

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA

Tanindrazana - Fahafahana - Fandrosoana

PLAN EDUCATION POUR TOUS

Situation en 2005

Actualisation des objectifs et stratégies

Antananarivo, le 4 mai 2005

PLAN DU DOCUMENT

RESUME EXECUTIF.....	4
INTRODUCTION.....	9
1. BILAN DE LA PHASE 2003-2004 DU PLAN DE REFORME.....	9
1.1 RESUME DES ACTIONS PREVUES ET REALISEES EN 2003-2004	10
1.2 LA REALISATION BUDGETAIRE.....	14
1.3 SYNTHESE DES AVANCEES DU PLAN DE REFORME DE 2003	16
1.4 LES PRINCIPALES LIMITES ET CONTRAINTES A LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE REFORME	19
1.5 LES RESULTATS OBTENUS.....	20
1.6 CONCLUSION : LES DEFIS A COURT TERME DE L'EDUCATION FONDAMENTALE..	22
2. ACTUALISATION DES OBJECTIFS A COURT ET MOYEN TERME.....	24
3. DESCRIPTION SUCCINCTE DES STRATEGIES PRIORITAIRES	25
4. FINANCEMENT A MOYEN-TERME DE LA REFORME DE L'EF1	30
4.1. LE CADRE MACRO-ECONOMIQUE.....	30
4.2. SCENARIOS DE DEVELOPPEMENT ET DE FINANCEMENT A MOYEN-TERME	31
4.3. LES PRINCIPALES ACTIONS PREVUES EN 2005	33
4.4. LES GAPS DE FINANCEMENT	35
4.5. REQUETE AU FONDS CATALYTIQUE POUR 2005.....	35
5. SUIVI ET EVALUATION DE LA REFORME	36
6. COORDINATION DES BAILLEURS.....	37

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Les principaux changements entre les prévisions de 2003 et la situation de 2004	6
Tableau 2 : Récapitulatif des gaps de financement selon les 3 scénarios, 2005 - 2007	7
Tableau 3 : Financement additionnel requis en 2005.....	8
Tableau 4 : Evolution des dépenses publiques de 2001 à 2004	14
Tableau 5 : Evolution des dépenses d'éducation de 2002 à 2004.....	14
Tableau 6 : Evolution des dépenses de soldes de 2002 à 2004	14
Tableau 7 : Evolution des dépenses de fonctionnement hors soldes de 2002 à 2004.....	15
Tableau 8 : Evolution des dépenses d'investissement de 2002 à 2004	15
Tableau 9 : Evolution de la part de chaque sous-secteur dans le budget des dépenses totales du MENRS de 2002 à 2004	16
Tableau 10 : Budget du MENRS 2005.....	16
Tableau 11 : Objectifs de l'EF fixés en 2003 et résultats obtenus en 2003-2004.....	20
Tableau 12 : Scores moyens (sur 100) par discipline tests des études PASEC, MLA I et EPSPA	22
Tableau 13 : Les objectifs de l'EF1 à moyen-terme.....	24
Tableau 14 : Hypothèses macro-économiques à moyen-terme	30
Tableau 15 : Les principaux changements entre les prévisions de 2003 et la situation de 2004	31
Tableau 16 : Récapitulatif des gaps de financement selon les 3 scénarios, 2005 - 2007	32
Tableau 17 : Scénario 1 : financement à moyen-terme de la réforme de l'EF1	32
Tableau 18 : Plan d'action du MENRS 2005	34
Tableau 19 : Financement additionnel requis en 2005.....	35

ANNEXES

- I. FICHES TECHNIQUES
- II. STRUCTURE DU BUDGET PROGRAMME 2005
- III. DETAIL BUDGET 2005
- IV. ACTIONS PROJETEES A MOYEN-TERME
- V. DETAIL SCENARIOS 2 et 3
- VI. INDICATEURS DE L'EDUCATION

Répertoire des sigles et abréviations

AFD	Agence française de développement
AIF	Agence internationale de la francophonie
AGEPA	Amélioration de la gestion de l'éducation dans les pays d'Afrique sub-saharienne
APC	Approche par les compétences
BEPC	Brevet d'études du premier cycle
CARP	Crédit d'appui à la réduction de la pauvreté
CE	Cours élémentaire
CISCO	Circonscription scolaire
CM 1 / 2	Cours moyen 1 / 2
CNLS	Comité national de lutte anti-SIDA
COB/Cor	Cours d'observation / Cours d'orientation
CP 1 / 2	Cours préparatoire 1 / 2
CRINFP	Centre régional de l'institut national de formation pédagogique
DIRESEB	Direction inter-régionale de l'enseignement secondaire et de l'éducation de base
DPEP	District primary education programme
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EF1/2	Education fondamentale niveau 1 / niveau 2
EPSPA	Etude sur la progression scolaire et les performances académiques à Madagascar
EPT	Education pour tous
FAF	<i>Fiombonana Antoka amin'ny Fampandrosoana</i> (partenariat pour le développement de l'école)
FID	Fonds d'intervention pour le développement
FRAM	<i>Fikambanan'ny ray amandrenin'ny mpianatra</i> (association des parents d'élèves)
GRH	Gestion des ressources humaines
INFP	Institut national de formation pédagogique
IPPTE	Initiative pour les pays pauvres très endettés
MADERE	Madagascar Ecole de la réussite
MEFB	Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget
MENRS	Ministère de l'Education nationale et de la Recherche scientifique
MLA	Monitoring learning achievement
PARSEM	Projet d'appui réunionnais au système éducatif malgache
PASEC	Programme d'analyse du système éducatif des pays de la ConfeMen
PGE	Politique générale de l'Etat
PPP	Partenariat public-privé
PSRDSE	Plan stratégique et de réforme et de développement du secteur éducatif
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
ZAP	Zone administrative et pédagogique

RESUME EXECUTIF

Le présent document succède au plan *Education pour Tous de Madagascar* validé par les *Amis de Madagascar* en octobre 2003. Il est centré sur l'éducation fondamentale et présente la synthèse des actions réalisées et des résultats obtenus après deux ans de mise en œuvre. Il propose sur cette base une actualisation des stratégies et des actions prioritaires sur le moyen-terme (2005-2008) pour poursuivre l'atteinte des objectifs fixés pour 2015. Cette démarche s'inscrit dans le processus d'intégration à l'Initiative *Fast Track* et plus particulièrement de l'accès aux financements supplémentaires du Fonds catalytique. Il n'aborde pas les autres sous-secteurs de l'éducation (secondaire, supérieure, professionnel et technique), qui feront l'objet de documents stratégiques spécifiques à élaborer en 2005.

Bilan des réalisations 2003-2004

Les actions principales réalisées durant les deux premières années de mise en œuvre du plan *Education Pour Tous* concernent :

- **L'augmentation importante des ressources** allouées au secteur de l'éducation en général - passées de 2,3% à 3,3% du PIB entre 2002 et 2004¹ - et au secteur de l'éducation primaire en particulier, passées de 39% à 49% des dépenses totales du MENRS sur la même période.
- **L'incitation à la scolarisation** : les charges parentales ont été diminuées par la distribution de kits scolaires aux élèves, l'exonération des droits d'inscription à l'école primaire et la subvention des enseignants recrutés par les FRAM.
- **Le transfert de fonds aux écoles primaires publiques et privées** du pays (caisses-écoles) destinés à améliorer la situation des établissements et augmenter la capacité d'initiative des communautés scolaires locales.
- **L'amélioration des conditions des enseignants fonctionnaires en classe** par la distribution de primes de craie et d'éloignement.
- **La construction** de nouvelles salles de classe pour accroître la capacité d'accueil.
- **La distribution de manuels scolaires** à tous les élèves du public et du privé pour améliorer les conditions d'apprentissage.
- **La révision des curricula** en lien avec l'introduction de l'approche par les compétences (APC) pour renforcer la pertinence des apprentissages et former les enseignants aux pédagogies actives.
- **La restructuration de l'EF en cours d'apprentissages** (CP 1/2, CE, CM 1/2) pour réduire les taux de redoublement.

Concernant l'éducation préscolaire et non-formelle, une étude diagnostic et la préparation d'un référentiel de qualité sont en cours sous le pilotage du ministère de la Population. Une stratégie de lutte contre le VIH/SIDA en milieu scolaire a été préparée et nécessite d'être complétée.

Les résultats obtenus en 2004

Les actions d'incitation à la scolarisation ont eu un impact spectaculaire sur l'accroissement des effectifs, qui a dépassé de loin les prévisions et constitue une avancée importante vers la scolarisation universelle. Cette expansion brusque a cependant limité les résultats obtenus sur les autres objectifs, liés notamment à la qualité de l'éducation :

- L'objectif de réduction du taux de redoublement n'a pas été atteint - le taux s'élève à 30% en 2004 - et le taux d'achèvement demeure insuffisant (47%).
- Les acquis scolaires ont stagné, voire régressé, ainsi que l'indiquent les résultats des études PASEC et EPSPA.

¹ Les dépenses d'éducation sont passées 12,8% à 17,2% des dépenses totales de l'Etat entre 2002 et 2004.

- La pression sur l'EF2 a augmenté et le goulot d'étranglement de l'entrée au collège s'est aggravé.

Le système n'a pas été en mesure de s'adapter suffisamment à l'augmentation des effectifs. Les objectifs de construction de nouvelles salles de classe n'ont pas été entièrement atteints et le recrutement d'enseignants supplémentaires a été assuré essentiellement par les FRAM. Le nombre d'enseignants FRAM a augmenté de façon spectaculaire, passant de 8 300 en 2002-2003 à 17 620 en 2003-2004. Malgré cela, le ratio élèves/enseignant demeure élevé (57).

Les défis de l'enseignement fondamental

L'enseignement fondamental est confronté aujourd'hui à 5 grands défis internes au secteur :

1. Accélérer et renforcer la qualité de l'éducation, en centrant les actions sur les élèves et l'amélioration de leurs résultats.
2. Gérer l'accroissement des effectifs dans l'EF1 afin qu'il puisse accueillir tous les enfants. Les enfants des zones les plus vulnérables, des familles les plus pauvres, vivant avec un handicap, ne doivent pas être laissés pour compte.
3. Diminuer le goulot d'étranglement de l'entrée en 6^{ème} et préparer progressivement l'extension de l'éducation universelle à 9 ans.
4. Démultiplier et renforcer la capacité d'exécution du MENRS, afin qu'il soit en mesure de gérer l'expansion du système et d'impulser les améliorations qualitatives nécessaires.
5. Accélérer la lutte contre le VIH/SIDA et faire de l'école un lieu privilégié de prévention.

Le secteur éducatif doit par ailleurs agir sur des contraintes externes dont l'impact est lourd sur la scolarisation et la qualité de l'éducation : la pauvreté des parents et la situation nutritionnelle précaire des enfants.

Les objectifs et stratégies à moyen terme actualisés

Les objectifs fixés pour 2015 ne sont pas modifiés (cadre indicatif de l'Initiative *Fast track*). Mais ils sont **révisés à moyen terme** afin de s'adapter à la situation et aux défis actuels à relever :

- **Les objectifs de diminution du taux de redoublement sont ralentis** : l'année cible d'un taux de 8%, fixée initialement à 2005-2006, est reportée à 2007-2008. Les actions sont intensifiées par le renforcement des cours d'apprentissage et l'augmentation du temps d'apprentissage.
- **Les objectifs d'augmentation du nombre d'enseignants sont rehaussés** (53 600 en 2005) et, surtout, axés sur le recrutement d'enseignants non-fonctionnaires :
 - Ils sont déjà présents dans le système, doivent être pris en compte et les efforts entrepris par les parents pour les recruter et les rémunérer relayés par l'institution.
 - L'accroissement du corps enseignant doit être réalisé à un coût soutenable.
 - Il s'agit d'un « vivier » à partir duquel il est possible de recruter massivement et rapidement des enseignants tout en maîtrisant leur affectation, notamment dans les zones vulnérables. Leur rémunération sera progressivement assurée par le MENRS et rapprochée de celle des enseignants titulaires en 2008. Ils seront formés et leur statut professionnel sera défini.
- **Les objectifs liés à la qualité sont maintenus et renforcés** pour être adaptés à la croissance du système et obtenir une amélioration des résultats des élèves. Les dépenses pédagogiques seront doublées en 2006 et triplées dès 2007. Ceci permettra de renforcer le système national de formation initiale et continue, l'encadrement de proximité, de développer du matériel didactique et de diversifier les mécanismes de formation : des centres de ressource seront créés au niveau des ZAP et des supports de pédagogiques radiophoniques développés.

- **La politique linguistique sera révisée** pour s'adapter à l'objectif de fournir aux enfants des compétences utiles pour leur développement et celui du pays d'une part ; à la nécessité pédagogique de lever les freins liés à la faible compréhension de la langue d'enseignement d'autre part. Un processus de documentation et de consultations sera lancé en 2005.
- **Les disparités seront réduites** par des appuis supplémentaires aux écoles vulnérables : caisses compétitives et dotations de fournitures supplémentaires.
- **La capacité d'exécution du MENRS sera renforcée** par l'implantation d'une structure d'exécution interne de la réforme. Elle fera appel à des ressources humaines institutionnelles et externes. Sa mission sera de garantir l'utilisation optimale des ressources additionnelles du MENRS et l'atteinte des résultats. Elle recourra, entre autres, aux partenariats public-privé. Par ailleurs, l'institution sera renforcée par la mise en œuvre de l'AGEPA et de mesures d'amélioration de la gestion financière, des ressources humaines, de la planification et de la communication. La stratégie d'appuis directs aux écoles (caisses-écoles) sera renforcée par la généralisation des contrats-programmes, liés à l'amélioration des résultats des élèves et des écoles.
- La stratégie sectorielle de lutte contre le VIH/SIDA sera complétée sur les thèmes de la gestion des enseignants et des enfants touchés par la maladie. Les actions d'information, communication et prévention auprès des élèves et enseignants seront réalisées dès 2005.

Le financement à moyen terme de la réforme de l'EF1

Le scénario élaboré en 2003 prévoyait pour 2003-2004 un effectif de 2 892 100 élèves et 39 690 enseignants fonctionnaires (intégration des enseignants communautaires dans le corps des fonctionnaires) La situation de 2005 montre un effectif d'élèves et d'enseignants largement supérieur à la prévision, accompagné d'une augmentation du nombre d'enseignant, dont une part importante recrutés par les FRAM. Les principaux changements entre les prévisions et la situation de 2004 sont récapitulés ci-dessous :

Tableau 1 : Les principaux changements entre les prévisions de 2003 et la situation de 2004

Paramètres pour 2004	Prévus en 2003	Situation en 2004
Effectif d'élèves	2 892 100	3 366 400
Taux de redoublement	22%	30%
Nombre d'enseignants en classe dans le public	39 690	47 319
Dont enseignants FRAM	-	17 620
Coût moyen par enseignants en unité PIB/tête	3,6	2,8
Dont enseignants fonctionnaires	3,6	4,1
Dont enseignants FRAM	-	0,6

Sur la base de ces changements, le plan EPT actualisé se concentre sur **la qualité de l'éducation et l'adaptation du corps enseignant à la croissance des effectifs à un coût soutenable**. Dans les 3 scénarios de développement du système éducatif testés, les objectifs à long terme (2015) ne sont pas modifiés :

- l'achèvement universel de la scolarisation,
- la réduction du redoublement à 5%,
- un taux d'encadrement de 40 élèves par enseignant.

A moyen-terme, les objectifs d'extension du système sont également communs aux 3 scénarios :

- l'augmentation du nombre d'enseignants non-fonctionnaires et de leur rémunération à 3 unités de PIB/tête en 2008 ;
- la construction d'environ 2000 salles en moyenne par an. liée à l'augmentation du corps enseignant. Le nombre est calculé à partir de la moyenne annuelle des besoins à long terme.

Les paramètres qui varient entre les 3 scénarios concernent l'amélioration de la qualité de l'éducation et sont explicités dans le tableau ci-dessous :

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Budget de la formation continue des enseignants en % de la masse salariale des enseignants en classe	10%	5%	5%
Dépenses pédagogiques par élève du public en unité de PIB/tête dès 2006	0.66	0.44	0.22

Le scénario 1 est une hypothèse forte. Il prévoit de tripler les dépenses pédagogiques par élève du public en unités de PIB/tête dès 2006 (de 0,022 à 0,066), d'allouer, dès 2006 également, un montant équivalent à 10% de la masse salariale des enseignants en classe à leur formation continue et d'assurer progressivement une rémunération des enseignants non-fonctionnaires équivalente à 3 unités de PIB/tête en 2008.

Le scénario 2 est une hypothèse moyenne. Il prévoit de doubler les dépenses pédagogiques par élève du public en unités de PIB/tête à partir de 2006, de maintenir les dépenses en formation continue proches de leur niveau actuel et la même progression du salaire des enseignants FRAM que le scénario 1. Cette option implique de diminuer de moitié les objectifs d'amélioration pédagogique et notamment les innovations telles que la formation à distance et l'organisation de centres de ressources de proximité.

Le scénario 3 est une hypothèse faible. Elle prévoit de maintenir les dépenses pédagogiques par élève du public en unités de PIB/tête et les dépenses en formation continue à leur niveau actuel.

Les gaps de financement correspondant à ces 3 scénarios de 2005 à 2007 sont présentés ci-dessous :

Tableau 2 : Récapitulatif des gaps de financement selon les 3 scénarios, 2005 - 2007

	Scénario 1		Scénario 2		Scénario 3	
	Mios ariary*	Mios US\$*	Mios ariary*	Mios US\$*	Mios ariary*	Mios US\$*
Année 2005						
Total EF1	254 723	128,6	229 543	115,9	210 998	106,6
Gap de financement EF1	48 840	24,7	23 661	12,0	5 116	2,6
Dont dépenses courantes	45 026	22,7	19 847	10,0	1 302	0,7
Dont dépenses en capital	3 814	1,9	3 814	1,9	3 814	1,9
Année 2006						
Total EF1	330 463	166,9	287 398	145,2	249 486	126,0
Gap de financement EF1	160 968	81,3	117 903	59,5	79 991	40,4
Dont dépenses courantes	95 319	48,1	52 255	26,4	14 342	7,2
Dont dépenses en capital	65 649	33,2	65 649	33,2	65 649	33,2
Année 2007						
Total EF1	358 731	181,2	314 543	158,9	276 515	139,7
Gap de financement EF1	171 551	86,6	127 363	64,3	89 335	45,1
Dont dépenses courantes	102 423	51,7	58 235	29,4	20 207	10,2
Dont dépenses en capital	69 128	34,9	69 128	34,9	69 128	34,9

* Prix courants

Remarque : Le calcul du gap de financement prend en compte les financements extérieurs, déjà intégrés au budget de 2005. Par contre, le calcul du gap des années 2006 et 2007 ne prend en

compte que les ressources domestiques, dans la mesure où les financements extérieurs ne sont pas connus avec suffisamment de précision.

Le MENRS recommande le scénario 1, basé sur une amélioration significative des dépenses allouées à la qualité de l'éducation. Ce scénario inclut notamment :

- L'augmentation de la subvention des enseignants FRAM.
- L'augmentation du volume des formations et la diversification des dispositifs.
- Les actions relatives à la réduction des disparités et l'appui aux écoles vulnérables.
- Le développement de matériel didactique.
- La mise en place d'un dispositif de gestion de la réforme : la création d'une structure d'exécution, le renforcement des partenariats public-privé et l'amélioration des services du MENRS relatifs à la gestion des ressources financières, des ressources humaines, de la planification, des informations, de la communication.
- Les activités d'animation sociale nécessaires à la mise en place des contrats programmes de réussite scolaire.
- Les activités d'amélioration de la nutrition scolaire et de prévention du VIH/SIDA.

Le gap de financement de 2005 a été calculé à partir des dépenses totales correspondant au scénario 1, auxquelles on a retranché le budget 2005 alloué par l'Etat à l'EF1 (y compris les différentes aides budgétaires). Ce calcul aboutit à première estimation du gap, d'un montant d'environ 24 millions de US\$. Si l'on déduit de ce montant les financements en cours de négociation, **le gap de financement s'élève à 15,7 millions de US\$ pour 2005.**

Tableau 3 : Financement additionnel requis en 2005

	Millions de US \$	Millions d'ariary
1. Dépenses totales requises (hors solde)	89 705	177 615 900
2. Dépenses inscrites au budget (y compris RPI, appui budgétaire et projets PIP)	66 114	130 905 720
3. Fonds additionnels requis	23 769	47 062 620
4. Financements en cours de négociation	8 100	16 038 000
5. Gap final de financement	15 669	31 024 620

Compte-tenu de la période de décaissement de ces fonds, il sera difficile d'exécuter les dépenses avant la fin de l'exercice budgétaire. Pour cette raison, nous proposons une période d'exécution de 12 mois.

Par ailleurs, des négociations supplémentaires sont en cours pour d'autres fonds additionnels, qui pourraient être mis à disposition dès janvier 2006, dont un montant d'environ 6 millions de US\$ pourrait être disponible au premier semestre 2006.

Au final, la requête adressée au Secrétariat de l'Initiative *Fast track* pour l'accès au Fonds catalytique de l'année 2005 s'élève à un montant de 10 millions de US\$.

Pour 2006 et 2007, les gaps - estimés sur la base des seules ressources domestiques – s'élèvent à environ 80–85 millions de US\$. Une partie de ces gaps sera comblée par les aides budgétaires et les financements de projets pluriannuels en cours. Une estimation plus précise du gap résiduel sera disponible à partir du mois d'octobre 2005.

INTRODUCTION

Le *Plan stratégique de réforme et de développement du secteur éducatif* et le plan *Education pour Tous de Madagascar*, validés par les bailleurs en octobre 2003, constituent la base de ce document. Le plan EPT de Madagascar nécessite d'être actualisé, en fonction :

- des évolutions du secteur éducatif après deux années de mise en œuvre du Plan de réforme, des objectifs atteints et non-atteints lors de cette première phase ;
- du processus d'intégration à l'initiative *Fast track* et particulièrement au Fonds catalytique ;
- de la Politique générale de l'Etat (PGE) qui détermine les grandes orientations économiques du pays, axées notamment sur la valorisation des ressources naturelles du pays.

Le présent document s'inscrit dans le cadre global de la politique de lutte contre la pauvreté prévue dans le *Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté*. Il contient une synthèse de la situation de l'éducation fondamentale après deux ans de mise en œuvre du plan de réforme (actions réalisées, financement, résultats obtenus) et une brève analyse des contraintes et limites rencontrées. Sur cette base sont proposées des réorientations des stratégies prioritaires pour poursuivre la réforme de l'éducation fondamentale et du management du système. Les stratégies sont déclinées en actions à entreprendre à court terme, en 2005, d'une projection à moyen terme sur la période 2006-2008 et des données relatives au financement de ces actions.

Il a été élaboré selon le calendrier de concertation et de réalisation suivant :

- Février 2005 : réunion MENRS-bailleurs pour discuter des grandes orientations du plan de réforme actualisé.
- Mars 2005 : discussion sur le processus d'intégration avec le Secrétariat de l'Initiative *Fast track* (Washington).
- Avril 2005 : Finalisation du plan EPT réactualisé et soumission aux bailleurs.

1. BILAN DE LA PHASE 2003-2004 DU PLAN DE REFORME

Remarque : le Plan de réforme validé par les Amis de Madagascar en 2003 a été accompagné d'un plan d'action officiel et largement diffusé par le biais d'un support affiche. Il a été intégré dans le plan d'action du Crédit d'appui à la réduction de la pauvreté (CARP) et complété au fil du temps en fonction des réorientations nécessaires. Le résumé des actions réalisées ci-dessous prend donc en compte et synthétise ces deux plans d'action, qui constituent la base de référence du MENRS.

L'éducation se situe dans l'axe stratégique 3 du *Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté* : Susciter et promouvoir des systèmes de sécurisation humaine et matérielle et de protection sociale élargie. Les résultats généraux attendus fixés à l'horizon 2006 dans la matrice Education du CARP sont : la réduction de la pauvreté par **la mise en œuvre du plan EPT** et d'un **plan incitatif pour améliorer la performance des écoles primaires**. Les indicateurs fixés sont :

- Deux indicateurs de résultat : l'accroissement du taux net de scolarisation de 82% en 2002-2003 à 88% en 2005-2006 et du taux d'achèvement du primaire de 44% en 2003 à 58% en 2006.
- Un indicateur de moyens : l'accroissement du nombre de manuels scolaires en primaire de 1 manuel pour 3 élèves en 2003 à 1 manuel par élève en 2006.

1.1 RESUME DES ACTIONS PREVUES ET REALISEES EN 2003-2004

Objectifs	Actions prévues pour 2003-2004	Actions réalisées
Qualité et efficacité de l'enseignement fondamental		
Réduire le taux de redoublement	- Adoption et mise en œuvre du plan d'action pour lutter contre le redoublement.	- Mesures administratives : organisation de l'EF en cours (CP,CE,CM).
		- Mesures pédagogiques : évaluation critériée et identification de stratégies de remédiation en lien avec l'APC ; renforcements en gestion des classes multigrades et des grands groupes.
Améliorer la qualité et la pertinence des apprentissages	- Définition d'un référentiel de qualité des écoles incluant les conditions d'apprentissage et les performances pédagogiques de l'école.	- Outils partiellement développés (AGEPA), prêts à être expérimentés dans des CISCO et écoles pilotes pour l'année 2005-2006.
	- Révision progressive des curricula à partir de l'introduction de l'APC.	- Pré-généralisation en CP achevée en 2004 et expérimentation en CE lancée.
		- Réécriture des curricula du CP.
	- Consacrer l'équivalent de 10% de la masse salariale des enseignants en classe à leur formation continue	- Equivalent de 4,8% de la masse salariale des enseignants en classe pour la formation continue en 2004.
	- Elaboration d'un plan de développement des institutions de formation des enseignants, de nouveaux contenus et les modalités de la formation initiale et continue des enseignants de l'EF public et privé.	- Révision des curricula de formation initiale des enseignants.
		- Elaboration du calendrier de formation continue 2005.
		- Production de matériel d'appui pédagogique pour les enseignants (classes multigrades, grands groupes)
		- Réhabilitation de 17/31 CRINFP.
		- Document provisoire de développement du système national de formation initiale des enseignants produit.
	- Réorganisation du système d'inspection, d'encadrement de proximité et d'évaluation.	- Document provisoire de réorganisation de l'inspection et de l'encadrement de proximité produit.
		- Dotation en matériel roulant aux inspecteurs.
		- Dotation de moyens supplémentaires aux chefs ZAP.
	- Programme de formation des enseignants en langue française.	- Renforcements en français des enseignants (projets PARSEM et de l'AFD).
		- Recherches sur le bilinguisme et centres de ressources dans le cadre du projet <i>Appui au bilinguisme à Madagascar</i> .
	- Enquêtes nationales pour déterminer le niveau des acquis et performances des élèves de l'EF.	- Etudes PASEC, MLA, EPSPA réalisées.

Equité et Accès à l'enseignement fondamental		
Augmenter la capacité d'accueil	- Construction de nouvelles salles de classes (2 000 en 2004) et recrutement de nouveaux enseignants (1800/an) pour assurer un ratio de 50 élèves par classe et par enseignant dans l'EF1, sur la base d'un programme triennal glissant élaboré par les CISCO.	- 1 423 salles construites ou réhabilitées. - 1 500 enseignants recrutés. - 1 897 élèves maîtres recrutés en 2004.
Améliorer les conditions d'apprentissage	- Distribution de nouveaux manuels aux écoles publiques et privées avant la rentrée scolaire pour maintenir le ratio de 1 manuel / matière / élève.	- 10 699 100 manuels et 370 100 guides distribués permettant d'atteindre un ratio moyen de 0,86 manuel/élève.
	- Distribution de kits scolaires aux élèves et enseignants de l'EF1 en 2003 et aux nouveaux entrant en 11 ^{ème} en 2004.	- Dotation de 4 255 465 kits scolaires en 2003 et 1 200 000 en 2004.
Réduire les disparités	- Plan d'action pour le financement par le MENRS des écoles privées à but non lucratif.	- Subvention annuelle aux établissements et aux enseignants de 1 515 écoles privées dont l'écolage est inférieur à 800 ariary par mois ; 558 enseignants bénéficiaires d'une subvention de 30 000 ariary par mois.
	- Compensation des communautés pour les salaires des enseignants payés par les FRAM.	- Subvention de 8 300 enseignants FRAM en 2002-2003 et 14 528 enseignants FRAM en 2003-2004 (30 000 ariary x 9 mois).
	- Plan d'amélioration de l'allocation d'enseignants aux écoles.	- Outils AGEPA développés, expérimentés et prêts à être généralisés pour le recrutement et l'affectation des élèves-maîtres et la répartition des nouvelles constructions.
	- Logement pour les enseignants fournis à proximité des écoles primaires dans les zones éloignées.	- Contrat avec le FID pour la construction de 55 blocs de 2 logements / en cours.

Extension de l'éducation fondamentale à 9 ans		
Objectifs	Actions prévues pour 2003-2004	Actions réalisées
Améliorer la qualité et l'efficacité de l'enseignement	- Organisation en cours (COB, Cor). - Révision progressive des curricula par l'introduction de l'APC.	- Restructuration appliquée à la rentrée 2003-2004. - Expérimentation de l'APC en Cob. - Révision des curricula de formation des enseignants.
	- Programme de renforcement de l'enseignement de la langue anglaise produit mis en œuvre à partir de décembre 2003, incluant des centres ressources au niveau des DIRESEB.	
	- Amélioration des conditions d'enseignement	- 72 500 manuels et 2 500 guides distribués. - 1 600 collèges dotés d'une bibliothèque minimale.
Améliorer l'équité et l'accès à l'enseignement	- Construction de 700 salles par an - Recrutement de 1 000 enseignants par an	- 476 salles construites ou réhabilitées - Contribution à l'extension de bâtiments privés - Recrutement de 289 enseignants

Amélioration de la gestion, de l'administration et du financement du système		
Objectifs	Actions prévues pour 2003-2004	Actions réalisées
Centrer les appuis sur les écoles	- Mise en œuvre d'un plan incitatif pour une meilleure performance des écoles primaires.	- Processus, procédures et outils prêts pour lancer un projet pilote (cadre AGEPA).
	- Distribution de caisses-écoles à toutes les écoles publiques et privées.	- Transfert des fonds FAF aux écoles : 2 000 ariary/élève/an (3000 à Antananarivo) depuis 2002-2003.
Renforcer le partenariat public-privé afin d'augmenter la capacité d'appui du MENRS au niveau des écoles	- Mise en place d'un contrat standard pour le financement des initiatives PPP et d'un système de suivi. - Recrutement d'organismes de la société civile et du secteur privé et conclusion de partenariats pour appuyer les CISCO à fournir des services d'éducation dans les zones enclavées.	- Opérateurs des réseaux d'écoles privées engagés sur le processus de formation pour la généralisation de l'APC y compris identification et appui aux écoles vulnérables.
	- Révisions du cadre réglementaire pour les initiatives des écoles privées et approbation des instructions pour le financement et la qualité des écoles privées par le MENRS.	- Atelier avec les 7 réseaux d'écoles privées/églises pour explorer leurs possibilités et conditions sur les objectifs qualitatifs et quantitatifs de la réforme.
Améliorer l'efficacité de la gestion au niveau du MINESEB, des DIRESEB et des CISCO	- Réorganisation du MINESEB.	- Mise en place du MENRS. - Analyse fonctionnelle du MENRS en cours.
	- Approbation par le MENRS d'un plan de rationalisation des ressources humaines, le MEFB et validation par les bailleurs - Définition du ratio personnel administratif / personnel enseignant et approbation du plan de mise en œuvre.	- Etude achevée en mars 2005 (<i>Core Advice</i>). A valider par les différentes entités concernées.
	- Renforcement de la qualité des prestations du MENRS, des DIRESEB et des CISCO sur la base de résultats liés à des contrats d'objectifs. - Formation du personnel des DIRESEB, CISCO et ZAP. - Equipement des CISCO en ordinateurs, moyens de transport et autres matériels.	
	- Application d'un système de motivation des équipes pédagogiques des écoles.	- Primes de craie et d'éloignement aux enseignants.
	- Plan d'assistance technique pour une meilleure gestion financière et de la passation des marchés.	- Etude sur la gestion financière du MENRS en cours. - Evaluation de l'Unité de passation des marchés du MENRS en cours.
	- Informatisation de la gestion du MENRS.	- Elaboration du schéma directeur du système d'informations en cours et équipements.
Améliorer l'allocation des ressources du MENRS	- Actualisation du budget et des coûts de la stratégie pour l'EPT et du secteur de l'éducation et approbation par le Ministère des Finances	- 1 ^{ère} réunion de concertation MENRS-MEFB en mars 2005.
Disposer d'un système d'informations fiables et disponibles en temps utile	- Elaboration de la carte scolaire et évaluation de la qualité et la fiabilité des données statistiques au niveau école. - Production annuelle des apports financiers et des annuaires statistiques (septembre) et mise en place d'un mécanisme pour accélérer la transmission des données.	- Formation des chefs CISCO en techniques de micro-planification. - Plans triennaux de développement des CISCO. - Diagnostic du recensement scolaire et proposition de plan d'action pour son amélioration.

Amélioration de la gestion, de l'administration et du financement du système		
Communication	- Lancement d'une campagne lancée en collaboration avec la société civile et le secteur privé, (débat/émissions sur les stations TV/Radio, les articles, supports médiatiques).	- Actions ponctuelles de communication (vulgarisation du plan d'action).

VIH/SIDA, santé et bien-être de l'enfant		
VIH/SIDA	- Mise en place des programmes scolaires pour la santé et le SIDA.	- Introduction dans les curricula en cours dans le cadre de l'APC. - Stratégie sectorielle élaborée, mais à compléter.
Politique nutritionnelle	- Approbation du plan d'action sur la nutrition / alimentation scolaire et évaluation des coûts.	- Expérimentation d'un modèle de cantine scolaire (CRESED). - Projet nutrition scolaire SEECALINE (supplémentations, déparasitage).

Les autres sous-secteurs de l'éducation

L'enseignement secondaire et la formation professionnelle et technique : Une première étude, destinée à déterminer une stratégie de réforme des deux sous-secteurs (« *enseignement secondaire au sens large* ») a été réalisée en 2004». Des compléments nécessaires aux travaux réalisés sont en cours, qui permettront dans le courant de l'année 2005 d'adopter les orientations pertinentes pour les deux secteurs.

L'enseignement supérieur et la recherche scientifique : Des études diagnostics ont été également réalisées et un plan d'action sur les réformes pédagogiques est disponible (basculement sur le système Licence – Master – Doctorat). Mais la réforme de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique doit également se baser sur des stratégies renforçant le lien entre la formation et le développement économique et social (pertinence et qualité), ainsi que des réformes du mode de financement (développement des partenariats public-privé) et de la gestion financière des établissements publics. Le MENRS réalisera ces études complémentaires avec l'appui de consultants internationaux pour compléter son plan de réforme sur ces points.

L'éducation non-formelle et l'enseignement préscolaire font actuellement l'objet d'une étude diagnostic et de la préparation d'un référentiel de qualité, sous le pilotage du Ministère de la Population. Les différentes actions réalisées dans les domaines de l'alphabétisation et du développement intégral du jeune enfant en 2003 et 2004 n'ont pas encore été mises à l'échelle.

1.2 LA REALISATION BUDGETAIRE

La réalisation budgétaire du MENRS a fait l'objet d'efforts importants : de 2001 (démarrage de l'IPPTE) à 2004, les dépenses totales d'éducation du MENRS hors recherche sont passées de 2,3% à 3,3% du PIB, et de 12,8% à 17,2% en pourcentage des dépenses totales de l'Etat.

Tableau 4 : Evolution des dépenses publiques de 2001 à 2004²

<i>En milliards d'ariary</i>	2001	2002	2003	2004
PIB au prix courant	5 968,6	6 008,4	6 772,6	7 530,2
Dépenses totales de l'Etat au prix courant	1 052,5	941,9	1 232,6	1 475,6
Dépenses totales du MENRS hors recherche au prix courant	134,2	134,8	194,4	253,4
en % du PIB	2,3	2,3	2,9	3,3
en % des dépenses totales de l'Etat	12,8	14,3	15,8	17,2

Source : **MENRS**, Madagascar, *Revue des dépenses publiques dans le secteur éducation. Rapport provisoire, janvier 2005*

L'évolution des dépenses du MENRS est caractérisée par une baisse de l'exécution des dépenses salariales, alors que le budget total alloué aux salaires a augmenté.

Tableau 5 : Evolution des dépenses d'éducation de 2002 à 2004

<i>En millions d'ariary</i> Nature	2002			2003			2004		
	Prév.LFI	Réalisé	%	Prév LFI	Réalise	%	Prév LFI	Réalise	%
Salaire	120 829	98 646	81,6%	147 198	116 886	79,4%	159 802	124 622	78,0%
Fonctionnement hors solde	43 593	32 812	75,3%	40 685	39 613	97,4%	83 879	78 137	93,2%
Investissement	35 876	26 961	75,2%	38 926	49 509	127,2%	77 846	65 554	84,2%
Interne	10 626	8 507	80,1%	9 143	8 570	93,7%	37 352	31 670	84,8%
Externe	25 250	18 454	73,1%	29 782	40 939	137,5%	40 494	33 885	83,7%
TOTAL	200 298	158 419	79,1%	226 809	206 007	90,8%	321 526	268 313	83,4%

Source : *Calculs de la DPEFST à partir des fichiers solde du MEFB, de la DAAF MENRS*

Les efforts concernent surtout le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement, passées de 57% à 85% de 2002 à 2004 et des dépenses d'investissement, passés de 75% à 84% sur la même période. Les dépenses de fonctionnement hors solde allouées directement aux établissements scolaires ont enregistré une nette amélioration. Par contre, les dépenses de l'administration n'ont que faiblement augmenté en termes de taux d'exécution.

Les dépenses de solde ont augmenté en valeur absolue pour tous les secteurs. La part de chaque sous-secteur est stable, sauf celle de l'administration qui a augmenté de 12,7% à 16% de 2002 à 2004. Depuis les trois dernières années, les dépenses salariales de l'enseignement primaire représentent la moitié des dépenses salariales totales.

Tableau 6 : Evolution des dépenses de soldes de 2002 à 2004

<i>En millions d'ariary</i> Sous secteur	2002		2003		2004	
	Dépenses	%	Dépenses	%	Dépenses	%
EF1	49 605	50,3%	58 089	49,7%	61 438	49,3%
EF2	17 521	17,8%	21 703	18,6%	22 431	18,0%
ES	9 443	9,6%	11 077	9,5%	10 844	8,7%
FPT	2 426	2,5%	2 802	2,4%	2 938	2,4%
ESUP	7 163	7,3%	7 328	6,3%	7 111	5,7%
Administration MENRS	12 488	12,7%	15 887	13,6%	19 859	15,9%
Total	98 646	100,0%	116 886	100,0%	124 622	100,0%

Source : *Calculs de la DPFST à partir des fichiers solde du MEFB*

² **Remarque** : les données de 2001-2003 réfèrent aux dépenses exécutées et celles de 2004 à la loi de finances votée (estimation à partir des fichiers soldes des quatre premiers mois de l'année 2004).

La répartition des dépenses de fonctionnement hors solde par sous-secteur montre que le taux d'exécution des crédits alloués à l'enseignement primaire a été toujours supérieur à 70%. Depuis 2003, il avoisine 90% ou davantage, exception faite des DIRESEB, qui n'ont exécuté que 56% de leurs crédits en 2004.

Tableau 7 : Evolution des dépenses de fonctionnement hors soldes de 2002 à 2004

En millions d'ariary Sous secteur	2002			2003			2004		
	Prév LFI	Réalise	%	Prév LFI	Réalise	%	Prév LFI	Réalise	%
EF1	15 302	11 008	71,9%	17465	16 922	96,9%	24 834	22 000	88,6%
EF2	721	389	54,0%	616	572	92,8%	1 700	1 653	97,2%
ES	395	204	51,7%	370	338	91,3%	380	353	92,9%
FPT	1 905	1 636	85,9%	1775	1 709	96,3%	4 267	4 075	95,5%
ESUP	14 161	13 147	92,8%	12 350	12 248	99,2%	28 277	28 044	99,2%
Administration centrale MENRS	5 880	3 822	65,0%	3 304	3281	99,3%	12 930	12 840	99,3%
CISCOs	2 084	1 020	48,9%	1790	1 625	90,8%	4 119	3 738	90,8%
DIRESEB	2 716	1 334	49,1%	2615	2 569	98,3%	4 405	2 467	56,0%
Formation initiale et continue	429	252	58,7%	400	349	87,3%	2 966	2 966	100,0%
Total	43 593	32 812	75,3%	40 685	39 613	97,4%	83 879	78 137	93,2%

Source : DAAF, MENRS

Concernant les investissements, le taux d'exécution des crédits alloués à l'EF1 a toujours été supérieur à 35%. Ce taux s'est amélioré dans l'ensemble à partir de 2003, progressant de 51% à plus de 100% pour le EF1. Par contre, pour l'EF2, le taux d'exécution a augmenté au détriment de celui de l'enseignement secondaire..

Tableau 8 : Evolution des dépenses d'investissement de 2002 à 2004

En millions d'ariary Sous-secteur	2002			2003			2004		
	Prévu LFI	Réalisé	%	Prévu LFI	Réalisé	%	Prévu LFI	Réalisé*	%
EF1	11 082	3 975	36%	14 147	7 277	51%	44 753	47 922	107%
EF2	3 997	399	10%	5 565	836	15%	4 515	2 250	50%
ES	2 005	907	45%	2 101	614	29%	2 402	0	0%
FPT	2 211	727	33%	2 325	668	29%	4 026	763	19%
ESUP	6 750	8 300	123%	10 734	14 383	134%	9 663	1 930	20%
Admin. Centrale	9 831	12 654	129%	4 053	25 731	635%	12 487	12 689	102%
Total	35 876	26 961	75%	38 926	49 509	127%	77 846	65 554	84%

Source : DAAF, MENRS

Les taux d'exécution de certaines dépenses d'investissement dépassent 100%. Cela s'explique par le fait qu'à partir de 2002, les stratégies de projets (CRESED II par exemple) ont été réorientées. En outre, la possibilité a été offerte aux projets de faire des engagements supérieurs aux crédits ouverts, sans dépasser cependant les crédits d'autorisation de programme.

Tableau 9 : Evolution de la part de chaque sous-secteur dans le budget des dépenses totales du MENRS de 2002 à 2004

Sous-secteurs	2002	2003	2004
EF1	38,8%	35,4%	49,0%
EF2	11,7%	11,3%	10,0%
ES	6,8%	5,9%	4,5%
FPT	3,1%	2,5%	2,4%
ESUP	16,2%	15,0%	9,2%
Admin centrale	22,1%	28,1%	21,0%
CISCOs	0,7%	0,8%	1,6%
DIRESEB	0,7%	0,9%	1,0%
Formation initiale et continue			1,2%
Total	100%	100%	100%

Source : DAAF, MENRS

Les parts de dépenses les plus élevées concernent l'enseignement primaire (39% en 2002 et 49% en 2004) et l'administration centrale (22% en 2002 et 21% en 2004). La part de l'enseignement primaire est la seule à avoir connu une nette augmentation et représente près de la moitié des dépenses du MENRS. A noter, le faible montant des dépenses allouées au niveaux des DIRESEB et des CISCO. Ceci reflète la centralisation du budget et la logique qui a prévalu jusqu'en 2004 : la préparation d'un budget de moyens (reconduction des moyens et ajustement annuel en fonction de l'inflation) et non de programme.

La structure du budget alloué au MENRS en 2005 se présente comme suit (voir en *annexe II* la structure du budget de programme).

Tableau 10 : Budget du MENRS 2005

En millions d'ariary Sous-secteur	Fonct. hors solde	Solde	Investissement	Total	
				Millions Ar	Million \$
Admin centrale	8 721	27 650	738	37 109	18,7
Education Fondamentale	49 246	116 775	96 672	262 693	132,7
dont EF1	37 082	85 543	89 372	211 997	107,1
EF2	3 299	31 232	7 300	41 831	21,1
CISCOs	2 843			2 843	1,4
Formation initiale et continue	6 022			6 022	3,0
Appui aux activités par le dvp des TICs	8 866		75	8 941	4,5
ES	1 928	15 099	5 788	22 815	11,5
FPT	5 998	4 090	1 168	11 256	5,7
ESUP	19 449	8 159	9 826	37 434	18,9
Valorisation de la recherche	3 105	1 743	4 595	9 443	4,8
DIRESEB	1 335			1 335	0,7
Total	98 648	173 516	118 862	391 026	197

Source : DAAF, Budget de programme, MENRS

1.3 SYNTHÈSE DES AVANCÉES DU PLAN DE RÉFORME DE 2003

Les avancées principales

- **L'incitation à la scolarisation par l'allègement des charges parentales** : l'exonération des droits d'inscription et la distribution de kits scolaires ont été réalisées à 100% des objectifs fixés et le MENRS a fourni une contribution au salaire des enseignants FRAM (30 000 ariary par mois durant 9 mois/an depuis 2003). Les familles ont répondu

massivement à ces incitations, ce qui s'est traduit par une explosion des effectifs d'élèves. Il s'agit d'une réussite importante mais elle rend difficile l'application des actions relatives à l'amélioration de la qualité de l'éducation et à la diminution du redoublement.

- **L'extension de la capacité d'accueil de l'EF1** : les objectifs de construction scolaire de 2000 salles de classes par an (octobre 2003) ont été atteints à 70% environ . Le recrutement des enseignants (objectif : 1 800 enseignants par an depuis 2003) a été réalisé par le biais du recrutement pour l'EF1 de 1 500 enseignants et de 1897 élèves maîtres en 2004, qui seront engagés comme enseignants en 2005-2006, suite à leur stage en responsabilité. La capacité d'accueil n'a donc pas pu s'adapter suffisamment au rythme de l'augmentation des effectifs. Ce décalage représente un risque important de perte de qualité et nécessite des mesures de renforcement.
- **L'amélioration des conditions d'apprentissage** : l'objectif d'atteindre un ratio moyen de 1 manuel par élève dans les principales matières a été pratiquement atteint par le biais de la distribution de 10 700 000 manuels scolaires. Les écoles ont été équipées en fournitures scolaires par les ressources transférées aux écoles (FAF) sur fonds IPPTE. La poursuite du processus d'amélioration des conditions d'apprentissage nécessitera une augmentation des moyens, afin de s'adapter à l'augmentation des effectifs.
- **L'amélioration des conditions des enseignants** : la distribution de primes de craie et d'éloignement a permis d'augmenter substantiellement les revenus des enseignants fonctionnaires.

Les processus engagés

- **La réduction du taux de redoublement** : admise comme priorité du plan EPT compte tenu de l'inefficacité pédagogique du redoublement, de son impact sur l'abandon et de son coût pour le système, elle a fait l'objet de mesures :
 - **administratives** : (1) restructuration de l'enseignement fondamental en cours et (2) organisation de l'année scolaire en bimestres, permettant d'augmenter le temps d'apprentissage ;
 - **pédagogiques** : en relation avec l'introduction de l'APC, la mise en place d'une évaluation critériée et formative, accompagnée de stratégies de remédiation.

Ces mesures sont à consolider afin d'être pleinement opérationnelles (*voir fiche 2 annexe I*).

- **La révision des curricula** : le processus d'introduction de l'APC a été conçu et mis en œuvre. Les curricula, guides méthodologiques et cahiers de travail pour les élèves sont disponibles pour les classes de CP1, CP2, CE et en cours de préparation pour le CM1, le CM2 et le Cob1.
- **La formation des enseignants** : des actions décentralisées de formation des enseignants en ateliers actifs ont été réalisées dans les 111 CISCO, touchant plus de 7 000 enseignants sur les nouveaux manuels et l'introduction de l'APC notamment. Une restructuration du dispositif et l'élaboration d'une politique de formation initiale et continue sont en cours, pour démultiplier l'offre de formation et la rendre accessible à tous les enseignants.

- **La restructuration du système d'inspection et d'encadrement de proximité des enseignants** : une stratégie provisoire est élaborée mais nécessite d'être complétée et articulée avec la réforme de la formation des enseignants.
- **La décentralisation du système par le renforcement des CISCO** : de nouveaux chefs CISCO ont été recrutés sur contrat d'objectifs ; les CISCO ont produit leur carte scolaire et leurs plans triennaux de développement et ont été équipées en matériel informatique et roulant.
- **La responsabilisation des communautés éducatives** : le transfert de moyens au niveau des écoles (FAF) est une avancée importante, mais le dispositif nécessite d'être renforcé pour être mieux articulé aux objectifs d'amélioration de la qualité de l'éducation notamment.
- **La réorganisation du MENRS et l'amélioration de la gestion** : une analyse fonctionnelle du MENRS est en cours, qui proposera des recommandations opérationnelles pour optimiser l'organisation et le fonctionnement du MENRS. Les outils AGEPA ont été développés et sont prêts à être appliqués.
- **La rationalisation de la GRH** : les résultats de l'étude pour améliorer le système de gestion des ressources humaines et plus particulièrement la répartition du personnel non en classe est en cours de validation.
- **L'amélioration de la gestion financière et du système d'allocation des ressources** repose sur l'implantation du système de budget par programme. Il doit être opérationnalisé et renforcé.
- **L'amélioration du système d'information** : l'informatisation du MENRS est en cours. Un plan d'action pour l'amélioration des recensements scolaires démarre en 2005. La collecte et le traitement des informations relatives à la gestion et aux finances ont fait l'objet d'études dont les recommandations seront émises en S1 2005³.
- **VIH/SIDA** : une stratégie sectorielle a été élaborée en concertation avec les partenaires du MENRS. Elle aborde largement les activités de prévention et de protection, en lien avec le CNLS, mais nécessite des compléments sur les questions liées à la gestion des enseignants et des élèves touchés par la maladie. D'autre part, elle propose une série d'actions, mais non encore priorisées ni organisées au sein d'une stratégie cohérente.

Différentes réformes n'ont pas encore été mises en œuvre :

- **Le partenariat public-privé** : un processus d'intégration du secteur privé est en cours par le biais des dotations accordées aux écoles privées et de la subvention des établissements à but non lucratif. Mais une stratégie de partenariat cohérente n'a pas encore été définie et les partenariats avec d'autres opérateurs (ONG, Eglises...) sont en cours d'établissement.

³ Etude sur l'Analyse fonctionnelle du MENRS, AED, mars 2005, Elaboration d'un plan de réforme de la gestion des effectifs du MENRS, Core Advice, mars 2005

1.4 LES PRINCIPALES LIMITES ET CONTRAINTES A LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE REFORME

- **Limites institutionnelles / organisationnelles :**
 - **La gestion des ressources humaines** : inadéquation postes / compétences, mauvaise répartition des personnels, manque de motivation des personnels.
 - **La communication** : l'insuffisance des actions entreprises empêche l'appropriation de la réforme, à l'intérieur du MENRS et par les acteurs-partenaires.
 - **Le système d'information** (scolaires, relatives aux finances et à la gestion) présente des lacunes qui empêchent de disposer en temps utile des informations nécessaires à la décision et/ou à l'action.
 - **La gestion des constructions scolaires** a été limitée par différents facteurs, liés aux contraintes opérationnelles de l'agence d'exécution (FID/EPT), à des difficultés logistiques en lien avec les matériaux importés et à la dépréciation de la monnaie nationale.
 - **L'organisation fonctionnelle du MENRS** est handicapée par la lourdeur des circuits de décision et d'exécution et par une appropriation insuffisante des responsabilités.

- **Limites budgétaires**
 - Le processus du budget par programme n'est pas pleinement opérationnel : l'organigramme n'est pas adapté, les manuels de procédures et les formations ne sont pas encore réalisés :
 - **Préparation du budget** : (1) compétences et outils nécessaires pour construire le budget-programme non pleinement appropriés ; (2) outils de planification du MENRS non encore adaptés à la préparation de budgets exécutables ;(3) faible coordination entre les ministères de l'Education et des Finances
 - **Exécution des budgets** : (1) lenteur des contrôles a priori des dépenses engagées ; (2) insuffisance des contrôles a posteriori ;(3) méconnaissance des procédures (par les prestataires et en interne), (4) inadéquation des calendriers scolaire et budgétaire réduisant la durée d'exécution. *A noter en 2004, des difficultés d'exécution renforcées par la dépréciation de la monnaie nationale.*
 - **Suivi** : (1) outils et procédures pour lier les réalisations physiques et financières pas encore élaborés ;(2) incohérences des informations sur l'exécution budgétaire entre les deux ministères de l'Education et des Finances.

- **Limites pédagogiques :**
 - Les compétences de base des enseignants sont insuffisantes (faible niveau général en français notamment) et rendent l'accès à de nouvelles pratiques difficile.
 - La capacité du dispositif national de formation initiale et continue est insuffisante par rapport aux besoins en formation exigés par la mise en place de la réforme. De même, la capacité d'encadrement ne permet pas d'assurer aux enseignants les renforcements et le suivi nécessaires pour qu'ils adoptent pleinement de nouvelles pratiques pédagogiques, en termes de nombre et de qualifications des encadreurs (chefs ZAP notamment).

- **Limites externes au secteur :**

- La pauvreté des parents, souvent liée à leur faible niveau d'éducation, ne leur permet pas d'assurer l'accompagnement nécessaire à la scolarisation de leurs enfants (équipements, suivi des résultats).
- La situation nutritionnelle et sanitaire des enfants est précaire et les prive de la disponibilité nécessaire pour participer pleinement à leurs apprentissages.

1.5 LES RESULTATS OBTENUS

Tableau 11 : Objectifs de l'EF fixés en 2003 et résultats obtenus en 2003-2004

Enseignement Fondamental du 1er Cycle	Situation 2002-2003	2003-2004	
		Objectifs fixés en 2003	Résultats obtenus
Taux net de scolarisation *	82%	84%	97%
Taux d'achèvement	39,5%	49%	47%
Pourcentage d'enfants âgés de 6ans scolarisés dans le fondamental 1 ^{er} cycle*	80%	81%	94%
Nombre total d'élèves	2 856 480	2 892 100	3 366 400
Pourcentage de redoublant	29%	22%	30%
Pourcentage d'élève dans le privé	20,4%	21,4%	19,3%
Ratio élèves/enseignant dans le public	60	57	57
Coût moyen enseignant par unité de PIB/tête dans le public	3,7	3,6	2,8
Dont enseignants fonctionnaires	4,5		4,1
Dont enseignants FRAM	0,67		0,61
Nombre d'enseignant en classe dans le public	38 509	39 690	47 319
- dont payés par le FRAM	8 300	-	17 620
Nombre de salles de classe dans le public	36 753	38 267	39 240
Estimation du nb d'enfants de 6-10 ans hors du système scolaire			123 950
Enseignement Fondamental du 2nd Cycle		Objectifs	Résultats
Nombre total d'élèves	356 900	414 000	420 000
Taux d'achèvement	13,5%	16%	14,7%
Nb moyen d'heures de travail hebdomadaire par enseignant, public	18,8	20	19,8
Estimation du nb d'enfants de 11-14 ans hors du système scolaire			586 000

* Limite : fiabilité des données concernant l'âge des enfants fournies aux écoles et des données démographiques basées sur le recensement de 1993

- **Les effectifs ont augmenté de 18% en 2003 et de 6,8% en 2004**, dépassant de loin les objectifs. Ceci représente **une avancée importante vers l'universalisation de l'éducation fondamentale** et confirme **la forte motivation des familles** pour la scolarisation. L'augmentation brusque du nombre d'élèves est confirmée par différentes sources et s'explique par la scolarisation d'enfants plus âgés que l'âge officiel (6 ans) et le retour à l'école d'enfants qui avaient abandonné.

- Malgré cet effort important, le nombre des enfants de 6 à 14 ans⁴ exclus du système scolaire reste élevé, à cause du faible taux de survie scolaire en primaire, aggravé par l'incapacité des collèges à accueillir le peu d'élèves qui parviennent jusqu'au CEPE.
- **Cette explosion des effectifs a réduit les possibilités d'amélioration de l'efficacité interne**, restée faible. Le taux d'achèvement, malgré une amélioration, reste très insuffisant (47%) et le redoublement stagne (30%). Autre conséquence, **les conditions d'enseignement se sont dégradées** : le ratio élèves/maître est encore de 57 en 2004, malgré un recrutement massif d'enseignants FRAM (plus de 17 000 en 2004). Le ratio élèves / salle est passé à 86, la capacité d'accueil des établissements n'ayant pas pu s'adapter à la croissance des effectifs.
- **Le manque d'enseignants est aggravé par une gestion irrationnelle du personnel du MENRS** : le ratio enseignants en classe / personnel administratif reste très déséquilibré (9,4) de même que la répartition du personnel en classe.
- **Les faiblesses de l'encadrement pédagogique de proximité** identifiées en 2003 persistent malgré des dotations de matériel roulant aux inspecteurs et aux chefs ZAP. Le nombre de formateurs / encadreurs de niveau cadre n'est pas adapté à la charge de travail (316 inspecteurs et conseillers pédagogiques), les recyclages sont insuffisants et le niveau de compétence des chefs ZAP très disparate (pas de profil de poste clair).
- **Les disparités sont importantes dans le système** (*voir fiche 1 en annexe I*) : de façon générale, les écoles rurales (notamment de petite taille) sont nettement défavorisées. D'un point de vue régional, on relève deux problématiques : les régions **très peuplées et enclavées** (régions Nord, Est) posent une difficulté de recrutement des enseignants et les régions à **habitat dispersé** (régions Ouest, Sud) celle des écoles à cycle incomplet/de petite taille.
- **La participation des acteurs locaux a augmenté de façon significative** par la mise en place des FAF. Cependant, cette participation doit être consolidée, afin d'associer pleinement tous les partenaires de l'école et d'assurer une utilisation optimale des ressources allouées.
- **Les indicateurs de qualité de l'éducation** ont été obtenus à travers les études PASEC⁵, EPSPA⁶ et MLA I⁷. L'étude PASEC ne montre pas de tendance à la progression entre 1998 et 2004. Les résultats indiquent une **maîtrise insuffisante de la langue française**, avec une forte baisse en 2004, inquiétante dans la mesure où elle freine l'accès aux autres apprentissages scolaires (langue d'apprentissage). Les résultats en mathématiques sont stables en 10^{ème} et baissent en 7^{ème}.

⁴ La législation en vigueur interdit le travail aux enfants âgés de moins de 14 ans, qui devraient donc être encore tous accueillis dans le système scolaire

⁵ Programme d'analyse des systèmes éducatifs des pays de la ConfeMen, 1998, 2004

⁶ *Etude sur la progression scolaire et la performance académique à Madagascar*, MENRS, Cornell University, INSTAT, 2004

⁷ *Monitoring learning achievements*, 1998

Tableau 12 : Scores moyens (sur 100) par discipline tests des études PASEC, MLA I et EPSPA

Etudes	Disciplines	Tests réalisés			
		Pré-test en CP2		Pré-test en CM2	
		1998	2004	1998	2004
Pasec	Français	41/100	43/100	46/100	33/100
	Mathématiques	65/100	64/100	65/100	60/100
	Malgache		65/100		52/100
		Test en CM1			
MLA I	<i>Lifeskills</i>	72/100			
	Français	55/100			
	Malagasy	56/100			
	Calcul	44/100			
		Enf. 8-10 ans			
EPSPA	Français écrit		44/100		
	Math. Ecrit		40/100		
	Math. Oral		54/100		
	<i>Lifeskills</i>		74/100		

L'étude EPSPA a permis de réaliser des tests auprès d'un échantillon d'enfants qui avaient été interrogés dans le cadre de l'étude PASEC en 1998. Les résultats ont montré une forte corrélation entre la réussite scolaire en secondaire et des scores positifs obtenus par ces enfants au CP2 en 1998. Ces résultats permettent de mettre en évidence l'importance de la réussite scolaire précoce.

Les scores en langue malgache⁸ indiquent des compétences insuffisantes. Cette donnée est importante en relation avec la nécessité reconnue d'une bonne maîtrise de la langue nationale pour aborder une seconde langue d'enseignement. Quant à l'étude EPSPA, elle met en relation les résultats obtenus aux tests avec des données relatives au milieu socio-culturel et scolaire, qui indique notamment que les tests écrits sont nettement mieux réussis par les enfants du quartile le plus riche (environ 2 fois mieux) et dont les parents ont le niveau d'éducation le plus élevé.

Toutes les études indiquent par ailleurs que les résultats des filles, des classes de milieu urbain, du secteur privé sont meilleurs que ceux des garçons, des classes du milieu rural et du secteur public. Les élèves possédant à la fois des livres de calcul et de français obtiennent de meilleurs résultats que les autres élèves. Les femmes enseignantes sont plus efficaces dans les petites classes, le niveau académique (niveau BEPC et lycée) et l'ancienneté du maître (plus de 15 ans) agissent favorablement sur les performances des élèves.

L'évaluation de l'impact de l'introduction de l'APC a démarré avec la mise en oeuvre de la base de données et la passation d'un premier test, qui a établi la *baseline* pour l'année 2004-2005. Les résultats de la cohorte qui commence avec l'APC cette année seront évalués chaque année.

1.6 CONCLUSION : LES DEFIS A COURT TERME DE L'EDUCATION FONDAMENTALE

L'éducation fondamentale se trouve aujourd'hui confrontée à une situation largement imprévue liée à l'explosion des effectifs : **l'enjeu est de gérer l'extension du système, tout en maintenant l'objectif d'une éducation de qualité pour tous.**

⁸ Les tests de compétence en langue malgache ont été basés sur les compétences mesurées en français

- **Le premier défi est d'offrir à tous les enfants une éducation de qualité et d'assurer leur maintien à l'école**, dans un contexte difficile d'effectifs pléthoriques :
 - Améliorer les capacités méthodologiques des enseignants à large échelle, afin qu'ils soient capables d'amener les enfants à acquérir des compétences utiles, par l'accès aux formations initiales et continues et par un encadrement de proximité efficace.
 - Fournir aux élèves et aux enseignants les supports et les matériels didactiques nécessaires pour un soutien plus efficace des apprentissages.
 - Améliorer les conditions de vie scolaire des enfants, notamment leur temps d'apprentissage et leur situation nutritionnelle.

- **Le second défi est de gérer l'accroissement des effectifs :**
 - Augmenter le nombre de salles de classe et la capacité de construction du MENRS pour éviter une diminution du temps d'apprentissage des élèves (horaires échelonnés).
 - Recruter des enseignements supplémentaires pour éviter une augmentation non supportable du ratio élèves/maîtres.
 - Equiper tous les élèves en manuels scolaires pour créer les conditions de base nécessaires aux acquisitions scolaires.
 - Renforcer la lutte contre le redoublement afin de diminuer les charges sur le système et maintenir la motivation des élèves et des familles.
 - Réduire les disparités afin de ne pas exclure du système les enfants les plus pauvres.

- L'accroissement des effectifs de l'EF1 accentue la pression sur l'EF2. Dans la perspective d'une extension de l'éducation fondamentale à 9 ans, **le troisième défi est de diminuer le goulot d'étranglement de l'entrée en 6^{ème} :**
 - Augmenter la capacité d'accueil des collèges, entre autres par des partenariats avec le secteur privé, afin que les élèves puissent prolonger leur parcours scolaire.
 - Articuler l'EF2 et l'EF1 pour préparer la continuité pédagogique entre les deux cycles.
 - Réviser la finalité de l'EF2, par la recherche d'un consensus national sur les compétences à l'issue de l'EF, la validation des profils de sortie et la préparation de la révision du curricula.

- **Le quatrième défi est de démultiplier et de renforcer la capacité d'exécution du MENRS**, afin qu'il ait la capacité de gérer l'expansion du système, piloter les changements qualitatifs de façon efficace et transformer les ressources en améliorations concrètes des résultats des enfants :
 - Renforcer la décentralisation du système (1) au niveau des écoles, en transférant les moyens nécessaires aux communautés scolaires pour améliorer le fonctionnement des écoles, (2) au niveau des CISCO pour renforcer leur capacité de pilotage et (3) au niveau des Régions, dont l'articulation avec les CISCO est à préparer.
 - Renforcer le partenariat public-privé pour augmenter la quantité et la qualité des prestations de services d'éducation, notamment dans les zones difficiles.
 - Rationaliser l'allocation et l'utilisation des ressources financières en conformité avec les objectifs de la réforme, en opérationnalisant la gestion par budget de programmes.
 - Rationaliser la répartition et l'utilisation des ressources humaines.

- Doter le MENRS d'un système d'information fiable et rapide afin de fonder les décisions sur une vision claire de la situation du secteur.
 - Doter le MENRS d'une stratégie de communication efficace pour renforcer l'adhésion à la réforme et accélérer la diffusion des changements.
- **Le cinquième défi est d'accélérer la lutte contre le VIH/SIDA.** Pour cela il est nécessaire de renforcer et mettre en œuvre une stratégie incluant notamment : l'intégration de la prévention du VIH/SIDA dans les curricula des élèves et de formation des enseignants (en cours pour les classes APC), l'éducation par les pairs (clubs anti-SIDA), des mesures pour gérer les enseignants touchés par la maladie et les aider, ainsi que les enfants, à faire face à cette situation.

2. ACTUALISATION DES OBJECTIFS A COURT ET MOYEN TERME

Les objectifs à long terme (2015) fixés en 2003 ne sont pas modifiés, déterminés par le cadre indicatif de l'Initiative *Fast track*. Par contre, à court et moyen terme, ils sont révisés afin de s'adapter à la situation actuelle du système éducatif - l'augmentation rapide des effectifs - et aux défis à relever, notamment l'amélioration de la qualité de l'éducation conjointement à l'adaptation du système à la croissance des effectifs.

Tableau 13 : Les objectifs de l'EF1 à moyen-terme

INDICATEURS DE RESULTATS ET DE POLITIQUE	Base	VALEUR DES INDICATEURS			
	2004	2005	2006	2007	2008
Taux d'achèvement	47%	53%	60%	66%	72%
Nombre total d'élèves	3 366 462	3 709 729	3 440 242	3 136 151	2 797 986
Dont public	2 715 526	2 992 419	2 775 040	2 529 748	2 256 970
Pourcentage des redoublants	30%	19%	15%	12%	8%
Pourcentage d'élèves dans le privé	19%	19%	19%	19%	19%
Ratio élèves/enseignant dans le public	57	56	52	47	42
Salaire moyen pondéré des enseignants du public (PIB/tête)	2,8	3,1	3,6	3,7	3,7
Salaire moyen des enseignant du public non fonctionnaires (PIB/tête)	0,6	1,2	1,8	2,4	3,0
Nombre total d'enseignants en classe du public	47319	53621	53621	53621	53621
dont non-fonctionnaires (FRAM)	17620	23440	22958	22476	21994
Dépenses de fonctionnement par élève autres que dépenses de personnel en unité de PIB/tête	0,022	0,047	0,066	0,066	0,066

L'effectif des élèves augmente très rapidement jusqu'en 2005, où il culmine à 3 700 000 élèves (début de scolarisation d'enfants âgés de plus de 6 ans, retour à l'école d'enfants ayant abandonné). Il diminue de 2006 à 2008 (stabilisation de l'âge d'inscription, diminution du taux de redoublement) et devrait, à partir de 2009 reprendre une croissance régulière liée à l'évolution démographique. Cependant, ces projections seront révisées lorsque les données de la rentrée 2005-2006 seront disponibles, afin de les ajuster progressivement à l'évolution réelle des effectifs.

A court et moyen terme, les objectifs doivent être adaptés à l'augmentation rapide des effectifs des élèves en 2004 et 2005, ce qui implique de :

- **Ralentir l'atteinte de l'objectif de diminution du taux de redoublement**, plus difficile à maîtriser dans un contexte d'effectifs pléthoriques. Le taux de 5% en 2015 est maintenu, mais l'année cible pour le taux de 8% est reportée à 2007-2008 au lieu de l'année 2005-2006 initialement prévue.
- **Augmenter rapidement le nombre d'enseignants**, puis conserver leur nombre, malgré une diminution de l'effectif des élèves : cela permet de conserver l'objectif d'un ratio de 40 élèves/enseignant en 2015 et de maintenir dans le système les enseignants recrutés, afin de renforcer à long terme les compétences du corps enseignant. La stratégie initiale prévoyait l'absorption des enseignants FRAM dans le corps des fonctionnaires. Elle est révisée dans le sens d'un recrutement basé sur les enseignants FRAM et autres non-fonctionnaires pour les raisons suivantes :
 - De nombreux enseignants FRAM ont déjà été recrutés par les parents depuis 2003 et sont aujourd'hui présents dans le système. Il est nécessaire de les prendre en compte et que l'institution relaie l'effort des parents.
 - Il s'agit d'un « vivier » à partir duquel il est possible de recruter massivement des enseignants, de maîtriser leur répartition et leur affectation, notamment dans les zones enclavées / éloignées.
 - L'accroissement de l'effectif des enseignants doit être réalisé à un coût soutenable. Actuellement, les coûts par enseignant fonctionnaires et non-fonctionnaires sont respectivement de 4,1 et 0,6 unités de PIB/tête. Le coût moyen de l'ensemble des enseignants est de 2,8 unités de PIB/tête. Le MENRS maintiendra une proportion importante d'enseignants non-fonctionnaires, en prenant progressivement en charge leur rémunération et en l'augmentant, de façon à atteindre un coût moyen de 3,5⁹ unités de PIB/tête (2008).
 - Le nombre d'enseignants FRAM diminue à partir de 2006-2007, dans la mesure où il est prévu de former chaque année 2 000 enseignants FRAM en poste et d'en recruter une partie par l'Etat pour compenser la déperdition naturelle des fonctionnaires.
- **Les objectifs liés à la qualité doivent être maintenus et renforcés** afin d'assurer que les élèves maîtrisent les compétences attendues à l'issue de l'enseignement fondamental. Ceci nécessite une augmentation des dépenses pédagogiques, doublées en 2006 puis triplées dès 2007 (en unités de PIB/tête) afin de permettre d'améliorer la qualité des prestations offertes d'une part et de les adapter quantitativement à l'extension du système d'autre part.

3. DESCRIPTION SUCCINTE DES STRATEGIES PRIORITAIRES

1. QUALITE ET EFFICACITE DE L'ENSEIGNEMENT FONDAMENTAL

La lutte contre le redoublement

Elle met en œuvre différentes stratégies complémentaires, axées sur (1) des mesures administratives pour renforcer la restructuration en cours de l'EF et augmenter le temps d'apprentissage (2) des actions de renforcement pédagogique (révision du système d'évaluation, instauration de dispositifs de remédiation et (3) des actions de mobilisation sociale. Les chefs

⁹ Ce coût moyen est fourni par le cadre indicatif de l'Initiative *Fast Track* et considéré comme soutenable selon les observations internationales

ZAP et les directeurs d'école seront formés pour appuyer leur mise en œuvre en 2005. (Voir fiche 2 en annexe I).

La qualité

Un référentiel de qualité des écoles sera élaboré avant juin 2005. Il déterminera les caractéristiques d'une « école amie des enfants ». Ceux-ci comprendront des critères relatifs à (1) l'environnement scolaire : types de bâtiments, nombre de salles, équipements d'eau et assainissement, (2) des critères de fonctionnement des établissements : ratio élèves/maître et salles, organisation pédagogique et (3) des critères de qualité pédagogiques, tels que les résultats obtenus par les élèves, le taux de redoublement, les pratiques pédagogiques appliquées. Ce référentiel pourra à terme être utilisé comme plan de pilotage pour l'évaluation et l'amélioration des établissements scolaires.

La formation

Une réforme de la formation et la rénovation du dispositif national de formation initiale et continue des enseignants doit à court terme démultiplier la capacité d'exécution du MENRS, afin qu'il soit en mesure de répondre aux défis prioritaires de (1) assurer la formation continue de tous les enseignants, y compris ceux qui sont isolés (2) mettre en œuvre la généralisation de l'APC, (3) organiser chaque année la formation initiale de 2000 enseignants FRAM (durée : 1 année), (4) une formation avant rentrée des enseignants FRAM nouvellement recrutés (7 500 en 2005) et (5) celle des enseignants FRAM déjà recrutés mais non sélectionnés pour la formation initiale.

La réforme du système initial de formation initiale et continue repose sur (1) le renforcement du rôle de coordination de l'INFP, (2) la décentralisation du dispositif de formation par le biais des CRINFP, (3) la promotion des partenariats et (4) la diversification des dispositifs de formation : organisation de centres de ressources méthodologiques pour l'amélioration de la qualité éducative au niveau des ZAP, production de programmes formatifs de radio et cercles de qualité des enseignants. La production de programmes pédagogiques implique l'équipement des centres de ressources et des écoles en matériel de réception. (voir fiche 4 en annexe I)

L'encadrement de proximité des enseignants

L'accélération de la qualité de l'enseignement nécessite à court terme de renforcer l'encadrement de proximité pour (1) favoriser le réinvestissement des enseignants et assurer que les enseignants changent effectivement leurs pratiques pédagogiques, (2) assurer que le temps d'apprentissage augmente et (3) garantir l'application de toutes les mesures pour prévenir le redoublement, en particulier la réorganisation de l'enseignement en cours d'apprentissages. Deux stratégies complémentaires sont retenues :

- **Le renforcement du dispositif institutionnel** : à court terme, **les chefs ZAP** seront dotés de motos ; à moyen terme, leur recrutement sera révisé et ouvert à des prestataires externes et l'ensemble du dispositif réformé. **Les directeurs d'école** évolueront vers un rôle de leader pédagogique des établissements, impliquant une redéfinition de leur profil et de la procédure de recrutement (contractualisation sur poste et objectifs). **Les cercles de qualité des maîtres** seront relancés et mis à l'échelle, en lien avec un centre de ressources et une école-pilote.
- **La promotion des partenariats** : l'encadrement de proximité des enseignants pourra être en complément et notamment dans des zones difficiles être renforcé par des prestataires externes à l'institution.

L'amélioration des conditions d'enseignement : fournitures scolaires et matériel didactique

- Les premières vérifications après distribution des kits scolaires ont permis de constater le manque de cahiers et de fournitures, notamment dans les écoles les plus pauvres (en milieu rural et/ou dans les classes tenues par les enseignants FRAM). Les élèves de ces écoles seront équipés, de façon à lever cet obstacle majeur à l'apprentissage de l'écriture.
- La distribution des manuels aux élèves sera poursuivie en 2005. Seront ajoutés les cahiers d'intégration pour les classes de CP nécessités par la généralisation de l'APC. Au fur et à mesure de l'introduction des nouveaux curricula, les manuels seront réécrits (début de la réécriture du manuel CP en 2005) puis diffusés. Ceci devra être articulé avec la réforme prévue de la politique linguistique (introduction de manuels bilingues ?).
- Les enseignants seront équipés en guides pédagogiques. En 2005, les supports existants seront diffusés (guides liés aux nouveaux manuels, à la pédagogie multigrade, des grands groupes). Ils seront progressivement révisés, dans le sens d'une articulation et d'une consolidation des différents guides développés.
- Le matériel didactique, notamment le matériel ludique destiné à faciliter les apprentissages, sera développé et multiplié, sur la base des expériences déjà réalisées dans ce domaine (formation des enseignants à la fabrication et l'utilisation du matériel didactique, intégration des jeux dans les fichiers auto-correctifs pour les classes multigrades).

La politique linguistique

Un processus de révision de la politique linguistique sera lancé en 2005, qui permettra de prendre des décisions relatives à la langue d'apprentissage et de déterminer :

- Quelles sont les compétences linguistiques utiles au développement des enfants / du pays ?
- Quelles modalités d'introduction de la langue seconde sont pertinentes sur le plan pédagogique pour favoriser les apprentissages et la réussite des enfants ?

La problématique sera documentée en 2005, fera l'objet d'un processus de consultation nationale et une stratégie de réforme de la politique linguistique dans le système éducatif sera produite (*voir fiche 5 en annexe I*).

EQUITE ET L'ACCES A L'ENSEIGNEMENT FONDAMENTAL

Le recrutement d'enseignants non-fonctionnaires

Le nombre d'enseignants doit passer de 47 300 en 2004 à 53 600 en 2005, ce qui implique le recrutement de 7 500 enseignants supplémentaires¹⁰. Ce recrutement massif repose sur les enseignants non-fonctionnaires et nécessite différentes mesures d'accompagnement :

- Prendre progressivement en charge la rémunération de ces enseignants¹¹ et l'augmenter afin de (1) les motiver et les retenir (2) réduire l'écart entre les rémunérations des enseignants fonctionnaires et non-fonctionnaires (3) les professionnaliser et les responsabiliser en parallèle à leur formation professionnelle (*accountability*).
- Mettre en place une stratégie de formation adaptée aux différents niveaux initiaux des enseignants non-fonctionnaires (BEPC, lycée, ...).

¹⁰ Y compris le remplacement des enseignants FRAM recrutés pour la formation initiale

¹¹ Actuellement rémunérés par les FRAM et par une subvention du MENRS

- Elaborer un statut spécifique des enseignants non-fonctionnaires répondant aux exigences d'une gestion saine et transparente (1) des critères de recrutement, (2) de la relation avec l'employeur, (3) des procédures d'évaluation et (4) des perspectives de carrière.

Une circulaire administrative déterminera à très court terme le profil minimum requis, le régime de contrat, la rémunération et les prévisions pour leurs formations afin de poser les bases de la création d'un statut à long terme de l'enseignant non-fonctionnaire, qui sera élaboré en cours d'année 2005. (*voir fiche 3 en annexe I*).

La construction scolaire

Le rythme des nouvelles constructions scolaires doit continuer à raison de 2000 classes environ par an. Les stratégies mises en œuvre viseront à accroître la capacité d'exécution du MENRS par (1) le renforcement de l'unité de passation des marchés (2) la diversification des agences d'exécution et des modalités de construction, (3) une communication claire des programmes de construction aux entreprises nationales, afin d'encourager leurs investissements et (4) le renforcement de la participation des structures décentralisées, les communes et les régions. (*voir fiche 6 en annexe I*). Par ailleurs, des standards de construction adaptés aux différentes régions et types d'école et un plan de construction pluriannuel seront développés en 2005.

La réduction des disparités / les zones vulnérables

La stratégie repose sur la mise en œuvre des outils de planification AGEPA, permettant d'identifier les écoles en situation difficile. Sur cette base seront déterminées l'allocation (1) des enseignants et (2) les ressources supplémentaires aux écoles en situation difficile : fournitures scolaires et caisses compétitives.

L'amélioration de la qualité pédagogique des zones vulnérables repose sur des dispositifs adaptés aux régions enclavées / éloignées : les centres de ressources méthodologiques de proximité et la formation à distance (cf ci-dessus).

Un programme d'intégration des enfants handicapés dans les écoles privées et publiques sera développé dans le cadre de partenariats avec des ONG spécialisées (Handicap International).

ARTICULATION EF1 / EF2 ET ALLONGEMENT DE LA SCOLARITE

Une stratégie à court terme doit être mise en place pour (1) planifier le développement des collèges à un coût soutenable pour le MENRS, compte tenu des coûts actuels non multipliables liés à la spécialisation des enseignants et (2) préparer l'introduction de l'APC en EF2 : préparation, validation nationale des curricula et profils de sortie (y compris les compétences en anglais), formation des formateurs et la préparation des outils pédagogiques (*voir fiche n°7 en annexe*).

GESTION, ADMINISTRATION, FINANCEMENT

Appuis aux écoles

Outre les caisses écoles, les contrats programmes de réussite scolaire seront généralisés dès la rentrée 2005-2006, nécessitant la mise en place de partenariats avec des prestataires externes au MENRS. Les contrats programmes seront accompagnés du développement, de la diffusion et de l'accompagnement d'outils de dialogue écoles-communautés : fiches de suivi individuel des

résultats scolaires des enfants (outils UNICEF) et fiche de synthèse des résultats de l'école (outil AGEPA).

La gestion de la réforme

La stratégie repose sur la création d'une structure d'exécution¹² au sein du MENRS. La mission de cette structure sera de dynamiser le fonctionnement de l'institution, de garantir l'atteinte des résultats attendus de la réforme et l'utilisation optimale des financements additionnels du MENRS.

La structure d'exécution sera chargée notamment de gérer la stratégie de développement des partenariats public-privé, nécessaire pour accroître la capacité d'exécution du MENRS, en particulier dans les zones difficiles dans lesquelles travaillent ou sont susceptibles de travailler des ONG, associations et Eglises. Le cadre du partenariat public-privé doit être défini en 2005, les premiers prestataires identifiés et des plans d'action contractualisés. Deux domaines prioritaires sont envisagés à court terme : la mise en place des caisses-cantines et l'accompagnement des contrats-programmes de réussite scolaire.

Le renforcement de la capacité de gestion financière

L'amélioration de la préparation, de l'exécution et du suivi budgétaires implique la définition d'un cadre de travail (*voir fiche 8 en annexe I*) - processus, calendrier outils de travail et procédures – et de former les différents acteurs concernés (ordonnateurs, gestionnaires d'activité, comptables, etc.). Les matériels informatiques doivent être renforcés et accompagnés d'une assistance à l'utilisation des outils de gestion qui seront développés.

Le MENRS prévoit un suivi rapproché de l'exécution budgétaire par le biais de l'organisation de revues régulières de l'exécution du budget et le développement des concertations avec le MEFB.

Le renforcement de la planification

La préparation de la rentrée scolaire, la planification des constructions scolaires et plus généralement l'actualisation des plans de développement des CISCO et la détermination des arbitrages entre CISCO seront réalisées par le biais d'un processus de concertation régional, puis national. Le renforcement de la planification repose par ailleurs sur l'amélioration du système d'information du MENRS. Un plan d'action pour l'amélioration du recensement scolaire est validé et sera lancé en 2005.

La rationalisation des GRH

Selon les recommandations de l'étude achevée en mars 2005, l'amélioration du ratio personnel administratif/ personnel enseignant sera obtenu à travers le gel numérique du recrutement du personnel administratif et le redéploiement externe et interne du personnel n'ayant pas les compétences requises et/ou proche de la retraite. Ce redéploiement fournira l'opportunité de redéfinir les profils de poste du MENRS et de renforcer l'adéquation poste-profil. Un plan de normalisation du personnel du MENRS incluant les coûts sera développé.

La politique de recrutement et de contractualisation du MENRS vise à rationaliser les affectations et responsabiliser les différents acteurs du Ministère. Pour cela, les enseignants non-fonctionnaires seront contractualisés sur poste et le principe des contrats d'objectifs sera généralisé.

¹² Inspiré du *District Primary Education Programme* développé en Inde

Le renforcement des stratégies de communication

Il repose sur : (1) la communication de la réforme auprès de l'ensemble des partenaires du système éducatif, afin de renforcer l'adhésion et d'accélérer les changements de pratiques et (2) l'amélioration de la communication interne, afin de faciliter le partage des informations.

VIH/SIDA, SANTE BIEN-ETRE ET SANTE DE L'ENFANT

Outre l'introduction des compétences utiles aux enfants pour la prévention du VIH/SIDA, la stratégie sectorielle existante sera complétée à court terme sur les aspects relatifs à la gestion des enseignants et enfants touchés par la maladie.

Concernant les cantines scolaires, le MENRS prévoit pour la rentrée 2005-2006 de fournir une caisse cantine à 10% des écoles, identifiées sur la base d'un critère de risque élevé d'insécurité alimentaire. Celle-ci permettra de mettre en place des cantines pour les 4 mois de la période de soudure. Un partenariat sera mis en place (envisager la participation des Eglises ?) pour la distribution et l'accompagnement de cette caisse. Parallèlement, des stratégies complémentaires seront étudiées (1) en réponse aux autres problématiques nutritionnelles touchant les enfants en âge scolaire identifiée et notamment la malnutrition et (2) diversifier et pérenniser des dispositifs de cantines scolaires à des coûts soutenables.

4. FINANCEMENT A MOYEN-TERME DE LA REFORME DE L'EF1

4.1. LE CADRE MACRO-ECONOMIQUE

Les hypothèses macro-économiques à long terme fixées dans le plan de réforme de 2003 sont maintenues :

- Un taux de croissance économique en termes réels du PIB de 6% par an ;
- Un taux de pression fiscale de 14% à terme (2015);
- Des dépenses d'éducation fixées à 20% du budget de l'Etat (2015) ;
- Une enveloppe de l'EF1 représentant 43% du budget du MENRS en 2015.

Les hypothèses macro-économiques à moyen-terme figurent dans le tableau ci-dessous :

Tableau 14 : Hypothèses macro-économiques à moyen-terme

	2004	2005	2006	2007	2008
Ressources internes hors dons en % du PIB	10,3%	11,8%	12,1%	12,6%	13,0%
Dépenses publiques courantes d'éducation financées sur ressources internes en % des ressources internes	23,3%	23,0%	22,7%	22,4%	22,1%
Enveloppe des ressources domestiques pour le primaire (%)	54,1%	52,0%	50,0%	47,9%	45,8%
Enveloppe des ressources domestiques pour le primaire (millions d'ariary courant)	106 020	139 408	153 083	169 898	186 266
Enveloppe des ressources domestiques pour les autres niveaux (millions d'ariary courant)	89 963	128 811	153 635	185 209	220 622

4.2. SCENARIOS DE DEVELOPPEMENT ET DE FINANCEMENT A MOYEN-TERME

Le scénario élaboré en 2003 prévoyait pour 2004-2004 un effectif de 2 892 100 élèves, avec 39 690 enseignants, tous fonctionnaires, les effectifs FRAM étant absorbés dans le corps des fonctionnaires. Le dépassement spectaculaire des prévisions s'est accompagné d'autres changements par rapport aux prévisions, récapitulés dans le tableau ci-dessous :

Tableau 15 : Les principaux changements entre les prévisions de 2003 et la situation de 2004

Paramètres pour 2004	Prévus en 2003	Réalisés
Effectif d'élèves	2 892 100	3 366 400
Taux de redoublement	22%	30%
Nombre d'enseignants en classe dans le public	39 690	47 319
Dont enseignants FRAM	-	17 620
Coût moyen par enseignants en unité PIB/tête	3,6	2,8
Dont enseignants fonctionnaires	3,6	4,1
Dont enseignants FRAM	-	0,6

Compte-tenu de ces changements, le plan révisé de 2005 se concentre sur **la qualité de l'éducation et sur l'ajustement du corps enseignant à la croissance des effectifs à un coût soutenable**. Dans les 3 scénarios de développement du système éducatif testés pour la période 2005-2015, les objectifs à long terme (2015) ne sont pas modifiés :

- l'achèvement universel de la scolarisation,
- la réduction du redoublement à 5%,
- un taux d'encadrement de 40 élèves par enseignant.

A moyen-terme, les objectifs d'extension du système sont communs également aux 3 scénarios :

- l'augmentation du nombre d'enseignants non-fonctionnaires et de leur rémunération à 3 unités de PIB/tête en 2008 ;
- la construction d'environ 2000 salles en moyenne par an, liée à l'effectif enseignant. Le nombre est calculé à partir de la moyenne annuelle calculée des besoin à long terme.

Les paramètres qui varient entre les 3 scénarios concernent **la qualité de l'éducation**, à travers les ressources allouées à la formation continue des enseignants et aux dépenses pédagogiques par élèves. Ils sont explicités dans le tableau ci-dessous :

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Budget de la formation continue des enseignants en % de la masse salariale des enseignants en classe	10%	5%	5%
Dépenses pédagogiques par élève en unité de PIB/tête dès 2006	0.66	0.44	0.22

Le scénario 1 est une hypothèse forte. Il prévoit de tripler les dépenses pédagogiques par élève du public en unités de PIB/tête dès 2006 (de 0,022 à 0,066) et d'allouer, dès 2006 également, un montant équivalent à 10% de la masse salariale des enseignants en classe à leur formation continue.

Le scénario 2 est une hypothèse moyenne. Il prévoit de doubler les dépenses pédagogiques par élève du public en unités de PIB/tête à partir de 2006 et de maintenir les dépenses en formation continue proches de leur niveau actuel. Cette option implique de diminuer de moitié les objectifs

d'amélioration pédagogique et notamment les innovations telles que la formation à distance et l'organisation de centres de ressources de proximité.

Le scénario 3 est une hypothèse faible. Elle prévoit de maintenir les dépenses pédagogiques par élève du public en unités de PIB/tête et les dépenses allouées à la formation continue à leur niveau actuel.

Pour les années 2006 à 2007, le calcul du gap ne tient pas compte des financements extérieurs, dans la mesure où ils ne sont pas encore clairement déterminés. Pour l'année 2005, ces financements et ceux en cours de négociation sont pris en compte. Les gaps associés aux 3 scénarios sont récapitulés ci-dessous :

Tableau 16 : Récapitulatif des gaps de financement selon les 3 scénarios, 2005 - 2007

	Scénario 1		Scénario 2		Scénario 3	
	<i>Mios ariary*</i>	<i>Mios US\$*</i>	<i>Mios ariary*</i>	<i>Mios US\$*</i>	<i>Mios ariary*</i>	<i>Mios US\$*</i>
Année 2005						
Total EF1	254 723	128,6	229 543	115,9	210 998	106,6
Gap de financement EF1	48 840	24,7	23 661	12,0	5 116	2,6
Dont dépenses courantes	45 026	22,7	19 847	10,0	1 302	0,7
Dont dépenses en capital	3 814	1,9	3 814	1,9	3 814	1,9
Année 2006						
Total EF1	330 463	166,9	287 398	145,2	249 486	126,0
Gap de financement EF1	160 968	81,3	117 903	59,5	79 991	40,4
Dont dépenses courantes	95 319	48,1	52 255	26,4	14 342	7,2
Dont dépenses en capital	65 649	33,2	65 649	33,2	65 649	33,2
Année 2007						
Total EF1	358 731	181,2	314 543	158,9	276 515	139,7
Gap de financement EF1	171 551	86,6	127 363	64,3	89 335	45,1
Dont dépenses courantes	102 423	51,7	58 235	29,4	20 207	10,2
Dont dépenses en capital	69 128	34,9	69 128	34,9	69 128	34,9

Le MENRS recommande l'adoption du scénario 1, en conformité avec les objectifs prioritaires d'amélioration de la qualité de l'éducation et permettant dans cette perspective de mettre en œuvre des actions rapidement. Les financements requis à moyen terme pour réaliser ce scénario sont indiqués dans le tableau suivant :

Tableau 17 : Scénario 1 : financement à moyen-terme de la réforme de l'EF1

	2005	2006	2007	2008
Indicateurs de résultats				
Taux d'achèvement	53%	60%	66%	72%
Nombre total d'élèves	3 709 729	3 440 242	3 136 151	2 797 986
Dont public	2 992 419	2 775 040	2 529 748	2 256 970
Indicateurs de politique et de performance				
Pourcentage de redoublants	19%	15%	12%	8%
Pourcentage d'élèves dans le privé	19%	19%	19%	19%
Ratio élèves/enseignant, public	56	52	47	42
Salaires moyen pondéré des enseignants du public/unité de PIB/tête	3,1	3,6	3,7	3,7
Salaires moyen enseignant du public non fonctionnaire par unité de PIB/tête	1,2	1,8	2,4	3,0
Nb total d'enseignants en classe du public	53621	53621	53621	53621
Dont non-fonctionnaires (FRAM)	23440	22958	22476	21994
Dépenses de fonct. par élève autres que dépenses de personnels en unité de PIB/tête	0,047	0,066	0,066	0,066

	2005	2006	2007	2008
Coût et Financement de l'expansion et de mise à niveau du système (en millions d'ariary)				
Enseignement Fondamental du 1er cycle				
Dont dépenses courantes	187 749	248 402	272 321	296 352
Dont dépenses en capital (constructions/ réhabilitations)	66 973	82 061	86 410	90 904
Sous Total EF1	254 723	330 463	358 731	387 256
Autres niveaux				
Dont dépenses courantes	125 328	146 190	168 285	193 480
Dont dépenses en capital (constructions/réhabilitations)	16 652	17 585	18 517	19 480
Sous Total autres niveaux	141 981	163 775	186 802	212 959
MENRS				
Dont dépenses courantes	313 078	394 592	440 606	489 832
Dont dépenses en capital (constructions/réhabilitations)	83 626	99 646	104 927	110 383
Total MENRS	396 703	494 238	545 533	600 215
Enveloppe des ressources domestiques EF1	139 408	153 083	169 898	186 266
Enveloppe des ressources domestiques autres niveaux	128 811	153 635	185 209	220 622
BUDGET MENRS 2005 en millions Ariary				
Enseignement Fondamental du 1er cycle	391 026			
Dont dépenses courantes	142 723			
Dont dépenses en capital (constructions/réhabilitations)	63 159			
Sous Total EF1	205 882			
En % du budget MENRS	52,7%			
Gap de financement pour l'EF1				
Dépenses courantes en million d'ariary	45 026	95 319	102 423	110 086
Dépenses en capital en millions d'ariary	3 814	65 649	69 128	72 723
Sous Total EF1	48 840	160 968	171 551	182 809
Dépenses courantes en million US \$	22,7	48,1	51,7	56
Dépenses en capital en millions US\$	1,9	33,2	34,9	37

4.3. LES PRINCIPALES ACTIONS PREVUES EN 2005

Le scénario 1 permet d'allouer les ressources nécessaires l'amélioration de la qualité de l'éducation et d'assurer des ressources additionnelles au niveau des écoles. Celles-ci concernent notamment :

- L'augmentation de la subvention des enseignants FRAM.
- L'accroissement du volume des formations et la diversification des dispositifs.
- Les actions relatives à la réduction des disparités et l'appui aux écoles vulnérables.
- Le développement de matériel didactique.
- La mise en place d'un dispositif de gestion de la réforme : la création d'une structure d'exécution, le renforcement des partenariats public-privé, le renforcement de la gestion financière, des ressources humaines, de la planification, de l'information et de la communication.
- Les activités d'animation sociale nécessaires à la mise en place des contrats programmes de réussite scolaire.
- La mise en place de cantines scolaires et d'actions de prévention du VIH/SIDA.

Ces actions et leur financement sont récapitulés dans le tableau suivant :

Tableau 18 : Plan d'action du MENRS 2005

(Voir tableau détaillé en annexe III)

En US\$	Activités	Coût total (1)	Coût/élève public (2)	Acquis (3)	Requis (4) = 1-3	En cours (5)
	Qualite et efficacité		4,69			
Redoublement	Formation directeurs d'école (évaluation, remédiation, leadership pédagogique)	275 000		70 000	205 000	
	Formation des chefs ZAP (idem)	40 000		30 255	9 745	
Qualité	Elaboration du référentiel de qualité des écoles	40 000			40 000	
Pertinence des curricula	Outils APC/matériel pédag. Pour élèves CP1, CP2, CE	2 568 000	0,89	2 162 284	405 716	
	Outils APC pour enseignants CP1, CP2, CE	44 400		44 400	0	
	Formation des formateurs APC	244 800		244 800	0	
	Formation des enseignants du CP1, CP2, CE à l'APC	2 220 000	0,77	664 000	1 556 000	
	Base de données pour l'évaluation des acquis APC	100 000		100 000	0	
Formation des enseignants	Préparation de la réforme du système national de formation	250 000			250 000	
	Remise à niveau des CRINFP*	425 000	0,15		425 000	
	Formation initiale de 2000 instituteurs non-fonctionnaires*	720 000	0,25	707 071	12 929	3000000*
	Formation avant rentrée de 7 500 enseignants non-fonct.*	450 000	0,16		450 000	
	Formation des conseillers pédagogiques	220 000		50 505	169 495	
	Formation 40% ens. CP/CE multigrade et grands groupes	430 000			430 000	
	Formation cont. enseignants non APC/CM+CE non exp.	400 000		591 230	-191 230	
Dispositifs zones vulnérables	Centres de ressources 10% ZAP	480 000	0,17		480 000	
	Développement des supports de formation à distance**	700 000	0,24	142 000	558 000	600000**
	Equip. de 10% des ZAP pour la formation à distance**	1 120 000	0,39		1 120 000	
	Equipement de 10% des classes/ formation à distance**	1 500 000	0,52	100 000	1 400 000	
	Mise en œuvre, suivi et évaluation formation à distance	100 000			100 000	
Encadrement de proximité	Appui aux CISCO pour réaliser 1 visite/bimestre/école	1 300 000	0,45	150 000	1 150 000	
	Dotations en moto des chefs ZAP	2 125 000	0,73	2 121 212	3 788	
	Equité et accès		17,47			
Augmentation nb salles	Construction de nouvelles salles de classe	14 72 0065		14 72 0065	0	
	Arrière de paiement (nouvelles constructions 2004)	7 435 192		7 435 192		
	Dotations en mobiliers scolaires des nouvelles salles	1 154 268	0,40	1 154 268	0	
	Dotations en mobiliers scolaires EPP existantes	4 323 471	1,49	4 323 471	0	
	Réhabilitation des salles de classe EPP	4 265 888		4 265 888	0	
Augmentation nb enseignants	Développement d'une gestion des enseignants non-fonct.	150 000			150 000	2750000*
	Subvention des enseignants non-fonct. 2004-2005	1 648 500	0,57	1 648 500	0	
	Subvention des enseignants non-fonct. 2005-2006	5 828 000	2,01	1 386 854	4 441 146	
	Kit pédagogique pour nouveaux enseignants non-fonct.	525 000	0,18		525 000	
Conditions d'enseignement	Dotations en manuels	3 030 000	1,04	3 030 303	-303	
	Kits scolaires pour nouveaux entrants en 11ème	3 360 000	1,16	4 242 424	-882 424	
	Kits scolaires pour ens. non-fonct. nouveaux recrutés	45 000	0,02		45 000	
Appui zones vulnérables	Fournitures scolaires pour les zones défavorisées	2 640 000	0,91	225 152	2 414 848	
	Fourniture de cahiers / papiers pour les écoles rurales	1 680 000	0,58		1 680 000	
	Amélioration de la gestion, de l'administration, du financement		6,94			
Appuis aux écoles	Dotations de caisse école 2005-2006	4 700 000	1,62	4 700 000	0	
	Dotations de caisse école 2004-2005	3 597 324	1,24	2 675 399	921 925	
	Contrats de réussite scolaire (18 000 EPP et 2 000 EP)	500 000	0,17	150 000	350 000	
	Création/diffusion d'outils de dialogue écoles-communautés	555 000	0,19	100 000	455 000	
Gestion	Gestion de la réforme	500 000	0,05		500 000	
	Renforcement de la capacité de gestion financière***	500 000	0,17		500 000	500000***
	Renforcement de la capacité de planification	95 000	0,03		95 000	
	Amélioration de la qualité des informations	500 000	0,17		500 000	1000000****
	Stratégie de communication	180 000	0,06	100 000	80 000	
Nouvelles politiques	Préparation de la politique linguistique	250 000	0,09		250 000	250000*
Suivi évaluation	Observatoire de la qualité des apprentissages	50 000	0,02		50 000	
Dép courantes	Fonct. administration (CISCO, DIRESEB, MENRS)	5 396 000	1,86	5 396 000	0	
	Fonctionnement EPP	2 586 549	0,87	2 586 549	0	
	Examen CEPEF	190 238	0,06	190 238	0	
	Subventions écoles privées	606 061	0,21	606 061	0	

En US\$	Activités	Coût total (1)	Coût/élève public (2)	Acquis (3)	Requis (4) = 1-3	En cours (5)
	VIH/SIDA, santé et bien-être		1,04			
	Compléments stratégie VIH/SIDA	180 000	0,06		180 000	
	Caisse cantine	2 800 000	0,97		2 800 000	
	Préparation de la caisse cantine	45 000	0,02		45 000	
	TOTAL EF1	89 788 754	30,93	66 114 121	23 674 635	8 100 000
	Préparation de l'extension de la scolarité à 9 ans					
	APC2	574 742		574 742	0	
	Planification développement des collèges	95 000			95 000	
	Total EF	90 458 496		66 688 863	23 769 635	8 100 000
Pour mémoire	Gap de financement selon scénario de simulation 1				24 700 000	

* Norvège ** USAID *** PGDI **** PGDI/Union Européenne

(3) Financements inscrits au budget 2005, incluant les ressources propres et les ressources externes

(4) Différence entre le coût total de l'activité et les financements acquis

(5) Financements déjà avancés en termes de négociation, mais non encore officiellement acquis

4.4. LES GAPS DE FINANCEMENT

Le scénario 1 selon le modèle de stimulation indique en 2005 un gap de financement de **24,7** millions de US\$. Les activités prévues en 2005 indiquent un gap légèrement inférieur, d'un montant de 23,8 millions de US\$. La différence entre les deux montants s'explique par les dépenses relatives aux réhabilitations des bâtiments scolaires. Les activités de 2005 se basent sur les dépenses de réhabilitation inscrites au budget 2005. Le scénario 1 se base sur la moyenne annuelle des besoins en réhabilitations à long terme (10% des salles chaque année). Compte-tenu de la nécessité d'assurer la priorité aux nouvelles constructions et de l'impossibilité pour le MENRS d'augmenter sa capacité de réhabilitation sur l'année 2005 par rapport à ce qui est déjà budgété (travail important d'identification et de programmation non encore réalisé), le MENRS assurera en 2005 les réhabilitations programmées dans le budget, à savoir la moitié environ de celles prévues dans la projection.

Dès lors, le gap de financement retenu est celui du plan d'activités 2005, à savoir 23,8 millions de US\$. Après déduction des financements en cours de négociation (8,1 millions de US\$), **le gap de financement final s'élève à 15,7 millions de US\$ pour 2005.**

Tableau 19 : Financement additionnel requis en 2005

	Millions de US \$	Millions d'ariary
1. Dépenses totales requises (hors solde)	89 705	177 615 900
2. Dépenses inscrites au budget (y compris RPI, appui budgétaire et projets PIP)	66 114	130 905 720
3. Fonds additionnels requis	23 769	47 062 620
4. Financements en cours de négociation	8 100	16 038 000
5. Gap final de financement	15 669	31 024 620

4.5. REQUETE AU FONDS CATALYTIQUE POUR 2005

- Sur la base des projections des besoins financiers pour le scénario 1 - qui prévoit notamment l'augmentation des dépenses pédagogiques et de la rémunération des enseignants contractuels locaux – du budget existant et des financements en cours de négociation, le

financement additionnel requis pour la réalisation des activités de 2005 (hors-solde) s'élève à 15,7 millions US\$.

- Compte tenu de la période à laquelle ce fonds sera mis à disposition du MENRS, il sera difficile d'exécuter l'ensemble de ce financement avant la fin de l'exercice budgétaire. Pour cette raison, nous proposons que le montant total des fonds additionnels soient attribués à une période de 12 mois.
- D'autres fonds additionnels pluriannuels (12-18 millions US\$ sur une période de 3 à 4 ans, dont environ 6 millions de US\$ pour 2006).non-mentionnés dans le tableau ci-dessus car non officiellement négociés devraient être disponibles dès le premier semestre de 2006.
- **Dès lors, la requête adressée au fonds additionnel par le Ministère pour la période 2005-2006 s'élève à un montant de 10 millions de US\$.**

5. SUIVI ET EVALUATION DE LA REFORME

- **Le dispositif de pilotage** prévu dans le Plan de réforme de 2003 (comité consultatif national multipartite) est toujours valable. L'enjeu est de le rendre opérationnel.
- **Les indicateurs** fournis dans le cadre de l'Initiative *Fast Track* serviront de cadre de suivi et sont précisés en *annexe V*. Il est proposé d'ajouter :
 - Les acquis scolaires désagrégés selon groupes de population. Le MENRS prévoit en 2005 de concevoir un outil « Observatoire de la qualité des apprentissages », qui permettra la mesure périodique des acquis des élèves.
 - Les dépenses de scolarité des ménages par an et par enfant scolarisé.
 - La connaissance des principaux moyens de prévention du SIDA (intégré aux compétences utiles pour la vie).
 - Le nombre de visites pédagogiques de l'encadrement de proximité annuelles par école.
- L'analyse de la pertinence et de la faisabilité de la collecte des informations non-disponibles est encore à réaliser :
 - les données fiables relatives aux taux nets sont tributaires de la réalisation d'un nouveau recensement.
 - Certains indicateurs manquants (ou proposés) nécessitent des études ad hoc (acquis scolaires, mesures par cohortes, ratios élèves-manuels, temps d'apprentissage, données désagrégées selon les niveaux de revenus, ...). La possibilité de réaliser ces études dépendra donc d'arbitrages financiers.
- **Le suivi** sera assuré par le biais de **revues** régulières de l'avancement du Plan de réforme et du Plan EPT :

1. *Des revues régionales :*

Elles permettront un suivi rapproché des activités concernant notamment les appuis apportés au niveau des écoles (caisses-écoles, contrats-programmes) et l'introduction des innovations

(curricula APC, diffusion des supports pédagogiques radio, centres de ressources, ...). Elles fourniront également l'occasion d'actions formatives et informatives auprès des acteurs régionaux de l'éducation. Placées sous la responsabilité des responsables de programmes aux niveaux déconcentrés, elles impliqueront le MENRS central, les équipes responsables des CISCO, les de Région, des représentants des Communes, les partenaires travaillant au niveau de la région concernée. Elles pourraient, à titre indicatif, être organisées trimestriellement.

2. Des revues nationales

Elles seront à ajuster sur le calendrier des revues des dépenses publiques (3 par an) ou des revues conjointes des bailleurs de fonds de l'éducation (2 par an). Organisées sous la responsabilité conjointe du Coordinateur de programmes et du Secrétaire Général du Ministère, elles réuniront le MENRS central, les bailleurs de fonds, les partenaires du MENRS (agences d'exécution, partenaires privés / ONG, ...) et les représentants de quelques CISCO et Régions.

- Il impliquera la préparation de rapports réguliers sur l'avancement du plan d'action, incluant un point sur les activités réalisées et l'exécution des financements. Les procédures régissant les décaissements seront approfondies dans un manuel d'exécution.

6. COORDINATION DES BAILLEURS

Les grands principes énoncés dans le Plan de réforme en 2003 sont maintenus :

- **Une priorité à l'appui budgétaire** ciblé pour toutes les ressources destinées au financement des dépenses courantes (salaire des enseignants contractuels, achat des manuels scolaires, distribution des compléments nutritionnels, subventions des centres d'accueil etc.).
- **Un pilotage du plan EPT assuré par le MENRS**, qui s'engage à mettre en place un système d'évaluation des résultats et des impacts des politiques en collaboration avec ses partenaires de développement. Ce système permettra la supervision des termes de la contractualisation.