



Le financement de l'éducation dans les collectivités locales, quels défis ?

Marie Elisabeth Dembélé*

Résumé

Le présent article a pour objectif de faire une analyse de l'appui financier accordé par l'Etat aux collectivités locales du Mali, en vue de cibler les catégories de dépenses incluses dans le financement et observer leur appropriation par les bénéficiaires des services de l'éducation. Un échantillon de 20 communes basées dans cinq régions a été sélectionné, pour analyser la structure des allocations budgétaires de 2007 à 2012, en termes de catégories de dépenses et d'appropriation par les bénéficiaires directs et indirects. De même, la variation des effectifs d'apprenants, d'enseignants et du nombre d'établissements d'enseignement est analysée, afin de faire la lumière sur le lien avec l'évolution du budget. Il ressort de l'analyse qu'au moins 84 pour cent du financement va directement aux bénéficiaires indirects, à savoir les enseignants et le personnel de l'administration scolaire, tandis que seulement 16 pour cent reviennent aux apprenants et à leurs parents : les bénéficiaires directs : c'est là que se situe la contradiction qui suscite la présente publication. Pourquoi cette inégalité d'appropriation ? Quelles solutions envisager ? L'article tente d'introduire le débat sur la réduction de cette inégalité qui semble être un facteur déterminant pour l'atteinte des objectifs de l'Education Pour Tous (EPT). Quelques suggestions d'argumentation du plaidoyer auprès des décideurs sont faites. Enfin, la présente publication rappelle aux décideurs, la nécessité de prendre en compte le rythme de progression des effectifs d'apprenants, d'enseignants et du nombre d'établissements scolaires, dans le financement de l'éducation. Les collectivités locales peuvent orienter leurs efforts vers les catégories de dépenses en replis, afin de compléter les efforts entrepris par l'État à travers la loi des finances-le budget d'État.

* Doctorante à l'Institut Supérieur de Formation et de Recherche Appliquée (ISFRA) de Bamako, Mali. Email : marie.dembele@yahoo.fr.

Abstract

This article aims to analyse the support provided by the state to local collectivities in Mali, to target the expenditure categories included in the funding and observe their appropriation by the beneficiaries of education services. A sample of 20 communes based in five regions was selected to analyse the structure of budgetary allocations from 2007 to 2012, in terms of expenditure categories and appropriation for direct and indirect beneficiaries. Similarly, the change in the number of learners, teachers and the number of educational institutions was analysed in order to clarify the link with the change in the budget. The budget analysis showed that at least 84 per cent of funding was allocated to indirect beneficiaries, namely teachers and staff of the school administration, while only 16 per cent went to learners and their parents – direct beneficiaries: here lies the contradiction that prompted this publication. The article attempts to introduce the debate on this inequality which appears to be a determining factor in achieving the goals of Education for All (EFA). Some suggestions for advocacy and engagement with decision-makers were made. Finally, this publication reminds decision-makers of the need to consider the increase in the number of learners, teachers and the number of schools in education financing. Local collectivities can direct their efforts towards the declining expenditure categories, to complement the efforts of the state through the Finance Law – the state budget.

Introduction

Cette contribution a pour objectif principal, de faire une analyse de la problématique du financement de l'éducation en milieu décentralisé. La réponse de l'Etat aux attentes des collectivités locales à travers les allocations budgétaires est évaluée, grâce à une analyse comparative de quelques communes du Mali. Ainsi, nous aborderons plusieurs points, notamment celui la problématique du financement de l'éducation dans les collectivités locales et particulièrement de la cohérence entre les intérêts et opportunités de participation des différents acteurs au fonctionnement et à la gestion du système éducatif. Ensuite, une analyse les données et présentation des résultats de travaux qui font la synthèse de la réponse de l'Etat aux attentes des communes, à travers les allocations budgétaires globales, puis par catégorie de dépense. De plus, l'inégalité d'appropriation du financement y est abordée en mettant côte à côte les bénéficiaires directs, à savoir les apprenants et leurs parents d'une part, et de l'autre, les bénéficiaires indirects : les enseignants et le personnel de l'administration scolaire.

Contexte

L'objectif principal de cette recherche est d'analyser la réponse de l'État aux attentes des communes ciblées à travers l'appui accordé, via le budget d'État. Il s'agit ainsi d'évaluer le budget accordé par l'État aux communes ciblées de 2007 à 2012 et d'analyser la variation annuelle des catégories de dépenses du financement accordé à l'échantillon, en termes d'appropriation par les bénéficiaires directs et indirects et situer le lien avec la variation des effectifs d'apprenants, d'enseignants et le nombre d'établissements d'enseignement. On peut alors se poser certaines questions relatives au lien, entre la variation du budget et les effectifs d'apprenants, d'enseignants et le nombre d'établissements d'enseignement. Ensuite, il s'agit de proposer une meilleure réponse aux attentes des collectivités locales.

L'État met à la disposition des collectivités territoriales, sous forme de subventions, et selon son mode de gouvernance, les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre des compétences transférées. Ces collectivités sont censées mobiliser les ressources financières complémentaires pour accomplir leur mission. L'analyse de la circulation des flux financiers entre l'État et les collectivités permet de comprendre les contraintes du financement de l'éducation, d'argumenter la nécessité d'une amélioration de la contribution des acteurs.

Certaines réformes administratives et réglementaires ont balisé le terrain en vue du développement du processus de décentralisation, dans sa forme (Malam & Ilboudo 2012: 17). L'autonomie concédée à un système éducatif peut ainsi prendre plusieurs formes (Haecht 1996) :

- l'autonomie dans le modèle territorial, avec un transfert de compétences aux collectivités ;
- l'autonomie dans le modèle solidariste, avec des subventions accordées aux établissements d'enseignement non-publics ;
- l'autonomie au modèle participatif qui prévoit la participation des acteurs à la gestion du système scolaire.

Concernant le cas spécifique du Mali, le titre 4 de la loi n° 99-46 AN RM du 28 décembre 1999, portant loi d'orientation sur l'éducation, traite du financement et de la gestion de l'éducation. Il précise la procédure d'allocation et de gestion des ressources ainsi que de l'évaluation de l'éducation. Cette loi distingue les acteurs, bénéficiaires, ordres et types d'enseignement ci-après :

Les principaux bailleurs de l'éducation :

- l'État ;
- les collectivités territoriales ;

- les communautés ;
- le privé.

Les bénéficiaires des services de l'éducation, selon cette même loi, sont :

- les élèves et étudiants ;
- les enseignants ;
- le personnel d'administration, de gestion, d'encadrement et d'appui pédagogique ;
- les parents d'élèves et étudiants.

En outre, il comprend quatre ordres d'enseignement (l'éducation préscolaire, l'enseignement fondamental – cycles I et II-, l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur) et quatre types d'enseignement (l'éducation non formelle, l'éducation spéciale, l'enseignement général et la formation technique et professionnelle). Les trois modèles ci-dessus cités se retrouvent dans le système éducatif du Mali :

- l'autonomie dans le modèle territorial, avec un transfert de compétences aux collectivités, peut être observée au niveau des régions, cercles, et communes et particulièrement dans l'enseignement fondamental et secondaire.
- L'autonomie dans le modèle solidariste avec des subventions accordées aux établissements d'enseignement non-publics, peut être observée au niveau des établissements privés d'enseignement secondaire.
- L'autonomie au modèle participatif qui prévoit la participation des acteurs à la gestion du système scolaire, peut être observée au niveau des écoles communautaires.

Selon le niveau d'avancement du processus de décentralisation, chaque pays met en œuvre sa politique de scolarisation. L'exemple des cartes éducatives, introduites en 1999, au Burkina Faso est édifiant. Il s'agit d'un ensemble de techniques et de procédures, utilisées pour la planification des besoins au niveau local (MEBA – Burkina Faso 1999). Ce document, en dépit d'une analyse des indicateurs liés à l'utilisation des ressources matérielles et humaines, au même titre que les ressources financières, ne s'étend pas suffisamment sur l'allocation et l'utilisation des ressources financières ; en plus de la variation des allocations budgétaires et dépenses, seuls le coût par apprenant, les dépenses globales, le nombre de structures et le nombre de formations y sont traités. Au Mali, les régions administratives et leurs démembrements bénéficient d'une inscription au budget d'Etat qui inclut des dépenses en éducation, et en sus de la dotation budgétaire des Ministères en charge de l'éducation et de la formation.

Ainsi donc, il apparaît clairement que le processus de financement de l'éducation est assez complexe et nécessite une analyse poussée, pour fixer les proportions optimales d'abord pour les différents acteurs, les ordres d'enseignement, puis les établissements d'enseignement, les catégories de dépenses et les bénéficiaires finaux. Par ailleurs, l'appropriation des ressources de l'éducation est liée à plusieurs facteurs exogènes et endogènes qui varient selon le contexte économique et social. Dans tous les cas, le soutien de l'Etat est indispensable pour l'atteinte des objectifs d'éducation, rendant nécessaire une conciliation des différents intérêts. En effet, l'analyse des textes législatifs et réglementaires relatifs à la décentralisation permet de constater que les compétences ci-après ont été transférées aux collectivités locales :

- l'élaboration et la mise en œuvre du plan de développement local en matière d'éducation ; l'élaboration des stratégies locales de scolarisation dans les écoles fondamentales du 1^{er} et 2^e cycle ;
- l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies d'éducation de la petite enfance ;
- la construction, l'équipement et l'entretien des écoles fondamentales du 1^{er} et 2^e cycle ;
- le recrutement et la gestion du personnel enseignant de l'éducation préscolaire et du 1^{er} et 2^e cycles de l'enseignement fondamental ;
- la gestion et le suivi des institutions préscolaires ;
- la prise en charge des salaires des maîtres des écoles communautaires.

Selon les textes ci-dessus mentionnés, le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales se limite aux ordres inférieurs d'enseignement : le préscolaire, le primaire et le secondaire. L'enseignement supérieur reste centralisé.

Enfin, ces textes, à l'image de toutes les publications et recherches ci-dessus cités, ne traitent pas de l'appropriation du financement de l'éducation par les bénéficiaires des services éducatifs, et omettent ainsi la prise en compte de cette inégalité qui semble freiner l'atteinte des objectifs de l'éducation pour tous.

Problématique

Les concepts clés ci-après ont été retenus pour l'analyse : l'éducation, les collectivités, la discrimination.

1. Selon *wikipédia*, l'éducation est, étymologiquement, l'action de « guider hors de », c'est-à-dire développer, faire produire. Elle signifie maintenant plus couramment l'apprentissage et le développement des facultés physiques, psychiques et intellectuelles ; les moyens et les résultats de cette activité de développement. Chaque pays dispose de son propre système

éducatif, avec un rôle traditionnellement dévolu aux acteurs, à travers le financement et/ou l'appropriation du budget, la contribution aux actions sur le terrain et une intervention souvent croissante de l'État.

Le rôle et la place de l'Etat varie d'un acteur à l'autre selon la vision de sa mission. Par exemple, la Banque Mondiale a, dans son rapport de 1997, apporté des modifications par rapport à ses perspectives sur l'Etat : le faisant passer de son rôle d'intervenant direct et de régulateur, à celui de catalyseur et de partenaire. Par ailleurs, trois parties sont censées coordonner les actions : l'Etat, la société civile et les bailleurs de fonds. La société civile n'a pas fait l'objet d'une définition précise, malgré son rôle dans le processus (Lakhal, Altinok, & Tarik 2007: 9-12).

La loi n° 0093-008 du 11 février 1993 relative à la libre administration des collectivités locales mentionne que ces dernières sont dotées chacune de la personnalité morale et de l'autonomie financière et aucune ne peut établir ou exercer de tutelle sur l'autre. Ces collectivités locales représentent l'Etat au niveau régional et local.

Au sens général, la discrimination est une inégalité qui se manifeste sur le fond d'une égalité supposée. Mais la norme qui fonde l'égalité en question peut ne pas être strictement juridique : elle trouve alors sa source ailleurs.

Les premières recherches sur l'enseignement en Afrique, réalisées à partir des années 1920, émanent principalement d'une discipline : la sociologie. Cette prédominance ne sera pas sans influence sur l'évolution du choix des théories, des concepts et des thèmes développés au sein de la recherche éducative. La sociologie de l'éducation est demeurée très marginale et n'a guère bénéficié de recherches individuelles dont l'isolement n'a pas permis la reconnaissance, ni la création de courants d'idées suscitant la confrontation et l'émulation scientifiques (Lange 2003: 1).

Malgré cette situation, de nombreuses publications sont réalisées par les institutions internationales en charge de l'éducation (UNESCO, UNICEF, PNUD, USAID...) et témoignent de l'engagement des décideurs à soutenir les actions visant à assurer un développement harmonieux du système éducatif. Dans de telles circonstances, pour assurer un équilibre entre les ressources disponibles et l'offre de l'éducation, chaque pays est confronté à des choix difficiles (UNESCO 2011: 93).

De plus, la publication de données statistiques est entachée par le manque d'objectifs précis pour l'utilisation future des données. Compte tenu du poids des salaires d'enseignants dans la dépense globale pour l'éducation, une maîtrise de cette catégorie de dépense semble incontournable pour assurer le financement adéquat du système éducatif. Par ailleurs, un ratio élèves/maîtres de 50 en 2012, a été ciblé comme objectif par le PISE III,

tandis qu'un nombre assez important de communes est à plus de 60 élèves par maître (GSB-Mali 2012: 13). Ce qui donne l'opportunité d'évaluer les besoins réels en accroissement de budget, comme d'effectifs d'enseignants.

Les collectivités locales du Mali affectent des ressources à l'éducation d'une manière assez diversifiée. Dans la région de Koulikoro, certaines communes affectent plus de la moitié de leur budget à l'éducation, tandis que d'autres moins d'un pour cent (GSB-Mali 2012: 7). Cette situation est due à la faiblesse des capacités des communes à mobiliser des ressources, dans le cadre de la prise en charge des compétences transférées. La loi est peu explicite sur cette question.

Cette recherche a pour objet de faire une analyse de l'appui accordé par l'Etat aux communes ciblées, en ayant en vue la réponse donnée aux attentes des acteurs, à travers les allocations budgétaires. Elle se distingue des précédentes recherches, par l'extension de l'analyse aux catégories de dépenses, dans l'objectif d'une meilleure argumentation des besoins d'amélioration des allocations budgétaires. En effet, la question de l'appropriation des ressources de l'éducation par les bénéficiaires directs et indirects est traitée, en orientant la réflexion sur l'argumentation du débat autour des catégories de dépenses dont la variation favoriserait le plus l'atteinte des objectifs de l'Education pour Tous. L'objectif ultime étant la réduction de l'inégalité d'appropriation du financement, afin de favoriser l'efficience dans la gestion des ressources affectées à l'éducation. Par expérience, les problèmes d'efficience sont perceptibles à partir de certains symptômes (Canada 1995: 15-16) :

1. le caractère raisonnable des données sur l'efficience de l'organisation : données exprimées en volume d'extrants, en niveau de qualité et de service, en utilisation d'effectifs, du matériel ou des installations, ou en coût unitaire des extrants ;
2. les plaintes de la clientèle sur un aspect quelconque du service ;
3. la tendance évolutive des services, par rapport à la charge de travail depuis au moins trois ans ;
4. le caractère adéquat de la structure organisationnelle ;
5. les travaux en retard ;
6. les occasions d'améliorer ;
7. le caractère raisonnable de l'utilisation des ressources (exemples: matériel, énergie) ;
8. l'incidence des systèmes et pratiques de l'organisation sur son efficience.

Les symptômes n° 1 et 7 sont retenus pour jouer un rôle central dans l'analyse, Les symptômes n° 2, 5 et 6 vont jouer un rôle secondaire et les symptômes

n°3, 4 et 8 sont exclus de l'analyse en raison des difficultés d'élaboration des indicateurs qui matérialisent ces symptômes.

Méthodologie

La recherche a tourné autour des questions suivantes :

1. Quel budget annuel de 2007 à 2012 est alloué aux communes ciblées ?
2. Quelle variation de la part du budget annuel de 2007 à 2012 revient à chaque catégorie de dépenses et quel est le rapport avec la variation des effectifs d'apprenants, d'enseignants et du nombre d'établissements d'enseignement
3. Quelle part du financement désagrégé par catégorie de dépenses revient aux bénéficiaires directs et indirects ?

La recherche a été organisée en deux phases :

- Au cours de la première phase, et pendant la revue de la littérature 20 communes dans 5 régions ont été choisies, et ont servi de base pour l'analyse comparative des allocations budgétaires des exercices budgétaires de 2007 à 2012, ainsi que celle du poids de chaque catégorie de dépense dans l'allocation budgétaire globale. Les 6 communes du district de Bamako ont servi de référence pour apprécier les indicateurs découlant de l'analyse de l'échantillon.
- Dans la seconde phase, une évaluation comparative de 2007 à 2012 a permis d'apprécier les efforts à recommander. En plus, les catégories de dépenses sont affectées à deux groupes de bénéficiaires selon l'appropriation du financement par les bénéficiaires en deux groupes : les bénéficiaires directs (apprenants et parents d'apprenants) et les bénéficiaires indirects (enseignants et personnel de l'administration scolaire). Cette classification a servi à argumenter les choix d'orientations stratégiques pour les améliorations proposées.

Tableau 1 : Vue synoptique du cadre méthodologique

N° ordre	Objectifs spécifiques	Questions de recherche	Techniques de collecte de données	Outils	Source de données
1	2	3	4	5	6
1	Evaluer le budget annuel accordé par l'Etat aux communes ciblées de 2007 à 2012	Quel est le budget annuel alloué par l'Etat aux communes ciblées de 2007 à 2012 ?	Revue de la littérature	Zotero+ documentation	- internet - archives MEN - diverse documentation
2	Analyser les catégories de dépenses de l'échantillon	Quelle part du budget annuel revient à chaque catégorie de dépenses?	Revue de la littérature + enquête	Zotero+ documentation	- internet -archives MEN -diverse documentation
3	Analyser le rapport entre la variation du budget et celle des effectifs d'apprenants, d'enseignants et du nombre d'établissements d'enseignement	Quel rapport entre la variation du budget et celle des effectifs d'apprenants, d'enseignants et du nombre d'établissements d'enseignement	Analyse	Excel, analyse statistique	Données collectées
4	Proposer une meilleure alternative de réponse aux attentes des communes	Quelle part, du financement désagrégé revient aux bénéficiaires directs et indirects? Comment réduire les inégalités	Analyse qualitative	Zotero+ documentation	- internet -archives MEN -diverse documentation

Source : Dembélé

Résultats

Les résultats ci-après découlent de l'analyse des allocations budgétaires de 2007 à 2012, par région et par commune :

La liste des catégories de dépenses se présente comme suit:

- Catégorie n° 1 : personnel ;
- Catégorie n° 2 : matériel didactique ;
- Catégorie n° 3 : appui en matériel de l'enseignement fondamental ;
- Catégorie n° 4 : entretien courant des écoles ;
- Catégorie n° 5 : alimentation des cantines scolaires ;
- Catégorie n° 6 : Autres dépenses.

Par ailleurs, la cotisation scolaire pour l'enseignement public fondamental est uniformisée sur l'étendue du territoire national et chiffre à 1 500 FCFA. Le programme d'enseignement fondamental est uniformisé sur l'ensemble du territoire national, quel que soit le statut de l'établissement ; ce qui suscite des besoins identiques en matériel didactique.

C'est ainsi que dans l'enseignement fondamental, le coût annuel de scolarisation se situe en moyenne, entre 76 671 FCFA pour un établissement public, contre 159 000 FCFA pour un établissement privé.

Tableau 2 : La moyenne d'allocation budgétaire par commune et par Catégories de dépenses de 2007 à 2012 (% de la dotation budgétaire)

Régions/ communes V	Catégories de dépenses						TOTAL
	N° 1	N° 2	N° 3	N° 4	N° 5	N° 6	
Koulikoro	89	0	7	2	0	2	100
Sikasso	89	0	7	2	0	2	100
Ségou	61	0	25	7	0	7	100
Mopti	76	0	11	4	4	5	100
Gao	81	0	11	4	0	4	100
District de Bamako	92	0	5	2	1	0	100
MOYENNE	81	0	11	4	1	3	100

Source : (MEF, 2009)(ME, 2008)(MEF, 2007)(MEF, 2010)(MEFB, 2012)
+ Calculs de l'auteur

Le dépouillement des données collectées a permis de constater que

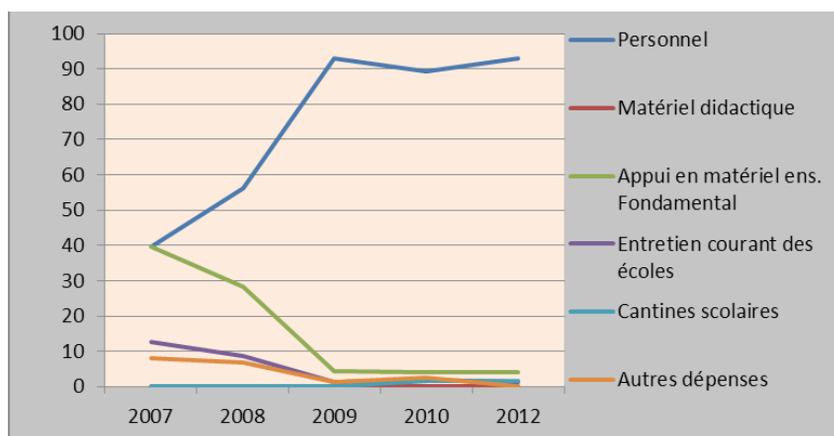
1. la classification des catégories de dépenses entre les bénéficiaires et selon le niveau d'appropriation donne le résultat ci-après :

- d'une part, les apprenants et parents d'apprenants, autrement dit les bénéficiaires directs s'approprient les catégories de dépenses n° 2, 3, 4 et 5 ;
- d'autre, les enseignants et le personnel de l'administration scolaire s'approprient les catégories de dépenses n° 1 et 6.

Ainsi donc, il ressort des données du tableau n° 2 qu'en moyenne, 84 pour cent de la dotation budgétaire par commune reviennent aux bénéficiaires indirects ; et le reste, soit 16 pour cent revient aux bénéficiaires directs.

2. Seule la catégorie n° 1 a enregistré une hausse moyenne annuelle (+11%). Les autres catégories de dépenses ont enregistré un repli respectivement de (-7%), (-2%), notamment les catégories n° 3, 4 et 6. Les montants des catégories n° 2 et 6 n'ont pas varié au cours de la période sous revue. La représentation au niveau du graphique 1 ci-après démontre cette progression :

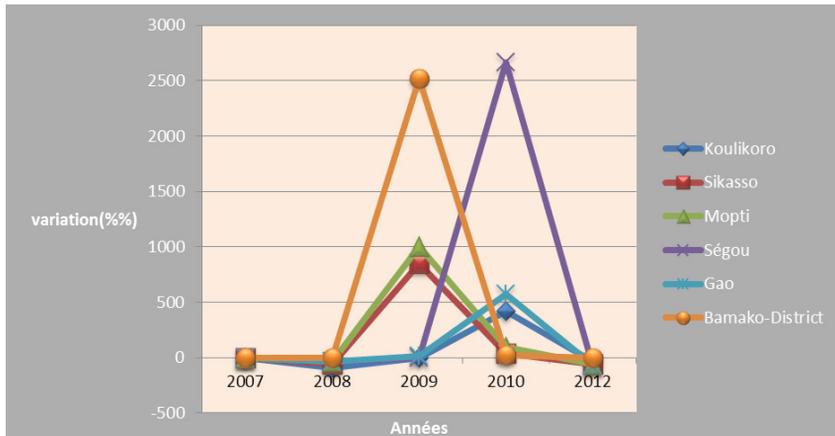
Graphique 1 : Variation moyenne annuelle des catégories de dépenses des communes de 2007 à 2012



Source : (MEF, 2009)(MF, 2008)(MEF, 2007)(MEF, 2010)(MEFB, 2012)

3. L'analyse comparative des allocations budgétaires des régions a permis de constater que les dotations budgétaires des régions ont évolué en dents de scie au cours de la période sous revue : après un léger repli entre 2007 et 2008 (-43%), les allocations budgétaires des régions ont subi une hausse significative, respectivement (+728%) et (+635%) en 2009 et 2010. Enfin un repli (-50%) est constaté en 2012. La représentation graphique 2, ci-après permet d'illustrer cette tendance.

Graphique 2 : Évolution des dotations budgétaires des communes de 2007 à 2012



Source : (MEF, 2009)(MF, 2008)(MEF, 2007)(MEF, 2010)(MEFB, 2012)

Dans cette progression, le district de Bamako et la région de Ségou enregistre une fluctuation plus marquée, à travers :

- une hausse de (-1%) à (+2516%) de 2008 à 2009, puis un repli de (+2516%) à (+22%) de 2009 à 2010, pour le district de Bamako ;
- une hausse de (-6%) à (+2661%) de 2009 à 2010, puis un repli de (+2661) à (-73%) de 2010 à 2012 pour la région de Ségou.

Par contre, une fluctuation moins significative est enregistrée par les régions de Mopti et Sikasso. Enfin, une faible variation est constatée au niveau des régions de Gao et Koulikoro.

4. De l'observation de la taille des dotations budgétaires, il ressort que les effectifs d'apprenants les plus importants ne sont pas dotés des budgets les plus conséquents. De même, les effectifs d'enseignants les plus importants ne sont pas dotés des budgets les plus importants. En revanche, le nombre d'écoles le plus important est doté de budgets plus élevés.

Tableau 3 : La moyenne de dépense par élève, par école, par enseignant et par Commune en 2012

Indicateurs Régions V	Nombre de communes sélectionnées	Dépense moyenne annuelle			Salaire moyen annuel d'un enseignant (FCFA)	Ratio élève/ maître
		Par école (millions FCFA)	Pour l'entretien d'une école (FCFA)	Par élève (FCFA)		
Koulikoro	3	11,52	126386	42694	1511869	40
Sikasso	4	10,84	165355	22107	1264284	62
Ségou	5	7,35	170370	22206	1049158	49
Mopti	5	17	206169	51253	1917831	42
Gao	3	9,59	37986	18595	1256672	64
Moyenne	4	11	141253	31371	1399963	51
National	703	14	Non disponible	32113	1335623	53

Source : Calculs de l'auteur à partir de l'arrêté n° 2012 /2582/MEFB-SG du 12 septembre 2012 et (GSB-Mali, 2012. 34-58)

La dépense publique moyenne annuelle par école se chiffre à 11 millions de FCFA (y compris les salaires des enseignants), contre 10 millions de FCFA pour le district de Bamako. La dépense publique moyenne annuelle d'entretien d'une école se chiffre à 141 253 FCFA, contre 62 915 FCFA, pour le district de Bamako. La dépense publique moyenne annuelle par élève de l'échantillon se chiffre à 31 371 FCFA, contre 17 479 FCFA, pour le District de Bamako. De même, le salaire moyen d'un enseignant se chiffre à 1 399 963 FCFA et le ratio élève/maître est de 53 élèves par enseignant, pour l'ensemble de l'échantillon, contre une cible de 50 élèves par enseignants pour le PISE III.

Enfin, malgré la baisse significative des effectifs d'apprenants, d'enseignants et du nombre d'écoles des communes relevant de la région de Gao en 2012, respectivement (-60%), (-44,08%) et (-68,99%), une hausse moyenne annuelle respective de (+2,53%), (+8,21%) et (+3,16%) est constatée au niveau du reste de l'échantillon.

Divers types d'inégalités

Le choix de l'échantillon a été exclusivement basé sur la disponibilité des données permettant d'affiner l'analyse. En effet, malgré la multitude de publications sur les allocations budgétaires et les effectifs d'apprenants et d'enseignants, il n'a pas toujours été possible de trouver en même temps

tous les indicateurs ciblés par l'analyse, pour la même circonscription administrative et particulièrement la commune. C'est ce qui justifie la taille réduite de l'échantillon.

Toutefois, quelques éclairages sur la représentativité de l'échantillon, et la crédibilité des résultats qui en découle, se retrouvent dans l'écart assez réduit, entre les présents résultats, et ceux issus de travaux réalisés par des institutions dont la qualité du traitement de l'information ne fait pas de doute. C'est le cas pour la dépense moyenne annuelle par apprenant, le ratio élèves maîtres, la dépense moyenne par école (Banque Mondiale 2010 : 23, 25, 78, 90)

Divers types d'inégalités sont décelés à l'issue de l'analyse des résultats :

- l'inégalité de variation des catégories de dépenses du budget : une hausse (+11%) est constatée pour la catégorie n° 1, contre un repli respectivement de (-7%) et (-2%) pour les catégories n° 3, 4 et 6 ; les autres catégories de dépenses n'ont pas varié.
- l'inégalité entre le rythme de progression du budget et la variation des effectifs de bénéficiaires : malgré l'évolution en dents de scies, la variation moyenne annuelle du budget est 254 pour cent pour l'ensemble de l'échantillon, contre 2,53 pour cent pour les effectifs d'apprenants et 8,21 pour cent pour les effectifs d'enseignants.
- l'inégalité d'appropriation du budget par les bénéficiaires directs et indirects : l'analyse de la structure des catégories de dépenses du financement public de l'éducation, selon le niveau appropriation prouve qu'au moins 84 pour cent reviennent aux enseignants, et les 16 pour cent restant reviennent aux apprenants ;
- l'inégalité de variation des catégories de dépenses favorables aux différents groupes de bénéficiaires : en effet une hausse (+11%) est constatée pour les catégories de dépenses auxquelles accèdent les enseignants, contre un repli de (-2%) à (-7%), pour les catégories auxquelles accèdent les apprenants.

La question fondamentale qui se pose se situe au niveau de l'appropriation du financement public de l'éducation qui semble contradictoire, puisque les bénéficiaires directs, à savoir l'apprenant et ses parents ne bénéficient directement que de 16 pour cent. Pourquoi pas l'inverse ? Malgré l'évidence de la prise en charge des salaires d'enseignants et du personnel de l'administration scolaire, pour assurer les services éducatifs, il apparaît clairement que le rapport de force à ce niveau mérite d'être amélioré à travers des catégories de dépenses favorables aux apprenants et à leurs parents, tout en tenant compte du niveau de vie dans le financement des salaires d'enseignants et du personnel de l'administration scolaire.

Discrimination ?

Cette inégalité d'appropriation peut-elle être qualifiée de discrimination ? Nous référant à la définition des concepts, la réponse est oui. En effet, la notion de discrimination s'étend à un groupe de manière immédiate : il est dit qu'un groupe est victime de discrimination lorsque le critère qui l'identifie sert régulièrement de support à une discrimination individuelle. Certains groupes discriminés possèdent une longue histoire, une culture ou des valeurs communes (exemple : les groupes ethniques), alors que d'autres ne se perçoivent pas forcément comme tels (exemple : les personnes handicapées). La discrimination peut être directe ou indirecte : la discrimination directe est patente et peut être constatée et dénoncée ; tel n'est pas le cas pour la discrimination indirecte. Tandis que le repérage de la discrimination directe relève de l'analyse juridique, qui permet de déceler une différence de traitement opposée à l'égalité. Le repérage de la discrimination indirecte relève de l'analyse statistique : elle est repérée par les effets, non par les causes. L'intention de l'auteur de la mesure discriminatoire (apparemment neutre), n'est pas prise en compte, seul compte le résultat. C'est le cas pour les apprenants et leurs parents d'une part, et d'autre, les enseignants et le personnel d'administration scolaire.

Pour y remédier, une discrimination positive est rendue nécessaire : elle consiste à renverser le fonctionnement de la discrimination indirecte en favorisant les apprenants et leurs parents à travers une amélioration des allocations de ressources; En effet, cette situation peut et doit servir d'argument dans le plaidoyer auprès des décideurs, pour l'amélioration de l'allocation de ressources au profit des apprenants et de leurs parents qui les soutiennent, tout en préservant les intérêts des enseignants. Dans le même ordre d'idée, la faible capacité de financement des collectivités interpelle pour une révision du mode de partage des responsabilités entre l'Etat et les Collectivités en cas de transfert définitif des compétences : le maintien des salaires d'enseignants au compte de l'Etat et la prise en charge des autres dépenses par les Collectivités semblent plus adaptés à la capacité actuelle de ces acteurs, en attendant un meilleur renforcement de leurs capacités de mobilisation de ressources.

Par ailleurs, les difficultés d'accès à l'évaluation des effectifs d'apprenants et d'enseignants du district de Bamako ont constitué des obstacles à la production des indicateurs ci-après, pour cette localité :

- le salaire moyen d'un enseignant ;
- le ratio élèves / maître.

C'est pourquoi cette localité n'a pu être intégrée à l'échantillon. Toute fois les données de cette localité ont été utiles pour une appréciation objective de la dépense publique moyenne annuelle par élève, de la dépense publique

moyenne annuelle par école; et particulièrement, la dépense publique moyenne annuelle d'entretien d'une école.

Enfin, le mode de synthétisation des données sur l'allocation budgétaire, à savoir la synthétisation par circonscription administrative, sans mention sur la synthèse par catégorie de dépense, a constitué un obstacle aux analyses poussées dans ce domaine.

Conclusion

Le nombre d'écoles est un facteur important dans l'allocation budgétaire au profit des communes. Il semble prédominant dans la répartition actuelle du budget, au niveau de l'échantillon ciblé par les travaux.

Toutefois, le nombre d'enseignants et d'apprenants peut servir d'argument pour l'amélioration des dotations budgétaires des communes : les communes ayant les effectifs les plus élevés doivent être mieux dotées. Par ailleurs la tendance évolutive des catégories de dépenses appropriées par les apprenants, permet une meilleure évaluation de l'augmentation des besoins en matériel didactique, et en crédit de fonctionnement pour les cantines scolaires, par exemple. De telles informations peuvent être très utiles pour les arbitrages budgétaires. Les recommandations ci-après découlent de l'analyse :

1. En dépit de l'austérité budgétaire à laquelle l'Etat est confronté, la hausse des catégories de dépenses en repli au cours de la période sous-revue peut être planifiée.
2. L'analyse comparative des dotations budgétaires des régions prouve que la prise en compte des effectifs d'apprenants peut améliorer la prise en compte des attentes des communes en termes de dotations budgétaires.
3. L'observation des dotations budgétaires annuelles permet d'attirer l'attention des décideurs sur la nécessité de maintien du rythme des allocations budgétaires des communes
4. La contribution des communes au financement de l'éducation peut être orientée vers les catégories profitables aux apprenants, afin de compléter les efforts entrepris par le gouvernement.

Références

- Alain Mingat, B. S., 2000, *Systèmes éducatifs africains: une analyse économique comparative*, Bruxelles : Edition de Boeck Université.
- Banque Mondiale, 2010, *Le système éducatif malien*.
- Baudelot C. et Establet R., 2009, *L'élitisme républicain : l'école française à l'épreuve des comparaisons internationales*, Paris, Le Seuil, coll. « La République des Idées ».
- Benoît Rigaud, M. J.-F., 2008, *L'État québécois en perspective*, Québec : Observatoire de l'administration publique-ENAP.

- Bourdon, J., 2006, Coût et financement de l'éducation primaire en Afrique subsaharienne, Marc Pilon(ed), *Les défis du développement en Afrique Subsaharienne : l'éducation en jeu*, pp. 123-145.
- Canada, B. D., 1995, «Vérification de l'effcience Compréhension des concepts d'effcience », *BVG Canada*, p. 7.
- CFD, 2010, *Le genre dans les objectifs du millénaire pour le développement 2000- 2015: 2010- où en est-on ?* disponible sur www.genreenaction.net/IMG/pdf/genre_omd_tcm313-107680.pdf
- Choque, P., 2006, Genre et indicateurs de développement, Rapport Maude Malengrez. Bruxelles.
- Cissé, M., Diarra, A., Marchand, J., & Traoré, S., 2000, *Les écoles communautaires au Mali*, Paris : IPE/UNESCO.
- Claude, E. J., 1979, *Economique de l'éducation*, Paris : Economica.
- CNDIFE, 2011, *Bulletin statistique - La femme et l'enfant en chiffres au Mali 2010*. Bamako : Imprim Services .
- Dominique Darbon, C. T., 2011, *Quelle(s) classe(s) moyenne(s) en Afrique? Une revue de la littérature*, Paris : AFD.
- Eicher, J.C. & al., Éd., *Economique de l'éducation*, Paris : Éd. Economica.
- Falquet, J. 2003, Genre et développement : une analyse critique des politiques des institutions internationales depuis la conférence de Pékin. Genève: DDC/UNESCO/ IUED.
- Faso, M. B., & Planification, D. d. *Manuel pratique d'élaboration de la carte éducative provinciale*. PAEN-AFD.
- FEN, 2008, Rapport général Forum national de l'éducation du Mali, Forum National de l'Education, Bamako.
- GSB-Mali, 2012, Rapport d'analyse des budgets communaux dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Bamako : CREAPUB.
- Haecht, A. V., 1996, Partage des responsabilités au niveau national, régional et local dans les systèmes éducatifs de 23 pays européens.
- Henaff, N., 1961, Quel financement pour l'école en Afrique. Dans C. d. ligne (Éd.), *Conférence d'Addis Abbéba* .
- Kaber, N., 2008, *Mainsreaming gender in social protection for the informal economy*. London : Commonwealth secretariat.
- Kader, N., 2005, *Genre, pauvreté et politiques de développement*, Presses de l'université de Laval/CRDI.
- Lakhal, Altinok, N., & Tarik., 2007 Février, « La place de l'État en Afrique selon la Banque Mondiale: de l'ajustement structurel à l'ajustement social. Les limites d'une politique néo- libérale « amendée », *Documents de travail de l'IREDU*, pp. 9-12.
- Lange, M. F., 2003, « Vers de nouvelles recherches en éducation », *Cahier d'études Africaines*, pp. 1-7.
- Luc Brière, M. R., 2011 décembre, « Comparaison entre pays des coûts de l'éducation », *Éducation & formations n° 80* .
- Malam, M., & Ilboudo, E., 2012, *Décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre: apprendre des expériences locales et intersectorielles- Education, eau, santé*. Abidjan : Éditions Universitaires de Côte d'Ivoire.

- MATCL-CATEK, 2011, Etude sur le bilan et les perspectives de décentralisation au Mali, Rapport final.
- MEBA -Burkina Faso, D. D., 1999, Manuel pratique d'élaboration de la carte éducative provinciale.
- Meulemeester, J.-L. D., 2003, « Education et capital humain », (E. Agone, Éd.) *Revue Agone*, 29-30.
- Mingat, A., & al., 2001, Rapport d'Etat d'un Système Educatif National(RESEN). Banque Mondiale.
- Mondiale, B., 2010, Système éducatif malien. Document de travail N°198, Washington D.C.: World Bank.
- Mucchielli, A., 2005, « Le développement des méthodes qualitatives et l'approche constructiviste des phénomènes humains », Dans C. Royer, & C. Baribeau, *Recherches qualitatives et production de savoirs*, Recherches qualitatives hors-série « Les Actes ».
- OCDE, 2007, Guide à l'intention des non-économistes pour la négociation des stratégies pour la réduction de la pauvreté, Réseau CAD.
- OCDE, 2010, Résultats du PISA 2009. Synthèse.
- ODHD, 2006, Profil de pauvreté des communes du Mali, Bamako.
- ODHD, 2008, RNDH Thème : Microfinance et réduction de la pauvreté au Mali, Bamako.
- Olivier Sudrie, C. D., 2012, *Quel niveau de développement des départements et collectivités d'outre-mer ?* Paris : AFD.
- Perrenoud, P., 2002, *Dix principes pour rendre le système éducatif efficace*, (F. d.-U. Genève, Éd.) Genève.
- Perrenoud, P., 1999, *Le pilotage du changement dans les systèmes éducatifs*, Genève : Université de Genève.
- Richard Walther, B. S., 2009, *Les coûts de formation et d'insertion professionnelles- Conclusion d'une enquête terrain en Côte d'Ivoire*, Paris : AFD.
- Sandra Barlet, C. B., 2011, *Métiers porteurs: le rôle de l'entrepreneuriat, de la formation et de l'insertion professionnelle*, Paris : AFD.
- Tolmay, 2012, *Le financement en faveur de l'égalité des genres: rhétorique et réalité de l'appui financier*, disponible dans <http://www.awid.org/fr/nouvelles-et-analyse/le-financement-en-faveur-de-legalite-des-genres-rhetorique-et-realite-de-lappui>.
- UNESCO, 2011, *Le financement de l'éducation en Afrique subsaharienne, relever les défis de l'expansion, de l'équité et de la qualité*, Québec.
- UNICEF, 2012, Rapport annuel de l'UNICEF 2011, New York, Etats Unis.
- UNIFEM, 2008, *Budgétisation pour les droits des femmes*.
- Union, A., 2010, List of countries which have signed, ratified/acceded to African Charter on Statistics.
- Union, A., 2010, List of countries which have signed, ratified/ acceded to the protocol to African charter on human and people's rights on the rights of women in Africa.
- Vouché, 2001, *Institutionnalisation de la planification genre: vrai pouvoirs et fausses excuses*, Paris : L'harmattan.
- Zanten, B. D., 2005, « Introduction. La formation des élites », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* N°39, pp. 19-23.