

MADAGASCAR

RAPPORT D'ÉVALUATION TECHNIQUE DU PLAN INTERIMAIRE DE L'ÉDUCATION 2013-2015

EN VUE DE SON ENDOSSEMENT
PAR LES PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS

Tananarive, le 7 décembre 2012

Mathias Rwehera et Patrick Fillion, consultants

Remerciements

Les consultants tiennent à exprimer leurs remerciements aux collègues du Ministère de l'éducation nationale pour le temps qu'ils leur ont consacré pour les éclairer et répondre à leurs questions. Nos remerciements vont aussi aux représentants des partenaires qui ont lu, analysé et commenté les premiers brouillons du rapport.

Si ces réponses et commentaires ont permis de répondre davantage aux attentes des parties prenantes, nous restons seuls responsables des erreurs qui seront restées dans le rapport.

Table des matières

Contenu

| | | |
|------|---|----|
| 1. | INTRODUCTION / CONTEXTE | 5 |
| 1.1. | Le contexte géopolitique..... | 6 |
| 1.2. | Partenariats, harmonisation de l'aide et alignement..... | 7 |
| 1.3. | Un historique des interventions du FTI | 7 |
| 1.4. | Description et principales caractéristiques du système éducatif et des principaux défis | 8 |
| 1.5. | Les mesures réalisées dans le cadre de l'EPT et des OMD..... | 10 |
| 2. | EVALUATION DE L'ÉTAT DE PRÉPARATION DE MADAGASCAR POUR LA MISE EN ŒUVRE DU PIE | 12 |
| 2.1. | Préparation administrative | 12 |
| 2.2. | Préparation technique..... | 12 |
| 2.3. | Préparation financière..... | 12 |
| 2.4. | Processus d'élaboration et de consultation | 12 |
| 3. | EVALUATION DES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES DE LONG TERME ET DU PIE | 14 |
| 3.1. | Les principes | 14 |
| 3.2. | Les politiques structurelles relatives à l'axe 1 – expansion des capacités d'accueil et de rétention..... | 16 |
| 3.3. | Les politiques structurelles relatives à l'axe 2 – amélioration de la qualité | 21 |
| 3.4. | Les politiques structurelles relatives à l'axe 3 – renforcement institutionnel..... | 28 |
| 4. | COÛT ET FINANCEMENT DU PIE..... | 33 |
| 4.1. | Méthodologie d'estimation et de présentation des coûts..... | 33 |
| 4.2. | Déficit de financement du gouvernement | 35 |
| 4.3. | Allègement mais maintien des frais scolaires à la charge des familles..... | 36 |
| 4.4. | Confusion entre années civiles et années scolaires dans la programmation financière | 36 |
| 4.5. | Déficit de financement des partenaires techniques et financiers | 37 |
| 5. | ANALYSE DES CAPACITÉS DE MISE EN ŒUVRE DU PIE..... | 39 |
| 5.1. | Absence d'un cadre de mise en œuvre et de suivi du PIE..... | 39 |
| 5.2. | Constructions scolaires..... | 39 |
| 5.3. | Gestion fiduciaire | 40 |
| 6. | CONCLUSIONS | 41 |
| 6.2. | Principaux atouts..... | 42 |
| 6.3. | Points qui demandent une attention particulière..... | 43 |
| 6.4. | Recommandations..... | 44 |
| 6.5. | Points qui devraient constituer une priorité | 46 |
| 7. | ANNEXES | 48 |
| | Annexe 1 : Programmation de contribution des PTFs au PIE selon les trois axes par année (mln \$)48 | |

| | |
|--|----|
| Annexe 2: Résumé de l'évaluation technique du Plan intérimaire pour l'éducation | 49 |
| Annexe 3 : Principaux indicateurs d'éducation en rapport avec l'évaluation du PIE..... | 51 |
| Liste des études / Analyses | 54 |

1. INTRODUCTION / CONTEXTE

La finalité de cette expertise est d'aider les bailleurs de fonds du secteur éducatif à Madagascar dans l'analyse critique de la pertinence et de la cohérence du Plan Intérimaire de l'Education et de se prononcer sur sa conformité avec les critères d'admissibilité au GPE.

Ce rapport se propose donc d'évaluer la qualité technique du document de présentation du PIE, du point de vue de sa cohérence, de sa soutenabilité tout en essayant d'apprécier la capacité institutionnelle de mise en œuvre.

Cette évaluation s'est appuyée sur l'étude des documents de référence du secteur, mais aussi sur les éclairages fournis par les entretiens de différents responsables et partenaires ainsi que sur les ressentis recueillis au cours de visites de terrain.

Une première partie est consacrée à l'analyse du contexte ainsi qu'à la présentation des indicateurs relatifs à l'éducation de base. Elle est suivie d'une évaluation de la préparation, du degré d'appropriation du plan du secteur par les différents acteurs et du processus de consultation. Une troisième partie procèdera à l'évaluation de la vision stratégique à long terme pour le développement du secteur ainsi que d'une analyse du plan d'action sur trois ans et de ces contraintes financières. Une cinquième partie se propose d'évaluer les capacités de mise en œuvre et la dernière partie fera part des conclusions et recommandations.

Les consultants tiennent à exprimer leur reconnaissance à tous ceux qui ont permis le bon déroulement de cette expertise et saluent l'immense tâche consentie par les équipes techniques qui ont depuis plusieurs mois travaillé à l'élaboration de ce document qui, s'il pouvait par nos commentaires ne pas apparaître parfait, n'en traduit pas moins une réelle connaissance des réalités du secteur et la capacité à programmer des actions de nature à surmonter les difficultés identifiées. Outre l'évaluation du document, nous avons choisi l'angle formatif pour permettre aux rédacteurs d'améliorer ce travail afin d'obtenir un document de référence qui constituera l'outil de pilotage principal du système des trois années dédiées au PIE. Les recommandations qui sont exprimées à l'issue de l'étude sont formulées afin de fournir l'opportunité de valoriser certains points qui ne traduisaient pas la réalité de la maîtrise ni du niveau d'analyse ou de la réflexion. Et, il apparaît, au-delà de stratégies développées que la véritable force du secteur éducatif malgache réside dans son capital humain.

Rappelons que le plan ne constitue pas une finalité en soi mais se définit davantage comme le prélude d'une histoire qui s'écrira sur trois ans et jettera les bases d'un plan sectoriel à plus long terme, et si la restriction à la dimension « intérimaire » devrait normalement inscrire ce plan dans une approche plus flexible avec un niveau d'exigence moins ambitieux, les évaluateurs ont, compte tenu de la précarité du contexte, préféré inciter les rédacteurs à plus de rigueur et de précision pour élaborer un document de référence dont la solidité et l'aboutissement seront les premiers garants d'une réussite qui reste

conditionnelle. Il nous a en effet semblé que la recherche d'une conception rigoureuse et la volonté d'une meilleure définition de la mise en œuvre seraient de nature à préserver ce plan des aléas. Tout comme pour la pratique de classe, la qualité de la préparation, en amont, est un gage de réussite dans la réalisation et le déroulement des activités. L'achèvement du PIE serait précisément le meilleur atout pour supporter les hypothèses les plus pessimistes. Quels que soient les futurs acteurs, ce script bien cadré ne laisserait pas de place à trop d'improvisation ou aux interprétations qui pourraient dénaturer l'esprit et les visions qu'il se propose de traduire. Convaincus que la somme des potentialités et ressources sont à même de résoudre une grande partie des défis du secteur éducatif malgache, à condition toutefois que les moyens soient utilisés de façon optimale et dirigés en cohérence vers les objectifs du PIE.

1.1. Le contexte géopolitique

1. En 2010, la population malgache était estimée à 20,8 millions d'habitants répartis sur un territoire d'une superficie de 587 041 km², dont 69,4 % vivent en milieu rural. Madagascar fait face à une nouvelle crise politique depuis 2009 dont les effets sur l'économie et la pauvreté s'avèrent dévastateurs. En conséquence, le pays figure parmi les pays les plus pauvres du monde (151^{ème} rang mondial sur 187 selon l'indicateur de développement humain, le PIB par habitant a chuté de 480,6 \$US en 2008 à 421,8 \$US en 2010), et une forte proportion de la population se trouve en dessous du seuil de pauvreté. Le potentiel économique de Madagascar est continuellement fragilisé par des périodes d'instabilité politique. Les difficultés de gouvernance affectent directement le développement socio-économique et participent à la recrudescence de l'insécurité et de la corruption.
2. Deux langues cohabitent officiellement : le malgache et le français sont utilisés dans l'administration et l'enseignement, et l'alphabétisation se fait en malgache.
3. . Malgré une progression significative de l'accès à l'éducation au cours de la décennie, plus d'un million d'enfants n'aurait jamais été scolarisé et le taux global d'abandon pour le cycle primaire était de 55,5% en 2010.
4. Les catastrophes naturelles (cyclones, inondations, sécheresse, invasion acridienne, etc.) qui touchent chaque année environ la moitié des ménages malgaches accentuent la vulnérabilité du pays.
5. Le pays se trouve dans une phase de transition qui maintient de nombreuses incertitudes sur les plans économique et social. Dans ce contexte, l'année 2013, consécutivement à la feuille de route consensuelle négociée par la SADC, sera une année d'élection déterminante. L'élaboration du présent Plan intérimaire pour l'éducation se place dans une perspective optimiste de retour à la normale après les élections législatives et présidentielles prévues en mai 2013.

1.2. Partenariats, harmonisation de l'aide et alignement

6. Les principaux partenaires de Madagascar dans le secteur de l'éducation sont l'UNICEF, qui agit à titre de chef de file des bailleurs, la Banque mondiale, l'Union Européenne, la France, la Norvège, le Japon, l'AFD, l'Unesco, la BAD, le PAM.
7. Madagascar envisage un appui de la part du PME (Partenariat Mondial de l'éducation). Aussi, depuis quelques semaines le GLPE (Groupe local des partenaires pour l'éducation) travaille en interaction avec le PME afin de préparer une requête GPE dont les actions s'inscriront parfaitement dans le PIE.
8. Depuis 2003, des revues conjointes ont été organisées au rythme de deux annuelles et donnaient lieu à la publication de rapports dont la qualité et les recommandations apportaient un cadrage très efficace pour le pilotage, la programmation et la cohérence des actions. Les aléas induits par les récentes crises ont malheureusement affecté ce bon fonctionnement partenarial.

1.3. Un historique des interventions du FTI

9. Un Fonds Catalytique (FC) de 60 millions USD dans le cadre de l'Initiative accélérée d'éducation pour tous a été octroyé au Gouvernement Malgache de 2005 à 2010 pour contribuer à la mise en œuvre du Plan Education Pour Tous (EPT). Le bilan des réalisations s'est révélé positif par rapport aux activités planifiées et aux indicateurs d'activités. Parmi les stratégies et les approches de mise en œuvre du Fonds Catalytique initiées par le MEN, avec l'appui de l'Unité d'Appui Technique à l'EPT (UAT) et des partenaires techniques et financiers, figurent la mise en place d'innovations et de gestion financières souples et transparente du Fonds Catalytique, l'organisation des actions par chantiers, l'application du budget de programme, la tenue des revues périodiques en interne avec le Ministère des Finances et du Budget et avec les partenaires techniques et financiers, etc. Les chantiers appuyés par ce financement concernent : (i) la gestion des enseignants, (ii) les constructions scolaires, (iii) l'appui à la qualité et la réforme de l'enseignement primaire de 7 ans, (iv) la dotation en caisses compétitives locales et en fonds catalytique local, (vi) l'alimentation scolaire, (vii) le renforcement institutionnel et (v) la communication.
10. La dernière revue conjointe de mai 2011 a émis les recommandations suivantes : (i) clarifier le statut de la réforme, (ii) développer la formation initiale et continue des enseignants, (iii) mettre en place un mécanisme de suivi et d'évaluation de la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage, (iv) évaluer et homogénéiser les curricula, (v) mettre en place un mécanisme d'accréditation et d'assurance qualité pour le privé.

1.4. Description et principales caractéristiques du système éducatif et des principaux défis

11. Le système éducatif malgache est géré par trois ministères, un chargé de l'éducation nationale, un deuxième chargé de l'enseignement technique et de la formation professionnelle et un troisième chargé de l'enseignement supérieur. Le cycle primaire a une durée de 5 ans, le collège a une durée de 4 ans et le lycée 3 ans.
12. Le privé représente une part non négligeable du système : 81,8% des effectifs du préscolaire, 17,8% de ceux du primaire, et 33% du collège.
13. Les activités d'alphabétisation et celles organisées à l'endroit des enfants non scolarisés ou déscolarisés sont en grande partie supportées par des ONG.
14. Au cours de la décennie écoulée, les effectifs des élèves ont connu une hausse en réponse à une forte demande d'éducation (4,3 millions d'élèves en primaire en 2010 alors qu'ils n'étaient que 2,8 millions en 2002), provoquant une forte progression des taux d'accès en 1ère année du primaire (94% des enfants scolarisables en 2010/11) et des taux d'achèvement dans le primaire (60% en 2010/11). Toutefois la crise de 2009-2011 a sensiblement affecté l'accès à l'enseignement primaire se traduisant par une réduction des taux bruts de scolarisation ainsi qu'une forte augmentation du taux d'abandon (18,7% en 2011). Les effets sont moins perceptibles au collège. 2700 collèges accueillent 1 050 000 élèves en 2010. Le taux d'achèvement du collège pour une classe d'âge (30% en 2010) est en augmentation régulière depuis 2001 (12%), ce qui a occasionné un triplement des effectifs.
15. La capacité du système à accueillir les enfants demeure insuffisante : la scolarisation au niveau primaire est encore loin d'être universelle et elle ne représente que 73,4% des enfants (taux net) du groupe d'âge 6-10 ans : près d'un million d'enfants de 6 à 18 ans n'auraient jamais fréquenté l'école¹.
16. Le taux de rétention² de 44% au primaire et de 38,7% au collège très bas est aggravé par un taux d'abandon en augmentation (taux d'achèvement au primaire de 44,5% en 2010 et 57,4% en 2008) et accentué par des inégalités selon le milieu (taux de rétention de 41% en zone rurale et de 62 % en zone urbaine).
17. L'accès au préscolaire se révèle très insuffisant (taux net de scolarisation autour de 10%).
18. On relève une réelle pénurie d'enseignants (de surcroit non qualifiés ni formés). La proportion élèves-enseignant en milieu scolaire public varie de 44 (au primaire) à 58 (collège) étudiants.

1 Et Cf « Exclusion scolaire et moyens d'inclusion au cycle primaire à Madagascar » Rohen d'Aiglepierre - UNICEF

2 Enquête EDS et EPM 2010

19. On assiste à un recrutement massif d'enseignants communautaires sans formation (54 193 enseignants non fonctionnaires en 2011 pour 26 235 enseignants fonctionnaires, soit 67%) principalement afin de combler les postes vacants dans les écoles et les collèges le plus souvent ruraux. Ces enseignants (maîtres FRAM) qui ont permis d'améliorer sensiblement le ratio élèves maîtres et de pallier le déficit en enseignants souffrent d'un statut, et de conditions salariales très précaires, leur qualification est très faible (89% des maîtres FRAM n'ont pas de diplôme pédagogique dans le public) et leur niveau de langue se révèle souvent en dessous du minimum requis (A2+/B1 le CECRL, le niveau seuil étant B2). Leur gestion reste incertaine et échappe considérablement au Ministère.
20. L'absence de réelle politique linguistique et le flou qui entoure les approches curriculaires (coexistence de la PPO³, de l'APC et de l'APS et finalement un mélange dans les pratiques réelles de classe) complète la discordance créée par l'expérimentation quelque peu « poussive », dans un contexte difficile de mise en œuvre, d'une réforme dans 20 CISCO⁴ sur un total de 114.
21. L'encadrement pédagogique se révèle très défaillant. Seuls les enseignants fonctionnaires ont bénéficié d'une formation initiale. Le plan de formation continue des enseignants apparaît insuffisant et trop ponctuel. La disparition des inspecteurs (une vingtaine sur le territoire et 3 en activité) et celle des conseillers pédagogiques des collèges aggravent notablement l'encadrement pédagogique et administratif des enseignants. L'INFP (Institut National de la Formation Pédagogique) au centre d'un réseau de CRINFP (Centres régionaux) accueille la formation initiale, mais sa capacité se révèle insuffisante.
22. Pour diverses raisons, le temps d'apprentissage dans l'enseignement primaire, de 960 h théoriques annuelles, est souvent réduit de manière significative.
23. On relève de plus, une insuffisance de matériel pédagogique (1 livre pour 2 élèves en CM2 pour 55% des écoles⁵)
24. L'environnement physique se dégrade, le nombre de salles de classes définitives se révèle encore insuffisant. Les infrastructures connexes sont très insuffisantes : 1 latrine pour 1900 élèves en moyenne, point d'eau dans 26% des écoles, et bibliothèque dans 8% des écoles.
25. Par ailleurs, on assiste à une détérioration des acquis scolaires comme l'indique les récentes évaluations qui montrent une baisse généralisée en malagasy, en français (le plus mauvais score des pays de la CONFEMEN) et en mathématiques (cf tests PASEC de 1997-1998, 2004-2005 et l'enquête diagnostique réalisée par le MEN en 2011-2012).

³ PPO : Pédagogie Par Objectifs, APC : Approche par les compétences, APS : Approche par les situations

⁴ Circonscriptions scolaires. 9 seulement continuent réellement l'expérimentation

⁵ Enquête sur les acquis scolaires menée en 2012

26. Le système souffre de plus d'une faible efficience dans l'utilisation des ressources (l'indicateur d'efficacité dans le primaire reste faible, de l'ordre de 48% en 2010).
27. Les dépenses publiques totales de l'éducation ont considérablement baissé depuis la crise politique (3,6% du PIB en 2008 contre 2,8% en 2011) et ont été marquées par une forte diminution en valeur constante (- 176 milliards d'Ariarys entre 2008 et 2011).
28. Enfin, le pilotage du système est fragilisé par la difficulté pour le gouvernement de transition qui ne peut s'engager sur une politique sectorielle de long terme, ce qui interdit la mise en œuvre d'un plan classique ambitieux.

1.5. Les mesures réalisées dans le cadre de l'EPT et des OMD

29. Madagascar est signataire des principaux traités et conventions internationaux affirmant le droit de tous les enfants à une éducation de base. Les Constitutions de 1992 et de 2010 confirment ce droit et ajoutent que l'accès à l'école publique doit être gratuit. A l'instar des autres pays membres des Nations Unies, Madagascar a souscrit à la Déclaration du Millénaire adoptée en 2000 par les Chefs d'Etat et de Gouvernement lors du Sommet du Millénaire de New York. De cette Déclaration sont issus les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) qui visent, entre autres, à réduire la pauvreté, promouvoir l'égalité des sexes, et assurer l'éducation primaire pour tous, d'ici 2015. Dans le cadre du Document de Stratégie de la Réduction de la Pauvreté (DSRP), le gouvernement malgache s'est ainsi engagé à assurer une éducation fondamentale pour tous, à valoriser les ressources humaines du pays, et à améliorer la qualité de l'enseignement à tous les niveaux.
30. En 2003, Madagascar a opté pour l'Education pour Tous (EPT) dont le plan a été révisé en 2005 puis en 2008. En 2008, le gouvernement de Madagascar a signé un Plan EPT censé guider le développement du secteur éducation jusqu'en 2011 selon les objectifs de développement nationaux définis dans le Madagascar Action Plan (MAP). Ce plan 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, fixant comme priorités :
 - la réduction de l'abandon et des disparités, et l'amélioration de la qualité ;
 - le transfert de responsabilités aux écoles, ZAP et CISCOS accompagné de formations et de moyens ;
 - le développement de stratégies détaillées et de procédures pour accompagner les composantes clés de la réforme ;
 - le renforcement des capacités en planification et en mise en œuvre ;

31. Pour atteindre ces objectifs, la réforme fixait ; i) la restructuration de l'enseignement primaire pour passer de 5 à 7 ans, en améliorant la qualité et en assurant que tous les enfants achèvent le cycle primaire, ii) la transformation du collège en 3 années après les 7 ans de l'enseignement primaire rénové (au lieu des 4 années qui succèdent aux 5 années d'école primaire).
32. Cependant, suite à la crise politique de 2009, la mise en œuvre de ce plan a connu divers aléas. Son application qui prévoyait une réforme des programmes et plus particulièrement une introduction du français seulement en 6ème année comme langue d'enseignement a été limitée à une zone «expérimentale» réduite à 20 CISCOS (circonscriptions scolaires) sur 114 dans le pays, mais effectivement dans seulement 9 CISCOS aujourd'hui.
33. Dans son introduction, le document (PIE) rappelle justement que ce plan s'inscrit dans la continuité du programme Education Pour Tous (EPT), il succède donc au premier plan élaboré en 2003 réactualisé en 2005 puis en 2008, et confirme la volonté de dispenser une éducation de base gratuite et de qualité à tous les enfants malgaches.
34. Ces éléments de contexte justifient pleinement le choix d'un plan intérimaire sur trois ans pour les raisons liées à la fragilité, à la difficulté de mise en œuvre des réformes prévues dans le plan précédent, à la difficulté de formuler des réformes dès à présent, dans un contexte politique flou et avec un ministère qui ne peut prendre de décisions politiques marquées.

2. EVALUATION DE L'ETAT DE PREPARATION DE MADAGASCAR POUR LA MISE EN ŒUVRE DU PIE

2.1. Préparation administrative

35. Toutes les directions ont été concertées et ont participé à l'élaboration du PIE. Un comité de pilotage regroupant les directions du ministère et l'UAT a conduit les activités de préparation de la mise en œuvre du PIE.
36. Le groupe des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) impliqué dans l'appui au système éducatif malgache qui compte, parmi les soutiens financiers les plus substantiels, la Banque Mondiale, l'UNICEF, l'Union Européenne, l'UNESCO, la Norvège, le PAM, le BIT et la France (SCAC et AFD) a été régulièrement sollicité et a participé activement à la préparation du PIE.

2.2. Préparation technique

37. Toutes les directions ont participé à l'élaboration du document et étaient représentées au sein du comité technique à l'élaboration du PIE.

2.3. Préparation financière

38. La Direction de la Planification et de l'Evaluation (DPE) s'est plus particulièrement chargée de la préparation financière.
39. Les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) ont été sollicités pour cette préparation.

2.4. Processus d'élaboration et de consultation

40. Le PIE a été élaboré entre janvier et novembre 2012. Une trentaine de personnes ont été sollicitées pour travailler sur ce plan et se sont réparties en trois groupes : celui responsable des chiffres et données, celui qui travaille sur la scolarisation et le dernier qui a en charge la qualité. Pour accompagner la réflexion et la décision sur les politiques et les stratégies à retenir, une série d'études⁶ préalables a été réalisée. Ces études ont permis de dégager un diagnostic détaillé de la situation, des gains à rechercher et des problèmes à surmonter pour atteindre les objectifs visés. Notons cependant que la base analytique du plan se limite presque exclusivement au diagnostic et, en l'absence de réelle évaluation des effets des actions mises en œuvre dans les précédents programmes ou projets, la formulation de stratégies, de politiques et de choix éclairés est rendue très difficile.
41. . Les partenaires techniques et financiers ont appuyé la réalisation de ces études ainsi que la préparation du PIE.

⁶ Cf annexe liste des études et analyses dans les annexes en page 45

42. Les premières orientations du plan, préparées par un comité technique (CT) et un comité de pilotage (CP) composés de personnels du Ministère de l'Éducation Nationale (MEN), ont été soumises en consultations auprès des principales parties prenantes de l'éducation afin de mieux tenir compte des réalités et des besoins ressentis à la base. A cet effet, ont été ciblés les professionnels de l'éducation à tous les niveaux (DREN, CISCO, ZAP, Chefs d'Établissement, Enseignants) du secteur public et du secteur privé, les élèves et leurs parents ainsi que les collectivités décentralisées et autres acteurs ayant des implications dans l'éducation des enfants. Les consultations ont couvert les six provinces du pays : « .. le PIE a été bien accueilli et la consultation de la base appréciée... Les interventions recueillies au cours des consultations régionales ont enrichi la compréhension des problèmes vécus dans et par le système éducatif. ... les actions prioritaires avancées ont rejoint en général celles proposées dans le PIE, sinon ont complété celles-ci ou y ont apporté plus de précisions.». On notera malgré tout que « les participants ont exprimé des appréhensions. Ces dernières se rapportent principalement, d'une part, à la non satisfaction des besoins jugés prioritaires à cause, éventuellement, d'un gap dans les moyens disponibles et mobilisés et, d'autre part, à des modifications ou à la non application des décisions prises lors du changement de gouvernants.». Le rapport mentionne de plus que : « Les points sur lesquels les discussions ont montré des divergences notables se rapportent notamment au choix entre construire de nouvelles infrastructures et rénover l'existant, d'une part, et entre continuer et suspendre la réforme actuelle, d'autre part »⁷.
43. Par conséquent, il y a lieu de penser que le sérieux du processus d'élaboration et de consultation conduise à une adhésion collégiale au plan.

7 Extrait du Rapport consolidé « Consultations régionales plan intérimaire pour l'éducation 2013-2015 (PIE) »

3. EVALUATION DES ORIENTATIONS STRATEGIQUES DE LONG TERME ET DU PIE

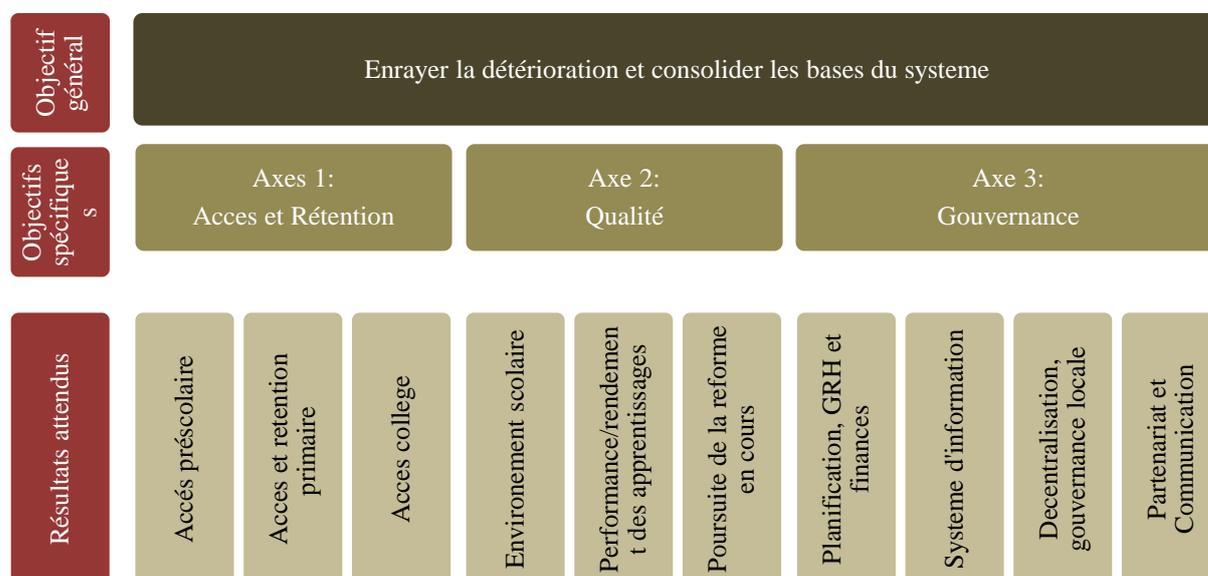
3.1. Les principes

44. Plusieurs principes ont justifié les choix du cadre stratégique :

- Maintenir le système éducatif fonctionnel et permettre un redémarrage rapide du système après la crise
- Poursuivre les objectifs de l'EPT
- Garantir l'équité en donnant la priorité aux plus vulnérables
- Améliorer l'efficacité du système
- Améliorer l'efficience du système
- Renforcer les responsabilités et la redevabilité
- Réduire les sources de fragilité

45. La liste des activités et interventions du plan est montrée à l'annexe 1 (Actions clés et interventions), indiquant pour chaque niveau d'enseignement concerné les objectifs visés, les actions clés envisagées, les indicateurs de résultats, et la valeur de chaque indicateur attendue pour chaque année et enfin le coût estimé. La présentation est très utile du point de vue du plan de travail. Cependant, elle ne satisfait pas pleinement au souci de démonstration de la cohérence du plan, comme pourrait le faire par exemple l'approche de cadre logique. Et, malgré l'absence de données de référence dans bien des domaines qui rendent difficiles la définition d'indicateurs précis, nous encourageons les concepteurs à déterminer autant que faire se peut des indicateurs qui caractériseront les objectifs spécifiques afin de constituer des repères propres à aider efficacement la mise en œuvre et le suivi du plan. En effet, on note que dans la hiérarchie normale des objectifs entre l'objectif de développement, l'objectif immédiat et les produits, ce sont ces derniers seulement qui font l'objet d'indicateurs dans le document. Par exemple pour le préscolaire il indique comme objectif de « développer des structures d'accueil » mais ne cible aucun taux de préscolarisation dans le plan d'action alors qu'un objectif de 13% de TBS est bien mentionné en page 36. Pour l'enseignement primaire un des objectifs est d'« alléger la charge parentale » sans que soit précisé le niveau de réduction soit en termes de pourcentage, soit en termes de montants moyens par famille. Cette insuffisance prive le PIE de pouvoir démontrer qu'il est axé sur les résultats. Une remarque similaire a été faite par l'UNICEF dans ses commentaires sur le PIE, indiquant que la façon dont les trois objectifs sont formulés leur fait davantage ressembler à des stratégies qu'à des objectifs, p34 on relève : « ... le cadre stratégique est construit autour de trois objectifs spécifiques; i) le développement des capacités d'accueil et

d'encadrement des élèves, le développement des mécanismes favorisant leur rétention ainsi que la réinsertion en cas d'abandon, ii) la promotion de la qualité des enseignements par l'amélioration de l'environnement scolaire et principalement par 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, au niveau central et aux différents niveaux déconcentrés, ainsi que la participation accrue des communautés dans la planification et la mise en œuvre des activités. » Il s'agit d'objectifs non spécifiques ou de finalités. Et dans le tableau qui suit, les objectifs spécifiques de ce tableau sont en fait les axes ; Accès et rétention, Qualité, Gouvernance...



46. Une autre insuffisance est l'absence d'une description précise des actions à entreprendre avec les approches et les modalités d'action. Pour nombre d'entre elles on les retrouve uniquement dans une liste de l'annexe qui ne fait même pas partie du document principal, et on est incapable de comprendre exactement la nature de l'activité envisagée si l'on n'est pas proche du dossier. Ainsi par exemple l'activité listée dans l'annexe comme « Subventionner les enseignants titulaires des collèges privés » ne figure dans le document que dans une liste d'activités à mener pour l'amélioration de la rétention au collège (p. 39) sans aucune explication sur les raisons de la subvention et le bénéfice attendu. Il est véritablement impossible à un lecteur externe de comprendre les approches qui sous-tendent les actions proposées. Le document du PIE gagnera à être davantage élaboré.
47. La question de savoir dans quelle mesure les orientations du PIE sont en harmonie et s'appuient sur des orientations stratégiques de plus large portée au niveau de l'ensemble des secteurs de l'économie et de la

société ne peut pas trouver de réponse . En effet la stratégie développée en 2008 (le MAP) est désormais dépassée et il ne semble pas y avoir de stratégie claire et approuvée par tous de lutte contre la pauvreté.

48. Compte tenu de l'historique des appuis dont a fait l'objet l'éducation de la part du PME, il est utile qu'il en soit fait état ne serait-ce que pour en relever les avancées réalisées.

3.2. Les politiques structurelles relatives à l'axe 1 – expansion des capacités d'accueil et de rétention

49. Le PIE est un document logiquement structuré dans sa vision, ses orientations et les moyens identifiés pour atteindre les objectifs. Il constitue également une réponse cohérente aux problèmes identifiés. Il compte, au cours des 3 années du plan, initier des améliorations sur le plan de l'accès au préscolaire, au primaire et au collège.
50. Ces gains seront possibles par un allègement des charges parentales, l'amélioration des infrastructures, des actions en faveur de la nutrition et la santé scolaire et le développement d'une politique de lutte contre l'exclusion scolaire. Ceci impliquera la mise en place de plusieurs mesures qui constituent le cœur des orientations stratégiques du PIE pour les niveaux préscolaire, primaire et collège. Un paragraphe est de plus consacré aux enfants déscolarisés.

Le préscolaire

51. L'objectif principal réside dans l'augmentation progressive et réaliste du taux de scolarisation de 10% en 2011 à 13% en 2016 et cela au profit des plus vulnérables et principalement dans les zones rurales et les plus défavorisées. Cet objectif devrait être favorisé :
- par l'appui au développement des centres communautaires par l'équipement (481 salles) et l'aménagement (358 salles) des salles de classes mises à disposition par la communauté.
 - Par le subventionnement des éducateurs FRAM (2133) et par la participation au fonctionnement (caisse école) des Centres d'Activités Préscolaires (155 498 élèves bénéficiaires) contribuant ainsi à l'allègement des charges parentales.
52. Toutefois, on pourra regretter que le cadre ne montre pas suffisamment le rôle du préscolaire dans l'axe stratégique et en quoi l'extension de son accès constitue une priorité. Si bien que dans un contexte budgétaire difficile la pertinence d'un effort spécifique au bénéfice de ce niveau d'enseignement peut se poser si par ailleurs cet appui conduit à diminuer les moyens consacrés à l'amélioration de l'accès au primaire déjà très faible. Il y aurait donc lieu de montrer la pertinence des efforts consentis pour ce niveau et ses aspects prioritaires.

53. La tranche d'âge concernée par le PIE/préscolaire doit être clairement exprimée : s'agit-il des enfants de 4 à 5ans ou bien uniquement les 5 ans ?
54. L'inégalité de l'accès au préscolaire crée inévitablement de l'iniquité en faveur des élèves qui ont bénéficié d'un enseignement en grande section au détriment de ceux qui rentrent directement en 1^o année du primaire.

Le primaire

55. L'objectif principal de cette composante pour le primaire est d'enrayer la baisse des effectifs récemment constatée et d'améliorer l'accès dans les zones défavorisées en visant les plus vulnérables. Cet objectif devrait être favorisé par:
- (i) l'allègement des charges parentales : réévaluation des caisses écoles pour 11095775 élèves des écoles publiques et 457 102 élèves du privé à raison de 3000 Ariary (1,4\$)/enfant/3ans. (ii) la dotation de kits scolaires pour 11095775 élèves des écoles publiques. (iii) le subventionnement des écoles privées dans les zones défavorisées (100 000 Ariary, soit 44\$ pour chacun des 9142 enseignants sur 3ans) ;
 - l'amélioration de l'offre par un programme de construction et d'équipement de nouvelles infrastructures : à l'issue du plan, en primaire, 565 salles seront reconstruites, 678 seront réhabilitées et 827devraient être construites et équipées ; 358 nouvelles salles seront aménagées au préscolaire et 481 seront équipées ; au collège 226 salles de classe seront réhabilitées. Ce programme est en adéquation avec la capacité d'exécution du pays.
 - la continuation de l'appui nutritionnel dans les zones à risque qui aura sans aucun doute un impact sur la rétention : 477 867 bénéficiaires sur 3 ans pour un coût unitaire de 62 000 Ariarys (soit 27 \$) et 554 789 bénéficiaires sur 3 ans pour un coût unitaire de 16 000 Ariarys (soit 7 \$) en complément nutritionnel pendant la période de soudure ;
 - la réduction du taux de redoublement, de 19% en 2011 à 12% prévu en 2016 par l'application stricte des taux minimum de redoublement. Il y a lieu, pour ce point d'attirer l'attention sur la question de la qualité des apprentissages des élèves qui passeraient obligatoirement dans les classes supérieures avec un niveau d'acquisition insuffisant et pour lesquels aucune mesure d'accompagnement de type pédagogie différenciée, qui demande des moyens, ne serait envisagée.
 - la volonté d'étendre certaines activités initialement dévolues aux écoles publiques aux établissements privés : versement d'une subvention aux enseignants FRAM, etc...;

- le recrutement de 3200 élèves maîtres par voie de concours tous les ans pour compenser les départs et maintenir le nombre d'enseignant au même niveau. Toutefois, le plan d'actions en annexe mentionne le recrutement de 7565 nouveaux enseignants. Il y a lieu de signaler que cette mesure ne prend pas en compte l'augmentation de la population scolaire (taux d'accroissement et amélioration des taux de scolarisation et de rétention) et ne permet donc pas de maintenir le même niveau d'accueil ;
 - le subventionnement de 54 287 enseignants non fonctionnaires FRAM (pour un coût unitaire de 1 340 000 ariary, soit 600 \$), sur la période du PIE ;
 - la mise en œuvre d'une politique de lutte contre l'exclusion scolaire qui se traduira par (i) des campagnes de sensibilisation, (ii) la réinsertion de 83 000 enfants déscolarisés pour lesquels des cours de rattrapage seront assurés par les enseignants de la classe motivés par une rémunération forfaitaire de 12000 ariarys (5 \$) par enfant pour la période. Montant qui paraît relativement petit, cette mesure pourrait de surcroît faire l'objet d'une expérimentation préalable (iii) l'organisation d'ateliers sur les stratégies ASAMA (action scolaire d'appoint pour les malgaches), (iv) la prise en charge d'enfants dans des centres de type ASAMA et dont le coût unitaire de 8000 Ariary (3,5 \$) paraît lui aussi très faible;
56. Si l'ensemble de ces actions contribuera assurément à améliorer l'accès au primaire, quelques points méritent cependant une attention particulière.
57. Le cadre stratégique n'aborde pas assez clairement la question des écoles communautaires et leur avenir ni dans quelles conditions ces établissements vont continuer à être intégrés.
58. On regrettera de plus que le PIE n'affiche pas assez clairement ses choix concernant les frais de scolarité.

Le collège

59. L'objectif principal de cette composante pour le collège est le maintien du taux actuel de transition et l'amélioration de la rétention. Cet objectif sera favorisé par :
- i) La construction/équipement de nouveaux collèges
 - ii) La réhabilitation collèges existants
 - iii) la mise en place d'un système de bourse pour les élèves de familles nécessiteuses
 - iv) les subventions au secteur privé

v) les subventions aux enseignants FRAM

60. Les effectifs de collège se sont accrus de 816 500 en 2008 à 1 050 000 en 2010 montrant un taux moyen d'accroissement annuel impressionnant de 13,4%. Le taux de scolarisation brut eu collège atteint 52% en 2010.
61. L'objectif déclaré est de maintenir le taux de transition à 67% du primaire au collège, d'augmenter légèrement le taux d'achèvement du cycle qui passerait de 32% à 47%.
62. Rien à signaler sur les objectifs et le plan de dépenses.
63. Le plan financier en annexe prévoit les actions suivantes :
- i) Développer les structures d'accueil :
- Construire 1245 salles additionnelles équipées pour un coût unitaire de 37 400 Ariarys
 - Réhabiliter les 226 salles endommagées (catastrophes naturelles), pour un coût unitaire de 17 600 000 Ariarys
- ii) Doter les collèges en enseignants requis :
- Subventionner les enseignants FRAM : 7351 la première année, 10477 la seconde et 12281 la dernière année, pour une subvention annuelle de 1584000 Ariarys.
 - Recruter progressivement des titulaires de CAP/CEG, soit 952 en trois ans pour un coût unitaire de 5136 000 Ariarys.
- iii) Alléger les charges parentales
- Mettre en place un système de bourses d'études pour 11998 élèves issus des familles nécessiteuses dans les collèges publics pour un coût unitaire de 150 000 Ariarys
 - Subventionner les enseignants titulaires des collèges privés. Au total 52221 enseignants percevront 100 000 Ariarys
 - Assurer le fonctionnement des CEG publics et communautaires (quantités et montants peu explicite dans le tableau)
64. Si l'ensemble de ces mesures sont de nature à améliorer l'accès et la rétention au collège, la question de l'éloignement et de la répartition des établissements sur le territoire, le problème de l'insécurité et des grossesses précoces ne sont pas prises en compte. Par conséquent si ces questions ne sont pas prioritaires, il y a lieu de l'exprimer.

Enfants déscolarisés

65. Madagascar est depuis plusieurs années une mine d'innovations éducatives, notamment dans le domaine de l'enseignement non formel. Il suffit de citer notamment les réalisations du « Programme conjoint Madagascar/Système des Nations Unies pour la promotion de l'éducation de base pour tous les enfants malgaches » mené entre 2001 et 2005. Toutefois il est rare que ces innovations connaissent une généralisation structurée et stabilisée dans le cadre du ministère.
66. Il est donc très innovant que le PIE consacre une partie non négligeable à la question des enfants en dehors du système scolaire. Se basant sur l'enquête ménages de 2010 le PIE estime à un million le nombre d'enfants âgés de 10 à 15 ans qui sont en dehors du système scolaire. Une étude récente⁸ avance le chiffre de 1,5 millions entre 6 et 12 ans, environ 27,5% de ce groupe d'âge.
67. Le PIE insiste à juste titre sur les facteurs liés à la demande dans la non-scolarisation ou la déscolarisation des enfants, facteurs sur lesquels le ministère a peu de prise mais pas suffisamment sur les facteurs liés au système, sur lesquels il peut agir. Selon D'aiglepierre, certains de ces facteurs sont :
- L'exclusion d'enfants « principalement à cause du non-paiement des frais de scolarité et des problèmes d'indiscipline » ;
 - La distance de l'école
 - L'absence prolongée et non annoncée des enseignants
 - Attitude discriminante d'enseignants vis-à-vis des enfants en difficulté

Il serait peut-être utile de revenir sur ces facteurs et d'indiquer les actions envisagées pour y répondre.

68. Comme signalé ci-dessous (paragraphe 152), l'orientation stratégique par rapport aux enfants déscolarisés ne figure pas, par oubli, dans le corps du document. Les activités à mener en direction de ces enfants sont néanmoins bien listées dans l'annexe. Ces activités sont essentiellement de deux ordres : d'une part amener les enfants âgés de moins de 10 ans à se réinsérer dans le primaire en les assistant par des cours de rattrapage et, pour les enfants de plus de 10 ans, étendre l'expérience dite ASAMA. Cette dernière, introduite par le programme conjoint cité ci-dessus (paragraphe 65), permet de couvrir le programme de l'enseignement primaire en seulement 10 mois de cours.

⁸ D'Aiglepierre, Rohen ; *Exclusion scolaire et moyens d'inclusion au cycle primaire à Madagascar* ; Unicef/Madagascar ; 2012

69. Il convient de développer ces aspects dans le document afin d'explicitier les points d'ancrage de ces actions sans taire les obstacles à affronter.
70. La principale difficulté qui est source de doute sur la faisabilité de cette stratégie réside dans la faiblesse structurelle du MEN en ce domaine, en raison surtout du caractère récent de ces attributions—précédemment affectées au ministère de la population—à ce ministère. La structure appelée à mettre en œuvre la stratégie est la Direction du préscolaire et de l'alphabétisation⁹, mais elle ne dispose pas d'unité particulièrement chargée du non formel. De même, la Direction des curricula et des intrants n'a aucune unité chargée des programmes du non formel. Il sera ainsi très difficile de pouvoir donner des orientations aux ONG qui sont appelées à mener les actions, de les suivre et de leur donner des outils pédagogiques et autres.
71. Une autre difficulté prévisible est la sous-estimation du coût de l'action ASAMA : alors que l'évaluation du programme conjoint avait estimé que le coût par élève y était de près de 200.000 ariarys, le PIE prévoit d'en allouer seulement 8.000 ! Une partie de l'explication de cela est l'existence d'une plate-forme d'associations dénommée PACA (plate-forme d'associations chargées de l'Asama) que le gouvernement subventionne et avec laquelle il est en étroit partenariat. Le coût de 8000 ariarys représente donc un appui aux frais supportés par l'apprenant à l'exclusion de ceux supportés par les associations. Cela est un bon exemple de l'apport que constitueraient une présentation plus détaillée des actions stratégiques envisagées par le PIE et un plan de mise en œuvre.

3.3. Les politiques structurelles relatives à l'axe 2 – amélioration de la qualité

72. Pour répondre aux problèmes liés à la détérioration des acquis scolaires, le PIE propose d'enrayer cette baisse par l'amélioration de la qualité des enseignements et des conditions d'apprentissage, ainsi que par le développement de la formation, de la motivation et de l'encadrement pédagogique des enseignants. Les options politiques proposées :
- Amélioration ciblée des infrastructures dans certaines zones.
 - Développement d'une politique curriculaire.
 - Mise en place d'une politique renouvelée de gestion des enseignants, y compris la formation, le statut des ENF et les mécanismes d'appui et d'encadrement.
73. Les mesures qui permettent les gains les plus importants sont, notamment :

⁹ Créée en 2009

- Le renforcement des compétences (formation, certification) des éducateurs et des enseignants et maîtres non formés (ENF/FRAM).
- La mise en place d'un mécanisme de suivi et d'encadrement effectif s'appuyant et en optimisant les dispositifs en vigueur.
- L'élaboration de curriculum et programmes.
- L'élaboration, et la dotation en matériel, manuels et outils pédagogiques.
- Le renforcement des capacités linguistiques des enseignants .
- L'impulsion de dynamiques pédagogiques.
- Le renforcement de capacité des chefs d'établissement.

Le préscolaire

74. Le PIE prévoit 4 actions de nature à améliorer la qualité au préscolaire :
- i) l'élaboration et la diffusion du curriculum ; ii) le renforcement des compétences des éducateurs (4506 sur 3 ans) aussi bien du secteur public que privé (de 25% d'éducateurs qualifiés en 2012 à 100% en 2016) ; iii) la mise en place d'un mécanisme de suivi et d'encadrement des éducateurs ; iv) la dotation de matériels didactiques adaptés aux centres communautaires.
75. Il y a lieu de préciser que 90% des effectifs du préscolaire se situent dans des établissements privés. Le coût unitaire estimé pour la formation des éducateurs de 251 000 Ariarys (112\$) paraît toutefois dérisoire. L'action ii) n'est pas chiffrée. Le coût unitaire estimé pour la dotation en matériel didactique de 500 000 Ariarys (223 \$) paraît faible. Si les ressources financières de certaines actions (514 000 \$ pour la formation des éducateurs, ou 361 000 \$ pour la dotation des classes) sont conséquentes, il semble que les coûts unitaires sont très probablement en-dessous de la réalité des besoins, et par conséquent il y a lieu de s'interroger sur l'efficacité réelle de l'impact effectif sur la qualité. On devra donc accorder une grande vigilance quant au phénomène de dilution qui amoindrit les effets. Il paraît plus pertinent de réviser les coûts unitaires.
76. On relève des actions qui ne figurent pas dans le cadre stratégique mais qui constituent des points majeurs du plan d'actions :
- « Organiser une visite médicale annuelle » pour un montant de 139 000 \$;
 - « Organiser des campagnes périodiques sur les droits et obligations des enfants : nutrition, hygiène, enregistrement de la naissance, etc. » pour un montant de 173 000 \$.

77. Et, inversement des actions décrites dans la partie stratégique ne correspondent à aucun financement dans le plan d'actions :

- La mise en place d'un mécanisme de suivi et d'encadrement.
- L'élaboration et la diffusion du curriculum (listé pas quantifié).

Le primaire

78. Le PIE se propose d'améliorer la qualité à l'école primaire en agissant sur :

i) la formation par :

- Le renforcement du niveau de compétence pédagogique des enseignants qui constitue l'élément essentiel de la stratégie d'amélioration de la qualité et tout particulièrement la formation pédagogique des enseignants FRAM, lesquels représentent environ 2/3 des enseignants du primaire et qui n'ont pas reçu de formation initiale. Toutefois, les ressources tant humaines, matérielles, temporelles que financières ne permettent pas de dispenser une formation initiale complète. Le PIE a opté pour une formation réduite accélérée de quinze jours (sûrement très insuffisante), localement, pendant les grandes vacances. Ces sessions seront prolongées, pendant l'année scolaire par des activités pédagogiques au sein des réseaux d'enseignants, des CRP, dans le cadre des journées pédagogiques et des formations à distance, ainsi que par le suivi et l'encadrement effectifs réalisés par les équipes de formation.
- Le renforcement des capacités des centres de formation. Tous les centres CRINFP seront dotés d'un équipement moderne nécessaire, et les CRP de matériels adéquats qui devront, bien entendu, faire l'objet d'une étude de besoins et d'impact pour une efficacité optimale de nature à améliorer la qualité. Les compétences des formateurs de CRINFP et des responsables des CRP seront renforcées. Pour mieux faire face à leurs missions un audit organisationnel de l'INFP et de ses centres régionaux sera mené.

ii) la mise en place d'un statut de l'enseignant FRAM et la reconnaissance de leur certification se révèlent des mesures pertinentes. Il faudra toutefois déterminer les processus et critères ;

iii) le renforcement des dispositifs d'encadrement et de suivi : notons que le renforcement de capacité des inspecteurs pédagogiques proposé s'appuie sur un corps qui a quasiment disparu du paysage du secteur. Et, la mise en place effective du suivi et de l'encadrement des enseignants exige en amont la restauration, en nombre suffisant, des cadres de proximité qui seront aptes à remplir une mission d'encadrement

d'évaluation formative et dont la sélection répondra à des critères professionnels rigoureux ;

v) l'amélioration de l'environnement pédagogique : se décline en activités pertinentes. Toutefois la poursuite de l'expérimentation de la réforme du primaire ne devra pas faire l'économie d'une évaluation des effets réels sur les apprentissages ;

79. Par ailleurs, le tableau de synthèse des résultats attendus qui vise l'amélioration de l'environnement scolaire et la qualité des apprentissages du primaire liste 7 actions dont certains résultats attendus mériteraient d'être exprimés sous forme d'indicateurs quantifiables et univoques.
80. On note, de plus, que deux indicateurs (1.4 et 1.7) ne correspondent pas à des actions du cadre et que plusieurs actions ne sont pas exprimées en termes de résultat. Par ailleurs, le plan d'actions et financier en annexe, quant à lui décline la partie qualité du primaire selon 3 actions qui ne sont donc pas en adéquation avec la partie stratégie du PIE.
81. Plusieurs coûts indiqués dans le plan financier en annexe paraissent un peu sous évalués :
- la réalisation par exemple de 3000 clôtures pour un coût unitaire de 40 000 Ariarys (17 \$).
 - la formation en français et en malagasy dans la rubrique consacrée à l'amélioration de la qualification des enseignants, qui doit bénéficier à 30 000 enseignants pour un coût unitaire de 186 000 Ariarys ne paraît pas réaliste compte tenu du volume horaire (Entre 60 et 120h) que nécessite une mise à niveau linguistique.
 - La formation de 60 000 enseignants sur des compétences élémentaires de base, pour un coût unitaire de 500 000 Ariarys qui sera très certainement insuffisant si l'on inclut la formation des formateurs, les perdiems, les outils pédagogiques, etc. Les modalités et l'organisation de ces formations doivent être clairement définies pour que ces actions de courtes durées et de faibles intrants soient légitimes et garantissent les extrants attendus.
 - Nombre d'élèves-maîtres recrutés dans les CRINFP pour une formation initiale : à l'issue des trois années du plan, 9600 élèves maîtres auront été formés, pour un coût unitaire de 1 920 000 Ariarys. Il faudrait en préciser la durée et les modalités.
82. Les actions prévues pour l'équipement des écoles en matériels et outils pédagogiques et le renforcement de l'encadrement pédagogique des enseignants sont pertinentes et de nature à améliorer la qualité en réponse aux points faibles identifiés dans la partie diagnostique. Il y aura lieu toutefois de prévoir des formations adéquates.

83. Outre la sous-estimation financière probable de plusieurs actions, qui laisse penser que celles-ci ne pourront être exécutées complètement ou dans de bonnes conditions, et qui peut faire craindre un saupoudrage propre à amoindrir les extrants en regard des intrants, plusieurs points méritent une attention particulière.
84. La question du redoublement citée dans le diagnostic et le volet accès devraient aussi susciter une réflexion à travers le prisme de la qualité. En effet, la diminution du taux du redoublement ne doit pas être obtenue au détriment des acquis des élèves. Elle exige donc la mise en œuvre de stratégies pédagogiques afin de compenser les lacunes infligées aux élèves par les passages obligatoires.
85. La recherche d'amélioration de l'encadrement de proximité soulève la question des inspecteurs qui apparaît dans la partie diagnostique mais n'est pas traitée à sa juste mesure dans le cadre stratégique. Les inspecteurs, courroies de transmission entre l'administration centrale et le terrain (les CP, les directeurs, les enseignants, les élèves, les parents, etc.), sont essentiels au bon fonctionnement global du secteur. Leur mission de contrôle et d'évaluation formative est un élément fort de promotion de la qualité qui ne peut être limitée à celle exclusivement d'animation que sont en mesure de dispenser les conseillers pédagogiques.
86. La question de la formation initiale demeure au centre de la problématique du secteur. S'il paraît juste et pertinent de procéder à la formation, même accélérée, des maîtres ENF (FRAM), qui conduirait finalement à terme à une certaine intégration de ces enseignants, il y a lieu de s'interroger sur l'efficacité d'un dispositif éducatif qui ne serait pas apte à restaurer sa production régulière d'enseignants nécessaire à l'absorption annuelle de l'augmentation des effectifs et les départs à la retraite. Le recrutement d'élèves maîtres issus de l'enseignement supérieur (alors que les maîtres FRAMs sont bien souvent du niveau collègue) contribuerait par ailleurs à œuvrer pour l'emploi des jeunes diplômés. On peut craindre qu'un appui récurrent, important, au bénéfice des ENF conduise à accepter cette solution palliative comme normale et définitive. Le recours aux maîtres FRAM devrait progressivement s'estomper, et cette situation exceptionnelle qui a certes constitué une réponse pragmatique efficace aux défaillances ponctuelles du système, à une période donnée particulière, doit constituer un élément fort de choix politique et dont la stratégie devrait être confirmée conformément aux intentions affichées par le Ministère, lesquelles traduisent une réelle volonté de régler ce point capital. Le Plan Intérimaire est l'occasion de réactiver le dispositif de formation initiale pour envisager les futurs RESEN et plans sectoriels dans des conditions normales. Précisions que la question du recrutement sous-jacente dépasse malheureusement les compétences de ce Ministère puisqu'il dépend de celui du budget... Il s'agit donc d'une problématique à dimension interministérielle qui est attachée à un choix politique.

87. Le cadre stratégique ne semble pas avoir tenu complètement compte du phénomène d'altération de la qualité qui peut être créée par l'amélioration de l'accès. L'augmentation des taux de scolarisation et de rétention contribuent à l'augmentation des effectifs. Si les objectifs fixés au niveau de l'accès sont atteints il en découle une dégradation de plusieurs aspects de l'ordre de la qualité (comme par exemple l'encadrement de proximité) ainsi que la dilution de moyens.
88. La question linguistique mérite nécessairement une réflexion plus en profondeur que celle proposée par le cadre sous forme d'actions de mise à niveau. La maîtrise des langues d'enseignement détermine la qualité des apprentissages. Plusieurs questions sous-tendent une politique linguistique réussie. En effet, la mauvaise maîtrise de la langue d'enseignement, dans sa dimension transversale, condamne tous les autres apprentissages des disciplines non linguistiques. Il est important de connaître le niveau des enseignants mais aussi celui des apprenants dans un contexte de langue seconde. Il serait donc pertinent de procéder en amont à une évaluation des compétences linguistiques, tout au moins sur un échantillon, des enseignants et des élèves afin de connaître le niveau réel des enseignants et des apprenants. La maîtrise d'une langue seconde d'enseignement impose une approche différente, de type F.L.E, que celle purement disciplinaire. Il semble de surcroit que l'exposition, très jeune, à la langue seconde, soit un facteur déterminant dans la maîtrise de cette langue qui ne pourra s'envisager de façon systématique toutefois, que lorsque la langue maternelle sera bien installée. La langue devrait être envisagée comme un outil d'apprentissage. La maîtrise des langues d'enseignement est un fort facteur de qualité. Il paraît par conséquent opportun que ce plan intérimaire pose les bases d'une réflexion, étayée par des études et des analyses, qui placerait la dimension technique au-dessus des autres considérations, propre à définir une Politique Linguistique et Educative nationale claire et cohérente, qui tienne compte du contexte sociolinguistique et historique malgache ainsi que du plurilinguisme. On pourrait aussi, dans un premier temps, veiller à recruter des enseignants qui ont une maîtrise minimale du français (niveau seuil par exemple).
89. La formation continue, souvent perçue comme un moyen efficace contre la détérioration de la qualité, doit toutefois être abordée avec la plus grande vigilance. Les formations sont des leviers qui se révèlent très souvent fort onéreux mais dont les effets sont bien en dessous de ceux escomptés. La réussite d'un plan de formation se construit dans le cadre d'une ingénierie. On ne saurait conseiller toute la prudence à apporter aux formations généralisantes et globalisées qui prétendent apporter le même bagage à tous les bénéficiaires. L'offre de formation se révèle efficace et attractive si elle répond à un besoin. L'hétérogénéité des enseignants laisse penser que les besoins dans ce domaine sont très variés. L'efficacité des actions de formation continue repose sur son organisation

et l'adéquation des contenus aux attentes afin de tendre ou de réduire l'écart qui existe entre les compétences avérées et celles définies par le profil de poste. Il y a donc lieu d'envisager une approche de type ingénierie de formation qui procéderait à l'identification des besoins et la mise en œuvre d'un plan de formation en réponse aux problèmes et lacunes récurrentes et prioritaires. Il apparaît, par conséquent, qu'il est nécessaire de renforcer l'encadrement de proximité (inspecteurs, conseillers pédagogiques, directeurs...), vecteur essentiel du processus d'identification des besoins de formation (évaluations, visites d'inspections, tests, etc.).

90. La diversité des approches évoquée dans le diagnostic comme un facteur affectant la qualité pose la question des choix pédagogiques et curriculaires. L'APS, méthode développée localement suite aux leçons apprises des expériences APC, qui met l'accent sur le sens donné aux apprentissages et recommande une entrée dans les enseignements par thèmes et non plus disciplinaire, expérimentée officiellement dans les 20 CISCO « réforme » mais réellement en vigueur dans 9 circonscriptions, ne doit pas se limiter à sa simple application. Il y a lieu de procéder à une évaluation qui permettra d'identifier et d'analyser les points forts ainsi que les points à améliorer et énoncera des recommandations d'amélioration et de réajustement. Il s'agira de déterminer les éléments de la mise en œuvre de l'APS qui contribuent à l'amélioration de la qualité des apprentissages.
91. La définition de profils de sortie organisés en compétences et en acquis propres à constituer un socle commun de compétences et de connaissances minimums de référence permettra de dépasser la question des méthodes pour se concentrer sur la réussite des élèves et de leurs acquis, valorisant la réussite et l'activité de l'élève (idem APS) et contribuant ainsi à l'amélioration de la qualité pédagogique par le biais d'un outil accessible aux moins expérimentés.
92. La qualité repose, de plus, sur les capacités de suivi, régulation et contrôle, qui ne sont pas explicitement traitées dans ce plan, alors que les structures expertes existent. Il serait donc opportun de préciser ces mécanismes et de déterminer les responsabilités et compétences des différentes entités, en termes de pilotages et de mise en œuvre.
93. On note, par ailleurs, l'absence de descriptif de poste ou de profil type, bien que déplorés à tous les niveaux, et qui s'avère un point faible du système.
94. Si le respect du temps scolaire est signalé dans la partie résultats attendus, aucune action précise n'est proposée.

Le collège

95. Les actions proposées par le PIE sont pertinentes et de nature à améliorer la qualité au collège tout en apportant des réponses aux difficultés

soulevées dans le diagnostic : l'amélioration de la qualification et l'encadrement des enseignants, l'amélioration des conditions d'apprentissage.

96. On note toutefois qu'il n'y a pas complète adéquation des actions entre le cadre stratégique et le plan de financement. Les stratégies développées s'apparentent à celles préconisées dans le niveau primaire. Les coûts unitaires semblent toutefois mieux maîtrisés.
97. Les mesures inscrites dans ce volet sont de nature à améliorer la qualité au collège. Toutefois, il y aura lieu de s'interroger sur la réelle capacité des conseils pédagogiques à améliorer sensiblement la qualité compte tenu de l'ampleur des besoins. Il en est de même pour les renforcements de capacité des enseignants FRAM pour lesquels les formations accélérées devront faire preuve d'une grande efficacité pour combler les écarts de compétence.
98. Si l'ensemble des actions proposées dans cet axe présentent une réelle pertinence au regard des faiblesses identifiées du système, on devra s'interroger sur la réelle capacité d'exécution compte tenu des gaps de financement. Il y aura lieu de procéder à des choix et à établir des priorités afin de limiter les risques de perte d'efficacité inhérents au saupoudrage ou au manque de moyens.

3.4. Les politiques structurelles relatives à l'axe 3 – renforcement institutionnel

99. L'évaluation des besoins en capacités de gestion et de planification de l'éducation est un domaine toujours rendu difficile par l'inévitable imbrication des capacités de quatre natures : les capacités de type institutionnel, celles de type organisationnel, celles de type individuel et enfin celles liées à la base de connaissances¹⁰. Le PIE a le mérite d'éviter le piège d'un cantonnement aux questions de compétences individuelles dans le système et d'avoir aussi mis le doigt sur les questions institutionnelles telles que le besoin de renforcement de la déconcentration de la gestion.
100. Les domaines de capacités significatifs analysés par le PIE portent pour l'essentiel sur :
 - La gestion des enseignants
 - Le défi de la déconcentration et de la décentralisation
 - Le fonctionnement du SIGE
 - La clarté dans la description des postes de travail
 - La surcharge des chefs ZAP
 - La gestion des établissements scolaires
 - Le système de suivi et de l'évaluation des programmes.

¹⁰ Voir récents travaux du PNUD et de l'UNESCO/CAPNAM.

101. Ces questions apparaissent dans l'une ou l'autre des deux parties constitutives du PIE : « Contexte-diagnostic du système éducatif » ou « Le cadre stratégique ». La plus grande faiblesse constatée est précisément la non-cohérence entre les deux parties s'agissant des questions de gestion : certaines questions analysées dans la première partie ne trouvent pas de réponse dans la seconde et, inversement, certaines activités proposées dans la deuxième partie arrivent sans avoir fait l'objet d'une analyse dans la première partie.
102. Quelques exemples. Le document déplore le fait que depuis 2009 les PTFs entreprennent des interventions unilatérales du fait des faiblesses dans la gestion. Pourtant aucune solution institutionnelle n'est proposée pour y répondre.
103. Une absence de capacité de communication au sein du ministère de l'éducation est déplorée mais pas de solution proposée non plus. Plus surprenant, le document déplore une absence de considération des Directions régionales de l'éducation nationale (DREN) comme responsables de programme, regrettant la trop grande centralisation des fonctions de conception, de planification et de formation. La mise en œuvre du PIE offrant justement une occasion de renverser la situation en instituant un principe de confier une grande partie de la mise en œuvre du plan aux DREN, on s'attendrait à voir une telle proposition figurer dans les orientations. Mais elle n'y est pas.
104. La surcharge des chefs ZAP—l'échelon administratif immédiatement au-dessus du chef d'établissement—est à juste titre déplorée (un tableau dans le document montre très efficacement la hiérarchie des responsabilités de supervision : on y voit qu'un chef ZAP doit superviser en moyenne 22 écoles). Mais aucune mesure n'est justement proposée au niveau du cadre stratégique pour y remédier.
105. A l'inverse, il est par exemple proposé, dans la deuxième partie, une série d'activités pour promouvoir les projets d'établissement. Pourtant dans la première partie cette question n'est nullement abordée dans le diagnostic. Comme les projets d'établissement on en parle depuis près d'une dizaine d'année à Madagascar (projet MADERE par exemple), il serait utile d'étayer la nature du problème à résoudre, soit que le concept n'est pas compris, soit que l'élaboration des projets n'est pas suffisamment encadrée ou que les projets n'obtiennent pas le soutien pour leur mise en œuvre.
106. Quelques observations plus spécifiques sur les mesures proposées suivent :

SIGE

107. Il est gratifiant de voir dans le document du PIE que le système d'information pour la gestion de l'éducation (SIGE) est une réalité à Madagascar. Les directions régionales et le centre sont ainsi mis en réseau internet, potentiellement une mise à jour en temps réel par les

services techniques déconcentrés (STD) des bases de données (statistiques et gestion des ressources humaines)¹¹. Le fait est si rare qu'il mérite d'être davantage mis en avant pour attester le succès des mesures antérieures dans ce domaine et il constitue aussi la meilleure des justifications d'une action pour renouveler le matériel qui est devenu vétuste.

108. A juste titre le document du PIE milite pour renforcer les capacités des services techniques déconcentrés (STD) à tirer profit du SIGE, notamment par un mécanisme de feed-back. Une visite des évaluateurs dans deux circonscriptions scolaires et une direction régionale a permis de constater les réelles avancées dans la mise en œuvre du nouveau système d'information. Toutefois les points suivants ont été relevés et devraient être traités :

- Les responsables locaux sont extrêmement satisfaits des progrès réalisés jusque-là ; ils ont effectivement pris la responsabilité de justesse des informations de base, notamment la vérification des fiches primaires d'enquête ;
- Les trois dernières années, les responsables au niveau des CISCO ont été regroupés dans les DREN pour amorcer la saisie des FPE tout en se familiarisant avec le nouveau logiciel. C'est une opération extrêmement lourde impliquant le déplacement d'ordinateurs de bureaux (ils n'ont pas de laptops) qui n'aurait dû se faire qu'une fois en initiation. Il s'est cependant avéré nécessaire de la renouveler chaque année en raison des changements dans le logiciel nécessitant d'autres formations. Il semble donc qu'une finalisation validée du logiciel soit nécessaire. On sait que le logiciel ne peut être parfait mais il peut au moins atteindre un état de stabilité fonctionnelle utilisable pendant une période de 4-5 ans avant une deuxième version.
- Il faut saluer la présence du logiciel d'appui de la carte scolaire ; cependant il nécessite une double saisie, ne pouvant pas utiliser les données déjà saisies pour l'annuaire. Cette double saisie prend énormément de temps et ce temps ne peut pas être utilisé à effectuer les analyses ou élaborer une carte scolaire prospective.
- La question est donc posée d'un appui dans ces deux domaines.

Gestion des enseignants

109. Les quelques 80 000 enseignants de l'enseignement primaire se répartissent en trois catégories : 33% sont des enseignants fonctionnaires avec les garanties relatives de sécurité de l'emploi, 47% sont des enseignants non fonctionnaires relevant des associations de parents avec une subvention de la part des partenaires extérieurs et de l'Etat, et enfin 20% sont des enseignants non fonctionnaires entièrement à la charge des communautés.

¹¹ Le bémol est qu'il reste encore deux ou trois DREN non connectées.

110. La question de la gestion des enseignants est surtout posée du point de vue de la protection de la qualité de l'enseignement. Selon le PIE, « Pour le moment, le développement de leur voie de carrière est limité à leur affiliation à la CNaPS, le statut qui devrait les régir n'ayant pas pu être élaboré. » Le PIE reconnaît que « leurs conditions de travail nuisent à leur motivation et réduisent la qualité de leur enseignement » : plus de 80% des ENF n'ont pas de diplôme professionnel. Plus loin le document affirme que : « l'absence de formation, de débouchés et de progression de carrière pour les ENF, les faibles rémunérations, la gestion parfois peu efficace de ses enseignants au niveau local expliquent en grande partie la faible performance actuelle du système ».
111. Néanmoins les mesures proposées par le PIE pour modifier la situation restent très insuffisantes. Il propose d' « appuyer la mise en œuvre d'une voie de carrière avec un statut professionnel et une protection sociale reconnue des enseignants FRAM » mais les seules actions proposées sont une étude sur la gestion des FRAM, un audit organisationnel de la DRH et la formation de quelques structures décentralisées sur la gestion des FRAM. Il serait pour le moins nécessaire de programmer l'élaboration et l'adoption d'une politique nationale basée sur ces études.

La question de la réforme

112. Une réforme majeure touchant profondément le système éducatif malgache est en cours de réalisation depuis 2008. Cette réforme est centrée sur la réorientation et la restructuration du curriculum et l'amélioration des conditions d'enseignement et d'apprentissage. La substance de la réforme comporte trois éléments principaux :
- La transformation des curricula et des méthodes d'enseignement ;
 - La révision de la stratégie linguistique ;
 - La restructuration des cycles.
113. Avec cette dernière, l'éducation fondamentale de niveau 1 (cycle primaire) était structurée en trois cours : 1er cours (1ère, 2ème et 3ème années), 2ème cours (4ème et 5ème années) et 3ème cours (6ème et 7ème années). A sa suite l'éducation fondamentale de niveau 2 (cycle collège) comportait le 4ème cours (8ème et 9ème années) et le 5ème cours (10ème année). La priorité du gouvernement était d'assurer que tous les enfants malgaches achèvent le cycle primaire de 5ans d'ici 2015 en offrant à chaque « fokontany » une école complète de 5ans.
114. Les prévisions au départ étaient que la mise en œuvre de cette réforme se ferait en trois étapes : d'abord dans 20 CISCO pilotes, ensuite dans une deuxième phase, dans 65 CISCO et enfin dans la dernière phase, dans l'ensemble des 114 CISCO.
115. Fort malheureusement, du fait de la crise la réforme est restée pratiquement inerte : non seulement le nombre de CISCO concernées n'a pas augmenté comme prévu, mais même les 20 CISCO originelles n'ont

pas toutes poursuivi la réforme : seules six CISCO l'ont appliquée sans discontinuer.

116. Alors qu'il était prévu que cette réforme se poursuivrait au-delà des 7 années pour s'étendre au secondaire afin de prendre en compte le nouveau profil des finalistes de l'enseignement primaire, elle s'est arrêtée à la 7^{ème} année faute de structures d'accueil et de curricula réformés. Si bien que les élèves qui sortent des structures réformées seront obligés de re-basculer vers les collèges traditionnels pour poursuivre leur enseignement.
117. Le PIE propose de poursuivre et renforcer l'expérimentation en cours (tableau III.4) par l'élaboration de supports pédagogiques surtout pour la classe de cinquième, des formations spécifiques d'enseignants et un appui pédagogique renforcé. Ce choix soulève des questions. Par définition une expérience pilote est destinée à tester la faisabilité d'une nouvelle idée et de permettre de décider de la poursuivre, en cas de réussite, de l'abandonner en cas d'échec ou d'y apporter des modifications avant adoption. Au vu de l'échec patent de cette initiative (puisque la 1^{ère} phase n'a pas été dépassée et que seules 6 CISCO l'ont appliquée sans discontinuer), il est légitime d'interroger la décision de la poursuite et il est donc à recommander, dans la révision envisagée du PIE, de spécifier les objectifs reconsidérés ou reconfirmés de la poursuite de l'expérimentation.

4. COUT ET FINANCEMENT DU PIE

4.1. Méthodologie d'estimation et de présentation des coûts

118. L'équipe de rédaction du PIE a mis au point un modèle de simulation pour l'aider dans les projections d'effectifs et de besoins de ressources. Il s'agit d'un modèle « fait maison » qui a l'avantage d'être très adapté aux besoins de l'exercice, sans prétentions d'utilisation plus généralisée ou diversifiée.
119. Sur la base de quelques hypothèses en matière d'accroissement démographique et d'objectifs d'évolution des taux d'admission et des taux de flux, la projection des effectifs montre une forte baisse des effectifs en A1 qui passeront de 1 155 215 en 2010/11 à 971 025 en 2015/16, baissant de 15,6% en cinq ans. Cette baisse est causée par la forte réduction du taux d'admission brut qui passera de 178% à 105% pendant la même période.
120. Néanmoins l'ensemble de l'effectif du primaire augmentera de 5,7% en dépit de la baisse des nouvelles entrées du fait de l'amélioration très substantielle des taux de flux : les taux d'abandon baisseront de 14-26 % à 3-5% tandis que les taux de redoublement baisseront de 20-26% à 10-17% en 2015/16 (et à 2-5% en 2020/21). La part du privé dans l'accueil des enfants du primaire est de 17% et sera maintenue à ce niveau.
121. Découlent de cette projection d'effectifs l'estimation des besoins de ressources, sur la base des hypothèses ci-après :
- Accroissement du ratio élèves-maître de 44 à 46
 - Accroissement du pourcentage de maîtres FRAM subventionnés, de 73% en 2010/11 à 100% en 2016/17
 - Maintien strict du nombre de postes d'enseignants fonctionnaires à 26 235
 - Ratio maître/salle de classe maintenu à 1,08.
122. Les besoins en ressources humaines et physiques ayant été estimés par la méthode ci-dessus, leur traduction en besoins de financement a été effectuée sur la base d'un ensemble de coûts unitaires. L'équipe d'évaluation est d'avis que certains de ces coûts unitaires sont tirés par le bas en comparaison avec des activités mises en œuvre par d'autres acteurs. C'est le cas notamment de la formation des directeurs d'école, la formation de maîtres FRAM, les ateliers de conception, l'insertion des déscolarisés dans les centres ASAMA et la subvention aux maîtres du privé ramenée à 8.300 Ar par mois. Dans la même veine le PIE prévoit un taux de réhabilitation de salles de classe particulièrement faible de 0,30% par an.
123. Le tableau 1 ci-dessous indique le coût du PIE pour chacun des trois axes et chaque année. Pour les trois années le PIE coûtera 703,0 milliards d'Ariary, soit 351,5 millions de dollars.

Tableau 1: Coût du PIE selon les trois axes

| | 2013/14 | 2014/15 | 2015/16 | Total |
|-------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| (en milliards d'ariary) | | | | |
| <u>Total PIE</u> | <u>234,257.2</u> | <u>245,364.7</u> | <u>223,364.1</u> | <u>702,986.1</u> |
| Axe 1 | 172,497.9 | 187,578.7 | 167,666.1 | 527,742.7 |
| Axe 2 | 45,706.7 | 40,525.8 | 40,825.4 | 127,058.0 |
| Axe 3 | 16,052.6 | 17,260.2 | 14,872.7 | 48,185.4 |
| (en million de dollars) | | | | |
| <u>Total PIE</u> | <u>117.1</u> | <u>122.7</u> | <u>111.7</u> | <u>351.5</u> |
| Axe 1 | 86.2 | 93.8 | 83.8 | 263.9 |
| Axe 2 | 22.9 | 20.3 | 20.4 | 63.5 |
| Axe 3 | 8.0 | 8.6 | 7.4 | 24.1 |

124. Les éléments de coûts présentés dans le tableau ci-dessus ne sont pas indiqués comme tels dans le document du PIE et ont dû être reconfigurés par l'équipe d'évaluation en concertation avec une équipe du comité technique, à partir des tableaux de coûts figurant dans l'annexe du PIE (avec quelques ajustements).
125. Le comité technique a opté pour une présentation des coûts très fonctionnelle au-delà de l'habituelle distinction entre fonctionnement et investissement. L'ensemble des dépenses de la période du plan est regroupé en deux catégories : les dépenses courantes appelées à se renouveler chaque année et les dépenses d'intervention à déboursement unique.
126. Enfin, toutes les lignes d'intervention relatives aux trois axes tant en dépenses courantes que d'intervention ont été réparties en deux selon la source de financement présumée : financement national ou financement extérieur. La répartition de toutes les dépenses de la période considérée selon ces catégories est indiquée au tableau 2 ci-dessous. Le total de dépenses de 1 757,71 milliards d'ariary inclut, mais ne se limite pas aux dépenses du PIE puisqu'il inclut aussi les dépenses courantes telles que les salaires des enseignants fonctionnaires et les dépenses d'administration.

Tableau 2 : Dépenses totales et sources de financement par types d'interventions

| | 2013-2014 | 2014-2015 | 2015-2016 | Total 2014-16 | |
|--------------------------------------|---------------|--------------|---------------|----------------|--------------|
| | 2014 | 2015 | 2016 | Milliards Ar | Millions USD |
| Dépenses totales | 565.49 | 594.8 | 597.41 | 1757.71 | 878.9 |
| Dépenses courantes | 461.7 | 484.5 | 510.6 | 1456.8 | 728.4 |
| Dépenses d'interventions | 103.79 | 110.3 | 86.81 | 300.91 | 150.5 |
| Ressources requises | | | | | |
| Pour dépenses courantes | 461.7 | 484.5 | 510.6 | 1456.8 | 728.4 |
| Financement national | 393.9 | 420 | 449 | 1263.0 | 631.5 |
| Financement extérieur | 67.8 | 64.4 | 61.6 | 193.8 | 96.9 |
| Pour dépenses d'interventions | 103.79 | 110.3 | 86.81 | 300.91 | 150.5 |
| Financement national | 22 | 22 | 23 | 67.0 | 33.5 |
| Financement extérieur | 81.8 | 88.2 | 63.8 | 233.8 | 116.9 |
| Total financement extérieur | 149.6 | 152.6 | 125.4 | 427.6 | 213.8 |
| Total financement national | 415.9 | 442 | 472 | 1330 | |

Source : Extrait du PIE page 54

4.2. Déficit de financement du gouvernement

127. Le document du PIE n'essaie pas—sans doute faute de temps—d'analyser la capacité du gouvernement à financer la part qui lui incombe dans le PIE. Or la question mérite une sérieuse réflexion. Le financement national durant la période considérée s'élève à 1 330 milliards d'ariary (tableau 2). En parts annuelles ce montant correspond en moyenne à 443,3 milliards d'ariary. Or, durant l'année 2011 la totalité du budget de l'enseignement préscolaire, primaire et collège s'élevait au maximum à 397 milliards¹², soit plus de 46 milliards de moins que les ressources requises.

128. Il s'avère que le modèle table sur des hypothèses optimistes d'accroissement de la pression fiscale qui pourraient justifier le niveau de financement national indiqué. Il est important dans ce cas d'explicitier ces hypothèses et de construire un consensus avec les parties prenantes.

129. La proportion des dépenses publiques allouée au secteur de l'éducation est en chute depuis les cinq dernières années, se situant à 16% en 2011. Les dépenses consacrées à l'enseignement primaire en 2011 étaient—en prix constants—en baisse de 3.6% par rapport à 2008 alors même que les effectifs scolarisés dans le public connaissent un accroissement de 7%. Ce décalage se traduit donc nécessairement par une baisse de la dépense

¹² En page 16, le PIE indique 374,2 mds en dépenses courantes ainsi qu'en page 15 il indique 34 mds d'investissement interne dont on peut estimer que 74% sont allées aux trois niveaux concernés.

unitaire par élève de plus de 10% signalant une détérioration de la qualité du service.

4.3. Allègement mais maintien des frais scolaires à la charge des familles

130. Une autre conséquence du rétrécissement de l'effort de l'Etat pour l'enseignement primaire de la dernière période est l'accroissement de celui des ménages. En 2010 les ménages couvraient en moyenne une proportion énorme de 22,7% du coût unitaire de l'enseignement primaire public.

131. Dans son chapitre sur l'équité, le PIE relève le problème des frais scolaires en ces termes (page 18):

« L'éducation primaire est loin d'être gratuite. En 2010, les ménages dépensent plus de 17 000 Ariary (soit environ 2% du PIB par tête) par an et par enfant pour ce niveau. Ces dépenses constituent un frein à la scolarisation des enfants issus des familles les plus vulnérables. Au niveau collège, les ménages dépensent 2,7 fois plus par enfant dans le public comparativement au primaire. »

132. Pourtant le PIE ne comporte aucune vision, même à long terme, pour abolir les frais d'inscription qui constituent un véritable frein à l'éducation pour tous. Certains pays dans une situation plus ou moins comparable ont opté pour une perspective de gratuité à plus ou moins long terme, en couvrant progressivement d'abord les années d'étude inférieures. Le fait de couvrir une courte période n'empêche pas le PIE de se placer dans une certaine vision de long terme sur cette question, de la même manière que l'enseignement primaire universel apparaît clairement comme vision même si sa réalisation n'est pas programmable à court terme.

4.4. Confusion entre années civiles et années scolaires dans la programmation financière

133. En lisant le document du PIE on se heurte à une incertitude quant à la période précisément envisagée. Le titre du document indique « 2013 à 2015 » se référant aux trois années civiles. Le tableau V.3 (page 54) liste les ressources requises pour cinq années scolaires (2010-11, 2012-13, 2013-14, 2014-15 et 2015-16) mais ne totalise que celles correspondant aux années « 2014-16 », à savoir 2013-14, 2014-15 et 2015-16. Cette référence à 2014-2016 est déjà contradictoire avec celle du titre du document.

134. Mais ensuite dans le tableau V.4 (page 54) les apports des donateurs externes sont listés pour les années 2013 à 2015 (2012-13, 2013-14 et 2014-15) sauf le GPE qui porte sur 2014 à 2016. Il en résulte une confusion qui doit être tranchée.

135. Une des difficultés est le fait que quand le PIE sera adopté, l'année scolaire 2012-13 sera presque terminée. Il serait donc logique d'aligner les programmations au GPE—2013-14 à 2015-16—qu'on ferait

correspondre aux années civiles 2013 à 2015 conformément au titre du PIE. Mais cela signifierait de retirer 2012-13 des tableaux et de ne retenir des apports programmés pour 2013 que ceux qui porteront sur l'année scolaire 2013-14. Une partie des fonds disparaîtra du tableau PIE.

136. Ce qui précède n'est qu'une suggestion que le comité de pilotage peut adopter ou pas. Ce qui est essentiel c'est d'assurer une cohérence totale permettant le suivi du plan.

4.5. Déficit de financement des partenaires techniques et financiers

137. Signe de la solidité du partenariat actif entre le Ministère de l'éducation et les Partenaires techniques et financiers, ces derniers ont pour la plupart donné des indications sur leur contribution programmée au financement du PIE. Les donateurs listés sont :

- France/AFD
- UE
- Unicef
- Norvège, en coopération avec Unicef/PAM/BIT
- BM
- BAD
- PME

138. Ces donateurs sont listés avec un total de contributions s'élevant à 178,13 millions de dollars, y compris le don de 84,5 millions de dollars du PME. Le détail des contributions selon les trois axes du plan est indiqué en annexe 1, résumé dans le tableau 3 ci-dessous. En rapprochant ce chiffre de celui indiqué au tableau 2 sur le financement extérieur requis, on trouve un gap de financement extérieur de 35,7 millions de dollars qu'il faudra combler d'une façon ou d'une autre.

Tableau 3¹³ : Gap de financement extérieur

| | 2013-2014 | 2014-2015 | 2015-2016 | Total 2014-16 | |
|---|-------------|-------------|-------------|--------------------------------|---------------|
| | 2014 | 2015 | 2016 | Millions USDMilliards Ar | Milliards Ar |
| Financement extérieur déjà programmé | | | | | |
| France/AFD/SCAC | 5.30 | 4.44 | 4.44 | 14.17 | 19.5 |
| Union Européenne | 6.23 | 6.23 | 6.23 | 18.69 | 27.4 |
| UNICEF | 5.77 | 5.42 | 5.62 | 16.81 | 25.2 |
| Norvège/UNICEF/PAM/ILO | 10.55 | 8.16 | 0.75 | 19.46 | 19.6 |
| BM | 7.83 | 7.83 | 7.83 | 23.5 | 34.5 |
| BAD | 0.33 | 0.33 | 0.33 | 1 | 2.2 |
| Total des financements extérieurs programmés hors GPE | 36.0 | 32.4 | 25.2 | 93.6 | 187.26 |
| PME | 28.2 | 28.2 | 28.2 | 84.5 | 169 |
| Total des financements extérieurs programmés | 64.2 | 60.6 | 53.4 | 178.1 | 356.3 |
| Gap de financement extérieur | | | | | |
| En Millions de US \$ | 10.6 | 15.7 | 9.3 | 35.7 | |
| En Milliards Ariary | 21.2 | 31.4 | 18.7 | | 71.3 |

139. En additionnant le gap de financement national et le gap de financement externe, on retrouve un gap total de 117,4 milliards d'ariary, qui est somme toute assez gérable au regard du coût total de 1 757 milliards puisqu'il ne représente que 7%¹⁴. Ce qui manque au PIE en matière de planification financière, c'est une disposition de priorisation des activités en plusieurs scénarios qui permettrait de gérer un gap de financement de cette ampleur. Il y aurait un noyau incompressible à réaliser dans un scénario de gap financier non comblé et un ensemble additionnel d'activités qui seraient réalisées dans un scénario où le gap serait comblé par des apports supplémentaires de partenaires.

¹³ Tableau repris de la page 54 du PIE avec les retouches ci-après : les montants sont en millions de dollars ; les années de programmation ont été glissées d'un an plus tard pour correspondre à la période du PIE (2013-14 à 2015-16). La procédure est en cours de validation.

¹⁴ Il est fort probable que si la recommandation de revoir les coûts unitaires en hausse faite au paragraphe 65... est suivie le gap aura un poids beaucoup plus conséquent.

5. ANALYSE DES CAPACITES DE MISE EN ŒUVRE DU PIE

5.1. Absence d'un cadre de mise en œuvre et de suivi du PIE

140. Dans les conditions de crise dans lesquelles le PIE est appelé à être mis en œuvre, il est nécessaire de donner aux donateurs du PME une certaine assurance que les actions et programmes prévus par le plan seront effectivement exécutés ou en tous cas que les difficultés inhérentes à une telle situation ont été anticipées. Il faudrait donc qu'un cadre de mise en œuvre du plan soit élaboré pour bien attribuer les responsabilités et prévoir des mesures pour mettre toutes les chances du bon côté.
141. Dans sa version actuelle le PIE ne comporte pas de cadre de mise en œuvre, ni d'ailleurs de cadre de suivi et d'évaluation. Instruit par l'expérience de la réforme, qui a été décidée mais dont la mise en œuvre a été bloquée, le PIE doit anticiper ces problèmes et introduire des mesures destinées à garantir la réalisation des activités prévues, une fois le financement obtenu. Il doit également comporter un système de suivi axé sur les résultats. Bien qu'il inclue des mesures tout à fait appropriées pour renforcer le système de suivi et d'évaluation du ministère, il n'en a pas prévu pour le PIE lui-même.
142. Plusieurs questions doivent être tranchées en vue de la mise en œuvre rapide du plan. En guise d'exemple on peut citer la nécessité d'explicitier les procédures de choix des sites de construction des nouvelles salles de classe et des salles à réhabiliter. Les besoins sont nombreux mais des choix équitables sont à faire. De l'avis des responsables du MEN les services de carte scolaire des CISCO ne sont pas à même d'indiquer aisément et rapidement les sites prioritaires. Il faut donc qu'un travail préliminaire d'identification soit effectué. Il en est de même pour la sélection des maîtres à former/subventionner, des élèves de collège à faire bénéficier de bourse, etc.
143. Une autre question connexe se rapporte au suivi de la réalisation du PIE. Y aura-t-il des organes spécifiquement mis en place pour en suivre régulièrement la réalisation et, si nécessaire, corriger le tir ? Dans l'affirmative, comment fonctionneront-ils ?
144. Il est donc recommandé d'élaborer un cadre de mise en œuvre et un cadre de suivi et évaluation du PIE.

5.2. Constructions scolaires

145. Une expérience concrète et largement positive dans la planification et la gestion des constructions scolaires a été acquise par le MEN et est incarnée par son Unité d'appui technique (UAT). Etablie initialement en 2005 pour la mise en œuvre du Fond catalytique du Fast Track Initiative, l'UAT a su faire preuve d'approches innovantes notamment dans les constructions scolaires.

146. A travers l'UAT ont été appliquées des normes de planification et de programmation basées sur le principe de la réponse à la demande et la distribution géographique des écoles, des normes techniques et architecturales moins chères tout en respectant les normes pédagogiques et la qualité technique, et enfin les trois approches de mise en œuvre que sont l'approche par maîtrise d'ouvrage déléguée, l'approche par responsabilisation des collectivités locales et l'approche par responsabilisation des communautés locales¹⁵.
147. Cette expérience a également été étendue aux autres partenaires qui finançaient des constructions scolaires, notamment dans le cadre du « comité de consultation "construction" » réunissant MEN, UAT et partenaires. Ce comité pourra tout à fait être ravivé à l'occasion de la mise en œuvre du PIE.
148. Du fait que les cadres anciens de l'UAT sont toujours largement en place, il sera théoriquement aisé de faire usage de cette expérience pour réaliser le programme de constructions scolaires. Encore faut-il que ces dispositions soient clairement explicitées dans le cadre du plan de mise en œuvre mentionné ci-dessus (paragraphe 140).

5.3. Gestion fiduciaire

149. Depuis au moins 2005 le MEN mène des activités impliquant des procédures complexes de transfert de fonds jusqu'au niveau des établissements scolaires. C'est notamment le cas de l'application des « caisse-école » où chaque école reçoit une somme d'argent proportionnelle au nombre d'élèves en son sein afin d'assurer son fonctionnement pédagogique et administratif. Si l'on met de côté la baisse et l'irrégularité des montants alloués, du fait de la récente crise politique, la procédure de gestion elle-même est jugée satisfaisante et efficace par les partenaires du MEN.
150. C'est donc en mettant en œuvre cette expérience que pourront s'effectuer les activités du PIE impliquant de larges transferts de fonds, et il n'y a donc pas d'inquiétude particulière à avoir là-dessus.

¹⁵ Voir Razafindralambo, Ramy ; *Rapport de l'évaluation finale du dn TF055472* ; juin 2011

6. CONCLUSIONS

6.1. Structure, contenu et forme du document du PIE

151. Le document du plan est logiquement structuré en deux parties, l'une consacrée au diagnostic et l'autre aux axes stratégiques. Il faut saluer l'honnêteté, la clarté et la bonne foi manifestes dans l'analyse des problèmes. Les faiblesses de tous genres sont exposées sans tenter de rien passer sous silence n'hésitant pas par exemple à invoquer « le manque d'information et d'espace politique pour guider la politique sectorielle. »
152. Néanmoins des failles sont constatées dans le format du document. Assez flagrante est l'absence dans le texte de sections annoncées dans la table des matières comme l'est la section « III.4 : Les enfants en dehors du système scolaire » du chapitre 3. L'équipe doit rester très vigilante pour ce genre de problèmes en dépit de l'inévitable pression du temps.
153. Le manque de temps pour finaliser le document se manifeste dans la discordance de la table des matières dont la liste de la deuxième partie n'a rien à voir avec le texte lui-même. La table annonce six chapitres alors que le document n'en a que quatre, lesquels ne figurent même pas dans la table.
154. Pour faciliter la lecture du document il est recommandé de vérifier la liste des abréviations dont plusieurs manquent (exemple : FCL, CNaPS et d'autres).
155. L'annexe 1 : actions clés et interventions, qui est séparée du document principal est en fait l'endroit où l'ensemble des actions est répertorié avec les éléments de coût correspondants. Comme plusieurs de ces actions ne sont pas reprises dans le document lui-même, il serait à recommander de placer l'annexe comme partie intégrante du PIE et d'y faire clairement référence au niveau des axes d'intervention. Parallèlement, on préviendrait le lecteur, en note sur les listes d'actions indiquées dans le PIE, qu'il s'agit d'une liste partielle illustrative et de renvoyer à l'annexe.
156. On note plusieurs activités qui sont simplement listées mais qui mériteraient davantage de détails précisant le but poursuivi et l'approche préconisée. C'est le cas des activités ci-après :
- Mener des évaluations périodiques des acquis des élèves quatre évaluations prévues en 2014/15 à un coût unitaire de \$28 000);
 - Renforcer les capacités des cadres centraux et régionaux en matière de finance publique
157. En page 46 (après le tableau des résultats attendus), le document parle de « ce dernier volet qui est un des facteurs importants dans l'atteinte des objectifs du plan intérimaire » qui vise 6 objectifs. Ces objectifs reprennent en partie les activités citées dans le tableau des résultats. Il faut donc clarifier cette succession d'objectifs qui risque d'introduire de la

confusion. S'agit-il d'une autre série d'actions ou d'une explicitation de la série précédente ?

158. Quel est le but de la section « Définitions » dans un document de plan ? S'il y a des références utiles au texte, il faudrait déplacer la section en annexe à la fin du document et faire des références croisées.
159. A Plusieurs endroits le document se réfère à l'année 2011 pour les données des effectifs (par exemple page 9) mais à d'autres, par exemple les graphiques indiquant les récentes évolutions (page 9), n'utilisent que 2010 comme dernière année disponible. Cela ne facilite pas la tâche puisqu'on voudrait que la même année de référence soit maintenue à travers le texte du document.
160. Le tableau II.4 et le graphe II.7, qui sont importants dans le contexte, ne comportent malheureusement pas la source de l'information. Il est important de la compléter.

6.2. Principaux atouts

161. Le PIE, comme Programme stratégique de développement du secteur possède plusieurs atouts, notamment :
- Certains éléments de la politique sont déjà en cours de mise en œuvre ou en phase d'expérimentation. Notons par exemple les activités dans le cadre des CPRS ou les formations linguistiques, le recrutement de certains maîtres FRAM, les caisses écoles ou les subventions aux maîtres FRAM, les activités ASAMA....
 - Diagnostic et identification des difficultés précis ainsi qu'une bonne connaissance des particularités du secteur.
 - La définition de stratégies s'appuie sur une analyse solide qui laisse penser que les actions envisagées constitueront des réponses pertinentes et efficaces aux principaux défis du système éducatif malgache.
 - La forte appropriation des éléments du PIE et l'implication de toutes les directions et responsables et techniciens du MEN. Maîtrise qui facilitera la mise en œuvre.
 - L'existence avérée de structures, entités et personnes ressources qui garantit la bonne mise en œuvre du plan et confirme la bonne capacité d'exécution.
 - Le PIE, malgré l'ampleur des défis et des tâches et donc de sa grande ambition, demeure un document réaliste compte tenu de la situation sociopolitique actuelle complexe.

6.3. Points qui demandent une attention particulière

162. Le PIE est un programme ambitieux, tant du point de vue de la difficulté technique à le mettre en œuvre que du point de vue de son financement. Quelques points devront faire l'objet de vigilance de la part de l'ensemble des acteurs et partenaires impliqués dans sa mise en œuvre. Mentionnons :
163. Veiller que la période intérimaire contribue réellement à la mise en place de mécanismes, de dispositifs, de structures, de procédures. Il s'agira donc de veiller à maintenir une dynamique d'évolution vers les objectifs visés, pour qu'à la fin de la période on ne refasse pas le constat des mêmes problèmes et dysfonctionnements.
164. Veiller à la réelle efficacité des actions de formation qui constituent des leviers déterminants de l'amélioration de la qualité, mais, qui, lorsqu'elles sont trop généralisantes ou ne répondent pas aux réels besoins des bénéficiaires, ou sont trop superficielles, ou par trop « fourre-tout » et trop vulgarisées, mobilisent inefficacement d'importantes ressources. Il faudra tenir compte du niveau initial des bénéficiaires pour proposer des réponses formatives accessibles et en adéquation avec le parcours de chaque individu. Le recours à l'ingénierie de formation doit permettre d'optimiser ces actions. Celle-ci doit s'attacher à développer une culture de l'évaluation et du suivi. Il y a lieu, de plus, de ne pas confondre animation pédagogique, équipe pédagogique et formation. Ces dispositifs produisent des effets différents et ont des fonctions distinctes.
165. Veiller particulièrement à clarifier les méthodologies et les approches et s'attacher prioritairement à l'appropriation des pratiques fondamentales du métier d'enseignant qui se focalisera sur la maîtrise des compétences professionnelles attendues (profil) plus que vers la connaissance théorique centrée sur une approche plutôt qu'une autre
166. Prendre garde aux expérimentations qui perdurent et mobilisent des ressources et moyens, et conduisent irrémédiablement à neutraliser l'application effective et la généralisation.
167. La sous-estimation des budgets alloués à un grand nombre d'actions qui pourra conduire à des performances très amoindries ou l'annulation de certaines actions.
168. Se méfier de l'effet saupoudrage motivé par la volonté de répondre à tous les problèmes identifiés sans toutefois concentrer les moyens sur des actions clés qui auraient des effets de levier déterminants.
169. Parvenir à définir une politique linguistique éclairée, dans un contexte plurilingue, qui garantisse la maîtrise des langues d'enseignement comme outil d'apprentissage prioritaire.
170. Veiller que les moyens et ressources importants consacrés aux ENF n'encourage pas le recours systématique à ces enseignants non formés, au détriment d'une réelle politique de formation initiale, et ne conduise

pas finalement à renoncer à la restauration de la production d'enseignants qualifiés et formés.

171. Regretter la faiblesse des actions prévues pour restaurer un encadrement de proximité solide et en nombre suffisant.

6.4. Recommandations

172. Pour atteindre ces objectifs, nous suggérons que le PIE fasse l'objet de quelques améliorations. Les recommandations ci-après découlent de l'analyse développée dans les pages suivantes. Les paragraphes du texte où les questions faisant l'objet de chaque recommandation sont indiquées entre parenthèses.

- La partie diagnostique du PIE est très étoffée et met à disposition un grand nombre d'informations de nature à éclairer sur la situation complexe du secteur et à décrire les points faibles du système. Elle pourrait cependant accorder encore plus d'importance aux points qui constituent le cœur des problèmes et des défaillances et sur lesquels le PIE se proposera d'intervenir en priorité. Et, dans ce cadre, les questions linguistiques, ou liées au recrutement, ou bien à l'encadrement et la formation mériteraient une approche plus analytique et davantage illustrée qui serait organisée vers une articulation des problèmes identifiés, des points forts constitueront les leviers pour aider à surmonter les points faibles, des problématiques et des réponses permettant une amélioration ou un progrès et qui, finalement, conduirait à définir précisément les enjeux et les défis, mais aussi à déterminer les fragilités, les hypothèses et les risques. Il serait de plus pertinent de décrire les actions qui ont induits des améliorations récentes.
- Mise en perspective des différents points traités dans chaque partie du PIE : à chaque difficulté ou problème il sera légitime de faire correspondre les objectifs à atteindre, avec les éléments de stratégie, les effets attendus, les actions et activités et les indicateurs de réussite et de déterminer un coût.
- Les objectifs spécifiques s'apparentent plutôt à des finalités et manquent de précision. On s'attachera donc à définir des indicateurs précis mesurables et univoques pour chaque objectif spécifique.
- La définition des objectifs doit clairement être liée aux conclusions du diagnostic et montrer en quoi ces objectifs permettent de surmonter les faiblesses identifiées.
- Le plan n'affiche pas assez clairement son intention générale : s'agit-il d'un mécanisme d'amélioration ou bien plus simplement de régulation et de maintien ?

- L'évaluation, le suivi et la régulation ne font pas l'objet d'une préoccupation dans le PIE.
- Il y a lieu d'aborder la problématique du préscolaire : le développement du préscolaire contribue à améliorer la qualité (performance des élèves au niveau primaire et réduction des coûts unitaires au primaire) mais son champ très restreint constitue une source de fragilité.
- Envisager des actions ou stratégies propres à améliorer l'efficacité. Dans une période difficile, l'optimisation des ressources est une priorité.
- Il est recommandé d'insérer les activités d'intervention du PIE dans le corps même du document de plan et de les développer davantage (para 46)
- Il est recommandé de fixer des cibles pour les objectifs du plan (para 45)
- Il est recommandé d'insérer une petite section tirant les leçons des plans EPT précédents (para 48)
- Il est recommandé de mieux justifier la poursuite de l'expérimentation de la réforme dans une situation d'échec apparent (paras 112 à 112)
- Il est recommandé de réviser le format du texte du plan à la lumière des observations dans les paragraphes 151 à 160)
- Il est recommandé de prévoir un renforcement institutionnel conséquent de la Direction du préscolaire et de l'alphabétisation afin de lui permettre de faire face aux défis de l'insertion des déscolarisés (paras 69 et 70)
- Il est recommandé de revoir certains coûts unitaires notamment pour l'insertion des déscolarisés et la subvention de maîtres du privé (paras 71 et 122)
- Il est recommandé de mieux connecter les propositions relatives au renforcement institutionnel (axe 3) aux problèmes diagnostiqués dans la première partie (paras 101 à 105)
- Il est recommandé de consolider l'objectif relatif à la carrière des maîtres FRAM (para 111)
- Il est recommandé d'affirmer une volonté plus nette de progression, même à long terme, vers la gratuité de l'enseignement primaire (paras 130 à 132)
- Il est recommandé d'élaborer un chapitre spécial présentant le cadre de mise en œuvre et de suivi du PIE (paras 140 à 140)
- Il est recommandé d'insérer une section dans le chapitre sur le financement du PIE portant sur l'analyse des gaps de financements national et externe et d'élaborer au moins deux scénarios pour y faire face (paras 127 à 129 et 139). Compte tenu des incertitudes et de la fragilité du contexte ainsi que du gap de financement prévisible tant de la part du gouvernement

que des partenaires externes, il serait opportun d'envisager deux niveaux d'activités à travers deux scénarii :

- un scénario prudent qui s'appuierait sur des financements très réalistes et avérés même pour les hypothèses « les plus extrêmes » et qui se concentrerait sur les priorités et mettrait l'accent sur les leviers les plus efficaces.
- Un second scénario, plus ambitieux et qui se baserait sur de ressources dans le cadre d'un contexte socioéconomique et politique stabilisé.

6.5. Points qui devraient constituer une priorité

173. Les incertitudes liées aux financements, l'ampleur des gaps, nous suggèrent d'envisager plusieurs niveaux de priorité et nous proposons de prendre plus particulièrement en compte les points suivants, qui conduiraient à une augmentation de la dégradation du secteur s'ils ne faisaient pas l'objet d'actions en vue d'améliorations :

174. Mettre en œuvre une politique linguistique apaisée qui conduira à la maîtrise nécessaire des langues d'enseignement, lesquelles conditionnent l'accès à tous les domaines du savoir et l'acquisition de toutes les compétences, afin de garantir les apprentissages de base. Les langues sont des outils premiers d'égalité des chances et de progrès. Il s'agirait d'installer progressivement la seconde langue d'enseignement s'appuyant sur une langue maternelle solide dans le cadre d'une approche F.L.E qui pourrait s'articuler ainsi : i) évaluation du niveau linguistique des enseignants ; ii) mise à niveau des enseignants pour atteindre le niveau seuil (A2+/B1 du CECRL) ; iii) formation des enseignants (ou des référents linguistiques) au F.L.E ; iv) élaboration de matériel didactique ; vi) aménagement du cursus pour introduire des plages spécifiques FLE (FLS) : il faudrait cependant exposer les enfants à la langue française dès les premières classes dans le cadre d'une approche communicative / bain linguistique de base (comptines, chants, jeux). Dès la seconde année on introduirait un cours de français langue étrangère ou seconde (env 4h, à voir), ainsi qu'en 3^o année. Et seulement en 4^o et 5^o année on envisagerait progressivement du français comme discipline non linguistique, à priori en math puis en sciences, on peut aussi avoir une approche FOS ou FL Enseignement à cette étape (en lien avec le curriculum et les compétences linguistiques mobilisées pour les apprentissages). On pourra s'appuyer sur les recherches récentes en la matière et les expérimentations du type ELAN et sur d'éventuelles mesures déjà réalisées en la matière.

175. Le renforcement de l'encadrement de proximité, par le recrutement, la formation et l'appui aux cadres qui sont vecteurs de qualité et d'efficacité : les inspecteurs, les conseillers pédagogiques et les directeurs

d'école sur lesquels il y a lieu de s'appuyer davantage aussi bien dans leur dimension administrative que pédagogique dans un esprit de compagnonnage au bénéfice des enseignants les moins expérimentés. Ces cadres doivent assurer des missions de suivi évaluation et régulation des activités d'amélioration du secteur et doivent être sélectionnés et formés en conséquence.

176. La restauration du processus de formation initiale pour retrouver à termes un corps enseignant de qualité.
177. Le pilotage d'un plan formation continue efficace qui garantit une offre de formation en adéquation avec les besoins et la demande de formation sur des domaines dont l'impact doit avoir des effets immédiats sur les apprentissages et la réussite scolaire ou l'amélioration des objectifs du PIE (accès, qualité, institutionnel).
178. La question du choix de l'approche ne doit pas concentrer toutes les énergies et créer des querelles propres à nourrir confusion et instabilité tant le choix de la méthode est supplantée par l'appropriation de celle-ci par l'enseignant qui, on le constate sur le terrain, diffère d'un enseignant à l'autre. Plutôt que de voies trop souvent dogmatiques, dans un souci d'efficacité de pragmatisme et de réalisme, on pourrait se concentrer sur les principes dont les effets sur les élèves malgaches sont avérés et qui tiennent compte du contexte et de l'environnement spécifiques. Plutôt que de prôner une « approche/méthode » plutôt qu'une autre, qui finalement après interprétation par l'enseignant se retrouve fort altérée, opter pour des profils de sortie, lesquels seraient déclinés en compétences minimales qu'il y a lieu de garantir à tous comme socle de compétence de base.
179. La rigueur dans le recrutement des personnels : qui serait soumis à un profil de poste (à définir auparavant si inexistant), et réalisé si possible dans le cadre d'un concours. Ce point est à relier à la notion de redevabilité (mentionnée dans le PIE).
180. L'ensemble de ces pistes pour une priorisation est sous tendue par un objectif commun : la restauration de la confiance entre les parents et l'institution qui passe par la revalorisation du métier et consécutivement l'amélioration de la qualité des apprentissages. Bien entendu ses suggestions n'engagent que les consultants à titre de recommandation et de démarche, il appartient bien évidemment aux responsables du secteur de déterminer les points sur lesquels il n'est pas possible de reculer sous peine de mise en échec.

7. ANNEXES

Annexe 1 : Programmation de contribution des PTFs au PIE selon les trois axes par année (mln \$)

| | 2013 | | | | 2014 | | | | 2015 | | | | 2013-15 | | | | | | |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|---------|-------|-------|-------|---------|-------|-------|-------|---------|---------|-------|-------|-------------|--------|-------|--------|
| | Axe 1 | Axe 2 | Axe 3 | S/Total | Axe 1 | Axe 2 | Axe 3 | S/Total | Axe 1 | Axe 2 | Axe 3 | S/Total | Axe 1 | Axe 2 | Axe 3 | Non réparti | PIE | Autre | Total |
| France AFD SCAC | 1.82 | 1.27 | 2.21 | 5.30 | 1.82 | 1.27 | 1.35 | 4.44 | 1.82 | 1.27 | 1.35 | 4.44 | 5.45 | 3.82 | 4.90 | | 14.17 | 1.87 | 16.04 |
| U.E. | | 3.27 | 2.96 | 6.23 | 0.00 | 3.27 | 2.96 | 6.23 | 0.00 | 3.27 | 2.96 | 6.23 | 0.00 | 9.81 | 8.88 | | 18.69 | 11.53 | 30.22 |
| UNICEF | 3.70 | 0.20 | 1.87 | 5.77 | 3.10 | 0.20 | 2.12 | 5.42 | 3.10 | 0.20 | 2.32 | 5.62 | 9.90 | 0.60 | 6.31 | | 16.81 | 4.50 | 21.31 |
| Norvège UNICEF PAM BIT | 6.70 | 2.24 | 1.61 | 10.55 | 4.31 | 2.24 | 1.61 | 8.16 | 0.75 | 0.00 | 0.00 | 0.75 | 11.76 | 4.48 | 3.22 | | 19.46 | 2.41 | 21.87 |
| B.M. | 6.50 | 0.00 | 1.33 | 7.83 | 6.50 | 0.00 | 1.33 | 7.83 | 6.50 | 0.00 | 1.33 | 7.83 | 19.50 | 0.00 | 4.00 | | 23.50 | 0.00 | 23.50 |
| BAD | | | | 0.33 | | | | 0.33 | | | | 0.33 | | | | 1.00 | 1.00 | 0.00 | 1.00 |
| PME | | | | 28.17 | | | | 28.17 | | | | 28.17 | | | | 84.50 | 84.50 | 0.00 | 84.50 |
| Ensemble | 18.72 | 6.98 | 9.98 | 64.18 | 15.73 | 6.98 | 9.37 | 60.58 | 12.17 | 4.74 | 7.96 | 53.37 | 46.61 | 18.71 | 27.31 | 85.50 | 178.13 | 20.31 | 198.44 |

Annexe 2: Résumé de l'évaluation technique du Plan intérimaire pour l'éducation

| | | | Très satisfaisant | Satisfaisant | A améliorer | Observations | |
|-----------------------------------|------------------------------------|---|-------------------|--------------|-------------|---|---|
| Le processus d'élaboration du PIE | Le processus de préparation du PIE | | X | | | Excellent. Processus hautement inclusif avec formation d'un comité technique et d'un comité de pilotage. Réunions deux fois par semaine. | |
| | Implication des parties prenantes | | X | | | Les partenaires techniques et financiers ont accompagné le processus dès le début sans toutefois interférer dans les choix stratégiques. La société civile et les structures décentralisées ont été largement consultées. | |
| PIE | Analyse sectorielle de l'éducation | | | X | | Pas d'analyse sectorielle récente. Cependant le PIE se base sur un diagnostic pertinent et concis s'appuyant sur les enquêtes ménage récentes et quelques études ciblées. | |
| | Conception du plan | Priorités de la politique éducative | | X | | Les 3 axes retenus sont pertinents, toutefois le PIE ne procède pas dans le détail à la priorisation des points qui constitueront les leviers et les urgences. | |
| | | Formulation des programmes et priorisation des stratégies | | | | X | Si les actions sont listées et correspondent aux situations, elles ne font pas l'objet d'une description suffisante apte à mobiliser les acteurs. |
| | | Financement du PIE | | | X | | Problématique avec l'existence d'un gap de financement tant du côté du gouvernement que des PTFs. Inexistence |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | d'un scénario de substitution. |
| | | Suivi et évaluation | | | X | Aucun dispositif décrit pour effectuer le suivi et l'évaluation du PIE. |
| | | Préparation et financement d'un plan d'action | | | X | Non. Il n'y a pas de cadre de mise en œuvre du PIE. |
| Evaluation de l'état de préparation pour la mise en œuvre | Capacité du système | | X | | | Très bonne du fait de l'expérience de l'UAT, organisme autonome ayant mis en œuvre avec succès le fond catalytique 2005_2010 |
| | Gouvernance et redevabilité | | | X | | Fiable selon les informations disponibles attestées par la réalisation réussie de systèmes complexes de transferts de fonds aux écoles depuis plusieurs années. |
| | Risques pour la mise en œuvre et mesures pour les réduire | | | | X | Surtout la situation politique du pays dont il espère sortir avec les élections prévues en mai 2013. Ces risques ne font pas l'objet d'analyse dans le PIE. |

Annexe 3 : Principaux indicateurs d'éducation en rapport avec l'évaluation du PIE

| Indicateur | 2005 | | 2008 | | 2011 (ou dernière année disponible) – 2010/2011 | |
|---|---|---------|--------------------------------|---------|---|----------|
| | Total | F | Total | F | Total | F |
| Population totale | 17730289 | 8910548 | 18846147 | 9471334 | 20177000* | 10140000 |
| % de la population en dessous du seuil de pauvreté | 68,7* | 67,5* | - | - | 76,5* | 77,3* |
| Taux brut de scolarisation primaire | 123.4 | - | 127,0* | 126,2* | 118,0* | 117,6* |
| Taux brut de scolarisation secondaire | 29.7 | - | 36,1* | 36,2* | 43,7* | 42,7* |
| Taux brut de scolarisation tertiaire | 9.3 | - | - | - | 15,8* | 15,1* |
| Effectif du primaire | 3698906 | 1813128 | 4323981 | 2134155 | 4305069 | 2125625 |
| Effectif du primaire scolarisé dans le privé | 715523 | 355931 | 777868 | 388045 | 765738 | 381033 |
| Taux brut d'admission | 152,2** | 150,0** | 151,6** | 150,2** | 141,3** | 140,1** |
| Taux net d'admission | - | - | - | - | - | - |
| Taux net de scolarisation | 98.5% | | | | 73,4* | 74,5* |
| Taux brut d'achèvement | 57% | 57.7% | 64% | - | 59% | - |
| Proportion de redoublants dans l'enseignement primaire public | 21.88% | 21.22% | 22.56% | 21.74% | 21.64% | 20.48% |
| Score national moyen au PASEC en maths | 51,3 | | - | | 40 | |
| Score national moyen au PASEC en langue | Français :31,4 Malagasy :50,0 | | - | | Français : 26,8 Malagasy : 43,5 | |
| Ratio élèves/maître (public, ensemble) | Public : 1maître/52.35 élèves Ensemble : 1/48.31 | | Pub : 1/50.94 Ens : 1/47.91 | | Pub : 1/44.05 Ens : 1/53.76 | |
| Ratio élèves/maître (milieu rural) | | | | | | |
| Ratio élèves/salle de classe en matériau durable (public, ensemble) | Pub : 1/65.36 Ens : 1/58.48 | | Pub : 1/66.66 Ens : 1/59.88 | | Pub : 1/54.94 Ens : 1/45.45 | |
| Ratio élèves/ salle de classe en matériau durable (milieu rural) | | | | | | |

| Indicateur | 2005 | | 2008 | | 2011 (ou dernière année disponible) – 2010/2011 | |
|---|-------|---|--------------------------|-------|---|---|
| | Total | F | Total | F | Total | F |
| Ratio élèves/manuel scolaire (public, math) | | | | | | |
| Ratio élèves/manuel scolaire (public, langue) | | | | | | |
| Nombre total d'enseignants (public) | 58792 | | 69613 | 36534 | 80428 | |
| % enseignants fonctionnaires | 47.93 | | 41.10 | | 32.62 | |
| % enseignants FRAM subventionnés | 47.03 | | 42.30 | | 46.60 | |
| Coût moyen pour l'Etat d'un enseignant en multiple du PIB per capita | | | | | | |
| -fonctionnaire | | | | | | |
| -FRAM subventionné | | | | | | |
| -FRAM non subventionné | | | | | | |
| Nombre annuel d'heures d'enseignement pour les élèves du primaire | 891 | | | | | |
| Dépenses publiques d'éducation en % des dépenses publiques totales | 18.1 | | 28,0% | | 20,1% | |
| Dépenses courantes d'éducation (tous niveaux) en % du PIB | 3,8% | | 3,6% | | 2,8% | |
| Part des dépenses courantes d'éducation affectée à l'enseignement primaire (%) | 45.1 | | | | | |
| Part des dépenses courantes sur l'enseignement primaire non consacrée aux enseignants (%) | | | | | | |
| Dépense courante moyenne par élève en % du PIB per capita | | | | | | |
| - enseignement primaire | 37.6 | | 72 123 Ariary | | 64 920 Ariary | |
| - enseignement secondaire | 85.2 | | 200 814 Ariary (collège) | | 131 863 Ariary (collège) | |

| Indicateur | 2005 | | 2008 | | 2011 (ou dernière année disponible) – 2010/2011 | |
|--------------------------------|-------|---|-------|---|---|---|
| | Total | F | Total | F | Total | F |
| - enseignement supérieur | 188.1 | | | | | |

*=EPM 2005 et 2010

**=Simulation-PIE

Liste des études / Analyses

1. Rapport sur l'évaluation critériée / CEPE, BIEF, Jan 2010
2. Plan d'Action EPT 2010-2012, Obregadoo (?) et al/UNICEF, 2010
3. Rapport de la Revue Conjointe du progrès EPT, PTF, Mai 2011 (pour FTI)
4. Développement professionnel des enseignants du primaire: Formation continue des enseignants du primaire: état des lieux du dispositif et perception de la réforme, CIRD/ENS/UNICEF, août 2011
5. Etat des lieux des pratiques pédagogiques et de la formation des enseignants du primaire, Bouveau/UNICEF, Dec 2011
6. Spotcheck disponibilité et utilisation du Boky Reforme, UNICEF/ENS, Juillet 2011
7. Evaluation de l'APS dans 20 CISCOS, MEN/AFD, 2012 (rédaction du rapport final en cours)
8. Plan ETP 2007, évaluation du 1er don FTI supervise par la Bm
9. l'évaluation des acquis (juillet 2012 par le MEN) .
10. Etude de l'impact de la crise sur la scolarisation dans les districts d'Amboasary et de Betioky que le MEN et la Bm ont effectuée
11. policy note sur les mécanismes à disposition pour agir sur le système éducatif malgache en crise (MEN & BM)
12. Exclusion scolaire et moyens d'inclusion au cycle primaire à Madagascar (Rohen d'Aiglepierre - UNICEF – 2012)