

Aide et Action
53 Bd de Charonnes
75545 Paris Cedex 11

Tel : 33 1 55 25 70 00
Fax : 33 1 55 25 70 29
E mail : operations@aide-et-action.org

**RAPPORT D’EVALUATION EXTERNE DU PROGRAMME
AIDE ET ACTION DE MADAGASCAR SUD ***

Roger BECKER, COMPETENCES 2000, Dakar, Sénégal

Alain MINGAT, IREDU-CNRS, Dijon, France

Roland RAHARISON, MIARA- MITA, Antananarivo, Madagascar

Rapport final *

Septembre 1999

SOMMAIRE

	Page
<u>Introduction</u>	1
I - <u>Éléments de cadrage généraux du système éducatif malgache et son évolution</u>	1
1.1 - Contexte général	2
1.2 - La performance du système éducatif	3
1.3 - L'encadrement pédagogique du cycle primaire	8
1.4 - Financement du secteur et répartition des dépenses	9
1.5 - Conclusion	10
II - <u>Des éléments de spécificité du contexte malgache qui doivent imprimer l'action de l'association</u>	11
2.1 - La très faible rétention des élèves en cours de cycle primaire	11
2.2 - Des coûts relatifs très élevés de la construction	12
2.3 - Un cadre où la capacité gestionnaire du système éducatif est faible	14
III - <u>La philosophie de l'action de l'association</u>	16
3.1 - Une forte propension à construire des écoles modernes	17
3.2 - Une forte tendance marquée pour les constructions standard	17
3.3 - Un manque relatif d'implication dans les actions pédagogiques	17
3.4 - Une négligence relative des solutions alternatives	18
3.5 - Une zone d'action des animateurs relativement limitée	18
3.6 - Une certaine réticence à quitter les zones d'action où l'Association est fortement implantée	19
IV - <u>Evaluation des activités traditionnellement scolaires</u>	19
4.1- Les constructions scolaires	20
4.2 - Les fournitures scolaires	20
4.3 - Les bibliothèques scolaires	21
4.4 - Les cantines scolaires	21
4.5 - La santé et l'hygiène scolaires	21
4.6 - La faible qualité de l'enseignement	22
4.7 - Les relations avec les FRAM	23
V - <u>Evaluation des activités non directement scolaires</u>	24
5.1 - Des AGR scolaires aux résultats mitigés	24
5.2 - Les AGR communautaires ont également donné des résultats mitigés dans l'ensemble	24

VI - <u>Evaluation de la structure organisationnelle</u>	27
6.1 - Une structure lourde et mal articulée	27
6.2 - Une prolifération de services sans responsabilité réelle ni coordination	28
VII - <u>Quelques réflexions pour faire évoluer les stratégies et les structures</u>	35
7.1 - Faire évoluer la culture de l'association et des stratégies mises en oeuvre	35
7.2 - Faire évoluer la structure de l'association	38
VIII - <u>CONCLUSION GENERALE</u>	40

ANNEXES

INTRODUCTION

Aide & Action a demandé à trois consultants extérieurs, Roger BECKER, consultant sénégalais du cabinet COMPETENCES 2000 à Dakar, Alain MINGAT, directeur de recherches au CNRS et chercheur à l'Institut de Recherche en Economie de l'Education basé à Dijon, et Roland RAHARISON du Cabinet Miara Mita à Antananarivo, de mener une évaluation externe des activités conduites par l'association dans le programme de Madagascar sud (zone de Tuléar). Au sens large, l'idée est d'examiner dans quelle mesure les activités engagées conduisent à rendre maximum l'impact des ressources mobilisées pour les populations visées ou susceptibles de l'être.

La question posée concerne d'abord les options stratégiques globales identifiées par l'association et notamment le choix de l'intensité des actions dans l'arbitrage entre deux objectifs contradictoires, à savoir d'une part d'apporter l'aide la meilleure possible aux populations bénéficiaires. Cette question ne peut être éludée, et ce d'autant plus que le niveau de développement économique des pays est modeste, ce qui est évidemment le cas de Madagascar et plus encore de la zone géographique concernée à l'intérieur du pays ; on imagine que le principe de parcimonie doit nécessairement jouer un rôle. La question posée concerne aussi de façon jointe le choix des actions concrètes conduites à l'intérieur de ce cadre et l'identification des actions particulières entreprises ainsi que la manière dont elles sont entreprises.

Ces aspects de l'évaluation, du côté (I de la répartition globale des moyens et II) du choix des actions et de leur conduite, constituent évidemment la cible de l'évaluation entreprise, car c'est bien sûr ce plan que des évolutions peuvent être si nécessaires envisagées. Cela dit, l'approche choisie n'a pas été principalement de discuter en eux-mêmes de la validité des approches, mais de centrer la perspective sur les résultats obtenus (et d'en inférer des indications sur la stratégie et sur la manière).

Enfin, deux dimensions importantes de l'évaluation méritent sans doute d'être soulignées : Une première est que si la perspective unique de l'évaluation est orientée vers le futur et vers les changements susceptibles d'être adoptés par l'équipe pour améliorer son efficacité, elle s'appuie sur des observations du fonctionnement passé et des résultats obtenus sachant que ce fonctionnement est lui-même pour une part en cours d'évolution. Dans ce contexte, la visée est surtout d'établir des constats sans chercher ni à identifier des responsables en cas de problèmes, ni de chercher à comprendre totalement les raisons contextuelles, relationnelles ou historiques qui sont susceptibles d'en rendre compte. Le rapport doit être compris comme une base externe qui devra être interprétée et travaillée par les acteurs concernés.

Une seconde est qu'une évaluation présente toujours une tendance à la dissymétrie dans laquelle on souligne davantage les critiques et les manques que les réalisations faites. En effet, on est toujours conduit à évaluer l'existant par référence à une situation qui serait idéale et d'une certaine manière abstraite ou théorique. Les auteurs du rapport sont conscients de cette dissymétrie ; ils ne s'en excusent pas mais demandent au lecteur de lire le rapport en gardant à l'esprit cette spécificité.

I - Eléments de cadrage généraux du système éducatif malgache et de son évolution

1 Contexte général

- 1.1 Avec un revenu par tête de 230 US\$ en 1997, Madagascar fait partie des pays à «économie à faibles revenus», caractérisé par l'importance du secteur primaire qui fait vivre 77% de la population et génère 85% des ressources d'exportation. Pendant plusieurs années, le taux de croissance économique (1,9% en 1993) est inférieur à celui de la population (environ 3%) ; ce n'est qu'en 1998 que l'on a vu

cette tendance s'inverser légèrement (4% de croissance économique). Un taux qui n'a pas été du tout ressenti par la population Malagasy, principalement les 70% de cette population vivant en dessous du seuil de la pauvreté. Près de la moitié des enfants (40%) souffrent de malnutrition. Dans un lourd contexte d'appauvrissement, le pays connaît des problèmes de sécurité intérieure grandissants. Madagascar est cependant réputé receler un potentiel de richesse considérable.

1.2 Avec une population de 16,3 millions d'habitants (1998) pour 587041 km², la densité moyenne actuelle est de 27,8 habitants/km². De 1950 à 1998, la population Malagasy s'est multipliée par 3,6 ; elle a plus que triplé (3,04) au cours des trente dernières années. Selon les estimations de la Banque Mondiale, elle devrait se stabiliser à 49 millions d'habitants en 2035. La forte croissance démographique (3%) de cette population urbanisée à 26% constitue, du point de vue de l'action d'associations comme Aide & Action, une **donnée essentielle pour le court et le moyen terme** comme l'illustre le tableau et le graphe des données démographiques en Annexe, dont les prévisions pour 2000 sont légèrement dépassées en 1998 en ce qui concerne la population totale de Madagascar. Ces prévisions, dont certaines sont hypothétiques, sont peut-être contestables ; il n'en demeure pas moins qu'en termes de comportement démographique, les bouleversements de court terme sont rares et les projections à l'horizon 2025 peuvent être considérées comme donnant une approximation vraisemblable des ordres de grandeur qui caractériseront cette époque.

1.3 Cette période de transition démographique a des incidences directes sur l'ensemble de l'économie nationale, notamment en termes éducatifs. En effet, il est primordial d'examiner le point de vue «croissance démographique et emploi». Les tendances actuelles sont à l'image de la situation suivante : de 1990 à 2010, la population entrant annuellement dans la vie active est en train de se doubler (de 193.600 à 374.000¹). Il convient alors de repenser la structure du secteur «éducation» en général, et plus particulièrement celle du sous - secteur primaire, qui doit avoir l'ambition de préparer l'ensemble des ressources humaines qui conduiront la nécessaire transformation profonde des systèmes de production. Une telle ambition doit se traduire par la mise en place d'un dispositif d'éducation de base visant à donner à tous les enfants le minimum d'acquis en lecture, écriture, calcul, éducation civique/morale, santé/nutrition, sciences de l'observation visant à une meilleure compréhension de leur environnement. Cette préparation doit concerner particulièrement le secteur rural (agriculture et artisanat) et informel, qui fournit actuellement la très grande majorité des emplois et qui, selon toute vraisemblance, conservera cette prédominance dans la prochaine décennie (faute d'emplois suffisants dans le secteur «moderne»). En effet, cette préparation des ressources humaines en milieu rural exige des efforts à effectuer surtout pour faire face au phénomène d'urbanisation, qui pose le problème de la productivité des travaux des ruraux appelés à alimenter une population de consommateurs de plus en plus élevée ; ainsi qu'au phénomène de rétrécissement rapide de l'espace disponible «per capita» (par tête d'habitant), corollaire de la croissance démographique, obligeant Madagascar à aborder une phase essentielle de son histoire agraire et écologique : produire plus par unité de surface agricole en assurant la reconstitution des ressources naturelles.

¹ Cette population de 2010 correspond à la tranche actuelle des 10-14 ans, dont une partie devrait être actuellement et normalement scolarisée en primaire.

1.4 Un tel objectif stratégique nécessite un exceptionnel effort en matière d'éducation et de formation, dont «la priorité, définie dans le cadre de la mise en œuvre du Programme National d'Amélioration de l'Enseignement (PNAE)², est de généraliser l'enseignement primaire et d'améliorer sa qualité en réhabilitant les infrastructures, en redéployant le personnel enseignant en fonction des besoins réels déterminés en concertation avec les collectivités décentralisées, en renforçant les mesures de motivation des enseignants, en relevant le niveau des corps professoraux et en améliorant la gestion des écoles».

2 La performance du système éducatif

2.1 Le tableau suivant montre la place de pays que connaissent directement ou indirectement les Malagasy et présente ainsi la place actuelle de Madagascar dans le concert des nations en ce qui concerne l'indice d'efficacité de l'enseignement primaire. Les chiffres montrent également que le pays est en croissance négative nécessitant des efforts à déployer pour réduire notamment le taux de redoublement et faire face au phénomène de déscolarisation.

Tableau 1 : Indice d'efficacité de l'enseignement primaire dans quelques pays

	1980	1990
Madagascar	0,48	0,42
Cote d'Ivoire	0,75	0,72
Sénégal	0,71	0,76
Afrique du S.		0,78
Mozambique	0,44	0,48
Kenya	0,74	0,65
Tanzanie	0,61	0,74
Indonésie	0,73	0,84
Inde	0,60	0,83

2.2 L'accès à l'enseignement primaire. Par rapport à l'enjeu décrit ci-dessus, la performance du système éducatif à Madagascar peut faire l'objet d'analyse au niveau de l'accès à l'enseignement primaire.

a- Historiquement, l'évolution de la scolarisation se caractérise par une lente progression des taux de scolarisation dans les premières années qui ont suivi l'indépendance, puis par leur accélération avec la démocratisation et la malgachisation de l'enseignement au milieu des années 70 jusqu'à la fin des années 1980. A cette date, avec un taux apparent d'admission en primaire de 100% et une population globalement alphabétisée à 80%³, Madagascar représentait un cas exceptionnel. Au début des années 1990, avec 16,6% de la population en âge de scolarité primaire, la question de l'enseignement était, d'une part, devenue de plus en plus un problème épineux pour l'Etat Malagasy, en termes financiers ; d'autre part, le contenu des programmes dispensé dans une langue autre que celle utilisée dans la vie courante était en train d'amorcer des phénomènes ultérieurs de désalphabétisation. Ces deux phénomènes peuvent

² Le PNAE, financé par la Banque Mondiale et mis en place par le gouvernement de la République de Madagascar pour la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière d'Education/Formation, présente une perspective centrée sur l'élève et prenant l'école comme base de la redynamisation..

³ Rapport annuel de l'UNESCO, 1991

expliquer, par exemple, la demande croissante auprès d'Aide & Action de Mada-Sud d'un autre enseignement fonctionnel (qui n'entre pas nécessairement dans le cadre des missions de cette association) par une frange de jeunes ruraux de Toliara II, n'ayant pas suivi avec succès le primaire et qui se trouve actuellement dans les campagnes en situation d'aide familiale.

- b- Le tableau suivant nous montre l'écart considérable entre population scolarisable en cycle primaire et les effectifs des élèves à Madagascar. Si le taux net de scolarisation était de 50,6% en 1990/1991, en cinq ans (1994/1995), elle n'est plus que de 42,8%. Un phénomène important de déscolarisation est en train de s'amorcer sur une population jeune (44% au-dessous de 15 ans) actuellement à majorité rurale. Notons que la cohorte annuelle de population scolarisable (ceux qui atteignent l'âge d'entrée pour la première fois à l'école) de 122600 enfants en 1950 est passée à 353000 en 1990 (x 2,88). Elle sera d'environ 476000 en l'an 2000 (x 1,34) de 604900 en 2010, et de l'ordre de 707000 en 2025⁴. Par ailleurs, l'enseignement primaire public scolarise de moins en moins d'enfants : 82 % des élèves scolarisés en 90/91 contre 80,6% en 95/96. De 1990 à 1994, le taux de croissance moyen est de -0,70% pour les deux secteurs, et de -1,80% pour le seul secteur public. Le secteur privé atteignait un taux moyen de 6,03% en 93/94 – 94/95.

Tableau 2 : Scolarisation en primaire (en milliers)

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	2000
Population scolarisable	3100	-	-	-			4224
Effectifs scolarisés	1571	1496	1490	1504	1511	1740	-
• Public	1292	1171	1168	1186	1173	1403	-
• Privé	279	325	322	318	338	337	-

Source : Direction de la Planification et de l'Orientation /MINESEB

2.3 La couverture. Le tableau d'évolution du nombre d'Etablissements scolaires fonctionnels (niveaux I, II, III) par secteur de 1990/91 à 1994/95 (cf. Annexe 4) nous révèle un autre aspect du critère d'efficacité du secteur éducatif. Ce critère concerne la satisfaction de besoins dans le sens où il se réfère à l'infrastructure permettant la fourniture de services d'éducation au niveau des communautés locales.

a? Dans le primaire et le secondaire, le secteur privé a décliné entre l'indépendance et le début des années 80. La nouvelle orientation prise en 1972 et les mesures consécutives (démocratisation – malgachisation) favorisant l'enseignement public n'ont pas engendré une rupture mais plutôt un prolongement de la tendance au recul du privé amorcée dès l'indépendance. Cependant, le secteur privé a regagné du terrain dans les années 80, tandis que le secteur public a connu un taux d'accroissement annuel de -2% entre 1990 et 1994. Ce phénomène s'est accéléré entre 1993/94 et 1994/95 passant à -5% pour l'ensemble de Madagascar. De plus, on constate une disparité entre provinces. Ainsi, dans la province de Toliara, le taux d'accroissement relatif des écoles publiques est descendu à 15% de 1993 à 1994 contre 2% pour Antananarivo. Cette disparité s'observe à l'intérieur d'une

⁴ Voir Annexe 1

même Circonscription Scolaire (CISCO). Les écoles fermées se situent généralement dans les communes rurales les plus éloignées des centres urbains secondaires. Les causes majeures de fermeture des écoles sont l'inexistence ou la mauvaise répartition des enseignants et la destruction des infrastructures, mise à part l'indigence des parents.

b? En outre, le tableau de l'Annexe 4 montre l'importance du secteur privé avec un taux d'accroissement moyen annuel de 6% constituant 23% de l'ensemble des écoles fonctionnelles en 1994-1995. Bien que la constitution de partenariat soit une composante fondamentale de la stratégie d'Education et de Formation à Madagascar, ce taux d'accroissement du secteur privé témoigne d'une perte de confiance d'une catégorie grandissante d'usagers envers le service public, surtout en milieu urbain et urbain secondaire où se trouvent la quasi totalité des écoles privées. En corollaire, le taux d'accroissement du secteur privé signifie une mauvaise performance du système public d'éducation, qui est en régression et entraînant par là une difficulté d'accès de la population scolarisable. D'autant plus que la conjoncture économique inflationniste pénalise la couche défavorisée de la population, surtout en milieu rural qui n'a pas les moyens de faire face à l'augmentation des dépenses des ménages en matière d'éducation.

c? Par contre depuis 1994/95 et concernant principalement l'enseignement primaire, les données recueillies auprès des services statistiques de la DIRESEB de Toliara révèlent un accroissement des écoles réouvertes dans les zones d'intervention d'Aide et Action, principalement dans la CISCO de Toliara II (+9%), bien que 13% des écoles de cette circonscription restent fermées. Toutefois sur l'ensemble de la province de Toliara (21 circonscriptions scolaires), on constate une irrégularité dans l'ouverture/fermeture des écoles. Le tableau de l'Annexe 5 semble révéler que les écoles fermées se situent généralement, comme sur l'ensemble de l'île, dans les communes rurales les plus éloignées des grands centres urbains. Ainsi par exemple, 37% des écoles restent fermées dans la province de Toliara et 42% à Betioky (zone d'extension probable des activités d'Aide et Action). Le tableau de l'Annexe 4 montre que le poids du privé à tous les niveaux s'est accru de 2 % de 1990 à 1994 dans la province de Toliara. Le recul du public est remarquable en milieux urbains, comme le montre le tableau 3 ci-dessous, 40% des inscrits à Toliara I sont dans le privé en 1998/99 contre 5% à Toliara II. Une telle situation ne peut s'expliquer que par la baisse de la qualité de l'enseignement dispensé par les établissements publics.

Tableau 3 : Capacité d'accueil dans les CISCO de Toliara I et II

CISCO	Public				Privé			
	Elèves	Ecoles	Enseignants	Classes	Elèves	Ecoles	Enseignants	classes
Toliara I	11208	20	246	158	7277	13	210	155
Toliara II	23023	130	293	138	1856	18	51	48

2.4 La promotion, le redoublement et l'abandon en cycle primaire. L'amélioration qualitative de l'enseignement primaire constitue également une priorité de l'enseignement primaire. Elle constitue une des satisfactions des besoins fondamentaux des élèves. Afin de pouvoir situer le niveau qualitatif actuel, il s'avère nécessaire de faire la comparaison du taux de promotion, de redoublement et d'abandon dans les deux secteurs privé et public, ainsi que de leur évolution dans le temps.

Tableau 4 : Evolution du rendement interne de l'enseignement primaire à Madagascar de 1990 à 1994

Taux	1990/91		1991/92		1992/93		1993/94	
Secteur	Public	Privé	Public	Privé	Public	Privé	public	Privé
Promotion	41,1	63,8	45	60,6	45	60,4	42,6	66
Redoublement	33,5	22,6	36,5	18,8	36,2	20	35,1	20,1
Abandon	25,4	13,6	18,5	20,6	18,9	19,6	22,3	13,9

Source : « Tableau de Bord » MAGPLANED/CRESED – Version Préliminaire – P.42, 44,45.

a) L'évolution du taux de redoublement et de l'abandon en première année (T1) permet de cerner outre le rendement interne du système, son efficacité à lutter contre la déscolarisation.

Tableau 5 : Evolution du taux de redoublement en T1 et scolarisation à Madagascar de 90/91 à 95/96

Indicateurs	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96
Elèves en T 1	598942	578689	552348	554362	566412	690285
Dont filles	292007	261330	266723	268210	277111	334607
% filles/total	48,8%	45,2%	48,3%	48,4%	49,0%	48,5%
Taux de redoublement en T1	49,0%	37,0%	41,0%	35,64%	43,14%	-
Taux d'abandon	24,4%	23,2%	22,0%	20,9%	-	-

Le taux de redoublement en première année d'étude (T1) permet d'évaluer le nombre de places non disponibles pour la cohorte annuelle d'enfants scolarisables et d'envisager le nombre de salles de classe à créer pour assurer un taux de scolarisation cible. De 1990 à 1994, on constate une croissance négative de scolarisation en T1 (-1,60%, dont -0,80% de filles), d'autant plus que la capacité d'accueil en T1 est grevée par les redoublants.

b) Sur un autre plan, le tableau 6 ci-après nous montre que le taux de réussite aux examens de fin d'études primaires révèle le fait qu'un minimum d'élèves ayant accédé au cycle primaire ont pu achever l'intégralité des contenus du programme à Madagascar. Ce qui requiert un effort au sein du système scolaire pour améliorer la rétention des élèves dans le primaire.

Commentaire : Asiana # ny tableau

Tableau 6 : évolution du taux de réussite aux examens du CEPE⁵

	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96
Inscrits au CEPE	148642	151019	120933	149911	141911	148251
Admis au CEPE	62025	55877	38586	61714	53041	76134
%admis/total	41,7%	37,0%	31,9%	43,8%	37,4%	51,4%

⁵ CEPE : Certificat d'Etudes Primaires

c) Dans les circonscriptions d'intervention d'Aide et Action à Madagascar Sud, de 94/95 à 97/98, aucune évolution n'est constatée quant au taux de redoublement ; environ 40% des effectifs redoublent la première année d'étude et 2% abandonnent l'école à Toliara I ; ces taux sont respectivement de 47% et 17,5% à Toliara II ; . En revanche, le taux de redoublement dans le secteur privé de Toliara I est de 8,6% et celui de Toliara II de 18% pour l'année 97/98. La réussite aux examens de fin d'études de l'enseignement primaire dans ces deux circonscriptions nous révèle aussi l'importance du nombre d'enfants ne pouvant pas accéder au cycle secondaire. Ce qui permet encore une fois de constater que l'échec scolaire se situe principalement dans le milieu rural. Les enfants abandonnant le cycle primaire en général et la T1 en particulier ne font qu'accroître le taux de déscolarisation. 60% des enfants scolarisables à Madagascar demeurent analphabètes.

Tableau 7 : évolution de redoublements et abandons en T1 dans les CISCO de Toliara I et II

		94/95	95/96	96/97	97/98
Taux de redoublement	Toliara I	43,66%	37,31%	39,65%	44,78%
	Toliara II	46,56%	47,62%	46,47%	48,67%
Taux d'abandon	Toliara I	-4,60%	-2,33%	5,37%	4,95%
	Toliara II	16,66%	14,63%	19,51%	18,98%
Taux de réussite au CEPE	Toliara I		46,9%	43,12%	61,0%
	Toliara II		39,0%	40,20%	51,8%

Source : DIRESEB (Stat.) Toliara

d) Une des explications du taux d'abandon est l'âge relativement élevé des enfants entrant en T1 comme le montre le tableau qui suit, 63,7% des garçons et 60,6 % des filles ont des âges supérieurs à 6 ans, âge requis pour l'entrée en T1. Une bonne partie des parents préfère utiliser leurs enfants âgés comme main d'œuvre complémentaire et bon marché que «perdre leur temps sur les bancs de l'école où l'avenir demeure incertain».

Tableau 8 : Répartition des effectifs en T1 par sexe et par âge à Madagascar (94/95)

Age	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	Total
Filles	1586	14917	84174	66716	46652	27993	17854	8762	4810	2180	948	519	277111
Garçons	2014	17177	94760	70660	47000	26963	16513	7704	3911	1575	606	418	289301
Total	3600	32094	178934	137376	93652	54956	34367	16466	8721	3755	1554	937	566412

Source : « Annuaire Statistique commenté » - 94-95. MEN -P.36

3. L'encadrement pédagogique du cycle primaire

3.1 Le MINESEB dispose en 1995/96 pour son enseignement primaire de 38910 enseignants. Le tableau 9 montre que de 1990 à 1994 le pourcentage moyen de croissance d'enseignants est négatif (-3,40%) dans le secteur public. Corrélativement, le ratio élèves/maître s'accroît atteignant 49,5 en 95/96 ; ce qui est dû probablement au gel brut du recrutement dans la fonction publique Malagasy. Pendant la même période, dans le secteur privé ce pourcentage moyen est de 9,50%. Une telle situation traduit une fois de plus le recul de l'enseignement primaire public.

Commentaire : #Tableau

Tableau 9 : l'encadrement pédagogique du cycle primaire

	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96
Enseignants	38933	39837	38743	37676	38536	38910
- public	32497	32265	30621	29585	28656	28349
- privé	6436	7372	8122	8091	9880	10445
%privé total	16,5	18,5	21,0	21,5	25,6	26,8
Ratio élèves/maîtres	40,3	37,5	38,5	39,9	39,2	44,7
- public	39,7	36,3	38,1	40,0	40,9	49,5
- privé	43,3	44,1	39,6	39,3	34,1	32,2
Ratio Maître/Ecoles	2,8	2,9	2,8	2,7	2,8	2,9
- public	2,7	2,8	2,7	2,6	2,1	2,1
- privé	2,9	3,2	3,5	3,2	3,6	4,1

3.2 En termes de ratio maître/école, la moyenne nationale est de 2,8. Celle de la province de Toliara est légèrement en deçà de la moyenne nationale. Au vu du Tableau 10 ci-après, Il ressort d'une part, l'insuffisance flagrante d'enseignants si l'on considère que chaque école nécessite normalement 5 années d'études, donc 5 sections au minimum ; et d'autre part une mauvaise répartition géographique des enseignants. Les circonscriptions scolaires les plus pourvues en maîtres sont celles du milieu urbain, à titre d'exemple à Toliara I, on a un ratio maître/école de 12,3 en 98/99. Ce qui indique que l'encadrement pédagogique en milieu rural est assez faible (cas de Toliara II⁶ et de Betioky), engendrant un faible taux de scolarisation, ainsi que l'importance du taux d'abandon.

Commentaire : #Tableau

Tableau 10 : Encadrement pédagogique de quelques CISCO de la province de Toliara

	94/95		95/96		96/97		97/98		98/99	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Province Toliara	31,3	3,1	33,0	3,1	33,5	3,2	43,3	2,8	46,9	2,6
Toliara I	34,1	14,2	34,2	15,8	43,6	12,2	44,1	12,2	45,5	12,3
Toliara II	31,6	4,8	31,3	5,3	32,3	4,9	43,5	3,9	78,5	2,1
Betioky	23,9	2,4	25,5	2,5	26,3	2,8	32,9	2,5	36,9	2,3

Source : DIRESEB (Stat.) Toliara

(1) Ratio Elèves/Maître

(2) Ratio Maîtres/Ecole

3.3 La situation actuelle de l'encadrement pédagogique à Madagascar est due à plusieurs raisons, dont une politique d'affectation d'enseignants sans considération des intérêts des élèves. Une des raisons majeures est également la démotivation professionnelle qui dépend de nombreux paramètres : la rémunération, la promotion, l'adéquation profil-poste, les conditions de travail. La raison principale de la démotivation des enseignants concerne la constante dégradation du niveau réel de rémunération. D'autre part, le système éducatif Malagasy se caractérise par l'absence d'incitation à l'atteinte d'objectifs. L'inexistence de contrats d'objectifs au sein du MINESEB ne permet pas de considérer différemment les personnels grâce auxquels les priorités sont atteintes. Ce qui entraîne un certain sentiment d'injustice sociale, car le système de gestion

⁶ Le ratio élèves/maître de Toliara II s'est subitement accru en 98/99 ; ce qui peut expliquer en partie le recrutement d'un grand nombre d'enseignants suppléants dans cette circonscription.

actuel ne permet pas de reconnaître les efforts effectués par les unités opérationnelles. Enfin, le système d'évaluation des enseignants est perçu comme un exercice de style par l'encadrement et comme une simple formalité sans réelle conséquence pour les enseignants. Très souvent, la fourchette de notation est très étroite et concentrée vers les notes maxima ; il est rare que les notes régressent. On arrive ainsi à des aberrations où la quasi-totalité du personnel obtient des notes comprises entre 18 et 19/20. De ce fait, la notation ne constitue pas un élément d'appréciation des efforts des enseignants.

4. Financement du secteur éducatif et répartition des dépenses

- 4.1 Sur un autre plan, la mauvaise performance du secteur peut s'expliquer par un taux d'accroissement négatif de la contribution financière de l'Etat de 46 à 42 % pour la période 1990/93 et la stagnation à 20 % de celle des collectivités territoriales (voir tableau 11 sur les financements et répartitions des dépenses). Bien que le coût par élève ait légèrement augmenté de 21 500 FMG à 24 400 FMG courants durant la même période, la part de ce coût ne représente que 5,3 % du PIB par tête, ce qui obère sérieusement la performance du secteur.

	1990	1991	1992	1993
Dépenses totales (Milliards FMG courants)	70,3	78,2	83,8	92,3
<u>Répartition par Source de Fonds</u>				
Etat	45,7%	43,1%	39,3%	41,6%
Collectivités Territoriales	20,4%	19,9%	20,1%	20,7%
Extérieur	6,5%	7,5%	9,1%	5,1%
Ménages	27,0%	29,2%	31,6%	32,2%
Autres	0,4%	0,2%	0,0%	0,5%

Source : « Tableau de Bord » MAGPLANED/CRESED – P.62 – Version préliminaire.

- 4.2 L'analyse du financement de l'enseignement primaire laisse apparaître des faits paradoxaux. La contribution financière de l'Etat ne cesse de décroître et celle des Collectivités Territoriales stagnent aux environs de 20%. L'Universalisation et la priorité prônées par l'Etat pour l'enseignement primaire n'étaient pas suivies d'une allocation des ressources conséquentes. La contribution des parents d'élèves augmente cependant de façon régulière. Au vu de la diminution des nombres d'écoles publiques, cette contribution supplémentaire ne peut être que l'œuvre des parents dans le sous-système privé. Ce qui confirme la confiance d'une catégorie croissante d'usagers à la performance des services offerts par les privés.

5. Conclusion

Pour répondre à l'ensemble des contraintes et problèmes dans le domaine de l'enseignement primaire public, domaine au sein duquel Aide et Action Mada-Sud intervient, tout en poursuivant l'objectif fondamental de généralisation et d'amélioration de l'enseignement primaire, il convient notamment d'intervenir d'une part au niveau de l'amélioration de l'adéquation quantitative et qualitative de l'offre et de la demande en matière d'enseignement primaire, d'autre part, au niveau du renforcement des articulations entre les écoles, les associations des parents d'élèves (FRAM), les Collectivités territoriales, les organismes ou associations intervenant dans le domaine et les organes déconcentrés du MINESEB.

Les actions sur la demande doivent viser d'une part à orienter le plus grand nombre d'enfants vers un dispositif d'enseignement leur permettant d'acquérir une éducation minimum de base ; d'autre part à inciter les élèves à perfectionner leur capacité en favorisant la mise à leur disposition d'un dispositif pédagogique en fonction des priorités explicites ; et enfin, à développer la connaissance des besoins de l'enseignement primaire permettant de demander des formations continues pertinentes notamment pour le corps enseignant et une meilleure utilisation des ressources préexistantes.

Les actions sur l'offre doivent viser à améliorer l'efficacité interne de l'enseignement primaire en tirant partie des moyens existants, en faisant pression pour une meilleure répartition des enseignants en place, en lui assurant des formations d'adaptation au poste, en envisageant d'abord l'usage des infrastructures préexistantes avant d'en construire de nouvelles, en réallouant les ressources disponibles en fonction des véritables priorités.

Les actions sur les articulations des différents intervenants doivent viser à recentrer les différentes entités sur leur raison d'être à savoir l'amélioration de la qualité de l'enseignement primaire ; à instaurer des rapports synergiques destinés à mobiliser la participation communautaire à l'action éducative, par le biais de véritable contrat d'amélioration de la fréquentation et de la réussite scolaire (à l'instar du concept de «dina School» développé par le programme éducation de l'UNICEF) ; à rapprocher la demande réelle d'éducation de base aux écoles.

II - Des éléments de spécificité du contexte malgache qui doivent imprimer l'action de l'association

Au-delà des données et des statistiques scolaires globales, trois éléments de spécificité du contexte scolaire malgache méritent d'être soulignés ; ils ont, ou devraient avoir, une signification particulière pour l'action, tant à l'usage des autorités éducatives du pays, qu'à celui de l'association : le premier de ces éléments concerne la faible rétention des élèves au cours du cycle primaire ; le second est le niveau particulièrement élevé des coûts relatifs de la construction des bâtiments scolaires dans le pays ; le troisième est celui de la faible capacité de gestion administrative et pédagogique des structures du système éducatif malgache. Nous examinerons ces trois points de façon successive.

2.1 - La très faible rétention des élèves en cours de cycle primaire

Quand on calcule un taux de scolarisation (fut-il brut ou net), on se fonde sur le comptage des élèves scolarisés dans un cycle d'enseignement qu'on rapporte au nombre des enfants d'une classe d'âges appropriés dans la population. Ce faisant, il faut avoir conscience qu'on utilise implicitement deux hypothèses qui ne sont pas nécessairement souhaitables en ce qu'elles risquent de conduire à des interprétations erronées :

i) - en premier lieu, conduisant le calcul sur un cycle d'enseignement, on a une vision moyenne sur l'ensemble des classes qui constituent ce cycle. Cela ne pose pas de problèmes si la rétention des élèves entre la première et dernière année du cycle est forte, si bien que la valeur moyenne sur le cycle - le taux de scolarisation) donne une image raisonnable à la fois de l'accès à ce cycle et de la proportion des élèves qui le suivent jusqu'à son terme. Si, au contraire, la rétention est faible, c'est à dire s'il y a des abandons d'études en cours de cycle, le taux de scolarisation donne alors une image non adéquate de la couverture effective du système. Ceci est spécialement gênant quand il s'agit de l'enseignement primaire car on sait qu'il est nécessaire que les élèves valident au moins quatre années d'un enseignement primaire de qualité raisonnable pour assurer leur alphabétisation effective et durable au cours

de leur vie (il pourrait être souhaitable d'interpréter cela dans le contexte malgache en disant qu'il conviendrait que les enfants aient une scolarité primaire complète jusqu'en T5).

ii) - En second lieu, le calcul des taux de scolarisation ne distingue pas les élèves qui sont en situation de redoublement par rapport aux autres, faisant ainsi un double compte qui gonfle de façon artificielle la stratégie des scolarisations.

Dans le cas malgache, où le taux de scolarisation primaire est estimé à environ 75 % (ce qui pourrait à priori paraître relativement satisfaisant compte tenu du niveau de développement économique du pays), les deux écueils qui viennent d'être cités sont spécialement massifs :

* les abandons précoces sont extrêmement fréquents dans la mesure où on compte, au niveau national, que seulement 44 % des enfants accédant au T1 atteignent le T5. Il est estimé qu'environ 85 % des enfants malgaches ont accès un jour à l'école, mais qu'environ seulement 37 % (85 % - 44 %) d'une classe d'âge ont actuellement une scolarité qui leur assurera une alphabétisation irréversible. La question première de Madagascar n'est donc pas principalement dans l'accès à l'école mais dans la rétention des élèves, le chiffre de la rétention en cours d'études primaires étant parmi les plus bas de tous les pays du monde.

* avec un chiffre de 36 % le taux de redoublement en cours d'études est spécialement élevé dans le pays, faisant de Madagascar l'un des rares pays du monde où la proportion de redoublants dépasser la barre des 30 %.

La faible rétention en cours d'études associée à un fort taux de redoublement conduit à une utilisation peu efficace des crédits publics, puisqu'il est estimé qu'une proportion aussi élevée que 58 % des ressources budgétaires engagées pour l'enseignement primaire seraient de fait gaspillées.

Les indications ci-dessus concernent le niveau national, et le temps ne nous a pas permis de collecter des données concernant spécifiquement les zones d'intervention de l'association (ni les zones de proximité où elle n'intervient pas). Il est toutefois possible que la situation prévalant dans la région de Tulear soit plus difficile (notamment sur le plan de la rétention) que celle valant en moyenne dans le pays.

Ces caractéristiques de contexte scolaire sont susceptibles d'avoir une double conséquence pour l'association. En premier lieu, il faut avoir conscience qu'il y a risque élevé que la faible efficacité du système sur ce plan implique aussi que les ressources mises à disposition par Aide & Action soient elles-mêmes frappées d'une efficacité non optimale. En second lieu, il ne fait pas de doute qu'il convient pour l'association de chercher à agir par priorité pour l'amélioration de la rétention, et secondairement pour la réduction des redoublements. On ne peut pas se contenter de souligner que c'est un problème ; on est plus intéressé par les solutions !

2.2 - Des coûts relatifs très élevés de la construction

Au cours des années 70/80, d'assez nombreux bâtiments scolaires ont été construits. Ceux-ci sont généralement en très mauvais état ; nombre d'entre eux ont en fait été fermés, certains ayant été ré-ouverts de façon récente par des communautés. Cette situation a incité, de façon assez « naturelle », l'association à entreprendre la construction de nombreuses salles de classe pour répondre aux demandes des communautés. Il est toutefois important de souligner ici que le coût relatif des constructions scolaires est spécialement élevé dans le pays, et que ceci peut conduire à renouveler la réflexion sur le thème. Examinons de façon plus spécifique les données du problème. Pour cela, et à titre d'entrée dans l'analyse, nous comparerons les constructions de salles de classe effectuées dans le contexte malgache et sénégalais ; par ailleurs, pour le cas de Madagascar, nous comparerons les constructions faites d'une part par l'association, d'autre par la Banque Mondiale dans le cadre du CREFED II. Le tableau concerne la construction d'une salle de classe et calcule son coût relativement aux coûts salariaux selon deux hypothèses alternatives de durée de vie de l'équipement (comme il s'agit de salles en dur, la durée de 20 ans est peut être préférable mais on fera que les conclusions tirées dépendent très peu du choix instrumental de la durée de vie supposée).

		Valeur d'usage annualisée (Taux d'opportunité du capital 5 %)	
		Durée de vie 10 ans	Durée de vie 20 ans
Madagascar			
Coût de la construction Aide & Action CREFED II	30 000 000 Fmg 13 000 000 Fmg	4 000 000 Fmg 1 750 000 Fmg	2 500 000 Fmg 1 100 000 Fmg
Coût salarial annuel du maître	3 360 000 Fmg		
Coût de la construction en année de salaire du maître Aide & Action CEFED II	8,9 années 3,9 années	119 % 52 %	74 % 33 %
Sénégal			
Coût de la construction (A&A)	4 000 000 Fcfa	530 000 F cfa	325 000 Fcfa
Coût salarial annuel du maître	1 800 000 Fcfa		
Coût de la construction en année de salaire du maître	2,2 années	29 %	18 %

Selon les deux standards de construction développés par l'association, le niveau des coûts et des taux de change prévalant dans les deux pays, la construction coûte environ 30 % moins chère à Madagascar qu'au Sénégal. Cela dit, les coûts relatifs de la construction apparaissent sensiblement plus élevés à Madagascar qu'au Sénégal ou qu'en Afrique sub-saharienne en général. Ainsi, à Madagascar, selon le modèle classique de l'association représente 8,9 années de salaire du maître contre 2,2 années seulement au Sénégal. Cela signifie, qu'en termes relatifs, les bâtiments y sont 4 fois plus coûteux ; ceci peut être également analysé sur la base du calcul de la valeur annualisée d'usage d'une salle de classe qui représente 74 % du coût salarial annuel dans le pays contre seulement 18 % au Sénégal (et en général entre 15 et 25 % dans le contexte africain).

Comme il a été montré par ailleurs que la qualité du bâtiment n'exerce aucune influence avérée sur les apprentissages effectifs des élèves qui l'utilisent, on en vient nécessairement à l'idée qu'il convient en général d'être prudent avec les dépenses de constructions scolaires. Le fait qu'à Madagascar, les prix relatifs de la construction sont environ 4 fois plus élevés qu'ailleurs, suggère fortement qu'il convient d'être encore «4 fois plus prudent». Cet argument est évidemment renforcé quand on sait que dans le système en général, il y a par contre un manque cruel de ces facteurs tels que les manuels scolaires qui exercent une influence avérée sur la qualité de l'école.

Ces observations factuelles invitent évidemment à réfléchir sur la stratégie de l'association, stratégie qui est, «traditionnellement» à Madagascar, spécialement orientée vers la construction de salles de classe. Dans cette perspective, les éléments suivants pourraient éventuellement être pris en considération :

i) - chercher à réduire les coûts de construction. L'association est déjà en train de mettre en œuvre cet objectif en utilisant notamment la terre stabilisée ouvrée par les communautés comme matériaux de remplissage ; les résultats ne sont pas connus mais il est anticipé que cela serait susceptible de faire baisser d'environ 30 % le coût unitaire de la salle de classe. Il conviendra sans doute d'examiner aussi ce qui est fait dans le cadre du projet CREFED II (Banque Mondiale) dans lequel on indique une forte contrepartie des communautés et une utilisation d'une structure solide complétée également par l'utilisation de matériaux locaux ; les chiffres unitaires annoncés par ce projet sont de 13 millions Fmg, encore probablement assez inférieur au niveau type envisagé par l'association. On notera que même dans le cadre du projet CREFED, le coût relatif des constructions restent deux fois ce qu'il est de façon courante au Sénégal.

ii) - chercher à mieux insérer la construction (économique) de salles de classe au sein de la stratégie d'amélioration des scolarisations conduites avec les communautés et les autorités de l'éducation. Dans certains cas, les constructions ne sont pas nécessaires, ou pas nécessaires tout de suite. Il ne faut pas oublier que les constructions sont chères et peu utiles en elles-mêmes ; l'action sur la rétention des élèves est sans aucun doute beaucoup plus prioritaire ainsi que l'action sur la qualité. Si à un moment donné, lorsque par exemple comme nous l'avons vu dans une école une réhabilitation peu coûteuse assortie d'un enseignement en cours multiples pour des classes dont les effectifs restent petits, pourrait répondre aux besoins de la communauté pour les deux années à venir, il est urgent de réhabiliter, pas de construire. Cela viendra si la rétention s'améliore effectivement pour accompagner les évolutions positives enregistrées localement dans les scolarisations ; la construction est alors inscrite comme instrument de la dynamique dans le temps de la communauté vis-à-vis de l'école, ce qui est évidemment plus porteur que de construire ex ante des bâtiments (et que ceux-ci soit éventuellement peu utilisés)..

Dans la stratégie de construction de l'association, on pourra chercher à ce que les contributions des communautés soient fortes dans la perspective de rendre les communautés propriétaires de leur école et du projet qui lui est associé. Cela peut évidemment signifier des choses différentes selon les lieux ; cela dit, mais en évitant que l'on demande peu aux écoles urbaines et beaucoup aux écoles rurales.

2.3 - Un cadre où la capacité gestionnaire interne du système éducatif est faible

La capacité gestionnaire du système éducatif malgache est faible. Plusieurs aspects et niveaux sont concernés : i) certains aspects de ces déficiences concernent la planification nationale, ii) certains autres, l'organisation au niveau décentralisé, CISCO et DIRISEB, iii) d'autres enfin le fonctionnement au niveau des écoles individuelles.

Si on s'attache plus spécialement aux activités d'Aide & Action, ce sont principalement les difficultés au niveau décentralisé et des écoles qui sont concernées :

i) - Au niveau décentralisé, on observe que les modalités de déploiement du personnel, des enseignants en particulier, conduisent à des aléas considérables dans la relation entre les ressources disponibles au niveau des écoles et le nombre des élèves qui y sont scolarisés. on observe ainsi des écoles dont l'effectif d'élèves est comparable et qui ont des nombres de personnels très différents ; dans le système, des pénuries fortes de personnels existent dans certains lieux, alors qu'il y a des excédents manifeste dans des écoles voisines. Ceci conduit à une inefficacité d'ensemble assez considérable.

ii) - Au niveau des écoles, on observe des déficiences « gestionnaires » sur deux points importants. Ils concernent d'une part le groupement des élèves, et d'autre part l'organisation du temps scolaire. Dans la mesure où les effectifs d'élèves sont relativement faibles au niveau local, en particulier dans les classes de T3 et T5 (parfois dès T2), il est fréquent qu'il y ait par exemple 11 élèves en T4 et 9 élèves en T5. Dans ce cas, une pratique relativement commune consiste à considérer chaque cours de façon séparée, sans constitution d'une classe multigrade de 20 élèves (11+9) qui regrouperait les deux cours ; on utilise ainsi deux salles de classe et deux maîtres :

. ceci n'est évidemment possible que dans l'hypothèse où l'école dispose effectivement pour ces de 2 salles de classe et de 2 maîtres. Dans ce contexte, on pourrait penser que l'organisation est acceptable. Or elle ne l'est pas, car ceci correspond à un gaspillage important de ressources : i) gaspillage de ressources publiques d'abord, sur un seul maître aurait suffi (on sait que l'enseignement en cours multiple n'est pas pédagogiquement pénalisant et peut même être porteur d'une qualité supérieure à celle de l'enseignement en cours simple) à où en utilise deux, dans un contexte où il y a des pénuries ailleurs (on rejoint ainsi la question de l'allocation des personnels évoquée plus haut) ; ii) gaspillage des ressources mises à disposition par l'association en second lieu, car cela conduit à avoir un nombre très petit d'élèves dans une salle dont les dimensions visaient à en accueillir beaucoup plus. Quand on se rappelle le point II.2 ci-dessus concernant le coût relatif des constructions, on ne peut évidemment que souhaiter qu'elles soient utilisées de façon raisonnable, sans doute même maximale.

. dans l'hypothèse où l'école ne dispose pas simultanément des deux salles de classe et/ou des deux maîtres pour organiser (de façon inadéquate) une classe classique de T4 avec 11 élèves et une classe classique de T5 avec 9 élèves, au lieu de faire une classe multigrade, la pratique commune est de faire un enseignement à mi-temps. Ceci est évidemment très préoccupant car, si on sait que les classes multigrades ne sont pas pédagogiques pénalisantes, on sait aussi que le temps scolaire est l'ingrédient principal des acquisitions des élèves et que l'enseignement à mi-temps (en particulier au-delà des apprentissages premiers), conduit pour les élèves à des acquis scolaires sensiblement inférieurs à ceux obtenus dans un enseignement à temps plein. Ceci conduit également à un gaspillage de ressources autant publiques que celles de l'association.

On a même pu observer dans une école, que par rapport à l'année précédente, elle avait été dotée d'enseignants additionnels, conduisant en fait une dotation très excédentaire de cet établissement. On aurait pu anticiper que davantage de moyens pour l'école auraient conduit à un enseignement meilleur pour les élèves. Ce n'est pas ce que nous avons observé. En effet, « pour occuper » tous ses enseignants, le directeur a eu la bonne idée de les faire travailler à mi-temps, et corrélativement, de faire travailler les élèves selon la même modalité. Alors que l'année précédente, les enseignements étaient à temps plein et les bâtiments bien utilisés, on a maintenant des élèves qui ont un enseignement à mi-temps et des salles de classe (construites par Aide & Action) non utilisées.

Il est probable que ce dernier exemple est extrême et qu'il ne faudrait pas le considérer comme une généralité ; cela dit, les situations de maîtres et de bâtiments peu ou mal utilisés, et qui pourraient l'un et autre l'être mieux pour le bénéfice des enfants scolarisés, constitue davantage la « norme » que l'exception. Au total, on voit bien que la mauvaise gestion tant en ce qui concerne l'allocation des personnels par les CISCO/DIRISEB, que leur utilisation au niveau des écoles via des groupements d'élèves inadéquats et une organisation du temps défavorable aux élèves, conduit à la fois à une efficacité (trop) faible à la fois du système éducatif malgache (au moins dans la zone géographique concernée) et des bâtiments mis à

disposition de ce système par l'association. Le fait que l'association l'observe passivement comme un fait ordinaire ne plaide évidemment pas pour son efficacité ; des progrès considérables sont possibles !

On sait que les pays dont le niveau de développement économique est modeste sont d'une façon générale caractérisée par des capacités de gestion lacunaires. Ces lacunes conduisent à une faible efficacité dans l'usage des crédits publics, alors même que ceux-ci sont spécialement contraints en égard à l'exiguïté de la base fiscale. On pourrait évidemment arguer qu'il s'agit d'un fait et que les agences de développement et les organisations non gouvernementales d'aide doivent d'une certaine façon s'en accommoder : « cela fait partie du paysage au sein duquel elles ont décidé d'opérer ». Cet argument, pour avoir des éléments de pertinence, devrait d'une part être analysé et compris, et d'autre part ne doit pas nécessairement conduire à vivre la situation comme une fatalité :

* ce n'est pas une fatalité dans un sens réduit ou d'abord, car il doit être possible de faire comprendre aux autorités scolaires que l'association ne peut accepter d'opérer si des conditions minimum, pour les écoles où elle intervient, ne sont pas réunies.

* ce n'est pas non plus une fatalité dans un sens plus large, car si l'objectif de l'association est d'avoir un impact maximal sur la scolarisation effective des enfants du pays, elle peut trouver qu'il serait très utile et de sa mission de contribuer à l'amélioration de la gestion du système ; compte tenu de l'état de la gestion administrative et pédagogique du système, il est probable que cette action serait potentiellement caractérisée par un rapport coût-efficacité sensiblement plus élevé que celui associé à la construction de salles de classe mal utilisées. Ces actions de l'association (la construction d'écoles-bâtimens) ; elles seraient sans aucun doute plus pertinentes par rapport au but plus convenable de l'association qui est de contribuer à la construction de l'école-système du pays.

Au total, il apparaît donc clair que ces trois éléments [i) forte proportion d'abandons précoces, ii) coût relatif élevé des constructions scolaires et iii) faible capacité gestionnaire du système éducatif public] devraient avoir une importance extrême pour la stratégie de l'association, en particulier en raison du fort accent mis sur les constructions d'école par A & A dans ce pays : il apparaît par conséquent très souhaitable de réfléchir à des inflexions i) dans les pratiques de construction de l'association, ainsi que ii) dans la nature et la conduite des relations tant avec les communautés (dans la perspective d'améliorer la rétention scolaire), qu'avec les autorités de l'éducation nationale (CISCO et DIRESEB dans la perspective d'améliorer la gestion du système, ou au moins dans celle d'adoucir les conséquences des lacunes de la gestion sur l'efficacité dans l'usage des ressources mises à disposition par l'association). Cela pourrait supposer en outre des adaptations plus «fondamentales» dans la philosophie générale de l'action qui sous-tend les activités de l'association.

III - La philosophie de l'action de l'association

La philosophie de l'action de l'association à Mada-sud est caractérisée par un certain nombre de tendances:

- une forte propension à construire des écoles modernes
- une forte tendance pour les écoles standard
- un manque relatif d'implication dans les actions pédagogiques
- une négligence relative des solutions alternatives
- une zone d'action par animateur relativement limitée
- une certaine réticence à quitter les zones d'action où l'Association est fortement implantée

3.1 - Une forte propension à construire des écoles modernes :

Etre des constructeurs semble avoir été l'ambition d'Aide & Action à ses débuts à Mada-sud. Ainsi 105 écoles modernes ont été construites par l'Association de 1991 à ce jour dans les circonscriptions scolaires I et II de Tuléar, couvrant ainsi 70 % de l'ensemble des écoles de ces zones. L'image de l'Association est forte tant auprès des enseignants (Directeurs d'écoles et instituteurs) que des parents d'élèves (FRAM) ou des autorités (CISCO, Maires). En effet, Aide & Action passe pour une «entreprise sérieuse construisant des écoles modernes et solides»(maire de Tuléar). «Elle est très présente sur le terrain» (chef de la CISCO 2). Aide et Action aide les communautés à se développer (communauté villageoise de Ankililoaka, projet puits). Aide & Action est (même) notre véritable ministère de tutelle (CISCO II). Cependant, les CISCOS, bien que satisfaites du dynamisme de Aide & Action dans le domaine de la construction scolaire, regrettent que l'Association ne les ait pas consultées au préalable avant de choisir les lieux d'implantation des écoles. Elles auraient préféré que l'Association tienne compte de la carte scolaire établie par le Ministère de l'Education. Par ailleurs les CISCOS auraient souhaité, compte tenu de l'état de délabrement de nombreuses écoles publiques, que Aide & Action les réhabilite avant d'envisager des constructions nouvelles.

3.2 - Une forte tendance marquée pour les constructions standard

Les écoles construites par Aide & Action sont largement faites sur le même modèle : elles sont caractérisées par leur modernité, leur solidité et leur coût élevé.

- Par leur modernité, car les écoles «Aide & Action» sont reconnaissables à des kilomètres à la ronde par leur style moderne, qui contraste souvent fortement avec les habitations modestes, voire vétustes des environs de l'école (village ou quartier) «les écoles Aide & Action sont une oasis de prospérité dans un désert de désolation» (cela est parfois un peu embarrassant en tant qu'image sociale, et un peu incertain en tant que stratégie efficace).

- Par leur solidité, car les écoles d'Aide & Action sont très solides avec des fondations et une armature en béton qui garantit leur pérennité (>20 ans). Ceci a beaucoup contribué à la réputation d'Aide & Action qui est considérée comme une « association sérieuse » qui fait des constructions solides et durables contrairement aux écoles du gouvernement.

- Par leur coût, car les écoles construites par Aide & Action sont très chères, hors de portée des moyens des pouvoirs publics et a fortiori des communautés locales (le directeur de la DIRESEB encourage l'association à faire plus d'écoles, car « des écoles de ce type, il est hors d'idée qu'on puisse en assurer le financement sur fonds nationaux » ; c'est un compliment, mais on sent tout de suite le côté « double tranchant » de la formule). Le coût moyen d'une école de 3 classes construite par Aide & Action s'élève à 100 millions de FM soit 100 000 FF. Il en résulte que les écoles «Aide & Action» sont considérées comme magnifiques, un cadeau trop somptueux, que les communautés ont en fait du mal à s'approprier.

3.3 - Un manque relatif d'implication dans les actions pédagogiques

Les entretiens effectués tant avec les Directeurs d'école et les instituteurs qu'avec les chefs de CISCOS, nous ont révélé que l'impact de Aide & Action n'était guère significatif sur le plan pédagogique. Certes, l'Association intervient pour le perfectionnement des instituteurs en langue française en organisant des cours avec l'Alliance Française mais cette action est trop limitée pour avoir un impact tangible. Par contre il nous est apparu que le personnel de l'association directement impliqué sur le terrain (animateurs, coordinateurs, responsable pédagogique) ne jouait pratiquement aucun rôle de conseil pédagogique auprès du corps

enseignant, des directeurs d'école et de l'administration scolaire, notamment en ce qui concerne, les groupements d'élèves, l'utilisation du temps scolaire et des actions visant à améliorer la rétention des élèves à l'école.

C'est ainsi qu'aucune proposition n'a été faite pour accroître la présence des élèves à l'école malgré un excédent d'enseignants (notamment les suppléants) dans certaines écoles. Les Directeurs d'écoles au lieu d'avoir le souci de maintenir les enfants le plus longtemps possible en classe, se préoccupent plutôt de faire travailler le plus grand nombre possible de maîtres. On en arrive à des situations aberrantes de classes à temps partiel (double-flux) où les élèves travaillent 2 ou 3 heures par jour alors qu'il serait plus avantageux de les faire travailler toute la journée en procédant à une meilleure répartition des maîtres (par exemple un titulaire et un suppléant par classe). Outre le caractère pédagogique d'une telle formule pour les suppléants, les avantages pour l'élève sont indéniables.

En ce qui concerne les écoles où par contre il y a une pénurie d'enseignants, les classes multigrades (regroupement des élèves des classes de 10^è et 9^è ou 8^è et 7^è) par exemple offrent l'avantage non seulement de garder les élèves toute la journée en classe au lieu d'une demi-journée et créent une émulation parmi les élèves de niveau différents (les meilleurs élèves des classes de 8^è sont souvent meilleurs que les plus faibles des classes de 7^è).

3.4 - Une négligence relative des solutions alternatives

Les agents d'Aide & Action, et notamment les animateurs, sont principalement mus par la volonté de construire des écoles, sans véritablement se poser la question de savoir s'il y a d'autres solutions envisageables. Cette «philosophie» si elle a été éventuellement justifiée à une certaine période de l'évolution de l'Association à MADA SUD, notamment au démarrage d'Aide & Action dans la zone de Tuléar, n'est plus de mise aujourd'hui. Avant toute décision de construire il faut d'abord se poser un certain nombre de questions :

- 1) - Est-il opportun de construire ?
- 2) - Faut-il construire ou réhabiliter ?
- 3) - Comment construire autrement (moins cher) ?
- 4) - Comment rentabiliser la construction par une meilleure occupation des salles de classe ?
- 5) - N'est-il pas préférable d'améliorer la qualité de l'enseignement plutôt que d'accroître le nombre de classes ?
- 6) - Les FRAM (association des parents d'élèves) sont-ils associés à ce projet ?
- 7) - Les communautés locales sont-elles suffisamment impliquées ?
- 8) - Quel est le rôle des CISCO dans cette décision ? Etc.

3.5 - Une zone d'action des animateurs relativement limitée

Les animateurs supervisent en moyenne 5 ou 6 écoles parrainées et un nombre d'écoles non parrainées encore plus limité.. Ce nombre nous semble relativement faible par rapport au Sénégal par exemple (12 à 13 écoles parrainées en moyenne par animateur sans compter les écoles non parrainées). Lors des entretiens il nous a été répondu tant par les animateurs eux-mêmes que par les coordinateurs de zone, que ce nombre relativement peu élevé devait tenir compte des distances entre les différentes écoles et des difficultés des voies de communication. S'il est vrai que les routes sont très difficiles d'accès dans les zones d'opération, et notamment du Sud, il n'en reste pas moins que les animateurs opérant dans la ville de Tuléar ne travaillent pas du tout dans les mêmes conditions de difficultés et couvrent cependant le même nombre d'écoles.

Le vrai problème est que compte tenu du nombre relativement élevé d'animateurs (22 y compris les animateurs milieu) et du nombre d'écoles parrainées (105) il est évident qu'ils ne peuvent superviser plus de 5 écoles chacun. On a pu observer que les animateurs passent effectivement souvent dans les écoles, mais on n'a pas pu être certain que ces passages correspondaient à des activités très « structurantes ». Pour plus d'efficacité, il est souhaitable de réduire le nombre d'animateurs afin que chacun dispose d'une zone d'activité plus importante (8 à 10 écoles parrainées supervisées par animateur, par exemple). Les animateurs doivent avoir à l'esprit que la cible de l'Association n'est pas constituée que des seules écoles parrainées mais également des autres écoles car ce sont tous les enfants du pays qui sont potentiellement concernés par les activités d'Aide & Action. En effet, il est paraît sans ambiguïté préférable d'étendre l'impact des activités d'Aide et Action plutôt que de se consacrer sur un nombre finalement limité d'écoles privilégiées (parrainées) d'autant que l'on n'est guère assuré que toutes les classes construites seront utilisées à pleine capacité. Mettant les animateurs devant une zone peu large d'intervention pourrait en particulier contribuer à modifier la vision des besoins des communautés, car en faisant « trop » bien ici, l'animateur mesurerait mieux les « coûts d'opportunité » de son action dans un village particulier.

3.6 - Une certaine réticence à quitter les zones d'action où l'Association est fortement implantée au détriment de zones plus déshéritées

En effet, une fois les écoles construites dans une zone déterminée et les enfants scolarisés, l'Association a beaucoup de mal à quitter cette zone pour aller s'implanter ailleurs. Cela tient à plusieurs facteurs :

- les relations nouées au cours de nombreuses années entre les animateurs et les enseignants dont certains sont devenus des amis
- l'habitude d'un travail devenu à la longue routinier
- la répugnance à prospecter de nouvelles zones : il est vrai qu'une nouvelle zone d'implantation (BETIOKY) est en voie de réalisation mais il a fallu couvrir la presque totalité (70 %) des zones d'implantation actuelle (CISCO I et CISCO II) avant que l'Association ne décide de se lancer dans cette zone nouvelle.

IV – Evaluation des activités traditionnellement scolaires

L'évaluation porte sur les actions de l'association relatives aux activités liées à l'école notamment :

- les constructions scolaires ;
- les fournitures scolaires ;
- les bibliothèques scolaires ;
- les cantines scolaires ;
- la santé et l'hygiène scolaires ;
- les relations avec les parents d'élèves (FRAM) ;
- la qualité de l'enseignement.

4.1 - Les constructions scolaires

Dans le chapitre relatif à la philosophie de l'action de l'Association, nous avons abordé cette question en évoquant les caractéristiques de l'école « Aide et Action » notamment sa modernité, sa solidité et son coût. Ce sont d'abord les bâtiments scolaires qui ont fait la réputation et la renommée de l'Association à travers le monde. C'est aussi ce qui justifie la confiance des parrains, car ce sont les constructions scolaires que l'on montre d'abord aux bailleurs de fonds en même temps que l'on présente les filleuls sur le terrain. Ce sont les deux

piliers qui constituent en quelque sorte la partie visible de l'Association. Il faut reconnaître qu'en ce qui concerne les constructions scolaires, un travail considérable a été accompli dans la région de Tuléar et dans les Ciscos I et II. C'est ainsi que 105 écoles ont été construites par Aide et Action dans cette région. Ce grand nombre d'écoles construites s'explique selon l'Association par le fait qu'il n'y avait pratiquement pas d'écoles dans la région au moment de l'implantation de Aide et Action et que les seuls établissements scolaires existants étaient dans un tel état de délabrement qu'il valait mieux construire que réhabiliter.

Il n'en demeure pas moins que l'Association n'était pas obligée de construire autant d'écoles dans la même zone ni surtout à un coût aussi élevé. En effet, près de 100 millions de FMG ont été dépensés en moyenne par Aide et Action pour la construction de chaque école de 3 classes. Ce coût est prohibitif compte tenu du niveau de développement de Madagascar, du coût relatif des autres organisations impliquées dans la construction scolaire (voir chapitre 2.2. sur le coût relatif des constructions scolaires) et surtout en raison de la pauvreté de la population dans la région de Tuléar. Ces établissements qui représentent près de 9 années de salaire d'un instituteur malgache, sont considérés comme des constructions luxueuses tant par les enseignants que par les élèves, les Frams ou les autorités locales ; ce qui rend d'autant plus difficile l'appropriation par les communautés locales.

Certes, l'Association cherche à réduire considérablement les coûts de construction scolaire notamment par l'utilisation de matériaux locaux (par exemple terre stabilisée ou toit de chaume). Cette tentative devrait non seulement être encouragée et poursuivie mais elle pourrait être accentuée et généralisée pour l'ensemble des constructions scolaires de l'Association en impliquant davantage les parents d'élèves, les communautés locales et les autres partenaires.

4.2.- Les fournitures scolaires

Il s'agit essentiellement des manuels scolaires qui sont offerts gratuitement aux élèves des écoles parrainées par l'Association. En réalité, cette facilité n'est pas accordée à tous les élèves de toutes les classes, car seuls les élèves des classes de 9^{ème}, 8^{ème} et 7^{ème} peuvent bénéficier de ces mesures, étant donné que pour les élèves des classes de 11^{ème} et de 10^{ème} l'enseignement est donné en malgache et que les manuels ne sont pas disponibles. Par ailleurs, au cours des entretiens avec les instituteurs et les directeurs d'école, les évaluateurs ont pu nous rendre compte que même dans les écoles parrainées, seul un élève sur deux, voire un élève sur trois, dispose effectivement d'un livre de lecture en français. Par contre, dans les écoles non parrainées, les manuels scolaires sont rares car ils sont achetés directement par les Frams au prix du commerce. L'Association pourrait sans doute intervenir à ce niveau, notamment en organisant des points de vente de fournitures scolaires à des prix modiques comme c'est le cas au Sénégal pour les écoles parrainées. Une telle initiative permettrait non seulement de soulager les parents aux revenus très modestes, mais encore de permettre à un plus grand nombre d'enfants d'écoles parrainées ou non de disposer de manuels scolaires, ce qui pourrait avoir des incidences positives sur la qualité de l'enseignement et sur les résultats scolaires.

4.3. - Les bibliothèques scolaires

Les bibliothèques scolaires constituent un appont précieux pour l'apprentissage de la lecture et la connaissance du français et sont un outil précieux tant pour les élèves que pour les enseignants. Il est donc normal que Aide et Action ait cherché à installer une bibliothèque dans toutes les écoles parrainées. Cependant, dans les écoles visitées, les évaluateurs ont constaté que les bibliothèques ne jouaient pas ce rôle. En effet, les ouvrages exposés sont pour la plupart des livres du cycle secondaire traitant parfois de discipline sans commune

mesure avec le niveau scolaire des élèves telle que la biologie. Il est vrai que ces ouvrages sont des dons accordés par les parrains ou d'autres donateurs. Mais à quoi sert de disposer d'une bibliothèque si les ouvrages ne sont pas consultés ? Nous avons attiré l'attention des directeurs d'école sur cette anomalie et ils ont promis de trouver une solution à ce problème notamment en essayant de les échanger contre des livres de lecture du primaire. Cette situation n'a pas l'air de préoccuper outre mesure les animateurs et pourtant la résolution de ce problème devrait faire partie de leurs objectifs s'ils veulent améliorer la qualité de l'enseignement et partant les résultats scolaires dans leur zone d'action.

4.4. - Les cantines scolaires

Aide et Action n'intervient pas directement dans les cantines scolaires. Cette action est laissée à l'initiative du PAM (Programme Alimentaire Mondial) qui intervient dans un certain nombre d'écoles parrainées ou non. Il se trouve que les cantines scolaires contribuent à l'augmentation de la présence à l'école des enfants surtout dans les zones particulièrement défavorisées comme celle de Tuléar. C'était le cas à l'école de Saint - Augustin jusqu'au retrait du PAM. Ce que l'on constate dans ce cas précis, c'est que les parents d'élèves ont construit le local qui sert de réfectoire et ont fourni les ustensiles de cuisine mais que tout cela est laissé à l'abandon dans une école pourtant parrainée par Aide et Action après le départ du PAM. Nous n'approuvons pas toujours les méthodes du PAM car nous estimons que privilégier quelques rares écoles sur le plan alimentaire, au détriment du plus grand nombre n'est certainement pas le meilleur moyen de résoudre le problème. En réduisant cette aide alimentaire au niveau de chaque école on peut sans doute couvrir un plus grand nombre d'écoles et partant, aider un plus grand nombre d'enfants à s'alimenter. Il n'en demeure pas moins que c'est une question qui mérite plus d'attention de la part de l'Association. Si les cantines scolaires contribuent effectivement à accroître le taux de fréquentation scolaire pourquoi l'Association n'envisagerait-elle pas de s'y intéresser plus activement en y associant les parents d'élèves et pourquoi pas en partenariat avec le PAM ?

4.5. - La santé et l'hygiène scolaire

La santé et l'hygiène des enfants à l'école font partie des préoccupations majeures de l'Association. Le Programme de Mada Sud ne fait pas exception à la règle. C'est ainsi que le responsable Santé a mis au point un programme de formation « l'enfant pour l'enfant » sous forme de scénettes jouées par les enfants au profit d'autres enfants et de parents d'élèves. Ces sketches ont remporté un tel succès auprès des communautés locales que la télévision nationale a commencé à s'intéresser à ce projet et envisage même de le diffuser à l'échelle nationale. Cette réussite vient atténuer quelque peu l'échec relatif du projet des latrines scolaires au début de l'implantation du programme dans la région de Tuléar.

En effet, les latrines scolaires ont été purement et simplement boycottées par les élèves sous la pression des parents pour la bonne raison qu'elles étaient en porte à faux avec les croyances et les coutumes des populations locales. Ce tabou culturel à long terme constitue un obstacle sérieux au développement de l'hygiène et de la santé scolaire dans la région de Tuléar. Plusieurs services d'Aide & Action semblent avoir relevé le défi et se sont mobilisés à cet effet notamment le service Développement et surtout les cellules Environnement humain et Santé. C'est un travail de longue haleine qui demandera sans doute encore des années d'efforts avant d'aboutir, car il n'y a rien de plus difficile que de changer des mentalités surtout dans un milieu aussi conservateur que les communautés rurales encore sous l'emprise des traditions.

4.6.- La faible qualité de l'enseignement

Au cours des visites effectuées dans les écoles et lors des divers entretiens avec les différents acteurs concernés, les évaluateurs se sont rendus compte que la qualité de l'enseignement laissait beaucoup à désirer en raison de plusieurs facteurs :

- une insuffisance de qualification des maîtres ;
- un manque de compétence administrative des directeurs d'école ;
- un encadrement administratif peu qualifié ;
- une implication insuffisante des autorités locales ;
- une mobilisation insuffisante des agents de Aide et Action.

4.6.1.- Une insuffisance de formation des maîtres

En effet, la plupart des instituteurs ont un niveau de formation très insuffisant faible tant sur le plan pédagogique qu'en ce qui concerne le Français à telle enseigne que très souvent les évaluateurs avaient besoin d'un interprète pour communiquer notamment avec les suppléants. Seuls quelques rares instituteurs formés dans les années 70 parlent encore un Français tout à fait remarquable. Cette vieille garde qui constitue un creuset de pédagogues chevronnés est en mesure d'encadrer les jeunes suppléants et devrait les faire profiter de son expérience professionnelle par une formation sur le tas. Les cours de Français organisés par l'Alliance française avec le concours de Aide et Action sont à encourager et à renforcer car ils contribuent certainement à améliorer le niveau de qualification des maîtres notamment en Français.

4.6.2.- un manque de compétence administrative des directeurs d'école

En effet, l'organisation administrative de l'école et notamment l'emploi du temps et la répartition des maîtres par classe pose problème dans la plupart des écoles visitées en raison de l'incapacité des directeurs à y trouver une solution appropriée. Que ce soit en cas de pénurie de maîtres ou au contraire lorsque il y avait un excédent d'instituteurs, les solutions mises en place par les directeurs se sont rarement avérées adéquates et sont souvent au détriment des élèves : par exemple des classes à temps partiel en cas d'insuffisance de maîtres alors que des classes multigrades seraient plus indiquées ce qui aurait permis de maintenir les élèves toute une journée en classe au lieu d'une demi-journée ou de quelques heures de cours.

4.6.3.- un encadrement administratif inadéquat

Les écoles primaires publiques (EPP) sont encadrées sur le plan administratif par les ZAP au niveau de chaque établissement scolaire et par les CISCOS au niveau de chaque circonscription scolaire (équivalent d'une inspection départementale). Ces différentes structures ne semblent pas jouer pleinement leur rôle d'encadreurs ni de conseillers pédagogiques auprès des directeurs d'établissement du moins si l'on se réfère aux résultats enregistrés sur le terrain. Cependant au cours des entretiens avec les CISCOS ces derniers ont plutôt approuvé les solutions préconisées par les évaluateurs (classes multigrades par exemple) alors que c'était aux autorités administratives de l'éducation qu'il appartenait de jouer ce rôle de conseillers auprès des directeurs d'école. En réalité, les CISCOS se comportent comme de simples cadres administratifs voire politiques sans corrélation pédagogique ou éducative. Un corps d'inspecteurs de l'enseignement formés spécialement à cet effet ou judicieusement choisis parmi les meilleurs directeurs d'école en fin de carrière aurait sans doute mieux assuré cette fonction que des fonctionnaires plus préoccupés par leur carrière politique que par l'amélioration de la qualité de l'enseignement dans leur circonscription scolaire.

4.6.4.- Une implication insuffisante des autorités locales

Les rencontres effectuées tant avec le maire de Tuléar qu'avec celui de Manombo ont édifié les évaluateurs sur deux plans : d'une part les autorités municipales sont très satisfaites des actions de l'Association sur le plan de l'éducation et notamment en matière de constructions scolaires et d'autre part elles s'appuient entièrement sur cette organisation en se contentant simplement d'attribuer des terrains pour les écoles à bâtir. Cependant par une directrice d'école de Tuléar a signalé aux évaluateurs que la commune était intervenue dans la construction du mur d'enceinte de l'école pour la coquette somme de 42 millions de FMG alors que cette somme aurait pu servir non seulement à la construction du mur d'enceinte mais également d'une classe supplémentaire et à la réfection de la toiture dont l'école avait urgemment besoin. C'est le seul exemple d'intervention des autorités municipales qui a été porté à l'attention des évaluateurs et il est regrettable que cette intervention se soit effectuée sans concertation aucune avec Aide et Action ce qui aurait permis sans doute de réduire considérablement les coûts de construction.

4.6.5.- une mobilisation insuffisante de Aide et Action

L'impact de l'Association n'est guère sensible au niveau de la qualité de l'enseignement dispensé dans les écoles en dépit de quelques actions sporadiques de formation telle que l'organisation de cours de langue française à l'intention des instituteurs avec la collaboration de l'Alliance française. En effet, au cours de leurs rencontres avec les enseignants, les animateurs comme les coordinateurs se bornent le plus souvent à aborder des questions routinières relatives aux constructions et à l'équipement scolaires plutôt que celles se rapportant à l'amélioration de la qualité de l'enseignement. Ce comportement qui correspond à une certaine philosophie de l'action de l'Association à ces débuts dans la région devrait nécessairement évoluer. Il s'agit désormais de se fixer de nouveaux objectifs plus en rapport avec l'amélioration des résultats scolaires et des taux bruts et nets de scolarisation dans la région. Pour y parvenir, l'organisation doit orienter son action à la fois vers les enseignants et vers les parents d'élèves.

4.7. - Les relations avec les Frams

L'Association a des relations fréquentes avec les parents d'élèves à travers les rencontres organisées entre les animateurs et les Frams en principe une fois par semaine. Mais ces rencontres sont devenues routinières et sont le plus souvent orientées vers des problèmes relatifs aux préoccupations majeures des Frams (notamment les constructions scolaires ou les projets générateurs de revenus) que vers des actions visant à améliorer la qualité de l'enseignement ou les résultats scolaires. Les parents d'élèves devraient cependant se préoccuper de la faible qualité de l'enseignement dispensé dans les écoles et de la médiocrité des résultats scolaires de leurs enfants. Une des causes de ces faibles résultats est l'absentéisme des élèves pour lequel les parents ont une lourde part de responsabilité. Les animateurs devraient attirer davantage l'attention des Frams sur ces questions essentielles et essayer ensemble d'y trouver une solution plus efficace.

V - Evaluation des activités non directement scolaires

Cette évaluation portera sur :

- les activités productives dans le contexte scolaire
- les activités génératrices de revenus dans le cadre communautaire
- les écoles non formelles
- l'alphabétisation des adultes

5.1 - Des AGR scolaires aux résultats mitigés

Les visites de projets scolaires (champs de coton) notamment à l'école de **Vorondreo**, de l'école d'**Ankiliabo**, de l'AGR scolaire de **Sakavilany** portent à croire que ces projets n'ont pas donné les résultats escomptés pour plusieurs raisons. D'abord l'encadrement technique fait cruellement défaut : en effet ni les animateurs, ni les enseignants, ni les FRAM chargés du projet n'ont la formation technique nécessaire pour permettre d'obtenir de bons résultats. Les rendements de coton atteignent à peine 1 tonne à l'hectare ce qui ne semble pas poser problème aux différents opérateurs. Les seules possibilités d'accroître les revenus selon eux consisteraient à étendre la zone de culture alors que l'espace est souvent limité par des champs privés. Par contre la possibilité d'accroître le rendement à l'hectare en passant à 2 tonnes à l'hectare par exemple grâce à l'utilisation d'engrais chimiques ou naturels (fumure) permettant ainsi de doubler les revenus n'a jamais été envisagée ni par les enseignants, ni par les FRAM, ni même par les animateurs de Aide & Action qui sont sensés encadrer les projets. Il reste certainement beaucoup à faire sur ce plan.

5.2 - Les AGR communautaires ont également donné des résultats mitigés dans l'ensemble

Qu'il s'agisse de champs de coton, d'arachide ou de cocotiers dattiers, les résultats escomptés ne sont guère encourageants dans l'ensemble à l'exception peut-être du projet de l'Association des pêcheurs d'AKIO (Ecole d'Akilibé) et de l'AGR de l'Association des jeunes de Rugby Plus de Tuléar tous deux financés par Aide & Action.

5.2.1 L'Association des pêcheurs d'AKIO (Requin en malgache)

Elle a d'abord débuté comme une association sportive de football avant que ses membres ne sollicitent l'aide de Aide et Action sous la forme d'un prêt de 5 millions de FMG, remboursables en 3 ans pour l'achat de fils pour la confection de filets de pêche. Constituée de 23 membres dont la plupart sont des parents d'élèves, cette association est en mesure de rembourser facilement le prêt grâce à la cotisation de ses membres fixée à 5 000 francs par semaine et par membre soit globalement 115 000 francs par semaine ce qui représente un montant annuel de 5 980 000 FMG. Sur cette somme 60 000 FMG sont remis chaque mois à l'école pour les petites réparations. Il reste donc beaucoup d'argent dans les caisses de cette association pour d'autres utilisations soit pour les besoins de l'école, soit pour ceux de la communauté. Seule ombre au tableau : il n'existe plus de FRAM au niveau de l'école d'Akilibé en raison des détournements effectués par les FRAM précédents. Pour contourner la difficulté, le dynamique directeur de l'école d'Akilibé a proposé une nouvelle association intitulée «les Amis de l'Ecole» (un substitut au FRAM) dont le président est distinct du président de AKIO. Une expérience intéressante à suivre.

5.2.2 L'AGR de l'Association Rugby Plus

Créée en 1995, elle est constituée de 350 jeunes âgés de 8 à 17 ans dont 122 non scolarisés (dont 38 filles), cette Association est encadrée par un bureau de 8 membres et 4 conseillers et surtout par 14 éducateurs répartis dans 8 quartiers de Tuléar.

En 1997, l'Association a reçu un financement initial de Aide et Action de 7 millions de FMG non remboursables. C'était d'abord un club sportif, constitué d'équipes de Rugby masculines et féminines. En 1998, Aide & Action a contribué pour 20 millions au budget de l'Association et en 1999 pour 18 500 000 FMG. Ces sommes non remboursables sont destinées à l'achat d'équipements sportifs (maillots, Tee shirts), à couvrir les frais d'assurance, d'organisation des tournois, aux déplacements de l'équipe et au paiement des indemnités des éducateurs.

En 1999 un premier prêt de 2 950 000 FMG a été consenti à RUGBY PLUS par Aide et Action pour mettre en place une AGR de culture d'oignons sur un hectare dans la proche banlieue de Tuléar. Une deuxième tranche de 2 millions sera accordée l'année prochaine. Ensuite le projet compte devenir autonome.

La visite de ce projet nous a permis de nous rendre compte de ses possibilités économiques : le rendement attendu de 20 à 30 tonnes à l'hectare représente un revenu escompté de 30 millions de FMG après seulement une saison de 5 mois de culture. Ce projet semble a priori très encourageant tant sur le plan économique qu'éducatif. En effet, l'objectif du projet est de réintégrer les plus jeunes membres (8 - 12 ans) dans les écoles et de veiller à une formation professionnelle (maçonnerie, peinture plomberie) pour les plus âgés. Le financement du centre de formation sera assuré semble-t-il par l'O.I.T. à compter de juillet 1999 pour un montant de 15 000 dollars. L'objectif à moyen terme (2 ans minimum) est que chaque quartier puisse disposer de son AGR.

Ce projet pour intéressant qu'il soit, aura tout de même coûté près de 50 millions FMG à l'Association soit l'équivalent d'une classe et demie construite ou quelques écoles réhabilitées. Il reste à espérer que cet investissement produira les effets escomptés.

5.2.3 L'AGR du centre d'alphabétisation de Namaboha (zone 10)

De création récente (1997) sur initiative de Aide et Action, ce centre est géré par le Comité Villageois d'Alphabétisation (CVA) de Namaboha. Il existe deux niveaux de formation (A : niveau débutant ; B : niveau avancé) d'une durée de 1 an chacun, dirigé chacun par un moniteur d'alphabétisation. Ces moniteurs sont des paysans lettrés repérés par les animateurs de Aide et Action et formés à Tuléar. Depuis 1997 100 villageois ont été alphabétisés dont 74 de niveau A et 26 de niveau B qui devraient normalement terminer leur formation en l'an 2000. Les apprenants ont entre 16 ans et 45 ans. Cela dit, de nombreux cas d'abandons sont signalés pour diverses raisons : mariage précoce des femmes et migrations des hommes dues aux cultures vivrières.

Le projet d'AGR de Namaboha qui consiste en un champ de coton de 2 hectares est exploité par le CVA. L'appui financier accordé par Aide et Action est reparti en 2 tranches de 742 000 FMG chacune sous forme d'achats de semences et d'insecticides notamment. Le remboursement doit s'effectuer en 2 campagnes. Compte tenu du rendement moyen d'1 tonne à l'hectare, le remboursement ne devrait pas poser problème. Le projet devrait même générer des bénéfices qui serviront au paiement des salaires des moniteurs d'alphabétisation et à l'achat de fournitures scolaires. Aide et Action a déjà fourni une bibliothèque qui sera équipée de livres au terme des études du cycle B. En complément, le ministère de la population a promis de fournir des documents en langue nationale

Cette expérience est intéressante non seulement en raison du succès remporté sur le double plan éducatif et économique mais encore il permet rapidement aux communautés villageoises de se l'approprier. D'un coût relativement bas il est facilement reproductible ailleurs.

D'autre part les parents d'élèves introduits aux études ne pourront qu'encourager l'éducation de leurs enfants et les suivre dans leur scolarité.

5.2.4. Le point d'eau d'Ankililoaka

Un puits avait d'abord été creusé par Aide et Action en 1995 pour les besoins de l'école du village. Pendant les vacances scolaires le puits n'était pas utilisé car les villageois n'osaient pas l'utiliser pour leurs besoins en eau. Il en a résulté que la surface de l'eau du puits a été polluée par des débris végétaux et des saletés car il s'agissait d'un puits ouvert.

En 1997, Aide et Action a décidé de réhabiliter ce puits avec le concours de l'UNICEF grâce à un nouveau système de puits entièrement couvert et équipé d'une pompe. L'avantage d'un tel puits sur le plan sanitaire et économique est indéniable. De plus, l'entretien du puits est assuré par un réparateur formé par Aide et Action sur place. Ce puits est géré par un comité de

point d'eau constitué de notables du village parmi lesquels figurent des parents d'élèves. Le coût de construction du puits est relativement élevé (15 millions FMG) hors de portée des communautés locales qui contribuent à la construction sous forme de main d'œuvre, de ramassage de blocages, de participation au filtrage de l'eau (gravier - filtre) et aux essais de pompage.

Le succès de l'opération a été tel que par la suite 3 points d'eau du même type répartis dans différents quartiers d'**Ankililoaka**. Cependant, le puits est toujours considéré par les populations comme le puits UNICEF ou Aide et Action. Pour une meilleure appropriation, il aurait fallu davantage impliquer les communautés dès le départ en exigeant une participation monétaire symbolique de l'ordre de 10 % du coût global. Cette participation financière présente l'avantage psychologique pour les populations de considérer le point d'eau non plus comme un cadeau de l'UNICEF ou de Aide et Action mais comme leur propre puits.

5.2.5. Le Centre des Jeunes d'ANALAMISAMPY (Zone Nord)

Il s'agit de jeunes déscolarisés du village d'Analamisampy qui se sont regroupés pour créer à l'origine un club sportif. Depuis novembre 1996, ils ont approché Aide et Action qui a décidé de les soutenir. L'objectif du club est d'abord d'organiser des rencontres sportives. Pour ce faire ils ont besoin d'un local pour emmagasiner les maillots, les ballons et divers équipements. Ensuite il a été décidé d'utiliser les futurs locaux pour la formation des jeunes en menuiserie. Pour la construction des locaux Aide et Action a fourni les matériaux de construction (ciment, béton, charpente en bois etc. .) et les jeunes ont apporté leur main d'œuvre sous la supervision d'un chef de chantier de l'association. Les sociétaires ont souhaité se former sur le tas dans les métiers de la construction (maçonnerie, charpenterie, menuiserie etc...). D'une superficie totale construite d'environ 144 m² (12 m x 12m) et comprenant 2 grandes salles (respectivement de 8 x 3 et de 5 x 12) et 2 petites salles (respectivement de 5 x 3 et de 3 x 3) cette construction aurait coûté près de 150 millions FMG soit l'équivalent d'une école de 5 classes aux standards Aide et Action.

L'Association constituée à l'origine 43 jeunes âgés de 15 à 25 ans compte actuellement 71 membres dont 50 % sont illettrés. Les autres ont peu fréquenté l'école et ont du abandonner après 2 ou 3 ans de scolarité. Aide et Action est prête à fournir les formateurs pour l'atelier de menuiserie ainsi que l'équipement (scie, rabot, marteau etc...) tandis que les jeunes fourniront le bois.

Pour rentabiliser ce projet les membres comptent louer la grande salle pour les sessions de formation de HASIMA. Ils comptent également produire des bancs et des chaises qu'ils espèrent vendre aux populations locales environnantes.

Les évaluateurs pensent que ce projet est d'un coût prohibitif et d'une rentabilité sociale au mieux incertaine. Les animateurs n'auraient jamais dû encourager un tel projet non seulement parce qu'il n'est pas rentable à court terme mais également parce que les liens avec l'école ne sont pas non plus évidents d'autant qu'il existe dans ce même village une école parrainée par Aide et Action dont les locaux auraient très bien pu servir à l'alphabétisation des jeunes durant les périodes de la journée, de la semaine ou de l'année pendant lesquelles l'école ne fonctionne pas. Dans une large mesure, le bénéfice pour les jeunes est essentiellement d'avoir contribué à construire le centre, les bénéfices liés à son usage restant très vague. Les sommes dépensées pour ce projet coûteux est mal ciblé auraient sans doute été mieux utiliser pour aider des communautés déshéritées et actives pour leur école. Nous avons ainsi visité un village dans lequel la communauté a réhabilité de façon très simplifiée une salle de classe vétuste et utilise le bâtiment de l'église en guise de classe, sachant que ces locaux ne sont pas suffisants pour accueillir les enfants du village ; il n'est pas prévu qu'Aide & Action appui cette communauté, et il en est ainsi de nombreuses autres.

VI – Evaluation de la structure organisationnelle de l'association

Un simple coup d'œil sur l'organigramme de l'association à Mada-Sud relève à l'évidence un certain nombre de faiblesses :

- une structure lourde et mal articulée
- une inflation de services ; beaucoup de responsables mais une dilution des responsabilités
- un effectif pléthorique inadapté aux objectifs du programme.

6.1. - Une structure lourde et mal articulée

En effet, l'organigramme comporte une superposition de services dont les liens hiérarchiques et de coordination ne sont pas toujours évidents. Ainsi le service des opérations qui dépend directement du Directeur de Programme coiffe d'une part le service Pédagogie (superviseur des coordinateurs de zone qui eux-mêmes supervisent les animateurs école) et d'autre part le service Développement qui coiffe les animateurs milieu. Entre ces deux services il n'existe pas de coordination et cela se ressent sur le terrain : les animateurs école et les animateurs milieu travaillent d'une manière cloisonnée et se comportent sur le terrain comme s'ils appartenaient à 2 services différents. En outre le responsable Opérations supervise les cellules Environnement et Eau ainsi que les volets Santé et Alphabétisation.

En ce qui concerne le service Administratif et Financier qui dépend également directement du RP, il coiffe théoriquement 3 services : le service administratif (sans responsable actuel mais représenté par un assistant administratif) le service financier et le service informatique (dont la responsabilité est assurée par le RAF).

D'autres services sont rattachés directement au Responsable Programme. Il s'agit du service Infrastructures, du service Parrainage et des cellules Suivi/Evaluation (CESEP) et de la Communication de même qu'une chargée d'études.

La confusion est encore créée par le fait que tous les chefs de service y compris les super chefs de service Opérations et le RAF sont appelés "responsables" (jusqu'au Responsable de Programme). Il aurait été plus avisé d'appeler ces super services des "départements" pour d'avantage de clarification.

6.2 - Une prolifération de services sans responsabilité réelle ni coordination

Une étude plus approfondie de ces différents services et cellules permet de se rendre compte d'une réalité encore plus complexe et inquiétante : trop de responsables, mais au total de faibles responsabilités effectivement engagées.

6.2.1. Le service des Opérations

Le service Opérations est le plus important de l'Association par son effectif (30 personnes). Le responsable Opérations qui est placé sous l'autorité directe du RP supervise 2 services (le service Pédagogie et le service Développement) 2 cellules (cellule Environnement et cellule Eau) et 2 volets (Alphabétisation et Santé).

6.2.1.1. Le service Pédagogie

Le responsable Pédagogie est chargé de l'encadrement et de la formation des coordinateurs et des animateurs ainsi que de conseiller les CISCOS, les enseignants et les directeurs d'écoles en matière pédagogique, pour ce qui est du fonctionnement des écoles parrainées. Cependant au cours des entretiens effectués avec les différentes personnes concernées, il nous est apparu que l'action du responsable pédagogique n'était guère sensible tant au niveau des animateurs (qui ne reçoivent de lui ni formation ni conseil en matière pédagogique) qu'au niveau des

enseignants (pas de conseil ni de soutien pédagogique), les écoles soutenues par l'association pouvant faire des choix pédagogiques grossièrement inefficaces et probablement inacceptables) ou encore moins des CISCOS (rares concertations et pas de conseil pédagogique non plus). Il n'est pas certain que la personne en charge de cette fonction dispose de l'expérience nécessaire pour mener à bien cette tâche.

6.2.1.2. Le Service Développement

Le responsable Développement est censé encadrer les animateurs milieu pour tout ce qui concerne les projets de développement notamment au niveau des communautés. En réalité, le titulaire du poste n'a pas une expérience suffisante pour apporter aux animateurs les conseils et l'encadrement que ces derniers sont en droit d'attendre de lui.

6.2.1.3. La cellule Environnement Humain

Elle a été créée en 1996 pour aider l'Association à mieux comprendre les communautés et pour faciliter le processus d'appropriation des projets par ces dernières. Elle intervient en particulier lorsqu'il y a des conflits entre les communautés ou des désaccords profonds entre les populations locales et les animateurs sur un projet particulier. Son intervention se situe donc aussi bien en amont auprès des communautés, c'est-à-dire avant même l'implantation des écoles, qu'en aval, auprès des animateurs ou de la hiérarchie pour trouver une solution à un problème spécifique. En réalité, la cellule Environnement semble faire double emploi avec le service Développement et se substitue souvent à lui auprès des animateurs qui vont consulter souvent son responsable. L'explication se trouve dans le fait que l'actuel responsable de la cellule Environnement a été pendant 5 ans responsable du service Animation (1991 - 96). A ce titre il supervisait tous les animateurs qu'il a contribué à former.

6.2.1.4. La Cellule eau

Sous la supervision du Responsable Opérations, elle est chargée du creusement des puits dans les écoles et les communautés villageoises ou de quartiers selon les normes UNICEF (puits entièrement fermé équipé d'une pompe mécanique). Le responsable actuel de la cellule Eau supervise 2 techniciens affectés par le service Infrastructure et 2 animateurs milieu détachés par le service Développement. La formation des techniciens et des animateurs est assurée par HYDRO - MAD en 4 mois et demi. Depuis 1997, 4 puits ont été réalisés en collaboration avec (dont 3 réhabilités) dans la zone d'Ankililoka.

6.2.1.5. Le Superviseur Santé

Placé sous la supervision du responsable Opérations, ce poste est tenu par un médecin. L'actuelle titulaire recrutée en 1997 est chargée de la formation des instituteurs en matière de santé (classes de 8è et 9è) en organisant des ateliers d'une durée de 4 jours. Elle forme également les animateurs en santé communautaire (durée 1 semaine). Elle intervient au niveau de la cellule Eau en sensibilisant les communautés aux questions d'hygiène autour du puits. Elle effectue un travail remarquable, apprécié tant par les animateurs que par les communautés.

6.2.1.6. Le Superviseur Alphabétisation

Sous l'autorité du Responsable Opérations, il est chargé de la supervision des moniteurs d'alphabétisation en poste en brousse. Ces derniers sont sélectionnés parmi les villageois déscolarisés (niveau minimum classe de 3è) et formés en 5 jours à Tuléar. Le titulaire du

poste a d'abord été recruté comme alphabétiseur à Aide et Action en 1996 avant d'être promu superviseur alpha en 97. Fin 1998 il quitte l'Organisation mais continue de s'occuper des questions d'alphabétisation pour le compte d'Aide et Action dans une autre structure qu'il a fondée. Depuis 1997, 11 centres d'alphabétisations ont été ouverts sur la zone de Mada-Sud sur 257 inscrits 144 personnes ont été effectivement alphabétisées.

6.2.2 - Le service Administratif et Financier

Sous l'autorité directe du Responsable Programme, le Responsable Administratif et Financier a la charge de toutes les activités de nature administrative et financière de l'Association. En particulier, il supervise le responsable financier et 2 assistants administratifs et se charge lui-même du service Informatique. En effet, ingénieur informaticien il a d'abord été recruté à Aide et Action comme responsable informatique en 1996 (premier emploi) avant de se voir confier en 1998 le poste de Responsable Administratif et Financier.

Le RAF fait partie avec le responsable Opérations du Comité de Direction restreint sous la direction du responsable de Programme.

6.2.2.1. Le Responsable Financier

Sous l'autorité du RAF, il est chargé de la comptabilité et du budget de l'Association. Le titulaire actuel du poste est en fait l'ancien RAF recruté depuis 1991 à Aide et Action. Diplômé de gestion de l'université de TANA, il avait 10 ans d'expérience comme comptable ou chef comptable et 2 ans comme enseignant en comptabilité avant d'être recruté par l'Association. En 1996, à la suite du recrutement d'un nouveau RAF on lui attribue le poste de responsable financier. Il supervise actuellement 1 contrôleur de gestion, 1 secrétaire comptable et 1 caissière. Il est curieux de signaler en passant la situation inconfortable du contrôleur de gestion, placé sous l'autorité de celui qu'il est censé contrôler. Il serait plus avisé semble-t-il de placer ce poste à un niveau supérieur sous l'autorité directe du directeur de programme.

6.2.3 - Les autres services placés sous l'autorité directe du R.P :

6.2.3.1. Le service Infrastructure

Il est chargé de toutes les constructions de l'Association (écoles, bureaux, magasins) Diplômé de l'Institut Technologique de Tananarive (1994) l'actuel responsable a d'abord été recruté comme chef de chantier en 1994 avant d'être promu coordinateur de chantier en 1996 puis responsable Infrastructures depuis septembre 1998. Il supervise un coordinateur de chantier, 10 chefs de chantier, un responsable de stock, un agent de maintenance et 5 chauffeurs soit 18 personnes. C'est le service le plus important de l'Association par son budget et le troisième par son effectif après le service Opération et le RAF. Le responsable Infrastructures est membre du Comité de Direction Elargi

Selon le responsable infrastructures, le coût de construction d'une école classique (3 classes et 1 bureau) est de l'ordre de 100 millions FMG. Il est possible de réduire les coûts de construction grâce à l'utilisation de briques en terre stabilisée (BTS) à 96 millions voire même davantage. Avec les auto - constructions légères on peut même arriver à 54 millions dont 34 millions fournis par Aide et Action. On a projeté d'utiliser des matériaux locaux (toiture en chaume notamment) pour réduire de 30 % le coût des constructions légères. Pour le site de BETIOKY il est prévu de faire appel à ce genre de construction en utilisant un pourcentage réduit de ciment (quelques %) avec de la terre stabilisée.

6.2.3.2. Le service Parrainage

Chargé de la correspondance entre les parrains et les filleuls ainsi que des relations entre le siège et les parrains, le service parrainage s'occupe également de l'accueil des parrains en visite sur le site et effectue des rapports mensuels, semestriels et annuels. Depuis 1997 le service parrainage est sans responsable, le dernier en date ayant été muté à la cellule Eau depuis octobre 97. Le service Parrainage est actuellement assuré par 2 assistants : 1 assistante parrainage et 1 assistant correspondance. 105 écoles sont parrainées par l'Association dont 76 écoles en parrainage individuel et 29 en parrainage de classe. Quant aux filleuls on en dénombre actuellement 3639 (mars 1999) contre 3814 en décembre 98.

Le parrainage individuel pose problème à cause des abandons scolaires ce qui décourage beaucoup de parrains. L'Association pense se lancer dans des parrainages d'écoles ou de projets qui offrent plus de garantie de financement de la part des parrains à condition que les FRAM et les communautés soient en mesure de prendre la relève.

Recrutée depuis 1993, l'assistante Parrainage est titulaire d'un DEA en philosophie et a déjà travaillé comme enseignante de français à l'alliance française et comme bibliothécaire à l'Université. Il n'est pas normal que le service parrainage reste sans responsable depuis 2 ans. Si l'actuelle assistante parrainage est compétente pourquoi ne pas lui confier les responsabilités du poste ? ..

6.2.3.3 Le service Communication

Ce service est chargé des tâches principales suivantes :

- 1) - communication avec le siège (documents, compte rendu, micro- réalisations, revue le parrain
- 2) - communication avec les parrains (lettre du R.P)
- 3) - communication avec les médias locaux (fichiers de presse, articles de presse)

Ce service n'a pas actuellement de responsable attribué. L'assistant en Communication qui est chargé du poste a été recruté en janvier 1997 sous la responsabilité de l'ex RPA qui a contribué à sa formation jusqu'à son départ en novembre 1998. Licencié en Sciences Economiques de l'université de Tamatave, il a reçu une formation complémentaire de photographe.

La communication interne au sein de l'Association (relations internes, climat social) n'est pas du ressort de l'Assistant Communication semble – t – il mais est plutôt du domaine réservé du RP. Comme pour le service Parrainage, le poste de responsable de la Communication est vacant depuis un certain temps. Si l'actuel assistant a les compétences requises pour le poste il serait avisé d'envisager de le promouvoir à la prochaine occasion. Dans le cas contraire il faudrait recruter un responsable au plus vite.

6.2.3.4. La cellule Suivi Evaluation (CESEP)

La cellule Suivi Evaluation des projets (CESEP) est chargée des tâches suivantes :

- accompagner les animateurs tout au long de l'évaluation c'est à dire veiller à la conception au suivi et à l'évaluation des projets (fiche projet)
- participer à la planification des projets
- évaluer les projets également au niveau des bénéficiaires (auto-évaluation)

L'évaluation consiste selon le responsable en plusieurs étapes :

- 1°) - étude de faisabilité : ce qui nécessite une descente sur le terrain au niveau des animateurs
- 2°) - pertinence des objectifs des projets par rapport aux objectifs de l'Association (ex : projet des pêcheurs AKIO)
- 3°) - évaluation du projet proprement dit par rapport à l'objectif initial.

Titulaire d'une maîtrise en chimie et en sciences naturelles (pédologie, géologie) et d'un DES en gestion agro-sylvo-pastorale, le responsable du CESEP a d'abord travaillé dans une ONG malgache pendant 7 ans (91 - 96) avant d'être recruté par Aide et Action au poste qu'il occupe actuellement depuis décembre 1997.

Selon le CESEP le coût d'une école de 3 classes s'élève à 100 millions de FMG aux normes de Aide et Action. Mais le responsable CESEP ne se pose par la question du coût d'opportunité : faut-il construire ou réhabiliter ? Comment construire moins cher ? Il y a-t-il des façons alternatives de construire ?

De façon plus générale, il y a une tendance dans la pratique d'évaluation à considérer chaque opération en elle-même et à vouloir juger de sa pertinence dans l'absolu. Ceci constitue une faiblesse importante, car la rareté des ressources implique que les évaluations et les jugements faits soient de nature relative (et non absolue). Par exemple Aide et Action a décidé de soutenir et de financer la construction de salle de classe dans le centre préscolaire de Féhana ; le centre est beau, les élèves, leurs parents et les personnels du centre sont heureux et Aide et Action est formidable !

Il n'est pas certain que l'analyse du cas soit aussi favorable qu'on pourrait à priori le penser. En effet, l'école maternelle produite va proposer trois niveaux (les petits, les moyens et les grands) utilisant les 3 salles construites par l'Association. Cela signifie le fonctionnement du centre va concerner des cohortes d'environ 30 élèves. Evaluation aurait du suggérer que de proposer 3 années de préscolaire constitue un luxe déraisonnable dans un pays où tant de besoins ne sont pas couverts ; comme on sait que c'est principalement l'année qui précède l'entrée en primaire qui est efficace pour l'année pour le fonctionnement du centre au bénéfice de 90 plutôt que de 30 enfants. Bien sûr un centre offrant les trois niveaux est mieux pour les enfants qui en bénéficient ; mais offrir les trois niveaux à 30 enfants, c'est aussi refuser l'année de préparation au primaire à 60 autres ; car on n'a malheureusement pas les moyens de donner tout à tout le monde.

Au-delà de l'exemple, qui est toutefois fâcheux, c'est la philosophie de l'action et la stratégie/technique d'évaluation qui apparaissent poser problème : nous pouvons accepter l'idée que ce soit bien de faire un centre préscolaire, mais nous ne pouvons que regretter qu'on n'ait pas exploré au moment de l'évaluation des façons alternatives de le mettre en oeuvre et introduit la possibilité de maximiser les bénéfices effectifs pour les enfants (ceux qui sont dans le centre et ceux qui pourraient y être. Cette faiblesse concerne en l'occurrence autant l'évaluation du (des) projet (s) en tant que principe que la lacune dans le conseil donné par le responsable pédagogique ; c'est au sens large une question de culture en matière d'aide et d'action.

Cela dit, nous pensons que le rôle du CESEP est essentiel, notamment en tant que porteur de cette culture de l'association qui doit mieux se concrétiser dans les activités entreprises. Dans la situation actuelle, le CESEP joue peu ce rôle, autant parce qu'il n'est pas suffisamment porteur de cette culture que parce que son action concrète auprès des animateurs et coordonnateurs de zone n'est pas suffisamment affirmée.

6.2.4. - Les coordinateurs de zone :

Placés sous l'autorité du responsable Pédagogie les 2 coordinateurs des zones Nord et sud sont censés encadrer 16 animateurs écoles sur le terrain. Par contre, les animateurs milieu qui dépendent du responsable Développement sont coupés des coordinateurs et de leurs collègues animateurs école. Cette structure hybride s'avère inopérante sur le terrain car sans coordination entre les animateurs école et les animateurs milieu tout se passe comme s'il

s'agissait de 2 services différents. Les communautés villageoises sont perturbées par ce genre d'organisation et ne s'y retrouvent pas par rapport à l'ancien dispositif. En outre les coordinateurs ne jouent pas toujours leur rôle tant avec les enseignants qu'avec les CISCO. Ainsi, lors des visites sur le terrain en compagnie des coordinateurs, les évaluateurs ont pu se rendre compte de certaines aberrations proposées par les animateurs et cautionnées par les coordinateurs. Il s'agit par exemple de la construction d'une école à Mahaleotse (zone sud) alors que l'école publique existante a besoin seulement d'être réhabilitée d'autant que cette école publique dispose d'une grande salle qui n'est utilisée qu'à moitié, faute de table-bancs. Il suffirait i) d'élever un mur de séparation au milieu de la salle pour en faire 2 classes ii) d'équiper la 2^e classe en table-bancs et iii) de refaire le toit et de passer une couche de peinture pour en faire une école tout à fait correcte. Il s'agira ensuite de veiller au taux d'occupation des classes (classes multigrades) pour rentabiliser ce projet au moindre coût (20 à 30 millions suffiraient amplement au lieu des 100 millions requis pour une école).

6.2.5. - Les animateurs

Ce sont les chevilles ouvrières de l'organisation et en principe les mieux informés parce que les plus proches des différents acteurs sur le terrain (enseignants, FRAM, communautés villageoises). Ils supervisent en moyenne 5 écoles parrainées et 2 ou 3 écoles non parrainées par animateur (105 écoles parrainées et 34 non parrainées pour 22 animateurs). Jusqu'à une époque récente les animateurs étaient considérés par les populations locales comme des bâtisseurs et des donateurs. Ils avaient le sentiment d'être investis d'une mission. Ils étaient les ambassadeurs de Aide et Action et leur côte de popularité était au plus haut niveau car ils avaient la réputation de tenir leurs engagements : ce qu'ils promettaient aux communautés était souvent réalisé. Depuis quelques années les animateurs ont commencé à perdre de leur prestige auprès des communautés, surtout depuis que leurs promesses ne sont plus suivies d'effet parce que leurs propositions ne sont plus approuvées automatiquement par la hiérarchie (CDE) et ne se concrétisent plus sur le terrain.

Par ailleurs depuis la division entre animateurs milieu et animateurs école, la confusion s'est accrue au niveau tant des communautés que des FRAM qui n'ont fait que constater l'effritement du pouvoir des animateurs. Il en résulte une démotivation chez certains d'entre eux surtout les plus anciens qui ont connu les heures plus heureuses au moment où les constructions scolaires étaient nombreuses et leur pouvoir de décision fort (1991 - 95). En outre, les changements d'orientation et de direction opérés par les différents RP n'ont fait que désorienter davantage les animateurs qui se sont trouvés en porte à faux entre les engagements pris à une époque où la politique de l'Association leur était favorable et la période de réalisation où cette politique n'est plus de mise. Leur crédibilité est sans doute moindre aujourd'hui.

En ce qui concerne leur formation de base, les animateurs sont en général des diplômés d'université (géographie ou histoire ou parfois même médecine), sans expérience professionnelle liée à l'éducation ni aux projets de développement. En général ils n'ont suivi aucun stage préalable (d'initiation ou d'imprégnation) ni de formation spéciale avant d'être lancés sur le terrain après une semaine seulement de prise de contact au siège. Quelques rares privilégiés ont été accompagnés sur le terrain pendant quelque temps par leur coordinateur ou un animateur plus ancien mais ce n'est pas la règle générale.

Sur le terrain les animateurs semblent partager une approche dans laquelle ils préfèrent construire plutôt que chercher i) à rentabiliser ce qui existe éventuellement et ii) à maximiser l'usage qui sera fait ultérieurement des équipements qu'ils auront contribué à mettre à disposition.

Or c'est cet usage qui compte avant tout et qui la seule justification de l'action entreprise. Ce qui est fait, c'est pour que le maximum d'enfants puisse être effectivement scolariser sur l'ensemble du cycle primaire en accumulant le maximum d'acquis ; dans tout cela le bâtiment compte certes mais il est au mieux instrumental. En fait, tout se passe comme si les animateurs se sentaient valoriser par la construction d'une belle école-bâtiment, plutôt que la mise en place d'une organisation ciblée vers les apprentissages.

Parfois, une réhabilitation simple suffira, parfois, une aide aux communautés pour conduire cette réhabilitation sera suffisante. Mais il faudra veiller beaucoup plus que cela n'est fait (le responsable pédagogique aura évidemment un rôle à jouer) à faire en sorte que dans les écoles parrainées, les communautés s'approprient leurs écoles, que les parents y envoient effectivement leurs enfants, que l'administration donne des moyens minimaux à ces écoles, que le Directeur fasse des choix raisonnables en matière de groupements d'élèves et d'utilisation du temps de scolaire, qu'on puisse mettre en place des dispositions pour que les redoublements soient aussi peu fréquents que possible, que les enseignants et les élèves disposent du matériel pédagogique minimal ; enfin, avoir un projet d'écoles pas un projet de génie civil ! C'est sans doute plu difficile (comme la peinture à l'huile (mais tellement plus beau que la peinture à eau). C'est aussi moins spectaculaire et il est possible qu'il faille faire évoluer la supposée mentalité des parrains qui cible la construction d'écoles, car cet argument est couramment utiliser comme une excuse.

Il est autant regrettable que les animateurs n'aient pas ce rôle « qualitatif » que leur visite aux écoles parrainées sont fréquentes (notamment eu égard aux petits nombres des écoles dont chacun s'occupe). En fait, cette fréquence conduit presque à de la connivence car les animateurs ont noué de tels liens avec les directeurs d'écoles et les instituteurs qu'ils ne perçoivent plus certains dysfonctionnements patents ou qu'ils les occultent inconsciemment à leur hiérarchie. Une des conséquences de ces relations « amicale » est la répugnance dont ils font preuve pour quitter les écoles parrainées au profit des écoles non parrainées dont les besoins sont plus importants, ou encore de prospecter des zones encore plus déshéritées dans lesquelles Aide & Action ne s'est pas encore engagée.

Par ailleurs les relations avec la hiérarchie (à l'exception peut-être des coordinateurs avec qui ils tiennent des réunions bimensuelles) ne sont pas toujours des meilleures notamment jusqu'à une époque récente (1997) avec l'ex responsable Animation promu depuis peu responsable Opérations. La création du poste de responsable Opérations et des postes de responsable Pédagogie ainsi que du responsable Développement n'ont pas d'autre explication selon les animateurs que de régler un problème conflictuel entre l'ensemble des animateurs et leur ex supérieur hiérarchique. En créant des services - tampons entre l'ex - responsable Animation devenu responsable Opérations et les animateurs on a cru régler un conflit personnel mais on a créé en réalité un problème organisationnel. Il est évident que cette structure artificielle mise en place pour solutionner problème ponctuel ne saurait perdurer.

Quant aux relations de certains animateurs avec le nouveau RP elles sont parfois difficiles en raison du style de management plutôt directif de ce dernier qui tranche avec un style plus participatif de son prédécesseur. D'autres animateurs semblent l'apprécier pour son franc-parler et son réalisme : « je suis l'interface entre vous et Paris, proposez des actions et des projets, c'est à vous de développer votre pays ».

Quelles que soient ses relations futures avec les animateurs, il reste probable que le RP devra restructurer et redéployer certains d'entre eux en raison d'une part du sureffectif et d'autre part du profilage nouveau de leur action par rapport aux besoins réels de l'organisation.

6.2.6. - Le rôle du RP

Traditionnellement le RP a une triple fonction :

- 1) - Représenter l'organisation auprès des autorités nationales et locales ;
- 2) - Veiller à la mise en œuvre de la politique générale de l'Association fixée par le siège ;
- 3) - Assurer une bonne gestion (financière, administrative et du personnel) de l'Association.

La plupart des Responsables de programme se réservent les 2 premières fonctions, préférant déléguer la 3^è fonction avec un minimum de supervision au RPA.

En ce qui concerne MADA SUD, en raison du gèle du poste de RPA (depuis octobre 1998) ce rôle de gestionnaire/ managers est exercé directement par le RP. Il est donc en contact direct avec le personnel (les animateurs peuvent s'adresser directement à lui en cas d'urgence) ce qui présente des avantages incontestables mais peut parfois poser problème. En effet, sollicité par les tâches quotidiennes (réunions, rapports, accueils ou visites de personnalité) ; ainsi, certains le trouvent -ils « expéditif » ou trop directif. Il est sans conteste le véritable patron de l'Association bien qu'il ait mis en place un comité de direction restreint (CDR) composé du responsable Opérations du RAF et de lui-même, chargé des affaires urgentes (exemple récent : licenciement d'un chef de chantier pour faute lourde). Il n'en demeure pas moins que les affaires courantes qui ne nécessitent pas l'intervention du comité restreint accaparent le RP qui devrait déléguer davantage à ses collaborateurs immédiats afin de se consacrer davantage de temps à son rôle de relation auprès des autorités locales (maire, DIRESEB, CISCO) et des autres partenaires (UNICEF, PEM, autres ONG).

Le Comité de Direction élargi (CDE) qui comprend tous les responsables de service, les coordinateurs et les animateurs se réunit une fois par mois au siège local à Tuléar. Cette réunion de plus de 30 personnes mobilise l'ensemble des animateurs toute une journée loin de leur zone. Ce genre de réunion (12 fois par an) qui représente un coût important en termes de transport par exemple est d'une efficacité peu évidente. Il pourrait être plus judicieux que les animateurs ne participent pas au CDE mais soient informés directement par les coordonnateurs. Les réunions du CDE gagneraient en efficacité car avec un nombre plus réduit de membres (tous les responsables de services plus les 2 coordinateurs soit une dizaine de personnes) les discussions seront plus intenses et d'une plus grande profondeur et d'un coût moindre (seul le coordinateur de la zone Nord aura à se déplacer, le coordinateur de la zone Sud ayant son bureau dans la banlieue de Tuléar). Des réunions de tout le personnel pourrait être organisées seulement 2 ou 3 fois par an par exemple.

V II - Quelques réflexions pour faire évoluer les stratégies et les structures

Les différentes observations effectuées tant en ce qui concerne la philosophie de l'action de l'Association que sa structure organisationnelle nous amènent à une série de réflexions pour faire évoluer d'une part les stratégies concrètes de mise en œuvre et d'autre part pour mettre en place une structure plus conforme aux nouveaux modes de fonctionnement. Pour y parvenir, un certain nombre de mesures paraissent souhaitables :

7.1 - Faire évoluer la culture de l'association et des stratégies mises en oeuvre

Au niveau de la culture globale véhiculée par les employés d'Aide & Action il devrait être mieux intégré que l'association vise à aider les enfants à être scolarisés de façon efficace (les élèves doivent fréquenter l'école sur l'ensemble du cycle primaire avec des modes d'organisation scolaires fonctionnels pour des apprentissages avérés), la construction des bâtiments étant seulement un instrument parmi d'autres dans cette perspective. Un deuxième élément très important de cette culture globale et que tous les enfants méritent potentiellement

une attention comparable. Bien sur les ressources du programme ne permettent de couvrir tous les besoins de tous les enfants de la moitié sud de Madagascar et des choix doivent être faits ; cela dit, il est clair que les principes d'opportunité et de parcimonie doivent d'être appliqués de façon beaucoup plus rigoureuse que les pratiques effectives ne le montrent. Il serait sans doute possible que l'association ait un impact réel beaucoup plus large que celui qu'elle a actuellement, si ces 2 éléments culturels de base étaient mieux intégrés dans la façon dont les acteurs structurent leurs pratiques quotidiennes. De façon plus spécifique les points suivants méritent d'être soulignés :

7.1.1 Réduire sensiblement les coûts de construction scolaire :

Il est évident que l'Association ne peut plus se permettre de construire des écoles en béton d'un coût de 100 millions de FMG pour 3 classes de 50 élèves. Sur l'ensemble des 105 écoles construites, l'investissement a été considérable. Si qu'on se rappelle que le coût d'une salle de classe construite par Aide & Action représente 10 de salaire d'un instituteur en Madagascar contre seulement 2 ans de salaire d'un instituteur sénégalais, il devient clair que dans la combinaison optimale des facteurs qui font l'organisation scolaire, il devrait y avoir moins de construction et plus d'autres choses à Madagascar qu'au Sénégal. Dans tous les pays à faible niveau de développement, les constructions sont chères en terme relatif ; à Madagascar, le coût relatif est tel qu'il faut y apporter une attention très particulièrement. Cela conduit à suggérer d'explorer toutes les voies et moyens pour réduire sensiblement les coûts de construction. D'abord en construisant le moins possible et en réhabilitant le plus possible les anciennes écoles publiques délabrées ou construites par les FRAM. Ensuite en utilisant au maximum les matériaux locaux dans la construction (briques en terre stabilisée, toit de chaume) et en faisant participer davantage les communautés.

7.1.2 - Travailler d'une manière plus efficace avec les communautés

La communauté tout entière doit s'engager à garder les enfants le plus longtemps possible à l'école (5 ans) avant qu'une décision de construire ou de ne pas construire ne soit prise par l'Association. L'implication des communautés dans les constructions scolaires doit être renforcée par des contrats de type « dina », en insistant notamment sur les mesures contre les abandons scolaires en y incluant les CISCO, les enseignants et les FRAM. Cela signifie que ces différentes entités doivent être consultées très tôt bien avant d'envisager les constructions scolaires. Les animateurs ont là un nouveau rôle à jouer qui consiste moins à donner qu'à faire participer le mieux possible les différentes parties-prenantes à l'objectif scolarisation durable et de bonne qualité des enfants de la communauté.

7.1.3 - Envisager aussi des appuis peu coûteux aux communautés

Les dépenses de prestige du type « Maison des jeunes d'Analamisampy » doivent être bannies au profit de projets moins ambitieux du type « Antainosy » (village qui réhabilitait une salle de classe, qui utilise l'église comme seconde salle classe et qui demande un appui à Aide & Action pour ouvrir une 3ème salle ; malheureusement, cet appui « n'est pas prévu »). Même s'il peut être justifié de faire des investissements lourds quand cela est très nécessaire, il faut sans doute aussi savoir faire des appuis légers (donner un peu de ciment pour renforcer une production de banco, des tôles pour le toit ou du fer pour renforcer la structure) est plus nombreux lorsque cela est suffisant « aider nous à vous aider » pourrait parfois être une façon d'agir des personnels d'Aide & Action à l'égard des communautés.

7.1.4 - Travailler d'une manière plus efficace avec les écoles et l'administration scolaire

Les coordinateurs et le responsable Pédagogique doivent se mobiliser pour contribuer à ce que la gestion administrative et pédagogique du système soit meilleur, en général (se serait aussi contribuer au but de l'association) pour le fonctionnement des écoles soutenues par l'association en particulier. Au niveau de la DIRESEB, cela peut concerner la question de l'allocation des moyens et des personnels aux écoles dont la cohérence doit être améliorée ; cela doit aussi de façon plus intense concerner les directeurs d'écoles et les inspections (CISCO) pour arriver à une utilisation des maîtres et le bénéfice des élèves. Ceci concerne en particulier i) le groupement des élèves (organisation de classe multigrade quand les effectifs sont réduits dans des niveaux adjacents, organisation dont on sait qu'elle est pédagogiquement efficace) et ii) l'utilisation en évitant autant que possible l'organisation de classe en temps partiel car on sait que le temps passé en classe est ingrédient essentiel des apprentissages des élèves ; les résultats de la recherche pédagogique empirique indiquent sans ambiguïté que mieux vaut avoir des élèves de plus niveaux dans une classe multigrade à temps plein que plusieurs classes à cours simple enseigner en temps partiel. En particulier il est peu admissible que lorsqu'une école dispose d'un nombre plus grand d'enseignants que l'année précédente, cela résulte pour les élèves en un enseignement à temps partiel alors qu'il est précédemment à temps plein.

7.1.5 - Veiller à l'amélioration de la qualité pédagogique dans les écoles

L'organisation de stages de perfectionnement en Français ou en pédagogie pour les instituteurs et les directeurs d'école avec le concours de l'Alliance française ou d'autres institutions permet d'améliorer la qualité de l'enseignement. On pourrait développer en collaboration avec les maîtres des actions visant à s'assurer que les élèves disposent des manuels (éventuellement prêts et des fournitures de base). Ces actions seront soutenues dans la perspective de réduire la prévalance des redoublements et augmenter les succès au certificat d'études primaire

7.1.6 - Eviter les actions avec la communauté dont la relation avec l'école n'est pas suffisamment établie

Aide et Action est une organisation axée sur l'éducation des enfants ; et n'est pas en soi une ONG orientée vers le développement communautaire. Pourtant les relations avec les communautés sont essentielles et doivent sans doute être développées. Cela dit, il semble que le message n'ait pas été bien interprété. Tout se passe en effet comme si, conscient que la construction d'écoles ne suffisait pas, on avait cherché à travailler avec les communautés et développer à cette occasion l'idée d'animateur milieu. Pour une part, cela a été compris comme une extension du champs vers des activités de type développement communautaire. Les évaluateurs pensent qu'il convient de mettre fin à cette ambiguïté : il faut certes travailler plus les communautés, mais pour le développement de l'école, pas d'activités qui seraient des objets propres. A cet égard la distinction des animateurs écoles et des animateurs milieu étaient sans doute une mauvaise idée, car il convient d'intégrer, pas de spécialiser.

7.1.7 - Inscrire le travail avec les communautés dans la durée pour la résolution progressive de leurs problèmes

Le travail des animateurs avec les communautés doit s'inscrire dans la durée. Ceci concerne aussi bien l'intégration de l'école dans la communauté que le développement d'AGR à visée scolaire. Une fois encore on ne doit penser que la question de la scolarisation est résolue dès lors que des constructions scolaires ont été réalisées ; c'est d'une certaine façon mettre la charrue avant les boeufs. On devrait plus tôt gérer dans le temps la résolution progressive des

questions scolaires, et amener les appuis extérieurs (dont les constructions) au fur et mesure des besoins en accompagnant plutôt qu'en précédant la dynamique de la scolarisation au sein de la communauté. La mise en oeuvre éventuel d'AGR pourrait relever de la même conception à cet égard, l'AGR et il faudra consacrer le temps nécessaire pour la résolution de leurs problèmes économiques et sociaux et partant pour l'amélioration des conditions scolaires de leurs enfants. A cet égard, l'AGR de l'Association des pêcheurs d'Akio (Akilibé) et l'AGR (champ de coton) géré par le C.V.A de Namaboha (zone Nord) sont certainement des projets qui vont dans ce sens et qu'il faut encourager. Ces projets ont toutes les chances d'aboutir et devront dégager des bénéfices qui seront profitables non seulement aux membres de l'Association mais également à l'école donc aux enfants.

7.1.8 - Eviter les relations trop intégrés entre animateurs et écoles ou communautés

Au fil des années les animateurs ont tendance à nouer des relations par trop routinières et personnelles tant avec les écoles qu'avec les communautés. Ces relations perdent à la longue leur caractère professionnel au point que les problèmes de l'école risquent d'être relégués au second plan au profit de problèmes plus personnels. Les animateurs ne doivent pas perdre de vue que les visites dans les écoles et les communautés ont un objet professionnel pour lequel un certain recul et une certaine extériorité sont nécessaires. Il convient d'être très proche des communautés, tout en conservant la distance nécessaire à l'analyse et à l'efficacité.

7.1.9 - Etendre l'action à des zones nouvelles en structurant les relations avec la CISCO et en ciblant des zones plutôt que des écoles particulières

En premier lieu, il semble établi qu'Aide & Action doive étendre son activité à d'autres territoires (le projet d'extension à la zone de Bétioky est de cette nature). En effet, le taux de couverture des écoles est très élevé sur les zones couvertes et seules des activités d'accompagnement doivent maintenant y être envisagées. Concernant ces zones nouvelles, il apparaît préférable de travailler avec des CISCO pour lesquelles il existe une volonté de collaborer avec l'association et où des relations professionnelles fructueuses pourront être établies. Par ailleurs, l'expérience montre qu'il est peut être préférable d'éviter qu'une proportion trop forte des écoles d'une zone ou d'une CISCO fasse l'objet d'un parrainage par l'association. Enfin, il pourra être utile de confier d'emblée aux animateurs une zone géographique plutôt que des écoles particulières pour faciliter chez eux la prise en compte du principe d'opportunité et de parcimonie.

7.2 - Faire évoluer la structure de l'association

7.2.1 Alléger et restructurer l'organigramme en redéfinissant les fonctions

L'organigramme actuel est trop lourd et insuffisamment fonctionnel. Les postes hiérarchiques (OPE, RFA) doivent être renforcés et les postes fonctionnels (Pédagogie, Développement notamment) doivent être rattachés directement au RP à l'exemple du CESEP qu'il faudra étoffer pour le rendre plus performant. La réorganisation doit s'accompagner d'une amélioration de la communication interne qui permettra d'établir un meilleur climat social. Le rôle du RP est prépondérant dans ce domaine, en alliant souplesse dans les relations et délégation à ses collaborateurs directs (Comité de Direction Restreint). Une redéfinitions claire des postes sera sans doute nécessaire.

7.2.2 - Redéployer le personnel en surnombre et écarter les moins performants des postes de responsabilité

Le nombre actuel d'animateurs (22) est certainement trop élevé, au moins par rapport aux besoins réels actuels de l'Association. Certains postes devront être supprimés ou redéployés vers d'autres services. Par ailleurs, les responsables qui n'ont pas prouvé leur compétence devront sans doute être mutés vers des postes plus conformes à leur qualification réelle. Par ailleurs, il convient sans doute d'éviter de donner des promotions trop rapides et de pouvoir tester la compétence de personnes à qui une responsabilité nouvelle est confiée. On compte qu'il est souhaitable qu'une personne reste deux années dans un poste est considéré pour qu'on puisse juger de la réussite et envisager une promotion ; et on considère, notamment pour les personnes ayant peu d'expérience dans l'exercice d'une responsabilité donnée, qu'une période probatoire de 6 mois est nécessaire avant d'être confirmée dans sa nouvelle fonction.

7.2.3- Assurer une meilleure cohésion dans un projet qui mobilise tout le personnel autour du Responsable de Programme

D'une façon générale, la constitution de groupes à l'intérieur d'une structure nuit à son efficacité ; ceci vaut aussi pour l'équipe d'Aide & Action. Le RP doit veiller personnellement à instaurer le dialogue en toutes circonstances avec son personnel afin de prévenir toute situation conflictuelle, et surtout d'engager l'adhésion et la coopération des différents membres. Les évolutions suggérées dans ce rapport, tant en ce qui concerne, la façon de travailler, les zones d'intervention et la structure de l'association, peuvent constituer une occasion pour générer ce projet commun nouveau qui remobilisera le personnel autour du Responsable de Programme.

7.2.4 - Veiller à une sélection plus rigoureuse et plus large lors des recrutements

Les sélections de personnels doivent viser à obtenir les meilleures compétences ; à cet égard, il n'est pas certain que les meilleurs candidats se trouvent toujours être de la région de Tuléar. Une sélection au niveau national a plus de chances de toucher les meilleurs candidats pour assurer les meilleures compétences à l'intérieur de l'association. Cela dit, cela ne doit bien sûr pas conduire à écarter les candidats régionaux compétents car la connaissance culturelle de la zone est aussi un atout complémentaire. Par ailleurs, une fois recruté, l'agent doit être suivi pendant toute sa période d'intégration qui devrait durer un minimum de 6 mois.

7.2.5 - Envisager une formation dans les domaines où celle-ci présente des spécificités ou des insuffisances

Le travail à Aide & Action, pour la grande majorité des postes, présente une assez forte spécificité ; il y a à cela des aspects techniques autant que culturels. S'il est important qu'on recherche des personnes présentant des caractéristiques de formation générale adéquates, il est aussi indispensable que l'association puisse impartir ces éléments spécifiques à ceux qu'elle recrute. Si l'association décide de mettre en oeuvre certaines des recommandations contenues dans ce rapport, ce peut être l'occasion d'une activité de re-formation et d'accompagnement mutuel dans le cadre du nouveau projet.

7.2.6 - Adapter l'évaluation du personnel aux nouveaux objectifs de l'Association

La grille d'évaluation actuelle présente des lacunes notamment en référence à ce que pourraient être les nouveaux objectifs de l'Association. On pourra insister sur la dimension des résultats, quantitatifs (ex : nombre d'élèves scolarisés) et qualitatifs (ex : taux de rétention

scolaire ou taux de réussite aux examens ou encore coût de construction par élève). L'appréciation se fera toujours à deux niveaux : l'auto-évaluation (par l'évalué lui-même) compte tenu des objectifs assignés par l'Association d'une part, et l'évaluation par le superviseur direct qui en principe connaît le mieux le travail de l'évalué.

7.2.7 - Renforcer l'équipe du RAF en matière de gestion du personnel

Compte tenu de l'effectif d'agents et des nombreuses responsabilités du RAF, il paraît souhaitable de disposer (recruter ou former en interne) d'une personne qui aurait en charge les questions de personnels (recrutement, élaboration et suivi du programme de formation, évaluation, gestion administrative du personnel).

7.2.8 - S'accorder un délai optimum pour la réalisation de ces mesures

Il ne fait pas de doute que des dispositions nouvelles (peut-être parmi celles suggérées dans ce rapport) devront être prises pour assurer le renouveau du programme. Une réflexion participative sera sans doute nécessaire dans la perspective d'aboutir au nouveau projet (culture, méthode ; structure) et à son application effective. La mise en oeuvre de ce processus demandera un certain temps, qui ne devrait être ni trop court (pour ne pas créer de bouleversements trop brusques) ni trop long (au risque de perdre de vue la dynamique du changement). Il semble à priori qu'un délai de l'ordre de six mois serait convenable pour réaliser cet objectif.

VIII - CONCLUSION GENERALE

L'évaluation du programme d'Aide & Action à Madagascar Sud a révélé un certain nombre de points positifs :

- l'image de marque de l'Association est au plus haut niveau tant auprès des enseignants que des parents d'élèves ou des autorités locales (éducatives et municipales).
- Les écoles construites par Aide & Action ont la réputation d'être modernes et solides.
- Le personnel de l'Association est dans l'ensemble dévoué, conscient de la noblesse de sa mission : contribuer à relever le défi du développement de l'éducation.

Cependant, force est de constater que tant le système éducatif malgache que le programme d'Aide & Action Mada Sud comportent des faiblesses et des insuffisances.

Ainsi le système éducatif malgache est actuellement peu performant au niveau du cycle primaire en raison d'un encadrement pédagogique inadapté et d'un financement insuffisant du secteur éducatif public.

Plus précisément le système éducatif malagasy est caractérisé par une très faible rétention des élèves au cycle primaire ; des coûts de construction scolaires très élevés ; et une faible capacité de l'encadrement administratif.

- En ce qui concerne la philosophie de l'action de l'association elle devrait évoluer car trop axée sur les constructions scolaires, elle a tendance à ne pas s'impliquer suffisamment dans des actions pédagogiques, à négliger les solutions alternatives et à manifester certaines réticences à quitter les zones d'action où l'Association est fortement implantée au profit de zones plus déshéritées.

Par ailleurs l'évaluation des activités tant traditionnellement scolaires qu'indirectement liées à l'école a révélé des résultats mitigés dans l'ensemble.

Quant à la situation organisationnelle de l'association à Mada Sud, elle s'avère lourde, mal articulée, avec un effectif parfois pléthorique (animateurs) insuffisamment performant dans l'ensemble et manquant de cohésion et d'esprit d'équipe.

Toutes ces insuffisances appellent un certain nombre de réflexions :

- la culture de l'association devrait évoluer en mettant en oeuvre de nouvelles stratégies qui consisteraient à :
 - réduire sensiblement les coûts de construction scolaire ;
 - travailler d'une manière plus efficace avec les communautés ;
 - envisager des appuis peu coûteux aux communautés ;
 - travailler d'une manière plus efficace avec les écoles et l'administration scolaire ;
 - veiller à l'amélioration de la qualité pédagogique dans les écoles ;
 - éviter les actions avec la communauté dont la relation avec l'école n'est pas suffisamment établie ;

- inscrire le travail avec les communautés dans la résolution progressive de leurs problèmes ;
- éviter les relations trop intégrées entre animateurs et écoles ou communautés ;
- étendre l'action de l'association à des zones nouvelles en structurant les relations avec les CISCO et en ciblant des zones plutôt que des écoles particulières.

D'autre part il faudrait faire évoluer la structure de l'association par des actions appropriées :

- alléger et restructurer l'organigramme ce qui nécessitera une redéfinition des fonctions ;
- redéployer le personnel en sureffectif et écarter les moins performants des postes de responsabilité ;
- assurer une meilleure cohésion du personnel dans un projet mobilisateur autour du Responsable de Programme;
- veiller à une sélection plus rigoureuse et plus large lors des recrutements ;
- envisager une formation dans les domaines où celle-ci présente des spécificités ou des insuffisances ;
- adapter l'évaluation du personnel aux nouveaux objectifs de l'association.

Il est évident que toutes ces recommandations ne présentent pas le même degré de priorité ni d'importance. Il appartiendra à l'association de déterminer l'ordre de priorité en fonction de ses objectifs propres (plan à 5 ans).

Quoi qu'il en soit pour la mise en application de ces différentes mesures, il nous a semblé qu'un délai de 6 mois serait nécessaire.

ANNEXES

Annexe 1 : DONNEES DEMOGRAPHIQUES (1)

Année	Population totale (en milliers)	Population urbaine		Population rurale		Densité Totale /Km ²	Densité rurale /Km ²	Population scolarisable en primaire (en milliers)		
		%	(en milliers)	%	(en milliers)			Totale 5-14 ans (2)	6-11 ans (3)	Cohorte annuelle (4)
1950	4428	7,80	345	92,2	4083	8	6,95	1095	-	122,6
1960	5362	10,59	568	89,41	4794	9	8,16	1312	-	
1970	6716	14,10	947	85,9	5769	11	9,82	1681	1037	
1980	8704	18,85	1641	81,15	7063	15	12,03			
1990	11575	25,03	2897	74,97	8678	20	14,78	3100	1918	353,4
1995	13417	28,61	3838	71,39	9576	23	16,31	3623		
2000	15550	32,43	5043	65,57	10507	26	17,89	4224	2613	476,0
2010	20573	40,38	8308	59,62	12265	35	20,89	5535	3459	604,9
2020	25777	48,31	12453	51,69	13323	44	22,69	6488	-	664,8
2025	28120	52,12	14658	47,85	13463	48	22,90	6554		

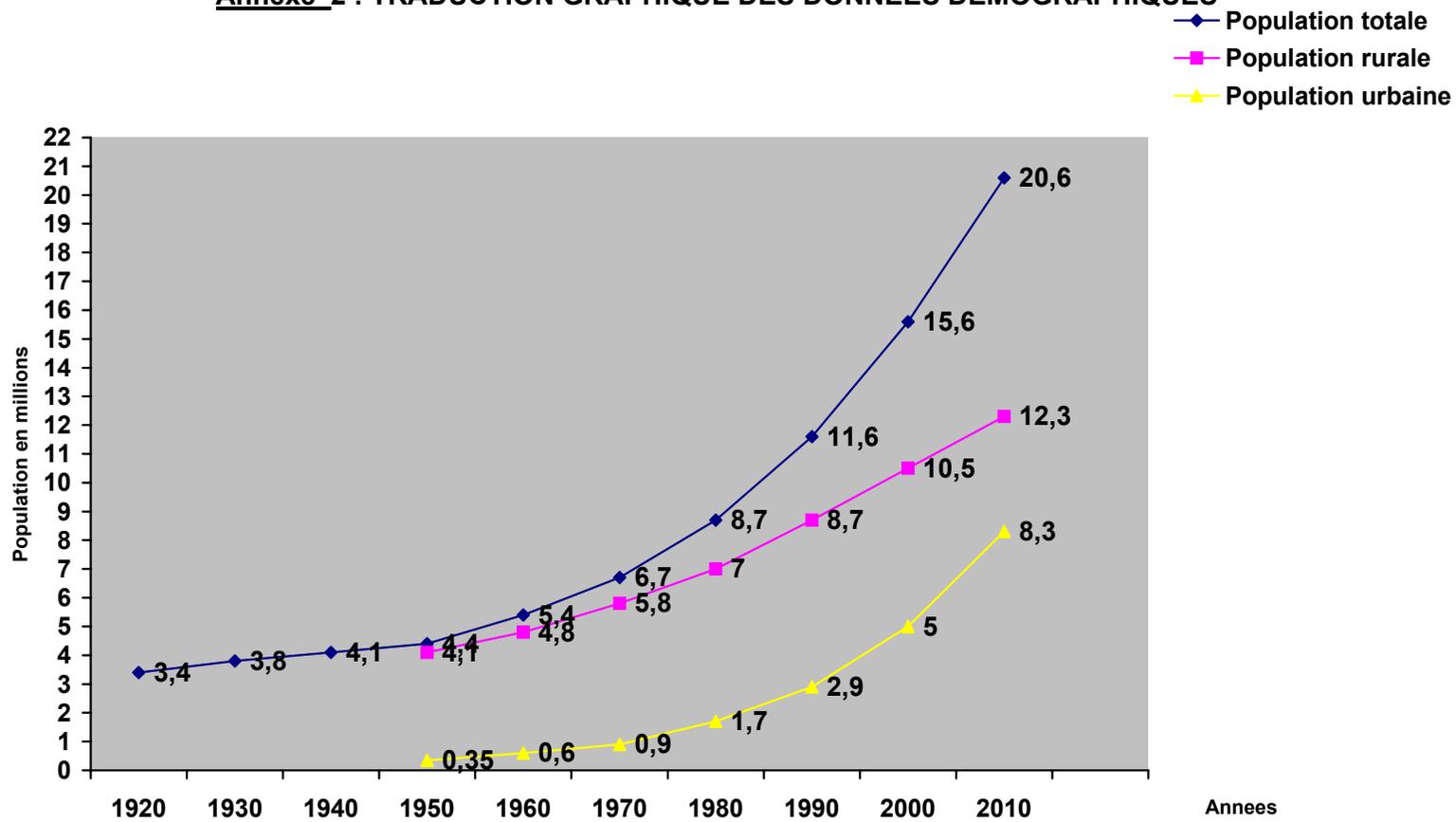
(1) Source : PNUD : World Demographic Estimates Projections, 1950-2025

(2) Ne correspond pas exactement à la tranche d'âge de la population scolarisable en enseignement primaire mais donne un ordre de grandeur voisin de réalité.

(3) Sources UNESCO

(4) Après traitement des données de la source de référence (1).

Annexe 2 : TRADUCTION GRAPHIQUE DES DONNEES DEMOGRAPHIQUES



COHORTES ANNUELLES DU PRIMAIRE

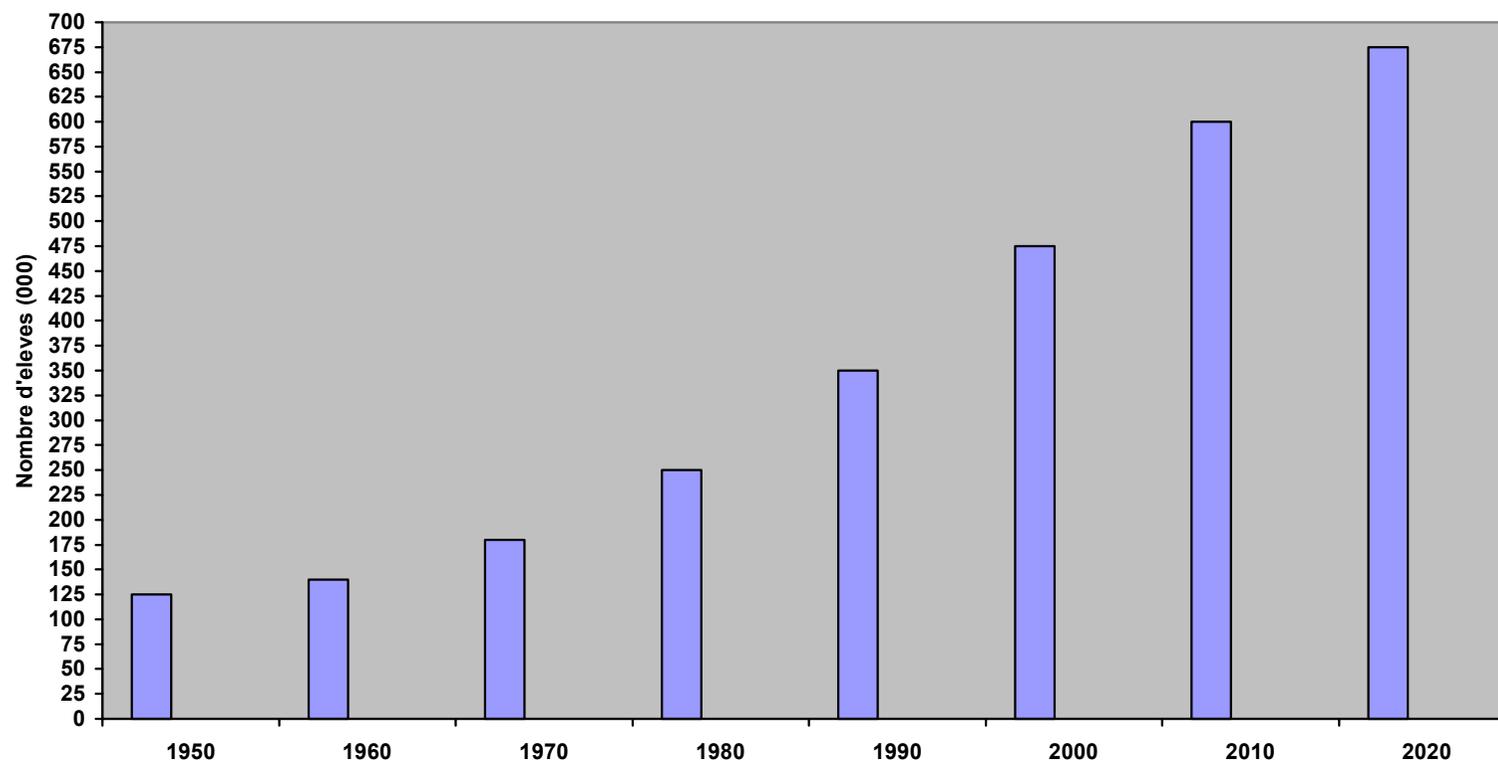


Tableau 2 : Evolution du nombre d'établissements scolaires fonctionnels par secteur de 1990/91 à 1994/95 à Madagascar⁷

Faritany	Secteur	ANNEE SCOLAIRE					Taux d'accroissement	
		1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	Moyenne annuelle 1990 à 1994 (%)	Relatif 1993 à 1994 (%)
Antananarivo	Ensemble	4348	4390	4218	4469	4577	1	2
	Public	2760	2764	2585	2717	2554	-2	-6
	Privé	1588	1626	1633	1752	2023	6	15
	%Privé	37%	37%	39%	39%	44%		
Antsiranan	Ensemble	1037	995	915	916	915	-3	-0,1
	Public	960	885	814	811	811	-4	0
	Privé	77	110	101	104	104	8	-1
	%Privé	7%	11%	11%	11%	11%		
Fianarantsoa	Ensemble	3862	3742	3863	3830	3709	-1	-3
	Public	3265	3017	3144	3085	2963	-2	-4
	Privé	597	725	719	745	746	6	0
	%Privé	15%	19%	19%	19%	20%		
Mahajanga	Ensemble	1985	1838	1758	1709	1709	-3,7	0,8
	Public	1609	1726	1639	1565	1565	-0,7	-1,9
	Privé	76	112	119	126	144	17	14
	%Privé	5%	6%	7%	7%	8%		
Toamasina	Ensemble	2505	2501	2613	2495	2414	-1	-3
	Public	2367	2352	2469	2368	2277	-1	-4
	Privé	138	149	144	127	137	-0,2	8
	%Privé	6%	6%	6%	5%	6%		
Toliary	Ensemble	1693	1698	1612	1675	1453	-4	-13
	Public	1435	1436	1333	1382	1173	-5	-15
	Privé	258	262	279	293	280	2	-4
	%Privé	15%	15%	17%	17%	19%		
Madagascar	Ensemble	15130	15164	14979	14777	14777	-1	-2
	Public	12396	12180	11984	11343	11343	-2	-5
	Privé	2734	2984	2995	3148	3434	6	9
	%Privé	18%	20%	20%	21%	23%		

⁷ Source Annuaire statistique du MEN 1994/95

Dans ce tableau, sont comptés pour chaque année scolaire, tous les établissements d'enseignement de Niveau I, II, et III (à l'exception des établissements techniques qui ne sont pas gérés par le MINESEB). Sont dits fonctionnels, pendant une année scolaire, les établissements qui ont pu accueillir des élèves cette année là. Les taux d'accroissement moyen annuel ont été calculés en supposant que le nombre d'établissements a évolué à un taux constant d'une année à l'autre. Quand au taux d'accroissement relatif, il correspond aux taux d'accroissement entre 1993/94 et 1995.

Annexe 5 : Evolution des Écoles Primaires Publiques dans la province de Toliara depuis 1994/95

	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	Écoles fermées
Prov. Toliara	1076	1076	1101	1076	1123	670
Toliara I	20	20	20	20	20	0
Toliara II	106	106	114	125	138	17
Amboasary	70	81	81	73	68	22
Ambovombe	50	56	62	60	69	45
Ampanihy	60	56	56	52	53	48
Ankazoabo	35	30	33	28	30	41
Bekily	31	32	36	36	41	14
Belo/Tsir.	61	60	58	58	58	37
Beloha	20	15	16	17	17	39
Benenenitra	16	19	19	12	11	14
Beroroha	37	37	34	37	36	19
Betioky	91	89	83	85	90	66
Betroka	72	73	74	71	63	49
Tolagnaro	106	107	121	109	114	38
Mahabo	52	50	50	50	54	32
Manja	32	31	34	32	33	28
Miandrivazo	44	50	49	52	57	41
Morombe	35	34	34	35	42	13
Morondava	52	51	50	49	51	23
Sakaraha	44	46	43	41	40	51
Tsihombe	38	33	34	34	38	33