

15. L'éducation de base

I. Résumé et Vision 2024

L'amélioration de l'éducation de base dans les dix années à venir repose sur le redressement du système en offrant une éducation de qualité à tous les enfants, y compris les plus vulnérables, tout en assurant l'amélioration de la rétention et de la politique enseignante. Les dix ans à venir seront déterminants pour l'avenir du système éducatif malgache et au-delà, la capacité du pays à s'appuyer sur son capital humain pour promouvoir la croissance, la réduction de la pauvreté et des inégalités. Bien que les défis soient immenses, notamment en raison de l'ampleur du système éducatif, de la complexité de certaines questions, la sélectivité dans les choix de politique et un investissement substantiel pour soutenir l'amélioration du système tout en améliorant sa performance peuvent permettre à Madagascar en 10 ans d'établir un système caractérisé par (i) un accès pour tous les enfants d'âge scolaire, avec un accent particulier sur l'amélioration de la rétention des enfants jusqu'à la fin du cycle primaire, (ii) ar une facilitation de la participation des enfants les plus vulnérables, et (iii) l'investissement massif dans la révision de la politique enseignante, y compris la gestion et la formation ainsi que l'amélioration des curricula et de l'environnement scolaire.

La plupart des indicateurs éducatifs et les conditions d'enseignement se sont détériorés depuis la crise. La crise politique et économique s'est traduite par une baisse continue des ressources financières de l'État et une dégradation marquée des moyens des ménages, ce qui a contribué à une hausse substantielle des coûts directs et indirects associés à la scolarisation. Pour la première fois depuis dix ans, les effectifs scolarisés au primaire stagnent et un grand nombre d'enfants sont hors de l'école. De plus, la dégradation des conditions d'apprentissage, notamment du fait du recours massif aux enseignants peu qualifiés et non formés, a pu contribuer à la fois à la chute des effectifs et à la dégradation rapide des résultats d'apprentissage. Ces deux aspects, ainsi que les capacités de mise en œuvre réduites du Ministère de l'Education Nationale, constituent les défis clés du secteur pour les années à venir.

L'amélioration de la gouvernance axée sur le renforcement des capacités de gestion à tous les niveaux, de la gestion des enseignants ainsi que de l'amélioration de la participation des communautés, contribue à une meilleure performance du système. Enrayer la chute des effectifs et améliorer la rétention, notamment pour les plus vulnérables, est une priorité de court terme pour le Gouvernement de Madagascar et ses partenaires. Néanmoins, ces actions doivent s'accompagner d'initiatives visant à favoriser une amélioration qualitative de moyen et long terme, et permettant d'améliorer la performance du système. La révision de la politique enseignante est d'autant plus cruciale, et en particulier la gestion et la formation des enseignants communautaires. La crise économique et politique a eu un impact négatif important sur les capacités du système en termes de formulation, de mise en œuvre et de suivi de la politique éducative. Une amélioration substantielle de la gouvernance du secteur, au niveau central et local, y compris grâce au renforcement des capacités institutionnelles de planification, de gestion et de communication, une amélioration de la transparence, de la participation et la redevabilité, sont à même de contribuer à une meilleure performance globale du système.

II. Vue d'ensemble

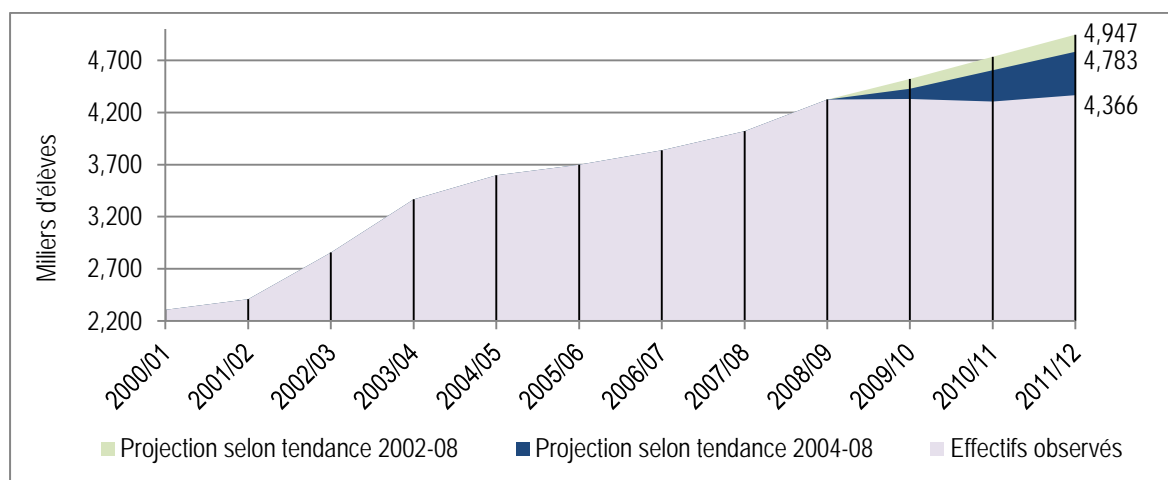
1. Accès et Qualité

Malgré une croissance des effectifs relativement rapide, le taux de scolarisation du préscolaire reste très faible, surtout en milieu rural. Les effectifs d'enfants accueillis dans le préscolaire ont

presque quintuplé de 2001 à 2011, passant environ de 45 000 à près de 240 000, soit une croissance annuelle moyenne de 20,1%. Néanmoins, ce sous-secteur reste le moins développé du système éducatif dans son ensemble dans la mesure où il ne représente que 4% des effectifs totaux en 2011-12 et, qu'en pratique, moins de 10 % de la tranche d'âge y accèdent. Par ailleurs, la part du privé dans les effectifs du préscolaire est très élevée, 75% en 2011-12. Ceci est lié notamment à la faiblesse de l'offre publique (caractérisée par un manque d'infrastructures, de mobiliers, de moyens didactiques et d'enseignants formés) et au manque de moyens des familles pour compenser leurs lacunes.

L'enseignement primaire a connu une expansion rapide et soutenue mais les inscriptions ont baissé depuis 2009. On distingue quatre phases dans l'évolution des effectifs du primaire : i) de 2001 à 2003, une forte croissance est observée suite aux diverses mesures incitatives prises par l'Etat dans le cadre de l'Education Pour Tous (kits scolaires, premières subventions des enseignants communautaires...); ii) entre 2003 et 2006, le rythme s'est ralenti bien que les effectifs n'aient cessé de s'accroître (ceci s'expliquerait en partie par l'épuisement des entrées tardives); iii) de 2006 à 2008, où le rythme s'est accéléré de nouveau, grâce à la suppression des frais de scolarité, à l'allègement des charges à l'endroit des familles par la fourniture de kits scolaires aux nouveaux entrants et par la dotation de cantines scolaires dans les zones à forte insécurité alimentaire, iv) de 2008 à 2012, quand pour la première fois en une décennie, les effectifs ont chuté, du fait d'une part de la stagnation du nombre d'enfants entrant à la première année du cycle primaire malgré l'accroissement de la population et d'autre part de l'augmentation de l'abandon entre la première et la quatrième année du cycle, ce qui témoigne des difficultés rencontrées par les parents pour maintenir la scolarisation de leurs enfants en période de crise. En prenant l'hypothèse d'une croissance continue des effectifs, le déficit d'enfants scolarisés au primaire est estimé entre 400 000 et 600 000.

Figure 1 : Effectifs scolarisés au cycle primaire, observation depuis 2000 et projections



Source : Ministère de l'Education Nationale, Direction de la Planification

Depuis le début des années 2000, le rythme relatif d'accroissement des effectifs d'élèves du niveau du collège a été d'environ le double de celui du primaire (11,9% contre 6,4%). Les effectifs ont rapidement augmenté de 2001 à 2008 avec un taux de croissance annuelle moyen de 13%. Ce développement faisait suite notamment à la mise en œuvre du Plan d'Education Pour Tous. Cela étant, de 2008 à 2012, la croissance des effectifs s'est ralentie, pour atteindre 8.5% annuellement. Comme pour le primaire, la part de l'offre privée n'a cessé de diminuer, passant de 43,6% en 2001 à 35,6% des effectifs globaux de ce niveau en 2012.

Tableau 1 : Effectifs des élèves au niveau du Collège selon le secteur, de 2001 à 2012 (en milliers)

Secteur d'enseignement	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
Collège	344	357	421	486	582	687	759	763	851	1 006	1 043
Public	193	201	241	281	342	420	469	463	546	663	671
Privé	151	156	178	205	240	267	290	300	305	343	372
Part du privé	43,9%	43,6%	42,6%	42,1%	41,3%	38,8%	38,2%	39,3%	35,8%	34,1%	35,6%

Source : Ministère de l'Éducation Nationale, Direction de la Planification

La qualité des apprentissages a régressé et les acquis des élèves à la fin du primaire sont très faibles. Madagascar a participé à deux évaluations des acquis des élèves de la deuxième et de la dernière année du cycle primaire par le biais du PASEC²⁰⁹ en 1997-98 et 2004-05. De plus, dans le cadre de la préparation du Plan Intérimaire pour l'Éducation, une enquête diagnostique de type PASEC a été réalisée par le Ministère de l'Éducation Nationale en fin d'année scolaire 2011-2012 pour la dernière classe du cycle primaire. L'analyse des résultats de ces différentes enquêtes révèle qu'entre 1998 et 2012, les résultats dans les trois disciplines - français, mathématiques et malagasy - n'ont cessé de baisser. Ainsi, le score moyen en français a chuté de 16 points et celui des mathématiques de 19 points depuis 1998. Les élèves ont en moyenne proposé des réponses correctes pour 2 à 3 items sur 10 en français, pour items sur 10 en mathématiques et enfin pour 4 à 5 items sur 10 en malagasy. Ces résultats montrent les faibles performances des élèves et le peu de maîtrise des programmes scolaires. La comparaison des résultats aux tests PASEC des pays de la CONFEMEN entre 2004 et 2009 montre qu'avec un score de 51,3, Madagascar reste parmi les pays dont le score en mathématiques est le plus élevé. Par contre, le score en français de Madagascar en 2012 est le plus mauvais de tous les pays participants.

Tableau 2 : Evolution des résultats aux tests PASEC (Scores sur 100)

	PASEC 1998	PASEC 2005	MEN 2012
Français	42,6	31,4	26,8
Mathématiques	59,1	51,3	40
Malagasy		50,0	43,5

Source : Enquêtes diagnostiques PASEC 1998, 2005 et Ministère de l'Éducation Nationale 2012.

L'augmentation massive du nombre d'enseignants communautaires (FRAM), qui constituent aujourd'hui environ les deux tiers de tous les enseignants du primaire, est un facteur clé de la baisse des résultats d'apprentissage. Le nombre d'enseignants communautaires a augmenté rapidement, passant de 31.512 en 2006 à 57.452 en 2011-12. Ceci a permis à l'effectif total des enseignants du primaire d'augmenter considérablement (de 49.410 personnes en 2000 à 102.112 en 2011-12) à un coût bien inférieur au recrutement exclusif de fonctionnaires. Cette stratégie a permis l'élimination des frais de scolarité et la réduction des coûts directs de l'éducation pour les familles, et a constitué un facteur de réussite essentiel dans l'amélioration de l'accès à l'éducation au cours de la dernière décennie. Cependant, cette stratégie a également eu un impact négatif important sur la qualité de l'enseignement étant donné que les programmes d'accompagnement pédagogique de ces enseignants n'étaient pas entièrement mis en œuvre après la crise de 2009. Ainsi une analyse des principaux déterminants des résultats d'apprentissage a révélé qu'ils sont affectés de façon négative par (i) le fait d'avoir un enseignant communautaire non-fonctionnaire (soutenu par l'Association des Parents, FRAM), (ii) l'absentéisme des enseignants; (iii) le statut socio-économique des élèves (les enfants participant à des activités d'élevage ont un rendement inférieur), et (iv) la distance de l'école et la qualité de l'infrastructure scolaire en général. Par contre, les résultats d'apprentissage sont positivement impactés par: (i) la formation continue des enseignants, (ii) la mise à disposition des guides pour l'enseignant / matériels; et (iii) la mise à disposition de matériels

²⁰⁹

Programme d'Analyse du Système Éducatif de la CONFEMEN.

d'apprentissage pour les élèves, en particulier les manuels de français et de mathématiques. La croissance rapide du nombre d'enseignants communautaires a donc constitué un facteur clé de la dégradation des résultats d'apprentissage. En 2011-12, il s'avère que plus de 90% des enseignants communautaires n'ont pas de diplôme pédagogique même si la plupart ont le brevet (BEPC).

2. Financement

La baisse des recettes totales de l'état et la suspension des aides extérieures ont conduit à des coupes budgétaires importantes dans les dépenses d'éducation depuis 2009. De manière générale, les dépenses publiques ont chuté en volume, du fait notamment de la contraction du PIB depuis 2008. De plus, la part accordée à l'éducation dans les ressources totales a baissé depuis la crise, passant ainsi de 26,4% en 2008 à 20,1% en 2011. Les dépenses totales d'éducation ne représentent donc plus que 2,8% du PIB national contre 3,6% en 2008. Ce niveau est inférieur à celui observé en moyenne dans les pays d'Afrique Subsaharienne, qui s'établit autour de 5%. Ceci s'est donc traduit par une chute forte des dépenses totales d'éducation en volume depuis 2009. En prix constant de 2011, elles ont été réduites de près de 176 milliards d'Ariary entre 2008 et 2011, soit une diminution de près d'un quart des ressources.

Les dépenses courantes n'ont été que faiblement réduites tandis que la plupart des coupes budgétaires ont été faites sur les dépenses d'investissements. De par leur nature, les dépenses de fonctionnement excèdent toujours les investissements. Mais cette situation est fortement accentuée face aux charges incompressibles liées aux rémunérations des enseignants. La part consacrée aux dépenses courantes est ainsi passée de 83,5% du budget du Ministère de l'Education Nationale en 2002 à 90,6% en 2011. Les achats de biens et services représentent une faible part des dépenses courantes du Ministère et cette part a diminué avec la dernière crise. Finalement, les dépenses d'investissements ont fortement chuté, passant ainsi de 207 milliards en 2008 à 52 milliards en 2011 en prix constant, soit une réduction de près des trois quarts. Cette forte baisse est avant tout liée à la suspension des aides extérieures depuis la crise.

Les ménages financent respectivement 19% et 30% des dépenses totales d'éducation pour le primaire et le collège. En plus des dépenses de l'Etat, les ménages contribuent de façon importante aux dépenses de l'éducation, et ce de plus en plus à mesure que leurs enfants atteignent des niveaux supérieurs d'enseignement. En 2010, les ménages ont dépensé ainsi plus de 17 000 Ariary (soit environ 2% du PIB par tête) par an et par enfant pour le niveau primaire et plus de 46 000 Ariary pour le niveau collège. Par ailleurs, les dépenses des ménages pour un enfant scolarisé dans un établissement public représentaient entre 24% et 40% des dépenses équivalentes pour un enfant scolarisé dans le privé. Au total, les dépenses des ménages consacrées à l'éducation représentent environ 2% de l'ensemble de leurs dépenses.

Tableau 3 : Dépenses des ménages pour l'éducation en 2010

	Dépenses (en Ariary)		
	Pré-scolaire	Primaire	Collège
Etablissements Publics			
Etat	67 000	58 000	136 000
Parents	25 017	17 370	46 350
Etablissements Privés (Parents uniquement)	91 866	72 168	115 826

Source : Enquête auprès des ménages (EPM) 2010

Le paiement des Caisses Ecoles par l'Etat constitue un outil de politique important, mais a connu des retards substantiels voire des suspensions depuis la crise. Le transfert des Caisses écoles vise à alléger directement les charges parentales liées à l'éducation en finançant certains inputs clés dont le financement est en partie assuré par les familles, et ceci dans le but d'améliorer la rétention. Néanmoins, depuis 2009 ces rubriques souffrent de problèmes récurrents. Le montant des Caisses Ecoles a été réduit drastiquement en 2010, et les écoles n'ont reçu que 4,7 milliards d'Ar sur les 12 milliards prévus. Par ailleurs, les fonds pour le paiement de la caisse école transférés aux

Directions Régionales de l'Éducation Nationale sont confrontés aux problèmes de mandatement auprès du Trésor, ou au retard dû non seulement au respect du taux de régulation des dépenses mais aussi aux aléas des changements de Gouvernement.

Origine et Fonctionnement des Caisses Ecoles

Dans le but d'alléger les coûts encourus par les parents liés aux petits travaux d'entretien et aux fonctionnements de l'école, le Ministère de l'Éducation Nationale a décidé d'allouer des subventions aux écoles depuis 2002. Durant les deux premières années, les caisses écoles ont été expérimentées dans quelques écoles publiques et privées sur financement du Crédit de Renforcement du Secteur de l'Éducation (CRESED), et elles ont été par la suite généralisées dans toutes les écoles à partir de 2004, et sont totalement inscrites dans le budget du Ministère. Versé annuellement aux écoles, le montant alloué est défini selon la taille de l'école ou le nombre d'élèves inscrits, avec un coût unitaire par élève de l'ordre de 3 000 Ariary en 2008. Cependant, le Ministère est contraint de réduire le coût unitaire depuis la crise, respectivement 800 Ariary par élève en 2010 et 900 Ariary en 2011.

Les fonds sont versés dans les comptes ouverts par les écoles auprès de la Poste Malgache (compte d'épargne Tsinjolavitra), et ils sont gérés par le comité de gestion local (FAF) de l'école. Lors de l'Assemblée générale du FAF, composée du directeur et des enseignants, des responsables locaux et de l'association des parents d'élèves, les dépenses annuelles prévisionnelles sont établies avant d'être validées par les chefs de la zone administrative et pédagogique (ZAP) et de la circonscription scolaire (CISCO). Les caisses écoles sont précisément destinées à couvrir les achats d'équipements et de fournitures pour la salle de classe (craies, éponge, registres, etc), les achats des consommables pour les activités parascolaires et les petits travaux de réparation et d'entretien de l'école, initialement financés par les parents.

III. Défis principaux

Après cinq années de crise, l'éducation de base se trouve confrontée à trois défis principaux : (i) enrayer la chute des effectifs, en particulier pour les ménages les plus vulnérables, (ii) améliorer de manière drastique les résultats d'apprentissage et (iii) renforcer les capacités des différentes parties prenantes du système pour en améliorer la performance.

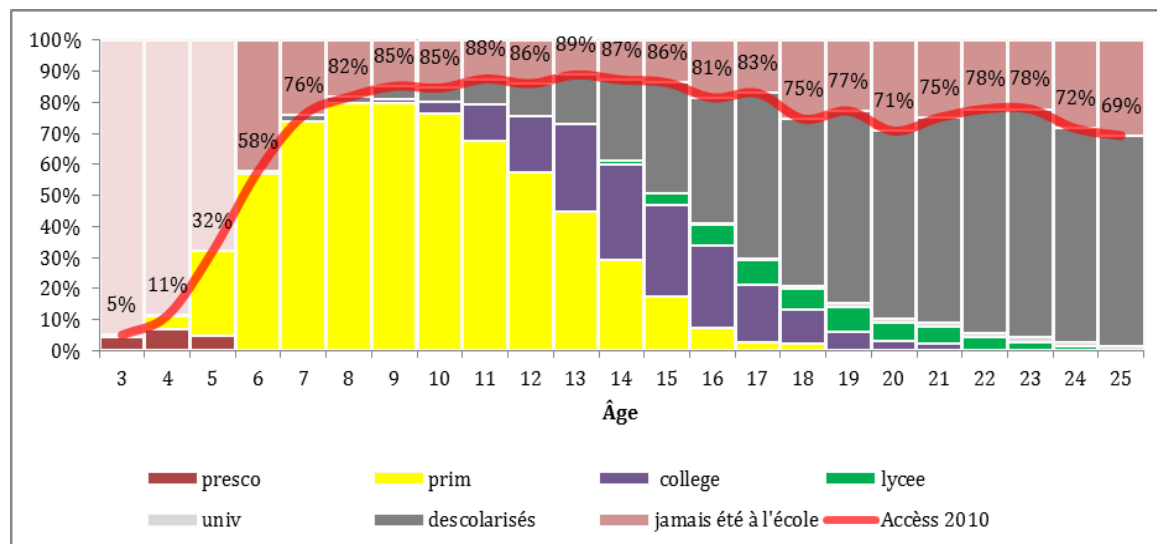
- **Défi 1 : Une nette détérioration de l'accès à l'éducation de base, en particulier pour les ménages les plus vulnérables.**

1.1 Une faible rétention : La baisse du nombre d'inscrits dans les écoles primaires, et les inégalités qui persistent en termes d'accès, constituent un défi clé pour le système. À cet égard, une difficulté majeure à laquelle fait face le système est le faible taux d'achèvement dû à des abandons fréquents, et plus généralement une faible rétention. La rétention est en effet très faible pour le primaire (environ 40%) et depuis 2008, elle tend à baisser. Elle est meilleure pour le collège mais reste relativement faible (environ 60%) et peut encore être améliorée. Ainsi, si le nombre d'enfants qui accèdent à l'école a augmenté rapidement, les abandons en cours de scolarité sont fréquents, particulièrement dans le primaire, où un enfant sur deux ne termine pas le cycle.

1.2 Un grand nombre d'enfants hors de l'école : Malgré un taux brut d'accès largement supérieur à 100%, un nombre important d'enfants ne sont pas scolarisés. Parmi eux, on peut distinguer (i) ceux qui n'ont jamais fréquenté l'école, qui représentaient environ 10% d'une cohorte en 2010, soit 2 points de pourcentage de plus qu'en 2005 et ; (ii) ceux qui ont quitté précocement l'école. D'après l'Enquête auprès des Ménages (EPM) 2010, plus de 700 000 enfants de 6 à 10 ans n'ont jamais été scolarisés et plus de 90 000 ont abandonné l'école. Les résultats préliminaires de l'enquête nationale sur le suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement en 2012 estiment que plus de 20%

des enfants de 6 à 10 ans n'ont jamais fréquenté l'école. L'abandon de l'école commence vers 9 ans. A cet âge, 5 % de ceux qui ont eu accès à l'école la quittent déjà. Ce pourcentage atteint 43 % pour les jeunes de 15 ans et, à 20 ans, seulement 20 % sont encore scolarisés. Au total, environ un million de jeunes entre 10 et 15 ans sont en dehors de l'école.

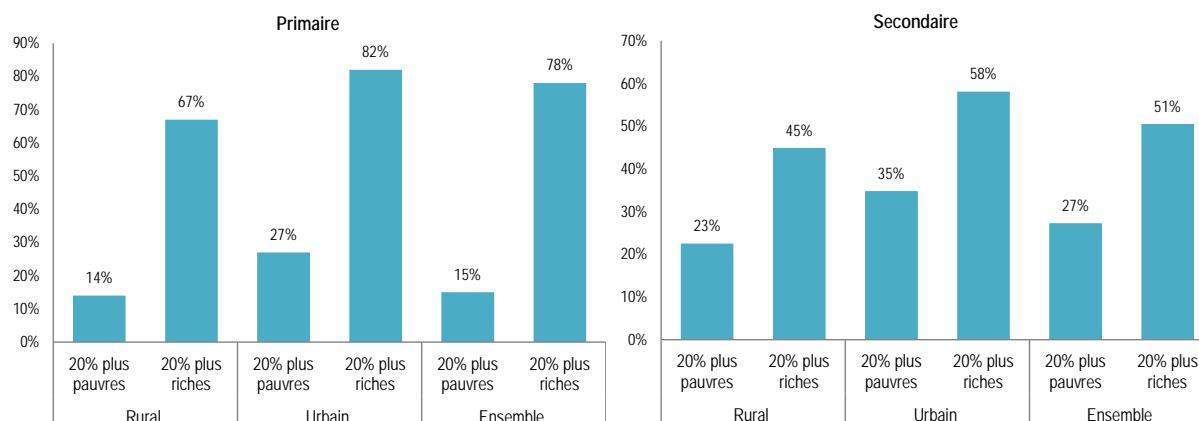
Figure 2 : Situation scolaire des enfants et jeunes de 3 à 25 ans



Source : Enquête auprès des Ménages (EPM) 2010

1.3 Des inégalités marquées: Dans le primaire, l'accès et la rétention sont significativement plus faibles pour les plus pauvres, et dans les zones rurales. Alors que le taux d'accès à l'école primaire atteignait 98 % pour les 20 pour cent les plus riches, seuls 77 % des 20 % les plus pauvres entraient à l'école en 2010. Ces écarts liés au revenu étaient encore plus marqués pour la rétention, puisque 63 points de pourcentage séparent les taux de rétention des 20% les pauvres de ceux des 20% les plus riches. La dimension rurale joue également un rôle important dans les disparités de scolarisation. De même, les régions du Sud ont les plus faibles taux d'accès et celles du Sud-Est les plus faibles taux de rétention. Ces inégalités sont également très présentes au niveau secondaire, puisque les enfants issus des familles les plus riches ont environ quatre fois plus de chances d'accéder au collège et deux fois plus de chances de le terminer que ceux issus des familles les plus pauvres. Ces écarts entre riches et pauvres sont plus accentués en milieu rural. Les enfants urbains ont 1,5 fois plus de chances d'accéder au collège et 2 fois plus de chances de le terminer que leurs homologues ruraux.

Figure 3 : Taux de participation dans l'enseignement primaire et secondaire



Source : Enquête auprès des Ménages (EPM) 2010

- **Défi 2 : des résultats d'apprentissage extrêmement faibles**

2.1 Des enseignants peu qualifiés: Le recours intensif aux Enseignants Non Fonctionnaires pose la problématique de la qualité du corps enseignant. En effet, plus de 80% des Enseignants Non Fonctionnaires n'ont pas de diplôme professionnel, ce qui porte à deux tiers la part des enseignants sans diplôme dans le total. L'enquête sur les acquis scolaires de 2012 a ainsi montré que la moitié des enseignants de la dernière année du cycle primaire n'a toujours pas de qualification professionnelle. Cette faible qualification des enseignants communautaires implique une maîtrise faible du curriculum, ce qui s'avère d'autant plus problématique que la plupart d'entre eux ne maîtrisent pas non plus la langue d'enseignement. Ainsi, l'enquête de 2012 a révélé que plus de 2/3 des enseignants de la dernière année du cycle primaire enquêtés parlent rarement le français dans la vie quotidienne. Ceci signifie qu'ils n'utilisent la langue que lorsqu'ils y sont vraiment obligés, probablement à cause de leur faible maîtrise du français qui est pourtant la langue d'enseignement à la dernière classe du primaire.

2.2 Des enseignants peu formés et peu encadrés: Jusqu'à présent, seuls les enseignants fonctionnaires ont bénéficié de formation initiale. En complément de cette formation initiale, et pour accompagner de nouvelles mesures pédagogiques (notamment l'Approche par Compétences), le Ministère de l'Education Nationale a développé des programmes de formation continue des enseignants. Cependant ces formations sont restées ponctuelles, pilotées et exécutées à partir du niveau central. Cette situation est aggravée par l'insuffisance d'encadrement pédagogique due à la quasi-disparition des inspecteurs, le nombre trop restreint de conseillers pédagogiques (un conseiller pour 173 enseignants), la surcharge de travail des chefs de la Zone Administrative Pédagogique (un chef ZAP pour 51 enseignants) et le manque de moyens de déplacement. Par ailleurs, l'absence de profil de poste de directeur d'école ou de chef ZAP ne permet pas d'assurer l'existence des compétences d'encadrement de proximité requises. Face à la faiblesse du dispositif de formation et d'encadrement pédagogique, les enseignants sont souvent livrés à eux-mêmes, sans les compétences pédagogiques et linguistiques nécessaires.

2.3 Des stratégies pédagogiques confuses et inefficaces : Plusieurs approches curriculaires ont été mises en œuvre et coexistent actuellement dans le primaire. A partir de 1995, l'approche par objectifs a été privilégiée, puis remplacée depuis 2003 par l'approche par les compétences (APC). L'Approche par la Situation (APS) est expérimentée officiellement dans les 20 Circonscriptions Scolaires (CISCO) « réforme » pour les trois premières années du Primaire. On assiste donc à une multiplicité des méthodes pédagogiques employées, avec peu de maîtrise du Ministère sur la mise en œuvre et le suivi des différentes initiatives. De même, l'insuffisance de matériel didactique est flagrante et contribue à la faible qualité de l'enseignement. D'après l'enquête sur les acquis scolaires menée en 2012, les manuels de la dernière classe du primaire sont en nombre très insuffisant. Ainsi, seules 55% des écoles enquêtées disposaient d'un livre pour deux élèves en français, 58% en mathématiques et 71% en malagasy. Pour 10% des écoles, le ratio manuel/élèves était 1/6 pour les 3 disciplines.

- **Défi 3 : Des capacités de mise en œuvre, suivi et évaluation déplétives**

3.1 Un cadre stratégique précaire : Afin de guider le développement du secteur, un premier Plan Sectoriel a été établi en 2003 puis réactualisé à deux reprises, en 2005 et en 2008. Le plus récent de ces plans, le Plan Education Pour Tous 2008, faisait suite à plusieurs années d'amélioration continue dans l'accès à l'éducation, et prévoyait un programme ambitieux de réformes, en particulier d'ordre curriculaire et pédagogique. Cependant, suite à la crise politique de 2009, la mise en œuvre de ce plan a été aléatoire, créant un vide stratégique dont le secteur a pâti pendant plusieurs années. L'adoption d'un Plan Intérimaire pour l'Education a permis de combler ce vide dans une certaine mesure, mais plusieurs réformes clé pour le secteur restent à formuler, mettre en œuvre et évaluer. La discontinuité dans la mise en œuvre de la politique de l'État a, par ailleurs, conduit les partenaires à des interventions unilatérales. Depuis 2009, les revues ne sont plus régulières, la coordination des Partenaires Techniques et Financiers a été assez perturbée et l'approche programme reste difficile à

mettre en œuvre. De plus, le manque de vision pour la communication de masse ne permet pas de mobiliser les usagers autour des défis à relever.

3.2 Des capacités de mise en œuvre réduites : Globalement, la performance de l'ensemble des actions entreprises est limitée par la faiblesse récurrente des capacités de gestion et de mise en œuvre à tous les niveaux. Les capacités institutionnelles se sont grandement affaiblies, tant en termes de gestion des ressources humaines, financière ou de suivi, en particulier aux niveaux déconcentrés. L'organisation et la coordination des différents services souffrent par ailleurs tant de l'absence de dispositif de management performant que du manque d'agents disposant des compétences requises. L'insuffisance des ressources matérielles disponibles constitue aussi souvent un obstacle à l'opérationnalisation des activités.

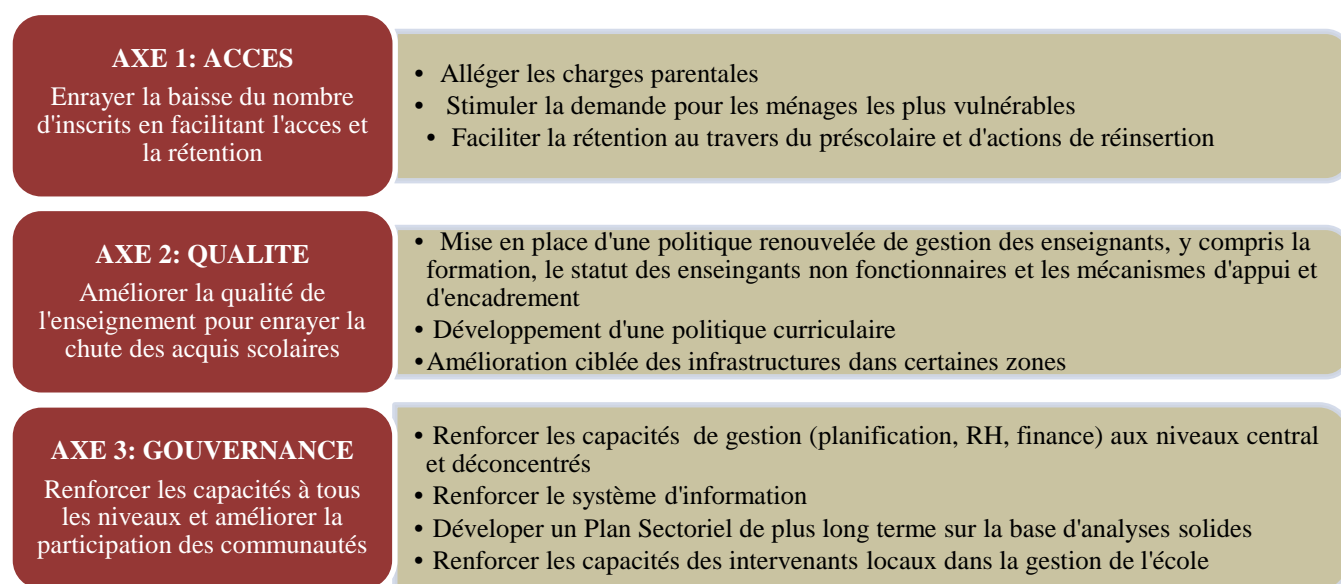
3.3 Suivi, évaluation et participation : Des lacunes persistent dans la disponibilité et la qualité des informations disponibles et la plupart des études prévues pour y remédier n'ont pu être menées à bien. Le développement des capacités de planification et de suivi du Ministère reste à consolider et le renforcement du système d'information et de la carte scolaire est primordial pour être en mesure d'éclairer les décisions par des informations fiables. De même, le renforcement de la participation, de la transparence, en particulier au niveau local est en enjeu de taille, à même de faciliter une amélioration de la pertinence et de la performance du système.

IV. Recommandations et conclusion

Après cinq années de crise politique et économique, les décideurs politiques font face au défi d'identifier et mettre en œuvre les outils de politiques à même d'enrayer la dégradation des indicateurs de scolarisation, tout en préparant le redressement, notamment qualitatif, du système à moyen terme. Enrayer la chute des effectifs et améliorer la rétention, notamment pour les plus vulnérables, est une priorité de court terme pour le Gouvernement de Madagascar et ses partenaires. Néanmoins, ces actions doivent d'accompagner d'initiatives visant à favoriser une amélioration qualitative de moyen et long terme, et permettant d'améliorer la performance du système. Etant donné les faibles ressources dont dispose le pays, des priorités qui répondent aux besoins les plus urgents auxquels le système fait face doivent être établies. En effet, les capacités de financement du secteur sont soumises à des limites de plus en plus contraignantes qui réduisent le niveau des investissements envisageables. La reprise de l'aide extérieure reste incertaine et sera sans doute progressive. Par ailleurs, les ressources des ménages continueront probablement à se dégrader, notamment pour les catégories déjà les plus défavorisées.

Les recommandations formulées dans cette note s'inscrivent directement dans le cadre stratégique du Plan Intérimaire pour l'Éducation, et sont alignées avec ses principaux objectifs. Le cadre stratégique du Plan Intérimaire pour l'Éducation vise à fédérer un ensemble d'interventions visant à permettre l'atteinte des objectifs spécifiques suivants: (i) le développement des capacités d'accueil et d'encadrement des élèves, le développement des mécanismes favorisant leur rétention ainsi que leur réinsertion en cas d'abandon, (ii) la promotion de la qualité des enseignements par l'amélioration de l'environnement scolaire et le développement de la formation, de la motivation et de l'encadrement pédagogique des enseignants, (iii) le renforcement des capacités institutionnelles de planification, de gestion et de communication, aux niveaux central et déconcentrés, ainsi que la participation accrue des communautés et des Services Techniques Déconcentrés dans la planification et la mise en œuvre des activités.

Figure 4 : Objectifs et Options de politique



- **Axe 1 : Enrayer la chute des effectifs en favorisant la rétention, notamment pour les plus vulnérables**

Afin de freiner le rapide déclin du secteur éducatif, trois actions se dégagent comme pouvant avoir un fort impact pour atténuer la détérioration de la situation éducative nationale suite à la crise.

1.1 Alléger les charges parentales (court terme): Etant donné l'importance des facteurs financiers dans le déclin actuel des indicateurs de scolarisation, certaines actions visant à réduire la charge supportée par les ménages sont à même d'enrayer la chute des effectifs. Les activités existantes mises en œuvre par le Ministère avec le soutien des partenaires devraient être maintenues afin de permettre un impact de court terme. Il s'agit notamment des subventions aux écoles qui permettent de réduire les frais de base dans l'enseignement primaire, et des subventions aux salaires des enseignants communautaires (FRAM), qui seraient autrement payés par les parents. Il en est de même pour les kits scolaires, la cantine scolaire en particulier dans les zones à forte insécurité alimentaire, ainsi que la construction et réhabilitation des salles de classe.

1.2 Stimuler la demande, en particulier pour les plus pauvres (moyen terme): Une fois que les conditions minimales d'offre éducative sont rétablies, d'autres outils, notamment pour stimuler la demande des plus vulnérables, se profilent comme pouvant avoir un impact sur le moyen à long terme. Un ciblage prudent permettrait d'identifier les élèves et ménages vulnérables à même de modifier leur décision de scolarisation en réponse à de telles interventions. Bien que certaines de ces interventions aient un potentiel plus important à moyen terme que les mesures universelles mentionnées au point 1.1, leur mise en œuvre relève davantage du moyen terme du fait des délais de préparation nécessaires. Ces mesures incluent notamment les transferts conditionnels aux ménages (notamment en milieu rural) et les bons éducatifs (notamment en milieu urbain).

1.3 Faciliter l'accès et la rétention pour les plus vulnérables (moyen terme) : Les questions de rétention sont au cœur de la problématique éducative à Madagascar, du fait notamment de son impact sur la réduction des inégalités. Etant donné l'ampleur du problème, il sera nécessaire de mettre en place des politiques variées, visant notamment le niveau préscolaire mais aussi les niveaux post-primaire. La définition d'une stratégie crédible, soutenable et innovante pour le pré-primaire est une priorité pour le secteur et devra adopter une approche multisectorielle, en intégrant notamment les secteurs de la nutrition et de la santé. De même, une politique de lutte contre l'exclusion scolaire pour les enfants et adolescents, notamment en consolidant les stratégies de type ASAMA (Action Scolaire d'Appoint pour Malgaches Adolescents), devra être développée et pilotée. Ces activités

seront ciblées sur les ménages les plus vulnérables afin d'améliorer leur *school readiness* et de faciliter leur insertion scolaire.

- **Axe 2 : Améliorer les résultats d'apprentissage**

Un investissement massif et judicieux est nécessaire pour améliorer de façon significative et durable la qualité de l'éducation. En effet, la détérioration continue des acquis scolaires au cours de la décennie précédente est inquiétante ; elle reflète également la faible capacité du système à équiper les élèves de compétences de base. Dans un contexte de contraintes budgétaires, il sera important dans le futur de s'assurer que les investissements dans le secteur se traduisent par une amélioration des acquis scolaires pour tous. Ceci ne sera possible qu'à condition de mettre en œuvre certaines réformes majeures, visant à améliorer notamment les résultats d'apprentissage.

2.1 Réviser la politique enseignante, y compris la gestion et la formation (court et moyen terme). En termes de formation, la priorité est à l'amélioration des compétences des enseignants, notamment FRAM. A court terme, celle-ci pourra être assurée par interventions ponctuelles, mais harmonisées et coordonnées, sous le leadership du Ministère. Une attention particulière sera accordée à l'efficacité et au pragmatisme des actions envisagées, notamment afin d'assurer l'effectivité des changements concrets que l'on désire susciter dans les pratiques de classe (pas uniquement dans les compétences ou les certifications des maîtres). Pour y parvenir, la cohérence des activités de formation et d'encadrement sera assurée par la mise en place de packs ciblant les zones prioritaires. A moyen terme, une véritable ingénierie de formation de proximité (recrutement et formation d'encadreurs, de conseillers pédagogiques et d'inspecteurs, renforcement des capacités des centres de ressources pédagogiques de l'Institut National de la Formation Pédagogique et ses centres régionaux...) devra être mise en place. En termes de gestion des enseignants, la mise en place d'un statut de l'Enseignant Non Fonctionnaire et la reconnaissance de leur certification participeront à améliorer leur performance et leur motivation. A moyen terme, la constitution d'un corps d'enseignants aux qualifications correspondant aux missions que leur fixe le système sera nécessaire. La fonctionnarisation étant tout simplement inenvisageable, même à long terme, il s'agira de trouver le moyen d'assurer tout de même leur fidélisation et leur motivation par la possibilité de s'engager dans une carrière gratifiante. A ce titre, l'impact de la récente loi sur le statut de l'Enseignant Non Fonctionnaire devra être prudemment analysé et sa faisabilité évaluée.

2.2 Mettre en place une politique ciblée d'amélioration des infrastructures (moyen terme). Une politique ciblée de construction/reconstruction et réhabilitation des infrastructures scolaires permettra d'améliorer la qualité de l'offre éducative avec un impact à la fois sur les résultats d'apprentissage et l'accès. La stratégie de construction développée en 2008 guidera la mise en œuvre de cette politique, en se basant en priorité sur les approches suivantes : (i) la délégation de maîtrise d'ouvrage déléguée aux collectivités décentralisées, notamment au niveau des communes par l'intermédiaire du Fonds de Développement Local (FDL) ; et (ii) l'approche communautaire. Par ailleurs, la prise en compte des conditions de vulnérabilité climatique spécifiques à certaines zones du pays devra être une priorité afin de renforcer la résilience du système.

2.3 Mettre en œuvre une réforme de fond des curricula (long terme). La confusion actuelle autour des curricula, y compris l'hétérogénéité dans la durée de l'enseignement primaire, dans les méthodes d'enseignements utilisés, et la question toujours présente de la langue d'enseignement devront être adressées par la nouvelle administration. Ces réformes de grande ampleur nécessiteront une préparation substantielle tout comme un effort important de consultation, et ne pourront probablement être tranchées que dans le cadre de l'élaboration du plan sectoriel global, dans un contexte politique apaisé et sur la base d'analyses solides qui devront être lancées en amont.

- **Axe 3 : Améliorer les performances du système**

La crise économique et politique a eu un impact négatif important sur les capacités du système en termes de formulation, de mise en œuvre et de suivi de la politique éducative. Une amélioration substantielle de la gouvernance du secteur, au niveau central et local, y compris grâce au

renforcement des capacités institutionnelles de planification, de gestion et de communication, une amélioration de la transparence, de la participation et la redevabilité sont à même de contribuer à une meilleure performance globale du système.

3.1 Renforcer les capacités de planification, de gestion des ressources humaines et de gestion financière (court et moyen terme). Il s'agit d'une part de faire en sorte que les différentes entités en charge de la formulation, de la mise en œuvre et du suivi des politiques soient renforcées en termes de compétences et de moyens. D'autre part, il sera important de clarifier les missions et rôles des acteurs à tous les niveaux afin de : (i) s'assurer de la complémentarité des tâches et des appuis confiés à chacun, (ii) transférer progressivement certaines compétences clé à des Services Techniques Déconcentrés tout en s'assurant que celles-ci disposent des moyens requis, (iii) renforcer l'appropriation et la responsabilisation des entités déconcentrées pour une mise en œuvre plus efficiente des politiques. Un plan de renforcement des capacités et de transfert de compétences devra être établi sur la base d'un "audit" institutionnel qui permettra de mettre en lumière les difficultés et atouts en présence.

3.2 Renforcer la transparence, la participation et la redevabilité (moyen terme). Par ailleurs, un effort important est requis pour stimuler l'implication des communautés et des collectivités territoriales décentralisées dans la gestion des écoles, en leur donnant les opportunités et les outils nécessaires à une participation active. Les usagers et leurs élus devraient pouvoir prendre part au processus en tant qu'acteurs à part entière et donc participant pleinement au suivi participatif des actions entreprises.

3.3 Renforcer le cadre stratégique en préparant un Plan Sectoriel pour l'Éducation complet (moyen terme). Afin que ce futur plan soit solide, cohérent et accepté par tous, sa préparation s'efforcera de favoriser son appropriation aussi bien par les acteurs que les bénéficiaires et les partenaires afin d'assurer leur adhésion dans sa mise en œuvre. La création d'un comité interministériel qui regroupera les trois ministères œuvrant dans l'éducation fondamentale et secondaire, dans la formation professionnelle et technique, dans l'enseignement supérieur et la recherche scientifique est essentielle dans ce cadre. Il sera également indispensable d'y associer le ministère des Finances et du Budget, le ministère de Décentralisation, le ministère des Sports et le ministère de la Santé. Par ailleurs, des concertations nationales et régionales seront organisées pour recueillir l'avis de tous, et en particulier des bénéficiaires et du secteur privé.

Références

- Agence Française de Développement. 2012. Redynamisation de l’Institut National de la Formation Pédagogique
- INSTAT (Institut National de la Statistique de Madagascar). 2006. Enquête périodique auprès des ménages 2005: Rapport principal
- INSTAT (Institut National de la Statistique de Madagascar). 2011. Enquête périodique auprès des ménages 2010: Rapport principal
- Jacquet, L., P. Runner and S. Menard. 2012, Evaluation de l’Appui Budgétaire et Revue de la Gestion des Finances Publiques et des Secteurs Santé et Education - Madagascar
- McRam III (UN Multi-Cluster Rapid Assessment Mechanism). 2010. Évolution de la Situation Socioéconomique des Ménages de la Ville d’Antananarivo (Madagascar) durant la Crise Sociopolitique – Novembre 2009
- PASEC (Programme d’analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN). 1998.
- PASEC (Programme d’analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN). 2005.
- République de Madagascar. 2013. Plan Intérimaire Sectoriel pour l’Education 2013-2015
- UNDP (United Nations Development Programme). 2011. Rapport sur le développement humain 2011
- UNICEF. 2012. Exclusion Scolaire et Moyens d’Inclusion au Cycle Primaire
- World Bank. 2012. Madagascar Economic Update, 2012. World Bank Madagascar Country Office
- World Bank. 2013. Primary Education in Times of Crisis

Liste des Acronymes

Education de base	
APS	Approche par la Situation
BEPC	Brevet d’Etudes du Premier Cycle
CISCO	Circonscription Scolaire
CONFEMEN	Conference of Education Ministers of Countries Using French in Common
CRESED	Crédit de Renforcement du Secteur de l’Education
EPM	l’Enquête auprès des Ménages
EPT	Plan Education Pour Tous
FAF	comité de gestion local
FDL	Fonds de Développement Local
FRAM	Fikambanan'ny Ray Amandrenin'ny Mpianatra (Association des Parents d’élèves)
MEN	Ministère de l’Education Nationale
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
PAC	l’approche par compétence
PASEC	Programme d’Analyse du Système Educatif
ZAP	zone administrative et pédagogique