restent posées quant à l'évolution des inégalités dans ce secteur. Il s'agit de s'interroger non seulement sur la façon dont a évolué l'égalité des chances d'accéder à la scolarisation mais aussi celle d'y rester jusqu'à l'acquisition d'un minimum éducatif voir jusqu'à l'obtention d'un diplôme permettant de poursuivre sa scolarisation, ainsi que celle d'accéder à une éducation de base de qualité. D'autres questions se posent quant aux phénomènes sociaux et aux mécanismes existant qui contribuent à produire les inégalités en terme d'éducation.

Afin d'explorer ces questionnements, ce chapitre interroge les inégalités dans le secteur de l'éducation en relation avec quatre aspects caractéristiques du développement du système éducatif au cours de la décennie des années 90 : (1) L'accroissement du taux de scolarisation, (2) la diversification de l'offre et de la demande d'éducation, (3) la décentralisation et, (4), les politiques éducatives focalisées sur l'accès. Les questionnements qui guident l'analyse en lien avec chacun de ces aspects sont les suivants :

(1) Que sait-on de la nature et des caractéristiques de l'accroissement du taux de scolarisation ? A qui a-t-il profité ? Comment ont évolué les inégalités entre les différents groupes sociaux, les zones géographiques, les sexes ? etc.

(2) Que signifie la diversification de l'offre et de la demande d'éducation en relation avec les inégalités ? Quelles sont les différences qui caractérisent les types d'éducation en présence ? Qu'est-ce que l'accès à un type d'école plutôt qu'à un autre signifie en terme d'inégalités de chances d'acquérir un minimum éducatif et/ou d'accéder à un diplôme qui permette la poursuite de l'instruction ou l'accès à l'emploi/auto-emploi ?

(3) Qu'est-ce que la décentralisation et la déconcentration des services publics signifient en terme de redéfinition des rôles et des responsabilités des différents acteurs nationaux, régionaux et locaux dans le secteur de l'éducation ? Quels sont les risques liés à cette nouvelle définition en relation à l'évolution des inégalités en éducation ? Comment ces risques sont-ils pris en considération par les politiques éducatives ?

(4) La priorité donnée à l'amélioration quantitative de l'accès dans le cadre du PRODEC a-t-elle une influence sur les inégalités éducatives? Si oui, lesquelles ? Quelles sont les principales stratégies choisies pour poursuivre les objectifs d'expansion du système éducatif? Qu'impliquent ces stratégies en terme d'inégalités éducatives?

Pour chacun de ces questionnements, une analyse sera faite de la façon dont les politiques éducatives prennent en considération et/ou répondent à l'évolution actuelle des inégalités.

### 3.2. L'accroissement du taux de scolarisation et les inégalités éducatives.

#### 3.2.1. Introduction

De manière générale il existe très peu de données qui permettent d'appréhender, au-delà de l'accroissement des taux de scolarisation, l'évolution des inégalités éducatives. Les seules données officielles disponibles concernant les inégalités d'accès sont celles qui sont liées aux différentes régions du Mali ainsi qu'au sexe. En revanche, il n'y a pas de collecte et de traitement de données systématiques au sein du Ministère qui permettent d'appréhender l'évolution différenciée des taux de scolarisation à l'intérieur même d'une région, notamment entre les zones urbaines ou semi-urbaines et les zones rurales. De même, il n'y a que très peu de données et d'analyses qui permettent de saisir l'évolution de l'accès à l'éducation en fonction du niveau socio-économique de la population scolarisable. La dernière enquête ménage date de 1994 et les résultats de la suivante, réalisée en 2000, ne sont pas encore disponibles.

Les données présentées ci-dessous concernent (1) l'évolution du taux brut de scolarisation selon les régions et par niveau d'enseignement entre 1997/98 et 1999/2000, (2) L'évolution du taux brut de scolarisation entre 1990/1 et 1999/2000 selon les sexes et les régions par niveau d'enseignement.

#### 3.2.2. L'évolution du taux brut de scolarisation selon les régions de 1997/98 à 1999/2000:

Les données concernant l'évolution des TBS selon les régions entre 1997/1998 et 1999/2000 montrent que des disparités considérables subsistent entre régions : aux extrémités, pour le TBS du premier cycle primaire (de la première à la 6<sup>ème</sup> année) la région de Kidal affiche un TBS de 32.6% alors que le district de Bamako se situe en dessus de 100%. De plus, la région de Kidal a connu la progression la plus lente du TBS entre 1997 et 2000. Par ailleurs, il convient de relever que deux régions seulement se situent en dessus de la moyenne nationale du TBS qui est de 61% (il s'agit du district de Bamako et de Koulikoro). En ce qui concerne le deuxième cycle (de la 7<sup>ème</sup> à la 9<sup>ème</sup> année), pour l'année 1999/2000, trois régions étaient en dessus de la moyenne nationale du TBS qui était de 23,7% (le district de Bamako, Ségou et Koulikoro). Le plus grand écart de TBS était entre Tombouctou (10,1%) et Bamako (45,1%).

Evolution entre 1991/92 et 1999/2000 des TBS du 1 <sup>er</sup> cycle (en %) selon les régions.		
	1997/98	1999/2000
Kayes	44	59.6
Koulikoro	55.8	69.2
Sikasso	45.9%	53.4
Ségou	42.5%	53.6
Mopti	26.8	45.6
Tombouctou	29.0	47.1
Gao	36.1	52
Kidal	26.7	32.6
Bamako	138.3	108.2
Mali	50	61

Sources : Ministère de l'Education de base, 1999, UNICEF, 2001.

<b>Evolution entre 1991/92 et 1999/2000 des TBS du 2<sup>ème</sup> cycle (en %) selon les régions</b>		
	1997/98	1999/2000
Kayes	9.8	13.9
Koulikoro	17.5	25.8
Sikasso	13.8	19.1
Ségou	14.9	39.5
Mopti	7.6	13.1
Tombouctou	6.6	10.1
Gao	12.3	14.8
Kidal	3.1	13.7
Bamako	67.6	45.1
Mali	17.9	23.7

Source : Ministère de l'éducation de base, 1999, UNICEF, 2001.

Au-delà de l'évolution différenciée du taux de scolarisation par région, il n'existe pas, à notre connaissance, de relevés systématiques de données qui permettent de saisir les différences d'accès en fonction des zones urbaines, semi-urbaines et rurales à l'intérieur d'une région. Or, il existe de grandes différences en terme d'accès qui peuvent être dues à des facteurs tels que l'éloignement des centres urbains ou semi-urbains ou à la présence/absence d'ONG dans certaines régions. De façon générale, les agences de coopération et ONG ont été beaucoup plus présentes au sud qu'au nord du pays où des résultats semblent plus difficiles à obtenir en raison, entre autres, d'une demande des populations qui serait plus faible qu'au sud.

Cependant, des poches de sous-scolarisation semblent exister dans toutes les régions, en raison notamment de l'absence de services publics et d'ONG (certains territoires se trouvant entre les zones d'intervention de différentes ONG ne peuvent bénéficier des services de ces dernières). A titre d'exemple, selon le chercheur malien S.O. Diarra, la région de Ségou compte une zone enclavée entre deux fleuves dans laquelle ne se trouvent que 3 écoles publiques pour plus de 20 villages très distants les uns des autres.<sup>9</sup> Selon le directeur de l'Académie d'Enseignement de Sikasso, il existerait dans la région de Sikasso plus de 11000 villages sans écoles dont certains seraient concentrés dans des zones particulières de la région<sup>10</sup>.

### **3.2.3. L'évolution du taux brut de scolarisation selon les sexes de 1990/1 à 1999/2000 et par régions.**

Les inégalités liées au sexe sont systématiquement relevées par le Ministère de l'éducation et permettent de suivre l'évolution différenciée des taux de scolarisation des filles et des garçons au 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> cycle de l'enseignement fondamental de 1990/1 à 1999/2000. Les données montrent que les écarts entre sexes se sont beaucoup creusés au cours de la décennie et que l'accroissement du taux de scolarisation a donc bien plus profité aux garçons qu'aux filles. Entre 1990/1 et 1999/2000, cet écart passe de 14.5 à 22 points pour le premier cycle et de 6.5 à 13.8 pour le deuxième. Le phénomène est constaté pour le secondaire général et le supérieur. Les données disponibles, qui ne sont pas reportées ci-dessous, montrent que l'écart s'est accentué de manière encore plus forte pour ces niveaux d'enseignement (ils ont passé de 2.4 à 6.2 et de 1.3 à 3.1 points d'écart respectivement).

L'écart entre les taux de scolarisation des filles et des garçons varie beaucoup d'une région à l'autre. Pour le TBS du premier cycle, le district de Bamako affiche le plus faible écart (1,1 point en faveur des garçons) et Koulikoro le plus grand (31,6 points). Il est important de noter que Koulikoro est pourtant la seule région, avec le district de Bamako, à avoir un TBS en dessus de la moyenne

<sup>9</sup> Entretien, juin 2002.

<sup>10</sup> Entretien avec le directeur de l'Académie d'Enseignement de Sikasso, juin 2002.

nationale. Le même phénomène se répète pour le deuxième cycle puisque Koulikoro affiche de nouveau le plus grand écart en défaveur des filles avec un écart de 20,2 points entre filles et garçons. A l'autre extrême, Bamako enregistre, pour le deuxième cycle, un écart en faveur des filles puisque l'écart de 6 points est en leur faveur. Après Bamako, la région avec l'écart le plus faible entre filles et garçons est celle de Tombouctou qui enregistre par ailleurs le TBS le plus faible du pays pour le deuxième cycle.

<b>Evolution des TBS selon le sexe et par niveaux d'enseignement et évolution des écarts en point de TBS entre filles et garçons entre 1990/91 et 1999/2000.</b>				
<b>Année</b>	<b>Filles</b>	<b>Garçons</b>	<b>Total</b>	<b>Ecart (en points de %)</b>
<b>Enseignement fondamental 1<sup>er</sup> cycle</b>				
1990/1	19.5	34.0	21.75	<b>14.5</b>
1995/6	33.4	51.3	42.35	<b>17.9</b>
1999/2000	50.0	72.0	61	<b>22.0</b>
<b>Enseignement fondamental 2<sup>ème</sup> cycle</b>				
1990/1	8	14.5	11.25	<b>6.5</b>
1995/6	9.9	19.3	14.6	<b>9.4</b>
1999/2000	16.8	30.7	23.75	<b>13.8</b>

Source : UNICEF, 2001 (selon données de la Cellule de Planification et de Statistiques du Ministère de l'éducation).

<b>Taux brut de scolarisation par sexe et par région et écart en point de TBS entre filles et garçons pour 1999/2000.</b>								
<b>Régions</b>	<b>Enseignement fondamental 1<sup>er</sup> cycle</b>				<b>Enseignement fond. 2<sup>ème</sup> cycle</b>			
	<b>Filles</b>	<b>Garçons</b>	<b>Total</b>	<b>Ecart</b>	<b>Filles</b>	<b>Garçons</b>	<b>Total</b>	<b>Ecart</b>
Kayes	45,1	74,2	59,6	<b>29,0</b>	7,1	20,7	13,9	<b>13,6</b>
Koulikoro	53,4	85	69,2	<b>31,6</b>	15,7	35,9	25,8	<b>20,2</b>
Sikasso	41,7	65,2	53,4	<b>23,6</b>	11,1	27,1	19,1	<b>16,1</b>
Ségou	42,6	64,7	53,6	<b>22,2</b>	13,3	26,2	39,5	<b>12,9</b>
Mopti	37,1	54,1	45,6	<b>17,0</b>	7,1	19,1	13	<b>12,0</b>
Tombouctou	39,4	54,8	47,1	<b>15,5</b>	4,8	10,7	10,15	<b>5,9</b>
Gao	42,5	61,5	52	<b>19,0</b>	10,5	19,2	14,8	<b>8,7</b>
Kidal	26,5	38,8	32,6	<b>12,3</b>	7,8	19,6	13,7	<b>11,8</b>
Bamako	107,7	108,8	108,2	<b>1,1</b>	87,1	77,1	45,1	<b>-6,0</b>
Mali	50	72,0	61	<b>22,0</b>	16,8	30,7	23,7	<b>13,8</b>

Source : UNICEF, 2001 (selon données de la Cellule de Planification et de Statistiques du Ministère de l'éducation).

### **3.2.4. Conclusion**

Les données disponibles sur les inégalités d'accès à l'éducation donnent des indications sur certaines caractéristiques de leur évolution mais ne permettent pas d'avoir une compréhension fine de ce phénomène. Elles illustrent clairement que, si le TBS a augmenté d'une manière générale au Mali, des différences considérables existent entre les régions. Par ailleurs, elles permettent de constater que les écarts entre filles et garçons ont augmenté pour tous les cycles et qu'ils se sont d'autant plus creusés que le niveau d'éducation considéré est élevé. Les écarts ont plus que doublé pour le deuxième cycle primaire et presque triplé pour le supérieur entre 1990/1 et 1999/2000.

Au-delà de ces données générales sur l'évolution de l'accès par région et par sexe, il manque des données plus fines sur de nombreuses dimensions : (1) Il faudrait pouvoir distinguer les différences de TBS (y compris par sexe) à l'intérieur même des régions. Les différences peuvent être considérables, notamment en fonction de l'éloignement du centre urbain ou semi-urbain (capitale, chef-lieu, etc.). Ceci est d'autant plus vrai pour le deuxième cycle primaire car la plupart des écoles primaires n'offrent que le premier cycle. (2) Il faudrait également avoir des données sur la permanence à l'école jusqu'à l'acquisition de ce qui peut-être considéré comme un minimum éducatif de maîtrise du code de l'écrit (ce seuil est le plus souvent fixé aux quatre premières années du primaire) et jusqu'à l'obtention des différents diplômes, en fonction des régions, des sexes et à l'intérieur des régions.

La collecte de données dans les régions, le transfert et le traitement de ces dernières à Bamako est extrêmement précaire. Dans la plupart des régions, les services déconcentrés n'ont que très peu de ressources humaines et matérielles (moyens de déplacement, instruments de collecte, ordinateurs, etc.) pour collecter des données. A Bamako, la Cellule de Planification et de Statistiques n'a pas publié d'annuaire statistique depuis 1998.

En outre de la faiblesse et du manque de fiabilité des données générales sur l'accès, de nombreuses données plus qualitatives font défaut pour permettre une meilleure compréhension des facteurs qui influent sur l'accès à l'éducation. Les résultats de la dernière enquête ménage devraient fournir des données intéressantes mais celles-ci ne sont pas encore disponibles. La recherche sur la demande éducative s'est bien développée ces dernières années (voir chapitre 2.1. de ce texte), notamment autour de l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD), mais des régions entières du pays, surtout au nord, restent inconnues.

Par ailleurs, il est important de relever que les données disponibles sur les facteurs qui déterminent l'accès à l'éducation ne sont que peu prises en compte par les politiques éducatives. Les politiques éducatives développées depuis les années 90 se centrent surtout sur l'amélioration de l'offre quantitative (construction d'infrastructures, stratégie alternative de recrutement et de formation pour augmenter le nombre d'enseignants, etc.). Les facteurs qui déterminent la demande (par exemple les coûts de l'éducation ou l'adaptation des horaires de l'école aux rythmes du travail productif en zone rurale) ne sont, quant à eux, pas pris en compte.

## **3.3. La diversification de l'offre et de la demande d'éducation**

### **3.3.1. Introduction**

Comme nous l'avons déjà relevé dans le chapitre précédent, la décennie des années 90 a été marquée par un fort accroissement de la diversification de l'offre et de la demande d'éducation. Bien que les données disponibles divergent quant au nombre exact d'écoles communautaires, de medersas et d'écoles privées catholiques et laïques, il n'en reste pas moins sûr que leur progression

a été spectaculaire au cours de années 90 et qu'elles apportent une contribution considérable à la scolarisation, en particulier dans les régions de Sikasso, Ségou et Koulikoro. Bon nombre d'acteurs considèrent l'éclosion des écoles prises en charge par les communautés comme une manifestation ou une conséquence positive de l'intégration du Mali dans l'économie mondialisée. A titre d'exemple, le représentant résident du *Fonds Monétaire International*<sup>11</sup> au Mali et le conseiller allemand de la *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)*<sup>12</sup> auprès du Ministère de l'économie et des finances malien considèrent que les écoles créées dans les zones cotonnières du Mali sont des preuves que la production tournée vers l'exportation et les échanges commerciaux peuvent pallier aux lacunes de l'Etat qui s'est montré jusque-là incapable d'assurer des progrès tangibles en matière de scolarisation.

S'il est incontestable que la production de coton et l'insertion dans une économie monétarisée ont permis aux paysans, du moins pendant les « bonnes années », d'investir une partie de leurs bénéfices dans les services sociaux tels que la santé et l'éducation (ce qui a semble-t-il toujours été privilégié par les producteurs de coton au détriment d'un réinvestissement dans les activités de production), il n'en reste pas moins que les écoles communautaires créées dans ces circonstances suscitent de nombreuses questions : Quelle est la pérennité de ces écoles et de quelle façon dépendent-elles des revenus tirés de la production de coton ? Quelle est la qualité de l'instruction qui y est proposée ? Par rapport aux écoles publiques, quelles sont les chances offertes aux élèves d'acquérir un « minimum éducatif » et de poursuivre leur scolarisation au niveau du deuxième cycle du fondamental et du secondaire ? Quelles sont les charges assumées par les communautés villageoises pour assurer le fonctionnement des écoles communautaires ?

### ***3.3.2. Le développement des écoles communautaires dans la région de Sikasso.***

Afin d'explorer ces questions, nous nous attacherons à l'exemple de la région de Sikasso qui a connu un développement très important des écoles communautaires. Selon Diarra (1999), ce mouvement a été initié par l'ONG américaine Save the Children qui a commencé à travailler dans la région à la fin des années 80 et qui s'est aperçue que l'analphabétisme de la grande majorité de la population constituait un obstacle primordial au succès d'activités destinées à favoriser le développement de domaines tels que l'agriculture ou la santé. A l'origine, ces écoles n'étaient pas conçues comme un équivalent des écoles formelles du secteur public mais ne visaient qu'à offrir un « minimum éducatif » et à permettre l'acquisition de connaissances pertinentes et utiles pour le milieu spécifique des apprenants. Le cursus durait alors 4 ans et les enseignants, qui étaient recrutés au sein même des communautés villageoises, étaient le plus souvent des néo-alphabètes et n'avaient eu que peu ou pas d'accès à l'école formelle. Save the Children leur assurait une formation pédagogique continue. Au fur et à mesure du développement de ces écoles, des passerelles ont été créées avec le système formel d'éducation primaire, notamment par le biais de l'allongement du cursus à six ans ce qui devait assurer la possibilité de poursuivre la scolarisation dans le deuxième cycle de la scolarisation fondamentale du système formel.

Le développement du nombre d'écoles communautaire a été spectaculaire : la première école a été créée en 1992 et en 2001 on en comptait 782 opérationnelles (Save the Children USA, 1999). Selon le directeur de l'Académie d'Enseignement de Sikasso, il existe un total de 875 écoles communautaires dans la région, certaines d'entre elles n'étant pas directement rattachées à Save the Children mais à d'autres organisations<sup>13</sup>. La plus grande partie de ces écoles a été créée entre 1992/93 et 1998/99 (entre 115 et 226 écoles ont été créées annuellement pendant cette période). En 1999 et 2000, le rythme d'accroissement a fortement ralenti puisque seules 11 et 7 nouvelles écoles

<sup>11</sup> Entretien avec le représentant résident du Fonds Monétaire International (FMI), juin 2002.

<sup>12</sup> Entretien avec le conseiller de la Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) auprès du Ministre de l'économie et des finances, juin 2002.

<sup>13</sup> Entretien avec le directeur de l'Académie d'Enseignement de Sikasso, juin 2002.

ont respectivement été créés ces deux années (ibid.). Les écoles communautaires ont donc largement contribué à l'amélioration de l'accès à l'éducation. Si l'on additionne leur nombre aux écoles privées catholiques et laïques et aux medersas, les écoles publiques se retrouvent minoritaires dans cette région. A titre d'exemple, le territoire qui dépend du Centre d'Animation Pédagogique (CAP) de Sikasso I<sup>14</sup> compte 76 écoles communautaires (dont 16 seulement ne sont pas rattachées à Save the Children), 9 écoles privées, 32 medersas et 109 écoles publiques (contre un total de 117 écoles « non publiques »).

Selon les données du Ministère de l'éducation<sup>15</sup>, la qualité de ces différentes écoles est très variable si l'on se réfère aux taux de réussite à l'examen qui sanctionne les six premières années de la scolarité primaire. En 2001, 76.92% des élèves du privé ont réussi l'examen contre 66.91% des élèves des écoles publiques et seulement 29.15% des élèves des écoles communautaires. Ces derniers se trouvent donc largement en dessous du taux moyen de réussite qui se situe à 60.5%. Les différences entre les écoles sont encore accentuées par le fait que le taux de participation (le pourcentage d'élèves de sixième année qui se présente aux examens) est beaucoup plus faible dans les classes des écoles communautaires (87.84%) que dans celles du privé (96.48%) ou, dans une moindre mesure, celles du public (92.6%).

Les données de Save the Children mentionnent des taux de réussite encore plus faibles de la 6<sup>ème</sup> année scolaire avec une moyenne de seulement 20% de réussite. De plus, sur le total des élèves qui commencent leur scolarité, seuls 54% parviennent en 6<sup>ème</sup>. Ceci signifie que, sur 100 élèves qui débutent leur scolarité dans une école communautaire, un peu plus de 10 parviennent à passer leur examen de fin de sixième année. Le nombre d'élèves qui poursuit sa scolarité au-delà et intègre une classe du 2<sup>ème</sup> cycle de l'enseignement fondamental dans le système formel ne semble pas être connu. Il n'a pu être communiqué ni par les représentants du Ministère de l'éducation ni par ceux de Save the Children.

Le taux de réussite d'élèves venant d'une école non formelle avec son propre programme et certaines différences en terme d'approches pédagogiques, à un examen conçu par et pour le système formel n'est, certes, pas un très bon indicateur. Cependant, le débat sur la faiblesse des écoles communautaires ne peut être évité et il convient d'en relever certains facteurs.

Premièrement, les enseignants ont des niveaux très bas de qualification. Selon les données de Save the Children (2001), 56% des enseignants ont fréquenté le 2<sup>ème</sup> cycle de l'enseignement fondamental mais 12% d'entre eux seulement ont obtenu le DEF (Diplôme d'Etudes Fondamentales) à la fin des neuf premières années d'école primaire. Un peu plus de la moitié des enseignants (53%) a obtenu le diplôme de fin de 1<sup>er</sup> cycle de l'enseignement fondamental et 29% n'a aucun diplôme. Aux « extrémités » des niveaux de formation, se trouvent des enseignants qui ne sont jamais allés à l'école (11.9%) et un tout petit pourcentage qui a obtenu le Baccalauréat (1%).

En sus de leur bas niveau de formation, les enseignants sont très instables et restent peu de temps au service de l'enseignement dans les écoles communautaires. A titre d'exemple, sur les 696 enseignants qui ont commencé à travailler en 1997, seuls 229 sont encore actifs actuellement. 28.5% des enseignants qui abandonnent leur travail le font car il se sentent incapables d'enseigner (Save the Children, 2001). Cette instabilité rend bien sûr la constitution progressive d'un corps enseignant mieux formé très difficile et rend inutiles les efforts de formation continue. Par ailleurs, les enseignants des écoles communautaires ont beaucoup de peine à suivre les formations continues dispensées par le Ministère de l'éducation et auxquelles ils sont invités à participer.

---

<sup>14</sup> La zone à laquelle appartient la ville de Sikasso est sous la responsabilité de deux CAP (Sikasso I et II).

<sup>15</sup> Communiquées oralement lors d'un entretien avec le directeur du CAP en juin 2002.

Les écoles communautaires ne parviennent pas à recruter et à payer des enseignants qui ont des niveaux de formation plus élevés que ceux évoqués ci-dessus. En effet, pour les enseignants formés, travailler pour une école communautaire constitue l'ultime choix en raison du bas salaire, du manque de sécurité et du risque de ne pas être payé ou du moins de ne pas l'être à temps. En 1999-2000, seuls 52% des écoles communautaires sont parvenues à verser à temps le salaire à leur(s) enseignant(s) et 22% ne sont pas parvenues à payer entièrement la somme qui leur était due. De plus, les écoles communautaires ne parviennent le plus souvent pas à recruter un nombre suffisant d'enseignants pour garantir le fonctionnement normal de leur école. Dans de nombreux villages, le manque de ressources, le nombre trop élevé d'enfants et/ou l'incapacité du maître à gérer des classes multigrades ne permet de procéder qu'à des recrutements bi voir triennaux. Ceci compromet, entre autres, la chance des élèves qui débutent leur scolarité avec plusieurs années de retard, de terminer ne serait-ce que le premier cycle de l'enseignement fondamental.

Bien qu'il soit difficile d'obtenir des données précises sur la question, selon de nombreux acteurs<sup>16</sup>, la crise du coton a mis beaucoup d'écoles communautaires en difficulté. Les associations villageoises (qui financent les écoles communautaires dans 22% des cas) et/ou les parents d'élèves (qui assument les écoles dans 55%) se sont retrouvés dans l'incapacité de générer les ressources pour assumer leur part des frais inhérents au fonctionnement des écoles (dans 97.91% des cas, les villageois assument au minimum 30% des frais récurrents de l'école). Certaines écoles ont dû fermer leurs portes alors que dans d'autres cas, le manque de ressources n'a pas permis de faire face à tous les besoins éducatifs (l'école n'a pas pu ouvrir de nouvelles classes pour accueillir les enfants en âge d'être scolarisés, etc.).

### **3.3.3. Conclusion**

L'émergence des écoles communautaires correspond sans conteste à un mouvement qui reflète la hausse de la demande d'éducation de la part des populations de certaines régions du Mali ainsi que les nouvelles politiques éducatives nationales qui ont su encourager cette demande en lui donnant un espace légitime d'expression et une reconnaissance officielle. D'autre part, les écoles communautaires, de même que les écoles privées laïques et religieuses, ont fortement contribué, dans certaines régions, à la hausse de l'accès à la scolarisation.

Dans la région cotonnière de Sikasso, le développement des écoles communautaires a été si spectaculaire qu'il est fréquemment présenté comme une preuve des bénéfices de l'intégration du Mali dans l'économie globalisée. En effet, c'est grâce à la culture d'exportation du coton que les producteurs ont accès à l'économie monétarisée et qu'il peuvent investir leurs bénéfices dans le développement des services sociaux tels que l'éducation et la santé. Cet argument est utilisé couramment pour soutenir l'idée que l'intégration dans l'économie globalisée permet aux communautés de s'auto-organiser et de palier aux déficiences d'un Etat incapable de fournir des services sociaux de base à la population.

Cette argumentation oublie le plus souvent de souligner le fait que les écoles communautaires n'ont pu émerger et fonctionner que grâce à un fort soutien d'ONG nationales et internationales qui se sont substituées à l'Etat, plus ou moins généreusement selon les cas, notamment en ce qui concerne l'aide au financement des infrastructures, la formation et le suivi pédagogique des enseignants, les fournitures scolaires, etc. Ces écoles sont donc fortement dépendantes de financements extérieurs et leur existence est par-là même précaire. Par ailleurs, les graves déficiences des écoles communautaires dues en particulier à l'instabilité des revenus tirés du coton et des autres productions ainsi qu'au bas niveau de formation de leurs maîtres, sont souvent passées sous silence.

---

<sup>16</sup> Entretiens avec le directeur du CAP de Sikasso II, le directeur de l'Académie d'Enseignement, le maire de la commune de Fama, le représentant de Save the Children, les représentants de l'AOPP, le chercheur S.O. Diarra.



Or, une analyse des données disponibles sur la région de Sikasso, montre sans conteste que les écoles communautaires ne peuvent faire face qu'à une partie des besoins éducatifs des communautés et qu'elles sont le plus souvent désavantagées par rapport aux écoles publiques ou aux écoles privées des zones urbaines. Elles souffrent notamment du faible niveau de qualification de leurs enseignants et de leur incapacité à engager suffisamment de personnel pour ouvrir régulièrement le nombre de classe nécessaire. Par ailleurs, les élèves des écoles communautaires, qui montrent clairement un niveau d'apprentissage et de réussite aux examens beaucoup plus faible que celui des écoles publiques et privées, n'ont que très peu de chances de poursuivre leur scolarisation au-delà du premier cycle de l'école primaire. Ces désavantages ont d'ailleurs conduit de nombreuses communautés à entamer des démarches administratives auprès des services déconcentrés du Ministère de l'éducation pour faire passer leur école du statut «communautaire» au statut «communal» et assurer ainsi la mise à disposition, par les services déconcentrés du Ministère, d'un enseignant formé.

D'une manière générale, il existe peu de données qui permettent d'avoir une bonne compréhension des différents types d'écoles au Mali et des inégalités engendrées par ces différences en terme de chances d'acquiescer un « minimum éducatif », de suivre une scolarité complète et d'obtenir un diplôme. Le Ministère collecte certaines données sur les écoles publiques, privées et communautaires (leur nombre, le taux de réussite des élèves aux examens officiels, etc.) mais celles-ci, de l'avis même de représentants du Ministère, sont peu fiables et leur disponibilité varie beaucoup d'une région à l'autre. S'il existe des données relativement bonnes dans la région de Sikasso, ceci est en grande partie dû à la présence de quelques grandes ONG internationales qui systématisent des données concernant leur zone d'intervention.

La faiblesse des écoles communautaires est reconnue dans le discours officiel des politiques éducatives de l'Etat et, dans le cadre de la décentralisation et de sa stratégie de lutte contre la pauvreté, des mesures qui devraient améliorer les conditions de ces écoles ont été prises. Des subventions ont été allouées à certaines communautés pour les aider à prendre en charge le salaire de leur(s) enseignant(s)<sup>17</sup> et dans le cadre de la décentralisation, il est prévu que les services déconcentrés de l'Etat prennent en charge la fonction stratégique de formation et de suivi pédagogique des maîtres communautaires. Cette politique n'est cependant pas mise en place à ce jour car le nouveau schéma institutionnel né de la décentralisation n'est pas opérationnel. Ce point est développé dans le sous-chapitre suivant.

### **3.4. La décentralisation**

#### **3.4.1. Introduction**

La «refondation » du système éducatif malien s'inscrit pleinement dans la politique nationale de décentralisation. A ce titre, la décentralisation dans le secteur de l'éducation, semble comme dans d'autres domaines, faire l'objet d'un consensus soutenu par des arguments de nature fort diverse, relevant tour à tour d'une approche néo-libérale de l'Etat ou d'un projet plus « radical » d'autonomisation des populations « à la base » (Charlier et Pierrard, 2000).

---

<sup>17</sup> En 2002, 1400 enseignants communautaires sur un total de 5000 environ, ont reçu des subventions.

Les politiques éducatives arrêtées dans le Programme décennal de développement de l'éducation (PRODEC) et dans le Plan d'investissement dans le secteur de l'éducation (PISE) accordent une place centrale à la décentralisation et à la déconcentration du système éducatif. Une nouvelle répartition des rôles entre l'Etat et les autres acteurs est ainsi redéfinie dans une philosophie de « partenariat » et un nouveau «schéma institutionnel » est élaboré afin de permettre au secteur public de remplir sa nouvelle mission. Celui-ci doit avant tout maintenir ses fonctions stratégiques et pédagogiques de définition des curricula, d'élaboration du matériel pédagogique, de formation et suivi des enseignants et de contrôle de la qualité de l'éducation. Plutôt qu'une mission de contrôle et d'inspection, il devrait d'une manière générale assumer d'avantage des fonctions de soutien et de conseil aux enseignants et aux collectivités territoriales nées de la décentralisation.

Ces dernières sont quant à elles chargées d'assumer, au moins en partie, la construction et l'entretien des infrastructures, la mobilisation des ressources de la collectivité autour de l'école, le recrutement et le salaire des enseignants, l'organisation logistique des examens, etc. Elles devraient en outre non seulement être partie prenante dans la gestion des affaires scolaires mais également dans la définition des curricula (notamment les objectifs, contenus et modalités des processus éducatifs).

Bien qu'il soit trop tôt pour pouvoir évaluer la mise en œuvre du processus de décentralisation éducative, certaines questions essentielles se posent d'ores et déjà en lien avec les inégalités dans ce secteur : Est-ce que les collectivités territoriales sont capables d'assumer leurs nouvelles responsabilités ? Quelles sont les différences entre les collectivités en terme de préparation et de capacité à assumer ces nouvelles responsabilités ? Est-ce que l'Etat, notamment les services déconcentrés du ministère de l'éducation, est à même de remplir ses nouvelles fonctions ? Comment répond-il aux différences de niveaux de préparation des collectivités pour assumer leurs nouvelles tâches ?

### ***3.4.2. La décentralisation de l'éducation.***

Selon la Lettre de Politique Educative de 2000 du Secrétariat Général du Ministère de l'éducation, «le Programme Décennal de Développement de l'Education s'inscrit dans la politique de décentralisation de la troisième République, ce qui requiert :

- la déconcentration des activités éducatives ;
- la décentralisation de l'éducation à travers la responsabilisation des collectivités à la base et le transfert des compétences et des moyens ;
- la redéfinition et la reconnaissance de la complémentarité des rôles des différents partenaires ».

La décentralisation et la déconcentration de l'éducation occupent également une place centrale dans le PISE qui constitue le plan opérationnel du PRODEC. Elles constituent en effet une de ses trois finalités avec l'amélioration de la qualité et de l'accès à l'éducation.

Une des idées centrales de la décentralisation est la construction d'un « partenariat » autour de l'éducation censé réaliser l'option « pour une école démocratique dans un contexte décentralisé » (Ministère de l'éducation, 2000 :5) choisie par le Mali. Les collectivités territoriales sont invitées à être parties prenantes de la question éducative. Cela signifie, selon le PRODEC (ibid :6)

*« que les communautés s'approprient l'école, que l'école est conforme à leurs aspirations, que l'école répond à leurs besoins vitaux de développement, que l'école fait partie de leur vie de tous les jours et est intégrée à l'environnement socioculturel. (...) Il est essentiel que [les communautés]*

*soient systématiquement associées, consultées dans les actions et les prises de décision concernant l'école (infrastructures, recrutement, contenus des enseignements, gestion matérielle et financière) ».*

Les nouvelles collectivités territoriales nées de la décentralisation sont appelées à participer à la gestion de différents niveaux d'éducation. Les communes sont chargées du premier cycle de l'enseignement fondamental et les cercles du deuxième cycle. Ce niveau d'enseignement constitue un enjeu considérable dans la mesure où il comprend le plus grand nombre d'élèves et d'enseignants et où il constitue le plus « petit » niveau de décentralisation. L'enseignement secondaire est quant à lui à la charge des régions et le supérieur est géré à un niveau national.

De façon générale, le « partenariat » entre l'Etat et les collectivités territoriales attribue au premier des fonctions stratégiques qui sont surtout liées à la définition et la mise en œuvre des curricula au sens large (définition des objectifs et contenus d'enseignement, du matériel pédagogique, de la formation et du suivi des enseignants, contrôle de la qualité de l'éducation, etc.). Les collectivités sont quant à elle chargées d'assumer une partie de la gestion des affaires scolaires dont la construction et le maintien des infrastructures, la mobilisation des ressources, ainsi que le recrutement et le salaire des enseignants.

Le processus de décentralisation prévoit le transfert progressif de ressources et de compétences de l'Etat central aux collectivités territoriales d'une part et aux services déconcentrés du Ministère de l'éducation de l'autre. Ceci devrait s'effectuer selon les principes de (1) concomitance - les deux types de transfert doivent s'opérer conjointement - et de, (2), progressivité - les compétences doivent être déléguées en fonction des capacités de gestion effectives des collectivités territoriales.

Le plus souvent, le transfert de compétences et de ressources ne se fait pas concomitamment. A titre d'exemple, l'Etat central doit progressivement déléguer aux collectivités le recrutement et le salaire des enseignants. Ce processus n'est en ce moment que partiellement accompli puisque les collectivités sont responsables du recrutement des enseignants (les trouver, signer avec eux des contrats de travail) mais l'Etat central continue à les rétribuer directement par le biais des services déconcentrés du Ministère de l'éducation. Le transfert de ressources n'a, dans ce cas pas suivi celui des compétences.

### **3.4.3. Le nouveau schéma institutionnel du Ministère de l'éducation.**

De même, les services éducatifs étatiques doivent être déconcentrés afin d'être plus proches des collectivités territoriales et de leur offrir des services de conseil et d'appui dans la gestion des affaires éducatives. Le nouveau schéma institutionnel prévoit notamment la création d'une quinzaine d'Académies d'Enseignement<sup>18</sup> (AE) et de 75 Centres d'Animation Pédagogique<sup>19</sup> (CAP) pour remplacer les anciennes structures plus modestes telles que l'Inspection d'Enseignement Fondamental et la Direction Régionale de l'Education. En ce sens, la création de ces structures correspond à un déploiement ambitieux des structures étatiques sur le territoire national.

---

<sup>18</sup> Les AE doivent coordonner les activités des services de l'éducation en collaboration avec les collectivités territoriales, apporter les appuis techniques nécessaires aux différents acteurs (structures déconcentrées, collectivités territoriales, communautés, promoteurs privés, etc.), superviser et contrôler les établissements d'enseignement secondaire et supérieur. Elles doivent mettre en œuvre la politique nationale d'éducation, d'enseignement et de recherche, de planification, d'évaluation et de statistique scolaires, de curricula, formation, gestion administrative et financière, valorisation des langues nationales et adaptation de l'enseignement aux réalités locales. (Ministère de l'Education, 2000b :9).

<sup>19</sup> Les CAP sont chargés de la formation continue des conseillers pédagogiques, maîtres et directeurs d'école, de l'encadrement des élèves-maîtres, de l'évaluation des maîtres, de la mobilisation des populations autour des objectifs de scolarisation, de l'organisation des examens scolaires, de veiller au respect de la carte éducative et à l'élaboration des plans de développement du cercle. (ibid.).

Au niveau central, une Cellule d'appui à la décentralisation/déconcentration de l'éducation a été créée auprès du Ministère de l'éducation. Elle est chargée notamment de «mettre en place un processus de décentralisation du système éducatif devant aboutir au transfert des compétences et des moyens du Ministère aux collectivités territoriales et aux communautés» (Secrétariat Général du Gouvernement, 2001). Pour la phase 1 du PISE (2001-2004), la Cellule doit en particulier veiller «à la traduction des objectifs globaux d'amélioration de la qualité de l'enseignement et d'augmentation de l'accès à l'éducation en plans d'action aux niveaux régional et sub-régional (indicateurs de performance, calendriers, personnel nécessaire, coûts et questions liées à la gestion)». (ibid.).

#### **3.4.4. La décentralisation et les inégalités en éducation.**

La façon dont la décentralisation se mettra en place et dont les collectivités territoriales et les services étatiques seront à même de jouer leurs nouveaux rôles est d'une importance capitale en terme d'évolution des inégalités éducatives. Si le début trop récent de la mise en œuvre de la décentralisation ne permet pas d'établir un premier bilan, certains aspects de la problématique peuvent être mis en évidence et interrogés.

##### *La capacité des collectivités territoriales à prendre en charge leur rôle dans l'éducation.*

Les collectivités territoriales, en particulier les communes ont un rôle primordial à jouer non seulement dans le secteur de l'éducation, mais également dans ceux de la santé et de l'approvisionnement en eau potable. Les responsabilités considérables qui pèsent sur les communes dans ces domaines ont été décidées par décret ministériel et n'ont pas fait l'objet d'un débat national. En outre, le niveau de préparation des communes pour assumer leurs nouvelles tâches n' a pas été évalué préalablement à la définition et au lancement de la mise en œuvre du processus de décentralisation. En termes de ressources humaines et financières, les communes se trouvent dans des situations fort variables pour assumer leur rôle dans le domaine de l'enseignement fondamental. Certaines d'entre elles ont davantage de ressources naturelles, de moyens de production et/ou une meilleure intégration dans des filières de commercialisation. Certaines communes peuvent également avoir des avantages en matière de ressources humaines lorsqu'elles comptent plus de gens formés et capables de prendre part à la gestion des affaires scolaires dans le domaine des infrastructures ou du recrutement des enseignants, ainsi que dans les relations avec les structures déconcentrées du Ministère de l'éducation (par exemple lorsqu'il s'agit de solliciter l'appui de ces structures).

Dans le domaine de l'éducation, certaines collectivités territoriales sont avantagées dans la mesure où elles ont une plus longue « tradition de scolarisation » de leur population. Ces différences peuvent se marquer non seulement entre cercles ou régions mais à l'intérieur même d'une commune. Par exemple, certains villages de plus grande importance (où sont actuellement souvent situées les nouvelles mairies) peuvent avoir bénéficié de la présence d'une école depuis la période coloniale. Selon plusieurs interlocuteurs maliens<sup>20</sup>, l'école peut par ailleurs être l'otage d'enjeux politiques au sein des collectivités territoriales et désavantager considérablement certains villages ou communes (qui ne parviennent pas, pour des raisons politiques, à obtenir, par exemple, des fonds et/ou des enseignants pour leurs écoles).

Les données sur la capacité des collectivités territoriales à assumer leur rôle dans le secteur éducatif, sont quasiment inexistantes. Elles ont fait l'objet de quelques études avant le lancement du PRODEC mais celles-ci n'ont, selon plusieurs interlocuteurs des

---

<sup>20</sup> Entretien avec cinq membres de l'AOPP (Association des organisations paysannes de producteurs du Mali), juin 2002 et avec le directeur de la Cellule d'appui à la décentralisation et à la déconcentration auprès du Ministère de l'éducation, juin 2002.

milieux maliens de la recherche et de la coopération au développement, bénéficié d'aucune visibilité et/ou n'ont pas été rendues publiques. Actuellement, des programmes de plusieurs agences de coopération bilatérales et multilatérales se concentrent sur le « renforcement des compétences » des acteurs locaux pour prendre en charge les tâches que leur assigne la décentralisation. Il convient cependant de relever que ces initiatives se mettent en place postérieurement à la définition du processus de décentralisation et que les bilans de compétences des collectivités territoriales pour assumer leurs rôles dans les secteurs sociaux n'ont pas informé, en amont, l'élaboration des politiques de décentralisation. Ce fait constitue l'une des sources importantes des critiques adressées à la décentralisation en éducation en cours dans de nombreux pays (Lange, 2000). Cette dernière répondrait bien plus à une volonté de réaliser l'expansion de la couverture éducative tout en limitant les dépenses publiques dans un contexte d'austérité budgétaire, qu'à une stratégie réelle de renforcement de l'autonomie et du pouvoir des populations locales.

*La capacité des services déconcentrés du Ministère de l'éducation à assumer leurs nouvelles fonctions.*

La déconcentration du Ministère de l'éducation s'accompagne d'un changement de discours sur le rôle de l'Etat et du service public. Les services déconcentrés sont en effet appelés à passer d'une fonction avant tout d'administration et de contrôle à un rôle pédagogique renforcé et une stratégie « d'appui technique » et de conseil aux différents acteurs engagés dans les processus éducatifs, notamment les collectivités territoriales. Les services déconcentrés ont globalement pour mission de mettre en œuvre la politique nationale d'éducation tout en adaptant l'enseignement aux réalités locales (Ministère de l'Education, 2000b). Ils se doivent de fournir leurs services (notamment en matière de formation et de suivi des enseignants) non seulement aux écoles communales mais également aux écoles communautaires afin de contribuer à l'amélioration de la qualité de ces dernières. Les structures déconcentrées de l'Etat devraient ainsi être plus proches des communautés et devraient leur offrir des services adaptés à leurs besoins.

Face à cette nouvelle philosophie du rôle des structures du Ministère, les questions essentielles qui se posent en terme d'égalité face à l'éducation sont les suivantes :

- Est-ce que les nouvelles structures déconcentrées auront les ressources humaines et financières pour jouer leur rôle d'appui aux collectivités territoriales en termes de pédagogie et de gestion ?
- Comment passer d'une philosophie du contrôle à une philosophie du conseil ?
- Est-ce que les structures déconcentrées auront les moyens d'offrir des services adéquats (par exemple de suivi pédagogique) à toutes les collectivités territoriales qui se trouvent sous leur responsabilité ?

S'il est trop tôt pour faire un bilan du fonctionnement de la déconcentration, les points suivants peuvent néanmoins être relevés concernant la région de Sikasso. Pour le moment, la déconcentration des compétences n'a pas été suivie de celle des ressources. Les services déconcentrés n'ont pas les ressources matérielles, financières et humaines pour assurer leur nouveau rôle. A titre d'exemple, le suivi pédagogique et la formation continue des enseignants ne peut être assurée faute de moyens de déplacement dans la région. Or, ces activités constituent la pierre angulaire de la stratégie d'amélioration des compétences pédagogiques des enseignants contractuels qui ont une formation initiale très courte. Les communautés qui ont des enseignants faiblement formés n'ont donc pas beaucoup de chances de voir leur situation s'améliorer. Dans cette perspective, les

stratégies d'appuis ciblés en fonction des besoins pour permettre aux communes de prendre en charge l'enseignement fondamental paraît difficile à mettre en œuvre.

Par ailleurs, il convient de relever qu'il n'existe pas de stratégie pour évaluer les compétences et les besoins en formation du personnel des services déconcentrés du Ministère. Une des préoccupations, exprimées par de nombreux interlocuteurs maliens, est que la déconcentration n'amène qu'une reproduction à grande échelle des « mauvaises pratiques » et de la gestion excessivement bureaucratique de la structure centrale du Ministère. Dans ce cas, il serait difficile de favoriser une gestion plus souple des affaires éducatives au niveau local et de permettre l'accès des collectivités territoriales aux services déconcentrés de l'Etat.

Dans le cadre de la définition et de la mise en œuvre de la décentralisation, les inégalités en matière éducative (et, plus généralement, sociales) ne font pas l'objet d'une attention prioritaire de la part de l'Etat. Pour la Cellule d'appui à la décentralisation et à la déconcentration de l'éducation (créée auprès du ministère de l'éducation en 2001), il existe incontestablement des inégalités entre les communes et au sein de celles-ci mais prendre ce problème en considération est pour le moment hors de portée du ministère de l'éducation et des autres acteurs engagés dans la décentralisation. L'attention est actuellement focalisée sur la mise en place des nouvelles structures et la création des conditions pour que le plus grand nombre d'enfants puissent accéder à l'enseignement fondamental. Les inégalités devraient devenir l'objet de recherches plus systématiques « en cours de route », lorsqu'un travail plus approfondi pourra être engagé avec les communes qui sont en difficulté pour assurer le fonctionnement de l'enseignement fondamental.<sup>21</sup>

### *3.4.5. Conclusion*

Le processus de décentralisation décidé « par le haut » et par décret ministériel n'accorde pas d'attention prioritaire aux inégalités entre les différentes collectivités territoriales face à la prise en charge d'une partie importante de l'éducation primaire et secondaire. En dépit de l'enjeu considérable de ce processus, aucune recherche d'ampleur n'a été réalisée sur le niveau de préparation des communes pour assumer une partie de la gestion et du financement de l'enseignement fondamental. Les différences entre communes (ou cercles et régions) en termes de ressources humaines (présence de personnes capables de gérer les « affaires scolaires »), de richesse (accès aux ressources naturelles, à la commercialisation de la production, etc.), de capacité à mobiliser des ressources pour l'éducation (capacité à lever des impôts) ou d'expérience scolaire préalable (présence de longue date d'une école dans le village/la commune) sont inconnues. De même, il n'existe pas de stratégie d'évaluation des compétences et des besoins en formation du personnel des services déconcentrés du Ministère de l'éducation pour remplir les nouvelles tâches qui leur sont assignées, en particulier celles de venir en appui aux collectivités territoriales dans la gestion de l'éducation.

La problématique des inégalités entre collectivités territoriales est donc, pour le moment, invisible dans le processus de décentralisation et de déconcentration de l'éducation. Alors que toute l'attention est focalisée sur la mise en place du nouveau « schéma

---

<sup>21</sup> Entretien avec le directeur de la Cellule d'appui à la déconcentration et à la décentralisation auprès du Ministère de l'éducation, juin 2002.

institutionnel » du Ministère et que le processus de décentralisation connaît de nombreux blocages (notamment le transfert des ressources financières aux collectivités territoriales et services éducatifs déconcentrés), les inégalités apparaissent comme un moindre mal dont on s'occupera ultérieurement.

Les mesures qui ont été prises dans le cadre de la réduction des inégalités sont minimales et se situent dans le cadre « assistantiel » des stratégies de lutte contre la pauvreté. Le gouvernement a en effet pris quelques mesures pour améliorer la condition des communautés les plus désavantagées qui ne bénéficient que des écoles communautaires pour scolariser leurs enfants. Le gouvernement a d'une part débloqué des fonds dans le cadre de l'initiative « PPTTE » (Pays pauvres très endettés) pour allouer des subventions à 1400 des 5000 maîtres communautaires. D'autre part, les services déconcentrés du Ministère de l'éducation sont chargés d'apporter leur soutien aux écoles communautaires par le biais de la formation et du suivi pédagogique des enseignants. Cette dernière mesure paraît inefficace dans la mesure où les services déconcentrés n'ont pas les ressources humaines et matérielles pour assurer un suivi pédagogique et une formation continue sérieux.

Des mesures d'ensemble plus consistantes telles que l'élaboration d'un système de péréquation entre régions/cercles/communes ne font pas encore l'objet de travaux sérieux. De même, aucune réflexion de fond n'est entamée sur les mécanismes qui ont traditionnellement été la source de grandes disparités éducatives et qui devraient être corrigés dans un contexte où *l'Education Pour Tous* est un objectif politique affirmé avec tant de clarté. La politique de gestion des enseignants est un exemple de ce type de mécanisme. Elle fait en partie l'objet d'analyse du sous-chapitre suivant.

### **3.5. Les politiques éducatives centrées sur l'accès.**

#### **3.5.1. Introduction**

Les politiques éducatives actuelles semblent accorder une priorité claire à la poursuite d'objectifs quantitatifs qui se mesurent en terme d'évolution du taux brut de scolarisation (TBS). Ces objectifs nécessitent la mise en place de stratégies qui permettent de réaliser des progrès ambitieux en terme d'accès dans un contexte d'austérité budgétaire et de limitations considérables des ressources humaines.

Si ces politiques porteront probablement leur fruits en améliorant les indicateurs statistiques de l'accès à l'école, elles doivent néanmoins faire l'objet de questionnements sur les risques qu'elles comportent : Est-ce que le fait d'accorder une nette priorité aux objectifs quantitatifs liés à l'accès ne risque pas d'évacuer les débats sociétaux sur les fondements et les finalités de l'éducation ainsi que sur la pertinence de la généralisation du modèle scolaire existant ?

Est-ce que ce même fait permet d'accorder une attention suffisante au problème des inégalités et d'élaborer des stratégies qui permettent de rompre avec les mécanismes historiques de production des inégalités dans le champ de l'éducation ?

#### **3.5.2. La priorité des objectifs quantitatifs d'accroissement de l'accès à l'éducation.**

Bien que le Programme d'Investissement dans le Secteur de l'Education (PISE) définisse trois axes prioritaires – 1) l'amélioration de l'accès, 2) l'amélioration de la qualité et 3) la déconcentration et décentralisation-, la priorité semble résider clairement dans la

poursuite d'objectifs quantitatifs. Ces objectifs, fixés par le PRODE ont été intégrés dans le texte de la Loi no 99-046 du 28 déc. 1999 portant Loi d'Orientation sur l'Education. Celle-ci vise, pour l'horizon 2008, à porter le taux brut de scolarisation au niveau de l'enseignement fondamental à au moins 75% dont 70% pour les filles, (2 )<sup>22</sup>. Pour 2010, l'objectif fixé par le PISE est un taux brut de scolarisation de 95% dans le primaire. La priorité accordée aux objectifs quantitatifs se lit dans de nombreux textes de politique et de stratégie du secteur de l'éducation. La dimension qualitative est rarement absente de la rhétorique de la « refondation »<sup>23</sup> du système éducatif mais elle apparaît comme secondaire par rapport à l'impératif de la scolarisation universelle. La formulation du « But du programme » (qui se situe tout en haut du schéma de hiérarchisation des objectifs) illustre ce propos :

*« But du programme : Augmenter le TBS dans le primaire d'environ 50% en 1998-99 à 95% en 2009-2010 tout en améliorant les niveaux d'apprentissage ». PISE (Banque Mondiale, 2000 : Annexe 1)*

Par ailleurs, le manque de définition de ce qui est entendu par « qualité » est révélateur d'une politique centrée avant tout sur l'accès. Lorsque des critères de qualité sont retenus, ils se limitent le plus souvent à une liste d'indicateurs tels que les taux de redoublement, le ratio de manuel scolaire par élève et de guide par enseignant, le nombre de directeurs et de conseillers pédagogique formés, etc. (voir annexe 1 du PISE, Banque Mondiale, 2000).

L'arbitrage entre les dimensions quantitative et qualitative semble s'opérer de manière plus implicite qu'explicite, et la question de savoir s'il est envisageable de réaliser une expansion de la scolarisation primaire telle que se le propose le Mali tout en améliorant (voir en se contentant de maintenir), le niveau actuel de qualité n'est pas posée ouvertement. Or, ce défi apparaît bien comme l'un des plus importants. Selon la mission d'évaluation menée conjointement par les partenaires techniques et financiers et le Ministère de l'éducation en 2002, la recherche d'un équilibre entre le développement quantitatif et la garantie d'une « qualité minimale » de l'éducation est l'un des deux défis majeurs de la mise en œuvre du PISE (l'autre étant la synchronisation entre les processus de décentralisation et de déconcentration). Le même rapport insiste encore sur le fait que l'expansion des effectifs dans l'éducation fondamentale et le secondaire « s'accompagne en moyenne d'une détérioration grave des conditions d'enseignement » (Mission conjointe de suivi du PISE, 2002).

### **3.5.3. Les risques liés à la priorité accordée aux objectifs quantitatifs.**

La priorité accordée aux objectifs quantitatifs comporte plusieurs types de risques liés à la problématique des inégalités. Premièrement, la concentration sur l'expansion de l'accès risque d'évacuer les débats sociaux sur les finalités mêmes de l'éducation ainsi que sur la pertinence des contenus, de la pédagogie et des modalités d'enseignement. La « mise à l'école » devient une fin en soi, un objectif « naturel » dont la légitimité indiscutée évacue des questions telles que :

- Quelle école ?
- Pour enseigner quoi et à qui ?

---

<sup>22</sup> Les autres objectifs sont : de permettre à au moins 50% des jeunes déscolarisés et non scolarisés âgés de 9 à 15 ans d'accéder à un apprentissage minimum, porter le taux d'alphabétisation des adultes à au moins 50% dont 40% pour les femmes, promouvoir un enseignement professionnel adapté aux besoins de l'économie et porter le taux d'accès à au moins 56%.

<sup>23</sup> Le PRODEC et le PISE utilisent le concept de « refondation » et non de réforme de l'éducation.



- Avec quels objectifs ?

Sans ces questionnements, le manque de pertinence de l'offre éducative qui est une des causes importantes de la faiblesse de la demande (et de la persistance de cette dernière au-delà de l'acquisition d'un « minimum éducatif ») risque de se renforcer.

L'absence de tels débats au Mali dans le cadre de l'élaboration du PRODEC et du PISE a été relevée par de nombreux interlocuteurs maliens et étrangers issus de la société civile organisée, chercheurs ou collaborateurs d'agences de coopération et de différents Ministères. L'opinion dominante est que le PRODEC n'a pas été élaboré de manière participative en associant toutes les parties intéressées par l'élaboration d'une nouvelle politique éducative. Ce serait au contraire un document écrit avant tout « dans un bureau » et le fruit d'un processus qui n'a cherché que tardivement à associer un large spectre de « parties prenantes » afin d'avaliser le travail des « experts ». Par ailleurs, l'élaboration du PISE, qui comporte de grands enjeux puisqu'il définit la dimension opérationnelle du PRODEC, aurait été pilotée en grande partie par la Banque Mondiale et, lors de son « lancement officiel », aucune organisation de la société civile n'était présente.

Un autre risque d'une forte priorité accordée à l'accès est de contribuer à l'invisibilité de la problématique des inégalités en considérant que l'expansion de l'accès à elle seule réduirait les inégalités en diminuant le nombre de personnes « hors du système éducatif ». Ce faisant, une attention insuffisante est accordée à des problèmes tels que la différence de qualité entre les offres éducatives, les chances de terminer le cycle primaire et de poursuivre son éducation/formation, etc. Des phénomènes encore peu étudiés comme l'émergence d'un secteur éducatif privé et coûteux en milieu urbain sont d'ores et déjà mis en évidence par certains chercheurs qui craignent la constitution d'un système éducatif à plusieurs vitesses (Diarra, 1999). Par ailleurs, plusieurs aspects des politiques éducatives actuelles mettent en évidence l'absence d'une véritable rupture par rapport à certains mécanismes qui contribuent largement à produire/reproduire des inégalités en terme éducatif. La politique de formation/gestion des enseignants en est un exemple.

Le besoin en nouveaux enseignants pour mettre en œuvre la politique éducative qui fixe l'atteinte d'un TBS de 95% en 2010 est calculé à 2400 par année. Une des raisons officielles de cette forte pénurie d'enseignants est l'augmentation du niveau de formation exigé pour entrer dans un Institut de formation des maîtres (IFM). L'exigence d'avoir un baccalauréat pour se former à l'enseignement serait à la base d'une baisse des effectifs des apprenants dans les IFM. Les politiques d'ajustement structurel qui ont imposé une forte restriction du nombre de fonctionnaires et du nombre d'enseignants à former constituent une explication plus globale du manque de personnel qualifié auquel le système éducatif doit actuellement faire face. Le nombre d'enseignants à former par année est très important en regard du fait qu'il n'existait que trois institutions de formation de maîtres dans tout le pays jusqu'en 1995 et que leurs effectifs étaient très bas. Les IFM construits récemment dans les différentes régions du pays devront faire face notamment à la pénurie considérable de formateurs d'enseignants.

Pour palier à la pénurie d'enseignants et permettre l'expansion du système éducatif sans toutefois augmenter le nombre de fonctionnaire, l'Etat et ses partenaires techniques et financiers du secteur éducatif ont élaboré une *stratégie alternative de recrutement* des enseignants. L'Etat assume à nouveau pleinement sa fonction stratégique de formation initiale et continue des enseignants mais n'emploiera pas ces derniers. Dans le cadre de la décentralisation, les enseignants seront en effet, à terme, recrutés et payés par les collectivités territoriales. Actuellement, la décentralisation n'étant pas encore effective dans ce domaine, les services déconcentrés du Ministère de l'éducation rémunèrent

encore les enseignants. En revanche, l'Etat a déjà cessé l'engagement d'enseignants avec un statut de fonctionnaire.

La stratégie alternative consiste à offrir une formation pédagogique courte (entre 45 et 70 jours environ) à des personnes qui ont été scolarisées au moins jusqu'au niveau du baccalauréat (mais dans les faits, les contractuels ont souvent un niveau de formation inférieur). Celles-ci seront ensuite engagées avec un statut de contractuel et rémunérées à un plus bas niveau que des enseignants ayant suivi une formation pédagogique complète. Ces contractuels devraient être, au fil des ans, remplacés par des enseignants diplômés des IFM.

Actuellement, il n'existe pas moins de quatre statuts d'enseignant différents :

- Les fonctionnaires (bien qu'il n'y ait plus de nouveaux recrutements, les personnes qui ont débuté leur carrière avec ce statut le garderont jusqu'à leur retraite).
- Les contractuels engagés par l'Etat (avant la mise en œuvre de la décentralisation).
- Les contractuels engagés par les collectivités territoriales (depuis 2001).
- Les maîtres communautaires et les formateurs des Centres d'éducation non formelle engagés par les communautés.

La condition de fonctionnaire est la plus enviable puisqu'elle garantit en principe la sécurité de l'emploi, un salaire plus élevé et progressif, des prestations sociales et un plan de carrière (changement régulier d'affectation et possibilité d'assumer d'autres fonctions au sein du Ministère de l'éducation). Les contractuels quant à eux ont un salaire relativement proche de celui des fonctionnaires au départ mais aucun des autres avantages. Quand aux maîtres communautaires, ils sont fortement désavantagés puisque leur salaire n'est, dans la plupart des cas, pas subventionné par l'Etat, qu'ils bénéficient d'une faible formation initiale et continue et qu'ils travaillent souvent dans des conditions matérielles difficiles.

Selon plusieurs interlocuteurs<sup>24</sup>, la large majorité des enseignants souhaite travailler en zone urbaine (capitale, chefs-lieux) et cherche à tout prix à éviter de devoir enseigner dans les campagnes. Etant donné que, depuis l'abolition du statut de fonctionnaire, l'Etat n'a plus le pouvoir d'affecter des enseignants selon les besoins des populations en âge scolaire, les zones rurales éloignées ont encore plus de difficultés à trouver du personnel scolaire. La hiérarchie des statuts des enseignants, liée à leur niveau de formation, entraîne ainsi un renforcement considérable des inégalités éducatives existantes entre les communautés.

A notre connaissance, ce phénomène de renforcement des inégalités lié à la politique de formation et de gestion des enseignants n'est contemplé dans aucun des textes de politique éducative. Traitant du passage du statut de fonctionnaire à celui de contractuel, le PISE affirme au contraire que «... le statut des enseignants ne semble pas affecter la qualité de l'enseignement. » ( Banque Mondiale, 2000 :24) et que « l'adoption d'une politique de recrutement d'enseignants volontaires et contractuels, bénéficiera aux enfants en milieu rural et aux ménages les plus pauvres pour lesquels le TBS est le plus bas » (ibid). Par ailleurs, le PISE défend que la réduction du temps de formation des enseignants et l'augmentation du nombre d'heures d'enseignement obligatoires sont des politiques très rentables (ibid.).

---

<sup>24</sup> Directeur de l'AE de Sikasso, directeur du CAP de Sikasso, représentant de l'ONG Save the Children.

La politique de formation et de gestion des enseignants mise donc clairement sur un accroissement du nombre d'enseignants pour permettre l'atteinte des objectifs fixés en terme de TBS tout en limitant les dépenses publiques dans ce domaine. Une priorité claire est donnée aux objectifs quantitatifs alors que l'attention portée aux inégalités et aux mécanismes, souvent historiques, qui les produisent ne font l'objet d'aucune attention. Des stratégies telles que la formation d'enseignants issus des communautés qui ont de la peine à trouver et stabiliser du personnel scolaire ne sont pas même mentionnées.

#### **3.5.4. Conclusion**

La « refondation » du système éducatif au Mali accorde une priorité très claire à la poursuite d'objectifs quantitatifs mesurés en terme d'augmentation du TBS, en dépit de la rhétorique développée sur la qualité de l'éducation. Cette attention dominante portée aux objectifs quantitatifs comporte de nombreux risques, notamment celui d'évacuer les débats sociétaux sur les finalités de l'éducation et sur la pertinence de la généralisation du modèle scolaire existant (avec ses contenus, son approche pédagogique, etc.).

Par ailleurs, la concentration sur les objectifs quantitatifs tend à focaliser l'attention sur le pôle de l'offre éducative (construction d'infrastructures, formation d'enseignants, élaboration de matériel pédagogique, etc.) et à négliger parallèlement le pôle de la demande d'éducation (représentations et attentes que les parents ont de l'école, obstacles à la scolarisation, etc.).

Finalement, la poursuite des objectifs quantitatifs détermine de nombreuses stratégies développées dans le cadre du PISE et va le plus souvent à l'encontre d'une réflexion sur les inégalités qui dépasse la croyance que la « mise à l'école » de tous les enfants et jeunes gens va résoudre ces dernières.

La « stratégie alternative » de formation et de recrutement des enseignants illustre bien cet argument. La poursuite d'objectifs quantitatifs ambitieux dans un contexte de ressources (financières et humaines) limitées exige de dispenser des formations plus courtes à des gens moins qualifiés qui viennent à l'enseignement « par défaut » et à qui un statut inférieur est attribué. Si ces mesures permettront vraisemblablement d'augmenter le TBS à court terme, elles risquent de ne pas opérer de rupture par rapport aux mécanismes qui, historiquement, ont été la source des inégalités les plus criantes dans l'éducation au Mali. Les zones les plus reculées, traditionnellement les plus mal desservies par les services étatiques, continueront à se voir proposer, au mieux, une éducation de seconde catégorie. Ce faisant, aucun des problèmes de fond de la gestion des enseignants (en particulier l'absence d'enseignants formés natifs de ces zones mal desservies) n'aura été résolu.

### **4. Conclusion et pistes de recherche**

Les chapitres précédents ont montré que le développement du système éducatif au Mali ne s'est pas déroulé de façon linéaire mais qu'il est au contraire marqué par un ensemble complexe de ruptures et de continuités. Celles-ci ne peuvent être analysées qu'en référence aux changements économiques, sociaux, politiques et culturels du pays, eux-mêmes modelés par la conjonction complexe de forces et de jeux d'acteurs intérieurs et extérieurs au pays.

Les ruptures les plus importantes mises en évidence dans ce travail ont été d'une part les premières années de l'Indépendance et, d'autre part le passage à un régime politique démocratique au début des années 90. Ces deux périodes de grands changements politiques et sociaux ont été marquées par un accroissement très important de l'offre et de la demande de scolarisation et constituent des périodes clés dans le développement de

l'éducation. Entre ces deux époques, le pays a connu une période de descolarisation due à de multiples facteurs liés aussi bien à l'offre qu'à la demande d'éducation.

Ce travail a aussi mis en évidence une série de continuités importantes dont remonte souvent à l'époque coloniale. Les inégalités en terme d'offre éducative entre la capitale et le reste du pays et, plus généralement, entre zones rurales et urbaines constituent une continuité importante de l'histoire de l'éducation malienne. Bien que l'école d'aujourd'hui ne garantisse plus l'accès au monde de l'élite gouvernementale et de la fonction publique, il n'en reste pas moins qu'elle garde un lien très serré avec le mode de stratification sociale actuelle. En dépit des grands changements qui ont marqué les années 90 en matière de politique éducative, certains mécanismes créateurs d'inégalités et générateurs d'une école « à plusieurs vitesses » persistent et ne font l'objet d'aucune attention politique spécifique. Pourtant, comme ce texte a cherché à le montrer, la période actuelle est caractérisée par des enjeux très importants en matière d'inégalité dans le champ de l'éducation. En effet, alors même que l'accès à l'éducation de base, tel qu'il est comptabilisé dans les statistiques, se développe de manière spectaculaire, les risques de voire s'accroître l'inégalité des chances de bénéficier d'une éducation de qualité augmentent.

En effet, différentes caractéristiques des politiques éducatives récentes mettent en évidence le fait que la question essentielle ne saurait se limiter à « qui a accès à l'école ? » mais doit inclure « qui a accès à quelle école et de quelle qualité ? ». Cette dernière question est primordiale à l'époque où les politiques éducatives en vigueur ont opéré un arbitrage implicite entre l'expansion de la couverture éducative et le maintien ou l'élévation de la qualité. Ce qui prime étant clairement, en tous les cas dans un premier temps, l'accès de tous à un minimum éducatif. Cette expansion ne peut se réaliser qu'avec le concours d'acteurs privés et communautaires et par le biais des politiques de décentralisation qui déchargent l'Etat d'une bonne partie des coûts et de la gestion de l'éducation.

Les initiatives privées et communautaire, qui ont explosé dans le contexte du passage au régime politique démocratique des années 90, apportent une contribution tout à fait décisive à l'augmentation de l'accès à l'éducation (surtout au premier cycle de l'école primaire) puisque dans certaines régions, en particulier les zones cotonnières, leur offre (en nombre d'écoles) dépasse parfois celle de l'Etat. La force du mouvement des écoles communautaires est telle qu'elle est perçue par certains comme une preuve des bénéfices de la globalisation économique puisque c'est grâce aux revenus tirés de l'exportation du coton que des centaines de villages ont pu, souvent pour la première fois, offrir l'accès à l'école à leurs enfants. Sans remettre en cause la grande richesse des expériences d'appropriation et de gestion locale de l'éducation vécue par de nombreuses communautés, une étude plus approfondie des données existantes pour la région de Sikasso montre que la réalité est complexe. La pérennité des écoles est fragile car leur survie et leur bon fonctionnement dépendent en grande partie des revenus fluctuants tirés du coton et du soutien techniques et financier de différentes ONG nationales et internationales. Par ailleurs, l'analyse de données montre que les taux de réussite à l'examen de fin de premier cycle primaire, montre très clairement que les élèves des écoles communautaires sont en net désavantage par rapport à ceux des écoles publiques et plus encore des écoles privées religieuses ou laïques.

Outre la diversification de l'offre éducative qui dessine sans contexte un nouveau paysage de disparité sociale, les politiques actuelles de décentralisation et de déconcentration placent également l'éducation dans un contexte inédit et décisif en matière d'évolution des

inégalités éducatives. S'il est trop tôt pour porter un regard rétrospectif sur le processus de décentralisation qui en est à ses débuts, l'on peut d'ores et déjà dire que la problématique des inégalités qui risquent de se creuser en matière d'éducation au niveau des communes, des cercles et des régions, ne constitue par une préoccupation centrale du ministère de l'éducation occupé à déployer ses nouvelles structures sur le territoire national.

Les lourdes responsabilités confiées aux communes en matière de financement et de gestion du premier cycle de l'école primaire (dans lequel se concentre la grande majorité des élèves maliens) sont d'ores et déjà formellement définies, tout comme le sont les ressources qui doivent être allouées aux communes et les services qu'elles sont en droit d'attendre de la part des structures déconcentrées du ministère de l'éducation. Cependant, aucune stratégie en amont de l'élaboration de la politique n'a cherché à connaître les capacités réelles des communes de faire face à leurs nouvelles responsabilités. De même, les compétences et les besoins en formation des employés du ministère de l'éducation pour assumer leur nouvelle mission au sein d'un Etat chargé de la régulation, de l'appui pédagogique et du suivi de la qualité de l'éducation n'ont pas été évalués. Les disparités entre communes qui ont des niveaux différents en terme de richesse, de capacité à mobiliser des ressources pour l'éducation ou d'expérience préalable de gestion des affaires scolaires, ne sont aucunement considérées par les politiques éducatives actuelles. Ceci laisse par conséquent présager du développement d'inégalités importantes en matière d'offre éducative aux différents niveaux décentralisés (communes, cercles, etc.).

Finalement, ce travail a relevé la continuité des politiques éducatives par rapport à la gestion de certains mécanismes fondamentaux qui génèrent des inégalités considérables en matière d'opportunité d'accéder à une éducation de qualité. La politique de recrutement et de rémunération actuel des enseignants en est un exemple. La *stratégie alternative de recrutement*, mise en place pour palier au manque d'enseignants généré en grande partie par les politiques d'ajustement structurel, fixe à 2400 le nombre de nouvelles personnes à recruter par an pour atteindre les objectifs fixés par le PRODEC. Ceci a mené à une stratification des enseignants en plusieurs catégories rémunérées et formées différemment qui ne fait que renforcer la stratification des établissements scolaires existants. Les meilleurs enseignants choisissent de travailler dans les zones urbaines alors que ceux qui sont le moins formés et sont le plus souvent venus à l'enseignement par défaut n'ont d'autre choix que d'enseigner dans une zone rurale retirée et, dans ce qui est considéré comme le pire des cas, dans une école communautaire.

L'évolution du système éducatif résulte de la conjonction complexes de forces et du jeu d'acteurs intérieurs et extérieurs au pays. Ce travail a cherché à relever l'importance de l'héritage de la colonisation, période cruciale de l'histoire de la globalisation, pour comprendre les formes actuelles des inégalités dans la sphère de l'éducation ainsi que les mécanismes qui les (re)produisent. Il a aussi relevé l'importance de la période des politiques d'ajustement structurel, autre phénomène historique incontournable pour saisir le mode d'insertion des pays d'Afrique sub-saharienne dans la globalisation économique contemporaine, et pour contribuer à expliquer la faiblesse actuelle de l'offre publique d'éducation et les difficultés connues par l'école pour « s'institutionnaliser ». De manière plus générale, l'impact de la conjoncture économique internationale sur l'éducation a été abordée à travers la crise des années 80 et les difficultés actuelles liées à l'exportation du coton et qui affectent directement la survie et le fonctionnement des écoles communautaires des régions productrices. Finalement, ce travail a mis en évidence que l'élaboration des politiques éducatives actuelles ne sauraient être analysées sans référence aux discours internationaux en la matière (notamment ceux qui se sont construits dans le sillage de la conférence mondiale sur l'éducation

pour tous en 1990) et à la transformation des mécanismes de coopération en éducation qui ont déjà accompli des pas importants vers la mise en place d'une nouvelle « approche par secteur » (sector wide approach – SWAP en anglais).

Les différents points mentionnés ci-dessus constituent des éléments importants des pistes de recherches qu'il conviendrait de continuer à développer pour analyser les inégalités dans le champ de l'éducation ainsi que leur lien avec les phénomènes propres à la globalisation. Ces pistes de recherche pourraient inclure les éléments suivants :

- ***Le processus de diversification de l'offre et la demande éducatives.***

Les données mentionnées dans ce travail sur les différents types d'offre éducative ne concernent qu'une petite partie d'une seule région du Mali. Vu leur importance pour mieux cerner la problématique de la construction actuelle des inégalités dans le champ de l'éducation, des données sur les différents types d'école (leur qualité, pérennité, ouverture sur d'autres niveaux d'enseignement, etc.) mériteraient d'être collectées et leurs liens avec la stratification sociale analysés.

Les recherches sur la diversification de la demande d'éducation paraissent également très importantes. Nous avons tenté de montrer dans ce travail que les politiques éducatives actuelles centrées en grande partie sur l'augmentation quantitative de l'offre, dans la perspective d'accroître les taux de scolarisation, négligeaient de prendre en considération les données sur la nature de la demande d'éducation des populations. Or, une meilleure connaissance d'éléments tels que les représentations et les attentes que les communautés ont de l'école ou les stratégies adoptées par les parents pour scolariser leurs enfants, est capitale pour comprendre « le fait scolaire » et aller au-delà de la construction de salles de classe et de la formation expéditive de contractuels de l'éducation.

D'une manière générale, ce type de recherche demande un effort considérable pour ouvrir la « boîte noire » de l'éducation. Cette dernière reste encore le plus souvent fermée, par exemple dans la conception de la qualité de l'éducation qui reste très influencée par le cadre d'analyse des théories du capital humain et cherche à déterminer l'impact de certains « input » (les manuels scolaires, le ratio maître/élèves, etc.) sur les « output » de l'éducation.

- ***La décentralisation et la déconcentration de l'éducation.***

Comme ce travail a tenté de le montrer, ces processus ont des liens très importants avec l'évolution des inégalités dans le champ de l'éducation. Or, très peu de données sont actuellement disponibles sur la façon dont les communes, les cercles et les régions prennent en charge les niveaux d'éducation dont ils sont responsables. Les différences de capacités entre communes pour assumer le premier cycle du primaire paraissent particulièrement importantes à saisir. De même, il existe très peu de données sur les capacités institutionnelles des structures déconcentrées du ministère de l'éducation de jouer le nouveau rôle qui leur est attribué.

De manière plus générale, la mise en œuvre de la décentralisation et des mécanismes de redistribution entre collectivités territoriales devrait faire l'objet de recherches si l'on veut parvenir à une meilleure compréhension des lieux où se (re)produisent les inégalités sociales.

Par ailleurs, la problématique de la participation de la population à l'élaboration et à la gestion des politiques publiques devrait être explorée. Ce travail a cherché à montrer que la décentralisation, bien qu'elle réponde aux aspirations d'une grande partie de la population depuis le passage au régime politique démocratique, semble avoir été avant tout décidée et dessinée « par le haut ». Politique du gouvernement malien, elle est aussi un des éléments clé de très nombreuses réformes éducatives menées actuellement dans le monde et constitue également

un des points essentiels de la « doctrine » de la politique de prêt au secteur éducatif de la Banque Mondiale depuis les années 80.

De même l'interlocuteur principal du gouvernement dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques éducatives actuelles, qu'il s'agisse du PRODEC ou du PISE, semble avoir été (et être encore) la communauté internationale des « partenaires techniques et financiers » et non la société civile. Dans le contexte actuel de transformation des mécanismes de coopération et de l'adoption de « l'approche par secteur », le poids des bailleurs de fonds dans l'élaboration des politiques est renforcé. Quelle sera la place accordée aux mécanismes qui permettent la participation de la société civile dans cette nouvelle redistribution des rôles entre acteurs définissant les politiques éducatives ? Quelle sera le rôle joué en particulier par les nouvelles collectivités territoriales issues de la décentralisation ? La recherche autour de ces questions devrait non seulement tenir compte de la redistribution des rôles entre acteurs nationaux et internationaux mais également des rapports de force à l'intérieur même de la communauté internationale des bailleurs de fond. L'élaboration du PRODEC et du PISE, par exemple, semblent avoir mis en évidence des dissensions entre acteurs internationaux (notamment entre la Banque Mondiale et certaines agences de coopération bilatérales) qui ne sont pas sans importance pour la place et le traitement qui sera réservé à la lutte contre les inégalités dans le champ de l'éducation.

- ***Différencier les formes d'influence extérieure sur les politiques éducatives.***

Traiter de la globalisation et de son impact sur les champs sociaux d'un pays en particulier revient toujours à discuter les influences extérieures (qu'elles soient économiques, politiques ou culturelles) et leurs conjonctions avec les forces et les acteurs intérieurs en présence. Or, il serait judicieux de procéder à une analyse fine de ces types d'influences. Des auteurs tels que Ganderton (1996) ou Dale (1999), cité par Tikly (2001), ont tenté d'établir des typologies pour les analyser. Ganderton propose par exemple de distinguer entre 1) La « globalisation » au sens strict (l'usage par un pays ou une organisation du modèle éducationnel d'un autre pays. Ce type d'influence correspond au colonialisme, 2) le « globalisme » (l'utilisation d'une même construction mentale par différentes nations, qui ont par conséquent une même vision de l'éducation), 3) la « convergence » (le développement de solutions similaires à un même problèmes dans des systèmes qui n'ont pas de liens entre eux), 4) la « mimicry » (l'imitation d'un système dans l'espoir de jouir des même réussites et bénéfices).

Dale (1999), quant à lui, distingue 1) « l'harmonisation » des politiques entre pays au sein d'une région (dans le cadre d'organisations telles que l'OUA), 2) « la dissémination » (la définition par des agences supranationales d'agendas et d'objectifs éducatifs), 3) la « standardisation » (l'expansion d'une forme occidentale particulière d'éducation à travers le monde et qui a persisté après l'époque coloniale), et 4), « l'imposition » par le biais de processus tels que les politiques d'ajustement structurel.

Par ailleurs, comme le relève Tikly (2001) dans sa revue des théories qui tentent d'expliquer le lien entre la globalisation et l'éducation, les recherches sur la globalisation menées jusqu'à jour se sont surtout penchées sur la dimension économique et, dans une moindre mesure politique de la globalisation. Or, il conviendrait de développer également la dimension culturelle de la globalisation, notamment la façon dont les politiques éducatives gèrent la diversité culturelle et linguistique (langue indigène versus langue « internationale », etc.) dans les différents pays. L'éducation joue en effet un rôle primordial dans les politiques culturelles qui entretiennent elles-mêmes des liens étroits avec les inégalités sociales. C'est là un des multiples exemples des domaines de recherche qui pourraient être développés pour mieux saisir les relations entre les multiples formes de globalisation et l'évolution des inégalités dans le champ de l'éducation.

