

**SYNTHESE DU RAPPORT D'EVALUATION**  
**DU PROGRAMME D'AIDE ACTION DE MADAGASCAR SUD**

Par Roger Becker

A la demande de Aide & Action, une évaluation externe du programme de Aide & Action Madagascar Sud a été conduite à Tulear du 15 Mai au 6 Juin par 3 consultants externes : Roger BECKER - COMPETENCES 2000, Dakar ,Sénégal, Alain MINGAT, IREDU- CNRS, Dijon, France, et Roland RAHARISON du Cabinet MIARAMITA, Antananarivo, Madagascar.

L'objectif de cette mission d'évaluation était d'examiner dans quelle mesure les activités engagées par l'Association conduisent à rendre maximum l'impact des ressources mobilisées pour les populations ciblées 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 2 objectifs apparemment contradictoires : d'une part apporter l'aide la meilleure possible aux populations bénéficiaires et d'autre par toucher le maximum d'enfants possible.

**I - LA SPECIFICITE DU SYSTEME EDUCATIF MALGACHE**

Avec une population de 16,3 millions d'habitants en 1998 et un revenu annuel par tête de 230 dollars US, Madagascar fait partie des pays les moins avancés où 70% de la population vivent en dessous du seuil de la pauvreté et où 40% des enfants souffrent de malnutrition.

En ce qui concerne la scolarisation primaire, même si le taux de scolarisation a avoisiné les 100% à la fin des années 80 grâce au programme de malgachisation de l'enseignement, il n'est plus que de 42,8% en 1995 et probablement encore moins aujourd'hui en raison d'un phénomène important de déscolarisation. De plus on constate une disparité entre provinces, la région de Tulear faisant partie des régions les moins scolarisées du pays.

En dehors des statistiques scolaires d'une manière globale le système éducatif malgache est caractérisé par :

- une très faible rétention des élèves au cycle primaire en raison d'abandons précoces et d'un fort taux de redoublement ;
- des coûts de construction scolaires relativement élevés.

En effet, la construction d'une école par AIDE & ACTION représente près de 9 ans de salaire d'un maître à Madagascar contre 2 ans seulement au Sénégal.

- une faible capacité gestionnaire du système éducatif

La capacité gestionnaire du système éducatif malgache est faible tant au niveau national (planification nationale) qu'au niveau régional décentralisé (DIRISEB et CISCO) et local en ce qui concerne la gestion d'écoles individuelles.

**II - LA PHILOSOPHIE DE L'ACTION DE L'ASSOCIATION**

Elle est caractérisée par un certain nombre de tendances :

- **Une forte propension à construire des écoles modernes**

Ainsi 105 écoles ont été construites par l'Association de 1991 à Mai 1999 dans les circonscriptions scolaires de Tulear I et II couvrant 70% de l'ensemble des écoles de ces zones. AIDE & ACTION a la réputation de construire des « écoles modernes et solides ».

- **Une forte tendance marquée pour les constructions standard**

Les écoles construites par AIDE & ACTION sont généralement faites sur le même modèle caractérisé par leur modernité, leur solidité et leur coût relativement élevé, hors de portée des moyens des pouvoirs publics.

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

Les entretiens effectués tant avec les Directeurs d'écoles et les enseignants que les CISCOS (circonscriptions scolaires) ont révélé que l'impact de AIDE & ACTION n'était guère significatif sur le plan pédagogique.

- **Une négligence relative des solutions alternatives**

Les agents d'AIDE & ACTION et particulièrement les animateurs sont principalement mus par la volonté de construire des écoles sans véritablement envisager des solutions alternatives.

Si cette philosophie de l'action de l'Association pouvait se justifier à une certaine période de l'évolution de l'Association et notamment au démarrage de l'organisation dans la zone de Tulear elle l'est beaucoup moins aujourd'hui.

- **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 comparé au Sénégal où la moyenne des écoles parrainées s'élève à 12 ou 13 sans compter les écoles non parrainées. Cependant, il semble aux dires des animateurs comme des coordonateurs que ce nombre relativement restreint est dû à la distance entre les écoles et aux difficultés des voies de communications.

- **Une certaine réticence à quitter les zones d'action où l'Association est fortement implantée au détriment des 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 en raison des relations nouées depuis de nombreuses années notamment entre les animateurs et les enseignants et des habitudes de travail devenu routinier et aussi d'une certaine répugnance à prospecter des zones nouvelles.

### **III - EVALUATION DES ACTIVITES DU PROGRAMME**

Cette évaluation a porté d'une part sur les activités traditionnellement scolaires (telles que les constructions, les fournitures, les bibliothèques, les cantines, la santé et l'hygiène scolaires, la qualité de l'enseignement, les relations avec les parents d'élèves et les activités génératrices de revenu dans le contexte scolaire (jardins scolaires ou poulaillers scolaires) ou communautaires et d'autre part sur la structure du programme de Madagascar Sud.

#### **3.1 activités traditionnellement scolaires :**

En ce qui concerne les, les évaluateurs ont constaté qu'elles sont souvent mal adaptées aux besoins des enfants c'est ainsi que les constructions scolaires sont trop chères malgré l'effort entrepris par l'Association pour réduire les coûts.

*Les fournitures scolaires*

sont très insuffisantes pour couvrir les besoins même dans les écoles parrainées où seul un élève sur 2 ou sur 3 dispose d'un manuel scolaire.

*Les bibliothèques scolaires*

destinées à faciliter l'apprentissage de la lecture et la connaissance du français ne jouent pas véritablement leur rôle car la plupart des ouvrages exposés sont mal adaptés aux niveaux scolaires (la plupart des livres sont du cycle secondaire) aux besoins (ex : ouvrages de biologie) ou à l'environnement de l'enfant.

*Quant aux cantines scolaires*

Aide & Action de Madagascar Sud n'intervient pas directement mais laisse l'initiative au PAM (Programme Alimentaire Mondial) qui privilégie quelques rares écoles au détriment du plus grand nombre. Si les cantines scolaires contribuent à accroître le taux de fréquentation scolaire pourquoi l'Association ne s'y intéresserait-elle pas plus activement ?

Bien que la *santé et l'hygiène scolaire* fassent partie des préoccupations majeures de l'Association, le programme de Madagascar Sud a d'abord connu un échec mémorable avec

le projet des latrines scolaires en raison de la négligence des coutumes et des croyances locales. Il est vrai que cet échec relatif a été atténué depuis avec une approche plus participative des populations notamment avec le programme de formation « l'enfant pour l'enfant » sous forme de scénettes jouées par les enfants des écoles au profit d'autres enfants et de parents d'élèves qui a remporté un succès indéniable.

*La qualité de l'enseignement* laissait beaucoup à désirer en raison d'une insuffisance de formation des maîtres, d'un manque de compétences des directeurs d'écoles et, surtout d'une implication insuffisante des autorités locales d'une part et d'une mobilisation insuffisante de l'Association d'autre part.

Les relations de l'Association avec les parents d'élèves sont devenues routinières et centrées sur des préoccupations majeures des parents d'élèves (ex : constructions scolaire ou AGR) plutôt que vers des actions qualitatives (Ex : amélioration de la qualité de l'enseignement ou des résultats scolaires).

### **3.2 Activités non traditionnellement scolaires**

Quant aux activités génératrices de revenus (AGR) les résultats sont mitigés dans l'ensemble tant au plan scolaire qu'au niveau des communautés locales, car si certaines AGR sont des réussites incontestables (Association des Pêcheurs d'AKIO, AGR Rugby plus (Banlieue de Tulear) AGR du centre d'alphabétisation de Namaboha (zone 10), le point d'eau l'ANKILILIOKA) d'autres par contre n'ont pas donné les résultats escomptés (ex : projets scolaires de VORONDREO, AGR scolaire de l'ANKILILIABO ou de SAKAVILANY et le centre des jeunes d'ANALAMISAMPY).

### **3.3 La structure organisationnelle de l' Association**

En ce qui concerne l'évaluation de la structure du programme d'Aide & Action à Madagascar Sud les évaluateurs ont relevé un certain nombre de dysfonctionnements :

- une structure lourde et mal articulée car 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.

- *Une prolifération de services avec beaucoup de responsables mais sans responsabilité réelle ni de coordination entre eux.*

#### **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).

#### *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.

#### **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.

#### *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.

#### *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.

#### *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 8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup>) 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.

#### *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.

#### **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.

#### *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 TANANA, 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.

#### **Les autres services placés sous l'autorité directe du R.P :**

##### *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.

### *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 ? ..

### *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.

### *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 Félana ; 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.

#### *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<sup>e</sup> 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).

### *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.

## **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 3è 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.

#### **IV - QUELQUES REFLEXIONS POUR FAIRE EVOLUER LES STRATEGIES ET LES STRUCTURES.**

Les différentes observations effectuées tant en ce qui concerne la philosophie de l'Association, que l'évaluation des activités du programme ou de sa structure organisationnelle ont amené les évaluateurs 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 du programme de Madagascar Sud. Pour y parvenir, un certain nombre de mesures paraissent souhaitables :

##### **Il faut faire évoluer la culture de l'Association et les stratégies de mise en œuvre notamment :**

- En réduisant sensiblement les coûts de construction scolaire
- En travaillant d'une manière plus efficace avec les communautés
- En envisageant des appuis peu coûteux pour les communautés
- En travaillant d'une manière plus efficace avec les écoles et l'administration scolaire
- En veillant à l'amélioration de la qualité pédagogique dans les écoles
- En évitant autant que possible les activités avec la communauté dont la relation avec l'école n'est pas suffisamment établie
- En inscrivant le travail avec les communautés dans la durée pour la résolution progressive de leurs problèmes
- En évitant les relations trop intégrées entre certains agents de l'Association les écoles et les communautés
- En étendant l'action de l'Association vers des nouvelles zones, tout en structurant les relations avec les écoles particulières.

##### **Il faut également faire évoluer la structure de l'Association notamment :**

- en allégeant et en restructurant l'organigramme
- en redéfinissant les fonctions
- en redéployant le personnel en surnombre et en écartant les moins performants des postes de responsabilité
- en assurant une meilleure cohésion dans un projet qui mobilise tout le personnel autour du Responsable de programme
- en veillant à une sélection plus rigoureuse et plus large lors des recrutements
- en renforçant l'équipe du RAF en matière de gestion du personnel
- en envisageant une formation dans les domaines où celle-ci présente des spécificités ou des insuffisances
- en adaptant l'évaluation du personnel aux nouveaux objectifs de l'Association

- en s'accordant un délai optimum pour la réalisation de ces mesures.

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 Madagascar 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 malgache 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 Madagascar Sud, elle s'avère lourde, mal articulée, avec un effectif parfois pléthorique 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 œuvre de nouvelles stratégies.

De même, il faudrait faire évoluer la structure de l'Association par des actions appropriées.

Quoi qu'il en soit les recommandations faites par les évaluateurs ne présentent pas toutes 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.