1

MADAGASCAR

PLAN SECTORIEL DE L'EDUCATION 2018 – 2022 (PSE)

LETTRE D'ENDOSSEMENT PAR LES PARTENAIRES DE L'EDUCATION

Juin 2017

PREAMBULE

Nous, partenaires de l'éducation à Madagascar, avons répondu à l'invitation du gouvernement malgache afin d'évaluer le Plan Sectoriel de l'Education 2018-2022, ses plans d'action pluriannuels budgétisés 2018-2020 et le modèle de simulation économique et financier qui met en relation les ressources disponibles et les dépenses nécessaires au secteur jusqu'en 2030, au regard des critères du Partenariat Mondial de l'Education.

Cette évaluation a donné lieu à une mission d'évaluation externe, qui a étudié les documents produits et s'est entretenue avec les administrations sectorielles et avec un large panel de partenaires et acteurs de l'éducation. Un rapport d'évaluation provisoire (dont les conclusions ont été partagées avec les autorités et les partenaires) puis final a été produit à cette occasion, qui sert de fondement aux conclusions de cette lettre d'endossement.

Les autorités de l'éducation à Madagascar ont conduit depuis 2016 un processus exigeant de refonte de leurs documents stratégiques. Ce processus s'est appuyé sur une actualisation de l'analyse sectorielle (RESEN, février 2016), puis sur la réalisation d'un modèle de simulation, pour déboucher sur la rédaction de l'ensemble documentaire du PSE. Les travaux du RESEN, du PSE et de ses plans d'action ont été majoritairement réalisés par des équipes nationales élargies représentant les trois ministères impliqués[1].

Avec le PSE 2018-2022, Madagascar a donc renoué avec un exercice pleinement sectoriel suite à un plan intérimaire 2013-2015, centré sur une feuille de route pour l'éducation de base après une période de crise politique et économique.

---

[1] Ministère de l'éducation nationale (MEN), Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique (MESUPRES) et Ministère de l'emploi, de l'enseignement technique et de la formation professionnelle (MEETFP)

2

SOUTENABILITE ET GAP DE FINANCEMENT

La détermination du niveau de ressources disponibles pour le secteur éducatif repose sur des bases solides. Un arbitrage formel impliquant le Ministère des Finances et du Budget (MFB) a permis de fixer pour les trois ministères sectoriels des allocations financières pour la période de mise en œuvre du PSE (2018-2022), pour les dépenses courantes et en capital. Le modèle de simulation a retenu ces arbitrages jusqu'en 2022, et maintenu la même proportion d'allocations pour le secteur éducatif jusqu'en 2030, ce qui constitue une hypothèse crédible.

Les ressources extérieures ont été estimées sur la base des engagements des partenaires en 2017, augmentées d'un pourcentage raisonnable reflétant le renouvellement attendu de projets et l'apport de fonds complémentaires.

Le niveau modéré du gap net de financement pour l'ensemble des dépenses ne soulève pas d'inquiétude quant au caractère raisonnablement soutenable du scénario de développement du PSE. A court et moyen terme, ce gap représente 7% des dépenses.

Cependant, une observation plus fine des gaps de financement par nature de dépenses, particulièrement pour la période de mise en œuvre du PSE (2018-2022) doit attirer l'attention sur plusieurs points.

Les dépenses de fonctionnement hors solde et les dépenses d'investissement présentent un gap du financement sur cette période. Parmi ces dépenses figurent des intrants qui sont les garants du maintien d'une qualité minimale des enseignements : kits scolaires, guides et manuels pour les élèves et les enseignants, moyens de fonctionnement courants des établissements tels que les caisses-écoles.

Etant donné leur poids dans le corps enseignant du fondamental, le financement des subventions des ENF doit être sécurisé. Le modèle de simulation montre que les partenaires techniques et financiers sont sollicités pour la prise en charge de ces subventions jusqu'en 2030, ce point doit faire l'objet d'une discussion avec les autorités.

Enfin, l'observation des plans d'actions montre que certaines dépenses d'appui aux services déconcentrés, qui sont appelés à être des rouages essentiels d'une gestion de proximité du système éducatif, et d'études stratégiques à réaliser au démarrage du PSE, sont inégalement financées.

Les phases d'élaboration et de validation des plans d'actions annuels budgétisés devront permettre de prioriser et sécuriser les dépenses estimées les plus stratégiques, en cohérence avec le rythme de mise en œuvre des principales politiques du PSE.

ATOUTS

Les partenaires ont relevé dans le PSE d'importants atouts qui fondent leur décision d'endossement.

Un processus d'élaboration largement participatif et un ensemble documentaire relié aux orientations nationales de développement et à leurs outils

L'élaboration de l'ensemble documentaire du PSE est le résultat d'un processus essentiellement national, fortement collaboratif entre les trois ministères sectoriels dont les représentants ont constamment encadré les travaux et basé sur des consultations larges, au-delà des différents services et échelons administratifs. L'appropriation des documents sectoriels qui est en résulté est attestée par leur bonne connaissance dans les services ministériels et par les autres acteurs en éducation, en dépit d'un processus de consultation ayant souffert d'un calendrier serré.

L'élaboration du PSE a également assuré sa cohérence avec (i) les ODDs et l'agenda Education 2030, (ii) les orientations nationales de développement, inscrites notamment dans le Plan National de Développement 2015-2019[2], et (iii) le développement du CDMT 2018-2020, par des relations suivies avec le MFB et particulièrement la Direction Générale du Budget, avec pour objectif de faire valoir les priorités stratégiques du secteur éducatif pour en promouvoir les progrès et le financement.

Menées en concertation par les trois ministères sectoriels, ces démarches ont été favorablement accueillies par les responsables du budget de l'état et ont abouti à la fixation d'allocations financières. Ces démarches se sont également traduites, pour chacun des ministères, par une mise en cohérence et un alignement des outils (CDMT, plans d'action et modèle de simulation), à la fin de garantir une vision consolidée des activités prévues et de leur mise en œuvre.

Les partenaires saluent ce processus et le passage réussi d'un plan de transition centré sur l'éducation de base à un exercice sectoriel réunissant les trois ministères, l'ensemble des acteurs du système éducatif, ainsi que le MFB autour de priorités couvrant le secteur dans sa globalité[3]. L'association du MFB au processus d'élaboration du PSE y a favorisé une meilleure compréhension des enjeux sectoriels et des réformes de gestion amorcées.

Une réforme de l'éducation fondamentale nécessaire et adaptée au contexte socio-économique malgache

Le PSE propose une réforme de l'éducation fondamentale avec un cycle de neuf ans pouvant constituer une éducation terminale pour le monde du travail ou une entrée vers des études plus longues dans des filières générales ou techniques et professionnelles.

Cette réforme répond à la fois (i) aux progrès de la scolarisation primaire qui doivent être encouragés et consolidés par un desserrement du goulot d'étranglement au-delà du primaire, (ii) à la démographie encore dynamique que connaît le pays et à la nécessité de proposer des solutions scolaires aux jeunes adolescents et (iii) au caractère encore majoritairement informel des activités économiques et du marché du travail.

L'orientation générale de la réforme est claire, il s'agit de ramener le collège actuel au sein d'un ensemble fondamental. Cela se traduit par une réforme curriculaire et la

---

[2] Dont l'axe 4 est consacré au développement humain

[3] Préscolaire ; fondamental ; secondaire général, technique et professionnel ; enseignement supérieur ; éducation non-formelle

définition de profils de sortie par sous-cycle, ainsi que par des programmes de construction scolaires qui prévoient l'extension physique d'une partie des écoles primaires pour accueillir le cycle fondamental 3. La réforme tient également compte du nombre très majoritaire d'enseignants recrutés par les communautés, dits « enseignants FRAM », et prévoit de faire évoluer progressivement leur statut. Cette réforme propose enfin une modification importante du calendrier scolaire pour l'adapter aux réalités du monde rural et faire coïncider d'ici la rentrée 2022 la saison des pluies, la période de soudure et les grandes vacances.

En cohérence avec les objectifs de la réforme de l'éducation fondamentale, le PSE propose un développement équilibré des autres segments du système éducatif, avec un accès maîtrisé et sélectif aux études secondaires et supérieures. Pour la partie haute du système éducatif, les stratégies s'organisent autour de l'amélioration de la qualité des enseignements et du rééquilibrage des filières. Les stratégies de développement de l'enseignement technique et de la formation professionnelle visent prioritairement à élargir progressivement les parcours de formation et y associer le monde professionnel.

L'architecture de la réforme de l'éducation fondamentale et l'évolution proposée de l'ensemble du système éducatif font l'objet d'un large consensus parmi l'ensemble des acteurs. Plusieurs regroupements des établissements privés ont exprimé des réserves tenant notamment à la suppression envisagée du CEPE qui demanderont la poursuite d'un dialogue soutenu à travers la PNPSE.

POINTS DE VIGILANCE

L'évaluation a montré que la réflexion sur certaines politiques essentielles et les modalités de leur mise en œuvre n'est pas encore totalement aboutie. Il est alors proposé que les autorités nationales et les partenaires mettent ces points au centre du dialogue sectoriel, lors des revues conjointes et pour la préparation et la validation des plans d'actions annuels budgétisés.

Ménager de la souplesse dans la réforme de l'enseignement fondamental et observer précisément sa mise en œuvre

La mise en place de cette réforme pourrait être contrainte par de multiples risques : (i) une incertitude financière sur les ressources disponibles ; en dépit des engagements du MFB, l'irruption de crises environnementales ou socio-économiques n'est pas à exclure, (ii) le rythme matériel du programme de construction scolaires qui n'est pas entièrement garanti, (iii) la nouveauté du curriculum qui pourrait entraîner d'éventuelles difficultés de mise en pratique ou d'acceptation sociale par les franges les plus favorisées de la population.

En conséquence, l'observation rapprochée de la situation des classes du 3ème cycle de l'enseignement fondamental, au moyen d'une matrice resserrée d'indicateurs suivie fréquemment, doit être à même de procurer des éventuels signaux d'alerte dont les autorités et le dialogue sectoriel devraient se saisir. Cette matrice d'indicateurs reste à construire, les différents cadres de résultats et cadres logiques proposés par le PSE

étant trop larges et ne reflétant pas de manière optimale certaines considérations, telle que l'équité.

Suivre l'évolution de la politique des statuts enseignants

La valorisation indispensable du métier d'enseignant passe par une politique de contractualisation progressive des FRAM, dont le rythme pourrait souffrir des aléas budgétaires. Par ailleurs, peu de garanties sont pour l'instant présentées quant à l'arrêt du recrutement d'enseignants par les communautés à la faveur d'ouvertures ou d'extensions spontanées d'établissements, et aux procédures associant communautés et administrations déconcentrées qui pourraient prévaloir pendant une probable période de transition. Enfin, comme souligné plus haut, la sécurisation du paiement des subventions des ENF est importante.

L'évolution des différents statuts des enseignants devra donc faire l'objet d'un suivi attentif, basé sur la production et l'examen réguliers de données.

Un point de départ utile pourra être la réalisation des études sur la révision du statut des enseignants et le développement de carrière, programmées par le PSE en 2018. Ces études prévoient notamment de réviser les textes sur les modalités et procédures de paiement des subventions des ENF.

Elargir les réflexions sur les politiques de qualité

Les politiques présentées par le PSE pour le redressement de la qualité reposent sur une priorité accordée aux formations initiales et continues d'enseignants.

L'architecture pédagogique de ces formations fait déjà l'objet de développements très détaillés dans le PSE. Le dialogue sectoriel devra fournir l'occasion de compléter ces aspects pédagogiques par une présentation des modalités, des contenus et des objectifs des formations dispensées, en rapport direct avec l'exercice pratique et quotidien des enseignants dans leurs classes, tout en intégrant les questions d'encadrement pédagogique. Les outils, documents ou instruments développés et fournis pendant les formations, et leur réemploi pratique auprès des élèves, feront l'objet d'une attention particulière, y compris par l'observation des coûts unitaires de formation et de leurs intrants.

Le dialogue sectoriel portera aussi avec bénéfice sur d'autres aspects des politiques de la qualité, peu développés à ce jour dans le PSE, tels que :

- la définition d'une politique linguistique, dans le cadre de la reforme curriculaire ;
- la formulation d'une politique sur les manuels scolaires, en travaillant sur toute la chaîne de production (conception, édition, impression et distribution). Le faible niveau actuel de dotations en manuels est souligné à juste titre dans le PSE ;
- l'ambition d'une orientation scolaire réussie, à travers une meilleure prise en compte des questions de l'information sur l'offre éducative et les débouchés professionnels ;
- la baisse du redoublement, dont les niveaux élevés reflètent une pratique solidement ancrée dans le système scolaire malgache, alors que les objectifs de réduction annoncés sont très ambitieux.

Veiller à l'accompagnement de la déconcentration

En favorisant une gestion de proximité des services éducatifs, le PSE annonce une sollicitation des services techniques déconcentrés – y compris des comités de gestion des établissements (FEFFI) - à une toute autre échelle que jusqu'à présent. Or, ces services sont aujourd'hui largement dépourvus de moyens courants de fonctionnement et d'équipements, à commencer par les services d'encadrement pédagogiques. Leurs procédés de travail sont peu formalisés et la définition de leurs compétences est amenée à évoluer. Les compétences et les moyens de l'administration centrale devront être redéfinis en retour.

Le PSE montre qu'une réflexion stratégique est amorcée sur le fonctionnement et la gestion quotidienne du MEN aux niveaux central et déconcentrés, jusqu'au niveau des établissements. Ce chantier doit tenir une place de premier rang dans la préoccupation des autorités et de leurs partenaires, afin de pouvoir mobiliser les moyens en ressources humaines et financières nécessaires à la réalisation de leurs missions, dans un cadre permettant de promouvoir transparence et redevabilité.

Renforcer le pilotage partenarial et la coordination

Les partenaires rappellent leur attachement à l'importance des revues sectorielles pour asseoir une culture de redevabilité et invitent les autorités concernées à installer dans les meilleurs délais les nouvelles structures de pilotage partenarial et de coordination du secteur, à travers la PNPSE. Cette invitation inclue la nécessité de faciliter les travaux de mise en place d'un mécanisme de financement commun pour un meilleur alignement de l'aide extérieure suivant les priorités et les procédures nationales.

CONCLUSION

Considérant les atouts et les points de vigilance résumés ci-dessus, les partenaires considèrent que le PSE reflète un engagement crédible des autorités éducatives de Madagascar pour la réalisation des objectifs du secteur, en particulier la mise en place d'un cycle d'éducation fondamentale de neuf ans progressivement accessible à tous les jeunes Malgaches.

En conséquence, les partenaires endossent le PSE 2018-2022 et s'engagent à soutenir la mise en œuvre du PSE dans le cadre de leurs accords de financement respectifs avec les autorités.

A Antananarivo, juin 2017

Pour l'Agence de Coordination (UNICEF) : Elke Wisch

Elke Wisch
Représentant de l'UNICEF

A Antananarivo, juin 2017

DELEGATION DE L'UNION EUROPEENNE MADAGASCAR 1

Antonio SÁNCHEZ-BENEDITO
Chef de Délégation

Christian NTSAY
Directeur du Bureau de Pays de l'OIT

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL OIT

Agence Française de Développement Madagascar

AMBASSADE DE NORVEGE ANTANANARIVO BUREAU DE L'AMBASSADE DE NORVEGE

AGENCE UNIVERSITAIRE DE LA FRANCOPHONIE OCEAN INDIEN B.P. 8349 Antananarivo 101 MADAGASCAR

Philippe BATAILLE
Directeur

AMBASSADE DE FRANCE A MADAGASCAR RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Véronique VOULAND-ANEINI
Ambass. [illegible] France
à Madagascar

A Antananarivo, juin 2017

ORGANISATION INTERNATIONALE DE la francophonie
BUREAU REGIONAL DE L'OCEAN INDIEN

P/O Le Directeur

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
USAID

UNESCO
UNESCO
OFFICE

P.i.

THE WORLD BANK COUNTRY OFFICE
ANTANANARIVO
MADAGASCAR

A Antananarivo, juin 2017





A Antananarivo, juin 2017

Coordinateur national CONAMEP
Rakotoarivony Huguette

PLATEFORME d'ASAMA et de POSE ASAMA DES ASSOCIATIONS CHARGEES

RATIARISON Voahangy
Hanta Mialy Sora
(Présidente nationale)

CONSEIL DE DEVELOPPEMENT D'ANDOHATAPENAKA C.D.A

RAKOTOMORINA Hanitra Florine

MOUVEMENT NATIONAL POUR L'EDUCATION POUR TOUS MoNEPT MADAGASCAR

RAJAONARISAONINA Alphonse
President National

KOZAMA

RAKOTOSOLOFO Hariniaina

FI.KRI.FA.MA
FIKRIFAMPIVOARANA MPIKAMBANA
HO AN NY FAMPIVOARANA
ETO MADAGASIKARA

Solohery RATSIMAHINY
Coordination de Projets

FIANGONANA KRISTIANA ETO MADAGASIKARA
F.J.K.M.

Rakotoarivo R.
Directeur National
SAF / FJKM

Rakotoarivo Rakotoarivo
Directeur National SAF/FJKM

A Antananarivo, juin 2017

Rémi COURRIER,
responsable pédagogique et éducatif du programme SESAMÉ

iecd
Délégation Madagascar
BP 1322 - Lot Près II C 114 Mandrosoa
Faravohitra101 Antananarivo
Tel : 034 03 947 47

WaterAid

Aurel Clyde RABEHANTA
Chargée de Communication
WaterAid Madagascar

défi
ONG/FORMATION SUD

Ando RASOLOFINDRAINY
Coordinateur ONG DEFI.

ASMAE

Mme Andriamaro
Responsable Projet-partenariat
ASMAE

ACCESMAD - MADAGASCAR

Noémie NOWAK
Chargée de mission
ACCESMAD - EDUCMAD

ACCESMAD

DIRECTION PAYS MADAGASCAR - AIDE ET ACTION INTERNATIONAL AFRIQUE

Jimmy RABENANTENAINA
Directeur Pays
Aide et Action International

Brice Hussen
Responsable Programme Education
Madagascar - ONG ATIA

Actions de Terrain, Integration, Autonomie
ATIA
Groupe Inter Aide

A Antananarivo, juin 2017

Syndicat des Travailleurs de l'Education de Madagascar
Le Secrétaire Général

RANDRIANIBE Besa Joseta

Sendikan'ny Mpiasa ao amin'ny Fanofanana ara-Teknika sy ara-Asa Madagasikara
Ny Sekretera Jeneraly Nasionaly

RAKOTOMALALA Roland Aimé

SYNDICAT AUTONOME des Inspecteurs de l'Education Nationale de Madagascar
Secrétaire Général Adjoint

RANDRIANARISOA Fanjakiana
Professeur Certifié

La Présidente,

RAKOLONTSOARIMANANA H. Olga

SYNDICAT DES CONSEILLERS PEDAGOGIQUES
SCP
La Présidente
RAJAONARIVELO Olga Nirina

Le Secrétaire Général
SY.CO.PRO.C.F.M
(Syndicat du Corps des Professeurs Certifiés Fonctionnaires de Madagascar
RABAFIARISON Henri Rolland

SENDIKAN'NY MPANABE MANERANA NY NOSY
SEMPAMA - NOSY
Filoha Nasionaly
RATOLONJANAHARY Arsène

Le Président de la S.E.N.S.
(Solidarité des Etudiants Normaliens Supérieurs)
RATOLONJANAHARY Daniel Sylvain

Sendikan'ny Mpampianatra Mpikaroka sy Mpikarakara Mpampianatra
Syndicat des Chercheurs de l'Enseignement Supérieur
S.E.C.E.S
Bureau National
Filoha Nasionaly SECES

Dr. RALAMBOMANANA Dimby Andrianina
Maitre de Conférences

A Antananarivo, juin 2017

ASSOCIATION DES ENSEIGNANTS DU PRIMAIRE

ASSOCIATION DES ENSEIGNANTS DU PRIMAIRE

RAKOTOJANAHARY Elia François

MPANABE MITSINJO TARANAKA

MPANABE MITSINJO NY TARANAKA

P.O

SAHONDRA RASOANALI ARIVAHY

Faratiana

cbm

christoffel blind mission

ensemble faire plus

Bakoly RAZAFIMANANA

Administration Officer

CBM Madagascafer

032 03 616 85

COLLECTIF DES NORMALIENS DE MADAGASCAR

C.N.M

COLLECTIF DES NORMALIENS DE MADAGASCAR.

P.O

RALAMBOTAFIS

Nambininiaina Rarakan

(Coordinateur)

A Antananarivo, juin 2017

RAHARIVONY Marie Isabelle
Directeur National