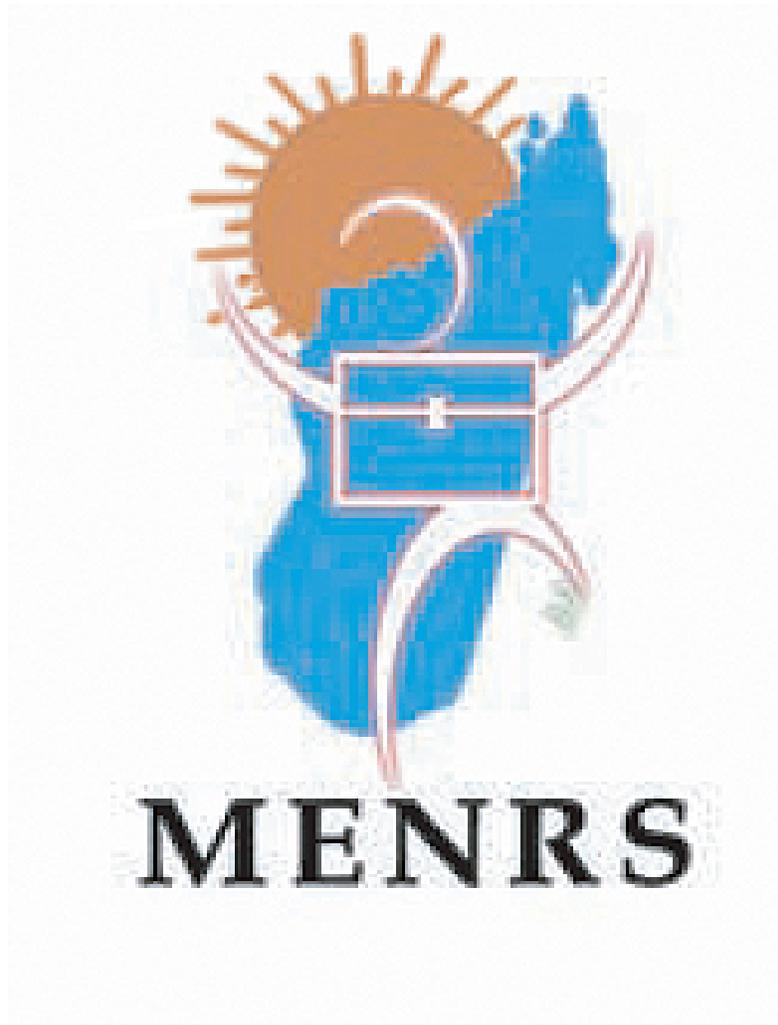


**REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA**  
Tanindrazana –Fahafahana –Fandrosoana

---

**MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE  
SCIENTIFIQUE**



**AMELIORATION DE LA GESTION DE L'EDUCATION  
A MADAGASCAR**

---

# LES DEFIS DE MISE EN ŒUVRE DE L' INITIATIVE AGEMAD

---

S'appropriant entièrement des principes ainsi que des objectifs de l' Initiative AGEPA, Madagascar a décidé de lui donner une appellation spécifique. C'est ainsi qu'AGEMAD ou Amélioration de la Gestion de l'Education à Madagascar a vu le jour.

La mise en œuvre de l'initiative AGEMAD est caractérisée par trois phases essentielles:

1. la phase préparatoire;
2. la phase expérimentale qui dure 2 années scolaires (2005-2007)
3. la phase de généralisation qui sera envisagée après la phase expérimentale

## PHASE I: PHASE PREPARATOIRE :

Cette phase consiste à approfondir certains principes fondamentaux du système de gestion de l'éducation. Elle s'attache ainsi à définir la notion d'acteurs, et à identifier ceux-ci au vu de la structure et des responsabilités en vigueur au sein de l'éducation primaire. Elle indique également ce qui conditionne la prise en compte des tâches dans le système, et les types d'instruments qui doivent être mis à la disposition des acteurs pour exercer les activités. Enfin, elle souligne certaines conditions qui sont indispensables à la bonne exécution de l'amélioration de la gestion du système.

Les acteurs. Le processus de production d'éducation met en jeu un nombre important d'acteurs. Mais AGEMAD privilégie les acteurs qui ont un rôle direct sur la marche du système et qui sont redevables au fonctionnement même du secteur. Dans le cas malgache, la liste de ces acteurs est alors évidente. Elle inclut les enseignants, les directeurs d'école, les Chefs ZAP, les Chefs CISCO, le MENRS et ses administrations déconcentrées. A cette liste, il convient d'ajouter les FRAM et les FAF, car quant bien même ces organisations n'ont pas de lien hiérarchique direct avec les autres acteurs du système, elles ont néanmoins un rôle important dans le fonctionnement du système

Les types de tâches. Les tâches des différents acteurs sont nombreuses et variées. Sans nier l'importance de chacune d'elles, AGEMAD prend celles qui sont les plus spécifiques à chaque acteur, et donc les plus significatives du point de vue des résultats scolaires (la performance des élèves). Lister ces tâches est nécessairement limitée, car AGEMAD veut avant tout diagnostiquer et remédier les failles de gestion dans le système d'enseignement (par exemple, le travail des enseignants ; les pratiques pédagogiques ; l'allocation des enseignants aux écoles ; la formation continue des personnels ;...). Parmi ces tâches, AGEMAD distingue les tâches d'exécution, les tâches de supervision, les tâches de contrôle, les tâches de suivi et d'évaluation

Les outils. Pour chacune des tâches qu'il doit accomplir, chaque acteur est doté d'un certain nombre d'outils qui ont pour but de guider et d'évaluer l'exécution de celles-ci. Ces outils sont adaptés à la nature des activités que doit réaliser chaque acteur ; leur conception tient compte des interrelations qui existe dans la structure des responsabilités, et permette un suivi et un contrôle immédiats des tâches de chacun. AGEMAD distingue trois types d'outils, des outils dits de procédure, des outils statistiques et des tableaux de bord.

- Les outils dits de procédure. La plupart de ces outils ne sont pas nouveaux, et ne sont donc pas inconnus des différents acteurs. C'est là un gage d'acceptation du système de gestion. Beaucoup d'entre eux sont extraits des vade-mecum et des manuels de procédure existants, ou ont été adaptés pour les besoins du système de gestion qui est décrit dans le cadre de ce rapport. Ces outils appellent généralement peu de commentaires ; ils décrivent de façon logique les tâches que doit réaliser chaque acteur, et les mécanismes qui doivent être mises en œuvre pour l'exécution et le suivi de celles-ci. En fonction des tâches et des acteurs auxquelles elles se réfèrent, ces procédures doivent être appliquées chaque jour, chaque semaine, chaque mois, annuellement, ou sur une période déterminée de l'année si besoin est.
- Les outils statistiques. Ces outils sont à l'usage des Chefs CISCO et du MENRS. Ils permettent de faire un diagnostic sur l'état du système éducatif, de repérer des écoles peu performantes à partir d'indicateurs simples et ainsi de centrer les interventions sur des groupes d'établissements bien ciblés. Pour être performants, ces outils doivent être élaborés annuellement par les services centraux de statistiques. Ils supposent de disposer d'informations fiables et disponibles à des moments qui sont en fait fixés par le rythme scolaire.
- Les tableaux de bord. L'évaluation des activités et des responsabilités de chaque acteur doit se fonder sur des critères simples et objectifs. Pour ce faire, AGEMAD utilise des tableaux de bord destinés aux directeurs d'écoles, aux Chefs ZAP, aux Chefs CISCO. Ils permettent de faire un diagnostic comparatif du secteur concerné (école, ZAP, CISCO) et, après analyse, de centrer les interventions en fonction des indicateurs les moins performants.

Le tableau de bord de l'école constitue un outil de pilotage du système éducatif à l'échelon le plus fondamental de celui-ci. Il est le reflet de la stratégie passée de l'établissement. Il permet au directeur, et à l'ensemble de la communauté éducative, de surveiller les éléments clefs de l'activité de l'école, et de définir les moyens d'action à mettre en œuvre afin d'accroître ou de consolider les performances scolaires des élèves dans le cadre du contrat programme

Le tableau de bord ZAP est un outils indispensable pour le chef ZAP dans l'élaboration et la mise en œuvre de planning de suivi et d'encadrement, en mettant l'accent sur les écoles moins performants ( en difficultés ou décevantes). Il permet aussi à chaque Chef ZAP de mieux situer son action par rapport aux autres ZAP, et donc de prendre des mesures susceptibles de réduire les disparités observées au sein de la circonscription scolaire.

Au niveau CISCO, le tableau de bord constitue un outil de prise de décision. Il permet au CISCO de prioriser l'allocation des ressources en faveur des ZAP en difficultés et/ou décevantes. Il permet aussi aux équipes pédagogiques de programmer des suivis et encadrement dans les écoles et ZAP moins performantes pour assurer les progrès

Plus ambitieux, le tableau de bord permet d'évaluer la performance d'un chef CISCO. Il est ainsi utilisé pour promouvoir l' « accountability ».

Cette première phase a tété matérialisée sur le terrain par une expérimentation préalable entreprise dans 3 CISCO de caractéristiques différentes. Cette expérimentation a permis de mieux identifier les acteurs les plus importants, leurs tâches les plus spécifiques ainsi que les outils les plus significatifs. Des améliorations et des réajustements ont été faits après cette activité.

PHASE II: EXPERIENCE PILOTE

Une expérience pilote devrait être menée afin de tester la cohérence et la faisabilité des outils mis à disposition des différents acteurs du système. La logique de réalisation de cette expérimentation repose sur l'articulation des deux dimensions suivantes : trouver des mécanismes et des outils permettant d'améliorer la gestion de l'Enseignement primaire Et de comparer les groupes d'écoles afin de mesurer l'impact de l'initiative

Les questions fondamentales se rapportant à cette phase expérimentale sont les suivantes:

- Quels sont les impacts de l'initiative AGEMAD sur le fonctionnement et la performance de l'école ?
- Est-ce que l'intervention au niveau des CISCO ou au niveau des ZAP est suffisante pour produire l'effet escompté ou est ce qu'il faut intervenir jusqu'au niveau des écoles?
- Est-ce qu'il faut donner des formations et des suivis à toutes les écoles d'une ZAP pour avoir les résultats escomptés ou est-il suffisant d'intervenir au niveau de quelques écoles (qui serviraient de modèles) pour produire des effets de tâches d'huiles ?

Il apparaît, dès lors, qu'il est pratiquement impossible de donner des réponses à ces questions sans procéder à une comparaison de certains groupes d'écoles. C'est ainsi que l'expérimentation vise à comparer 4 groupes d'écoles.

Le premier groupe d'école est composé de 303 écoles expérimentales, dotées de tous les outils et formées sur leur utilisation

; le deuxième groupe est formé par 303 écoles non dotées ni d'outils ni de formation mais dont les chef ZAP et l'équipe CISCO auront été dotés d'outils et de formations. Le troisième groupe est constitué de 303 écoles dont seulement l'équipe CISCO aura été dotée d'outils et de formation, mais l'école et le chef ZAP ne sont dotés ni d'outils ni de formations. Ces 3 groupes se trouvent dans les 15 CISCO expérimentales. Le quatrième groupe est constitué de 303 écoles de 15 CISCO témoins .

En d'autre termes, pour les CISCO expérimentales, 909 écoles sont retenues : 303 écoles AGEMAD renforcées, 303 écoles non AGEMAD dans les ZAP AGEMAD renforcées et 303 écoles dans les ZAP non renforcés. Dans les 15 CISCO témoins, on retiendra 303 écoles. Au total, 1212 écoles sont impliquées.

Plusieurs activités ont été déjà réalisées durant la première année de l'expérimentation. Les plus importantes sont les suivantes :

#### Activités déjà réalisées durant la Phase II

- Identification des sites et validation des outils (Août 2005)
- Recrutement des facilitateurs (Août 2005)
- Formations des acteurs (Sept-oct 2005)
- Réunions écoles-communautés éducatives (3fois/année scolaire)
- Passation de questionnaire école (durant l'année scolaire)
- Test baseline (janv. 2006)

## L'équipe AGEMAD

Pour un meilleur pilotage de l'initiative AGEMAD, une structure chargée de coordonner et de mettre en oeuvre ce programme a été constituée. Il s'agit de l'Equipe Technique Nationale placée sous la tutelle de la Direction de la Planification de l'Education Fondamentale, secondaire et technique. Il s'agit d'une équipe pluridisciplinaire venant des différentes directions centrales, appuyée par deux collaborateurs techniques de l'AFD et un superviseur de la banque mondiale.

## Sites d'interventions

La détermination des sites d'intervention (ou le champ d'action) a été primordiale. L'avenir de l'initiative dépendait fortement de la qualité de ce champ. Puisqu'il s'agit d'une expérimentation, il fallait d'abord se limiter à un certain nombre d'écoles en respectant certaines règles statistiques. Ainsi, la première règle exigeait que les écoles choisies dans l'échantillon soient représentatives de toutes les écoles à Madagascar. Toutefois, aux fins d'une meilleure conduite de l'expérimentation et pour que le protocole de l'expérimentation soit respecté de la même manière dans toutes les écoles ciblées, certains critères tels que les critères d'accessibilité ont été retenus. De même, d'autres critères ont été retenus dans le but de mieux mesurer l'impact de l'initiative. Il s'agit des taux de redoublements, des taux d'abandons, des situations géographiques de l'école...

Une fois les critères de sélection définie, le choix des écoles de l'échantillon s'est fait par tirage aléatoire.

L'expérimentation a été donc réalisée dans 30 CISCO: 15 CISCO expérimentales dotées des outils AGEMAD avec formation et 15 autres CISCO non dotées mais qui seront observées pour la comparaison. Dans les 15 CISCO dotées et formées, 303 écoles publiques ont été sélectionnées. Les chefs ZAP, les directeurs et les enseignants de ces écoles ont reçu des outils AGEMAD et ils ont été formés à leur utilisation.

Le site d'expérimentation est constitué de 303 écoles réparties dans 90 ZAP et dans 15 CISCOs. 4 CISCO sont dites « Grandes CISCO » puisqu'elles contiennent, chacune, 40 écoles expérimentales, et les 11 autres CISCO sont dites « Petites CISCO » car elles ne contiennent que 13 écoles chacune.

- Recrutement et gestion de 15 Facilitateurs et 12 enquêteurs:

Durant l'expérimentation de l'initiative AGEMAD, le MENRS a fait appel à une assistance externe. Il travaille avec l'ONG pour recruter et gérer des facilitateurs, qui sont des agents de terrain. L'objectif du facilitateur de faire respecter le protocole d'expérimentation en assistant les formateurs/acteurs. Le facilitateur n'est pas un formateur.

- Il assiste le chef ZAP dans l'organisation de la formation, dans la distribution et dans l'acheminement des outils
- Il assiste le directeur d'école dans l'organisation des réunions -écoles et favorise le dialogue entre l'école et la communauté éducative
- Il recueille les données pour le suivi de l'expérimentation

L'ONG assure le suivi du travail de ces facilitateurs, veille au respect des planning et rend compte au Ministère, par le biais d'un rapport mensuel, de l'état d'avancement des activités.

## Formations des acteurs

Les CISCO, les ZAP et Ecoles cibles ont reçu des quantités suffisantes d'outils AGEMAD en début de l'année scolaire (sept 2005). La formation des acteurs s'est faite en cascade. L'équipe nationale AGEMAD a pris en charge la formation des équipes CISCO et des chefs ZAP. L'équipe CISCO comprend : Le chef CISCO, ses adjoints, les Conseillers Pédagogiques, les Assistants pédagogiques, .... Les directeurs d'école et les enseignants ont été ensuite formés par les chefs ZAP.

### Ces formations visaient :

- L'inculcation par les acteurs des principes généraux et de la philosophie de l'initiative AGEMAD
- l'appropriation par les acteurs des différents outils (outils CISCO, outils ZAP, outils Directeurs et outils Enseignants) et de leurs objectifs, ainsi que la maîtrise de leurs périodes d'utilisations, de leurs intérêts, de leur mode de remplissage, et des interactions avec d'autres outils.
- l'utilisation des données du Tableau de bord en vue d'améliorer les résultats scolaires
- la transmission des formations qu'ils ont reçues auprès d'autres acteurs

## Réunions Ecoles-Communautés éducatives

Bien que n'ayant pas une place bien définie dans la structure hiérarchique du système d'enseignement, les FRAM (ou association des parents d'élèves) et les FAF (ou comité de gestion de l'école) jouent un rôle primordial dans le fonctionnement de l'école. Elles participent à la sensibilisation des communautés, contribuent matériellement au fonctionnement des écoles et financièrement au paiement des maîtres FRAM. Elles sont chargées de la gestion des caisses écoles.

L'initiative AGEMAD essaie de mobiliser ces entités et d'inclure d'autres acteurs tels que les ONG, les Associations, les chefs de tribu, dans le cadre du renforcement du PPP (Partenariat Public-Privé) et de les impliquer dans l'amélioration de la gestion et de la performance de l'école. Ainsi, 3 réunions Ecoles-Communautés éducatives sont organisées dans une année scolaire.

La première réunion, qui se déroule au début de l'année scolaire vise à identifier les actions prioritaires à conduire pour l'amélioration de l'école, après notamment l'analyse du tableau de bord de l'école tenant lieu de diagnostic du système éducatif au niveau de l'école. Les activités prioritaires sont ensuite planifiées dans le cadre d'un plan d'action et d'un « Contrat – Programme de Réussite Scolaire (CPRS) » dûment signé par les différentes entités.

La deuxième réunion qui se déroule vers le milieu de l'année scolaire est un suivi des activités définies lors de la première réunion. Elle analyse aussi le tableau récapitulatif des absences des élèves et des enseignants et vise à recenser les problèmes rencontrés lors de la mise en oeuvre des CPRS. Elle cherche enfin à trouver des solutions de remédiation et/ou des amendements éventuels du CPRS

La troisième réunion se déroule en fin de l'année scolaire. C'est une réunion – bilan, qui évalue toutes les activités faites durant l'année scolaire ainsi que celles réalisées dans le cadre du CPRS.

## Passation de questionnaire école

Toutes les activités de l'initiative AGEMAD vont converger vers la performance des Ecoles cibles. De ce fait, les questionnaires école revêtent le double objectif de matérialiser le suivi de la mise en oeuvre du projet et de consigner, dans des grilles de questions préalablement élaborées, les résultats obtenus auprès de chaque entité (Directeur, enseignant) afin d'observer et d'analyser leurs comportements. Il s'agit d'identifier et de mesurer les problèmes d'ordre quantitatif et qualitatif concernant les réalités sociales, économiques, culturelles de l'école et de voir ce que font les acteurs pour faire face à ces problèmes. La passation du questionnaire école s'est fait durant les visites impromptues des facilitateurs dans les écoles.

La visite d'école suit scrupuleusement l'ordre préétabli par l'équipe AGEMAD. Cette stratégie permet de mieux observer le changement le comportement des acteurs durant l'année.

Dans un souci de coût/efficacité, d'une part, et, d'autre part, aux fins d'une utilisation d'outils pratiques et maniables notamment lors de leurs traitements, les questions posées sont concises et précises tout en permettant d'obtenir des réponses exhaustives. Le contenu du questionnaire est axé surtout sur :

- le fonctionnement de l'école (disponibilité des matériels, conditions d'étude et d'apprentissage, ...)
- l'utilisation des outils : il s'agit ici de connaître quels types d'outils utilisent le Directeur ou enseignants, et quelle est leur fréquence d'utilisation.

## TEST BASELINE

Dans le stade actuel de l'expérimentation de l'initiative AGEMAD et avant sa généralisation éventuelle, il s'avère nécessaire d'évaluer dans quelle mesure elle a un impact sur la performance des écoles en terme d'acquis scolaires des élèves. Dans ce sens, les acquis des élèves doivent être mesurés, au moins à deux reprises : au début (test baseline, ou profil d'entrée, bâti sur les acquis jugés prioritaires du programme de l'année scolaire précédente) et à la fin de l'expérimentation (profil de sortie). Les résultats du test baseline et du post-test permettront d'apprécier les gains obtenus par les écoles qui ont utilisé les outils AGEMAD par rapport aux autres écoles qui ne les ont pas utilisés. Le test baseline permettra de disposer des données de la situation initiale de l'expérimentation.

L'objectif de l'évaluation étant de comparer la performance des écoles AGEMAD avec les écoles témoins, Le champ d'investigation couvre alors 30 CISCO (15 CISCO expérimentales AGEMAD et 15 CISCO témoins). L'échantillon d'école reprend les 4 groupes de comparaison déjà mentionnés plus haut.

Le processus d'évaluation est basé sur la méthodologie PASEC mais contextualisée selon le cas de Madagascar et de la classe cible. Ce qui a amené à la réalisation d'opérations d'évaluation en français, en malgache et en mathématiques auprès d'élèves de la Classe CE. Pour chaque école, 25 élèves de la classe CE ont été choisis au hasard pour passer le Test. Toutefois, compte tenu des réalités sur le terrain, seuls 24 579 élèves ont pu subir le test sur le 30 500 visés. En effet, certains écoles ont de faibles effectifs en CE, d'autres écoles n'ont pas de CE, d'autres sont inaccessibles,

L'enquête a recueilli simultanément un certain nombre de données d'ordre institutionnel, scolaire, social, économique et culturel. Dans l'explication des performances scolaires des élèves et des écoles, ces données supplémentaires permettront de séparer les effets dus au milieu et ceux dus à l'initiative AGEMAD. Ces données complémentaires ont été recueillies à l'aide d'un questionnaire élève et d'un questionnaire maître

### Les Difficultés rencontrées

La base des données du MENRS et même des CISCO n'arrive pas à répondre à tout moment au besoin en statistique à cause du retard de mise à jour. C'est pourquoi, pour avoir des données fiables et exploitables à temps, des descentes sur le terrain sont nécessaires

Bien que le planning d'activité fût bien planifié dès le début de l'expérimentation, les difficultés d'accès de certaines écoles ne permettaient pas de réaliser à temps les activités prévues. Ainsi, il fallait plus de 4 jours à pieds pour aller de la CISCO vers certaines écoles. Il fallait ajuster les calendriers des facilitateurs et même recruter des facilitateurs en plus de ceux qui ont été prévus. Vers le mois de juin,

par exemples, nous devons utiliser 10 facilitateurs en plus pour réaliser toutes les activités prévues vers fin juin. C'est la raison pour laquelle, les 10 enquêteurs sont mutés en facilitateurs

## FINANCEMENT

Les financements de l'initiative AGEMAD ont été assurés par les ressources propres de l'Etat malgache, par la Banque Mondiale, par MADERE et l'AFD

## PERSPECTIVES : IMPLICATION DES DREN OU DIRECTION REGIONALES DE L'EDUCATION NATIONALE

La DREN est une structure qui vient de naître, ses tâches reposent sur une structure de responsabilité complexe car elle se situe à un niveau de hiérarchie plus élevé. La DREN doit non seulement administrer, appuyer et superviser les structures scolaires, mais aussi sensibiliser et impliquer les communautés à cette gestion. La relation avec les FRAM ; les FAF, les élus des collectivités territoriales (en fonction du volet éducation du programme de développement) est considérée comme fondamentale dans la mission de la DREN.

Comme les attributions des DREN sont étroitement liées à celles de l'initiative AGEMAD, il est donc logique que la DREN s'implique dans la mise en oeuvre de l'expérimentation de l'initiative AGEMAD. L'implication des DREN dans l'AGEMAD est déjà en perspective, mais les modalités d'interventions doivent tenir compte du résultat de la première année de la phase expérimentale.