

Madagascar : en marche vers l'éducation primaire universelle pour tous ?⁶⁰

Diane COURY
Nelly RAKOTO-TIANA

Les défis de développement qui se posent aux pays africains et à Madagascar en particulier sont immenses et leur nature multidimensionnelle impose des actions sur divers fronts. Toutefois, parmi ces défis, celui attaché à l'universalisation de l'éducation revêt un enjeu particulier. De nombreux travaux confirment aujourd'hui le rôle positif de l'éducation dans la réduction de la mortalité infanto-juvénile et maternelle (BOROOAH, 2004 ; SSEWANYANA et YOUNGER, 2008), la prévention de la transmission du VIH/sida (DE WALQUE, 2007), le renforcement du rôle des femmes et plus généralement dans la stimulation de la croissance économique et la lutte contre la pauvreté (SCHULTZ, 2004 ; GLEWWE et JACOBY, 2004). Investir dans l'éducation, c'est *investir* dans le développement dans son ensemble.

L'éducation a le potentiel de transformer les sociétés et d'assurer une place de choix des économies dans un monde qui se veut de plus en plus global et partant de plus en plus compétitif. Pour ce faire, les États se doivent d'assurer à *tous* un accès à une éducation de qualité, en favorisant notamment l'éducation des femmes et des populations les plus pauvres et/ou marginalisées (SCHULTZ, 2004 ;

60. Nous souhaiterions remercier Margarita Focas Licht et Irène Rasolofoniaina pour leurs précieux contributions et apports, ainsi que Blandine Ledoux pour ses commentaires constructifs.

UNESCO, 2006). Comme le faisait remarquer le Rapport sur le développement dans le monde de 2006 portant sur l'équité (BANQUE MONDIALE, 2006), aucune société aujourd'hui prospère n'a pu assurer son développement en privant une part importante de sa population de l'accès aux opportunités économiques et sociales. En 2006, Madagascar lançait sa nouvelle feuille de route pour la réduction de la pauvreté, le MAP – le *Madagascar Action Plan*. Initié par le président de la République lui-même, le MAP veut être un plan ambitieux, fédérant l'ensemble des forces vives du pays pour appuyer le saut qualitatif dans le processus de développement et contribuer ainsi à la réduction de la pauvreté. Le MAP s'inscrit dans la lignée des objectifs internationaux intégrant de manière explicite les OMD. Parmi les huit piliers du MAP figure l'éducation. L'objectif est de transformer l'éducation en vue de « créer un système éducatif avec des standards de classe mondiale en quantité et en efficacité, qui stimule la créativité et aide [les] étudiants à transformer leurs rêves en réalité, et qui donne à Madagascar les ressources humaines nécessaires pour devenir une nation compétitive et un acteur ayant du succès dans l'économie mondiale » (MAP, 2006). Les orientations et décisions concernant l'enseignement doivent désormais être prises en vue de préparer au mieux les élèves à affronter la vie active. Cela passe par une transformation totale du système : du préscolaire au supérieur, en passant par l'éducation primaire et secondaire, etc. Atteindre l'universalisation de l'enseignement primaire devient dans ce nouveau contexte un enjeu de taille.

Depuis le sommet de Dakar en 2000, où Madagascar, à l'instar des autres pays de la région, a réaffirmé son engagement d'atteindre d'ici 2015 l'objectif d'éducation primaire de qualité pour tous, garçons et filles sans distinction, le pays n'a pas ménagé ses efforts. De nombreux progrès ont pu être observés, notamment dans le domaine de l'accès à l'éducation. Toutefois, l'objectif de la scolarisation primaire universelle (SPU) va au-delà du simple accès à l'école. Il implique que *tous les enfants achèvent le cycle avec un minimum de connaissance de base*.

Le pays sera-t-il à même de relever ce défi d'ici 2015 ? Afin de fournir quelques éléments de réponse à cette question, nous nous proposons de débiter notre analyse par un bref tour d'horizon des performances du système éducatif malgache au cours des cinq ou dix dernières années pour poursuivre par une analyse de l'environnement politique qui prévaut actuellement dans le pays, avant de finir par une revue des principaux défis auxquels Madagascar doit encore faire face pour atteindre la SPU.

Les données utilisées se réfèrent à celles des enquêtes permanentes auprès des ménages (EPM) de 2001 et 2005 et aux données administratives du ministère de l'Éducation nationale (MEN)⁶¹. Les enquêtes périodiques auprès des ménages

61. Le dernier recensement de Madagascar remonte à 1993 et, par conséquent, les projections démographiques sont entachées d'un certain nombre d'erreurs rendant les calculs de taux de scolarisation peu fiables. Dans ce cas, les données des enquêtes sont préférables. Toutefois, dans le cadre de l'endossement du nouveau Plan EPT de février 2008, le MEN et les partenaires techniques et financiers locaux ont convenu de réviser certains indicateurs clés sur la base des estimations de population produites par l'Institut national de la statistique et de l'EPM de 2005. Ces estimations ont été jugées de meilleure qualité que les données de population fournies par les Nations unies. Ce faisant, un certain nombre d'indicateurs de couverture de la scolarisation ont été revus à la baisse, comme les taux nets et taux bruts de scolarisation.

présentent l'avantage d'être représentatives au niveau national et de fournir des informations sur l'éducation des enfants, ainsi que sur les conditions de vie des ménages dans lesquelles ils vivent⁶².

Les performances du système éducatif malgache

Évolution et état de la scolarisation

Une scolarisation en forte progression...

De nombreux progrès ont pu être observés au cours des dernières années. L'un des plus manifestes porte sur l'augmentation du nombre d'enfants scolarisés qui est passé de 1,89 million à 3,83 millions entre 1997-1998 et 2006-2007 (fig. 27), correspondant à une croissance annuelle de 8,3 %. La suppression des frais de scolarité fin 2002 et la distribution de kits scolaires aux nouveaux entrants au primaire depuis 2004, en permettant de desserrer la contrainte financière des familles, ont favorisé l'accélération de la scolarisation des enfants en fin de période.

Le secteur privé a contribué de manière significative à l'absorption de la population scolarisable, en accueillant dans ses structures plus d'un cinquième des élèves. Il joue un rôle particulièrement important en milieu urbain, où il scolarise jusqu'à 37 % des élèves. Toutefois, le caractère peu équitable de son développement n'est pas sans soulever des questions. À Madagascar, comme en Afrique, bon nombre de familles pauvres se sont vues contraintes de scolariser leurs enfants dans des établissements privés, parfois de qualité douteuse, faute d'une offre d'écoles publiques suffisante (MINGAT, 2006 a).

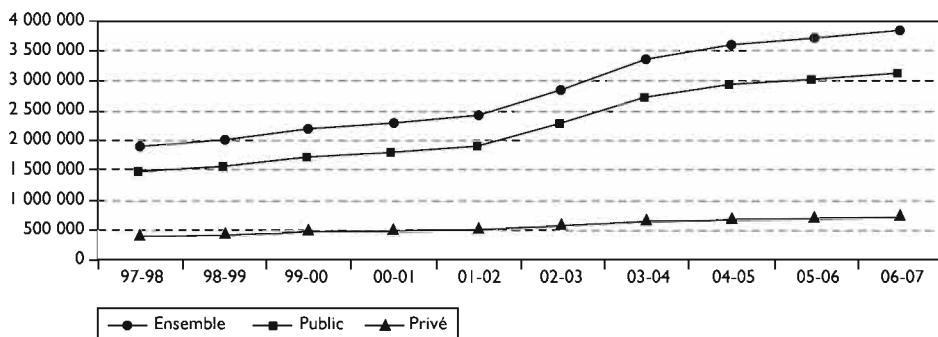


Fig. 27

Évolution du nombre d'enfants scolarisés, 1997-2006.

Sources : *Annuaire statistique de 1997 à 2006, MEN, calculs des auteurs.*

62. L'EPM de 2001 couvrait 5 080 ménages ; celle de 2005, 11 781.

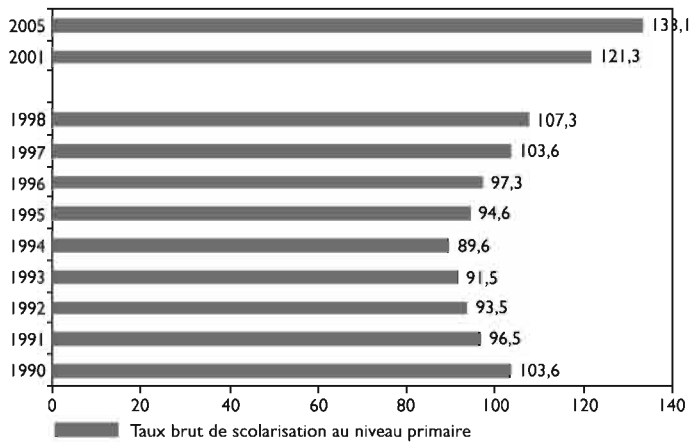


Fig. 28

Évolution des taux bruts de scolarisation de 1990 à 2005.

Sources : EPM 2001, EPM 2005, Instat et RESEN 2001 pour les taux bruts de 1990 à 1998.

Ces évolutions se sont traduites par une augmentation continue des taux de scolarisation, conduisant à une amélioration de la couverture scolaire. Entre 1997 et 2005, le taux brut de scolarisation (TBS) est passé de 103 % à 133 %⁶³ (fig. 28). Toutefois, cette période d'expansion fut précédée d'une période de contraction du système marquée par une forte diminution des TBS au début des années 1990. Les restrictions budgétaires allouées à l'éducation au cours des années 1990 semblent être à l'origine de ce déclin, mais les efforts entrepris dans le cadre de l'initiative des pays pauvres très endettés⁶⁴(IPPTE) auraient permis de redresser peu à peu la situation avant que le pays ne s'engage fermement à atteindre l'objectif du millénaire (RESEN, 2001).

Le TBS, comme mesure moyenne de la couverture scolaire, ne nous dit pas grand-chose sur l'accès et la rétention au primaire⁶⁵. On lui préfère alors d'autres mesures, comme le taux brut d'accès au primaire (TAP) et le taux d'achèvement au primaire (i.e., correspondant au taux brut d'accès en dernière année du primaire).

En 2005, le TAP s'établissait à 123 %, en augmentation par rapport à 2001, où il atteignait 110 %. Cette augmentation traduit un phénomène de multi-cohorte, lié à un phénomène de rattrapage⁶⁶, qu'on observe souvent dans les systèmes où la couverture scolaire croît rapidement. En effet, l'instauration de la gratuité tend

63. Les données réajustées du MEN diffèrent, se basant sur les données administratives et l'EPM 2005 (cf. note 61 : les dernières estimations font état d'un TBS de 122 % en 2006-2007 et de 124 % en 2007-2008). Quant au taux net de scolarisation (TNS), il a été ajusté à la baisse de plus de 90 % à 84 % en 2006-2007 et à 87 % en 2007-2008 (Rapport de suivi de l'EPT, septembre 2008).

64. Le pays a bénéficié d'une réduction de la dette dans le cadre de l'IPPTE, et il s'est engagé à utiliser les ressources dégagées de cette réduction de la dette pour améliorer les investissements dans les secteurs sociaux, dont l'éducation.

65. Par ailleurs, le TBS tend à croître avec le niveau de redoublement.

66. Et également d'entrées tardives.

Tableau 19
Évolution des taux brut de scolarisation et d'accès au primaire par genre, niveau de vie du ménage et milieu en 2001 et 2005

	Taux brut de scolarisation		Taux brut d'accès au primaire (1 ^{re} année)	
	2001	2005	2001	2005
Genre				
Filles	119,9	131,4	104,2	115,0
Garçons	122,6	134,8	116,1	132,2
Niveau de vie du ménage				
Très pauvre	90,5	121,4	94,9	123,4
Pauvre	113,8	126,9	110,4	125,0
Moyen	131,3	136,1	114,9	122,9
Riche	138,9	138,8	122,3	120,5
Très riche	150,0	151,7	122,5	126,7
Milieu				
Urbain	143,4	142,9	117,6	115,5
Rural	115,5	130,8	108,2	125,5
Madagascar	121,3	133,1	109,9	123,6

Sources : EPM 2001, EPM 2005, Instat, calculs des auteurs.

Note : le taux brut d'accès au primaire est par nature, la mesure d'accès au primaire.

Il est le ratio entre les nouveaux entrants en première année du primaire sur la population scolaire d'âge théorique à ce niveau, ici les 6 ans.

à favoriser la scolarisation d'enfants non scolarisés d'âges très divers, mais également de milieux divers. Ainsi, les améliorations observées depuis la fin des années 1990 ont eu tendance à bénéficier en particulier aux populations les plus pauvres⁶⁷, mais également aux filles⁶⁸, réduisant l'écart de scolarisation entre les sexes, pour voir ce dernier disparaître (tabl. 19). Toutefois, des disparités existent entre garçons et filles, de manière localisées, dans les représentations que se font les acteurs de l'éducation vis-à-vis de la scolarisation des garçons et des filles et dans leurs pratiques éducatives (UNICEF, 2007).

L'extension du système scolaire a également bénéficié en priorité au milieu rural et aux zones présentant de forts retards de scolarisation. Tel est le cas des ex-provinces de Toliara et de Mahajanga, où le taux brut de scolarisation a augmenté respectivement de 42 et 23 points entre 2001 et 2005. Malgré ces efforts, les régions faiblement peuplées et enclavées de ces deux ex-provinces affichent encore les taux de scolarisation les plus bas du pays, avec des taux de 60 % dans la région de Melaky et de 101 % dans l'Androy.

67. Entre 2001 et 2005, le taux brut de scolarisation des enfants des ménages pauvres a augmenté de 30 points, et à peu près de 18 points pour le taux net de scolarisation, alors que ces taux sont quasiment stables pour les enfants des ménages riches. Quant au TAP, il est plus ou moins similaire d'un groupe à l'autre.

68. MINGAT (2006 b) montre que la scolarisation des filles tend à augmenter avec la couverture scolaire.

...mais qui laisse une frange non négligeable des jeunes en dehors du système éducatif

L'accès au primaire s'est donc fortement démocratisé et généralisé, sous l'impact notamment des politiques de stimulation de la demande initiées dès 2002, mais il n'est pas encore universel. Le système éducatif laisse encore une frange non négligeable d'enfants sur la touche : en 2005, près de 18 % des enfants âgés entre 6 et 10 ans n'avaient jamais mis les pieds à l'école. Cette proportion semble néanmoins avoir connu une baisse au cours des dernières années : de 27 % chez les 17 ans, la proportion d'enfants jamais scolarisés passe à près de 9 % chez les 11 ans (fig. 29). Sur la base de ces observations, on peut estimer à 90 % l'accès de la génération actuelle d'enfants au primaire.

La non-scolarisation des 6-10 ans est en fait davantage à mettre sur le compte d'entrées différées et partant tardives des enfants à l'école : en 2005, l'âge moyen d'entrée au primaire était de 7,4 ans. Le trop jeune âge de l'enfant est à cet égard fréquemment invoqué pour expliquer la non-scolarisation des 6-10 ans (34 %), suivi des problèmes financiers (22 %) et de l'absence d'école à proximité (17 %) ⁶⁹. Chez les 11-14 ans, ce sont d'abord les problèmes financiers (28 %) et le besoin de travailler (12 %) qui sont le plus souvent évoqués. Le problème d'offre scolaire est également présent, étant cité dans un cinquième des cas ⁷⁰. Notons que le manque d'intérêt ou de pertinence des études est mentionné dans 17,5 % des cas ⁷¹.

Notons que ce problème d'entrée tardive n'est pas propre à Madagascar. Selon l'UNESCO (2006), plus d'un enfant sur cinq en Afrique subsaharienne entame

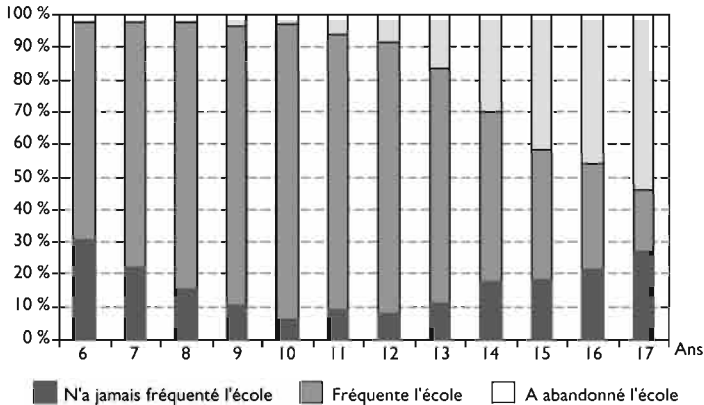


Fig. 29
 Situation vis-à-vis de la scolarisation des enfants 6-17 ans en 2005.
 Sources : EPM 2005, Instat, calculs des auteurs.

69. Nous avons cumulé ici les modalités suivantes : absence d'école à proximité, fermeture d'école, manque d'enseignants.

70. Voir note précédente.

71. Ceci regroupe les modalités suivantes : contenu des études inadapté (1,4 %), enfant ne veut pas aller à l'école (13,4 %), langue d'enseignement ne convient pas (0,3 %), études improductives (1,8 %).

ses études primaires après l'âge légal. Ce constat est d'autant plus inquiétant que l'on sait aujourd'hui que les enfants qui font une entrée tardive sont plus susceptibles d'abandonner leurs études avant la fin du primaire (UNESCO, 2006).

Un système encore marqué par une faible efficacité interne⁷²

La figure 30 nous laisse déjà entrevoir l'existence de sérieux problèmes de rétention. Les taux d'accès⁷³ diminuent au fur et à mesure que le niveau d'étude augmente. Ainsi, bien que la plupart des enfants aient aujourd'hui accès à l'école, ils ne sont qu'à peine 58 % d'une génération à parvenir en dernière année du cycle primaire en 2005. Ils n'étaient cependant que 36 % dans ce cas en 2000. En se basant sur des données administratives de 2005-2006 et 2006-2007 et une méthode pseudo-longitudinale, le taux de survie à la dernière année est cependant estimé à 41 %. En d'autres termes, à peu près 41 % des enfants qui entrent en première année en 2005-2006 peuvent prétendre terminer le cycle primaire, si les conditions de promotion actuelles demeurent inchangées⁷⁴.

Abandon et redoublement sont étroitement liés à l'achèvement scolaire : améliorer l'achèvement passe inéluctablement par la réduction des abandons et des redoublements.

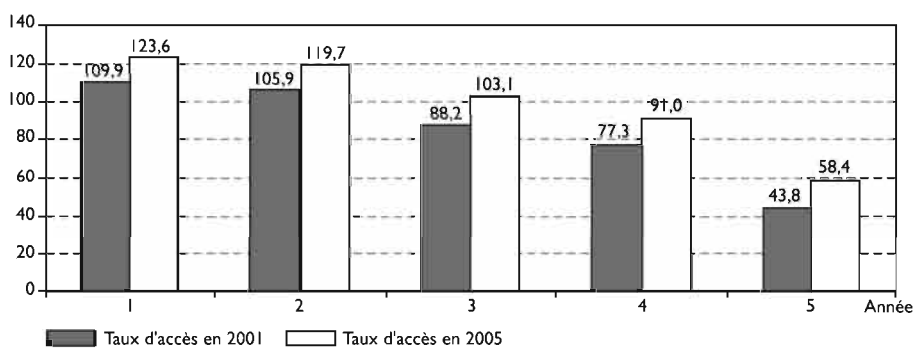


Fig. 30

Évolution du taux d'accès de la première à la dernière année du cycle primaire, 2001-2005.

Sources : EPM 2001, EPM 2005, Instat, calculs des auteurs.

72. Le terme d'efficacité interne renvoie à la question des flux des élèves vu sous l'angle notamment des redoublements et abandons ; ces éléments conduisant à un usage non optimal des ressources publiques en éducation (RESEN, 2001).

73. Le taux d'accès est le rapport entre l'effectif actuel des nouveaux entrants pour chaque classe et la population qui a l'âge théorique de la fréquenter. Le profil construit ne trace donc pas le parcours scolaire d'une cohorte d'élèves, mais l'indicateur nous fournit une photographie de l'accès actuel à chaque classe du cycle. Le taux net de scolarisation est aussi un indicateur de participation à l'école, mais il ne prend en compte que les enfants scolarisés qui ont l'âge officiel d'être scolarisé. Il exclut ainsi tous les enfants qui sont entrés tardivement dans le système, alors que l'entrée tardive est souvent fréquente dans les pays en développement.

74. La méthode pseudo-longitudinale a été employée pour avoir cette estimation. Elle consiste à évaluer une série de taux d'accès sur deux années scolaires consécutives (2005-2006 et 2006-2007). Le taux d'accès en première année est celui observé en temps $t+1$, mais par la suite, le taux en deuxième année sera obtenu en divisant les nouveaux entrants de la classe j en $t+1$ par l'effectif des nouveaux entrants en $(j-1)$ en t . Le taux de survie à la dernière année sera ensuite obtenu en multipliant les différents taux de chaque classe successive. Ce taux en fin de cycle ne reflète donc pas la situation actuelle, mais plutôt ce que l'on pourra observer dans 5 ans, si les conditions de transition entre les classes restent stables.

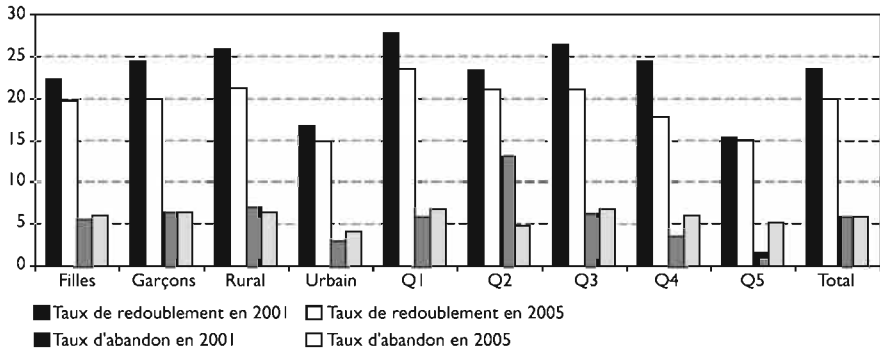


Fig. 31

Taux de redoublement et d'abandon au cycle primaire par genre, milieu et niveau de vie du ménage, en 2001 et 2005.

Sources : EPM 2001, EPM 2005, Instat, calculs des auteurs.

Q1 : rassemble les ménages qui appartiennent au premier quintile de revenu (les 20 % les plus pauvres).

Q2 : rassemble les ménages qui appartiennent au deuxième quintile de revenu, etc.

Le taux d'abandon⁷⁵ est resté quasiment inchangé au cours des dernières années, se situant aux environs de 6 %. Il concerne davantage les enfants pauvres (6,8 %) que les riches (5,2 %), autant les filles que les garçons, et est plus fréquent en milieu rural (6,5 %) qu'en milieu urbain (4,2 %) (fig. 31). On note également une tendance à l'augmentation des déperditions scolaires au fur et à mesure que les enfants avancent en âge (fig. 29). La plupart des enfants qui abandonnent en cours du cycle primaire le font ainsi sans avoir pu réellement tirer profit de leur passage à l'école, quittant celle-ci de manière précoce : en moyenne après 2,8 ans d'école. Or, il est aujourd'hui reconnu qu'un passage de 6 ans minimum est requis pour une alphabétisation durable.

L'abandon est au cœur des problématiques de l'éducation et les causes en sont multiples. Le MEN estime dans son plan EPT 2008 que 15 % des élèves malgaches ne peuvent poursuivre leur scolarité faute d'écoles à proximité⁷⁶. Les données de l'EPM 2005 le confirment : 23 % des enfants de 6 à 10 ont abandonné leurs études en raison de l'insuffisance de l'offre scolaire (tabl. 20). Le problème semble être plus marqué en milieu rural pour les élèves plus âgés, suggérant l'existence de nombreuses écoles à cycle incomplet. Les difficultés économiques des familles contribueraient également largement aux abandons, étant invoquées dans environ un tiers des cas (29 % en milieu rural et 33 % en milieu urbain). Le travail des enfants paraît aussi favoriser les déperditions scolaires, notamment chez les 11 à 14 ans (voir le chapitre V de cet ouvrage).

75. Ce taux d'abandon concerne les élèves qui ont été scolarisés l'année (t), mais qui ne le sont plus en (t+1) ou qui ont abandonné au cours de l'année scolaire (t+1). Le taux d'abandon en 2005 concerne ainsi les enfants qui ont été scolarisés en 2003-2004, mais qui ne sont plus à l'école en 2004-2005.

76. Ces élèves ont commencé leur scolarité dans une école à cycle incomplet et ils n'ont pas accès à une école primaire à cycle complet à moins de 30 minutes de leur domicile.

Tableau 20
Principales raisons d'abandon scolaire au primaire selon le groupe d'âge
et le milieu de résidence (%)

	6-10 ans		11-14 ans		15-17 ans	
	Urbain	Rural	Urbain	Rural	Urbain	Rural
Problèmes financiers	33,1	29,5	36,3	23,5	31,9	14,7
Offre scolaire insuffisante	23,5	23,3	2,5	18,5	1,0	18,9
Trop vieux pour aller à l'école	17,8	16,0	11,4	2,9	16,1	0,5
L'enfant ne veut pas aller à l'école	11,1	9,8	15,3	12,6	17,7	18,1
L'enfant doit travailler	4,0	9,0	11,4	12,4	8,9	7,6
L'enfant veut travailler	2,3	9,8	7,1	12,5	9,7	18,0
Autres	8,1	6,6	14,7	15,3	12,1	13,5
Ensemble	100	100	100	100	100	100

Sources : EPM 2005, Instat, calculs des auteurs.

Les redoublements massifs caractérisent également le système éducatif malgache, frappant encore près d'un élève sur cinq. Bien qu'en baisse depuis 2004, où il atteignait alors les 30 %, ce taux reste encore au-dessus de la moyenne de l'Afrique subsaharienne – à 15 % (UNESCO, 2008). Si aucune différence ne transparaît entre garçons et filles, ils sont en revanche plus marqués en milieu rural (21 % contre 15 % en milieu urbain), et chez les enfants issus des milieux les plus défavorisés.

Le Ministère reste mobilisé autour de la question. En 2004, il a fait introduire une politique de réduction des redoublements au primaire, son objectif étant d'abaisser le niveau de redoublement à 5 % d'ici 2015. Dans le cadre de cette politique, le primaire a été restructuré en trois sous-cycles avec passage automatique au sein d'un même sous-cycle. Théoriquement, le redoublement au sein d'un même sous-cycle ne devrait plus exister. Toutefois, on en observe encore. La perception que le redoublement a un effet positif sur les acquisitions des élèves en difficulté est encore fortement ancrée dans les esprits des maîtres, comme dans celui des parents d'élèves et influe sur les pratiques pédagogiques des enseignants. Or, de nombreuses études, dont celles du Pasec⁷⁷, conduites sur le continent africain et à Madagascar, soulignent le peu d'efficacité des redoublements sur les acquis des élèves (PASEC, 2007 ; BERNARD *et al.*, 2005). D'autres arguments vont dans le sens d'une limitation de l'usage du redoublement à l'école : (i) son coût : le redoublement est une pratique coûteuse, et pour l'État et pour les parents qui doivent supporter les coûts de scolarisation de deux années scolaires pour n'en valider qu'une ; (ii) son incidence sur l'abandon : en donnant des signaux parfois erronés à l'élève et sa famille quant aux aptitudes académiques de l'élève, le redoublement tendrait à favoriser l'abandon scolaire. Ceci est d'autant plus vrai

77. Le Pasec est le Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la Confemem. Il réalise des évaluations des acquis scolaires de l'enseignement primaire dans les pays africains ayant le français en partage. Les résultats des évaluations sont disponibles sur www.confemem.org.

que l'élève est âgé⁷⁸ ; (iii) son caractère injuste : la décision de redoubler se base essentiellement sur la notation des enseignants ; or celle-ci, on le sait, est entachée d'une grande part d'arbitraire.

Au regard de ces différentes observations, nous en venons à conclure à une certaine inefficacité du système éducatif malgache actuel. Les travaux du Resen en cours font état d'un coefficient d'efficacité interne⁷⁹ de 58,3 % en 2005. Bien qu'en nette augmentation par rapport à 2000 (où il s'établissait à 39,4 %), il reste faible, indiquant que « près de 40 % des ressources mobilisées pour ce niveau d'enseignement ne sont pas transformées en résultats » suite à des abandons précoces et des redoublements (MEN, 2008).

La question de la qualité dans un contexte d'expansion du système scolaire

La question de la qualité est au cœur des enjeux éducatifs actuels (UNESCO, 2006). Les priorités de développement économique inscrites dans le MAP se fondent sur l'existence d'une main-d'œuvre mieux éduquée et plus à même d'utiliser les technologies modernes. Dans un tel contexte, l'objectif du MEN est d'assurer que tous les enfants quittent le système primaire avec un minimum de bagage scolaire, leur permettant de devenir des acteurs productifs dans leur communauté.

La qualité de l'éducation est communément appréhendée par les acquis scolaires des enfants, mais également par les diverses ressources employées pour assurer le fonctionnement du système. Parmi celles-ci, la dotation en enseignants qualifiés est centrale. L'enseignant est souvent perçu comme la pièce maîtresse d'un enseignement de qualité, la cheville ouvrière dans l'acquisition des compétences des élèves.

La question des enseignants

Les effectifs des enseignants ont crû à un rythme supérieur à celui des élèves scolarisés, permettant une baisse du ratio élèves-maître (REM). Toutefois, la tendance est loin d'être uniforme : de 48 en 1996-1997, le REM est passé à 59 en 2002-2003, pour ensuite diminuer à 52 en 2005-2006, dans le secteur public. Ce ratio se situait à 36 en 2005-2006 dans le secteur privé (fig. 32). Malgré les efforts consentis par le pays, la situation est moins favorable à Madagascar qu'elle ne l'est dans les pays d'Afrique subsaharienne, où le ratio élèves-maître s'établissait autour de 44 en 2005 (UNESCO, 2008)⁸⁰. Le pic observé en 2002-2003 s'explique par l'afflux d'élèves suite à l'introduction de la gratuité de la scolarisation primaire, qui n'a pu être contenu par un accroissement similaire d'enseignants.

78. Le coût d'opportunité de la scolarisation tendant à croître avec l'âge.

79. Le coefficient d'efficacité est le rapport entre le nombre d'années-élèves strictement nécessaires pour conduire un élève de la première à la dernière année d'un cycle d'enseignement et le nombre d'années-élèves effectivement passées dans le cycle, en tenant compte des années de redoublements et d'abandons.

80. Toutefois, dans le cadre de la Réforme, Madagascar vise à ramener ce taux à 45 d'ici 2015 (pour les 5 premières années du primaire).

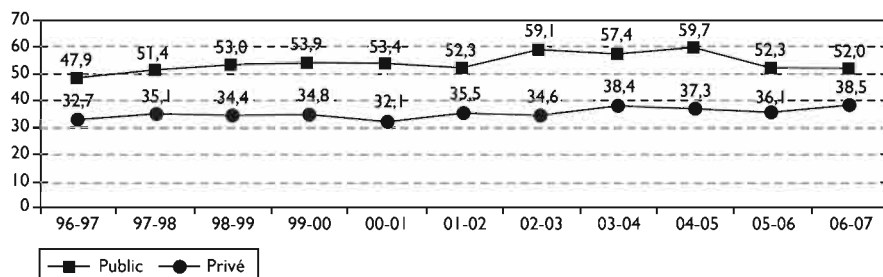


Fig. 32

Évolution du ratio élèves-maître de 1997 à 2006.

Sources : *Annuaire statistiques de 1996-1997 – 2006-2007*, MEN, calculs des auteurs.

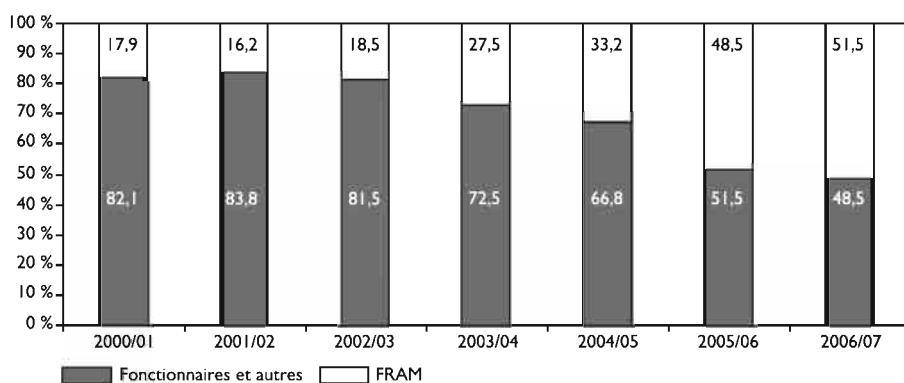


Fig. 33

Répartition des enseignants dans le secteur public au primaire selon le statut, 2000 à 2006.

Sources : *Annuaire statistiques de 2000-2001 – 2006-2007*, MEN, calculs des auteurs.

Le MEN s'est toutefois rapidement mobilisé en se lançant dans une campagne massive de recrutement d'enseignants, pour la plupart non fonctionnaires, recrutés par les associations des parents d'élèves – les enseignants FRAM. En 2006-2007, les enseignants FRAM devenaient majoritaires, représentant 51,5 % du corps enseignant dans le secteur public, alors qu'ils n'étaient que 18 % en 2000-2001 (fig. 33).

L'afflux d'enseignants non fonctionnaires n'est pas sans poser des interrogations. L'une d'elles porte sur la qualification des nouvelles recrues et son impact sur les acquisitions des élèves. Les résultats de l'étude Pasec nous apportent un éclairage intéressant sur la question. Ils montrent que le statut FRAM de l'enseignant n'a pas d'impact significatif sur les acquisitions des élèves en 2^e année⁸¹. Par ailleurs, le niveau académique initial des enseignants ne serait pas en jeu, la plupart des enseignants, FRAM inclus, ayant un niveau supérieur ou égal au BEPC

81. Il aurait toutefois un impact négatif sur les résultats des élèves en 5^e année (PASEC, 2007), qui pourrait être dû à une plus grande complexité des apprentissages à ce niveau-là.

(le niveau minimal requis). Ce résultat tiendrait en fait davantage à la motivation professionnelle des enseignants. Celle-ci serait déterminante dans le processus d'acquisition des élèves (PASEC, 2004 ; MICHAELOWA, 2002).

Ce problème de motivation a également été soulevé par les communautés et associations de parents d'élèves prenant en charge les instituteurs qui éprouvent des difficultés à attirer les candidats potentiels et à les maintenir en poste (EPT, 2008). Le salaire des enseignants FRAM, bien que largement pris en charge par le Ministère⁸², reste trop faible pour être attractif : 0,9 fois le PIB contre 4,7 fois pour un enseignant fonctionnaire⁸³. Conscient de ce problème, le Ministère travaille sur la mise en place d'un plan de carrière des enseignants non fonctionnaires avec qualification certifiante progressive et augmentation concomitante des rémunérations.

Si, dans l'ensemble, le profil académique requis par le Ministère est souvent respecté, le problème réside davantage dans le manque de formation pédagogique : seuls 48 % des enseignants des écoles publiques possèdent un diplôme pédagogique : ils sont 56 % parmi les enseignants fonctionnaires, mais à peine 6 % chez les enseignants non fonctionnaires (MEN, 2008). Toutefois, de nombreuses études tendent à pencher pour un impact limité de la formation initiale sur la qualité des enseignements, l'étude Pasec montrant même un impact négatif. Ce résultat, pour le moins contre-intuitif, soulève la question de l'efficacité de la formation prodiguée (tant par son contenu que sa longueur), plus que la remise en cause de la formation initiale en tant que telle (PASEC, 2007).

Le dispositif de formation des enseignants en place jusqu'à ce jour est en effet jugé peu performant, contraint par des capacités d'accueil et d'encadrement limitées tant au niveau central que régional. Dans le cadre de la réforme à venir, la formation initiale sera soumise à de fortes pressions suite notamment à l'extension du primaire à 7 ans, l'amélioration des compétences de l'encadrement pédagogique⁸⁴, la formation des enseignants semi-spécialisés des 6^e et 7^e années pour mettre en place la réforme du primaire dès 2007-2008 (UNICEF, 2008 a).

Le MEN a eu tendance à répondre à ce problème de formation des nouvelles recrues par la tenue de formations courtes (de 12 jours) à leur attention. Mais celles-ci n'ont pas été systématisées. Toutefois, un nouveau système de formation, rattaché au développement de la carrière, a été développé en 2008. Sa mise en œuvre est prévue dans le courant de l'année scolaire 2008-2009. Ce nouveau système cherche à prendre en considération les différents niveaux de qualification et de formation initiale des maîtres FRAM, la capacité limitée des institutions de formation et les besoins de formation définis dans le cadre de la réforme actuelle, tout en intégrant le besoin de former de manière systématique un nombre important d'enseignants en exercice (MEN, 2008).

82. 95 % des enseignants non fonctionnaires (ENF) étaient ainsi pris en charge par le MEN en 2005-2006.

83. Cela soulève également un problème d'équité.

84. Comme le notait le rapport de l'Unicef 2008, « les chefs ZAP, dont une des missions est d'assurer la détection des besoins, l'organisation de formations, l'encadrement et le suivi de proximité, sont, dans bien des cas, incapables de jouer leur rôle », ce qui est loin de faciliter les choses.

Le déploiement des enseignants

Si, dans le cadre de l'objectif de la SPU, disposer d'enseignants en nombre suffisant est un pré-requis, assurer que ces derniers sont adéquatement distribués sur le territoire, qu'ils sont là où ils doivent être, est une nécessité pour des raisons d'efficience mais également d'équité. Dans un souci d'efficience, il est en effet important de s'assurer que les systèmes éducatifs disposent de mécanismes pour mettre en place une allocation judicieuse et cohérente des maîtres entre établissements. Dans un souci d'équité, on veillera à ce que les conditions d'enseignement (incluant l'allocation des enseignants) soient réparties de manière équitable sur l'ensemble du territoire.

Le recrutement et la distribution des nouveaux enseignants ont en général profité aux zones les plus nécessiteuses, réduisant de la sorte les écarts de REM entre Circonscriptions scolaires (Cisco)⁸⁵. En effet, la gestion des enseignants FRAM s'est faite au niveau de l'école, sur la base du ratio élèves-maître existant et du nombre de salles de classe, et les nouvelles recrues ont été pour l'essentiel affectées dans les zones les moins favorables à 100 % pour les enseignants contractuels et à 85 % pour les ENF (EPT, 2008). Toutefois, des disparités persistent. Les zones rurales enclavées et celles offrant des conditions d'enseignement particulièrement difficiles restent sous-dotées en enseignants : les Cisco les plus vulnérables affichent ainsi un REM de 9 points supérieur aux Cisco les plus performantes (38 versus 47). Comme le souligne l'EPT 2008, il n'est pas rare d'observer des REM de plus de 60 dans certains établissements.

La figure 34, tirée du Plan EPT 2008, permet d'illustrer ce propos. Elle représente la répartition des élèves et des enseignants au niveau des écoles primaires en 2005-2006. Même si dans l'ensemble, on tend à observer une relation positive entre ces deux variables, soulignant une cohérence relativement bonne de l'affectation des enseignants⁸⁶, de fortes variations apparaissent : dans des écoles accueillant 500 élèves, le nombre d'enseignants peut varier de 2 à 17, et atteindre même 30.

Des marges de manœuvre existent pour améliorer l'affectation des enseignants dans les écoles primaires, par une meilleure gestion du déploiement du corps enseignant. Le recrutement à venir d'un nombre important de maîtres fournit l'occasion d'assurer un déploiement plus équitable des enseignants sur le territoire. Par ailleurs, le processus de décentralisation et de déconcentration en cours représente une voie additionnelle pour gérer les problèmes de recrutement au niveau local. En effet, le recrutement local autorise à penser que les enseignants seront moins tentés de changer de localisation et plus enclins à rester dans leur communauté, favorisant de la sorte la stabilité du corps enseignant au niveau des écoles.

85. Il existe aujourd'hui 116 Circonscriptions scolaires (Cisco) qui sont subdivisées en 1 600 Zones administratives et pédagogiques (ZAP) au niveau communal. Les Cisco sont sous la direction des Directions régionales de l'Éducation nationale (DREN), au nombre de 22, qui assurent la mise en œuvre de la politique de l'État en matière d'éducation et de formation, suivant les objectifs pédagogiques déterminés par le Ministère et en fonction des spécificités de chaque région (EPT, 2008).

86. Le coefficient de détermination se situe à 81 %, signifiant que 19 % de l'allocation des enseignants est dictée par des facteurs autres que le nombre d'élèves dans l'école.

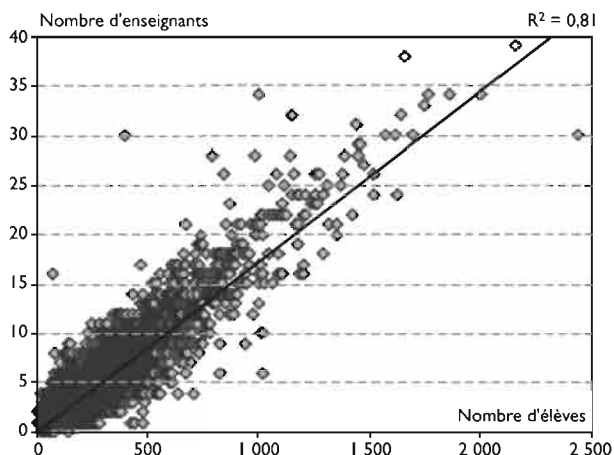


Fig. 34
Répartition des élèves et des enseignants par école primaire (2005-2006).
Source : MEN, 2008.

Les acquis des élèves

Dans de nombreux pays de l'Afrique subsaharienne, l'amélioration de l'accès à l'école a eu tendance à se faire au détriment de la qualité des enseignements, appréhendée par le niveau d'acquisition des élèves. Madagascar n'échappe malheureusement pas à cette règle, même si, comme nous le verrons plus loin, il conviendra de nuancer ce propos.

Les enquêtes Pasec réalisées en 1997-1998 et 2004-2005 offrent des informations précieuses sur les acquis des élèves en 2^e et 5^e années du primaire dans le domaine des mathématiques, du français et du malgache. Les résultats des différents tests administrés aux élèves sont consignés dans le tableau 21. En vue de pouvoir comparer les deux années, des ajustements dans les scores ont dû être effectués⁸⁷.

Tableau 21
Résultats aux pré-tests en 2^e et 5^e années du primaire

Disciplines	Tests réalisés			
	Pré-test en 2 ^e année (CP2)		Pré-test en 5 ^e année (CM2)	
	1997-1998	2004-2005	1997-1998	2004-2005
Français	40/100	34/100	43/100	34/100
Mathématiques	67/100	62/100	65/100	61/100
Malgache		65/100		49/100

Note : ajustement des scores en mathématiques et français pour assurer leur comparabilité entre les deux années d'enquête.

Source : PASEC, 2007.

87. Certains items présents dans le test administré aux élèves en 2004-2005 étaient absents du test administré au cours de l'année 1997-1998. Ces items ont donc été enlevés du calcul du score afin de donner une même base de comparaison aux deux évaluations.

Une baisse des scores entre 1997-1998 et 2004-2005 est à constater. Cette tendance s'applique autant aux élèves de 2^e année qu'à ceux de 5^e année, en mathématiques comme en français. La baisse en français étant toutefois plus marquée (- 6 points et - 9 points en 2^e et 5^e années respectivement) que celle en mathématiques (- 5 et - 4 respectivement). On notera également un niveau d'acquis particulièrement faible en français.

La baisse des acquis en 2004-2005 pourrait s'expliquer en partie par l'afflux d'un nombre croissant d'enfants issus de milieux pauvres, de niveau scolaire généralement faible, suite à la mise en place des politiques de stimulation de la demande par le Ministère. Comme le pose le Pasec, ce constat, sans pour autant remettre en cause la qualité des enseignements dispensés, nous interpelle sur la question de l'adéquation entre l'offre scolaire et le profil des nouveaux scolarisés : « La baisse des résultats des élèves dans le contexte d'un système éducatif plus égalitaire, en termes de droit à l'éducation, pose la question de l'efficacité du dispositif mis en place pour remplir sa nouvelle mission pour les populations vulnérables » (PASEC, 2007).

Cette baisse des acquis scolaires n'est pas propre à Madagascar. La plupart des pays du continent pour lesquels de tels résultats sont disponibles affichent une tendance similaire à la baisse (Pasec, SACMEQ⁸⁸). Par ailleurs, Madagascar, à l'encontre de ses pairs africains, affiche des résultats particulièrement élevés en mathématiques. Ceci n'est pas le cas en français, où les résultats aux tests sont parmi les plus faibles du continent.

Le français tient une place complexe dans l'enseignement à Madagascar. Il est vraisemblable que les changements de politiques linguistiques opérés au cours des trente-cinq dernières années, associés à des manques importants de préparation lors de leur introduction, ont conduit aux faibles résultats dans les niveaux d'apprentissages des élèves du primaire. Le français était la langue d'enseignement jusqu'en 1972-1973, année qui vit l'introduction de la malgachisation. Cette politique changea de manière brutale la langue d'enseignement au profit du malgache, sans que de réelles mesures d'accompagnement (distribution de manuels et guides pédagogiques, formation des enseignants) aient été introduites. Cela s'est traduit au cours du temps par une dégradation continue des acquis des élèves et des futurs maîtres en français, sans qu'il y ait eu pour autant d'améliorations notoires en langue malgache. Au début des années 1990, le français a été réintroduit comme langue d'enseignement à partir de la troisième année du primaire, sans que cela soit suivi de préparation et formation suffisantes. Par ailleurs, les aptitudes en français des enseignants étant fort limitées, la politique n'a pas été appliquée de manière systématique⁸⁹. L'obstacle majeur de cette politique, qui s'est poursuivie jusqu'en 2007, a été le faible niveau des enseignants en français : des tests réalisés par le MEN en 2006 montrent que

88. South African Consortium for Monitoring Education Quality.

89. Dans la plupart des cas, les enseignants se débrouillaient comme ils le pouvaient, parlant en général en malgache dans les cours et dictant les exercices et leçons en français que les élèves apprenaient par cœur (RABENORO, 2006, cité par UNICEF, 2008 a).

seuls 1 % des maîtres sont capables d'enseigner le français⁹⁰. Un autre obstacle majeur provient du fait que les élèves, en particulier dans les zones rurales, sont rarement exposés à des situations requérant l'usage du français. Or, le français reste pour beaucoup de parents un outil de promotion sociale, qui permettrait à leurs enfants d'accéder aux meilleurs emplois formels⁹¹. L'évaluation des compétences en malgache montre également des problèmes d'acquisition des élèves dans ce domaine. Cela est d'autant plus inquiétant, lorsque l'on sait l'importance de la maîtrise de la langue maternelle dans l'acquisition des apprentissages de base et des autres langues.

Le Ministère, prenant la mesure des enjeux, vient de revoir l'usage des langues au primaire. Le malgache vient d'être réintroduit lors de la dernière rentrée de 2007-2008 comme *langue* d'enseignement de la 1^{re} à la 5^e année du primaire. Le français devient, quant à lui, une *matière* d'enseignement dès la 1^{re} année et *langue* d'enseignement à partir de la 6^e année pour les matières scientifiques. L'introduction de cette nouvelle politique linguistique a été pour la première fois assortie du développement de matériels pédagogiques appropriés ainsi que de formations auprès des enseignants. Une réflexion est actuellement en cours au niveau du Ministère sur la manière dont les capacités en malgache pourraient être renforcées et l'enseignement du français comme seconde langue amélioré.

Dans l'optique d'améliorer les acquisitions générales des élèves, le Ministère a introduit en 2003-2004 l'approche par les compétences⁹² (APC), pour graduellement la mettre à l'échelle, jusqu'à sa généralisation à l'ensemble des cinq années du primaire en 2007-2008. L'approche semble avoir un impact positif sur l'amélioration de la qualité. Durant les phases de pilotage et de généralisation de l'approche, des évaluations annuelles ont été conduites auprès des élèves bénéficiant de l'APC et d'un groupe témoin. Les résultats convergent pour montrer que les élèves bénéficiant de l'APC tendent à avoir des résultats aux tests meilleurs que les élèves n'en bénéficiant pas. Ces évaluations ont également montré que les élèves les plus faibles tendaient à améliorer davantage leurs résultats que les autres, suggérant que l'approche contribuerait à un apprentissage plus équitable. Toutefois, il est important de noter que des variations dans la formation et le suivi pédagogique des maîtres ont conduit à des degrés variables de compréhension et d'utilisation de l'approche, menant à des impacts différenciés sur les acquis scolaires (UNICEF, 2008 b).

90. Cette proportion s'établit toutefois à 18,6 % selon la définition employée pour évaluer la capacité des maîtres à enseigner le français (RABENORO, 2006). Cette capacité reste néanmoins insuffisante dans un contexte d'utilisation du français comme langue d'enseignement.

91. À cet égard, on a vu se développer des établissements privés dispensant un enseignement en français.

92. L'approche par les compétences (APC) : i) met l'accent sur ce que l'élève doit maîtriser à la fin de chaque année scolaire, et en fin de scolarité obligatoire, plutôt que sur ce que l'enseignant(e) doit enseigner ; ii) veut donner du sens aux apprentissages, en apprenant à l'élève à situer continuellement les apprentissages par rapport à des situations qui ont du sens pour lui, et à utiliser ses acquis dans ces situations ; iii) vise à certifier les acquis de l'élève en termes de résolution de situations concrètes, et non plus en termes d'une somme de savoirs et de savoir-faire que l'élève s'empresse souvent d'oublier, et dont il ne sait pas comment les utiliser dans la vie active. En cela, l'APC est une réponse aux problèmes d'analphabétisme fonctionnel (les élèves qui sont allés à l'école plusieurs années, et qui sont incapables d'utiliser leurs acquis dans la vie de tous les jours). (Tiré et adapté de « Les curricula en termes de compétences dans l'enseignement malgache », 4 juillet 2003).

Si les résultats aux tests des élèves malgaches restent globalement faibles, il n'en demeure pas moins que le système éducatif a réussi à amener un plus grand nombre d'élèves à un niveau minimal d'acquisition, notamment pour les élèves issus des couches sociales défavorisées. En effet, si l'on tient compte comme indicateur de qualité, non plus du score moyen aux tests Pasec, lequel peut être tiré vers le bas par quelques scores très faibles, mais de la proportion d'élèves ayant plus de 40 % de bonnes réponses aux tests, celle-ci a augmenté entre 1997-1998 et 2004-2005, passant de 56 % à 58 % (PASEC, 2007). Le Ministère devra toutefois rester vigilant, en veillant à ce que la qualité des enseignements ne soit pas occultée par les questions de quantité, notamment dans le cadre de l'allongement de la scolarité primaire de 5 à 7 ans. La faiblesse des acquis scolaires des élèves est la résultante d'une série de facteurs ayant trait à l'élève et à sa famille, mais également aux caractéristiques de l'enseignant, à l'organisation de la classe et à la gestion de l'école (PASEC, 2007). S'il est difficile aujourd'hui de déterminer l'influence respective de ces différents éléments sur le processus d'apprentissage de l'élève, un facteur-clé reste la pertinence et la justesse du programme scolaire. Madagascar n'avait pas procédé à une révision globale de ses curricula depuis l'Indépendance. La vision du MAP de transformer l'éducation a conduit le MEN à initier une réforme globale des curricula. Cette réforme impliquera une définition de profils de sortie en termes de compétences et d'aptitudes adéquates et pertinentes pour différents âges, et une continuité et une cohérence entre les différents niveaux primaire et secondaire. Les curricula pour les première et sixième années ont été développés en 2008 ; une révision graduelle des autres niveaux est en cours.

Un autre facteur majeur influant sur les acquis scolaires est le temps d'apprentissage des élèves. En théorie, la durée moyenne des cours au primaire est de 27 h 30 par semaine, correspondant à un volume annuel de cours de 891 heures. Rares sont toutefois les enseignants à même de conduire un tel nombre d'heures : une étude menée dans cinq Cisco de la Direction provinciale de l'éducation de base d'Antananarivo en 2004 évaluait le nombre d'heures de cours entre 550 et 734 heures (EPT, 2008). Pour de multiples raisons, le temps effectif d'enseignement est généralement réduit par rapport au temps théorique. Parmi les raisons les plus importantes, le Pasec relevait : (i) la rentrée tardive, du fait des affectations tardives des enseignants ou d'un contrôle très lâche des prises effectives de fonction ; (ii) la suspension de l'année scolaire avant la fin officielle du fait des examens ; (iii) l'absentéisme justifié ou non des enseignants⁹³ ou le temps mis par certains enseignants pour aller toucher leur salaire (cf. *infra*) ; (iv) les grèves scolaires ; (v) la non-compatibilité du calendrier scolaire ou des horaires quotidiens d'ouverture des écoles avec les contraintes des familles des élèves, de façon à maximiser le temps effectif de présence des élèves (PASEC, 2007). À cela, on peut ajouter, la pratique étendue des classes à doubles flux et multigrades, ou encore le manque de contrôle par le directeur d'école et/ou les parents d'élèves des pratiques de l'enseignant.

93. Les formations des enseignants liées à divers projets, comme les cérémonies officielles, peuvent également monopoliser le temps de l'enseignant. La pratique d'une activité économique secondaire tend également à lamener le temps de l'enseignant en classe.

Le problème d'assiduité des enseignants est palpable : une étude récente sur la question (WORLD BANK/UNICEF, 2007) situait le taux d'absentéisme des enseignants entre 10 % et 19 % selon la définition employée et la période d'enquête⁹⁴. Fait intéressant, l'absentéisme concernait davantage les enseignants fonctionnaires que les enseignants contractuels ou FRAM. La crainte de perdre leur emploi et le contrôle plus étroit par les parents et communautés pourraient peut-être contraindre les enseignants FRAM et contractuels à plus de rigueur dans l'exercice de leur métier. Des travaux similaires, menés dans d'autres pays, ont en effet montré qu'un contrôle plus marqué des parents d'élèves et de la communauté conduisait à réduire l'absentéisme.

Dans 13 % des cas, la perception des salaires était invoquée pour expliquer l'absence de l'enseignant. En général, le temps perdu pour percevoir le salaire varie entre 1,4 jour/mois en saison sèche à 1,8 par mois en saison des pluies, avec de grandes variations d'une région à l'autre : dans les ex-provinces de Mahajanga et de Toliara, les jours d'absence atteignent une moyenne de 4,2 et 3 jours par mois en saison des pluies ; en saison sèche, on tourne autour de 2,8 et 2,4 respectivement (tabl. 22). La difficulté des moyens de communication, l'enclavement de nombreuses zones, les problèmes de sécurité rendent la perception du salaire difficile et représentent un enjeu de taille.

Les maladies (23 %) et les absences non autorisées (25 %) sont le plus souvent invoquées pour expliquer l'absence de l'enseignant. Ce dernier point met en lumière les problèmes de gestion et de suivi des enseignants au niveau de l'école et de la communauté. Le processus de déconcentration, en donnant un rôle accru aux autorités déconcentrées et à la population, peut favoriser la mise en place de mécanismes locaux et communautaires de contrôle et de suivi des pratiques des enseignants.

Diverses mesures sont déjà à l'œuvre pour réduire l'absentéisme, tant des enseignants que des élèves (UNICEF, 2008 a). En vue de réduire le temps de perception des salaires des enseignants FRAM, le MEN a mis en place un nouveau

Tableau 22
Absence des enseignants suite à la perception des salaires (nombre de jours par mois)

	Saison sèche		Saison des pluies	
	Moyenne	Médiane	Moyenne	Médiane
Madagascar	1,4	1,0	1,8	1,0
Antananarivo	1,0	1,0	1,1	1,0
Fianarantsoa	1,8	1,5	2,4	2,0
Toamasina	0,5	0,0	0,6	0,0
Mahajanga	2,8	1,5	4,2	2,5
Toliara	2,4	2,0	3,0	2,0
Antsiranana	1,1	1,0	1,7	1,0

Sources : WORLD BANK/UNICEF, 2007.

94. L'enquête s'est déroulée en deux phases : pendant la saison sèche en novembre 2006 et pendant la saison des pluies en mai 2007.

dispositif qui fait appel aux chèques postaux et permet ainsi de réduire le temps de collecte des salaires. En effet, pour de nombreux maîtres, le bureau de poste est plus proche et accessible que les banques, dont la couverture est encore limitée. Dans le cadre de l'Agemad⁹⁵, le MEN a expérimenté une supervision des élèves et des enseignants plus rapprochée dans 15 Cisco. Le programme doit être étendu à l'ensemble des 111 Cisco d'ici 2010. Également, dans le but de favoriser la présence des élèves à l'école, le MEN a développé des cantines scolaires dans les zones souffrant d'insécurité alimentaire et se dit prêt à expérimenter l'adaptation du calendrier scolaire aux réalités régionales. Le développement des Contrats programmes réussite scolaire (CPRS)⁹⁶ peut également être un outil particulièrement pertinent dans la gestion et le contrôle de l'enseignant et des élèves.

Un environnement politique favorable

Depuis 2006, Madagascar s'est doté d'un nouveau Plan quinquennal de réduction de la pauvreté (2007-2011) connu sous le nom du MAP – *Madagascar Action Plan*. Initié par le président de la République, le MAP a pour objectif de fédérer l'ensemble des forces vives du pays en vue d'assurer un saut qualitatif dans le développement économique et social du pays. Aligné sur les OMD, le MAP offre une vision claire des priorités de développement du pays pour les années à venir. Dans le domaine de l'éducation, le MAP défend une vision globale et intégrée de l'éducation, du préscolaire au supérieur, en passant par l'alphabétisation des jeunes et des adultes. C'est donc l'ensemble de la question éducative qui est abordée.

Des réformes pour un secteur éducatif davantage intégré

Toutefois, l'engagement du pays envers l'éducation est bien antérieur au MAP. Dès 2002, une série de réformes ont été initiées sous la houlette de la nouvelle équipe ministérielle en place⁹⁷ (tabl. 23). Les réformes ont porté sur l'abolition des frais de scolarité et la distribution de kits scolaires aux nouveaux entrants au

95. L'Agemad est la variante malgache de l'Agepa, l'initiative régionale en Afrique. Ce programme vise à améliorer la gouvernance du secteur en instaurant des mécanismes de suivi et de contrôle des tâches que sont tenus de réaliser les différents acteurs (publics, parents, etc.) impliqués dans le fonctionnement du secteur éducatif.

96. « Le Contrat programme de réussite scolaire (CPRS) », initié en 1998 avec l'appui de l'Unicef, est particulièrement intéressant. Il met en jeu différents acteurs de la communauté scolaire : les élèves, les parents, les enseignants, les autorités scolaires et la communauté. Le processus inclut un diagnostic participatif de la situation de l'établissement scolaire, une discussion des actions à entreprendre, la détermination des responsabilités de chaque entité, qui servent de base à la rédaction d'un contrat. En fin d'année, le contrat est évalué et actualisé ou réorienté. Le CPRS est à la fois un outil de mobilisation des différents acteurs de l'éducation, mais également de programmation ; il peut également être utilisé pour élaborer des requêtes de financement. Cette intervention doit encore être évaluée en vue de mieux appréhender son impact » (UNICEF, 2008 a).

97. 2002 marque l'arrivée de Marc Ravalomanana à la présidence de la République et la formation d'un nouveau gouvernement, particulièrement engagé sur les questions d'éducation.

Tableau 23
Quelques réformes entreprises dans le système éducatif malgache depuis 1975

Période	Réformes
1975 à 1996	Adoption d'une nouvelle loi d'orientation : malgachisation de l'enseignement, l'éducation qui était sur 6 ans passe à 5 ans.
À partir de 1996	Universalisation de l'éducation primaire : le français devient la langue d'enseignement à partir de la troisième année du primaire.
À partir de 2002	Gratuité de l'enseignement, distribution des kits scolaires pour les nouveaux entrants en CPI, introduction de l'approche par les compétences (avec généralisation aux 5 premiers niveaux du primaire achevée en 2007-2008), restructuration des cinq années du primaire en 3 cours/cycle avec continuation d'apprentissage à l'intérieur de chaque cours (1 ^{re} et 2 ^e années, 3 ^e année, 4 ^e et 5 ^e années), adoption d'un Plan éducation pour tous et éligibilité à l'Initiative <i>Fast Track</i> en 2004.
À partir de 2008	Extension du cycle primaire de 5 à 7 ans, nouvelle politique linguistique, nouveau Plan éducation pour tous couvrant le primaire et collège (10 ans d'éducation de base), révision du curriculum avec développement de nouveaux outils d'apprentissage, stratégie de formation des enseignants et voie de carrière, stratégie de construction, actions pour alléger les charges parentales, renforcement de la communication interne et externe sur l'éducation.

Sources : Adaptation du Pasec 2008 ; Plan EPT, 2008.

primaire, l'introduction de l'approche par les compétences, et la restructuration du cycle primaire en trois sous-cycles avec continuation de l'apprentissage au sein d'un même sous-cycle et abolition du redoublement. Le Ministère s'est attelé également à la préparation d'une stratégie éducative globale (Plan EPT 2005) dans le cadre de la soumission d'une requête de financement à l'Initiative de mise en œuvre accélérée de l'éducation pour tous (IMOA EPT)⁹⁸ en vue d'accélérer les progrès dans ce domaine. Des nouvelles réformes ont alors été lancées afin d'améliorer l'accès et la qualité de l'enseignement primaire ; elles portent sur le recrutement et la formation des enseignants, le développement de nouveaux curricula et l'introduction de nouveaux matériels pédagogiques.

Depuis, le leadership du ministère de l'Éducation n'a cessé de s'affirmer sur la scène politique nationale, le Ministère montrant des capacités croissantes dans la définition de ses orientations stratégiques, l'évaluation de ses propres capacités institutionnelles et la mobilisation et gestion des ressources financières (UNICEF, 2008 a). La préparation du dernier Plan EPT est à cet égard illustrative : il a été entièrement piloté par le Ministère lui-même, mais largement discuté avec les acteurs de l'éducation, notamment les partenaires techniques et financiers. L'évolution concomitante de la coopération sectorielle vers l'approche programme, avec ses outils connexes d'alignement et d'harmonisation, a été décisive dans le renforcement du rôle du Ministère. Le secteur de l'éduca-

98. Les fonds catalytiques de l'Initiative de mise en œuvre accélérée de l'éducation pour tous, connue encore sous le nom de *Fast Track Initiative*, viennent en complément des fonds apportés par le gouvernement et ceux des bailleurs. Ils sont exclusivement à l'usage du financement du Plan national de développement du secteur éducatif et, en favorisant une approche programme, évitent la fragmentation des appuis au secteur. Ceci contribue fortement au renforcement des capacités et du leadership du Ministère, qui est le principal gestionnaire des fonds.

tion fait aujourd'hui figure de modèle avec une appropriation du gouvernement et un alignement des partenaires jugés les plus avancés, et une collaboration entre le MEN et ses partenaires des plus franches et constructives. Le dialogue continu et ouvert entre le Ministère et ses partenaires est largement perçu comme contribuant à l'avancée des objectifs de l'EPT dans le pays (MADAGASCAR, 2008). Par ailleurs, l'institutionnalisation de revues sectorielles conjointes tous les six mois permet aux différents acteurs (gouvernement, partenaires techniques et financiers, société civile) de suivre les progrès du secteur et d'élargir la base du dialogue vers les ONG et les entités déconcentrées du Ministère, même si force est de constater que le niveau de participation de la société civile au développement de la politique nationale d'éducation est encore à renforcer.

Le nouveau Plan EPT (2008) est en ligne avec les objectifs du MAP et avec ceux des objectifs du millénaire. Parmi les principales réformes, l'allongement du primaire de 5 à 7 ans et la fourniture d'une éducation de base de dix ans figurent parmi les grands chantiers. La mise en place des réformes est prévue de manière progressive. Ainsi, l'expansion du primaire se fera-t-elle sur une période de sept ans, avec une expérimentation des nouveaux curricula et des manuels avant leur généralisation progressive. Si, comme souligné par le MEN, un certain nombre de stratégies portant sur la question des manuels scolaires, de la formation des enseignants, du rôle du secteur privé, doivent encore être davantage explicitées, il n'en reste pas moins que la stratégie de formation des enseignants liée à une voie de carrière a avancé significativement et que des modules de formation ont été développés pour une formation en réseaux d'enseignants⁹⁹.

Un autre aspect central du nouveau plan EPT est l'orientation vers une plus forte intégration du secteur ; l'approche sectorielle est ainsi abordée dans le nouveau Plan EPT, même si elle ne s'attache qu'au post-primaire (i.e. 10 ans d'éducation de base). Le MEN s'est en effet attelé à la préparation d'une nouvelle stratégie d'expansion du collège – ramené de 4 à 3 ans – qui, comme pour le primaire, implique un développement des infrastructures, des curricula et des manuels scolaires, et le recrutement et la formation d'enseignants. Les autres secteurs ne sont pas en reste, des stratégies pour la petite enfance, l'alphabétisation, mais également le lycée, la formation technique et professionnelle et le supérieur sont en cours de développement, même si elles ne sont pas encore incluses dans le Plan EPT.

Comme souligné dans l'EPT 2008, les réformes entreprises aux niveaux du primaire et du collège veulent s'inscrire et répondre aux nouveaux enjeux économiques et sociaux du pays : « Le nouveau système d'éducation primaire (...) doit permettre aux enfants d'avoir les habilités pour lire et calculer mais aussi les connaissances et les compétences qui leur seront nécessaires pour poursuivre leurs études, devenir des élèves proactifs qui aiment apprendre avec un esprit critique, et des citoyens ouverts et équilibrés pour leur société. Quant à

99. On notera également qu'une étude sur le partenariat public-privé a été menée en 2008 et une autre étude sur les manuels scolaires est en cours de finalisation.

l'éducation fondamentale du 2^e cycle (collège), il aura pour objectif de former des jeunes ayant les compétences nécessaires soit pour aborder le monde du travail, soit pour poursuivre des études au niveau supérieur. »

Cette intégration sectorielle a été facilitée par des changements institutionnels profonds (UNICEF, 2008 a). En 2001, l'éducation était gérée par quatre ministères : celui de l'enseignement secondaire et de l'éducation de base ; celui de l'enseignement technique et de la formation professionnelle ; celui de l'enseignement supérieur ; et celui de la recherche scientifique. La formation d'un seul ministère – le ministère de l'Éducation nationale et de la Recherche scientifique, MENRS – en 2004, issu de la fusion de ces quatre Ministères, a été un premier pas décisif vers plus d'intégration et de cohérence sectorielles. En 2007, la prise en charge par le MENRS des volets petite enfance et alphabétisme apportait une nouvelle marque de volonté vers une intégration globale du secteur. Le ministère de l'Éducation nationale (MEN, nouvelle dénomination depuis 2008) tient aujourd'hui les rênes de la planification et de la gestion de l'ensemble du secteur éducatif. Notons que depuis 2005, ces réformes s'inscrivent dans le cadre du processus de décentralisation et déconcentration des services de l'État initié par le gouvernement.

Le financement de la réforme éducative

Le niveau de ressources mis à la disposition du gouvernement pour le fonctionnement du système éducatif est une marque des efforts que celui-ci déploie pour le développement du secteur. Deux niveaux d'arbitrage doivent être appréhendés : les arbitrages intersectoriels, qui s'intéressent à la répartition des deniers publics entre les différents secteurs d'activité du pays ; et les arbitrages intra-sectoriels, qui se penchent quant à eux sur l'allocation des ressources financières entre les différents niveaux éducatifs (BRUNS *et al.*, 2003 ; MINGAT, 2006 b).

Une allocation des ressources publiques favorable au secteur éducatif

La part des ressources publiques allouée au secteur éducatif est conditionnée par une série de variables (MINGAT, 2006 a ; BRUNS *et al.*, 2003 ; PASEC, 2007) :

- le niveau de richesse du pays appréhendé par son PIB ;
- la capacité du gouvernement à prélever des impôts sur son activité économique, renseignée par le taux de pression fiscale ;
- la capacité du gouvernement à lever des ressources extérieures ;
- la priorité accordée au secteur de l'éducation dans les arbitrages budgétaires sectoriels (niveau absolu, en % du budget, en % du PIB).

On observe une amélioration continue du PIB au cours des cinq dernières années (tabl. 24). Toutefois, la capacité de l'État à prélever des ressources reste encore faible et marquée par un taux peu élevé de pression fiscale se situant sous la barre des 12 % du PIB en 2007 (parmi l'un des plus bas d'Afrique). Ce résultat, outre le fait d'illustrer les faibles capacités du gouvernement dans la collecte des impôts et taxes, met en exergue l'étroitesse de la base fiscale du

Tableau 24
 PIB, budget de l'État et budget du secteur éducatif
 (Réalizations 2003-2007 et budget 2008)

(en milliards Ar)	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
PIB courant	6 779	8 156	10 095	11 781	13 834	15 813
PIB constant (2006)	10 124	10 694	11 178	11 781		
Pression fiscale (en % du PIB)	10,3 %	12,0 %	10,9 %	11,4 %	11,7 %	
Aide extérieure (en % des ressources intérieures)	19,1 %	32,4 %	12,8 %	14,5 %		
Budget de l'État	1 296	2 045	2 129	2 521	2 570	3 246
Dépenses courantes	765	1 027	1 107	1 312	1 520	1 642
Dépenses d'investissement	531	1 018	1 022	1 209	1 050	1 604
Budget de l'Éducation	206	266	388	388	465	570
Dépenses courantes	156	197	265	279	341	400
Dépenses d'investissement	49	69	123	109	124	170
Éducation/Budget État (%)	15,9 %	13,0 %	18,2 %	15,4 %	18,1 %	17,6 %
Dépenses courantes (%)	20,5 %	19,2 %	23,9 %	21,2 %	22,4 %	24,4 %
Investissements (%)	9,3 %	6,8 %	12,1 %	9,0 %	11,8 %	10,6 %
Budget Éducation/PIB (%)	3,0 %	3,3 %	3,9 %	3,3 %	3,4 %	3,6 %

*Projection.

Sources : Rapport de suivi de l'EPT, septembre 2008, et RESEN, 2008. MFB, FMI
 (République de Madagascar : quatrième revue de l'accord triennal au titre de la facilité
 pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance, juin 2008) et MEN.

pays, marqué par un marché formel peu développé et partant une assiette fiscale étroite. L'économie malgache pour l'essentiel agricole et informelle n'est en effet pas propice à la taxation. Comme noté dans la dernière étude de l'ODEROI (2008), « le faible niveau de pression fiscale représente une forte contrainte pour les pays pauvres, et explique le niveau relativement bas des ressources publiques mobilisées à Madagascar ».

La mobilisation des ressources extérieures, bien que variable sur la période, a permis en partie de pallier ce problème. Le pays a pu bénéficier d'une aide importante dans le cadre de l'initiative de mise en œuvre accélérée (IMOA/FTI), destinée au développement du secteur éducatif. Une deuxième allocation de 85,1 millions de dollars pour 2009-2011 a été adoptée au niveau du Comité du fonds catalytique en avril 2008. Ceci a permis au pays de lancer sa réforme dès septembre 2008 avec un certain niveau de prévisibilité.

Au cours des années, le gouvernement a accru ses efforts pour le système éducatif, comme le souligne la part croissante du budget de l'État alloué, à l'éducation. Celle-ci est passée de 15,9 % à 18,1 % entre 2003 et 2007, avec une prévision légèrement à la baisse pour 2008 (17,6 %). Ces dépenses publiques d'éducation représentent respectivement 3 % et 3,4 % du PIB. Il n'en reste pas moins que les efforts entrepris par le pays restent en deçà de la moyenne africaine, qui s'établissait à 5 % du PIB en 2005 (UNESCO, 2008). Le faible niveau général des ressources publiques explique toutefois cette situation.

L'enseignement primaire se taille la part du lion des ressources publiques allouées au secteur

L'analyse des allocations budgétaires au sein du secteur de l'éducation nous renseigne sur les objectifs visés par le gouvernement. Les résultats consignés dans le tableau 25 sont sans équivoque et font état d'un réel souci du gouvernement de prioriser l'enseignement primaire en vue de l'atteinte des objectifs d'EPU : avec 59 % des ressources, le secteur primaire se taille la part du lion des financements du secteur de l'éducation. Cette part est par ailleurs en constante augmentation depuis 2002, où elle se situait à 42 %. Cet effort est par ailleurs bien au-dessus de ce qui est observé dans la région Afrique – 50 % en 2005 (UNESCO, 2008). Cette évolution a été appuyée par les partenaires techniques et financiers (PTF) dont les financements ont, pour la grande majorité, été orientés vers le secteur primaire au détriment des secteurs secondaire et tertiaire. Ces derniers ont vu leur part de financement baisser pour atteindre respectivement 5,5 % et 13 % en 2006. Quant à l'enseignement technique et professionnel, il n'absorbait que 2 % des ressources cette même année. Toutefois, comme noté dans la dernière étude de l'ODEROI (2008), « au fur et à mesure qu'une plus grande proportion de cette classe d'âge achèvera le primaire, des pressions croissantes se feront sentir sur le secondaire, ce qui provoquera un certain rééquilibrage des arbitrages intra-sectoriels au bénéfice de ce dernier ». Dans ce sens, la Banque mondiale prévoit un appui de 40 millions de dollars pour l'éducation post-fondamentale dans le cadre du développement de la nouvelle stratégie sur l'éducation post-fondamentale (c'est-à-dire, après l'éducation fondamentale de 10 ans).

Tableau 25
Répartition des dépenses entre les secteurs de l'éducation, 2002 à 2006 (en %)

Dépenses	2002	2003	2004	2005	2006
Enseignement fondamental 1 ^{er} cycle	42,5 %	38,0 %	51,4 %	57,3 %	58,7 %
Enseignement fondamental 2 ^e cycle	11,4 %	14,1 %	10,1 %	10,6 %	10,4 %
Enseignement secondaire	6,6 %	5,8 %	4,3 %	5,7 %	5,5 %
Formation technique et professionnelle	3,1 %	2,5 %	3,3 %	2,7 %	2,1 %
Enseignement supérieur	15,5 %	9,8 %	10,3 %	10,1 %	12,9 %
Recherche scientifique	2,7 %	6,7 %	1,7 %	2,6 %	2,7 %
Administration	18,3 %	23,0 %	19,0 %	11,1 %	7,7 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Sources : RESEN, 1998.

Les défis pour atteindre la scolarisation primaire universelle

Dans l'optique d'atteindre la scolarisation primaire universelle, et de doter le pays des ressources humaines dont il a besoin pour asseoir son développement

socio-économique, le ministère de l'Éducation s'est lancé dans un vaste chantier de réformes, dont l'axe central reste l'allongement de la scolarité primaire de 5 à 7 ans et une révision complète du programme scolaire pour le rendre plus pertinent. Des interventions en vue d'améliorer l'accès, la qualité, l'efficacité et l'équité du système éducatif primaire sont également prévues. Au regard des objectifs fixés (cf. encadré ci-dessous), ce sont entre 450 000 (primaire de 5 ans) et 1,4 million (primaire de 7 ans) d'enfants additionnels à scolariser en 2015 au primaire (dont 20 % dans le privé) (voir annexes 1 a et b).

Les principaux objectifs de l'EPT pour 2010-2015

Accès

Doubler le taux brut de scolarisation des enfants âgés de 11 à 12 ans dans les 6^e et 7^e années d'études en passant de 34 % en 2006 à 69 % en 2015 (tabl. 26).

Tableau 26
Récapitulatif des principaux objectifs du Plan EPT 2008 (éducation primaire)

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	...	2014-15
Taux brut de scolarisation (niveaux 1-5)	123 %	122 %	121 %	119 %		109 %
Taux brut de scolarisation (niveaux 6-7)	41 %	47 %	49 %	57 %		69 %
Taux de redoublement (niveaux 1-5)	18 %	16 %	14 %	12 %		5 %
Taux de redoublement (niveaux 6-7)	8 %	11 %	11 %	9 %		5 %
Taux d'achèvement (niveau 5)	63 %	71 %	74 %	78 %		94 %
Taux d'achèvement (niveau 7)	36 %	42 %	40 %	53 %		65 %
Taux net de scolarisation (6-10 ans)	86,8 %	88,5 %	90,3 %	92,0 %		99,0 %

Source : texte tiré de l'EPT, 2008.

Qualité

Assurer que tous les élèves acquièrent les compétences et habilités (« skills ») envisagées à la fin de chaque cycle.

Efficacité

D'ici 2015, atteindre un taux d'achèvement de 100 % pour les cinq premières années du primaire et un taux d'achèvement de 65 % pour les sept premières années.

Réduire les taux d'abandon et de redoublement et atteindre en 2015 un taux d'achèvement pour la 5^e année de 94 % (contre 50 % en 2006), et pour la 7^e année de 65 % (contre 26 % en 2006).

D'ici 2015, réduire le pourcentage de redoublants à 5 % pour le nouveau cycle primaire de 7 ans.

Équité

D'ici 2010, assurer que tous les enfants de 6 et 7 ans soient inscrits en 1^{re} année du primaire. Assurer qu'aucun enfant ne sera exclu de l'école primaire parce que ses parents n'ont pas la possibilité financière de contribuer aux dépenses de fonctionnement de l'école.

Le passage de 5 à 7 ans est envisagé de manière progressive avec une phase pilote prévue dès 2008 et une généralisation d'ici 2010. Les cinq premières années seront consacrées à un enseignement général et les 6^e et 7^e années seront des cours semi-spécialisés (cours d'orientation). Cette réforme, associée à un raccourcissement du collège de 4 à 3 ans, cherche à : i) renforcer les apprentissages des enfants en leur permettant de suivre une scolarité plus longue ; ii) rendre le système plus équitable et efficient, en rapprochant l'école des populations et en réduisant les goulets d'étranglement au passage au collège. En effet, alors que la plupart des *fokontany* (village/quartier) disposent d'une école primaire, les collèges sont implantés au niveau des chefs-lieux des communes et par conséquent, peu nombreux et difficilement accessibles par la majorité des enfants. Rallonger le primaire dans un tel contexte prend tout son sens. Notons également qu'en réduisant le collège à 3 ans, on accroît *de facto* le nombre de places disponibles à ce niveau.

Accroître l'accès sans nuire à la qualité

Accroître l'offre scolaire est une des premières stratégies visées par le MEN. Il s'agit en effet de construire d'ici 2015 entre 2 500 et 3 000 salles de classes supplémentaires par an¹⁰⁰, en privilégiant les salles pour les 6^e et 7^e années, et les zones où les écoles font défaut ou dont le cycle est incomplet. Cette stratégie affirme la volonté du MEN de fournir un accès universel à l'enseignement de base, en rapprochant l'école des élèves. Par le passé, le programme de construction et de réhabilitation des classes n'a pas été des plus efficaces, les constructions ayant pris beaucoup de retard à la suite notamment de la multiplicité des approches de construction dont certaines – comme le préfabriqué – se sont révélées inefficaces. L'approche privilégiée par le Ministère pour la période à venir est l'approche communautaire, démontrée comme la plus efficace à coût donné. Des normes et standards de construction ont été définis dans ce cadre et un manuel de procédure explicite l'ensemble des orientations.

En vue d'assurer un meilleur encadrement des élèves, il sera nécessaire de recruter environ 20 000 (primaire de 5 ans) et 38 000 (primaire de 7 ans) enseignants supplémentaires. Concernant les cinq premiers niveaux du primaire, le MEN envisage de recourir exclusivement à des maîtres FRAM, qui seront formés et certifiés en vue d'accroître la qualité de l'enseignement et de les inciter à rester dans la profession. Leur salaire sera pris en charge par le budget du MEN et peu à peu augmenté sur la base d'un plan de carrière (en lien avec une formation continue qualifiante), sans toutefois atteindre le niveau de salaire des enseignants fonctionnaires. La formation (initiale et en cours) des enseignants FRAM – actuellement en poste et à recruter – est un défi majeur du MEN. Leur formation doit être assurée dans le cadre de l'introduction des nouveaux curricula et en vue de garantir la qualité générale des enseignements. Or, la capacité actuelle de formation des enseignants est insuffisante (nombre de places dispo-

100. Dont 1 000 à 1 200 bénéficieront au primaire de 5 ans.

nibles par rapport aux besoins de formations annuelles). En vue de renforcer la formation initiale et en cours d'emploi, le MEN envisage d'augmenter la capacité d'accueil des centres de formation au niveau décentralisé, de créer des cercles de qualité des maîtres au niveau des Cisco, de recourir à la formation des enseignants à distance en s'appuyant sur les média et autres méthodes adaptées et de mettre en place des centres de ressources pédagogiques animés par les chefs ZAP¹⁰¹. Plus spécifiquement, des modules de formation ont été récemment développés. Ils devraient permettre aux enseignants de tester leur niveau initial de compétences et ainsi de débiter la formation à un niveau approprié¹⁰². Ces modules seront mis en œuvre au niveau des réseaux d'enseignants appuyés par les chefs ZAP, les conseillers pédagogiques et les CRINFP (les Centres régionaux de l'Institut national de la formation pédagogique) et combineront des sessions d'auto-formation, de formation de groupes, de *coaching* et de formation au niveau des CRINFP pendant les vacances scolaires. Ce système sera lié à une stratégie de développement de carrière, qui s'appuiera sur des augmentations de salaire basées sur la formation reçue.

Comme souligné dans le rapport de l'UNICEF (2008 a), « une condition incontournable à la réussite des dispositifs décentralisés est le renforcement des compétences et le relèvement du profil des encadreurs de proximité, particulièrement des chefs ZAP. Il s'agit là d'un défi important, les analyses mettant en évidence leur niveau de compétence souvent trop faible¹⁰³ ». Il sera également question de suivre les acquis des élèves ; cette stratégie est cruciale si l'on souhaite améliorer l'efficacité interne du système, notamment des élèves les plus faibles.

Améliorer l'efficacité du système en réduisant les abandons et les redoublements

L'amélioration des taux d'achèvement du primaire ne pourra être effective sans un réel effort de réduction des taux élevés d'abandon et de redoublement. Le MEN s'est attelé depuis 2005 à apporter de profonds changements dans son système éducatif en vue de lutter plus efficacement contre les abandons scolaires mais également de rendre plus pertinent et de meilleure qualité l'enseignement. Parmi les initiatives entamées, nous l'avons vu, figurent la généralisation de l'approche par les compétences, suivie en 2008 de la réécriture des curricula et de la révision de la politique linguistique, la restructuration de l'enseignement fondamental avec l'extension du primaire à 7 ans, l'accroissement et la diversification du dispositif de formation, le renforcement de la gestion locale des écoles et la décentralisation des niveaux de planification, de décision et de financement. À cela, il faut ajouter le développement de l'éducation de la petite enfance pour mieux préparer les enfants à réussir leur parcours scolaire.

101. Les ZAP, les Zones administratives et pédagogiques, correspondent à la plus petite entité administrative et pédagogique du MEN, opérant au niveau des communes. Elles sont sous la direction des Cisco.

102. Puisque intégrant implicitement leur formation et expérience passées.

103. Agemad, cité dans le plan EPT 2008, MEN.

Permettre à l'ensemble d'une cohorte d'atteindre la dernière année du cycle primaire ne pourra toutefois se faire sans des interventions croisées jouant sur l'offre scolaire, mais également sur la demande. Cela passe alors par des interventions à différents niveaux : celui de la famille, de l'école et de la communauté (UNICEF, 2008 b).

Au niveau de la famille, les programmes liés à la petite enfance permettront de favoriser l'éducabilité des enfants, mais également celle des parents. Les résultats des régressions sur les déterminants de la scolarisation et de l'abandon scolaire (voir le chapitre 5 de cet ouvrage) sont sans équivoque : la propension d'être scolarisé croît avec le niveau d'instruction (et partant d'alphabétisation) des parents. Il est également question de davantage impliquer la communauté dans les questions de gestion scolaire et de construction/maintenance des écoles. Ce faisant, les parents pourront davantage s'investir dans les questions touchant à l'éducation de leurs enfants et devenir une force de contrôle et de suivi des activités de l'école et des apprentissages de leurs enfants.

Au niveau des écoles, il sera important de veiller à ce que celles-ci acquièrent une autonomie de gestion en vue de répondre mieux et plus rapidement aux besoins *via* la mise en place de projets adaptés. La revalorisation des caisses-écoles¹⁰⁴ de 2 000 à 3 000 ariary par élève dans les zones difficiles va dans ce sens, en donnant à ces écoles une base de financement plus large. L'instauration des *caisses compétitives locales* remplacées, en 2007, par le *Fonds catalytique local* (FCL), qui inclut parmi ses bénéficiaires les Dren, Cisco et ZAP, est une initiative prometteuse (cf. *infra*). Il est également prévu de poursuivre et étendre le programme d'Amélioration de la gestion de l'éducation à Madagascar (Agemad), en vue de renforcer le suivi et la supervision des écoles. Ce programme développe, d'une part, des outils de planification pour allouer les ressources supplémentaires aux écoles vulnérables et, d'autre part, des dispositifs pour renforcer les mécanismes de suivi et de supervision de toutes les entités impliquées dans le fonctionnement de l'école. Expérimenté dans 15 Cisco, il sera mis à l'échelle dans le cadre de la réforme nationale.

Au niveau de la communauté, un certain nombre d'actions sont en cours. Le Contrat programme de réussite scolaire (CPRS) (cf. *supra*) est particulièrement intéressant. Cette intervention doit encore être évaluée en vue de mieux appréhender son impact.

Renforcer la capacité des niveaux décentralisés et déconcentrés

Dans la mouvance du processus de déconcentration et de décentralisation initié vers la fin 2004, les six Directions provinciales de l'éducation de base (Direseb)

¹⁰⁴ Les caisses-écoles ont vu le jour en 2003, en vue de compenser les pertes d'entrée d'argent des écoles suite à l'abolition des frais de scolarité. Elles correspondaient à une subvention de 2 000 ariary par élève allouée par le Ministère aux écoles et étaient gérées par une structure partenariale locale communauté/école (FAF). En 2006, le montant des subventions a été revalorisé à 3 000 Ar pour les écoles situées dans les zones les plus difficiles et reculées.

ont été supprimées au profit de 22 Directions régionales de l'éducation nationale (Dren) en 2006. Le processus de décentralisation offre une réelle opportunité d'adapter les décisions et les ressources aux besoins locaux en rapprochant les lieux de décision des bénéficiaires. Si le rôle des différents niveaux déconcentrés et décentralisés doit encore être précisé, il ressort déjà qu'un rôle croissant sera octroyé aux communes, dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage des écoles primaires et des collèges et celui de la gestion des enseignants non fonctionnaires. Les moyens mis à disposition des Dren restent néanmoins encore insuffisants pour permettre à ces dernières de remplir correctement leur cahier des charges. Toutefois, un système de *coaching* a été mis en place pour renforcer leurs compétences. En vue de permettre aux niveaux déconcentrés et décentralisés de jouer pleinement leur rôle, il sera important de veiller à ce que ces derniers soient adéquatement équipés et outillés dans le domaine de la planification, de la budgétisation, et du suivi et évaluation. En effet, il est prévu qu'à partir de 2009, le budget d'investissement du ministère de l'Éducation soit transféré aux régions.

En vue d'appuyer les unités déconcentrées dans la mise en œuvre de l'EPT, le MEN a développé un mécanisme de transferts de fonds, le FCL. Ces fonds sont alloués aux unités déconcentrées (Dren, Cisco, ZAP et écoles) sur la base de la présentation d'un plan de travail annuel et d'un plan de performance assorti du budget correspondant, avec des critères sur les dépenses éligibles pour éviter des doublons par rapport aux autres appuis/transferts du MEN central. Une série d'outils de suivi et évaluation a été développée à cet égard et est en cours de pilotage. Un système de *coaching* a été mis en place pour appuyer la mise en œuvre du FCL au niveau décentralisé. Ces fonds ciblent aujourd'hui les Cisco les plus faibles et devraient couvrir l'ensemble des Dren et Cisco d'ici trois ans.

Garder un œil sur l'équité

L'accès à l'école primaire est une réalité pour la grande majorité des enfants. Toutefois, nous l'avons vu, nombre d'entre eux sont encore privés de ce droit (environ 10 %). Le défi qui se pose au MEN pour atteindre l'objectif de la scolarité primaire universelle sera d'attirer ces enfants à l'école : ceux issus des milieux socio-économiques pauvres et défavorisés, ceux vivant dans les zones reculées ou frappées par les cataclysmes naturels, ceux souffrant d'un handicap, ou encore engagés dans des activités productives. Le plan EPT se propose de développer des stratégies d'éducation inclusives pour les enfants exclus du système scolaire. Parmi les stratégies avancées figurent l'amélioration de la carte scolaire, la dotation de fournitures scolaires supplémentaires aux enfants particulièrement défavorisés, et la mise en place de cantines scolaires dans les zones frappées d'insécurité alimentaire (UNICEF, 2008 a). Réduire les disparités entre Cisco¹⁰⁵ est une nécessité et impliquera de concentrer les efforts en premier lieu

105. 50 des 111 Cisco ont des taux d'achèvement du primaire inférieur à 45 %. Moins de 3 enfants sur 10 ont achevé le cycle primaire dans ces districts contre près de 6 sur 10 dans les autres districts (EPT, 2008).

dans ces zones. Ces Cisco partagent un ensemble de défis, avec toutefois des variantes : faible densité de la population ; problème de sécurité alimentaire ; conditions climatiques adverses (cyclone, sécheresse, inondation), problème de sécurité (*dahalo*) ; fort pourcentage d'enseignants non formés ; gestion inadéquate des classes uniques ou multigrades ; fort REM ; écoles de petite taille ; et isolement géographique rendant la supervision pédagogique et tout soutien difficiles et limités. Développer une stratégie intégrée d'éducation dans les zones enclavées et/ou à faible densité de population, axée sur l'accès et sur la rétention des élèves, devient nécessaire. Des diagnostics et des stratégies existent, mais dispersés dans les différents objectifs de l'EPT (accès, rétention, qualité, etc.). Il reste une réflexion à mener sur les ressources et les contraintes propres à ces zones, sur les expériences réalisées à Madagascar ou à l'étranger pour produire une stratégie vraiment adaptée.

Assurer un financement adéquat de la réforme

La réussite des réformes et des politiques éducatives réside dans un financement suffisant et réparti de façon adéquate entre les différents niveaux éducatifs. La mise en place de la réforme du primaire est estimée à près de deux milliards de dollars (2009-2015) dont 750 millions de dollars pour les trois prochaines années (2009-2011). En 2005, Madagascar a accédé à l'Initiative *Fast Track*, qui a permis au MEN de bénéficier d'une enveloppe de près de 60 millions de dollars pour mettre en place sa stratégie d'atteinte de l'EPT. En 2008, Madagascar bénéficiait d'une nouvelle allocation du Comité du fonds catalytique d'un montant de 85,1 millions de dollars pour 2009-2011. L'accès au fonds catalytique réaffirme la confiance de la communauté internationale vis-à-vis de l'engagement du MEN et ses capacités à pouvoir mener à bien les réformes qu'il a entamées dans l'objectif d'assurer que tous les enfants malgaches, garçons et filles, achèvent un primaire de qualité d'ici 2015. Il assure également au gouvernement un minimum de prévisibilité dans l'octroi des fonds, même si, dans ce domaine, les pratiques propres à chaque bailleur ne permettent pas encore une prévisibilité des financements sur le moyen terme. Ce manque de prévisibilité représente une forte contrainte pour le gouvernement dans sa planification pluriannuelle. Toutefois, un déficit de financement perdure : il est estimé (sur la base de scénarii de croissance économique et de prélèvements fiscaux) entre 33 et 55 millions de dollars pour 2009-2011 (EPT, 2007).

Conclusion

L'engagement du gouvernement au cours des dernières années vers l'atteinte de la SPU est aujourd'hui reconnu par l'ensemble des partenaires au développement du pays : la part du budget allouée à l'éducation et au secteur primaire en

particulier (qui est passée de 42 % en 2002 à 59 % en 2006 dans le budget du MEN) en est une preuve tangible. Les capacités du MEN en matière de pilotage, de gestion et de planification se sont également accrues au cours des dernières années, renforçant la confiance des partenaires techniques et financiers dans la conduite des réformes.

Toutefois, s'il est également vrai que le Ministère possède une réforme avec des stratégies claires, notamment dans les domaines de la construction, de la réforme des curricula, de la formation des enseignants et du renforcement des performances institutionnelles, il n'en reste pas moins que la mise en œuvre de ces différentes stratégies soulève de nombreux questionnements. Ceci est d'autant plus vrai que le présent Plan EPT se veut fort ambitieux, engageant le Ministère simultanément sur divers fronts, et ce dans un contexte de gestion du système encore faible, notamment aux niveaux déconcentrés et décentralisés (MADAGASCAR, 2008).

Des progrès notoires dans l'éducation ont été observés au cours des dernières années, notamment en matière d'accès à l'éducation. Mais pour que des progrès réels soient enregistrés dans l'accès et l'achèvement d'une éducation de qualité, la réussite de la mise en œuvre des réformes est une nécessité absolue. Comme l'ont à juste titre noté les PTF lors de l'adoption du Plan EPT 2008, le calendrier de mise en œuvre de la réforme est serré et, par conséquent, le suivi des réformes tout comme la capacité à vite réagir/s'ajuster s'avéreront cruciaux. Le renforcement du système de suivi-évaluation, actuellement en cours, devient impérieux. Madagascar aura besoin de l'appui ferme de l'ensemble des partenaires nationaux et internationaux pour aboutir aux objectifs exprimés dans le nouveau plan Éducation pour tous.

Des efforts considérables sont encore nécessaires pour atteindre la scolarisation primaire universelle d'ici 2015. À cet égard, il paraît aujourd'hui plus raisonnable de penser que cet objectif sera atteint à l'horizon 2020. Il devient également de plus en plus clair que, pour y parvenir, une attention toute particulière devra être portée aux enfants exclus du système éducatif. Ceci implique une approche allant au-delà de la fourniture d'une offre scolaire adéquate, et qui prenne en compte, de manière explicite, les aspects de la demande éducative des familles concernées. La pauvreté reste un obstacle majeur dans la scolarisation des enfants. Dans ce contexte, les efforts du Ministère et de ses partenaires ne peuvent à eux seuls conduire le pays vers la SPU. Les coûts associés à l'éducation – directs et indirects, en termes de coûts d'opportunité – restent importants pour de nombreuses familles malgaches. Sans la mise en œuvre de politiques clés de réduction de la pauvreté, il paraît difficile d'entrevoir de réels changements dans le maintien des enfants à l'école par leurs familles : leur situation économique, dans bien des cas trop précaire, ne peut résister à l'arbitrage entre les coûts immédiats de la scolarisation et ses gains futurs difficilement palpables.

Références

BANQUE MONDIALE

2006 – *Rapport sur le développement dans le monde : équité et développement*. Washington DC.

BERNARD J. M., SIMON O., VIANOU K.

2005 – *Le redoublement : mirage de l'école africaine ?* Dakar, Polykrome.

BOROOAH V. K.

2004 – The Role of maternal literacy in reducing the risk of child malnutrition in India. *Journal of Quantitative Economics*, 2 (2) : 186-202.

BRUNS B., MINGAT A., RAKOTOMALALA M.

2003 – *Achieving Universal Primary Education by 2015: A Chance for Every Child*. World Bank, Washington DC.

DE WALQUE D.

2007 – How does the impact of an HIV/AIDS information campaign vary with educational attainment? Evidence from rural Uganda. *Journal of Development Economics*, 84 (2) : 686-714.

EFA

2004 – Education For All – Fast Track initiative, Accelerating Progress Towards Quality Universal Primary Education. Framework.

EPT

2007 – *Rapport mondial de suivi sur l'EPT*. Paris, Unesco, 414 p.

EPT

2008 – *Éducation pour tous*. Ministère de l'Éducation nationale et de la Recherche scientifique, 241 p.

GLEWWE P., JACOBY H.

2004 – Economic growth and the demand for education: is there a wealth effect? *Journal of Development Economics*, 74 (1) : 33-51.

MADAGASCAR

2008 – Endorsement Report of EF Planby Local Development Partners, February.

MAP

2006 – Madagascar Action Plan 2007-12, République de Madagascar.

MICHAELOWA K.

2002 – *Teacher job satisfaction, student achievement, and the cost of primary education in Francophone sub-Saharan Africa*. Hamburg Institute of International Economics HWWA Discussion Paper, 188.

MINGAT A.

2006 a – *Cost and Financing of Education and their Impact on coverage and quality of services and in Efficiency and Equity in Sub-Saharan African Countries*. CNRS and University of Dijon, June.

MINGAT A.

2006 b – *Social Disparities in Education in Sub-Saharan African Countries Gender, geographical location and family income*. CNRS and University of Dijon, June.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

2008 – Mise en œuvre du Plan éducation pour tous – Rapport de suivi, septembre.

ODEROI

2008 – *Les adolescents : nouveau contexte, nouveaux enjeux*. Rapport régional, Observatoire des Droits de l'océan Indien.

PASEC

2004 – *Profils enseignants et qualité de l'éducation primaire en Afrique subsaharienne francophone : bilan et perspectives de dix années de recherche du Pasec*. Dakar, Confemen.

PASEC

2007 – *Quelques pistes de réflexion pour une éducation primaire de qualité pour tous*. Rapport Madagascar, 1^{re} édition, décembre. Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la Confemen.

RABENORO I.

2006 – La situation du bi-multilinguisme dans les écoles primaires publiques malgaches. Intervention au colloque « le bilinguisme et l'interculturalité » de l'IFM de Dembeni (Mayotte), mars.

RESEN

2001 – *Éducation et formation à Madagascar : vers une politique nouvelle pour la croissance et la réduction de la pauvreté*. Banque mondiale, janvier.

RESEN

2008 – *Éléments de diagnostic du système éducatif malagasy. Le besoin d'une politique nouvelle pour l'atteinte des objectifs du millénaire et de la réduction de la pauvreté*. Banque mondiale, août.

SCHULTZ P.

2004 – School subsidies for the poor: evaluating the Mexican Progress Poverty Program. *Journal of Development Economics*, 74 (1) : 199-250.

SSEWANYANA S., YOUNGER S.

2008 – Infant mortality in Uganda: determinants, trend and the Millennium development goals. *Journal of African Economics*, 17 (1) : 34-61.

UNESCO

2006 – *Les enseignants et la qualité de l'éducation : suivi des besoins mondiaux*

d'ici 2015. Institut de statistique de l'Unesco, 216 p.

UNESCO

2008 – *EFA Global Monitoring Report, Education for all by 2015, Will we make it?* Oxford University Press, 448 p.

UNICEF

2007 – Connaissances, attitudes et pratiques sur l'éducation des filles et la prise en compte de la dimension « genre » dans des districts sélectionnés à Madagascar, septembre.

UNICEF

2008 a – *Situation de la femme et des enfants à Madagascar*. Draft février.

UNICEF

2008 b – Rapport de l'Unicef au gouvernement de Norvège.

WORLD BANK/UNICEF

2007 – *Service delivery in the education and health sectors: results of the 2006-2007 Public Expenditure Tracking Survey*. Draft December.

Annexe 1a

Indicateurs EPT au regard des jalons fixés par le cadre de l'Initiative *Fast Track*

Enseignement primaire : effectifs, enseignants et salles de classe

(Effectifs en milliers)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Effectifs élèves du public											
Grades 1 à 5	2 916	2 983	3 103	3 219	3 307	3 367	3 407	3 435	3 454	3 464	3 464
Grades 6 à 7					50	177	381	529	601	665	728
Total	2 916	2 983	3 103	3 219	3 357	3 544	3 788	3 964	4 055	4 129	4 192
Effectifs élèves du privé											
Grades 1 à 5	682	716	733	750	760	763	775	795	810	818	819
Grades 6 à 7					22	77	155	199	206	210	211
Total	682	716	733	750	782	840	930	994	1 016	1 028	1 030
Total Public et privé	3 598	3 699	3 836	3 960	4 139	4 384	4 718	4 958	5 071	5 157	5 222
Enseignants											
Grades 1 à 5	47,941	57,024	59,468	62,779	65,644	68,035	70,120	72,031	73,813	75,466	76,977
Grades 6 à 7					2,800	4,428	9,536	13,219	15,021	16,625	18,193
Total	47,941	57,024	59,468	62,779	68,444	72,463	79,656	85,250	88,834	92,091	95,170
Salles de classe											
Construction grades 1 à 5	845	750	1 518	2 500	1 000	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200
Construction grades 6 à 7					1 500	1 800	1 800	1 800	1 800	1 800	1 800
Total	845	750	1 518	2 500	2 500	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000

Source : EPT, 2008.

Annexe 1b

Plan EPT au regard des indicateurs du *Fast Track*

Indicateurs	2005-2006	2008	2012	2015	Objectif de Référence du FTI (<i>Fast Track Initiative</i>)
Ratio maître-élèves (REM)					40:1
Grades 1 à 5	52	51	48	45	
Grades 6 à 7			40	40	
Salaires des enseignants (* PIB)		2,8	3,4	3,7	3,5
Enseignants FRAM	0,9	1,1	2,5	3,0	
Fonctionnaires (niveaux 1 à 5)	4,3	4,9	4,9	4,9	
Enseignants semi-spécialisés (niveaux 6 à 7)		4,0	4,3	4,5	
Dépenses courantes hors solde en % des dépenses courantes d'éducation primaire		42	36	36	33
% Redoublement					10 ou moins
Niveaux 1 à 5	19,7	17,0	10,4	5,0	
Niveaux 6 à 7		8,0	9,0	5,0	
Ressources publiques domestiques en % du PIB	11,4	11,4	13,1	14,4	14-18
Part des ressources publiques allouées à l'éducation	20,9	25,8	25,0	25,0	20,0
% des dépenses d'éducation allouées à l'enseignement primaire	63,8	58,5	59,5*	59,5*	42-64
% d'élèves scolarisés dans le privé					10 ou moins
Grades 1 à 5	19,3	19	19	19,7	
Grades 6 à 7		34	27	23	

* Éducation primaire de 7 ans.

Sources : Endorsement Report of EFA Plan by Local Development Partners,
Madagascar, February 2008, Plan EPT, 2008, EFA, 2004.

Éditeurs scientifiques

Bénédicte Gastineau Flore Gubert Anne-Sophie Robilliard François Roubaud

Madagascar face au défi des Objectifs du millénaire pour le développement



Madagascar face au défi des Objectifs du millénaire pour le développement

Éditeurs scientifiques

Bénédicte GASTINEAU, Flore GUBERT,
Anne-Sophie ROBILIARD, François ROUBAUD

IRD Éditions

INSTITUT DE RECHERCHE POUR LE DÉVELOPPEMENT

Marseille, 2010

Préparation éditoriale

Yolande Cavallazzi

Mise en page

Bill Production

Correction

Corinne Lavagne

Maquette de couverture

Michelle Saint-Léger

Maquette intérieure

Pierre Lopez

Coordination, fabrication

Catherine Plasse

Photo de couverture

Gret/J.-P. Rolland

« Sur la route d'Ilakaka (Madagascar, 2005) ».

La loi du 1^{er} juillet 1992 (code de la propriété intellectuelle, première partie) n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article L. 122-5, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans le but d'exemple ou d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon passible des peines prévues au titre III de la loi précitée.

© **IRD, 2010**

ISBN : 978-2-7099-1682-0