

Améliorer la gestion de l'enseignement primaire à Madagascar

Résultats d'une expérimentation randomisée



Améliorer la gestion de l'enseignement primaire à Madagascar

Résultats d'une expérimentation randomisée

Département pour le Développement
Humain de la Région Afrique



Copyright © 2010
Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433 (États-Unis d'Amérique)

Tous droits réservés
Edité aux États-Unis d'Amérique
Premier tirage: mai 2010



Fabriqué à partir de papier recyclé

1 2 3 4 13 12 11 10

Les documents de travail de la Banque mondiale sont publiés pour faire connaître les résultats des travaux de la Banque mondiale à la communauté de développement dans les meilleurs délais possibles. Ce document n'a donc pas été imprimé selon les méthodes employées pour les textes officiels. Certaines sources citées dans le texte peuvent être des documents officiels qui ne sont pas à la disposition du public.

Les constatations, interprétations et conclusions qu'on trouvera dans le présent rapport n'engagent que les auteurs et ne doivent être attribuées en aucune manière à la Banque mondiale, à ses institutions affiliées ou aux membres de son Conseil des administrateurs, ni aux pays qu'ils représentent.

La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données citées et décline toute responsabilité quant aux conséquences de leur utilisation. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes n'impliquent, de la part du Groupe de la Banque mondiale, aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement que le Groupe reconnaît ou accepte ces frontières.

Droits et autorisations

Le contenu de cette publication fait l'objet d'un copyright. La copie et/ou la transmission de passages ou de l'ensemble de la publication sans autorisation peut être une violation de la loi en vigueur. La Banque mondiale encourage la diffusion de ses travaux et accorde normalement cette autorisation sans tarder et, si la reproduction répond à des fins non commerciales, à titre gratuit.

L'autorisation de copier des passages à des fins d'enseignement doit être obtenue auprès de: Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 (États-Unis d'Amérique), Tel: 978-750-8400, Fax: 978-750-4470, www.copyright.com.

Pour toutes autres requêtes sur les droits et licences, y compris les droits subsidiaires, veuillez vous adresser au Bureau des Publications, Banque mondiale, 1818 H Street, N.W., Washington, DC 20433 (États-Unis d'Amérique). Fax: 202-522-2422, courriel: pubrights@worldbank.org.

ISBN: 978-0-8213-8385-8
eISBN: 978-0-8213-8391-9
ISSN: 1726-5878

DOI: 10.1596/978-0-8213-8385-8

Cover photo by Alain Itoniaina, Madagascar

La présente publication est repertoriée comme suit par la Bibliothèque du Congrès.

Table des matières

Avant-propos.....	vii
Remerciements	ix
Abréviations et acronymes.....	x
Résumé.....	xi
Chapitre 1 : Un aperçu du système malgache d’enseignement primaire	1
L’organisation du système et les réformes récentes.....	1
Les dépenses publiques d’enseignement primaire.....	2
La couverture du système	2
Un aperçu de l’offre de services éducatifs	6
Les acquis des élèves.....	8
Conclusion.....	9
Chapitre 2 : Les modes de gestion actuels du système	11
Les acteurs et leurs attributions	11
Le profil des acteurs et leurs conditions d’emploi.....	14
Les pratiques des personnels des écoles	19
Conclusion.....	23
Notes.....	25
Chapitre 3 : Les outils et les procédures AGEMAD	26
Aspects généraux.....	26
Les outils	27
Conclusion.....	30
Note	31
Chapitre 4 : Conception et mise en oeuvre de l’expérimentation.....	32
La définition des interventions.....	32
La conception de l’évaluation d’impact	34
La mise en oeuvre de l’expérimentation	36
Les dispositifs d’observation.....	48
Conclusion.....	52
Notes.....	53
Chapitre 5 : Les leçons de l’expérience	55

L'impact d'AGEMAD	55
Eléments pour une généralisation réussie	65
Conclusion.....	72
Notes.....	74
References.....	75
Annexes.....	77
ANNEXE A1 : Calendrier des tâches des acteurs et processus de suivi et de contrôle....	79
ANNEXE A2 : Tableau de bord de l'école	88
ANNEXE A3 : Tableau de bord de la ZAP.....	89
ANNEXE A4 : Tableau de bord de la CISCO.....	91
ANNEXE A5 : Agenda de la formation destinée aux équipes CISCO et aux Chefs ZAP - première année.....	93
ANNEXE A6 : Agenda de la formation destinée aux équipes CISCO et aux Chefs ZAP - seconde année.....	96
ANNEXE A7 : Agenda de la formation destinée aux enseignants et aux directeurs d'école - seconde année.....	98
ANNEXE A8 : Nombre d'outils imprimés par type d'acteurs	99
ANNEXE A9 : Agenda des réunions écoles	101
Première année	101
Deuxième année	101
ANNEXE A10 : Modalités de passation des tests de connaissances	102
Le pré-test	102
Le post-test	103
ANNEXE A11 : Taux d'exécution des tâches élémentaires par les personnels des écoles (%) ^a.....	104
Liste des tableaux	
Tableau 1.1 : Dépenses d'éducation primaire - Madagascar 2002-06	3
Tableau 1.2 : Nombre d'élèves inscrits dans l'enseignement primaire - Madagascar 1996-2006 (en milliers).....	3
Tableau 1.3 : Taux brut de scolarisation par province et par sexe - Madagascar 2005	4
Tableau 1.4 : Profils de scolarisation - Madagascar 2000 et 2005.....	5
Tableau 1.5 : Pourcentage de redoublants par niveau d'études et secteur d'enseignement - Madagascar 2005-06.....	5
Tableau 1.6 : Evolution de la structure d'offre - Madagascar 1997-2005	6
Tableau 1.7 : Ajustement de la relation entre le nombre d'enseignants et le nombre d'élèves - Madagascar 1997 et 2005 ^a	7
Tableau 1.8 : Scores moyens aux tests de fin d'année - Madagascar 2004-05 ^a	8

Tableau 1.9 : Scores moyens aux tests de fin d'année dans cinq pays d'Afrique ^a	8
Tableau 1.10 : Evolution du score moyen en fin de 2ème année - Madagascar 1997-98 et 2004-05 ^a	9
Tableau 2.1 : Structure administrative du système public d'enseignement primaire - Madagascar 2006-07.....	12
Tableau 2.2 : Profil des acteurs.....	15
Tableau 2.3 : Niveau de compétences des enseignants selon le statut ^a	17
Tableau 2.4 : Changement de statut d'emploi des enseignants ^a (%).....	17
Tableau 2.5 : Distribution des Chefs ZAP et des Chefs CISCO selon la dernière fonction occupée (%).....	18
Tableau 2.6 : Conditions de travail des Chefs ZAP.....	19
Tableau 2.7 : Modalité de contrôle des absences des enseignants par les directeurs.....	21
Tableau 2.8 : Modalités de contrôle des absences des élèves par les enseignants et les directeurs.....	22
Tableau 2.9 : Pratiques pédagogiques des enseignants et modalités de contrôle par les directeurs.....	23
Tableau 2.10 : Modalités d'évaluation et de suivi des résultats scolaires par les enseignants et les directeurs.....	24
Tableau 3.1 : Outils AGEMAD par acteur et domaine.....	28
Tableau 4.1 : Structure administrative comparée des 30 CISCO expérimentales ^a	36
Tableau 4.2 : Caractéristiques des écoles par groupe de traitement.....	38
Tableau 4.3 : Personnel externe impliqué dans la mise en œuvre de l'expérimentation.....	41
Tableau 4.4 : Tableaux de bord conçus dans le cadre de l'expérimentation ^a	42
Tableau 4.5 : Nombre d'outils et de guides imprimés par type d'acteurs.....	45
Tableau 4.6 : Participants aux formations CISCO et ZAP.....	46
Tableau 4.7 : Participants aux formations directeurs et enseignants - écoles AGEMAD ^a	47
Tableau 4.8 : Calendrier des réunions écoles.....	48
Tableau 4.9 : Déroulement des enquêtes de suivi.....	49
Tableau 5.1 : Effets des interventions sur le comportement des personnels des écoles (%).....	57
Tableau 5.2 : Effets des interventions sur les élèves (%).....	59
Tableau 5.3 : Disponibilité des outils AGEMAD ^a (%).....	61
Tableau 5.4 : Modalités d'exécution des tâches par les enseignants - écoles AGEMAD et écoles témoins ^a (%).....	63
Tableau 5.5 : Taux d'utilisation des outils AGEMAD par les enseignants et les directeurs - écoles AGEMAD ^a (%).....	66
Tableau 5.6 : Enseignants et directeurs ayant utilisé l'ensemble des outils AGEMAD - écoles AGEMAD ^a (%).....	67
Tableau 5.7 : Distribution des écoles selon le degré d'utilisation des outils AGEMAD par les enseignants et le directeur - écoles AGEMAD ^a (%).....	67
Tableau 5.8 : Taux d'utilisation des outils AGEMAD par les Chefs ZAP et les Chefs CISCO ^a (%).....	69
Tableau 5.9 : Utilisation des tableaux de bord AGEMAD par les Chefs ZAP et les Chefs CISCO ^a (%).....	70
Tableau 5.10 : Outils enseignants visés par le directeur - écoles AGEMAD ^a (%).....	71

Tableau 5.11 : Coût par enseignant des interventions ^a (en \$US).....	71
--	----

Liste des graphiques

Graphique 1.1 : Taux brut de scolarisation dans le primaire, Madagascar 1996-2006.....	4
Graphique 1.2 : Relation entre le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants, Madagascar 2005-2006	7
Graphique 4.1 : Distribution des ZAP et des écoles dans l'échantillon mère et dans l'échantillon de suivi selon les différents groupes de traitement	37
Graphique 4.2 : Description des interventions dans les différents groupes de traitement	39
Graphique 4.3a : Distribution des enquêtes écoles selon la date de réalisation – 1ère année.....	51
Graphique 4.3b : Distribution des enquêtes écoles selon la date de réalisation – 2ème année.....	51

Avant-propos

Madagascar est un des 20 pays d'Afrique subsaharienne à avoir bénéficié du Fonds Catalytique établi en 2005 par les bailleurs de fonds dans le cadre de la mise en œuvre accélérée du programme Education pour tous (Initiative Fast Track), dont le but est d'aider, dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement, les pays à faibles revenus à parvenir à la scolarisation primaire universelle et à améliorer la qualité des services éducatifs à ce niveau d'enseignement. A ce jour, Madagascar a reçu deux dons pour un montant global de 145,1 millions de dollars EU, soit environ 11% de l'aide totale consacrée à l'Afrique subsaharienne jusqu'au milieu de l'année 2009. Comme partout ailleurs, ces ressources financières doivent permettre au pays d'améliorer l'offre de ses services éducatifs, et doivent en particulier servir à construire de nouvelles écoles, à réhabiliter d'autres endommagées, à embaucher et former de nouveaux enseignants, et à doter les écoles de matériel pédagogique et de fournitures scolaires. Toutefois, comme beaucoup d'observateurs le font remarquer, ces apports de moyens supplémentaires ne peuvent à eux seuls produire tous les effets escomptés, en particulier dans le domaine de l'apprentissage des élèves. Pour cela, ces ressources additionnelles doivent être aussi bien gérées, de façon à s'assurer non seulement que les fonds parviennent effectivement aux écoles, mais aussi qu'ils sont utilisés de manière efficace à l'intérieur des écoles et des classes.

Le fait d'observer dans presque tous les systèmes éducatifs, y compris ceux d'Afrique subsaharienne, un lien très faible entre la quantité de ressources mises en œuvre et le niveau de performance des élèves illustre bien de la nécessité de porter une plus grande attention aux problèmes de gestion scolaire. Pour cette raison, la Banque Mondiale a mis en place en 2004 un programme régional sur l'Amélioration de la Gestion de l'Education dans les Pays Africains (AGEPA) qui a pour but de renforcer la capacité des pays dans le domaine de la gestion de l'éducation primaire¹. Madagascar est un des neuf pays d'Afrique subsaharienne à participer à cette initiative. Dans le cadre de ce programme, une équipe malgache, constituée d'une quinzaine de fonctionnaires et d'éducateurs du Ministère de l'Education Nationale, a mené une expérience pilote visant à améliorer la gestion du système d'enseignement primaire, et par là à accroître la qualité des services éducatifs à ce niveau. Comptant généraliser les interventions les plus prometteuses au travers de l'Initiative Fast Track, l'équipe nationale a pris le parti de définir et de mettre en œuvre une expérimentation randomisée à grande échelle lui permettant de tester de façon rigoureuse différentes modalités d'application de son plan d'actions. Les résultats qui sont restitués dans cette étude sont le fruit d'une étroite collaboration entre cette équipe nationale, et des membres de la Banque Mondiale, de l'Agence Française de Développement, de l'UNICEF, et d'universitaires spécialisés dans le domaine.

L'évaluation d'impact fournit des résultats tout à fait intéressants. Elle montre en particulier que des interventions directes auprès des directeurs et des enseignants, renforcées par des interventions destinées à aider les gestionnaires des différents échelons administratifs dans leurs actions, sont de nature à encourager les personnels des écoles à réaliser les tâches essentielles qu'ils ont normalement l'obligation d'accomplir (par exemple, le suivi des absences des élèves, la préparation des leçons, l'évaluation des progrès accomplis par les élèves, etc.). Ces changements de comportement ont en retour des effets bénéfiques sur la fréquentation scolaire des élèves, la fréquence des redoublements et dans une certaine mesure sur les acquis scolaires. A l'inverse, l'expérimentation montre clairement que des

interventions uniquement ciblées sur les gestionnaires du système d'enseignement sont tout à fait ineffectives.

Je voudrais tout particulièrement attirer l'attention sur les aspects de renforcement des capacités qui ont jalonné cette évaluation d'impact, lesquels sont le reflet de l'exercice d'une bonne pratique dans l'assistance internationale pour le développement de l'éducation. En effet, cette étude est le résultat d'un étroit travail d'équipe, et elle est le fruit d'une collaboration tout à fait exemplaire entre une équipe nationale et des partenaires extérieurs, et au sein de l'équipe malgache d'un partenariat privilégié entre des personnels du ministère central et des acteurs locaux. Sans la contribution de chacun, le transfert des expériences et du savoir faire de tous, il va sans dire qu'une expérimentation aussi complexe et étalée sur plusieurs années n'aurait pu être menée à bien. Par ailleurs, dans la mesure où cette évaluation d'impact s'insérait dans le plan de développement du secteur de l'éducation du pays, il incombait aussi à l'équipe de produire des résultats pertinents pour la définition de la politique éducative du système dans son ensemble. C'est pourquoi, dès sa définition, cette expérimentation a été considérée comme partie intégrante du travail des agents du ministère, et non pas comme une activité annexe et entreprise aux bénéfices d'intérêts extérieurs. Enfin, il convient de signaler que l'équipe malgache a joué un rôle de leader dans des aspects essentiels de l'évaluation d'impact. Tout d'abord, et tout naturellement, vu sa connaissance du fonctionnement des écoles, dans la définition des interventions qui devaient être évaluées, mais aussi dans la supervision des différentes phases de l'expérimentation et dans la collecte des données. Cette très forte implication de l'équipe malgache à tous les niveaux de l'évaluation d'impact explique assurément l'extraordinaire degré d'appropriation qui s'est manifesté au niveau national tout au long des deux années qu'a duré l'expérimentation.

J'espère vivement que les résultats de cette étude aideront les autorités malgaches dans leurs efforts incessants pour améliorer la gestion du système d'enseignement primaire, et qu'ils permettront aux ressources nationales et extérieures qui sont consacrées au secteur d'atteindre leur plein rendement. Même si le paysage politique du pays a évolué depuis la réalisation de cette expérimentation qui s'est achevée en 2007, les résultats qui s'en dégagent restent naturellement d'une ardente actualité, étant donné la nature des problèmes abordés. Parce qu'elle traite d'un sujet inédit, la publication de cette étude ne manquera pas de servir d'exemples et de références, et incitera sans doute d'autres pays à relever les défis que posent leur système d'enseignement en s'inspirant d'un travail aussi rigoureux et novateur.

Yaw Ansu
Directeur
Développement Humain
Région Afrique
Banque Mondiale

Note

¹ L'initiative a reçu l'appui financier des gouvernements français, irlandais et norvégien, ainsi que des partenaires contribuant au fonds «Education Program Development Fund » (EPDF).

Remerciements

Cette étude est le résultat d'une étroite collaboration entre la Banque Mondiale et le Gouvernement de Madagascar. Nous remercions tout particulièrement les Gouvernements Norvégien, Irlandais et Français, ainsi que les partenaires contribuant au fonds « Education Program Development Fund » (EPDF) pour l'appui financier qu'ils ont apporté à la Banque Mondiale dans la réalisation de ce travail

L'équipe du Ministère de l'Education Nationale (MEN) était coordonnée par Monsieur Paul Randrianirina, sous la supervision de Tahinaharinoro Razafindramary, Directrice Générale de l'Education Fondamentale et de l'Alphabétisation. Elle était composée de Paul Randrianirina, Jacqueline Ralisiarisoa, Hajavola Razafindralambo, Albert Rasoamanana, Arsène Ravelo, Dominique Fofa, Bruno Ranjatoarivony, Gérard Ranjato Ranarivelo, Charles Rakotomamonjy, Rolland Andriamasy, Rivo Rabetrano, Charles Ravelonalohotsy, Marie Monique Grenier, Joseph Rabemanantsoa et Pierre Rakotonirina.

L'équipe de la Coopération française/AFD était composée de Jean-Mathieu Laroche et Muriel Nicot-Guillourel.

L'équipe de la Banque Mondiale était coordonnée par Jee-Peng Tan, Conseillère en Education pour la Région Afrique, avec l'assistance de Cornelia Jesse, Chargée des Opérations. Le rapport a été élaboré et rédigé par Gérard Lassibille. L'évaluation d'impact a été conçue par Esther Duflo, en collaboration avec Jee-Peng Tan, Gérard Lassibille et l'équipe du MEN. Les travaux de terrain ont été assurés par Pierre Courralet, Erika Strand et Trang Nguyen. Olivier Andrianavalona, Hery Rakotondrazaka, Sylvain Rambeloson, Andry Ranarivelo, Herinjara Maria Ranohatra et Aimée Rasolofoniaina ont assuré le suivi administratif du projet.

Abréviations et acronymes

AFD	Agence Française de Développement
AGEMAD	Amélioration de la Gestion de l'Éducation à Madagascar
AGEPA	Amélioration de la Gestion de l'Éducation dans les Pays Africains
APC	Approche par les Compétences
BEPC	Brevet d'Études du Premier Cycle de l'Enseignement Secondaire
CE	Cours Élémentaire
CEPE	Certificat d'Études Primaires Élémentaires
CISCO	Circonscription Scolaire
CM	Cours Moyen
CNaPMaD	Centre National de Production de Matériels Didactiques
CONFEMEN	Conférence des ministres de l'éducation des pays ayant le français en partage
CP	Cours Préparatoire
CPRS	Contrat Programme pour la Réussite Scolaire
DGEFA	Direction Générale de l'Éducation Fondamentale et de l'Alphabétisation
DREN	Direction Régionale de l'Éducation Nationale
DSRP	Document de Stratégie de la Réduction de la Pauvreté
EPDF	Education Program Development Fund
EPT	Education Pour Tous
FAF	Farimbon'Antoka Fampanandroana ny sekoly (Partenariat pour le développement de l'école)
FER	Fiches d'Enquêtes Rapides
FFA	Fiches de Fin d'Année
FRAM	Fikambanan'ny Ray Amandrenin'ny Mpianatra (Association de Parents d'Elèves)
IPE	Institut International de Planification de l'Éducation
INFP	Institut National de Formation Pédagogique
INSTAT	Institut National de la Statistique
MAP	Madagascar Action Plan
MEN	Ministère de l'Éducation Nationale
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
PASEC	Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs
PIB	Produit Intérieur Brut
SACMEQ	Southern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality
ZAP	Zone Administrative et Pédagogique

Résumé

En dépit des efforts considérables qui ont été entrepris, les responsables du système malgache d'enseignement primaire sont confrontés à d'importants problèmes de gestion, qui compromettent fortement les chances de succès des réformes en cours et à venir. En plaçant les différents acteurs devant leurs responsabilités, en les accompagnant dans les tâches qu'elle juge essentielle du point de vue de l'amélioration des performances du secteur, mais en impliquant aussi les communautés dans la gestion de l'école, l'Initiative AGEMAD tente de répondre à ces problèmes. Avant de généraliser ce système de gestion à l'ensemble du secteur, le ministère de l'éducation a souhaité évaluer l'impact de différentes modalités d'application de l'Initiative AGEMAD sur les comportements des acteurs et sur les résultats des élèves. Pour cela une expérimentation de grande ampleur a été conçue et mise en place, et des dispositifs de suivi permettant d'apprécier les retombées de différents types d'interventions ont été élaborés. Les résultats montrent que c'est dans sa forme la plus intensive, c'est-à-dire par l'adoption de mesures directes auprès des écoles et des différents niveaux de la structure administrative que le programme a le plus de chances de succès. De telles interventions contribuent à améliorer de façon tout à fait significative la gestion du processus pédagogique, à réduire l'absentéisme des élèves et la fréquence des redoublements. La généralisation du programme sous cette forme serait donc justifiée. En effet si celle-ci reposait sur les seules initiatives des administrateurs du système elle serait, selon toute vraisemblance, vouée à l'échec. Pour avoir des chances de succès rapides, la généralisation des interventions auprès des différents acteurs devrait tirer parti des nombreux enseignements fournis par la mise en place et l'exécution de l'expérimentation. Elle devrait être aussi intégrée dans les activités des programmes existants afin d'en minimiser les coûts, et être accompagnée de mesures destinées à promouvoir et à soutenir des leaders qui, aux différents échelons de la hiérarchie administrative, seraient capables d'œuvrer et d'aider à l'amélioration, par tous, de la gestion du secteur d'enseignement primaire.

Un aperçu du système malgache d'enseignement primaire

Dans son document cadre sur le développement économique et social du pays, qui a été adopté en 2006, le gouvernement malgache a décidé de mettre l'éducation au centre des réformes visant à dynamiser l'économie et à lutter contre la pauvreté. Dans le cadre de la mise en œuvre de ces objectifs, le MEN s'est ainsi engagé dans des transformations profondes du secteur d'enseignement primaire. Ces réformes couvrent de nombreux aspects ; elles vont de la restructuration du cycle des études, à la rénovation pédagogique, en passant par la dotation de subventions aux écoles, la distribution de kits scolaires aux élèves, ou encore la constitution prochaine d'un Fonds Catalytique Local destiné à renforcer la performance du secteur. L'initiative AGEMAD s'inscrit dans le cadre de ces changements. Elle constitue l'expression même d'une volonté affirmée d'améliorer la gestion du secteur, et d'accompagner dans les meilleures conditions les réformes déjà à l'œuvre et celles à venir, pour en définitive mieux tirer parti des efforts entrepris.

En effet, les responsables du système d'enseignement primaire sont confrontés, depuis de nombreuses années, à d'importants problèmes d'organisation et de gestion (voir en particulier, World Bank, 2002). Malgré les investissements très importants qui ont été consentis, et qui ont permis de doubler en à peine 10 ans la capacité d'accueil du secteur,

tous les indicateurs s'accordent pour reconnaître que le degré d'efficacité du système est encore relativement faible. Plus d'un enfant sur deux qui entre à l'école ne parvient pas à la fin du cycle d'études primaires. En dépit des mesures adoptées, les redoublements sont encore trop fréquents, de l'ordre de 20% des effectifs scolarisés. Enfin, les niveaux d'apprentissage des élèves restent faibles, et se sont même légèrement dégradés au cours des années récentes. Les causes en sont naturellement variées. Certaines relèvent de facteurs externes et sur lesquels le secteur n'a bien sûr pas d'emprise. Mais beaucoup trouvent leur origine à l'intérieur du système, et tiennent notamment à une gestion pas toujours très cohérente du processus d'allocation des enseignants aux écoles, à une mauvaise gestion du temps d'études, ou encore à une gestion peu efficace du processus pédagogique dans les écoles et dans les classes.

Les modes de gestion actuels du système

De nombreux acteurs sont impliqués dans la gestion du système malgache d'enseignement primaire. Celui-ci est en effet constitué d'un grand nombre d'écoles publiques, près de 18.000, dans lesquelles travaillent, sous la responsabilité des directeurs d'établissement, environ 60.000 enseignants. Ces écoles sont sous le contrôle de quelques 1.600 Chefs ZAP qui sont chargés d'en assurer le suivi administratif et pédagogique. Ces derniers sont placés sous l'autorité de 111 Chefs CISCO, qui dépendent directement du ministère de l'éducation. A cela viennent s'ajouter 22 Directions de l'Education Nationale. La multiplicité des agents pourrait être un handicap pour AGEMAD. C'est en fait un atout, car si les points de contrôle des activités sont bien évidemment nombreux, à chaque niveau hiérarchique, un même agent a la responsabilité d'un faible nombre d'acteurs. Un directeur ne gère guère plus de 3 enseignants et 200 élèves en moyenne, et un Chef ZAP est responsable d'environ 10 écoles. Les attributions des Chefs CISCO sont naturellement plus étendues, mais elles restent de l'ordre du raisonnable.

Par contre, le profil et les conditions d'emploi des acteurs constituent de sérieuses contraintes pour AGEMAD, comme pour tout autre système de gestion. Une très grande partie des personnels des écoles a un niveau de qualification relativement faible ; leur degré d'insatisfaction au travail est elle-même élevée. Les enseignants FRAM, dont le nombre n'a cessé d'augmenter au cours de ces dernières années, perçoivent pour des charges identiques des rémunérations bien plus faibles que leurs homologues fonctionnaires, alors qu'ils sont souvent mieux formés qu'eux, voire même davantage que les directeurs et les Chefs ZAP qui sont chargés de les encadrer. De telles différences sont sans doute peu propices à des relations fluides entre les agents, et à l'acceptation par tous d'une autorité reconnue qui est essentielle à la bonne gestion du système. Par ailleurs, les directeurs touchent de faibles incitations financières ; pourtant on attend d'eux des tâches nombreuses et variées. Enfin les Chefs ZAP tiennent une place centrale dans le système. Mais trop cantonnés au rôle d'agents de liaison, sans compétences très affirmées et avec peu de moyens matériels ils manquent sans doute à ceux-ci les capacités nécessaires à la réalisation des tâches qui leur sont théoriquement assignées.

Dans ce contexte, beaucoup d'aspects du processus pédagogique sont mal gérés, et des activités essentielles à l'apprentissage des élèves sont mal exécutées. Certaines observations sont à cet égard éloquentes. Les absences des élèves sont loin d'être contrôlées régulièrement par les enseignants, le degré de laxisme des directeurs dans ce domaine est lui-même élevé, et par conséquent l'attention des parents est rarement attirée sur les problèmes d'absences à l'école de leurs enfants. Ces attitudes caractérisent bien la façon avec laquelle les agents réalisent les autres tâches qui leur incombent. Dans le domaine de la pédagogie, les contrôles et les suivis de la part des chefs d'établissements sont souvent inexistantes ; or peu d'enseignants préparent consciencieusement leurs leçons, en suivant des programmations bien établies et en utilisant un cahier journal qui pourraient

l'un et l'autre leur éviter de fâcheuses improvisations lors des leçons. Les progrès des élèves sont mal répertoriés et, dans ces conditions, probablement mal appréciés par les enseignants et les directeurs ; ils font l'objet de peu de discussion à l'intérieur des établissements. Les notifications aux parents sont succinctes et les messages qui leur sont envoyés sont vagues. Et il en est de même des absences des enseignants. Loin d'être négligeables, même si on ne peut pas en donner l'ampleur exacte, elles font rarement l'objet d'un contrôle strict et de récapitulatifs réguliers. Elles donnent lieu à peu de débat au sein de l'école, sans doute parce qu'elles sont précisément trop généralisées parmi les personnels. L'impression générale qui ressort de ces observations est celle d'un manque évident d'organisation, de contrôles et de responsabilités qui compromet sans doute fortement les performances du système, et les chances de réussite de beaucoup de réformes en cours.

Les outils et les procédures AGEMAD

L'initiative AGEMAD vise à améliorer ces aspects de la gestion du secteur d'enseignement primaire, en modifiant le comportement des agents et en resserrant les contrôles et les suivis aux différents échelons de la hiérarchie administrative. Conçu comme un système simple et performant, qui place tous les acteurs du système devant les responsabilités quotidiennes qui leur incombent, il veut accompagner ces acteurs dans leurs tâches, les guider dans les procédures qu'ils doivent mettre en œuvre, et favoriser à chaque niveau les contrôles hiérarchiques qui sont indispensables à la bonne marche du système. En restituant également des informations très précises sur certains aspects du système, et notamment sur ses résultats, il veut amener chaque acteur à prendre des décisions raisonnées, à la lumière d'indicateurs objectifs, et à cibler ses efforts sur des éléments ou des aspects qui nécessitent le plus d'attention.

Dans sa version finale, qui est le fruit d'un long travail auquel ont été associés pendant plus d'un an de nombreux partenaires, AGEMAD inclut plus de 30 outils de procédure, destinés à l'exécution et au suivi des tâches essentielles que les acteurs, de la CISCO à l'école, doivent accomplir. Parmi ceux-ci, 7 sont à l'usage de l'enseignant, 8 sont destinés au directeur, 8 au Chef ZAP et 9 au Chef CISCO. La plupart de ces outils, notamment ceux des enseignants et des directeurs, ne sont pas nouveaux, et c'est bien là un gage d'acceptation du système de gestion. Beaucoup d'entre eux sont extraits des manuels de procédure existants, ou ont été adaptés pour les besoins du système. Parmi les nombreuses tâches que doivent réaliser les acteurs, AGEMAD privilégie celles qui sont les plus significatives du point de vue des résultats attendus du système éducatif. Les outils conçus par AGEMAD touchent ainsi six grands domaines : pédagogie, apprentissage et suivi des élèves, gestion des temps d'apprentissage, administration, statistiques scolaires et partenariat avec les communautés. En fonction de ces tâches et selon les acteurs, les outils et les procédures de suivi et de contrôle qui les accompagnent doivent être mis en œuvre chaque jour, chaque semaine, chaque mois, ou à un moment bien précis de l'année. En complément de cela, AGEMAD a élaboré à l'intention de l'école, du Chef ZAP et de la CISCO, des tableaux de bord dont la lecture est adaptée aux caractéristiques du public auquel ils s'adressent. Conçus comme de véritables outils de pilotage, ces tableaux de bord mettent à la disposition des acteurs des informations à partir desquelles le dialogue entre les différents niveaux hiérarchiques (directeur/communautés ; directeur/Chef ZAP ; Chef ZAP/Chef CISCO) doit s'instaurer. A titre d'illustration, celui de l'école inclut des indicateurs de performance (taux d'abandon, taux de redoublement, taux de réussite au Certificat d'Etudes Primaires Élémentaires), et des informations sur le nombre d'élèves, le nombre d'enseignants par catégorie, ou encore le nombre d'élèves par maître. Il permet de situer l'école par rapport à l'ensemble de la CISCO, en comparant sous une forme imagée les performances et les moyens dont elle dispose.

La conception et la mise en œuvre de l'expérimentation

Avant de procéder à la mise en œuvre du système sur l'ensemble du secteur d'enseignement primaire, le MEN a souhaité l'expérimenter et évaluer son impact sur un échantillon de CISCO. Plusieurs modalités d'application du système, correspondant chacune à des intensités différentes de diffusion du programme, et donc de coût, ont alors été envisagées.

L'expérimentation a ainsi été conçue pour répondre à trois questions principales. Le système AGEMAD permet-il de modifier de manière perceptible le fonctionnement et les performances des écoles ? Des interventions au niveau des CISCO et Chefs ZAP sont-elles suffisantes pour produire des effets positifs sur le comportement des acteurs et les performances du système, ou au contraire est-il nécessaire de renforcer ces interventions par un processus de formation ou de suivi direct au niveau des écoles ? Faut-il dispenser ces formations et ces suivis à toutes les écoles d'une même ZAP pour obtenir les effets escomptés, ou peut-on compter sur des effets de diffusion du programme à l'intérieur de celle-ci ?

Afin d'identifier ces effets, les interventions ont été mises en place dans un certain nombre de CISCO (dites CISCO-AGEMAD), avec pour objectif de comparer les attitudes des acteurs et les résultats des élèves, avec ce que l'on peut observer dans d'autres circonscriptions scolaires de caractéristiques identiques, mais dans lesquelles il n'y a pas eu d'interventions (ou CISCO témoins). Dans le groupe de traitement, les équipes CISCO devaient être formées au système AGEMAD ; elles devaient recevoir une copie des outils et des tableaux de bord, ainsi que des guides d'accompagnement. Parmi ces CISCO, des ZAP (dites ZAP-AGEMAD), et à l'intérieur de celles-ci, des écoles (ou écoles AGEMAD) ont été sélectionnées au hasard pour recevoir des outils, des guides, et des tableaux de bord. Par ailleurs dans les écoles AGEMAD, des réunions avec les communautés devaient être organisées à plusieurs reprises au cours de l'expérimentation, dans le but de définir, à l'appui des tableaux de bord, des plans d'actions destinés à améliorer le fonctionnement et les résultats de l'école. Dans les autres ZAP (dites ZAP-Non AGEMAD), les Chefs ZAP ne recevaient qu'une formation et des tableaux de bord ; les enseignants et les directeurs des écoles de ces ZAP (dites écoles CISCO-AGEMAD) n'étaient dotés que de tableaux de bord, à l'instar des autres écoles des ZAP-AGEMAD (dites écoles ZAP-AGEMAD). Comme on le voit, alors que les écoles AGEMAD étaient soumises à tous les niveaux à des interventions directes et intensives, par contre l'implantation du programme dans les écoles CISCO-AGEMAD et dans les écoles ZAP-AGEMAD était laissée à l'initiative des gestionnaires du système, selon un mode de diffusion en cascade courant à Madagascar. Enfin dans les écoles témoins aucune intervention n'était mise en place.

La comparaison des quatre groupes d'écoles ainsi définis permet de déterminer l'impact de différentes modalités d'application du programme AGEMAD, et d'avancer dans l'intelligence de la généralisation du système. Afin d'identifier des différences entre chaque groupe, les interventions ont été mises en place dans 15 CISCO, et un groupe de 15 CISCO témoins a été constitué ; les unes et les autres circonscriptions ont été choisies de façon aléatoire parmi un ensemble de 30 CISCO, qui ont entre autres comme caractéristiques d'inclure des zones urbaines et rurales facilement accessibles. Pour des raisons pratiques, les ZAP et les écoles les plus enclavées de ces circonscriptions scolaires ont été écartées de l'expérimentation ; néanmoins, plus de 50% des écoles participant au projet étaient localisées dans des zones reculées. Les ZAP et les écoles des CISCO traitées ont été assignées à l'un ou l'autre groupe de traitement de façon aléatoire ; selon la taille de la CISCO, 40 ou 13 écoles par ZAP ont été sélectionnées au hasard dans environ 10 ZAP. Après ces opérations de randomisation, l'échantillon mère se trouve ainsi constitué de 303 écoles AGEMAD, 436 écoles ZAP-AGEMAD, 1.314 écoles CISCO-AGEMAD et 1.721 écoles témoins. Afin d'évaluer les impacts des différentes interventions, un échantillon de suivi a été constitué ; pour cela, 303 écoles prises au hasard dans chaque groupe d'intervention ont été sélectionnées.

Parce que le processus de production est particulièrement intensif en temps, et que ses réactions aux changements sont nécessairement lentes, il a été décidé de poursuivre l'expérimentation pendant deux années scolaires complètes. Celle-ci a débuté en septembre 2005, pour s'achever en juin 2007.

Pour les besoins de la mise en œuvre de l'expérimentation, le MEN a constitué une équipe technique nationale chargée d'assurer la coordination des travaux ; elle était appuyée par des collaborateurs techniques de l'Agence Française de Développement, et par une équipe de la Banque Mondiale. Le MEN a opté pour l'externalisation partielle de la mise en œuvre de l'expérimentation. Pour cela il a fait appel à une ONG (Aide et Action) qui était chargée de recruter, de coordonner et de gérer des facilitateurs rémunérés par le programme. Ceux-ci avaient notamment pour tâches d'assister les Chefs ZAP dans l'organisation des formations dispensées aux personnels des écoles AGEMAD, d'assurer le bon déroulement des réunions écoles, et d'animer l'élaboration de contrats programmes. Au total, le projet a mobilisé 55 personnes, non compris les consultants et les collaborateurs techniques.

Des modules de formation destinés à chaque type d'acteur ont été conçus, et des guides d'utilisation ont été spécialement rédigés à leur intention. Sur les deux ans, environ 200.000 outils et 11.000 guides d'utilisation ont été produits et acheminés, près de 7.000 tableaux de bord ont été confectionnés; des formations ont été dispensées à près de 4.000 participants et près de 1.500 réunions écoles ont été organisées.

Afin d'apprécier l'impact des différentes modalités d'application du programme, un vaste dispositif d'observation a été mis en place en début et en fin de programme. Des enquêtes auprès des écoles ont été réalisées à l'occasion de visites impromptues. Elles donnent des informations sur la présence des enseignants et des élèves, l'organisation de l'école, ses modes de gestion, les caractéristiques et les pratiques pédagogiques des personnels ; elles détaillent aussi l'usage qui a été réservé aux outils AGEMAD. A l'issue de chaque réunion école qui s'est tenue dans les écoles AGEMAD, des bilans assez complets et exploitables ont été établis. En fin de projet, les outils qu'ont pu remplir les enseignants d'un échantillon d'écoles AGEMAD et d'écoles témoins ont été collectés, afin d'apprécier de façon complémentaire les tâches réalisées par les acteurs. Enfin, des informations de nature identique aux enquêtes écoles, mais adaptées à chaque cas, ont été collectées auprès des Chefs ZAP et des équipes CISCO.

Les performances des élèves ont été évaluées en début et en fin de programme, à partir des recensements scolaires effectués périodiquement par le MEN. Ceux-ci restituent pour chaque école, les flux d'élèves (taux de redoublement, taux de sortie) et le taux de réussite au Certificat d'Etudes Primaires Élémentaires. Mais parce que de nombreuses écoles n'offrent pas le cycle complet d'études, et que leurs performances ne peuvent donc pas être évaluées à partir des données du ministère, des tests de connaissances ont été administrés en début et en fin de projet à un échantillon d'élèves de chaque école. Pour des raisons d'ordre pratique, le choix a été fait de tester les acquis au début du Cours Élémentaire, la première année, puis en fin de Cours Moyen de première année, la seconde année¹.

Les leçons de l'expérience

Les effets attendus du programme peuvent être classés en deux grandes catégories. La première regroupe des effets sur le comportement des acteurs (enseignants, directeurs, Chefs ZAP, équipes CISCO). Ces impacts sont qualifiés de directs car ce sont les conséquences les plus visibles et les plus immédiates des interventions qui ont été mises en œuvre. Mais en agissant sur les comportements, le but ultime d'AGEMAD est d'améliorer la fréquentation scolaire et les performances des élèves. Ces effets que nous qualifions d'indirects sont l'expression même des changements de comportement induits par AGEMAD.

Il existe de nombreuses façons de tester les effets directs du programme. La plus simple, voire la plus simpliste, consiste à observer une par une les tâches qui sont effectuées par

les différents acteurs. Celles-ci sont naturellement nombreuses, à l'instar des acteurs et des points d'interaction qui existent entre eux. Pour cette raison, nous avons pris le parti de tester l'impact du projet sur le comportement des personnels des écoles. Ceci ne constitue bien évidemment pas une limite, car les retombées du programme sur les pratiques des Chefs ZAP et des Chefs CISCO trouvent naturellement leur expression dans la façon dont les processus pédagogiques sont gérés au sein des écoles.

Les tâches qui incombent aux enseignants, et plus encore aux directeurs, sont variées. Parmi celles-ci, nous retenons celles qui sont importantes aux yeux d'AGEMAD, et à l'intérieur de ces dernières nous retenons celles qui sont les plus élémentaires. Là encore, ce choix n'est pas contraignant. Un enseignant qui contrôle bien les absences de ses élèves et prépare consciencieusement ses leçons a plus de chances qu'un autre de suivre de près les résultats scolaires de ses élèves, ou d'avertir les parents des difficultés de leur enfant. Cet enseignant a peu à attendre d'AGEMAD et AGEMAD n'est même pas fait pour lui. En réalité le système est là pour aider les autres, ceux qui ne se sont pas à même d'effectuer d'eux-mêmes les tâches les plus élémentaires que leur fonction exige.

AGEMAD est un système, donc un tout, et pour lui une bonne gestion est indissociable de la réalisation de l'ensemble des tâches qu'il considère comme importantes. Autrement dit, pour AGEMAD un bon enseignant est un enseignant qui réalise toutes les tâches jugées indispensables par le système, et une école bien administrée est une école dans laquelle tous les personnels réalisent, selon un calendrier précis, toutes les tâches qui leur incombent, et qui mettent en œuvre ensemble les procédures indispensables au contrôle et au suivi de celles-ci. C'est cette approche que nous suivons, mais en ne considérant que les tâches les plus élémentaires que chaque acteur doit normalement accomplir.

D'après nos résultats, AGEMAD ne s'est pas traduit par une diminution significative du taux d'absence des enseignants. La raison en est simple. Une grande partie des absences est incompressible, car liée aux modes de perception des salaires par les enseignants. Quelles que soient les mesures de gestion qui seront prises à l'intérieur du secteur, celles-ci parviendront difficilement à réduire les absences pour ce motif là. Ce sont en fait les modalités de paiement des personnels qu'il faudrait revoir si l'on veut véritablement augmenter la présence des enseignants à l'école, et donc le temps d'études.

Les impacts sur les pratiques pédagogiques des personnels de l'école peuvent être résumés de la façon suivante. Une généralisation du programme qui serait laissée à l'initiative des Chefs ZAP et des Chefs CISCO serait vouée à l'échec. En effet dans les écoles ZAP-AGEMAD et dans les écoles CISCO-AGEMAD, la proportion d'enseignants qui exécutent l'ensemble des tâches essentielles à la bonne gestion du processus pédagogique n'est pas significativement différente de celle que l'on observe dans le groupe témoin (54% environ dans chaque groupe de traitement, contre 42% dans le groupe de contrôle); le pourcentage d'écoles que l'on peut considérer comme bien gérées, au sens que nous donnons à cette expression, n'est pas statistiquement différent de celui que l'on constate dans le groupe des écoles témoins (24 et 22% respectivement dans les écoles ZAP-AGEMAD et CISCO-AGEMAD, contre 15% dans le groupe de contrôle). Les raisons en sont assez évidentes. Dans ces deux groupes d'écoles les outils AGEMAD, sous forme de copies, ne sont pratiquement jamais parvenus aux établissements; dans les trois-quarts d'entre eux, les tableaux de bord écoles n'ont jamais été discutés avec les communautés.

En fait, c'est dans sa modalité d'application la plus intensive, c'est-à-dire au travers d'interventions directes auprès des écoles, elles-mêmes accompagnées d'interventions à tous les échelons de la hiérarchie administrative, qu'une généralisation du programme a le plus de chances de réussir. En effet, on estime que 63% des enseignants des écoles AGEMAD ont exécuté l'ensemble des tâches que nous avons défini comme élémentaires, alors qu'ils ne sont que 42% à en avoir fait autant dans le groupe témoin. Dans 43% des écoles AGEMAD, tous les enseignants ont réalisé cet ensemble de tâches, quand cette proportion est de l'ordre de 24% dans les écoles témoins. Si l'on considère conjointement les

pratiques des enseignants et du directeur de l'école, on estime qu'un peu plus du tiers des écoles AGEMAD sont bien administrées ; ce pourcentage ne dépasse pas les 15% dans le groupe des écoles témoins. A chaque fois, les écarts enregistrés entre l'un et l'autre groupe d'écoles sont statistiquement significatifs à un seuil de confiance élevé, entre 1 et 5%.

Ces conclusions sont bien confirmées par des analyses plus qualitatives des pratiques des personnels. En effet, lorsque l'on évalue de façon plus détaillée les tâches que les enseignants des écoles AGEMAD et des écoles témoins ont effectuées au cours de l'année, au travers des outils qu'ils ont pu utiliser, on observe bien que ces tâches ont été mieux réalisées dans les écoles AGEMAD. A titre d'illustration, les absences des élèves y sont contrôlées en moyenne près de 20 jours de plus dans l'année. Les leçons sont planifiées sur une plus longue durée ; en moyenne 4 bimestres sur 5, contre seulement 3 dans les écoles témoins. Les enseignants des écoles AGEMAD utilisent bien plus volontiers que les autres le cahier journal (79% contre 48%), et le tiennent sur une période de l'année en moyenne deux fois plus longue que leurs homologues. Les enseignants des écoles AGEMAD semblent mieux apprécier les résultats de leur classe et les difficultés des élèves. Des informations importantes, comme le report du nombre d'élèves absents au cours des évaluations ou la moyenne générale de la classe, figurent rarement dans les cahiers de notes des écoles témoins ; ils sont par contre plus souvent mentionnés dans ceux des écoles AGEMAD. Les informations qui sont restituées aux parents dans les bulletins de notes apparaissent plus exhaustives dans les écoles AGEMAD ; on constate en effet que dans celles-ci un plus grand nombre de relevés portent notamment la moyenne de la classe ou le rang de l'élève

L'impact des différentes modalités d'application du programme sur certains aspects de la scolarité des élèves va naturellement dans le sens des effets qui viennent d'être décrits. Ainsi, les interventions aux niveaux des ZAP et des CISCO ne sont pas traduites par une augmentation significative de la fréquentation scolaire ; elles n'ont pas eu non plus d'influence perceptible sur la fréquence des redoublements. Par contre, l'ensemble des mesures dont ont bénéficié les écoles AGEMAD a permis de réduire de façon significative l'absentéisme des élèves et les redoublements ; on estime que ces effets sont de l'ordre de 5 points par rapport au groupe témoin. Mais les analyses n'ont pas révélé d'impact significatif sur les abandons, le taux de réussite à l'examen de fin d'études primaires et sur les niveaux d'apprentissage. Dans les deux premiers cas nos évaluations sont partielles, puisque les impacts n'ont pu être estimés qu'à l'issue de la première année d'expérimentation seulement. Toutefois, même s'il n'en avait pas été ainsi, les analyses n'auraient probablement pas montré d'impacts significatifs sur la réussite à l'examen de fin d'études, car les deux ans d'expérimentation sont bien trop courts comparés au parcours de cinq ans que doivent effectuer les élèves avant de se présenter à l'examen. Pour cette raison, mais aussi parce que toutes les écoles n'offrent pas le cycle complet d'études primaires, l'évaluation du programme au travers des tests de connaissances est naturellement plus appropriée. Or nos analyses montrent que les effets positifs d'AGEMAD sur les pratiques des personnels ne se sont pas répercutés de façon significative sur les apprentissages, même si l'on observe que les résultats des élèves ont déjà tendance à être meilleurs dans les écoles AGEMAD que dans les autres. Il semblerait donc que les effets du programme sur les comportements des enseignants et des directeurs aient été insuffisants. Mais là encore, il faut bien voir qu'une période de deux ans est trop courte pour modifier en profondeur les comportements et pour que les changements soient perceptibles en termes de performance des élèves.

Si en dehors de toute considération financière, la généralisation des interventions dont ont bénéficié les écoles AGEMAD serait bien justifiée, celle-ci devrait tirer profit des enseignements que la mise en œuvre du projet a révélé afin d'exploiter au mieux la capacité du système de gestion.

L'expérience a montré que beaucoup d'acteurs ne percevaient pas encore très bien l'intérêt d'AGEMAD, qu'ils ne parvenaient pas toujours à utiliser les outils et les procédures de façon satisfaisante, et que certains avaient du mal à assimiler des concepts de base.

La généralisation devrait prendre en compte ces observations. Pour cela, des efforts tout particuliers devraient être entrepris dans le domaine de la formation des acteurs, mais aussi des formateurs. Le contenu des guides d'utilisation et la présentation de certains instruments devraient être améliorés afin de les rendre plus accessibles encore. Les outils qui ont été conçus à l'intention des Chefs ZAP et des équipes CISCO devraient être révisés, afin de mieux les harmoniser avec ceux qui sont déjà à la disposition de ces agents.

Des dispositions devraient être prises pour motiver davantage les directeurs d'établissements. Leur attitude envers AGEMAD est en effet décisive. Nos analyses ont montré que lorsque ceux-ci appliquent « consciencieusement » le système, les enseignants ont d'autant plus de chances de le faire aussi. Des mesures devraient également être prises pour mieux impliquer les Chefs ZAP à la gestion du secteur. Immergés dans des tâches nombreuses et disposant de peu de moyens, AGEMAD semble encore trop loin de leurs préoccupations. Placer ces agents devant d'autres responsabilités, davantage tournées vers l'évaluation et le pilotage du système, et les faire sortir du rôle d'agent de liaison dans lequel ils sont confinés depuis longtemps, donnerait à AGEMAD une impulsion décisive. Car au rythme et aux conditions actuelles, un long chemin reste encore à parcourir avant de parvenir à un niveau de gestion acceptable. On estime qu'il faudrait au moins quatre ans pour que les personnels des écoles parviennent à utiliser l'intégralité du système AGEMAD. Mais l'expérience a montré qu'il en faudrait sans doute beaucoup plus pour qu'ils arrivent à maîtriser réellement le système, c'est-à-dire à utiliser à leur pleine capacité les outils et les procédures qui sont indispensables à la bonne gestion du secteur d'enseignement primaire.

Les résultats de l'expérience ont clairement montré que la généralisation du programme à l'ensemble du système d'enseignement primaire passe par des interventions directes auprès des différents acteurs, et que cette modalité d'application du programme est donc la seule à être coût-efficace.

Les effets positifs des interventions qui ont été mises en place dans les écoles AGEMAD sont la résultante de l'ensemble des mesures auxquelles ces écoles ont été soumises. Ils sont ainsi attribuables à la fourniture d'outils et de guides à tous les acteurs du système, à la formation de chacun d'eux, aux appuis qu'ont pu apporter les facilitateurs, aux réunions écoles qui ont été organisées à plusieurs reprises dans celles-ci, aux contrats programmes qui ont été élaborés, et à la fourniture de tableaux de bord aux différents niveaux de la hiérarchie. En l'absence de structures pouvant prendre en charge leur mise en œuvre, le coût unitaire de telles interventions s'est avéré élevé lors de l'expérimentation. En effet, d'après les estimations les plus favorables, les interventions dans les écoles AGEMAD sont revenues à 30 \$US par enseignant, contre environ 1 \$US par enseignant dans les écoles ZAP-AGEMAD, voire un peu moins dans les écoles CISCO-AGEMAD.

Le coût des interventions dont ont bénéficié les écoles AGEMAD au cours de l'expérimentation appelle plusieurs commentaires qu'il importe d'avoir à l'esprit au moment de la généralisation. Tout d'abord, si ce coût unitaire est élevé en valeur absolue, il ne représente guère plus de 3% du salaire annuel moyen d'un enseignant fonctionnaire. Par ailleurs, il faut bien voir qu'une partie non négligeable de ce coût est constitué de dépenses d'investissement, et notamment de dépenses de formation des personnels, qui ne devraient pas être renouvelées annuellement dans leur totalité si le système devait être généralisé. Enfin, le coût des interventions qui a été supporté lors de l'expérimentation a été nécessairement conditionné par l'absence de structures existantes qui, au moment de celle-ci, auraient pu prendre en charge les différentes composantes des interventions. Il l'a été aussi par la nouveauté du projet, et dans ce domaine l'expérience a montré que des marges de manœuvre importantes, mais insoupçonnées en début de programme, existaient. A cet égard, il est notoire de constater que le coût unitaire des interventions dans les écoles AGEMAD a été réduit d'environ 40% au cours de l'expérimentation, et ceci grâce à une meilleure maîtrise du coût unitaire d'impression des outils qui a été diminué de plus de la

moitié au cours de la deuxième année, sans que cela n'altère, bien au contraire, la qualité de présentation des outils.

Si la généralisation du système était ancrée dans les structures existantes, et si ces dernières se donnaient les moyens d'intégrer les résultats de l'évaluation d'impact dans leurs programmes d'activités, le coût d'implantation et de fonctionnement d'AGEMAD serait considérablement réduit. Ce serait aussi l'occasion unique de fonder AGEMAD dans les activités normales des agents du secteur, et donc de pérenniser le système. A titre d'illustration, les formations des acteurs aux principes d'AGEMAD pourraient être facilement intégrées dans les actions de formation qui sont régulièrement menées auprès des enseignants et des directeurs d'établissement, et des modules de formation à la gestion qui seraient empruntés à AGEMAD pourraient y être dispensés. Des initiatives entreprises dans le cadre de l'EPT, comme le Fonds Catalytique Local, qui prévoit l'élaboration à chaque niveau (DREN, CISCO, ZAP, écoles) de plans de performance basés eux aussi sur des bilans chiffrés, pourraient reprendre à leur compte d'autres interventions AGEMAD, notamment la tenue des réunions écoles et l'élaboration des contrats programmes, centrées l'une et l'autre autour de la discussion des tableaux de bord AGEMAD. Des mesures destinées à remplacer les facilitateurs, auxquels l'expérimentation a dû faire appel faute d'alternatives, devraient être envisagées. Ainsi, le ministère pourrait promouvoir la création d'un modèle de leadership stratégique fondé sur des ressources humaines de haute qualité qui seraient chargées d'amener chaque acteur à des niveaux de professionnalisme compatibles avec ce qu'une bonne gestion exige. Comme l'expérimentation l'a montré, ces différentes interventions devraient être accompagnées par la dotation d'outils et de guides à tous les acteurs. Parce que ces instruments contribuent à améliorer de manière tout à fait significative la gestion des processus pédagogiques, le ministère devrait en assurer le financement, et envisager des modalités de production et de diffusion de ceux-ci qui seraient compatibles avec une généralisation à grande échelle du système. Pour cela, il pourrait confier la production de ces instruments à des éditeurs, à l'instar de ce qui se fait pour les manuels scolaires, et accroître la contribution financière qu'il accorde aux conseils d'établissement qui se chargeraient alors de l'achat et de la distribution des outils et des guides dans chaque école. Mais il pourrait naturellement envisager tout autre moyen qui garantirait dans des conditions similaires à celles dans lesquelles l'expérimentation s'est déroulée que chaque acteur dispose, à un prix modique, des outils de gestion qui ont été conçus aux fins du système de gestion. En agissant ainsi le ministère serait en mesure de généraliser le système de gestion à moindre coût, et pourrait espérer améliorer de façon significative la gestion du secteur.

Note

¹ L'enseignement primaire a une durée de 5 ans ; le Cours élémentaire et le Cours Moyen de première année sont respectivement la 3^{ème} et la 4^{ème} année du cycle d'études primaires.

Un aperçu du système malgache d'enseignement primaire

1.1. A l'instar des autres pays membres des Nations Unies, Madagascar a souscrit à la Déclaration du Millénaire adoptée en 2000 par les Chefs d'Etat et de Gouvernement lors du Sommet du Millénaire de New York. De cette Déclaration sont issus les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) qui visent, entre autres, à réduire la pauvreté, promouvoir l'égalité des sexes, et assurer l'éducation primaire pour tous, d'ici 2015. Dans le cadre du Document de Stratégie de la Réduction de la Pauvreté (DSRP), le gouvernement malgache s'est ainsi engagé à assurer une éducation fondamentale à tous (Education Pour Tous ou EPT), à valoriser les ressources humaines du pays, et à améliorer la qualité de l'enseignement à tous les niveaux (voir Gouvernement de Madagascar, 2004). Ces objectifs, dont la mise en œuvre a commencé en 2004, sont clairement réaffirmés dans le Madagascar Action Plan (MAP), document cadre sur le développement économique et social du pays, adopté par le gouvernement en 2006 et qui place l'éducation au centre des réformes visant à dynamiser l'économie et à transformer le marché du travail. Dans ces perspectives, de nombreuses réformes ont été mises en place. Pourtant, celles-ci ne doivent pas faire perdre de vue le chemin qu'il reste à parcourir pour atteindre l'objectif d'une éducation pour tous qui allie la qualité à l'efficacité des services éducatifs.

1.2. Sans entrer dans le détail d'une analyse du secteur qui dépasserait le cadre de ce rapport, ce chapitre présente brièvement les grands traits du système malgache d'enseignement primaire, et restitue le contexte général dans lequel se situe l'initiative AGEMAD, sans toutefois aborder les problèmes de gestion qui, eux, sont au cœur des chapitres suivants. Il décrit la structure du système et présente les réformes entreprises, ou en en cours dans ce domaine. A la suite de cela, il dresse un bilan stylisé de l'évolution du secteur, centré sur les dépenses d'éducation, la couverture du système, l'offre de services éducatifs et les acquis des élèves.

L'organisation du système et les réformes récentes

1.3. Le système éducatif malgache a une structure du type 5-4-3. L'enseignement primaire, ou encore l'éducation fondamentale de 1^{er} niveau, dure 5 ans¹ ; les élèves y entrent théoriquement à l'âge de 6 ans, la dernière année du primaire est sanctionnée par le Certificat d'Etudes Primaires Élémentaires (CEPE). Le secondaire de 1^{er} cycle, ou l'enseignement fondamental de 2^{ème} niveau, offert dans les collèges, a une durée de 4 ans ; à l'issue de celui-ci, les élèves obtiennent le Brevet d'Etudes du Premier Cycle de l'enseignement secondaire (BEPC). Enfin l'enseignement secondaire de 2^{ème} cycle, dispensé dans les lycées, dure trois ans à la fin desquels les élèves obtiennent le Baccalauréat.

1.4. Admise comme une des priorités du plan Education pour Tous (voir, Repoblikan'i Madagasikara, 2005), l'objectif de réduction du taux de redoublement a conduit le gouvernement à restructurer l'enseignement fondamental de 1^{er} niveau en 3 cours d'apprentissage (CP1 et CP2 ; CE ; CM1 et CM2)². Depuis 2003, les promotions à

l'intérieur d'un même cours sont théoriquement automatiques et les redoublements ne sont possibles qu'en fin de cours. Dans le but d'accroître l'efficacité interne du système et de résoudre les problèmes d'analphabétisme fonctionnel qui frappent les enfants qui ont été scolarisés plusieurs années, la restructuration en sous-cycles de l'enseignement primaire s'est par ailleurs accompagnée d'un renouveau de la pédagogie. Ainsi, après de premières expérimentations en 2003-2004, l'innovation pédagogique dite APC (Approche par les Compétences) a été progressivement mise en place, et les curricula ont été révisés³.

1.5. Diverses mesures incitatives ont par ailleurs été adoptées, afin de faire face à la détérioration de la situation économique qui est survenue à la suite des événements politiques du premier semestre 2002. C'est ainsi que les élèves du primaire ont été exemptés des frais de scolarité dès la rentrée 2002-2003⁴. Des dotations aux écoles publiques et privées d'enseignement primaire, dites caisses-écoles, destinées à compenser la perte de ressources des établissements ont été instaurées ; le ministère a par ailleurs mis en place des caisses compétitives destinées à promouvoir l'émergence et la mise en œuvre d'initiatives locales visant à atteindre les objectifs de l'Éducation pour Tous. Enfin la fourniture de manuels et de kits scolaires à tous les enfants du primaire, de même que la distribution de kits pédagogiques à tous les enseignants de ce cycle, ont été généralisées à la rentrée scolaire 2003-2004.

1.6. Au-delà des ces réformes, de profonds changements dans la structure même du système d'enseignement malgache sont actuellement en cours. En 2005, le gouvernement a décidé d'allonger la durée de l'enseignement primaire, pour la faire passer de 5 à 7 ans. L'ancienne structure 5-4-3 du système éducatif malgache sera alors progressivement remplacée par une structure de type 7-3-2. Dans ce nouvel agencement, les 5 premières années du primaire sont des années d'enseignement général ; les deux dernières sont des cours semi-spécialisés, confiés à des enseignants disposant au moins du baccalauréat. Par ailleurs, afin de renforcer le niveau de connaissances des élèves, les cinq premières années d'études seront dispensées en malgache. Dans celles-ci, le français sera enseigné comme langue étrangère et deviendra langue d'enseignement pour les disciplines scientifiques à partir de la 6^{ème} année seulement⁵.

Les dépenses publiques d'enseignement primaire

1.7. Tous niveaux confondus, les dépenses publiques d'éducation représentent aujourd'hui 3,3% du PIB, contre 2,7 en 2002 (Tableau 1.1). L'enseignement primaire accapare à lui seul près de 59% des ressources publiques allouées à l'éducation, soit 20% de plus qu'en 2002. En dépit de cet accroissement, les coûts unitaires dans l'enseignement primaire sont en baisse. En effet, on estime que la dépense courante par élève est de l'ordre de 43.000 Ariary en 2006, contre 45.000 en 2002. Cette diminution est certes de faible ampleur, et de loin inférieure à celle que l'on enregistre au même moment dans l'enseignement secondaire de 1^{er} cycle. Elle s'explique sans doute par l'augmentation considérable du nombre d'enseignants non fonctionnaires engagés par le gouvernement, qui a eu pour conséquence de réduire le coût unitaire de personnel dans le secteur. Mais en tout état de cause, cette baisse contraste avec l'augmentation de plus de 12% de la dépense par étudiant dans l'enseignement supérieur, qui représente désormais près de 25 fois celle de l'enseignement primaire.

La couverture du système

1.8. La couverture du système est appréciée de façon complémentaire au travers des effectifs d'élèves, des taux bruts de scolarisation et des profils de scolarisation. Les informations sont extraites des données administratives du MEN.

1.9. *Les effectifs d'élèves.* Entre 1996 et 2006, le nombre d'élèves scolarisés dans le primaire a plus que doublé ; il est en effet passé de 1,7 à 3,8 millions, ce qui correspond à une augmentation de l'ordre de 7,3% par an (Tableau 1.2). Cette croissance n'a cependant

Tableau 1.1 : Dépenses d'éducation primaire - Madagascar 2002-06

	2002	2006	2006/2002 (%)
Effort public d'éducation ^a (tous niveaux)	2,7	3,3	22,2
Dépenses d'éducation primaire en % des dépenses totales d'éducation	38,3	58,7	53,3
Coût unitaire ^b (en milliers d'Ariary 2006)			
Primaire	45,4	43,4	-4,4
Secondaire 1 ^{er} cycle	135,7	117,2	-13,6
Secondaire 2 ^{ème} cycle	340,5	344,4	1,1
Supérieur	948,3	1.066,9	12,5

Sources : MEN

a/ En pourcentage du PIB.

b/ Dépenses courantes seulement.

pas été uniforme au cours de ces dix dernières années. Entre 1996 et 2001, l'augmentation des effectifs a été comparativement mesurée, avec un taux de croissance annuel d'environ 6,8%. Entre 2002 et 2004, l'évolution a par contre été beaucoup plus rapide, sous l'effet sans doute des premières mesures prises par le gouvernement dans le cadre de l'EPT, et notamment de la suppression des droits d'inscription et la distribution de kits scolaires. Durant cette période la demande d'éducation primaire a cru au rythme annuel de 12,2%. Depuis 2005, cette croissance a nettement fléchi, puisqu'elle est retombée en dessous du seuil de 4%, et suit sensiblement l'évolution de la population scolarisable.

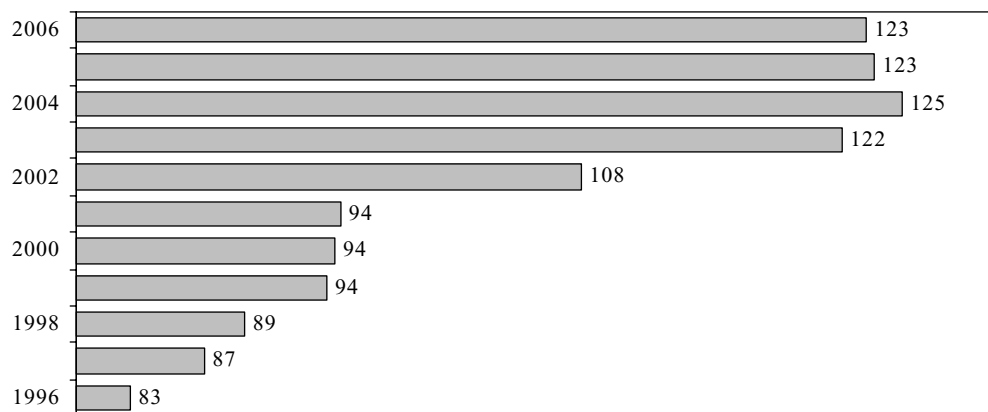
1.10. *La place du secteur privé.* L'augmentation, sans doute sans précédent, de la demande d'éducation primaire a surtout été absorbée par le secteur public (Tableau 1.2). Entre 2002 et 2004, période de forte croissance des effectifs, la demande pour le secteur privé a cru au rythme de 8% par an ; dans le même temps, les effectifs du public ont augmenté de plus de 13%. Aujourd'hui, la part du secteur privé est de l'ordre de 19%, soit inférieure de 3 points à ce qu'elle était dix ans auparavant.

1.11. *Niveau et évolution des taux bruts de scolarisation.* Nous examinons la couverture du système d'enseignement au travers de l'évolution des taux bruts de scolarisation, définis comme il est d'usage par le rapport entre le nombre d'élèves scolarisés à un niveau donné d'éducation et la population d'âge scolaire correspondante⁶. Les données sont présentées dans le graphique 1.1. L'évolution des taux bruts de scolarisation est naturellement à l'image de la croissance des effectifs d'élèves qui a été commentée précédemment. En dix ans, ce

Tableau 1.2 : Nombre d'élèves inscrits dans l'enseignement primaire - Madagascar 1996-2006 (en milliers)

	1996-97	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07
Secteur							
Public	1.360,4	1.892,8	2.274,4	2.715,5	2.916,1	2.983,4	3.102,8
Privé	371,4	516,3	582,0	650,9	681,6	715,5	732,9
Total	1.731,8	2.409,1	2.856,5	3.366,5	3.597,7	3.698,9	3.835,7
Part du privé (%)	22,0	21,4	20,4	19,3	18,9	19,3	19,1

Sources : World Bank (2002) pour 1996-97, et données administratives du MEN pour les autres années.

Graphique 1.1 : Taux brut de scolarisation dans le primaire, Madagascar 1996-2006

Sources : données administratives du MEN et données démographiques de l'INSTAT d'après l'Enquête auprès des Ménages de 2005.

taux est passé de 83 à 123%, avec une très forte augmentation entre 2002 et 2004, date à laquelle il passe à 125% pour retomber et se stabiliser à présent autour de 123%.

1.12. Ce taux moyen cache toutefois de fortes disparités entre les provinces. Comme l'atteste le tableau 1.3 ci-dessous, le taux brut de scolarisation est comparativement faible dans la province de Toliara, où il n'atteint que 85% en 2005, soit un écart de près de 40 points par rapport à la moyenne du pays⁷. Si au niveau national, il n'existe pas de disparités de scolarisation entre les garçons et les filles, des différences de genre assez importantes se manifestent dans certaines provinces. Ainsi à Mahajanga, le taux brut de scolarisation des filles est presque 30% inférieur à celui des garçons ; par contre, dans la province de Toliara la scolarisation de celles-ci dépasse de 15 points celle des garçons.

1.13. *Les profils de scolarisation.* Les taux bruts de scolarisation donnent une idée générale de la couverture d'un système d'enseignement, mais ils présentent deux inconvénients qui tiennent à l'existence des abandons en cours d'études et des redoublements, et qui font que ces taux donnent une image imparfaite du fonctionnement d'un système⁸. Le tableau 1.4 reproduit trois indicateurs qui décrivent le profil de scolarisation dans l'enseignement primaire public et privé à Madagascar, à savoir le taux d'accès en CP1, le taux de survie en CM2 et le taux de redoublement. Le taux d'accès en CP1 est défini comme le rapport entre

Tableau 1.3 : Taux brut de scolarisation par province et par sexe - Madagascar 2005

	Garçons	Filles	Ensemble	Indice de parité (garçons/filles)
Antananarivo	119,7	112,9	116,3	1,06
Fianarantsoa	110,9	116,3	113,5	0,95
Toamasina	151,9	160,3	155,9	0,95
Mahajanga	149,9	118,1	132,5	1,27
Toliara	77,8	93,3	85,1	0,83
Antsiranana	203,1	213,4	208,0	0,95
Total	123,4	123,5	123,4	1,00

Sources : données administratives du MEN et données démographiques de l'INSTAT d'après l'Enquête auprès des Ménages de 2005.

Tableau 1.4 : Profils de scolarisation - Madagascar 2000 et 2005

	2000-01	2005-06
Taux d'accès en CP1	101,0	142,0
Taux de survie en CM2	31,2	47,3
Taux de redoublement	30,2	18,5

Sources : données administratives du MEN et données démographiques de l'INSTAT d'après l'enquête auprès des ménages de 2005.

le nombre de nouveaux entrants en première année du primaire et le nombre d'enfants de 6 ans. Le taux de survie en CM2 est calculé par la méthode pseudo longitudinale, c'est-à-dire en rapportant, pour chaque niveau d'études qui compose le cycle, le nombre de non redoublants observé dans deux années scolaires successives, puis en multipliant les taux de survie par année d'études ainsi obtenus, entre eux. Enfin le taux de redoublement est calculé en divisant le nombre total de redoublants dans le cycle par l'effectif total d'élèves.

1.14. *Taux d'accès et de survie.* Les données montrent que si l'accès à l'enseignement primaire est globalement bon, et s'est même nettement amélioré au cours des années les plus récentes, sous le coup des mesures incitatives décidées par le gouvernement, le taux d'achèvement des études primaires est très faible. En 2000, guère plus d'un tiers des élèves entrant en CP1 pouvait espérer atteindre la classe de CM2. S'il est vrai que cette proportion a considérablement augmenté depuis, pour atteindre 47% en 2005, le système malgache d'enseignement primaire affiche encore un indice de performance faible, et dans les conditions actuelles il faudra du temps avant que chaque classe d'âge parvienne à une scolarité complète.

1.15. *Les taux de redoublement.* Pendant très longtemps le système éducatif malgache s'est caractérisé par des taux de redoublement très élevés, et bien supérieurs à ceux d'autres pays d'Afrique (voir Word Bank, 2002). En 2000, on estimait à environ 30% la proportion de redoublants dans l'enseignement primaire. Depuis, ce taux a considérablement baissé, mais force est de constater qu'en dépit des mesures prises récemment dans ce domaine, le secteur n'est pas parvenu à éliminer les redoublements, qui représentent aujourd'hui encore près de 19% des effectifs d'élèves. Mais plusieurs éléments méritent d'être notés lorsque l'on examine avec plus de détails la structure des taux de redoublement (Tableau 1.5). Tout d'abord, les élèves du public sont bien plus susceptibles de redoubler que ceux du secteur privé, où la proportion de redoublants est de l'ordre de 10% seulement. D'autre part, la fréquence du redoublement est fort variable d'un niveau d'études à l'autre. En CP2 et CE, près d'un tiers des élèves du secteur public redouble, et ce n'est véritablement qu'en CM1 que le redoublement est le moins fréquent, avec un taux de l'ordre de 8%.

Tableau 1.5 : Pourcentage de redoublants par niveau d'études et secteur d'enseignement - Madagascar 2005-06

	Public	Privé	Ensemble
CP1	14,2	9,6	13,3
CP2	29,1	12,2	26,3
CE	26,2	13,3	23,8
CM1	7,6	5,5	7,0
CM2	21,2	7,6	17,9
Ensemble	20,7	9,7	18,5

Sources : données administratives du MEN

Un aperçu de l'offre de services éducatifs

1.16. Cette section décrit brièvement la structure de l'offre et son évolution au cours des années passées. Les éléments portent sur le nombre d'écoles, les effectifs d'enseignants et le rapport élèves/maître ; ce rapide panorama est complété par une analyse du processus d'allocation des enseignants aux écoles.

1.17. *L'évolution de la structure d'offre.* Le système éducatif malgache compte actuellement un peu plus de 22.000 écoles primaires, dont 23% d'écoles privées (Tableau 1.6). Sur la période 2000-2005, plus de 4.000 écoles publiques ont été créées. En raison de la faible densité de la population malgache, les établissements d'enseignement primaire sont de petite taille ; dans le secteur public on ne compte guère plus de 200 élèves par école.

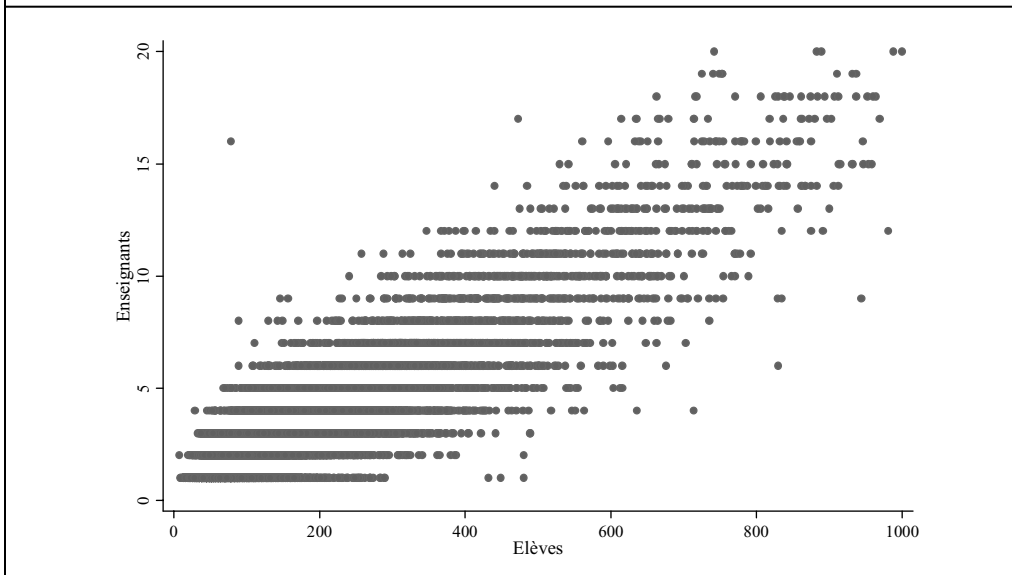
1.18. *Effectifs d'enseignants et des taux d'encadrement.* A l'instar des effectifs d'élèves, le nombre d'enseignants du primaire a enregistré une forte augmentation dans la période récente, puisqu'il est passé d'environ 51.000 en 2001 à près de 77.000 en 2005. En dépit de cet accroissement, le rapport élèves/maître se situe encore à un niveau élevé ; en 2005-06, on dénombre encore 52 élèves par enseignant dans le secteur public, soit un taux d'encadrement équivalent à celui que l'on observait cinq ans auparavant, contre 36 dans le secteur privé. Mais c'est surtout au niveau du statut du corps enseignant que les changements ont été les plus profonds. En effet, pour couvrir ses besoins, le secteur public a fait massivement appel à des enseignants non fonctionnaires ou maîtres FRAM⁹. Initialement recrutés et payés par les associations de parents d'élèves, ils représentent actuellement près de 50% des effectifs d'enseignants, contre 16% en 2001.

1.19. *Le processus d'allocation des enseignants aux écoles.* Le taux d'encadrement observé au niveau national cache des réalités bien différentes, et de ce point de vue le processus d'allocation des enseignants aux écoles est encore peu rationnel. Comme le montre le graphique 1.2 qui met en relation le nombre d'élèves avec le nombre d'enseignants pour

Tableau 1.6 : Evolution de la structure d'offre - Madagascar 1997-2005

	1997-98	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
Secteur public							
Nombre d'écoles	10.610	12.730	14.436	14.637	15.420	15.690	16.917
Nombre d'élèves par école	178	181	167	195	218	229	219
Nombre d'enseignants	28.537	33.868	36.181	38.509	47.315	48.871	57.024
Dont FRAM (%)	5,0	17,9	16,2	18,5	27,5	33,2	48,5
Nombre d'élèves par enseignant	51	53	52	59	57	60	52
Secteur privé							
Nombre d'écoles	3.022	3.532	3.859	4.340	4.740	4.946	5.301
Nombre d'élèves par école	141	141	134	134	137	138	135
Nombre d'enseignants	12.111	15.543	14.555	16.800	16.950	18.266	19.807
Nombre d'élèves par enseignant	35	32	35	35	38	37	36
Total							
Nombre d'écoles	13.632	16.262	18.295	18.977	20.160	20.636	22.218
Nombre d'enseignants	40.648	49.411	50.736	55.309	64.265	67.137	76.831
Nombre d'élèves par enseignant	47	47	47	52	52	54	48

Sources : données administratives du MEN.

Graphique 1.2 : Relation entre le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants, Madagascar 2005-2006

Source : 1997-98 : World Bank (2002), 2005-06 : nos calculs d'après les données du recensement scolaire du MEN.
a/ t de student entre parenthèses ; * : variable significative à 5% ; ** : variable significative à 1%.

chacune des écoles primaires du secteur public (chaque point représente une école), des établissements ayant un même nombre d'élèves peuvent être dotés d'un nombre d'enseignants bien différent. A titre d'illustration, des écoles accueillant 200 élèves peuvent disposer jusqu'à 6 enseignants ; parmi celles qui en ont 400, le nombre d'enseignants peut varier entre 1 et 8.

1.20. Ces résultats montrent sans trop d'ambiguïté que la part de l'aléa dans le processus d'allocation des enseignants aux écoles est importante. En 2005-06, on estime que près de 20% de la dispersion observée dans l'allocation des enseignants aux écoles n'est pas liée au nombre d'élèves (Tableau 1.6). Ce pourcentage est encore élevé, bien que depuis un certain nombre d'années de réels efforts aient été réalisés en vue de rationaliser le processus d'allocation des enseignants. En effet en 1996-97, on estimait à près de 30% la part de l'aléa dans le processus de dotation des enseignants aux écoles.

Tableau 1.7 : Ajustement de la relation entre le nombre d'enseignants et le nombre d'élèves - Madagascar 1997 et 2005^a

	1997-98	2005-06
Constante	-0,09 (2,14)*	0,366 (24,74)**
Nombre d'élèves	0,019 (55,57)**	0,017 (272,22)**
Nombre d'écoles	9.158	16.898
R ²	0,72	0,81

Source : 1997-98 : World Bank (2002), 2005-06 : nos calculs d'après les données du recensement scolaire du MEN.
a/ t de student entre parenthèses ; * : variable significative à 5% ; ** : variable significative à 1%.

Tableau 1.8 : Scores moyens aux tests de fin d'année - Madagascar 2004-05 ^a

	2 ^{ème} année (CP2)	5 ^{ème} année (CM2)
Français	47,6	31,7
Malgache	52,9	50,0
Mathématiques	53,1	50,7

Sources : PASEC (2008) : chapitre 1- tableau 3.9.

a/ Pourcentage de réponses correctes.

Les acquis des élèves

1.21. Dans cette section, nous analysons les performances du système malgache d'enseignement primaire au travers des tests de connaissances administrés en 1997-98 et 2004-05 auprès d'élèves du cours préparatoire 2^{ème} année et du cours moyen 2^{ème}, dans le cadre du Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs (PASEC) de la Conférence des ministres de l'éducation des pays ayant le français en partage (CONFEMEN). Les résultats couvrent les secteurs public et privé de l'enseignement primaire ; ils portent sur les apprentissages en mathématiques, en malgache et en français à l'issue des deux niveaux considérés ici.

1.22. *Les niveaux d'apprentissage.* D'après la version 2004-05 de l'enquête PASEC, le pourcentage de réponses correctes dépasse à peine les 50% en mathématiques et en malgache (Tableau 1.8). Mais les résultats obtenus en Français sont bien en deçà de ce seuil; ainsi en dernière année du primaire, les élèves ne maîtrisent pas les 2/3 des connaissances sur lesquelles ils ont été évalués.

1.23. *Quelques comparaisons internationales.* Au plan international, les résultats des élèves malgaches sont comparativement bons (Tableau 1.9). Le niveau moyen en mathématiques est bien supérieur à celui que l'on observe dans les autres pays évalués récemment dans le cadre du PASEC (Mauritanie, Tchad, Bénin, Cameroun). Par contre si en français les élèves malgaches font mieux que leurs homologues de Mauritanie, du Tchad et du Bénin, leurs performances dans cette discipline sont bien loin derrière celles que l'on observe au Cameroun.

Tableau 1.9 : Scores moyens aux tests de fin d'année dans cinq pays d'Afrique ^a

	2 ^{ème} année (CP2)		5 ^{ème} année (CM2)	
	Français	Mathématiques	Français	Mathématiques
Mauritanie (2003-04)	45,1	31,2	18,7	20,8
Tchad (2003-04)	41,1	42,5	28,9	33,0
Bénin (2004-05)	36,5	35,1	28,2	32,6
Cameroun (2004-05)	66,5	55,8	45,8	46,6
Madagascar (2004-05)	50,1	53,6	31,4	51,3
Moyenne des pays ^a	47,3	36,3	30,4	33,3

Sources : PASEC (2008) : graphique 3.2 pour la 2^{ème} année et graphique 3.4 pour la 5^{ème} année.

a/ Pourcentage de réponses correctes.

b/ Non compris Madagascar

Tableau 1.10 : Evolution du score moyen en fin de 2^{ème} année - Madagascar 1997-98 et 2004-05 ^a

	1997-98	2004-05
Français	57,9	50,1
Mathématiques	66,2	53,6

Sources : PASEC (2008) : tableau 3.6.

a/ Pourcentage de réponses correctes ; items communs au deux années d'enquête seulement.

1.24. *L'évolution des performances.* D'après les deux dernières évaluations du PASEC, les performances moyennes des élèves ont sensiblement diminué (Tableau 1.10). En français, le niveau des élèves de 2^{ème} année aurait baissé de près de 8 points entre 1998 et 2005; le score en mathématiques aurait chuté bien plus, de l'ordre de 13 points environ entre ces deux dates. Mais cette diminution des performances n'est cependant pas atypique. D'après les résultats de l'étude du Southern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality (SACMEQ), conduite entre 2000 et 2003 par l'Institut International de Planification de l'Éducation (IIEPE), un même phénomène est observé dans d'autres pays d'Afrique, comme le Malawi, la Namibie, ou la Zambie. Il est en partie inhérent à l'augmentation de la demande d'éducation qui s'est produite récemment dans ces pays.

Conclusion

1.25. Dans ce chapitre, nous avons analysé divers aspects du système d'enseignement primaire. Comme nous l'avons vu, l'ODM et l'objectif EPT ont conduit le gouvernement à entreprendre des réformes de structure importantes, et à mettre en place des politiques susceptibles de stimuler la demande. Désormais, l'enseignement primaire est une priorité clairement affichée. Les dépenses qui lui sont affectées ont augmenté de façon importante, et représentent aujourd'hui la majeure partie des dépenses publiques d'éducation. Dans le même temps, l'offre d'enseignement s'est densifiée, et le nombre d'enseignants a cru dans des proportions très importantes, au travers notamment du recrutement d'enseignants non fonctionnaires.

1.26. Bien que des progrès indéniables aient été réalisés, le système malgache d'enseignement primaire reste encore confronté à de sérieux problèmes. En effet, si l'accès à l'éducation paraît satisfaisant, par contre tous les indicateurs s'accordent pour reconnaître que les performances du système sont faibles. Plus d'un enfant sur deux qui rentre à l'école ne parvient pas à la fin du cycle d'études primaires. En dépit des mesures adoptées, le taux de redoublement est encore très élevé. Enfin les acquis des élèves sont faibles et se sont mêmes récemment dégradés.

1.27. La difficulté pour les responsables du système consiste à trouver les moyens susceptibles d'améliorer les réponses de l'offre à la demande. Ces moyens passent assurément par une meilleure allocation des enseignants aux écoles qui semble encore bien trop aléatoire. Ils passent également par une gestion plus stricte du processus pédagogique dans les écoles publiques, afin de s'assurer que les ressources allouées aux établissements se traduisent effectivement dans les résultats scolaires des élèves. De ce point de vue, AGEMAD pourrait être une chance unique. En proposant des outils de gestion simples, qui placent les acteurs devant leurs responsabilités et renforcent les contrôles hiérarchiques, cette initiative pourrait contribuer à modifier les comportements des acteurs, et à augmenter par conséquent les performances du système.

Notes

¹ La durée de l'enseignement primaire était de 6 ans jusqu'en 1980 ; elle a été ramenée à 5 ans après cette date.

² CP est l'acronyme de Cours Préparatoire, les sigles CE et CM désignent respectivement le Cours Élémentaire et le Cours Moyen.

³ Pour une mesure des impacts de l'APC sur les résultats scolaires des élèves, voir Rajonhson et alli. (2005).

⁴ Pour une évaluation des effets de cette politique, voir Programme ILO (2003)

⁵ Actuellement, les deux premières années de l'éducation fondamentale (CP) se déroulent théoriquement en malgache. Le français est introduit comme matière d'apprentissage en CP (oral en CP1, oral et écrit en CP2), puis comme langue d'enseignement dès la troisième année (CE) en mathématiques, géographie et connaissances usuelles, et le français reste la langue d'enseignement jusqu'à l'université.

⁶ C'est à dire 6-10 ans pour l'enseignement primaire.

⁷ Les différences entre les régions sont également très accusées ; des estimations, non reproduites ici faute de place, montrent par exemple que le taux brut de scolarisation est de 60% seulement dans la région d'Androy, soit inférieur de moitié à la moyenne nationale ; par contre ce taux est supérieur à 200% dans celles de Diana et Sava.

⁸ D'éventuelles erreurs dans les données démographiques s'ajoutent à ce problème.

⁹ Acronyme de Fikambanan'ny Ray-Amandrenin'ny Mpianatra (Association de Parents d'Elèves)

Les modes de gestion actuels du système

2.1. Ce chapitre entre dans ce qui est au cœur d'AGEMAD, c'est-à-dire la gestion proprement dite du système malgache d'enseignement primaire. Il décrit de façon schématique la structure administrative du secteur, et précise les responsabilités qui, à chaque niveau, incombent aux différents acteurs. A la suite de cela, ce chapitre dresse un portrait stylisé des caractéristiques des agents qui sont impliqués dans le fonctionnement et la gestion du secteur. Il analyse ensuite les pratiques des enseignants et des directeurs dans des domaines variés, bien que non exhaustifs, et met plus particulièrement l'accent sur la manière et la régularité avec lesquelles les tâches les plus élémentaires du processus pédagogique sont exécutées.

2.2. Les informations qui sont restituées ici permettent de bien apprécier le contexte dans lequel AGEMAD pourrait être implanté, et les contraintes avec lesquelles il devrait compter. Les analyses montrent qu'en dépit des progrès réalisés le niveau de qualification et de compétences des agents est globalement faible, que le système d'incitations financières est pratiquement inexistant, et que les inégalités entre les différentes catégories d'enseignants sont particulièrement importantes, et sans doute peu propices à l'effort et à l'engagement de chacun. Dans ces conditions beaucoup d'aspects du processus pédagogique sont mal gérés, et des activités essentielles à l'apprentissage des élèves sont mal exécutées. Les contrôles des absences sont ainsi trop irréguliers. La préparation des leçons laisse une grande place à l'improvisation et dans ce domaine les suivis des directeurs sont souvent inexistantes. Les progrès des élèves sont généralement mal appréciés par les enseignants et les chefs d'établissement ; les notifications adressées aux parents sont souvent laconiques, voire inexistantes. Comme on le voit, les défis qu'AGEMAD doit relever sont donc particulièrement importants et nombreux.

Les acteurs et leurs attributions

2.3. Le système malgache d'enseignement primaire est composé d'un grand nombre d'écoles publiques dont le fonctionnement et la gestion sont assurés par des fonctionnaires et des personnels contractuels, et d'un nombre encore assez faible d'écoles privées, le plus souvent confessionnelles et localisées dans les grands centres urbains. Le Tableau 2.1 décrit de façon schématique la structure administrative du secteur public de l'enseignement primaire. Celui-ci compte un peu moins de 18.000 écoles et accueillent 3,1 millions d'élèves, eux-mêmes encadrés par quelques 17.600 directeurs d'établissements et environ 59.000 enseignants. Les écoles sont placées sous le contrôle de 1.544 Chefs ZAP qui théoriquement en assurent le suivi administratif et pédagogique. Ces agents sont encadrés par 111 Chefs CISCO qui dépendent directement du ministère de l'éducation. A cela, viennent s'ajouter 22 Directions Régionales de Education Nationale (DREN).

2.4. *Les enseignants.* Deux catégories d'enseignants cohabitent au sein du système malgache, avec des devoirs identiques mais des droits bien différents : celle des fonctionnaires

Tableau 2.1 : Structure administrative du système public d'enseignement primaire - Madagascar 2006-07

		Acteurs dans le système						
		Elèves	Enseignants	Directeurs d'école	Chefs ZAP	Chefs CISCO	DREN	Ministère
Total dans le système		3.103.000	59.000	17.600	1.544	111	22	1
Nombre moyen d'acteurs placés sous la responsabilité de chaque acteur figurant en colonne	Elèves		53	177	2.010	27.900	141.000	3.103.000
	Enseignants			3	38	530	2690	59.000
	Directeurs				11	160	800	17.600
	Chefs ZAP					14	70	1.544
	Chefs CISCO						5	111
	DREN							22

Sources : Fiches d'Enquêtes Rapides 2006-07.

et celle des enseignants FRAM. Initialement rémunérés par les associations de parents d'élèves (d'où leur nom), ces derniers sont depuis 2002 payés par le ministère de l'éducation, mais sur une base de neuf mois par an seulement. En 2005-06, les maîtres FRAM représentent environ la moitié du corps enseignant ; leur nombre a été multiplié par 9 au cours des dix dernières années¹.

2.5. Des tâches à la fois pédagogiques et de contrôle incombent aux enseignants. Celles-ci sont largement détaillées dans les vade-mecum rédigés à leur intention par le ministère, et vont de la préparation des leçons, au suivi et à l'évaluation des élèves, en passant par le contrôle des absences, sans oublier les tâches matérielles courantes sans lesquelles la vie dans la classe ne peut s'organiser.

2.6. *Les directeurs.* Ces acteurs gèrent peu d'individus. Les populations étant très dispersées sur le territoire, et la taille des écoles par conséquent faible, on estime en effet qu'un directeur exerce son autorité et son contrôle sur 180 élèves et sur 3 enseignants en moyenne.

2.7. Les tâches qu'ils doivent normalement exécuter sont cependant nombreuses et variées. En tant que responsable de l'organisation administrative et pédagogique de l'école, le directeur est tenu de planifier et d'organiser la rentrée scolaire, d'affecter au moment de celle-ci les enseignants dans les classes, de sélectionner ceux d'entre eux qui doivent bénéficier d'une formation continue ou encore de tenir les registres de l'école. Mais à côté de ces obligations, des tâches de contrôle administratif et pédagogique lui incombent, puisqu'il doit veiller à la présence effective des enseignants et des autres personnels dans l'école, suivre le travail des enseignants et les progrès scolaires des élèves dont il a la responsabilité.

2.8. Outre ces fonctions, les directeurs ont pour tâche de présider le Conseil d'Établissement et d'assurer les travaux de Secrétariat du FAF. Mis en place en 2002-2003, les FAF réunissent autour du chef d'établissement, le Chef ZAP, les représentants des enseignants, le président de la FRAM, les représentants des communes et des Fokontany (ou quartiers), les ONG, les notables et tous ceux qui peuvent apporter leur contribution à la bonne marche de l'école. Le FAF a entre autre pour rôle de gérer la *caisse école*², c'est-à-dire les dotations de fonctionnement qui sont attribuées à l'établissement par le ministère via la CISCO.

2.9. *Les Chefs ZAP.* Ces acteurs sont le lien direct entre l'école et la CISCO. Ils diffusent et rassemblent les informations auprès de l'une et de l'autre, et exercent des tâches administratives, pédagogiques et de supervision. Parmi les tâches administratives les plus significatives qui incombent à ceux-ci figurent l'organisation de la distribution des *kits scolaires*³, le suivi et le contrôle des dépenses financées par la *caisse école* et la *caisse cantine*, ou encore la collecte des données du recensement scolaire. Dans le domaine pédagogique, les Chefs ZAP sont tenus d'organiser et d'animer les journées pédagogiques, d'évaluer les besoins de formation continue des enseignants, et d'assurer le contrôle et le soutien pédagogique au niveau des classes. Ces différentes tâches sont réalisées dans le cadre de visites d'écoles. On estime qu'en moyenne un Chef ZAP a la responsabilité de 11 établissements, soient 38 enseignants et 2.000 élèves.

2.10. Les Chefs ZAP sont généralement recrutés parmi des enseignants proches de la retraite, et qui sont donc théoriquement dotés d'une assez bonne expérience de terrain. Toutefois, il manque à beaucoup d'entre eux les moyens nécessaires au suivi régulier des écoles qui, dans bien des cas, sont très éloignées de leur lieu de fonction.

2.11. *Les Chefs CISCO.* Ces agents sont chargés d'appliquer les directives du ministère, d'administrer, d'appuyer et de superviser les structures scolaires de leur circonscription, et de sensibiliser et d'impliquer les communautés (FRAM, FAF, collectivités territoriales) à la gestion des établissements. Parmi les nombreuses responsabilités qui incombent à ces acteurs, figurent notamment la réaffectation des personnels enseignants dans les écoles⁴, le recrutement des maîtres FRAM, la distribution des *kits scolaires* et des

manuels, l'attribution des *caisses écoles*. Ils assurent également l'entretien et l'aménagement des établissements scolaires, ainsi que le paiement des enseignants et sont chargés d'organiser l'examen de fin d'études primaires. Par l'intermédiaire de leurs équipes de conseillers, aidées en cela par les Chefs ZAP, les Chefs CISCO organisent aussi la formation continue des personnels et assurent l'encadrement pédagogique au niveau des écoles.

2.12. Les Chefs CISCO ont non seulement des fonctions variées, mais aussi des responsabilités étendues puisque l'on estime que sous leur autorité sont placés en moyenne 14 ZAP, 160 écoles, un peu plus de 500 enseignants et quelques 28.000 élèves. Jusqu'à une date récente, les Chefs CISCO étaient recrutés pour une durée de trois ans sur des contrats renouvelables en fonction des résultats obtenus, et n'étaient donc plus désignés comme par le passé sur la base de leur appartenance politique, mais ces modalités d'embauche ont été récemment abandonnées.

2.13. *Les Directions Régionales de l'Education Nationale (DREN)*. Ces directions ont été mises en place en 2005. Elles ont pour fonction de représenter le MEN dans chaque région, et d'assurer le pilotage du système éducatif à ce niveau là. Chaque DREN gère en moyenne 5 CISCO et 70 ZAP, soit environ 800 écoles, 2.700 enseignants et 141.000 élèves.

Le profil des acteurs et leurs conditions d'emploi

2.14. Cette section a pour but de décrire les caractéristiques personnelles et les conditions d'emploi des différents acteurs. Les résultats, reproduits au Tableau 2.2, empruntent les données de quelques 1.200 enquêtes écoles réalisées en 2005-2006 dans le cadre de l'expérimentation ; ils utilisent aussi les informations recueillies au cours de celle-ci auprès de 266 Chefs ZAP et 30 Chefs CISCO lors de la collecte 2006-2007 (voir chapitre 4)⁵.

2.15. *Qualification et compétence des enseignants et des directeurs*. Environ 13% des directeurs n'ont aucun diplôme professionnel. Mais de manière générale, les niveaux de qualification des directeurs et des enseignants fonctionnaires sont assez semblables : près de 90 % des uns et des autres ont le niveau BEPC ; environ 85% d'entre eux appartiennent aux catégories III ou IV de la fonction publique. Les maîtres FRAM sont par contre nettement plus qualifiés que leurs homologues : 22% disposent d'un baccalauréat contre moins de 10% pour les autres enseignants.

2.16. Les compétences pour enseigner sont relativement faibles. Le Tableau 2.3 ci-dessous reproduit les scores obtenus par les enseignants du cours élémentaires aux tests de mathématiques, français et malgache qui ont été administrés à leurs propres élèves. Les résultats portent sur environ 450 enseignants, partagés de façon égale entre des enseignants FRAM et des enseignants fonctionnaires⁶.

2.17. Les résultats montrent qu'en moyenne les enseignants répondent correctement à environ 97% seulement des items et qu'il n'y a pas, de ce point de vue là, de différences significatives entre une catégorie d'enseignants et une autre. Ce score cache toutefois une réalité assez alarmante. En effet, on estime que seulement le tiers des enseignants est capable de répondre correctement à l'ensemble des tests dans les trois matières du cours élémentaire. Ce qui en dit peut être long sur leur capacité à enseigner ces matières fondamentales dans les niveaux supérieurs du cycle d'études⁷.

2.18. *Expérience professionnelle, instabilité dans l'emploi et perspectives de promotion du personnel des écoles*. Les enseignants FRAM sont significativement plus jeunes que les autres ; leur expérience professionnelle ne dépasse guère 5 années. Au cours de celles-ci, ils ont changé en moyenne près de deux fois d'écoles. Si ce taux de rotation est naturellement bien plus faible parmi les autres catégories de personnels, il n'en n'est cependant pas moins non négligeable. Ainsi, les enseignants fonctionnaires et les directeurs ont-ils changé un peu plus de quatre fois d'établissements au cours des vingt-quatre ans d'expérience qu'ils ont passé en moyenne dans les métiers de l'enseignement. Autrement dit, leur temps

Tableau 2.2 : Profil des acteurs

	Enseignant				Directeur	Chef ZAP	Chef CISCO
	Fonctionnaire	FRAM	Autres	Total			
Caractéristiques personnelles							
Homme (%)	19,9	36,9	40,7	29,3	63,9	96,2	86,7
Age (années)	47,7	32,7	33,1	39,3	48,4	52,4	49,1
Expérience professionnelle							
Expérience en tant qu'enseignant (années)							
Totale ^a	24,3	5,5	6,0	13,8	24,7	5,8	3,6
Dans l'école	10,0	2,6	2,8	5,9	10,3	-	-
Nombre d'emplois d'enseignants occupés	4,4	1,7	1,9	2,9	4,5	-	-
Discontinuité dans l'emploi (%) ^b	7,5	27,5	17,4	13,8	14,4	-	-
Salaire mensuel (milliers Ariary)	163,4	62,2	70,0	107,8	169,0	-	-
Activité secondaire							
Pluriactivité (%)	10,1	19,3	12,4	14,5	15,9	-	-
Secteur d'activité secondaire (%)							
Agriculture	62,2	68,2	62,8	65,9	90,8	-	-
Commerce	4,2	4,3	2,3	4,1	4,0	-	-
Artisanat	11,9	4,3	11,6	7,3	4,6	-	-
Cours particuliers	0,7	1,1	0,0	0,9	0,0	-	-
Revenu d'activité secondaire							
<50% du revenu primaire	75,0	53,0	65,8	61,2	71,0	-	-
50 à 99% du revenu primaire	11,5	22,7	23,7	19,4	16,6	-	-
> au revenu primaire	13,5	24,2	10,5	19,4	12,4	-	-

(suite)

Tableau 2.2 : Profil des acteurs (suite)

	Enseignant				Directeur	Chef ZAP	Chef CISCO
	Fonctionnaire	FRAM	Autres	Total			
Motif d'insatisfaction au travail (%)							
Niveau de salaire	74,9	80,4	81,4	78,1	74,1	-	-
Difficultés de paiement	15,8	30,8	31,1	24,2	19,9	-	-
Instabilité de l'emploi	14,0	11,9	19,8	13,7	12,7	-	-
Relations avec les élèves	10,4	8,0	8,1	9,1	5,1	-	-
Manque d'infrastructure scolaire	33,7	36,9	37,7	35,6	40,1	-	-
Localisation de l'école	4,9	5,0	6,9	5,2	7,4	-	-
Niveau de formation (%)							
CEPE	0,6	1,1	0,0	0,8	1,4	-	-
BEPC et équivalent	89,0	76,5	69,6	81,2	87,7	80,5	-
Baccalauréat	8,5	21,7	28,4	16,6	9,7	17,7	40,0
Supérieur	0,5	0,5	0,6	0,5	0,6	1,9	60,0
Autres	1,4	0,2	1,5	0,9	0,7	-	-
Catégorie professionnelle (%)^c							
I	13,0	86,4	77,1	52,3	12,9	1,5	16,7
II	1,3	0	1,5	0,7	2,11	3,0	-
III	75,5	9,9	14,5	39,9	68,9	46,6	3,3
IV	9,8	2,0	5,6	5,9	15,2	47,0	59,7
Autres	0,4	1,6	1,2	1,0	0,8	1,9	20,3
Nombre d'observations^d							
	2246 (1.418)	1957 (1.461)	544 (347)	4747 (3.226)	1198 (1.196)	266 -	30 -

Sources : enquêtes AGEMAD-écoles 2005-06 (pour les directeur et les enseignants) ; enquêtes AGEMAD-Chefs ZAP 2006-07 et enquêtes AGEMAD-CISCO 2006-07.

a/ Expérience dans l'emploi actuel pour les Chefs ZAP et les Chefs CISCO.

b/ Parmi ceux qui ont occupé plus d'un emploi.

c/ Catégorie I : aucun diplôme professionnel ; catégorie II : CFEP 1er cycle ; catégorie III : CAE, CFEP 2^{ème} cycle ; Catégorie IV : CAP/EP, CFEN.

d/ Les nombres entre parenthèses indiquent les nombres minimums d'observations sur lesquelles reposent certaines informations.

Tableau 2.3 : Niveau de compétences des enseignants selon le statut ^a

	Nombre				Total
	d'enseignants	Maths	Malgache	Français	
Score moyen (% de réponses correctes)					
Fonctionnaires	227	96,4	97,9	97,6	97,2
FRAM	232	96,3	97,9	97,1	96,9
Total	459	96,4	97,9	97,3	97,1
Enseignants ayant toutes les réponses correctes (%)					
Fonctionnaires	227	53,7	74,4	63,0	31,3
FRAM	232	60,8	75,0	54,7	32,8
Total	459	57,3	74,7	58,8	32,0

Sources : AGEMAD-test maîtres 2005-06.

a/ Résultats obtenus par les enseignants du cours élémentaire aux tests de connaissance qui ont été administrés à leurs propres élèves dans le cadre de l'expérimentation.

de permanence moyen dans une école n'est guère supérieur au temps qu'il n'en faut théoriquement à un élève pour achever le cycle de l'enseignement primaire.

2.19. A cette instabilité s'ajoute une discontinuité dans le métier d'enseignant assez fréquente. Environ 28% des maîtres FRAM ont quitté temporairement l'enseignement au cours de leur carrière professionnelle ; 14% des directeurs et 7% des enseignants fonctionnaires qui ont occupé plus d'un emploi d'enseignant déclarent avoir fait de même. Par ailleurs, les chances de promotion, notamment celles des maîtres FRAM, sont faibles. En effet, parmi les enseignants ayant occupé plus de deux emplois à la date de l'enquête, on estime que 60% des enseignants qui ont débuté leur carrière en tant que maître FRAM exercent toujours un emploi de même nature (Tableau 2.4) ; ils sont seulement 27% à avoir rejoint le corps des fonctionnaires.

2.20. *Rémunération et satisfaction dans l'emploi des personnels des écoles.* Pour des tâches théoriquement identiques, les maîtres FRAM perçoivent un salaire mensuel inférieur de 60% à celui d'un enseignant fonctionnaire, soit un salaire annuel inférieur de 70% à ce dernier. Par ailleurs, les tâches et les responsabilités qui incombent aux directeurs n'apparaissent

Tableau 2.4 : Changement de statut d'emploi des enseignants ^a (%)

	Statut dans l'emploi actuel				Total
	Directeur	Fonctionnaire	FRAM	Autres	
Statut dans le 1 ^{er} emploi					
Fonctionnaire	44,3	53,7	1,0	1,0	100,0
FRAM	15,4	11,4	59,7	13,6	100,0
Contractuel	37,9	55,5	3,8	2,8	100,0
Enseignement privé	27,2	24,9	38,3	9,6	100,0

Sources : enquêtes AGEMAD-écoles 2005-06.

a/ Parmi ceux qui ont occupé plus d'un emploi.

que peu récompensées financièrement. En effet, le salaire d'un directeur est seulement 3% supérieur à celui d'un enseignant fonctionnaire.

2.21. Environ 80% des enseignants FRAM se déclarent insatisfaits de leur niveau de rémunération, et 30% se plaignent des conditions de paiement. Si le niveau d'insatisfaction est naturellement élevé parmi ce collectif, il l'est tout autant parmi les autres catégories de personnels. Près de 75% des enseignants fonctionnaires et des directeurs sont insatisfaits de leur niveau de rémunération ; respectivement 16 et 20% d'entre eux sont mécontents des conditions de paiement, 40% des directeurs et 34% des enseignants fonctionnaires se déclarent insatisfaits de leur environnement au travail.

2.22. En dépit des faibles rémunérations qui sont accordées aux personnels des écoles, et de leur niveau relativement élevé d'insatisfaction, une proportion comparativement faible d'entre eux exerce une activité secondaire. D'après les données du Tableau 2.2, 15% seulement déclarent occuper un autre emploi ; ce pourcentage est légèrement plus élevé parmi les maîtres FRAM, de l'ordre de 19%. A titre de comparaison, on estime que le taux de pluriactivité est de l'ordre de 19% parmi les ouvriers/employés et d'environ 22% parmi les cadres supérieurs et moyens⁸.

2.23. *Expérience, qualification et conditions de travail des Chefs ZAP et des Chefs CISCO.* Les emplois de Chefs ZAP et de Chefs CISCO sont dans une très grande majorité occupés par des hommes (respectivement 96 et 87%), à l'instar d'ailleurs des emplois de directeurs d'écoles⁹. Recrutés principalement parmi des enseignants proches de la retraite, la moyenne d'âge des Chefs ZAP est relativement élevée, de l'ordre de 52 ans, contre 49 ans pour les Chefs CISCO (Tableau 2.2). Le corps des Chefs ZAP est en moyenne peu qualifié : 80% d'entre eux ont le BEPC, 18% seulement sont titulaires d'un baccalauréat. Globalement ils sont moins diplômés que les enseignants FRAM qu'ils sont chargés d'encadrer, et guère mieux formés que l'ensemble du corps enseignant. Les Chefs CISCO ont quant à eux un niveau de qualification bien plus élevé : 60% possèdent un diplôme de l'enseignement supérieur et 40% ont suivi une formation secondaire.

2.24. D'après les données du Tableau 2.2, l'expérience dans l'emploi des Chefs ZAP ne dépasse pas 6 ans ; celle des Chefs CISCO est bien plus faible, d'à peine 4 ans en moyenne. D'après ces chiffres, les taux de rotation des responsables du système d'enseignement sont particulièrement importants. A cela s'ajoute sans doute une faible expérience de l'administration et de la gestion. En effet, les deux tiers des Chefs ZAP n'ont que leur métier d'enseignant comme seule expérience professionnelle ; seulement 40% des Chefs CISCO occupaient auparavant un poste dans une CISCO ou un emploi de cadre au ministère (Tableau 2.5). Or à l'instar des directeurs d'école, les Chefs ZAP et les Chefs CISCO ne reçoivent aucune formation spécifique à la gestion, en préalable à leur prise de fonction.

Tableau 2.5 : Distribution des Chefs ZAP et des Chefs CISCO selon la dernière fonction occupée (%)

	Chefs ZAP	Chefs CISCO
Enseignant	19,5	30,0
Chef d'établissement	52,3	6,7
Chef ZAP d'une autre ZAP	17,3	-
Cadre d'une CISCO	6,8	16,7
Chef CISCO/Cadre MEN	-	26,6
Autre	4,1	20,0
Total	100	100

Sources : enquêtes AGEMAD-Chefs ZAP 2006-07 et enquêtes AGEMAD-CISCO 2006-07.

Tableau 2.6: Conditions de travail des Chefs ZAP

	Fréquence ou moyenne
Distance entre la ZAP et la CISCO	
Moyenne (en km)	30,3
Distribution (%)	
<10km	16,9
10-20km	27,1
20-30km	13,9
30-40km	13,9
>=40km	28,2
Distance entre la ZAP et l'école la plus éloignée	
Moyenne (km)	19,3
Distribution (%)	
<10km	24,8
10-20km	35,7
20-30km	19,5
30-40km	11,3
>=40km	8,6
Nombre d'écoles à superviser	16,6
Superficie de la ZAP (km ²)	352,5
Ecoles/km ²	0,2
Chefs ZAP disposant (%)	
D'un bureau	29,3
D'une moto	56,4
Ni de moto, ni de moyen de transport quotidien les reliant à la CISCO	7,5
Nombre d'observations	266

Sources : enquêtes AGEMAD-Chefs ZAP 2006-07

2.25. Enfin, il importe de souligner que l'exercice au quotidien du métier de Chef ZAP est difficile, et que les conditions de travail auxquelles ces agents sont confrontés ne sont guère compatibles avec ce qu'une bonne gestion peut exiger. Près d'un tiers d'entre eux réside à plus de 40 km de leur CISCO (Tableau 2.6) ; dans 20% des cas, l'école la plus éloignée qu'ils sont tenus de visiter se situe entre 30 et 70 km de la ZAP. Seulement 56% des Chefs ZAP sont dotés d'une motocyclette à usage professionnel ; 8% ne disposent ni de ce moyen de transport, ni d'aucun service de transport régulier leur permettant de se rendre à la CISCO, et ceci alors même que les territoires sur lesquels s'étendent leurs compétences sont d'une taille importante (350km² en moyenne). Enfin, les deux tiers des Chefs ZAP n'ont pas de bureau à leur disposition.

Les pratiques des personnels des écoles

2.26. Cette section analyse les pratiques des personnels sous des angles variés. La présentation est ordonnée autour des activités suivantes : le contrôle des absences, les

pratiques pédagogiques, l'évaluation et le suivi des résultats des élèves. Nous examinons le rôle du directeur et de l'enseignant vis-à-vis de chacune de ces tâches, mais sans toutefois chercher à relier les comportements de l'un et de l'autre. Les tâches réalisées par chaque acteur sont par ailleurs considérées de manière successive, c'est-à-dire une par une. Autrement dit, nous ne cherchons pas à dresser le profil type d'un acteur par rapport à l'ensemble des tâches qu'il lui revient normalement d'accomplir.

2.27. Les analyses reposent sur les données qui ont été collectées pour les besoins de l'évaluation d'impact, notamment les enquêtes auprès des écoles ; des informations plus qualitatives sont également extraites d'une exploitation des outils que les directeurs et les enseignants d'un sous échantillon d'écoles ont pu utiliser au cours de la deuxième année d'expérimentation du projet (voir chapitre 4). Les informations se réfèrent à des écoles qui n'ont pas été touchées par les interventions mises en œuvre dans le cadre d'AGEMAD. Les données portent sur quelques 300 écoles et environ 1.000 enseignants ; certains détails, en particulier ceux qui se réfèrent à la manière et la régularité avec laquelle les tâches sont exécutées proviennent de l'observation directe de quelques 400 outils de gestion¹⁰. Dans chaque cas, les observations se réfèrent à l'année scolaire 2006-07.

2.28. *Le contrôle des absences des enseignants.* Les enquêtes permettent d'apprécier les absences de façon complémentaire et avec des degrés de précision variables (voir chapitre 4). Dans le Tableau 2.7, nous retenons la mesure que nous jugeons la plus pertinente, même si elle reste assez vague. Le taux d'absence des personnels y est défini comme le pourcentage d'enseignants qui se sont absentés de l'école pendant au moins un jour, au cours de la semaine précédant l'enquête. L'information provient du directeur de l'école ; elle ne tient pas compte des motifs d'absence. Les enseignants étant plus souvent absents au moment de la période de perception des salaires, la valeur du taux dépend naturellement de la date à laquelle les observations sont faites. Mais dans notre cas comme les enquêtes ont été échelonnées dans le temps, on peut raisonnablement considérer qu'il s'agit en fait d'un taux moyen au cours de l'année.

2.29. D'après ces informations, 10% des enseignants seraient absents au moins un jour de la semaine en moyenne, et dans près de 30% des écoles les deux tiers des effectifs d'enseignants se seraient absentés au cours de cette période. Ces chiffres sont probablement des minimums, mais ils sont déjà loin d'être négligeables. En effet, on estime que si tous les enseignants s'absentaient autant en moyenne, c'est l'équivalent du travail annuel d'environ 1.300 enseignants qui serait ainsi perdus¹¹. Or dans 8% des écoles les absences ne sont jamais contrôlées par les directeurs, et ne sont même pas un thème de discussion privilégié entre les enseignants et le chef d'établissement. Lorsqu'elles sont contrôlées, c'est généralement sur des feuilles volantes, ou dans des cahiers sur lesquels sont également reportées d'autres tâches ou d'autres activités. Les relevés sont le plus souvent très imparfaits. On estime qu'un contrôle strict, effectué chaque jour, à l'aide d'un cahier des absences par exemple, et complété par un récapitulatif mensuel, comme cela devrait être la règle, n'est pratiqué que par 8% des chefs d'établissement. La plupart du temps, les directeurs se contentent d'établir des comptes rendus mensuels qu'ils remettent au Chef ZAP ou à la CISCO. Mais là encore l'envoi de ces comptes rendus est loin d'être systématique ; plus de 80% des chefs d'établissement n'en font pas.

2.30. *Le contrôle des absences des élèves.* Le taux d'absence des élèves au cours d'un mois est de l'ordre de 15% en moyenne, et l'on estime que dans près de 20% des écoles le quart des effectifs se serait absentés au cours de cette période (Tableau 2.8). Là encore, il s'agit du taux qu'a bien voulu déclarer le directeur de l'établissement ; il ne tient compte ni des motifs d'absence ni du nombre de jours de classes perdues par les élèves. Si les enseignants disposent presque tous d'un registre d'appel pour contrôler ces absences, ils ne l'utilisent toutefois en moyenne que 13 jours par mois sur un total de 18 jours de classe. Autrement dit, pendant 40 jours de l'année scolaire, soit environ le quart de celle-ci, les absences des élèves ne sont pas contrôlées par les enseignants ; plus de trois quarts

Tableau 2.7 : Modalité de contrôle des absences des enseignants par les directeurs

	Fréquence ou moyenne
Taux d'absence des enseignants ^a	
Moyenne	9,9
Distribution des écoles selon l'importance des absences (%)	
Aucune absence déclarée	68,8
Au plus un tiers des effectifs absents	16,9
Entre un et deux tiers des effectifs absents	11,9
Plus des deux tiers des effectifs absents	2,4
Contrôle des directeurs	
Aucun contrôle	8,8
Tiennent un cahier de demande d'absences	23,7
Etablissent un récapitulatif mensuel	16,0
Avec un contrôle journalier	8,1
Nombre de mois récapitulés dans l'année* (moyenne)	5,2
Envoient le récapitulatif mensuel	
Au Chef ZAP	66,7
A la CISCO	45,6
Discutent des absences avec les enseignants ^b	8,1

Sources : enquêtes AGEMAD-écoles 2006-07 et enquêtes AGEMAD-outils 2006-07 ; les informations provenant de cette dernière source sont marquées d'un astérisque.

a/ Pourcentage d'enseignants absents au moins un jour au cours de la semaine précédant l'enquête, tel que déclaré par le directeur au cours de l'enquête 2006-07; calculé en rapportant les absences déclarées au nombre total d'enseignants dans l'école. Il n'est pas précisé si ces absences portent sur les enseignants en classe ou non ; on ne sait pas si dans son évaluation le directeur se considère comme un enseignant ou non.

b/ Au cours des réunions avec les enseignants.

d'entre eux ne convoquent même jamais les parents pour discuter de ce sujet. Ces absences ne sont pas davantage contrôlées par les directeurs ; 10% ne s'en préoccupent pas ; 83% effectuent bien une récapitulation mensuelle des absences des élèves, mais ils ne la font en moyenne que pendant trois mois de l'année. Les directeurs ne visent que le tiers des registres d'appel des enseignants ; pour près de 80% d'entre eux, ces absences ne font pas l'objet de discussion avec les enseignants, et les deux tiers ne prennent pas la peine d'attirer l'attention des parents sur ce problème.

2.31. *Les pratiques pédagogiques.* On estime que près de 20% des enseignants n'ont pas préparé la leçon qu'ils devaient donner le jour où ils ont été enquêtés (Tableau 2.9). Ce chiffre est celui qui été déclaré par les enseignants ; il est probablement en dessous de la réalité. Mais une préparation consciencieuse, à l'aide d'un cahier journal et en suivant la fiche de planification des leçons du bimestre, est une pratique rare. En effet, elle est suivie par moins de 15% des enseignants. La durée d'utilisation de ces deux outils pédagogiques est généralement faible ; en moyenne, moins de 40 jours par an pour le cahier journal, soit guère plus de 20% de l'année scolaire, et moins de 3 bimestres sur 5 pour la fiche de planification hebdomadaire. La plupart du temps les enseignants sont livrés à eux-mêmes, et les directeurs contrôlent peu leur travail. Environ un tiers des chefs d'établissement ne

Tableau 2.8 : Modalités de contrôle des absences des élèves par les enseignants et les directeurs

	Fréquence ou moyenne
Taux d'absence des élèves ^a	
Moyenne (%)	14,6
Ecoles avec un taux supérieur à 25% (%)	19,8
Contrôle des absences par les enseignants	
Utilisent un registre d'appel (%)	98,9
Durée d'utilisation du registre d'appel ^c (jours/mois ; moyenne)	13,0
Convoquent des parents pour discuter des absences des élèves	25,1
Contrôle des absences par les directeurs	
Aucun contrôle	10,1
Effectuent une récapitulation des absences	
Mensuelle	83,4
Nombre de mois par an ^c (moyenne)	3,5
Bimestrielle	6,4
Visent le registre d'appel de l'enseignant ^c (%)	30,8
Discutent des absences avec les enseignants ^b	23,1
Convoquent des parents pour discuter des absences	36,7

Sources : enquêtes AGEMAD-écoles 2006-07 et enquêtes AGEMAD-outils 2006-07 ; les informations provenant de cette dernière source sont marquées d'un astérisque.

a/ Taux d'absence des élèves au cours du mois précédant l'enquête, tel que déclaré par le directeur au cours de l'enquête 2006-07; d'après les récapitulatifs mensuels des absences seulement.

b/ Au cours des réunions avec les enseignants.

discutent jamais des programmations avec eux ; la moitié ne les vise d'ailleurs pas, et 70% ne parafent jamais le cahier journal de leurs enseignants.

2.32. *L'évaluation et le suivi des résultats scolaires.* Tous les enseignants tiennent normalement un cahier de notes (Tableau 2.10). Souvent ce cahier est constitué d'une série de feuilles volantes ; dans d'autres cas, c'est en fait le cahier de composition qui tient lieu de cahier de notes. Comme on l'imagine aisément, ces supports ne facilitent guère le suivi et l'analyse des progrès scolaires des élèves. Dans plus de 60% des relevés de notes qui ont été analysés, les enseignants n'ont pas pris la peine de mentionner le nombre d'élèves absents aux évaluations ; dans les trois quarts de ceux-ci, le nombre d'élèves ayant obtenu la moyenne n'y figure même pas.

2.33. Théoriquement tout enseignant est tenu de rédiger des bulletins individuels de notes. D'après nos données, 25% ne l'auraient pas fait au moment de l'enquête, et ceci alors même que leurs élèves avaient effectué des compositions ou des examens lors du bimestre précédent. Mais lorsque l'on examine de plus près ces bulletins, on s'aperçoit que les informations qu'ils restituent sont loin d'être exhaustives et que les observations transmises aux parents sont le plus souvent lapidaires. Un peu plus de 10% des bulletins ne portent pas le nom ou le rang de l'élève ; près de 20% ne mentionnent pas la moyenne de la classe. Dans plus de 90% d'entre eux, les nombres de jours d'absence ne sont pas notifiés aux parents. Si des observations sur les résultats scolaires de leurs enfants leur sont bien adressées, il s'agit la plupart du temps de messages très routiniers et formulés de façon peu

Tableau 2.9 : Pratiques pédagogiques des enseignants et modalités de contrôle par les directeurs

	Fréquence ou moyenne
Pratiques des enseignants	
Préparation de la leçon du jour (%) ^a	
Non	18,7
Oui	81,2
Ont utilisé le cahier journal (%)	89,1
Avec la fiche de planification hebdomadaire	13,9
Durée d'utilisation du cahier journal* (jours/an; moyenne)	34,1
Planification hebdomadaire des leçons	
Ne font pas de planification (%)	16,6
Font une planification (%)	83,4
Durée de la planification	
Bimestres/an* (moyenne)	2,8
Sur toute l'année* (%)	21,1
Contrôle des pratiques par les directeurs	
Discutent les planifications hebdomadaires des enseignants (%)	69,8
Visent les cahiers journal* (%)	29,1
Visent les fiches de planification hebdomadaire des enseignants* (%)	51,6

Sources : enquêtes AGEMAD-écoles 2006-07 et enquêtes AGEMAD-outils 2006-07 ; les informations provenant de cette dernière source sont marquées d'un astérisque.

explicite, du genre « bien » ou « mauvais ». Enfin plus de 15% des enseignants ne visent pas les bulletins de notes qu'ils font parvenir aux parents, et les trois quarts d'entre eux n'ont même jamais convoqué de parents d'élèves pour discuter avec eux des difficultés de leurs enfants. Les directeurs ne sont guère plus impliqués dans le suivi des performances des élèves. Si 86% d'entre eux procèdent bien à une récapitulation des résultats de leur établissement, leur intérêt ne semble pas aller très au-delà. Les trois-quarts d'entre eux ne discutent pas des performances des élèves avec les enseignants, seulement 20% parafent les cahiers de notes des maîtres et les bulletins individuels de notes.

Conclusion

2.34. Ce chapitre s'est attaché à décrire la structure administrative du système public d'enseignement primaire, et le cadre dans lequel AGEMAD a été expérimenté et pourrait être généralisé. Les résultats ont montré que de nombreux acteurs sont impliqués dans la gestion du secteur. La multiplicité des agents pourrait a priori apparaître comme un handicap pour AGEMAD. C'est en fait un atout, car si les points de contrôle des activités sont bien évidemment nombreux, à chaque niveau hiérarchique un même agent a la responsabilité d'un faible nombre d'acteurs. Comme nous l'avons vu, un directeur ne gère guère plus de trois enseignants et 200 élèves en moyenne, et un Chef ZAP est responsable d'environ 10 écoles seulement. Les attributions des Chefs CISCO sont certes plus étendues, mais elles restent de l'ordre du raisonnable.

2.35. L'analyse des profils des agents et de leurs conditions d'emploi a mis l'accent sur certains aspects qui sont de véritables défis pour tout système de gestion. Une grande partie

Tableau 2.10 : Modalités d'évaluation et de suivi des résultats scolaires par les enseignants et les directeurs

	Fréquence
Evaluation et suivi par les enseignants	
Ne tiennent pas de relevés de notes	0,7
Utilisent un cahier de notes	95,3
Le nombre d'élèves absents n'est pas reporté [*]	62,7
Le nombre d'élèves ayant obtenu la moyenne n'est pas reporté [*]	74,4
Etablissent des bulletins individuels de notes	75,9
Bulletins ne comportant pas [*] (%)	
Le nom de l'élève	12,4
Le rang de l'élève	11,7
Le nombre de jours d'absences de l'élève	92,0
D'observations sur les absences de l'élève	46,9
D'observations sur les résultats scolaires de l'élève	96,9
La moyenne de la classe	19,8
Le visa de l'enseignant	16,7
Convoquent des parents pour discuter des résultats des élèves	25,1
Evaluation et suivi par les directeurs	
Etablissent un récapitulatif des résultats bimestriels des élèves	86,1
Visent les cahiers de notes de l'enseignant [*] (%)	20,7
Visent les bulletins individuels de notes de l'élève [*] (%)	19,8
Discutent des résultats scolaires avec les enseignants ^a	26,1
Convoquent individuellement des parents pour discuter des résultats	7,1

Sources : enquêtes AGEMAD-écoles 2006-07 et enquêtes AGEMAD-outils 2006-07 ; les informations provenant de cette dernière source sont marquées d'un astérisque.

a/ Au cours des réunions avec les enseignants.

du personnel des écoles a un niveau de qualification et de compétences relativement faible. Leur degré d'insatisfaction au travail est elle-même élevée. Les différences de traitement qui existent au sein des personnels des écoles sont sans doute peu propices à l'établissement de relations fluides entre les agents, et à l'acceptation par tous d'une autorité reconnue qui est essentielle à la bonne gestion du système. Par ailleurs, les directeurs perçoivent de faibles incitations financières ; or on attend d'eux des tâches nombreuses et variées. Enfin les Chefs ZAP tiennent une place centrale dans le système. Mais trop cantonnés au rôle d'agents de liaison, sans compétences très affirmées et avec peu de moyens matériels ils manquent sans doute à ceux-ci les capacités nécessaires à la réalisation des tâches qui leur sont théoriquement assignées.

2.36. Comme on l'a vu, beaucoup d'aspects du processus pédagogique sont mal gérés, et des activités essentielles à l'apprentissage des élèves sont mal exécutées. Certaines observations sont à cet égard éloquentes. Les absences des élèves sont très loin d'être contrôlées régulièrement par les enseignants, le degré de laxisme des directeurs est lui-même élevé, et par conséquent l'attention des parents est rarement attirée sur les absences à l'école de leurs enfants. Ces attitudes caractérisent bien la façon avec laquelle les agents

effectuent les autres tâches qui leur sont assignées. Dans le domaine de la pédagogie, les contrôles et les suivis de la part des chefs d'établissements sont souvent inexistantes ; or peu d'enseignants préparent consciencieusement leurs leçons, en suivant des programmations bien établies et en utilisant un cahier journal qui pourraient l'un et l'autre leur éviter de fâcheuses improvisations lors des leçons. Les progrès des élèves sont mal répertoriés et, dans ces conditions, probablement mal appréciés par les enseignants et les directeurs ; ils ne font que peu l'objet de discussion à l'intérieur des établissements. Les notifications aux parents sont succinctes et les messages qui leur sont envoyés sont vagues. Et il en est de même des absences des enseignants. Loin d'être négligeables, même si on ne peut pas en donner l'ampleur exacte, elles font rarement l'objet d'un contrôle strict et de récapitulatifs réguliers. Elles donnent lieu à peu de débat au sein de l'école, sans doute parce qu'elles sont précisément trop généralisées parmi les personnels. L'impression générale qui ressort de ces observations est celle d'un manque évident d'organisation, de contrôle et de responsabilités qui compromet sans doute fortement les performances du système et les chances de réussite de beaucoup de réformes en cours.

Notes

¹ Voir World Bank (2002).

² Chaque école publique ou privée reçoit une dotation par élève (de l'ordre de 2.000 Ariary en 2003-2004) actuellement financée sur le budget de fonctionnement du ministère.

³ Sous ce terme on désigne les fournitures (sac, crayons, cahiers, etc.) que chaque élève reçoit au début de sa scolarité.

⁴ Les Chefs CISCO ont peu de responsabilité dans le domaine de l'affectation des enseignants fonctionnaires aux écoles, qui relève essentiellement du ministère central ; leur rôle se limite surtout à gérer les mutations des personnels déjà en poste.

⁵ Selon les aspects abordés, les analyses portent sur un ensemble de 1.198 directeurs et sur des effectifs d'enseignants compris entre 4.400 et 6.000.

⁶ Données de l'année 2005-06 ; pour plus de détails, voir chapitre 4.

⁷ Environ 30% des maîtres qui enseignent en CM1 en 2006-07 ont enseigné le CE aux mêmes élèves en 2005-06.

⁸ Notre estimation d'après les données de l'enquête ménages 2005 réalisée par l'INSTAT.

⁹ Par contre, plus de 70% des emplois d'enseignants sont occupés par des femmes ; cette proportion est un peu plus faible pour les emplois de FRAM (voir Tableau 2.2).

¹⁰ L'attention est attirée sur le fait que dans ce cas, les résultats portent sur un échantillon aléatoire de seulement 20 écoles et sur environ 75 enseignants (voir chapitre 4).

¹¹ Le système emploie 59.000 enseignants ; au moins 5.900 jours de travail seraient donc perdus chaque semaine, soit 23.600 jours par mois et 192.391 jours par an. Si l'on suppose que l'année scolaire comporte 150 jours de classe, ces 192.391 jours représenteraient l'équivalent du service annuel de 1.283 enseignants.

Les outils et les procédures AGEMAD

3.1. Ce chapitre a pour objet de présenter brièvement le système AGEMAD et les différents outils qui ont été élaborés dans le cadre de celui-ci. La conception du système est le fruit d'un long travail auquel ont été associées, pendant plus d'un an, plusieurs directions du MEN. Les outils AGEMAD qui, avec d'autres interventions d'accompagnement décrites plus loin dans ce rapport (voir chapitre 4), font l'objet de l'expérimentation, sont le résultat de choix raisonnés et de compromis. Préalablement à l'expérimentation, les outils AGEMAD ont été testés dans trois CISCO pilotes¹, afin de vérifier leur cohérence interne et de mieux préciser certains aspects.

3.2. Dans sa version finale, le système AGEMAD inclut plus de 30 outils de procédure, destinés à l'exécution et au suivi des tâches essentielles que doivent accomplir les différents acteurs. Ces outils sont conçus pour bien faire apparaître les mécanismes de contrôle qui doivent être mis en œuvre afin d'améliorer, à tous les niveaux, la gouvernance du système éducatif. En complément de cela, AGEMAD propose, à travers différentes versions de tableaux de bord, de véritables outils de pilotage qui permettent aux acteurs de faire des diagnostics et des choix éclairés qui devraient se concrétiser, à terme, par une efficacité accrue des moyens mis en œuvre.

3.3. Sans entrer dans le détail du système, que le lecteur trouvera par ailleurs (voir MENRS, 2004), nous donnons ci-après un bref aperçu des aspects généraux d'AGEMAD, des différents outils qui font l'objet de l'expérimentation, et des diverses procédures de suivi et de contrôle qui doivent être mises en place.

Aspects généraux

3.4. Les tâches des différents acteurs sont nombreuses et variées. Sans nier l'importance de chacune d'elles, AGEMAD prend le parti de considérer celles qui sont les plus spécifiques à chaque acteur, et donc les plus significatives du point de vue des résultats attendus du système éducatif. Ce faisant la liste de ces tâches est nécessairement limitée, car AGEMAD veut avant tout diagnostiquer et remédier les failles de gestion dans ce qui est le plus important pour le système d'enseignement (par exemple, le travail des enseignants ; les pratiques pédagogiques ; la formation continue des personnels ; ...). En se focalisant sur un nombre restreint de responsabilités, mais essentielles du point de vue de la finalité du secteur éducatif, AGEMAD veut être conçu comme un système simple et performant, capable de garantir dans les meilleures conditions la bonne gouvernance du système d'enseignement. Ces exigences ont au moins deux implications au niveau de la conception du système de gestion : aucune tâche prise en compte par le système de gestion ne doit être inutile ; lorsque la réalisation d'un même objectif engage la responsabilité de plusieurs acteurs, les tâches correspondantes doivent se retrouver au niveau de chacun de ces acteurs.

3.5. AGEMAD distingue les tâches d'exécution, des tâches de supervision et de suivi. Les tâches de contrôle de l'activité d'un agent par un autre, situé à un niveau hiérarchique immédiatement supérieur, impliquent, pour chaque activité considérée

comme importante du point de vue de la performance du système éducatif, un croisement d'informations entre ces deux mêmes acteurs. En prenant explicitement en compte ces interrelations, le système veut ainsi s'assurer que chaque acteur exerce les attributions qui lui sont conférées. Il veut aussi mettre l'accent sur le fait que chacun est redevable envers l'autre des progrès accomplis par le système d'enseignement. Dans ce cadre, les tâches de suivi et d'évaluation sont donc les garanties indispensables à la bonne gestion du secteur éducatif. Elles permettent non seulement de contrôler la réalisation des objectifs qui ont pu par exemple être fixés en matière de réduction des taux de redoublement et d'abandon, ou encore d'amélioration de la qualité de l'enseignement, mais aussi de repérer périodiquement les éléments qui, à chaque étape du système, freinent la réalisation de ces objectifs.

Les outils

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

3.7. *Les outils de procédure.* La plupart de ces outils ne sont pas nouveaux, et ne sont donc pas inconnus des différents acteurs. C'est là un gage d'acceptation du système de gestion. Beaucoup d'entre eux sont extraits des vade-mecum et des manuels de procédure existants, ou ont été adaptés pour les besoins du système de gestion. Ces outils appellent généralement peu de commentaires ; ils décrivent de façon logique les tâches que chaque acteur doit réaliser, et les mécanismes qui doivent être mises en œuvre pour l'exécution et le suivi de celles-ci. En fonction des tâches et des acteurs auxquelles elles se réfèrent, ces procédures doivent être appliquées chaque jour, chaque semaine, chaque mois, annuellement, ou sur une période déterminée de l'année.

3.8. Le Tableau 3.1 ci-après reproduit la liste des outils dits de procédure préconisés par AGEMAD. Ces outils sont répartis dans six grands domaines : pédagogie, apprentissage et suivi des élèves, gestion des temps d'apprentissage, administration, statistiques scolaires et partenariat avec les communautés. L'ensemble regroupe un total de 32 outils ; 7 sont à l'usage de l'enseignant, 8 sont destinés au directeur, 8 au Chef ZAP et 9 au Chef CISCO.

3.9. Ces outils permettent de guider et de contrôler l'activité des acteurs à des moments clés du processus éducatif. Ils sont conçus pour bien faire apparaître la chaîne de responsabilité et les relations hiérarchiques qui existent entre chacun d'eux. L'annexe A1 décrit la fréquence avec laquelle les différents acteurs doivent utiliser les outils, et détaille les processus de suivi et de contrôle qui leur reviennent de réaliser périodiquement.

3.10. *Les tableaux de bord.* L'évaluation des activités et des responsabilités de chaque acteur doit se fonder sur des critères simples et objectifs. Pour ce faire, AGEMAD utilise des tableaux de bord. Ceux-ci sont destinés aux trois acteurs principaux du système, les directeurs d'école, les Chefs ZAP et les Chefs CISCO. Ces tableaux contiennent les informations à partir desquelles le dialogue entre les différents niveaux hiérarchiques (directeurs/communautés ; directeur/enseignants ; directeur/Chef ZAP ; Chef ZAP/Chef CISCO) doit s'instaurer. Ils permettent de faire des diagnostics rapides, de repérer des écoles peu performantes à partir d'indicateurs simples, et ainsi de centrer les interventions sur des groupes d'établissements bien ciblés. Pour être performants, ces outils doivent être élaborés annuellement par les services centraux de statistiques, à partir notamment des recensements scolaires. Ils supposent de disposer d'informations fiables et exploitables à des moments qui sont en fait fixés par les rythmes scolaires. La confection de ces outils est

Tableau 3.1 : Outils AGEMAD par acteur et domaine

Domaines	Acteur			
	Enseignant	Directeur	Chef ZAP	Chef CISCO
Pédagogie	Fiche de répartition annuelle des leçons par bimestre (E1A/PED) Fiche de répartition bimestrielle des leçons par semaine (E1B/PED) Planning de préparation des leçons (E2/PED)	Organisation pédagogique de l'école (D8/PED)	Fiche de contrôle et de soutien pédagogique (Z5/PED)	Grille d'observation de classe (C7/PED)
Apprentissage et suivi des élèves	Cahier de notes de classe (E3/EVA) Bulletin individuel de notes (E4/EVA)	Récapitulation des résultats des élèves (D5/EVA) Tableau annuel des flux (D6/EVA)		
Gestion des temps d'apprentissage	Registre d'appel des élèves (E5/APP) Carnet de pointage des déplacements de l'enseignant (E6/APP)	Cahier des absences des enseignants (D2/APP) Tableau récapitulatif des absences des enseignants (D3/APP) Tableau récapitulatif des absences mensuelles des élèves (D4/APP)		

Administration	Registre matricule (D1/ADM)	<p>Fiche de recensement des établissements de la ZAP (Z1/ADM)</p> <p>Fiche de suivi caisse école (Z6/ADM)</p> <p>Fiche de suivi caisse cantine (Z7/ADM)</p>	<p>Fiche d'exploitation des demandes de réaffectations (C1/ADM)</p> <p>Fiche de distribution des fournitures (C2/ADM)</p> <p>Exploitation du suivi des caisses écoles (CA31ADM)</p> <p>Exploitation du suivi des caisses cantines (C3B/ADM)</p> <p>Fiche de vérification de la gestion des caisses écoles (C4A/ADM)</p> <p>Fiche de vérification de la gestion des caisses cantines (C4B/ADM)</p>
Statistiques scolaires		<p>Fiche de contrôle des collectes des données (Z2/STA)</p> <p>Fiche de pré-inscription et de répartition des kits scolaires (Z3/STA)</p>	
Formation des enseignants		<p>Aide mémoire de suivi des journées pédagogiques (Z4/FOR)</p>	<p>Fiche de préparation des journées pédagogiques (C5/FOR)</p> <p>Fiche de suivi des journées pédagogiques (C6/FOR)</p>
Partenariat avec les communautés	Fiche de rencontre avec les communautés (D7/PART)	Fiche de rencontre avec les communautés (Z8/PART)	

exigeante. Elle suppose non seulement de disposer d'informations de qualité, mais aussi d'adapter périodiquement les systèmes d'information existants aux besoins du système de gestion, voire de croiser plusieurs systèmes d'information entre eux.

3.11. *Le tableau de bord de l'école.* La présentation de ce tableau de bord est volontairement simplifiée, car il doit être compris par des interlocuteurs qui ne disposent pas d'un niveau élevé de connaissances (voir annexe A2). Il inclut des indicateurs de performance de l'école (taux de sortie, taux de redoublement, taux de réussite au Certificat d'Etudes Primaires Élémentaires) et des informations sur le nombre d'élèves, le nombre d'enseignants par catégorie, le nombre d'élèves par maître. Il permet de situer l'école par rapport à l'ensemble de la CISCO d'appartenance, en comparant, sous une forme imagée, les performances et les moyens dont elle dispose.

3.12. *Le tableau de bord de la ZAP.* Ce tableau de bord contient des informations semblables au précédent, mais au niveau de la ZAP (voir annexe A3). En outre, il fournit un classement exhaustif des écoles de la ZAP en fonction de leurs performances (mesurées au travers de plusieurs indices complémentaires) et de leur taux d'encadrement. Il permet ainsi au Chef ZAP d'identifier facilement les établissements les plus problématiques, et pour lesquels des mesures devraient être envisagées. En ce sens, ce tableau de bord constitue un outil de décision immédiat, puisqu'à l'appui de celui-ci le chef ZAP peut mieux cibler et planifier ses visites d'écoles.

3.13. *Le tableau de bord de la CISCO.* Ce tableau de bord est plus élaboré que les précédents (voir annexe A4). Outre les données générales sur les performances de la CISCO, ses effectifs d'élèves et d'enseignants, il indique le nombre d'écoles qui sont sous-dotées, sur-dotées ou normalement dotées en enseignants, compte tenu du nombre d'élèves qu'elles accueillent. Le tableau de bord fait également le bilan des salles de classes nouvellement construites, indique le nombre de nouveaux enseignants qui ont été recrutés et permet de voir si ces nouvelles dotations en enseignants ont réellement profité aux écoles qui en avaient le plus besoin. A l'instar des tableaux précédents, il permet de situer les performances de la CISCO par rapport aux moyens en personnel enseignant dont elle dispose, et d'apprécier, selon les mêmes critères, les résultats de chacune des ZAP qui la compose.

Conclusion

3.14. Ce chapitre avait pour but de rappeler les principes du système AGEMAD et les outils qui ont été conçus pour chaque acteur. Comme nous l'avons vu, ces outils sont nombreux, mais d'un usage que l'on peut a priori juger relativement simple. Beaucoup d'entre eux ne sont pas nouveaux, mais cherchent plutôt à améliorer et à compléter des instruments existants, notamment ceux dont sont déjà dotés les enseignants. Les tableaux de bord sont par contre une innovation importante. Ils permettent aux acteurs de faire le bilan de leurs activités, d'établir des diagnostics, d'organiser des suivis ciblés et de nouer des dialogues sur des bases objectives.

3.15. Mais plusieurs conditions sont nécessaires au bon fonctionnement du système. Une bonne gestion repose sur des échanges loyaux et fluides d'information à tous les niveaux de responsabilités, et passe par l'acceptation d'un code de bonne conduite par tous les acteurs du secteur éducatif. Le système AGEMAD n'échappe pas ces principes. Par ailleurs, il va naturellement sans dire que le contrôle des responsabilités ne doit pas détourner le secteur éducatif de sa fonction première ; autrement dit, les tâches de suivi et d'évaluation ne doivent pas se convertir en l'activité principale des acteurs du système d'enseignement. Pour cela, le système de gestion doit être intégré dans les activités déjà instituées, et son application doit être considérée par les acteurs comme une activité régulière faisant partie de leur pratique courante.

3.16. Ceux-ci doivent bien sûr être formés de façon convenable aux principes d'AGEMAD, car le système rompt avec des habitudes qui laissent généralement peu de

place au suivi, à l'évaluation des résultats et au pilotage des activités. Enfin, les acteurs ne doivent pas perdre de vue qu'AGEMAD ne se réduit pas à un relevé d'informations, que les procédures de contrôle et de suivi mises en place aux différents niveaux de la hiérarchie sont en fait au cœur du système, et que sans elles il ne peut y avoir de gestion véritablement efficace du secteur.

Note

¹ Ambatondrazaka, Mahabo et Soavinandriana.

Conception et mise en oeuvre de l'expérimentation

4.1. Le système AGEMAD a été conçu pour améliorer la gestion et les performances du secteur malgache d'enseignement primaire. Préalablement à la généralisation de ce système, qui pourrait en fin de compte s'avérer hasardeuse et inutilement coûteuse si le programme ne s'avérait pas en fait coût efficace, le MEN a décidé d'entreprendre une évaluation d'impact du système sur un ensemble représentatif de CISCO. Suivant une pratique courante (voir par exemple, Barnejee et alli., 2007 ; Bobonis et alli, 2006 ; Duflo, Dupas et Kremer, 2007 ; Gertler, 2004 ; Glewwe et alli, 2004 ; ou Paxon et Shady, 1999), une expérimentation randomisée a donc été réalisée, avec pour objectif d'analyser les effets de la mise en œuvre du programme dans des environnements préalablement contrôlés, et susceptibles de restituer des effets qui, avec un risque d'erreur faible, pourraient être attribués au programme et à lui seul.

4.2. Sans entrer dans le détail des méthodes expérimentales randomisées, qui sont facilement accessibles aux lecteurs intéressés par le sujet (voir par exemple, Baker, 2000, ou Duflo, Glennester et Kremer, 2007), cette partie a surtout pour but de présenter les phases essentielles de la conception et de la mise en œuvre de l'évaluation d'impact qui a été menée à Madagascar dans le but d'apprécier la pertinence d'une généralisation du système AGEMAD.

4.3. Comme il est d'usage dans ce genre d'expérience, la définition des interventions susceptibles d'être étendues à l'ensemble du système d'enseignement primaire, et la constitution d'un échantillon à partir duquel les effets recherchés peuvent être testés, ont fait l'objet d'un soin tout particulier. La mise en œuvre de l'expérimentation et l'exécution des différents dispositifs de suivi ont mobilisé de nombreux moyens, tant dans le domaine de la conception de modules de formation destinés aux différents acteurs, de l'impression et de l'acheminement des nombreux instruments qui composent le système AGEMAD, de la confection des tableaux de bord, ou encore des soutiens spécifiques à certaines écoles.

4.4. C'est cet ensemble de détails, et les enseignements tirés de l'application du programme, que retrace ce chapitre. La restitution de ces éléments est riche d'enseignement pour qui veut véritablement comprendre les résultats de l'évaluation d'impact. A nos yeux, elle l'est aussi pour les autres pays partenaires d'AGEPA qui voudraient se lancer à leur tour dans une expérience de ce type.

La définition des interventions

4.5. Le système AGEMAD met en jeu une grande variété d'acteurs et d'instruments, et pour cette raison les interventions peuvent être agencées de manières très différentes. Toutefois, certaines combinaisons potentielles ne sont guère réalistes, car elles ne se conforment pas à la structure de gestion du système malgache d'enseignement primaire, et ignorent les relations qui existent entre les différents acteurs. Par exemple, cibler des interventions sur les Chefs ZAP, en dehors de toute considération du cadre hiérarchique dans lequel se situe

l'action de ces acteurs, correspondrait bien peu à la réalité des modes de gestion actuels du système. En effet, comme on l'a vu, les Chefs ZAP sont placés sous le contrôle direct des Chefs CISCO, appliquent leurs décisions, et constituent le maillon obligé par lequel les informations circulent d'un bout à l'autre de la chaîne de décision. Mais d'autres options qui ne tiendraient pas compte des interrelations qui existent entre les différents outils mis en œuvre dans le cadre d'AGEMAD ne seraient guère plus réalistes. Dissocier, par exemple, les tableaux de bord des autres outils ne tiendrait pas compte du fait que les utilisateurs de ces tableaux de bord, tant au niveau de l'école, de la ZAP ou de la CISCO, sont naturellement les mêmes que ceux qui sont chargés d'exécuter et de suivre les tâches qui sont censées améliorer les performances du système. Finalement, parce que les interventions AGEMAD constituent des mesures assez inédites dans la voie de l'amélioration du système de gestion, la façon dont elles ont été combinées dans le cadre de cette évaluation d'impact répond surtout à un souci de simplicité, à l'heure où des résultats positifs justifieraient la généralisation du système.

4.6. *Les acteurs cibles.* Compte tenu des considérations précédentes, le parti a été pris de cibler les interventions sur les deux groupes d'acteurs suivants :

- Les administrateurs du système, c'est-à-dire les Chefs CISCO¹, et les Chefs ZAP qui relèvent de leur autorité.
- Les personnels directement engagés dans la production des services éducatifs, c'est-à-dire les directeurs d'école et les enseignants.

4.7. *Objectifs de l'expérimentation.* L'expérimentation avait pour finalité de tester l'efficacité de trois types d'intervention :

- La mise en place du système de gestion aux niveaux des différents acteurs (directeurs, enseignants, Chefs ZAP, personnels des CISCO), et la mise à disposition de ceux-ci des outils et des tableaux de bord conçus dans ce cadre.
- Des modes différenciés de formation des acteurs aux principes du système AGEMAD, et en particulier une divulgation en cascade des modalités de mise en œuvre du programme par les acteurs du système de gestion eux-mêmes.
- Des suivis d'intensité variables aux différents niveaux de la hiérarchie administrative, et en particulier aux niveaux des écoles, avec l'organisation, autour des tableaux de bord, de réunions visant à impliquer davantage les communautés à la gestion de l'école.

4.8. En d'autres termes, l'expérimentation a donc été conçue pour répondre, entre autres, à trois questions importantes :

- Le système AGEMAD permet-il de modifier de manière perceptible le fonctionnement et les performances des écoles ?
- Des interventions au niveau des CISCO et des ZAP sont-elles suffisantes pour produire des effets positifs sur le comportement des acteurs et les performances du système, ou au contraire, est-il nécessaire de renforcer ces interventions par un processus de formation et de suivi direct au niveau des écoles ?
- Faut-il dispenser ces formations et ces suivis à toutes les écoles d'une même ZAP pour obtenir les effets escomptés, ou peut-on se contenter d'agir seulement sur quelques écoles d'une ZAP, et donc compter sur des effets de diffusion du programme (*spillover effects*) à l'intérieur de celle-ci qui bénéficieraient à d'autres écoles n'ayant pas fait l'objet d'un suivi particulier.

4.9. Comme on le comprend aisément chacune de ces modalités d'implantation du programme a des coûts bien différents. Apporter des réponses aux questions qui viennent d'être posées, et rapprocher les impacts de ces modalités d'application à leurs coûts est naturellement le préalable obligé à une éventuelle généralisation, sous une forme ou une autre, du dispositif AGEMAD.

La conception de l'évaluation d'impact

4.10. Parce que le processus de production d'éducation est particulièrement intensif en temps, et que ses réactions aux changements sont nécessairement lentes, il a été décidé de poursuivre le programme sur une période de deux années scolaires complètes, et d'évaluer ses impacts à l'issue de celles-ci. Au cours de cette période de deux ans, on attend du programme AGEMAD qu'il modifie de façon significative les comportements des différents acteurs, et que les changements dans ces domaines se traduisent de façon indirecte par de premières améliorations dans les performances scolaires des élèves. Dans ce qui suit, nous présentons la méthode qui a été choisie pour mesurer les impacts des différentes modalités d'application du programme sur ces aspects.

4.11. *Définition d'un groupe témoin et de groupes traités.* Afin d'identifier les effets mentionnés, les interventions ont été mises en place dans un certain nombre de CISCO et dans certaines écoles de ces CISCO, avec pour objectif de comparer, à l'issue de l'expérimentation, les attitudes des acteurs et les résultats des élèves dans ces circonscriptions scolaires, avec ce que l'on peut observer dans d'autres, de caractéristiques semblables, mais dans lesquelles les interventions n'ont pas eu lieu.

4.12. Dans un premier temps, des CISCO (dites CISCO-AGEMAD) ont été affectées de manière aléatoire dans un groupe de traitement, d'autres (dites CISCO témoins) ont été affectées dans un groupe de contrôle. Dans le groupe de traitement, les équipes CISCO devaient être formées au système AGEMAD ; elles devaient recevoir une copie des outils et des tableaux de bord, ainsi que des guides d'accompagnement. Parmi ces CISCO, des ZAP (dites ZAP-AGEMAD), et à l'intérieur de celles-ci, des écoles (ou écoles AGEMAD), ont été sélectionnées au hasard pour recevoir des outils, des guides, et des tableaux de bord. Par ailleurs, dans les écoles AGEMAD, des réunions avec les communautés devaient être organisées à plusieurs reprises au cours de l'expérimentation, dans le but de définir, à l'appui des tableaux de bord, des plans d'actions destinés à améliorer le fonctionnement et les résultats de l'école. Dans les autres ZAP (dites ZAP-Non AGEMAD), les Chefs ZAP ne recevaient qu'une formation et des tableaux de bord ; les enseignants et les directeurs des écoles de ces ZAP (dites écoles CISCO-AGEMAD) n'étaient dotés de tableaux de bord, à l'instar des autres écoles des ZAP- AGEMAD (dites écoles ZAP-AGEMAD). Comme on le voit, alors que les écoles AGEMAD étaient soumises à tous les niveaux à des interventions directes et intensives, par contre l'implantation du programme dans les écoles CISCO-AGEMAD et dans écoles ZAP-AGEMAD était laissée à l'initiative des gestionnaires du système, selon un mode de diffusion en cascade courant à Madagascar. Enfin dans les écoles témoins aucune intervention n'était mise en place.

4.13. Une telle conception revient à définir quatre groupes d'écoles dont les performances peuvent être comparées à l'issue de l'expérimentation, à savoir :

- les écoles dans les CISCO et les ZAP témoins – dites écoles témoins.
- les écoles dans des CISCO-AGEMAD mais dans des ZAP qui n'ont pas fait l'objet d'interventions spécifiques – dites écoles CISCO-AGEMAD (ou groupe 1).
- les écoles dans les CISCO-AGEMAD et dans des ZAP-AGEMAD, mais dans lesquelles ni les directeurs ni les enseignants n'ont été exposés à des traitements spécifiques – dites écoles ZAP-AGEMAD (ou groupe 2).
- les écoles dans les CISCO-AGEMAD et dans des ZAP-AGEMAD, et dans lesquelles les directeurs, les enseignants, et les communautés ont été l'objet d'interventions spécifiques – dites écoles AGEMAD (ou groupe 3).

4.14. La comparaison de ces quatre groupes d'écoles permet de déterminer l'impact de différentes modalités d'application du programme AGEMAD, et d'avancer dans l'intelligence de la généralisation du système. En particulier :

- la comparaison du groupe 1 avec le groupe témoin donne la mesure de l'effet du programme dans l'hypothèse d'une intervention au niveau des CISCO seulement,

et qui passerait donc par une divulgation en cascade des modalités de mise en oeuvre du programme par les différents acteurs du système de gestion eux-mêmes.

- la comparaison du groupe 3 et du groupe témoin permet d'identifier l'impact maximum du programme AGEMAD, c'est-à-dire les effets attendus d'une mise en pratique des interventions à chacun des niveaux de la structure hiérarchique.
- la comparaison du groupe 2 avec le groupe 1 permet de voir si les écoles-Non AGEMAD situées dans des ZAP-AGEMAD obtiennent de meilleurs résultats que les écoles situées dans d'autres ZAP, et permet donc de déterminer si une généralisation du système peut profiter d'éventuels effets de diffusion (*spillover effects*) du programme au niveau de la ZAP qui en diminuerait le coût d'application.

4.15. *Constitution de l'échantillon mère.* Pour être en mesure de discerner des différences entre les circonscriptions intervenues et les autres, le programme devait être mis en place dans un nombre suffisant de circonscriptions scolaires et d'écoles. Afin de déterminer ces nombres, des calculs de puissance de test ou de détermination a priori de la taille de l'échantillon ont été effectués. Ils ont montré que pour avoir une probabilité de 80% de détecter, avec un risque de 5%, une amélioration de 0.25 écart-type dans le taux de réussite moyen des écoles au CEPE, les interventions devaient être expérimentées dans au moins 15 CISCO, et donc qu'un groupe de 15 CISCO témoins devait être constitué, avec la condition supplémentaire que toutes les CISCO participant à l'expérimentation aient au moins 60 écoles chacune

4.16. Pour cela, une liste de 30 CISCO dans lesquelles AGEMAD pouvait être testé dans des conditions comparables, et à un coût raisonnable, a été établie. Afin d'assurer la faisabilité de l'expérimentation, et d'en réduire le coût, il a été décidé de choisir ces 30 CISCO parmi des circonscriptions hors chefs lieux de province et grands centres urbains², mais qui incluent des zones urbaines et rurales facilement accessibles. Pour préserver l'intégralité de l'expérimentation, ces CISCO ne devaient pas avoir participé aux tests de validation des outils d'AGEMAD (voir chapitre 3). Elles devaient avoir un taux de redoublement dans le primaire comparativement élevé, afin de bien apprécier la capacité du programme à améliorer les performances du système dans ce domaine³. En outre, des ONG devaient y être actives, et ceci dans le but de stimuler l'adhésion et la participation des communautés au programme.

4.17. Le tableau 4.1 compare l'organisation administrative de ces CISCO avec celles que l'on peut observer dans les 81 autres du pays. Comme on peut l'apprécier, les 30 CISCO qui participent à l'expérimentation comptent chacune significativement plus de ZAP que les autres (19 contre 11). De ce fait, les Chefs CISCO contrôlent en moyenne un nombre bien plus important d'écoles, d'enseignants et d'élèves. Par contre, chaque Chef ZAP gère un nombre assez semblable d'acteurs. Pour leur part, les directeurs ont un peu plus d'enseignants et d'élèves sous leurs responsabilités, et les enseignants y ont un peu moins d'élèves.

4.18. Parmi ces 30 CISCO expérimentales, 15 ont été choisies au hasard pour recevoir les interventions AGEMAD, les 15 autres continuant à être gérées selon les modalités en vigueur, pour constituer le groupe témoin à partir duquel l'impact des interventions peut être évalué⁴. Afin d'assurer la similarité des deux échantillons, la sélection des CISCO dans l'un et l'autre groupe a été réalisée après stratification de l'échantillon selon la région, l'importance du taux de redoublement, la mise en oeuvre ou non de l'APC et la présence d'ONG.

4.19. Les 30 CISCO choisies regroupent un total de 573 ZAP et de 6.488 écoles primaires publiques. Pour des raisons pratiques, il a été décidé d'éliminer de cet ensemble les ZAP et les écoles les plus enclavées, et notamment celles éloignées de plus de 10 kilomètres des chefs lieux⁵. Au total, 107 ZAP et 2.714 écoles ont été éliminées. De ce fait, les 30 CISCO

Tableau 4.1 : Structure administrative comparée des 30 CISCO expérimentales^a

	CISCO		ZAP		Directeurs		Enseignants	
	CISCO expérimentales	Autres CISCO	CISCO expérimentales	Autres CISCO	CISCO expérimentales	Autres CISCO	CISCO expérimentales	Autres CISCO
ZAP	19	11	-	-	-	-	-	-
Directeurs	216	133	11	12	-	-	-	-
Enseignants	793	405	42	37	4	3	-	-
Elèves	38.341	22.324	2.007	2.060	177	168	48	55

Sources : Fiches d'Enquêtes Rapides 2005-06.

a/. La catégorie « autres CISCO » incluent les 81 CISCO qui ne participent pas à l'expérimentation. Le tableau indique en ligne le nombre d'acteurs placés sous la responsabilité de chaque acteur figurant en colonnes.

choisies pour l'expérimentation regroupent un total de 466 ZAP et de 3.774 écoles qui se répartissent de la façon suivante : 259 ZAP et 2.053 écoles dans les CISCO traitées ; 207 ZAP et 1.721 écoles dans les CISCO témoins. Les ZAP et les écoles des CISCO traitées ont été assignées à l'un ou l'autre groupe d'intervention de façon aléatoire, et après stratification de l'échantillon selon la taille de l'école et le taux de redoublement. Une telle stratification garantit la similitude des groupes traités en début d'expérimentation, et permet de réduire la variance des effets estimés du programme. Dans les quatre plus grosses CISCO traitées⁶, 40 écoles AGEMAD choisies au hasard dans environ 10 ZAP, elles mêmes tirées de façon aléatoire, ont été sélectionnées. Dans chacune des 11 plus petites CISCO traitées, 13 écoles AGEMAD choisies au hasard dans environ 4 ZAP, elles aussi prises au hasard, ont été sélectionnées⁷.

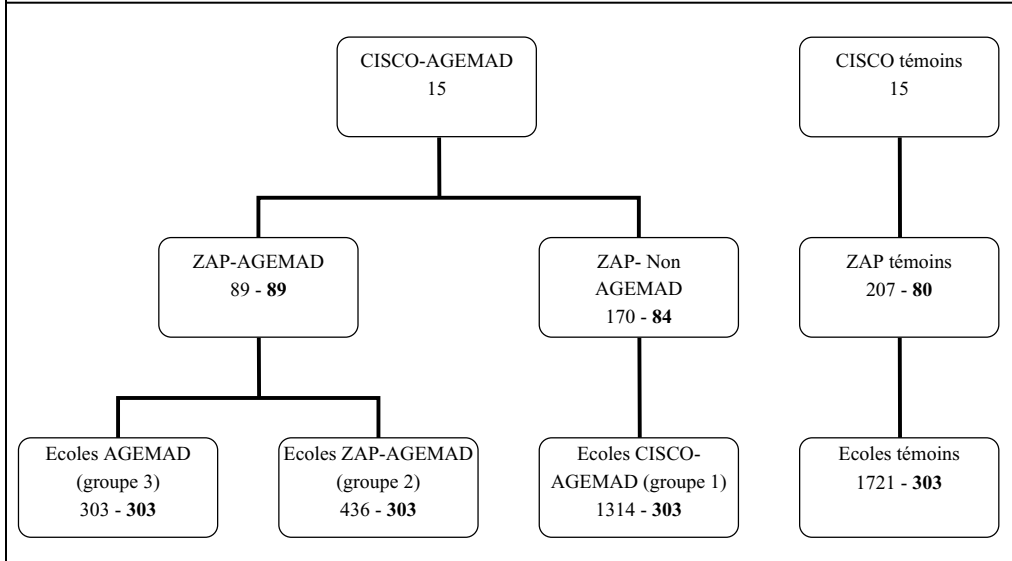
4.20. *Constitution d'un échantillon de suivi.* Sur ces 3.774 écoles, 303 écoles prises au hasard dans chaque groupe d'intervention ont été suivies au cours des deux ans d'expérimentation⁸, soit un total de 1.212 écoles. Le graphique 4.1 donne la répartition de ces écoles dans les différents groupes de traitement, ainsi que la distribution de l'échantillon mère des 3.774 écoles dans ceux-ci.

4.21. Le tableau 4.2 décrit les caractéristiques moyennes des écoles de l'échantillon mère et de l'échantillon de suivi dans les différents groupes de traitement. Comme on peut le vérifier, les écoles qui composent chaque groupe ont bien des caractéristiques similaires en début d'expérimentation, tout du moins en ce qui concerne le nombre d'élèves, le nombre d'enseignants, le taux d'encadrement et le pourcentage de redoublants.

La mise en œuvre de l'expérimentation

4.22. L'expérimentation s'est déroulée entre septembre 2005 et juin 2007 ; les travaux préparatoires à la mise en place de l'évaluation d'impact ont débuté en mai 2005, sachant qu'en fait c'est depuis la lancée, en mars 2004, de l'initiative AGEMAD que les travaux sur la conception du système de gestion ont commencé. Dans ce qui suit, nous décrivons les aspects les plus significatifs de la mise en œuvre de l'expérimentation. Auparavant, nous rappelons de façon schématique le contenu des interventions qui ont été mises en œuvre dans le cadre de l'évaluation d'impact.

Graphique 4.1 : Distribution des ZAP et des écoles dans l'échantillon mère et dans l'échantillon de suivi selon les différents groupes de traitement^a



a/ Effectifs de l'échantillon de suivi en gras.

4.23. *Détails des interventions.* Le graphique 4.2 indique de façon très précise les interventions qui ont été concrètement mises en place dans les différents groupes de traitement au cours des deux années d'expérimentation. Celles-ci peuvent être résumées de la façon suivante :

4.24. *CISCO-AGEMAD, ZAP-AGEMAD et écoles AGEMAD (groupe 3).* Chaque type d'acteur a reçu, en un exemplaire, un jeu complet d'outils correspondant aux tâches de suivi et de contrôle qu'il doit assurer, le tableau de bord rempli de la CISCO, de la ZAP, ou de l'école, selon le cas, et un exemplaire du guide d'utilisation du système AGEMAD rédigé à l'attention du Chef CISCO, du Chef ZAP, du directeur et de l'enseignant⁹. Par ailleurs, chaque Chef CISCO et ses adjoints (adjoint de programmation, adjoint administratif et financier, adjoint pédagogique), et chaque chef ZAP ont reçu une formation aux principes du système AGEMAD dispensée par les membres de l'équipe AGEMAD ; la formation des directeurs et des enseignants a été assurée par les Chefs ZAP (formation en cascade) et en présence de facilitateurs, préalablement formés et rémunérés par le programme (voir les détails ci-après). Dans les écoles AGEMAD, des réunions avec les communautés, le directeur et les enseignants de chaque école ont été organisées la première et la seconde année¹⁰ ; elles étaient animées par des facilitateurs préalablement formés, et éventuellement en présence du Chef de la ZAP (voir les détails ci-après). Toutes ces interventions ont été mises en place au tout début de la première année d'expérimentation ; elles ont été reproduites à l'identique la deuxième année.

4.25. *ZAP-Non AGEMAD, écoles CISCO-AGEMAD (groupe 1), et écoles ZAP-AGEMAD (groupe 2).* Les Chefs ZAP-Non AGEMAD ont reçu la même formation que leurs homologues, mais contrairement à ceux-ci aucun outil, à l'exception des tableaux de bord, et aucun guide ne leur a été distribué. Les directeurs et les enseignants des écoles CISCO-AGEMAD, à l'instar de ceux des écoles ZAP-AGEMAD, n'ont pas été initiés aux principes d'AGEMAD ; aucun outil, à l'exception des tableaux de bord, et aucun guide ne leur a été distribué. Autrement dit, la formation de ces acteurs était laissée à l'entière discrétion de leurs Chefs ZAP respectifs, à charge donc pour ces derniers de les aider à confectionner, remplir et utiliser les outils AGEMAD les concernant.

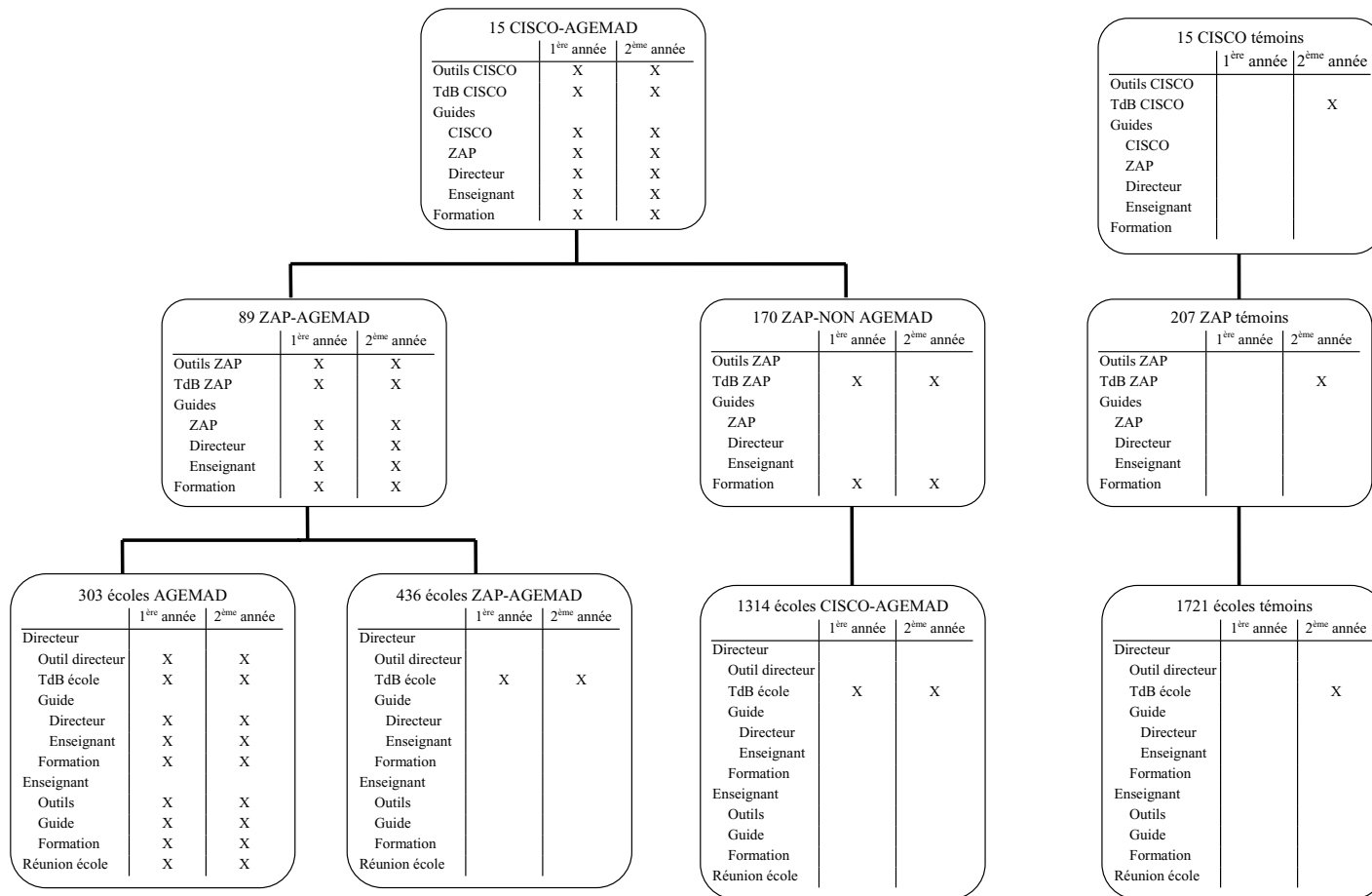
Tableau 4.2 : Caractéristiques des écoles par groupe de traitement

	Nombre d'élèves		Nombre d'enseignants		Rapport élèves/maîtres		Pourcentage de redoublants	
	Echantillon mère	Echantillon de suivi	Echantillon mère	Echantillon de suivi	Echantillon mère	Echantillon de suivi	Echantillon mère	Echantillon de suivi
Ecoles témoins	220,0	239,5	3,9	4,4	62,6	58,8	17,5	17,7
Ecoles CISCO-AGEMAD (groupe 1)	210,4	200,2	4,2	4,2	51,8*	50,7	20,9	20,6
Ecoles ZAP-AGEMAD (groupe 2)	218,3	214,1	4,1	4,0	55,9	56,4	20,4	19,9
Ecoles AGEMAD (groupe 3)	234,7	234,7	4,4	4,4	55,6	55,6	21,4	21,4
Total	217,7	222,1	4,1	4,3	57,5	55,4	19,3	19,9
Nombre d'observations	3.774	1.212	3.774	1.212	3.774	1.212	3.774	1.212

Sources : Fiches d'Enquêtes Rapides 2005-06.

*= Différence significative au seuil de 5% avec le groupe des écoles témoins ; écart-type ajusté par le cluster sur la CISCO.

Graphique 4.2 : Description des interventions dans les différents groupes de traitement



4.26. *CISCO, ZAP et écoles du groupe témoin.* Ces acteurs n'ont fait l'objet d'aucune intervention, sauf la deuxième année, où contrairement au protocole préalablement défini des tableaux de bord remplis leur ont été distribués¹¹.

4.27. *Mise en place d'une équipe nationale.* Dans le cadre de la mise en œuvre de l'expérimentation, le MEN a pris la décision de constituer une équipe technique nationale, dite équipe AGEMAD, placée sous la tutelle de la Direction Générale de l'Éducation Fondamentale et de l'Alphabétisation (DGEFA). Considérant que les activités mises en œuvre dans le cadre de l'initiative touchaient les différents services du MEN, ceux allant de la planification, à la gestion, en passant par la pédagogie et la formation des maîtres, cette équipe, de 15 membres, était constituée de cadres appartenant aux différentes directions centrales du ministère. Le responsable de l'équipe AGEMAD était chargé d'assurer la coordination des travaux et de suivre l'exécution financière des différentes opérations menées dans le cadre de l'expérimentation. Chaque membre de l'équipe placé sous son autorité était chargé de l'exécution et du suivi de l'expérimentation dans une CISCO. L'équipe AGEMAD était appuyée par deux collaborateurs techniques de la Coopération Française/Agence Française de Développement (AFD) et par une équipe de la Banque Mondiale qui a suivi sur le terrain le déroulement des travaux. Tous les membres de l'équipe nationale ont été formés en début de projet à la problématique de l'expérimentation. Cette formation, d'une durée de 3 jours, a été assurée par le responsable de l'équipe AGEMAD.

4.28. *Partenaires de l'équipe AGEMAD.* Le MEN a opté pour l'externalisation partielle de la mise en œuvre de l'expérimentation. Pour cela, il a fait appel à une ONG (Aide et Action) qui était notamment chargée de recruter, de coordonner et de gérer, tout au long de l'expérimentation, et en concertation avec la DGEFA, des facilitateurs rémunérés par le programme¹². Ces facilitateurs devaient avoir une bonne connaissance du système éducatif malgache, et en particulier de l'éducation fondamentale de premier cycle. Ils devaient aussi disposer d'une bonne expérience dans le domaine de la mobilisation sociale et de l'approche communautaire, connaître les réalités socioculturelles des régions dans lesquelles ils devaient intervenir, être disponibles et aptes à effectuer des déplacements fréquents pendant toute la durée de l'expérimentation. Ils devaient en outre disposer d'un niveau de formation équivalent à Bac+2, soit bien supérieur à celui des Chefs ZAP qu'ils devaient assister, ou à défaut faire preuve d'une expérience professionnelle de cinq ans au moins dans un métier de l'éducation, de la formation ou de la mobilisation sociale. Ces facilitateurs avaient pour mission :

- de participer à l'acheminement des outils AGEMAD sur les différents sites d'intervention (CISCO, ZAP, écoles).
- d'assister les chefs ZAP dans l'organisation des formations dispensées aux directeurs et aux enseignants des écoles AGEMAD.
- d'assurer le bon déroulement des réunions organisées dans les écoles avec les communautés, d'assister les directeurs d'établissement dans l'animation de celles-ci, de favoriser, autour de la présentation et de l'analyse des tableaux de bord, le dialogue avec les communautés et d'élaborer avec elles les CPRS.
- d'effectuer les enquêtes de suivi auprès des écoles, des Chefs ZAP et des Chefs CISCO, tant dans les CISCO traitées que dans les CISCO témoins.

4.29. Ces facilitateurs ont été formés aux principes d'AGEMAD par l'équipe nationale, et en particulier à l'analyse des tableaux de bord et à la conduite des réunions écoles ; leur formation dans ces domaines a duré 6 jours la première année. Un recyclage d'une durée de 2 jours, destiné à renforcer leurs compétences, a été organisé au début de la seconde année. Ils ont également reçu une formation spécifique aux modalités de passation des enquêtes qu'ils devaient réaliser auprès des écoles de l'échantillon de suivi la première année. Un recyclage d'une durée de 3 jours sur la passation des questionnaires a été organisé à leur

Tableau 4.3 : Personnel externe impliqué dans la mise en œuvre de l'expérimentation

	1 ^{ère} année (2005-06)	2 ^{ème} année (2006-07)	Total
Facilitateurs	15	23	38
Petites CISCO			
Réunions écoles/Facilitateur	13	13	26
Enquêtes écoles/Facilitateur	52	52	104
Grosses CISCO			
Réunions écoles/Facilitateur	40	13/14	53/54
Enquêtes écoles/Facilitateur	40	54	94
Enquêteurs	12	-	12
Petites CISCO			
Enquêtes écoles/Enquêteur	-	-	-
Grosses CISCO			
Enquêtes écoles/Enquêteur	40	-	40
Superviseurs	-	5	5
Facilitateurs/Superviseur	-	4 ou 5	-
Ecoles/Superviseur		209 à 264	
Total personnel externe	27	28	55

Sources : données de suivi du projet AGEMAD.

intention la deuxième année. Cette formation a été assurée par l'équipe nationale, secondée en cela par l'équipe de la Banque Mondiale et des représentants d'Aide et Action.

4.30. La première année, 15 facilitateurs, soit un par CISCO, ont été recrutés pour une période de 12 mois chacun ; dans les CISCO-AGEMAD et dans les CISCO témoins les plus grosses, une partie de la collecte des données qu'ils devaient assurer a été confiée à 12 enquêteurs spécialement formés à cet effet par l'équipe nationale, et recrutés selon des modalités identiques, mais pour une période de six mois seulement¹³. La seconde année, 23 facilitateurs ont été engagés pour une période de 11 mois¹⁴. Cette même année, ces facilitateurs étaient secondés dans leur tâche de collecte des données de suivi par 5 superviseurs, rémunérés par le programme pour une période de cinq mois mais gérés directement par le MEN et la Banque Mondiale¹⁵. Ces superviseurs, qui ont été formés par l'équipe nationale, avaient pour mission de contrôler la qualité des informations recueillies par les facilitateurs dans les 1.212 écoles de l'échantillon de suivi. Au total, ce sont donc 55 personnes gérées, à l'exception des superviseurs, par Aide et Action, qui ont été mobilisées pour les besoins de l'expérimentation¹⁶ (Tableau 4.3).

4.31. Si en règle générale le travail des facilitateurs a été conforme aux attentes, des problèmes ont cependant été rencontrés. Tout d'abord, certains facilitateurs ne correspondaient pas réellement au profil souhaité, d'autres n'étaient pas véritablement intégrés dans leur CISCO d'affectation. Pour ces raisons, certains ont été remplacés ; des permutations entre facilitateurs de différentes CISCO ont parfois dû être effectuées. Le travail des facilitateurs a été particulièrement difficile en raison notamment des conditions météorologiques qui ont sévi durant l'expérimentation, mais aussi à cause de l'insécurité dans certaines zones, et surtout de l'éloignement des écoles impliquées dans le programme.

En effet, malgré le choix qui a été fait d'éliminer de l'échantillon les écoles les plus enclavées, plus de 50% des écoles participant au projet étaient localisées dans des zones très reculées. Pour ces différentes raisons, les calendriers d'activité initialement prévus tout au long de l'expérimentation ont dû être réajustés afin de faire face aux problèmes rencontrés. Mais au-delà de ces difficultés d'ordre pratique, qui sont inévitables dans des opérations de ce genre, l'expérience a surtout montré que, la première année tout du moins, beaucoup de facilitateurs n'avaient pas véritablement compris le rôle qu'ils occupaient dans le dispositif d'évaluation, et que tous n'avaient sans doute pas la formation suffisante pour remplir les tâches qui leur étaient assignées.

4.32. *Confection des tableaux de bord.* Les tableaux de bord des CISCO, des ZAP et des écoles ont été élaborés par le Service de la Statistique du MEN, à partir des informations contenues dans les Fiches d'Enquêtes Rapides (FER) et les Fiches de Fin d'Année (FFA). Ces dispositifs réguliers d'observation ont fait l'objet d'un contrôle tout particulier, et dans les CISCO expérimentales la collecte des informations a été spécialement aménagée pour les besoins de l'évaluation d'impact. Des programmes spécifiques d'exploitation de ces sources statistiques, permettant le calcul des quelques 200 indicateurs que contiennent les trois types de tableaux de bord, ont été rédigés. Un programme informatique d'impression automatisée des tableaux de bord a été spécialement conçu. Au total, ce sont plus de 2.300 tableaux de bord qui ont été construits pour les besoins de l'expérimentation, la première année, et près de 4.300 la seconde année, dont près de 2.000 ont été élaborés et distribués aux CISCO, ZAP et écoles du groupe témoin, contrairement au protocole préalablement établi (Tableau 4.4). En marge de ceci, plus de 4.000 tableaux de bord destinés à des Chefs ZAP et à des écoles situés hors du champ de l'expérimentation ont également été confectionnés

Tableau 4.4 : Tableaux de bord conçus dans le cadre de l'expérimentation ^a

	1 ^{ère} année (2005-06)			2 ^{ème} année (2006-07)			Ensemble
	CISCO- AGEMAD	CISCO Témoins	Total	CISCO- AGEMAD	CISCO Témoins	Total	
CISCO	15	-	15	15	15	30	45
ZAP							
Expérimentales	259	-	259	259	207	466	725
Non expérimentales	61	-	61	61	46	107	168
Total	320	-	320	320	253	573	893
Ecoles							
Expérimentales	2053	-	2.053	2.053	1.721	3.774	5.827
Non expérimentales	1276	-	1.276	1.276	1.438	2.714	3.990
Total	3329	-	3.329	3.329	3.159	6.488	9.817
Total							
Expérimentales	2327	-	2.327	2.327	1.943	4.270	6.597
Non expérimentales	1337	-	1.337	1.337	1.484	2.821	4.158
Total	3664	-	3.664	3.664	3.427	7.091	10.755

Sources : données de suivi du projet AGEMAD.

a/ Par ZAP et écoles non expérimentales, il faut comprendre des ZAP et des écoles situées dans les CISCO-AGEMAD et les CISCO témoins, mais qui ne faisaient pas partie de l'expérimentation car situées dans des zones trop éloignées.

et distribués¹⁷. Si la mise à disposition de ces tableaux de bord à ces ZAP et à ces écoles là est naturellement sans effet sur les résultats de l'évaluation d'impact, il n'en est bien sûr pas de même des tableaux de bord qui ont été distribués à tord aux CISCO, ZAP et écoles des CISCO témoins lors de la deuxième année. Au total, l'élaboration et l'impression de l'ensemble de ces tableaux de bord ont demandé environ 40 jours de travail à temps plein chaque année ; ces documents étaient prêts à la distribution dès la fin du mois de septembre de chaque année.

4.33. Rédaction de guides d'utilisation des outils. Des guides à l'usage des personnels des CISCO, des Chefs ZAP, des directeurs d'écoles et des enseignants ont été rédigés avant la mise en œuvre de l'expérimentation. Ces guides résument, en français, et dans 25 à 50 pages selon les cas, les objectifs du système AGEMAD et les grands principes sur lesquels il repose. A la suite de cela, ils décrivent de façon précise le calendrier des tâches qui incombent à chaque acteur, et détaillent les processus de suivi et de contrôle qui doivent être mis en place aux différents moments de l'année scolaire par les différents acteurs. Enfin, les guides dressent la liste exhaustive des outils mis à la disposition de chaque type d'acteur, décrivent leur finalité et indiquent, pas à pas, comment ils doivent être remplis et utilisés. Toutefois tels qu'ils sont rédigés, ces guides ne permettent pas à un acteur donné d'avoir une connaissance précise des outils qui doivent être utilisés par un autre acteur du système, dans la mesure où ces documents reproduisent uniquement les outils des acteurs auxquels ils s'adressent.

4.34. Conceptions de modules de formation à l'intention des acteurs. Des modules de formation destinés aux équipes CISCO, aux Chefs ZAP, aux directeurs d'école et aux enseignants ont été conçus, et des supports à l'usage des personnes chargées de la formation de ces acteurs ont été rédigés. Ces documents avaient pour but d'harmoniser et d'homogénéiser les contenus de formation dispensés par les différents intervenants, et de présenter dans le détail le fonctionnement du système de gestion. Nous détaillons ci-après le contenu des formations qui ont été données en première et en deuxième année à chaque type d'acteurs.

4.35. Modules de formation initiale destinés aux CISCO et aux Chefs ZAP. Une formation sur 4 jours, animée par un membre de l'équipe AGEMAD, et dispensée en début de programme, a été conçue pour ces deux types d'acteurs (voir Annexe A5). Elle présentait les principes généraux du système AGEMAD (objectif, types d'acteurs, types de tâches) et détaillait les processus de suivi qui devaient être mis en place aux différents niveaux de la hiérarchie scolaire. A la suite de cette présentation générale, un exemplaire complet des outils AGEMAD destinés au Chef CISCO, au Chef ZAP, au directeur et à l'enseignant était distribué à chaque participant¹⁸. Le formateur commentait la finalité, le mode d'utilisation, de remplissage et éventuellement de confection de chaque outil. Des exemples pratiques d'utilisation de certains outils étaient donnés ; ils étaient destinés à bien montrer l'intérêt des instruments, à révéler aux participants les processus de suivi et de contrôle qu'ils devaient mettre en œuvre, et à illustrer les dispositions qui devaient être prises à l'issue de l'analyse des informations ainsi restituées. La découverte de chaque outil était suivie d'une analyse en groupe des différents instruments, et d'une discussion entre les participants. La formation faisait également une large place à la présentation et à l'analyse des tableaux de bord. Pour cela, des jeux de rôle ont été spécialement conçus. Ils avaient pour but :

- d'initier les participants à la lecture des tableaux de bord.
- de les aider à dégager les points forts et les points faibles de leur CISCO et de leur ZAP.
- d'amener les participants à définir, sur des bases objectives, des stratégies destinées à améliorer, à leur niveau, les performances du système.
- de préparer les acteurs au débat et de les initier à la définition, autour des tableaux de bord, d'un plan d'actions et d'un calendrier d'interventions.

A l'issue de ces exercices, les Chefs ZAP recevaient une courte préparation (en une demi-heure environ) à la formation qu'ils devaient, ou pouvaient à leur initiative, dispenser ensuite aux directeurs d'école et aux enseignants de leur ZAP.

4.36. *Modules de formation initiale destinés aux directeurs et aux enseignants.* Une formation sur 2 jours, animée par le Chef ZAP avec l'appui d'un facilitateur, et dispensée en début de programme, a été conçue pour ces deux types d'acteurs. Cette formation en cascade reprenait les principaux points de la formation que les Chefs ZAP avaient eux-mêmes reçu sur le système AGEMAD et sur les outils destinés aux directeurs et aux enseignants. Là encore une large place était réservée à l'analyse du tableau de bord de l'école, à la place qu'il peut jouer dans le dialogue avec les communautés, et à son utilité dans le cadre de la définition des CPRS. Mais contrairement au module précédent, le plan de formation des directeurs et des enseignants ne prévoyait aucun jeu de rôles permettant aux acteurs de s'initier véritablement au maniement du tableau de bord de l'école.

4.37. *Modules de formation conçus pour la seconde année d'intervention.* Les formations destinées aux différents acteurs étaient d'une durée plus courte que celles de la première année, 2 jours pour les personnels des CISCO et les Chefs ZAP, 1 jour pour les directeurs d'écoles et les enseignants (voir Annexes A6 et A7). Les unes et les autres s'attachaient à faire le bilan de la première année, cherchaient à identifier les points qui méritaient d'être renforcés, et rappelaient aux participants les modalités de remplissage et d'utilisation des différents outils¹⁹. Les séances organisées à l'intention des personnels des CISCO et des Chefs ZAP étaient aussi l'occasion d'insister sur l'utilisation des tableaux de bord, grâce à l'organisation de jeux de rôle, et de préparer aussi les formations que les Chefs ZAP devaient dispenser aux directeurs et aux enseignants. Les formations destinées aux personnels des écoles AGEMAD étaient consacrées à la préparation des réunions qui devaient se tenir avec les communautés, à l'examen des modalités d'élaboration des CPRS (voir les détails ci-après), et à l'analyse approfondie des tableaux de bord.

4.38. *Impression et acheminement des outils et des guides.* L'impression des outils et des guides a été confiée au Centre National de Production de Matériels Didactiques (CNaPMaD), organisme public à caractère industriel et commercial. La première année, plus de 105.000 outils et près de 10.000 guides d'utilisation destinés aux enseignants, directeurs, Chefs ZAP et aux personnels des CISCO ont été imprimés (Tableau 4.5). En début de seconde année, plus de 2.000 guides et environ 104.000 outils ont été imprimés. Au total, ce sont donc plus de 220.000 documents qui ont été confectionnés et acheminés vers les différents acteurs impliqués dans l'expérimentation²⁰. Il est à noter que la présentation des outils a été considérablement améliorée d'une année sur l'autre. En effet, alors qu'en début de programme, chaque acteur recevait une copie séparée de chaque outil, la seconde année par contre tous les outils ont été rassemblés dans un seul et même cahier.

4.39. L'acheminement des outils, des tableaux de bord et des guides d'utilisation s'est réalisé en trois temps. Tout d'abord, les Chefs CISCO récupéraient les instruments destinés aux différents acteurs de leur circonscription auprès du MEN. Une fois les outils et les guides arrivés à la CISCO, les facilitateurs procédaient à la vérification du nombre d'instruments reçus, et au remplissage des fiches de distribution de ceux-ci. A la suite de cela, les outils et les guides destinés aux écoles AGEMAD étaient acheminés vers celles-ci par les Chefs ZAP ou parfois par les services de pédagogie ou du matériel de chaque CISCO.

4.40. Des retards dans l'impression des outils et des guides ont perturbé la distribution à temps des différents instruments, et ceci tant dans la première année d'expérimentation que dans la seconde. Dans certains cas, les outils acheminés vers les écoles l'ont été en quantité insuffisante vu le nombre de participants aux formations ; dans d'autres, certains outils ne figuraient tout simplement pas dans le lot attribué à l'école. La seconde année, les guides destinés aux Chefs ZAP n'étaient pas disponibles au moment des formations, et ont été distribués après celles-ci par les Chefs CISCO. On estime que la première année ces problèmes d'acheminement ont touché environ 10% des écoles AGEMAD, et un

Tableau 4.5 : Nombre d'outils et de guides imprimés par type d'acteurs

	1 ^{ère} année (2005-06)	2 ^{ème} année (2006-07)	Total
Outils			
Enseignants	94.300	99.190	193.490
Directeurs	5.918	2.401	8.319
Chefs ZAP	2.304	910	3.214
Chefs CISCO	2.760	1.251	4.011
Total	105.282	103.752	209.034
Guides			
Enseignants	5.000	856	5.856
Directeurs	3.500	856	4.356
Chefs ZAP	600	265	865
Chefs CISCO	350	175	525
Total	9.450	2.152	11.602
Total général	114.732	105.904	220.636

Sources : données de suivi du projet AGEMAD.

pourcentage probablement plus faible d'entre elles la seconde année, mais que nous ne pouvons cependant pas préciser. A chaque fois, les facilitateurs ont essayé de résoudre au mieux ces difficultés en fonction de la disponibilité des stocks existants au MEN²¹.

4.41. *Déroulement des formations.* Dans cette partie, nous détaillons brièvement la façon dont se sont tenues les différentes formations, en faisant ressortir certains des problèmes rencontrés au cours de leur mise en œuvre.

4.42. *Formation des équipes CISCO et des Chefs ZAP.* Ces formations se sont déroulées au mois de septembre de chaque année, dans les locaux des circonscriptions scolaires. Elles réunissaient les Chefs CISCO et leurs adjoints (adjoint de programmation, adjoint administratif et financier, adjoint pédagogique), les conseillers et les assistants pédagogiques de chaque CISCO²², et les Chefs ZAP. Afin de s'assurer de l'assistance du plus grand nombre, chaque participant recevait à l'occasion des formations un perdiem²³ ; ce perdiem était pris en charge par le programme, à l'instar des frais de transport et d'hébergement des participants.

4.43. Au total 191 personnes des équipes CISCO ont été formées au cours des deux années, mais deux Chefs CISCO sur 15 n'ont participé ni à la formation de 1^{ère} année, ni à celle de 2^{ème} année (Tableau 4.6). En ce qui concerne les Chefs ZAP, 83 Chefs ZAP-AGEMAD sur les 89 ont assisté à la formation de 1^{ère} année ; 9 Chefs ZAP-Non AGEMAD n'ont pas participé à celle-ci. Le bilan de la seconde année est un peu moins favorable en termes d'assiduité. Selon nos estimations, seulement 81 Chefs ZAP-AGEMAD ont participé à la formation ; 142 des 170 Chefs ZAP-Non AGEMAD auraient assisté à celle-ci. Toutefois, sous la pression des Chefs CISCO, 77 Chefs ZAP appartenant aux CISCO traitées, mais hors du champ de l'expérimentation, car localisés dans des zones enclavées, ont été formés la deuxième année aux frais du programme²⁴.

4.44. Les participants ont montré un grand intérêt pour les formations. Toutefois, certains ont jugé la formation initiale de 4 jours bien trop courte pour pouvoir véritablement assimiler les mécanismes du système de gestion. D'autres ont exprimé l'idée que la mise

Tableau 4.6 : Participants aux formations CISCO et ZAP

	Effectifs à former	Nombre de participants aux formations		
		1 ^{ère} année (2005-06)	2 ^{ème} année (2006-07)	Total
Durée de la formation (jours)	-	4	2	6
Période de formation	-	début septembre	début septembre	-
CISCO				
Chefs CISCO	15	13	13	26
Autres personnels CISCO	-	77	98	175
Total	-	90	111	191
Chefs ZAP				
Chefs ZAP-AGEMAD	89	83	81	164
Chefs ZAP-Non AGEMAD	170	161	142	303
Chefs ZAP hors du champ de l'expérimentation	0	-	77	77
Total	259	244	300	544
Total	-	334	411	735

Sources : rapports financiers AGEMAD 2005-06 et 2006-07

en œuvre de ce nouveau système alourdirait leurs tâches quotidiennes, et se sont montrés réticents à l'idée de considérer celui-ci comme faisant partie intégrante de leur travail.

4.45. *Formation des directeurs et des enseignants.* La première année, ces formations se sont étalées sur les mois de septembre et d'octobre ; la deuxième année, toutes les formations se sont déroulées au mois de septembre. A l'occasion de ces formations, les directeurs et les enseignants recevaient des perdiems (3.000 Ariary par jour), et leurs frais de transport et d'hébergement étaient couverts par le programme, à l'instar des Chefs ZAP chargés de les dispenser²⁵.

4.46. Comme il a déjà été dit, ces formations devaient être assurées par les Chefs ZAP-AGEMAD. Toutefois, six d'entre eux n'ayant pu assister à la formation qui leur était destinée en début de programme, l'équipe nationale a pris le parti de faire assurer la formation initiale des directeurs et des enseignants des écoles AGEMAD de ces ZAP là, par des Chefs ZAP-Non AGEMAD, géographiquement proches de ces écoles AGEMAD. A l'heure où nous écrivons, rien ne permet de dire si ces Chefs ZAP ont suivi ces écoles tout au long de l'expérimentation, où si les Chefs ZAP-AGEMAD qu'ils remplaçaient ont finalement reçu une formation initiale.

4.47. Dans une CISCO, celle d'Ambohimahasoà, le protocole de l'expérimentation n'a pas été scrupuleusement respecté en début de programme. En effet, les Chefs ZAP-AGEMAD de cette circonscription ont formé, sous les mêmes conditions, les directeurs et les enseignants des écoles ZAP-AGEMAD de leur zone, et non pas seulement les personnels des écoles AGEMAD situées sous leur responsabilité. Au total, 13 écoles AGEMAD et 17 écoles ZAP-AGEMAD ont été formés dans la CISCO d'Ambohimahasoà²⁶.

4.48. Chaque année, des formations ont été dispensées à environ 1.500 personnels des écoles AGEMAD (Tableau 4.7). On estime que 10% des directeurs n'ont pas reçu de formation la première année, et qu'ils sont plus de 20% à ne pas avoir assisté à celle de la seconde année. Le taux d'absentéisme a été un peu plus faible parmi les enseignants,

Tableau 4. 7 : Participants aux formations directeurs et enseignants - écoles AGEMAD ^a

	1 ^{ère} année (2005-06)		2 ^{ème} année (2006-07)	
	Participants	Personnel non formé (%)	Participants	Personnel non formé (%)
Directeurs	270	10,3	237	21,3
Enseignants	1.198	8,0	1.263	6,3
Total	1.468	8,4	1.500	9,0

Sources : rapports financiers AGEMAD 2005-06 et 2006-07 ; enquêtes AGEMAD-écoles 2005-06 et 2006-07.

a/ Le personnel non formé est exprimé en pourcentage du nombre total de personnel à former.

entre 6 et 8% selon l'année. Les données manquent pour établir un bilan plus complet, et notamment pour évaluer le nombre d'écoles dans lesquelles aucun personnel n'aurait reçu de formation.

4.49. Les formations ont généralement reçu un bon accueil de la part des participants. Toutefois un certain nombre de problèmes ont été rencontrés. Par exemple, la formation dispensée en début de programme a été jugée, par certains participants, trop courte pour pouvoir réellement assimiler les mécanismes du système de gestion ; d'autres ont reconnu avoir des difficultés à suivre des formations de ce type en français. En deuxième année, les facilitateurs ont observé que certains directeurs, enseignants et mêmes Chefs ZAP avaient des difficultés à utiliser les outils proposés, alors que l'on aurait pu penser qu'après un an de pratique tous auraient eu le temps de se familiariser avec le système. Des problèmes d'ordre pratique ont également affecté le déroulement des formations, surtout la première année. Par exemple, dans certains centres de formation (Ambohimahasoia et Vohipeno notamment), les tableaux de bord des écoles n'étaient pas disponibles au moment des formations initiales, ce qui a rendu les enseignements sur ce point certainement moins motivants pour les participants. La deuxième année, toutes les formations se sont apparemment tenues comme prévu et peu de problèmes ont été signalés par les maîtres d'œuvre de l'expérimentation.

4.50. *Déroulement des réunions écoles.* Les réunions organisées dans les écoles AGEMAD avaient pour but d'impliquer davantage les communautés à la gestion des établissements. Ces réunions duraient entre 1 et 4 heures selon les cas ; elles se déroulaient selon un agenda bien précisé à l'avance (voir Annexe A9). Animées par le directeur et le facilitateur, elles devaient théoriquement réunir les enseignants, les parents d'élèves, les représentants du FAF, du FRAM, des institutions locales, de la CISCO ainsi que le Chef ZAP. La première année, 3 réunions ont été organisées dans chaque école. Mais devant les difficultés à réunir les participants, et notamment les directeurs et les enseignants, au cours de la 3^{ème} réunion qui devait se tenir en juin, c'est-à-dire au moment de la préparation des examens du CEPE, il a été décidé d'organiser seulement deux réunions par école la seconde année.

4.51. Au cours de la première réunion, qui se tenait selon les cas entre les mois de septembre et de décembre (Tableau 4.8), le directeur et le facilitateur devaient présenter le tableau de bord de l'école aux participants, et engager les discussions autour des informations restituées par celui-ci. L'accent devait être plus particulièrement mis sur les résultats scolaires des élèves et l'importance des taux de redoublement et d'abandon des élèves, et sur la place occupée par l'école au sein de la ZAP.

4.52. Cette première réunion devait déboucher sur l'élaboration d'un CPRS engageant toutes les parties en présence. La première année, seulement 3 écoles sont parvenues à définir un contrat programme dès la première réunion ; à l'issue de la

Tableau 4.8 : Calendrier des réunions écoles

	1 ^{ère} réunion	2 ^{ème} réunion	3 ^{ème} réunion
1 ^{ère} année (2005-06)			
Nombre de réunions organisées	290	301	296
Date des réunions	octobre-décembre	mars-juin	juin
Nombre de CPRS élaborés ^a	3	43	s.o.
2 ^{ème} année ^b (2006-07)			
Nombre de réunions organisées	301	301	s.o.
Date des réunions	septembre – novembre	avril – juin	s.o.
Nombre de CPRS élaborés	300	s.o.	s.o.

Sources : données de suivi du projet AGEMAD

a/ Nombre de CPRS élaborés lors de la 1^{ère} réunion, ou de la seconde dans le cas de la 1^{ère} année d'expérimentation

b/ 301 réunions ont été organisées car deux écoles fonctionnelles la première année ne l'étaient plus la seconde.

seconde réunion, 43 écoles ont été capables d'élaborer un CPRS. Devant ces faibles résultats, il a été décidé de mettre en place, la deuxième année, un comité technique chargé de préparer la première réunion de l'année, de proposer, au vu du contenu du tableau de bord, un plan d'action pour l'école et de soumettre le projet de CPRS aux communautés ainsi réunies. Grâce à ces nouvelles modalités d'intervention, 300 CPRS ont pu être élaborés en début de seconde année. Les autres réunions, qui se sont tenues entre les mois de mars et de juin de chaque année, avaient pour objet d'analyser les absences des élèves et des enseignants, et de faire le point sur les résultats scolaires obtenus par l'école jusqu'aux bimestres encourus ; la dernière réunion organisée au cours de la seconde année était aussi l'occasion de vérifier le degré d'accomplissement du CPRS et d'établir un bilan final des actions entreprises.

4.53. L'expérience a montré que la première année, tout du moins, les facilitateurs n'étaient pas suffisamment armés pour animer les discussions avec les communautés, et que beaucoup d'entre eux n'avaient pas bien maîtrisé le sens du CPRS. Pour ces raisons, une séance de formation de 2 jours a été organisée à leur intention, à l'issue de la première réunion école. Pendant cette formation, un canevas standard de CPRS a été élaboré. Des problèmes d'ordre pratique sont venus s'ajouter à ces difficultés. La première année, beaucoup d'écoles ne disposaient pas des tableaux de bord au moment des réunions écoles. De ce fait, la première réunion écoles n'a pu se tenir qu'en janvier 2006 dans la CISCO de Tuléar ; dans d'autres cas (CISCO de Miarinarivo), des tableaux de bord autres que ceux d'AGEMAD ont été utilisés lors des réunions écoles. La pratique aidant, ces problèmes ont été largement résolus la deuxième année, et peu d'incidents ont été signalés, si ce ne sont des conditions météorologiques particulièrement adverses qui ont retardé l'exécution du calendrier initialement établi. Enfin l'expérience a aussi montré que les réunions, surtout les premières, n'étaient sans doute pas assez longues pour véritablement analyser les informations contenues dans les tableaux de bord.

Les dispositifs d'observation

4.54. Afin d'apprécier l'impact de l'initiative AGEMAD, un vaste programme de suivi a été mis en place au cours des deux années d'expérimentation et ceci, tant au niveau des écoles, des Chefs ZAP, et des personnels des CISCO. Ces dispositifs d'information étaient

complétés par des dispositifs d'évaluation des résultats scolaires des élèves, et par des systèmes de mesure des compétences des enseignants. Toutes les enquêtes réalisées dans le cadre de l'expérimentation ont été conçues par l'équipe AGEMAD, aidée en cela par l'équipe de la Banque Mondiale. A l'exception des tests de connaissances, les dispositifs d'observation ont été administrés par les facilitateurs, appuyés, la première année, par des enquêteurs. Le tableau 4.9 ci-dessous indique les dates de réalisation et le nombre d'enquêtes effectuées lors de l'évaluation d'impact.

4.55. *Les enquêtes auprès des écoles.* Ces enquêtes ont été réalisées en début et en fin de programme dans chacune des 1.212 écoles participant à l'évaluation d'impact. D'une durée de deux heures environ, elles restituent tout d'abord une série d'observations visuelles, et a priori non biaisées, faites par l'enquêteur sur le comportement des enseignants et des élèves présents le jour de l'enquête. A partir d'un entretien direct avec le directeur

Tableau 4.9 : Déroulement des enquêtes de suivi

	1 ^{ère} année (2005-06)		2 ^{ème} année (2006-07)	
	Date de réalisation	Effectifs enquêtés	Date de réalisation	Effectifs enquêtés
Enquêtes auprès des écoles (5 enseignants au plus par école)	décembre – mai	1.204 écoles 4.441 enseignants	décembre – mai	1.203 écoles 4.387 enseignants
Enquêtes auprès des CISCO	-	-	janvier – mai	120 personnels
Enquêtes auprès des Chefs ZAP	-	-	janvier – mai	266 Chefs ZAP
Collectes des outils enseignants et directeurs (20 écoles AGEMAD et 20 écoles témoins)	-	-	septembre (2007)	848 outils
Enquêtes réunions écoles				
Première réunion	-	-	sept – novembre	301
Deuxième réunion	-	-	avril – mai	301
Troisième réunion	juin	293 écoles	s.o.	s.o.
Tests de connaissances et enquêtes auprès des élèves (2 à 25 élèves par école)	février	1.154 écoles	juin	1.193 écoles
	-	24.579 élèves	-	22.081 élèves
	-	Niveau CE	-	Niveau CM1
Tests de connaissances des maîtres	février	641 écoles	juin	980 écoles
	-	643 enseignants	-	1.009 enseignants
	-	Niveau CE	-	Niveau CM1

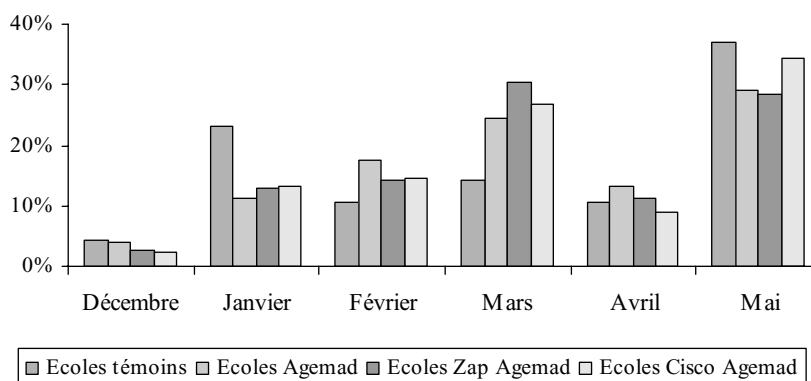
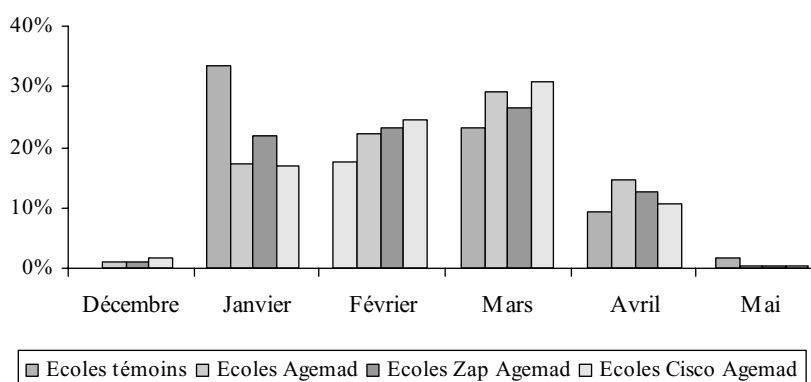
Sources : données de suivi du projet AGEMAD.

de l'établissement, elles fournissent à la suite de cela un certain nombre d'éléments sur l'organisation de l'école, la présence des enseignants et des élèves, les modes de gestion de l'école, l'implication des parents et des communautés dans le fonctionnement de celle-ci ; elles donnent aussi des indications détaillées sur la perception et l'utilisation des outils et du tableau de bord AGEMAD par les directeurs. Enfin, dans chaque établissement, des informations ont été directement collectées auprès de cinq enseignants choisis au hasard lors de l'enquête. Ces informations décrivent les caractéristiques individuelles de chacun d'eux (âge, expérience, qualification, statut dans l'emploi,...), leurs pratiques pédagogiques et retracent l'usage qu'ils font des outils AGEMAD mis à leur disposition. La plupart des éléments restitués dans ces enquêtes reposent sur les déclarations des directeurs et des enseignants eux-mêmes ; de ce fait l'objectivité des réponses n'est pas tout à fait garantie.

4.56. Les enquêtes ont été effectuées en suivant un planning de visites pré établi de façon aléatoire par l'équipe AGEMAD. Dans certains cas, l'absence des directeurs les jours d'enquête est venue perturber cet ordre, et des ajustements ont été nécessaires. Par ailleurs, lorsque les visites coïncidaient avec le jour de paiement du salaire des enseignants fonctionnaires, les enquêtes ont dû être reportées en raison de l'absence des enseignants. Pour cela, les dispositifs d'observation qui étaient initialement conçus pour évaluer, entre autres, les absences des enseignants ne remplissent qu'imparfaitement leur objectif. Enfin, il convient de noter que pour des raisons d'ordre pratique, la passation des enquêtes a été échelonnée dans le temps et qu'elles ont été effectuées à des moments très différents de l'année, d'une école à l'autre, et pour une même école, d'une année à l'autre (graphiques 4.3a et 4.3b). La première année, les travaux de collecte des informations ont commencé en décembre 2005, soit 4 mois au moins après la mise en place du programme, et se sont étalés jusqu'au mois de mai 2006, soit deux mois seulement avant le début de la seconde année d'expérimentation. Selon les groupes de traitement, entre 48 et 58% des enquêtes ont été effectuées pendant la période de soudure (de janvier à mars), c'est-à-dire à un moment où la fréquentation scolaire est sans doute la plus basse. La seconde année, environ 80% des enquêtes ont été réalisées au cours de cette période ; on estime que seulement 20% des écoles ont été enquêtées le même mois dans l'une ou l'autre année.

4.57. *Les enquêtes auprès des Chefs CISCO et des Chefs ZAP.* Ces enquêtes ont été réalisées lors de visites préalablement annoncées, et à la différence des précédentes elles n'ont été administrées qu'au cours de la seconde année du programme²⁷. Les enquêtes couvrent l'ensemble des ZAP et des CISCO participant à l'expérimentation. A l'instar des enquêtes auprès des écoles, elles détaillent les caractéristiques personnelles des acteurs. Elles décrivent aussi les conditions matérielles dans lesquelles ils exercent leurs fonctions, et donnent des informations assez précises sur les structures scolaires qui sont à leur charge, et sur leurs pratiques de gestion. Enfin, elles indiquent la fréquence d'utilisation des outils AGEMAD qui ont été mis à leur disposition, le recours éventuel à d'autres outils de gestion, et permettent de faire un suivi des visites d'écoles (dans le cas des Chefs ZAP) et de ZAP (dans le cas des Chefs CISCO) qui sont suggérés par les tableaux de bord AGEMAD²⁸. Toutefois, ces visites et ces contrôles qui sont décrits dans l'enquête portent sur la première année d'expérimentation, et non pas sur la seconde.

4.58. *La collecte des outils.* En toute fin de programme, il a été décidé de compléter le dispositif d'observation afin d'apprécier de façon plus précise les tâches réalisées par les acteurs. C'est ainsi que les outils utilisés par les enseignants et les directeurs au cours de la seconde année d'expérimentation ont été collectés, dans un échantillon aléatoire de 20 écoles AGEMAD et de 20 écoles témoins²⁹. L'enquête porte sur 156 enseignants et 40 directeurs ; au total un ensemble de 848 outils, non remplis, partiellement ou totalement remplis par ces deux types d'acteurs au cours de l'année scolaire complète a ainsi été récupéré. Parmi ces outils, 475 (soit 56%) sont des outils AGEMAD, 373 (44%) sont des outils non AGEMAD collectés auprès d'enseignants et de directeurs appartenant à des écoles témoins. Sur la base des documents ainsi rassemblés, l'équipe a entrepris une exploitation qualitative

Graphique 4.3a : Distribution des enquêtes écoles selon la date de réalisation – 1ère année**Graphique 4.3b : Distribution des enquêtes écoles selon la date de réalisation – 2ème année**

des différents outils utilisés par les acteurs dans la réalisation des tâches couvertes par AGEMAD.

4.59. *Les enquêtes réunions écoles.* Ces enquêtes ont été effectuées par chaque facilitateur, à l'occasion des réunions avec les communautés qu'ils étaient chargés d'animer. Le questionnaire donne des informations sur les nombres de participants aux réunions, leur degré d'implication dans les discussions, les thèmes qui y sont abordés, et les problèmes mentionnés par les parents. Ces enquêtes ont été effectuées à l'issue de la troisième réunion qui a été réalisée à la fin de la première année d'expérimentation dans les écoles AGEMAD, et à la fin de chacune des deux réunions qui se sont tenues au cours de la deuxième année.

4.60. *L'évaluation des performances du système.* Ces performances sont évaluées en début et en fin d'expérimentation, sous deux formes complémentaires. -

4.61. *Les taux de redoublement, d'abandon et de réussite au CEPE.* Ces informations sont extraites des recensements scolaires effectués périodiquement par le MEN, et plus particulièrement des FFA, pour ce qui concerne les taux de réussite au CEPE, et des FER, pour

ce qui est des taux de redoublement. Ces données sont connues au niveau de chaque école, et avec un degré de précision tout à fait acceptable, en début et en fin d'expérimentation.

4.62. *Les tests de connaissances des élèves.* Faute d'offrir un cycle d'études primaires complet, de nombreuses écoles ne présentent pas de candidats à l'examen du CEPE, et les dispositifs d'observation du MEN ne permettent donc pas d'évaluer les performances de ces écoles là. Afin de comparer les résultats scolaires de l'ensemble des écoles de l'échantillon de suivi, des tests de connaissances ont été effectués en début et en fin d'expérimentation. Pour des raisons d'ordre pratique, le choix a été fait de tester les acquis des élèves au début du Cours Élémentaire (pré-test), la première année d'expérimentation, puis en fin de Cours Moyen 1^{ère} année (post-test), pour ce qui concerne la seconde année. Dans l'un et l'autre cas, les tests récemment administrés à Madagascar dans le cadre du PASEC ont été utilisés, après de légères adaptations. Ainsi le pré-test AGEMAD (niveau Cours Élémentaire) reprend le post-test du PASEC au niveau du Cours Préparatoire 2^{ème} année ; le post-test AGEMAD (Cours Moyen 1^{ère} année) utilise quant à lui le pré-test réalisé dans le cadre du PASEC auprès des élèves du Cours Moyen 2^{ème} année. A chaque niveau, les évaluations portent sur les compétences acquises par les élèves en mathématiques, en malgache et en français.

4.63. Les acquis des élèves ont été évalués en suivant un protocole bien précis (voir Annexe A10). Le pré-test a été réalisé en février 2006, soit quatre mois seulement après la mise en place de l'expérimentation. Dans chaque école, un maximum de 25 élèves, choisis de façon aléatoire, a été testé ; toutefois compte tenu des caractéristiques de l'échantillon, dans près de 20% des écoles entre 2 et 15 élèves seulement ont été évalués. Pour des raisons pratiques, le pré-test n'a pu être administré que dans 1.144 écoles, sur les 1.212 participant à l'expérimentation ; au total 24.500 élèves ont été évalués.

4.64. Le post-test s'est déroulé en juin 2007. Il a été administré aux mêmes élèves que le pré-test, et indépendamment du fait que ceux-ci aient été inscrits ou non en classe de CM1 au cours de l'année scolaire 2006-07. Dans la mesure du possible, les élèves qui pour une raison ou une autre (absence momentanée, abandon, transfert vers une autre école proche) n'étaient pas présents le jour du test ont été recherchés et testés. Au total, le post-test a pu être administré dans 1.193 écoles ; environ 22.000 élèves ont été évalués. On estime que près de 2.000 élèves présents au pré-test n'ont pas passé le post-test, et ont abandonné le système éducatif entre juin 2006 et juin 2007.

4.65. *Les enquêtes auprès des élèves.* Lors de la passation des deux tests de connaissance, des informations individuelles ont été collectées auprès de chaque élève. Celles-ci décrivent les caractéristiques personnelles des enfants, leur passé scolaire, leur situation vis-à-vis de l'école au moment de l'enquête, et leur environnement familial.

4.66. *L'évaluation des compétences des maîtres.* Ces tests n'ont pas été effectués pour les besoins de l'expérimentation proprement dits, mais pour éclairer le débat sur l'efficacité du secteur d'enseignement primaire, et pour mieux replacer les problèmes de gestion dont il souffre dans leurs véritables contextes. Ces tests ont été administrés en début et en fin de programme, et à l'occasion des évaluations des élèves. A l'issue de celles-ci, il a été demandé aux enseignants d'effectuer les tests que leurs propres élèves avaient réalisés dans chacune des trois matières³⁰. Lors de la première année, 643 enseignants du cours élémentaires ont accepté de passer les tests, contre un peu plus de 1.000 la deuxième année.

Conclusion

4.67. Ce chapitre a décrit dans le détail la conception et la mise en œuvre de l'expérimentation et de l'évaluation d'impact. Comme on a pu le voir, plusieurs niveaux d'intervention ont été définis. Chacun correspond à des modalités d'application très différentes du programme. Les interventions conçues au niveau de l'école mobilisent des facilitateurs spécialement formés aux principes d'AGEMAD et qui sont chargés d'encadrer, plusieurs fois dans l'année, des réunions entre les communautés et les personnels de l'école, de définir au cours de

celles-ci des contrats programmes à l'appui des tableaux de bord qui ont été distribués. Les enseignants et les directeurs de ces écoles ont eux-mêmes reçu une formation à AGEMAD et ont été systématiquement dotés d'outils et de guides d'utilisation. Les deux autres types d'intervention mobilisent bien moins de ressources. Elles reposent sur une divulgation en cascade du programme qui passe exclusivement par les Chefs ZAP et par les Chefs CISCO

4.68. Le projet a mobilisé d'importants moyens. La mise en place des interventions a nécessité l'impression et l'acheminement d'un nombre considérable d'outils, des guides spécifiquement destinés aux différents acteurs ont dû être élaborés et distribués, enfin un vaste programme de formation a été conçu. Afin d'évaluer l'efficacité des différentes modalités d'application du projet, un dispositif de collecte de données très complet a été engagé au cours des deux années qu'a duré l'expérimentation.

4.69. L'examen minutieux des différentes phases de la mise en œuvre de l'expérimentation a montré la complexité des tâches accomplies. Il a aussi révélé certaines difficultés d'ordre pratique qu'il ne faudrait pas perdre de vue dans le cas d'une éventuelle généralisation du projet, et notamment la nécessité de renforcer et d'améliorer à tous les niveaux la formation des acteurs, voire de certains formateurs.

Notes

¹ Par Chef CISCO, on entend en fait le personnel de la CISCO (Chef CISCO, adjoint de programmation, adjoint administratif et financier, adjoint pédagogique, conseillers et assistants pédagogiques).

² Limiter l'expérimentation à des CISCO rurales permet d'avoir un échantillon homogène. Cela n'ôte rien à l'intérêt de l'évaluation d'impact dans la mesure où la grande majorité des CISCO de Madagascar ne sont pas urbaines.

³ Dans la pratique il n'en a pas été ainsi ; en effet les 30 CISCO choisis ont en moyenne un taux de redoublement en 2005-06 assez semblable à la moyenne nationale (de l'ordre de 20%).

⁴ Les CISCO dans lesquelles le programme a été implanté sont les suivantes : Ambohimahasoa, Amparafaravola, Andapa, Antananarivo Atsimondrano, Antananarivo Avaradrano, Betafo, Brickaville, Fandriana, Fianarantsoa II, Manjakandriana, Miarinarivo, Moramanga, Toliara II, Tsiroanomandidy, Vohipeno. Le groupe des CISCO témoins inclut les circonscriptions scolaires suivantes : Ambalavao, Ambatofinandrahana, Ambatolampy, Ambositra, Anjozorobe, Antalaha, Antanifotsy, Antsirabe II, Arivonimamo, Fenerive Est, Ihosy, Sakaraha, Sambava, Toamasina II, Vatohary.

⁵ L'accessibilité des écoles et des ZAP était laissée à l'appréciation des Chefs CISCO.

⁶ Par grosses CISCO, on entend des circonscriptions scolaires qui regroupent plus de 200 écoles. Le groupe des CISCO traitées et le groupe des CISCO témoins incluent chacun 4 grosses CISCO (Betafo, Fandriana, Fianarantsoa II et Manjakandriana pour le groupe des CISCO traitées ; Ambalavao, Ambositra, Antsirabe II et Arivonimamo pour le groupe des CISCO témoins).

⁷ Les nombres exacts de ZAP et d'écoles par ZAP dépendent du nombre de ZAP dans chaque CISCO et du nombre d'écoles dans chaque ZAP. Pas plus des deux tiers des ZAP dans chaque CISCO ont été sélectionnés et dans chaque ZAP pas plus de la moitié des écoles ont été choisies.

⁸ Ce nombre est théoriquement suffisant pour pouvoir détecter une différence de 0.25 écart type dans les performances moyennes des écoles.

⁹ Autrement dit, les personnels des CISCO recevaient un exemplaire des outils de la CISCO, sans recevoir l'exemplaire des outils destinés au Chef ZAP, au directeur ou à l'enseignant ; et idem pour les autres acteurs. Ces outils étaient par contre brièvement décrits dans les guides d'utilisation à l'usage de chaque acteur qui ont été remis aux différents acteurs (voir les détails ci-après). Les Chefs CISCO recevaient le tableau de bord de leur CISCO, mais pas ceux des ZAP et des écoles placées sous leur autorité ; et idem pour les deux autres acteurs.

¹⁰ Deux réunions ont été organisées la première année, trois la seconde année (voir les détails ci-après).

¹¹ A l'initiative des DREN, le MEN a décidé en février 2007 de doter de tableaux de bord tous les Chefs CISCO de Madagascar, ainsi que tous les Chefs ZAP et toutes les écoles primaires publiques du pays.

¹² Leur rémunération mensuelle était de 260.000 Ariary.

¹³ La rémunération mensuelle de ces enquêteurs était de 182.000 Ariary.

¹⁴ La rémunération mensuelle des facilitateurs était identique à celle de la première année.

¹⁵ D'un niveau Bac+3, ces superviseurs avaient une rémunération mensuelle de 346.000 Ariary. Chaque superviseur assistait, selon les cas, 4 ou 5 facilitateurs.

¹⁶ Non compris les collaborateurs techniques de la Coopération Française/AFD et l'équipe de la Banque Mondiale qui ont participé au projet. La gestion du projet du côté d'Aide et Action a elle-même mobilisée trois personnes ; ces trois personnes ont été formées à la problématique du projet par l'équipe nationale.

¹⁷ Par ZAP et écoles non expérimentales, il faut comprendre des ZAP et des écoles situées dans les CISCO-AGEMAD et les CISCO témoins, mais qui ne faisaient pas partie de l'expérimentation car situées dans des zones trop éloignées.

¹⁸ Les exemplaires distribués lors des formations étaient restitués à la fin de celles-ci ; les différents acteurs recevaient les exemplaires qui leur étaient destinés une fois la formation passée, et de la main des facilitateurs qui étaient chargés d'en assurer la distribution (voir les détails de la distribution ci-après).

¹⁹ Pour les acteurs qui n'avaient pas participé à l'expérimentation dès la première année, la formation dispensée la seconde année constituait naturellement une formation initiale.

²⁰ L'Annexe A8 détaille les impressions effectuées par type d'outils.

²¹ Soit les facilitateurs allaient chercher eux-mêmes de nouveaux exemplaires au MEN, soit ils faisaient acheminer par courrier postal les exemplaires manquants aux écoles.

²² Dans certaines CISCO, d'autres personnels y ont également assisté (par exemple, responsables de la carte scolaire, responsables de projet,...).

²³ La première année, d'un montant de 8.000 Ariary par jour pour les personnels de la CISCO, et de 5.000 Ariary par jour pour les Chefs ZAP ; la seconde année, ces perdiems étaient de 5.000 Ariary par jour pour les personnels de la CISCO, et de 4.000 Ariary par jour pour les Chefs ZAP.

²⁴ La formation de ces Chefs ZAP est sans incidence sur les résultats de l'évaluation d'impact.

²⁵ Les Chefs ZAP recevaient un perdiem de 5.000 Ariary par jour la première année et de 4.000 Ariary par jour la seconde année.

²⁶ Faute d'outils en nombre suffisant, les Chefs ZAP-AGEMAD n'ont cependant pas pu distribuer les outils AGEMAD aux directeurs et aux enseignants des écoles ZAP-AGEMAD. Il est par ailleurs à noter que des perdiems et des frais de transport et d'hébergement ont été attribués aux directeurs et aux enseignants des ces écoles ZAP-AGEMAD. Pour cette raison, on ne peut certainement pas considérer que la formation qu'ils ont reçue ait été à l'initiative des Chefs ZAP, car dans ce cas le programme ne prévoyait pas le paiement de telles indemnités.

²⁷ Les enquêtes auprès des Chefs CISCO et des Chefs ZAP ont été réalisées entre janvier et mai 2007.

²⁸ Les visites et les réunions qui sont décrites dans l'enquête se réfèrent à celles qui ont été effectuées lors de la première année d'expérimentation, et non pas pendant la seconde.

²⁹ Les écoles étaient réparties dans 2 CISCO-AGEMAD et dans 2 CISCO témoins (Antsirabe II, Arivonimano, Fandriana et Manjakandriana) ; dans chacune d'elle, 10 écoles ont été choisies au hasard.

³⁰ La première année, les enseignants devaient également corriger une dictée en français du niveau CM1.

Les leçons de l'expérience

5.1. Dans ce chapitre, nous analysons les effets des différentes modalités d'application du projet sur le comportement des personnels des écoles et sur les performances scolaires des élèves, à partir des différentes enquêtes qui ont été menées aux fins de l'évaluation d'impact. Avant cela, nous précisons la méthode qui a été suivie pour analyser la capacité du programme à aider les acteurs à mieux réaliser les tâches qui leur incombent. A la lumière des résultats obtenus, des informations disponibles et des enseignements que l'on peut tirer de la mise en œuvre et du suivi de l'expérimentation, ce chapitre s'attache ensuite à formuler des recommandations qui pourraient être utiles dans l'hypothèse d'une généralisation du projet à l'ensemble du système malgache d'enseignement primaire, et insiste sur la nécessité d'intégrer les différentes composantes des interventions dans les activités des structures existantes afin de gérer au mieux les coûts de la mise en œuvre du système

5.2. Les résultats peuvent être résumés de la façon suivante. Dans sa forme la plus intensive, c'est à dire aux travers d'interventions directes auprès des écoles et des différents échelons de la hiérarchie administrative, AGEMAD contribue de manière significative à améliorer la gestion du processus pédagogique, à réduire l'absentéisme des élèves et à abaisser la fréquence des redoublements. En dehors de toute considération de coût, la généralisation du programme sous cette forme, et à l'ensemble du secteur d'enseignement primaire, serait donc justifiée. En effet, une généralisation qui reposerait sur les seules initiatives des Chefs ZAP et des Chefs CISCO serait selon toute vraisemblance vouée à l'échec ; elle ne parviendrait ni à modifier le comportement des acteurs, ni à influencer sur le comportement des élèves. Mais une fois implanté, un long chemin restera à parcourir avant qu'AGEMAD produise tous ces effets. A l'issue de deux ans d'expérimentation, guère plus d'un tiers des écoles qui ont été soumises au traitement le plus intensif peuvent être considérées comme relativement bien gérées. Dans un environnement où les compétences sont relativement rares, où les incitations sont faibles, où l'esprit de pilotage est pratiquement absent, il faut nécessairement du temps pour changer les habitudes, et pour que ces changements soient perceptibles en termes de performances scolaires. A l'évidence, les progrès très significatifs qui ont été réalisés en deux ans dans les écoles AGEMAD n'ont pas été suffisamment importants pour permettre une augmentation perceptible du niveau d'apprentissage des élèves. La généralisation du programme devrait tenir compte de cela et tirer profit de l'expérience pour améliorer la mise en œuvre du système, en apportant notamment un soin tout particulier à la formation des acteurs.

L'impact d'AGEMAD

5.3. Les effets attendus du programme peuvent être classés en deux grandes catégories. La première regroupe les effets du projet sur les comportements des acteurs du système, à savoir, les enseignants, les directeurs d'établissements, les Chefs ZAP et les équipes des CISCO ; ces impacts sont qualifiés d'effets directs dans la mesure où il s'agit des conséquences les plus visibles et les plus immédiates des interventions qui ont été mises en

œuvre. Mais en agissant sur les comportements des acteurs, et en resserrant les contrôles aux différents niveaux de la hiérarchie scolaire, le but ultime d'AGEMAD est d'améliorer la fréquentation scolaire et les performances des élèves. Ces effets, que nous qualifions de dérivés ou d'indirects, sont l'expression même des changements de comportements qui peuvent découler d'une gestion plus rigoureuse des processus pédagogiques et des moyens d'enseignement en général. Avant de procéder à l'analyse de ces effets, cette section décrit brièvement la méthode qui a été utilisée pour évaluer les différentes dimensions de l'impact d'AGEMAD.

5.4. *Aspects de méthode.* S'il est relativement aisé de mesurer les effets indirects du programme, l'estimation des effets directs est plus complexe et il existe de nombreuses façons d'envisager celle-ci. La plus simple, voire la plus simpliste, consiste à observer une par une les tâches que chaque acteur a effectuées. Celles-ci sont naturellement nombreuses, à l'instar des acteurs et des points d'interaction qui existent entre eux. Dans ce qui suit, nous avons pris le parti de tester les effets du programme sur le comportement des personnels des écoles. Ceci ne constitue bien évidemment pas une limite pour l'évaluation de l'impact, car les retombées du programme sur les Chefs ZAP et les Chefs CISCO trouvent naturellement leur expression dans la façon dont les processus pédagogiques sont gérés au sein des écoles¹.

5.5. Les tâches qui incombent aux enseignants, et plus encore aux directeurs, sont variées. Parmi celles-ci nous retenons celles qui sont importantes aux yeux AGEMAD, et à l'intérieur de ces dernières nous considérons celles qui sont les plus élémentaires. Là encore, ce choix n'est pas très contraignant, car les tâches ne sont pas indépendantes les unes des autres. Un enseignant qui contrôle bien les absences des élèves, prépare consciencieusement ses leçons et évalue régulièrement ses élèves a plus de chances qu'un autre de suivre de près les progrès scolaires de ceux-ci, ou encore d'avertir les parents des difficultés de leurs enfants. Cet enseignant a peu à attendre d'AGEMAD et AGEMAD n'est même pas fait pour lui. En réalité le système est là pour aider les autres, ceux qui ne sont pas à même d'effectuer les tâches les plus élémentaires du métier d'enseignant.

5.6. Par ailleurs AGEMAD est un système, donc un tout, et pour lui une bonne gestion est indissociable de la réalisation de l'ensemble des tâches qu'il considère comme importantes. Autrement dit, pour AGEMAD un bon enseignant est un enseignant qui réalise toutes les tâches jugées indispensables par le système, et une école bien gérée est une école dans laquelle tous les personnels exécutent, selon un calendrier précis, toutes les tâches qu'il leur revient d'accomplir, et qui mettent en œuvre les procédures indispensables au contrôle et au suivi de celles-ci. C'est cette approche que nous suivons, mais en ne retenant que les tâches essentielles ou élémentaires que chaque personnel de l'école doit normalement effectuer.

5.7. D'un point de vue pratique, l'impact des différentes modalités d'application du programme sur le comportement des acteurs et sur le niveau de performance des élèves est obtenu en comparant la moyenne de chaque indicateur d'attitudes ou de résultats, dans les différents groupes de traitement. Dans le premier cas, les analyses utilisent les données collectées auprès des écoles au cours de la deuxième année d'expérimentation. La mesure des effets du projet sur les performances scolaires des élèves s'appuie quant à elle sur les données administratives collectées par le MEN dans le cadre des FFA (2005-06) et des FER (2006-07), et sur les résultats du post-test qui a été administré en juin 2007 aux élèves qui fréquentaient le cours élémentaire lors de la première année d'expérimentation². Pour des raisons pratiques, les effets du programme sur certains indicateurs de résultats (le taux d'abandon des élèves et le taux de réussite au CEPE) n'ont pas été évalués sur la durée totale du projet, mais à l'issue de la première année d'expérimentation seulement.

5.8. *Présentation des résultats.* Le Tableau 5.1 reproduit les effets directs du programme mesurés aux niveaux des enseignants, des directeurs et de l'école dans son ensemble ; le Tableau 5.2, présente les effets indirects sur la fréquentation scolaire et les résultats des élèves. Les tableaux indiquent la moyenne des indicateurs de comportement et de résultats

Tableau 5.1. Effets des interventions sur le comportement des personnels des écoles (%)

	Moyennes par groupe de traitement ^a				Différences par rapport au groupe témoin ^b			Différences entre groupes de traitement ^c		
	Ecoles témoins	Ecoles AGEMAD (3)	Ecoles ZAP-AGEMAD (2)	Ecoles CISCO-AGEMAD (1)	Ecoles AGEMAD	Ecoles ZAP-AGEMAD	Ecoles CISCO-AGEMAD	(2)-(1)	(3)-(1)	(3)-(2)
Taux d'absence des enseignants ^d	9,2	8,7	9,9	10,1	-0,5	0,7	1,0	-0,2	-1,4	-1,2
Exécution des tâches élémentaires										
Enseignants ^e										
Les enseignants ont exécuté toutes les tâches ^f	42,4	63,0	53,6	53,4	20,6*	11,2	11,1	0,2	9,6**	9,4**
Tous les enseignants de l'école ont exécuté toutes les tâches ^g										
Ensemble des écoles	22,1	42,9	33,8	33,2	20,8**	11,7	11,1	0,6	9,7**	9,1**
Ecoles avec au plus 5 enseignants	23,9	42,8	36,4	30,0	18,9*	12,5	6,1	6,4	12,9**	6,4
Directeur ^h										
Le directeur a exécuté toutes les tâches ⁱ	63,4	70,1	55,7	56,8	6,7	-7,7	-6,6	-1,1	13,3**	14,5*
Directeur et enseignants ^j										
Le directeur et les enseignants ont exécuté toutes les tâches ^k										

(suite)

Tableau 5.1. Effets des interventions sur le comportement des personnels des écoles (%) (suite)

	Moyennes par groupe de traitement ^a				Différences par rapport au groupe témoin ^b			Différences entre groupes de traitement ^c		
	Ecoles témoins	Ecoles AGEMAD (3)	Ecoles ZAP-AGEMAD (2)	Ecoles CISCO-AGEMAD (1)	Ecoles AGEMAD	Ecoles ZAP-AGEMAD	Ecoles CISCO-AGEMAD	(2)-(1)	(3)-(1)	(3)-(2)
Ensemble des écoles	15,2	36,5	23,2	24,6	21,3**	8,0	9,4	-1,4	11,9**	13,3**
Ecoles avec au plus 5 enseignants	14,6	36,7	23,5	22,0	22,2**	9,0	7,5	1,5	14,7**	13,2**

Sources : enquêtes AGEMAD-écoles 2006-07.

**=différence significative à 1% ; *=différence significative à 5%.

a/ Moyenne pondérée par la probabilité de sélection de l'école ; aucune variable de contrôle n'entre dans la détermination des comportements des enseignants.

b/ Les écarts-types sont corrigés pour tenir compte du groupement des observations dans les CISCO (cluster au niveau des CISCO).

c/ Les écarts-types sont corrigés pour tenir compte du groupement des observations dans les ZAP (cluster au niveau des ZAP).

d/ Taux d'absence au cours de la semaine précédant l'enquête et déclaré par le directeur; l'école est l'unité d'analyse

e/ Les tâches élémentaires pour les enseignants sont les suivantes : tenir le registre d'appel, préparer la leçon du jour, faire une planification bimestrielle des leçons, contrôler les acquis des élèves la semaine précédant l'enquête, avoir fait des compositions lors du dernier bimestre, aider les élèves en difficulté, parler des difficultés des élèves avec le directeur (absences et résultats scolaires)

f/ L'enseignant est l'unité d'analyse.

g/ L'école est l'unité d'analyse ; les enquêtes décrivent les pratiques de 5 enseignants au plus dans chaque école.

h/. Les tâches élémentaires pour le directeur sont les suivantes : tenir le registre matricule, faire une récapitulation mensuelle ou bimestrielle des absences des élèves, viser les registres d'appel des élèves, faire une récapitulation des résultats des élèves (non comprises les récapitulations annuelles), recenser les absences des enseignants, communiquer les absences des enseignants au Chef ZAP ou à la CISCO, faire le suivi des leçons avec les enseignants (viser le cahier journal, la fiche de planification hebdomadaire des leçons ou donner des conseils aux enseignants).

i/ Le directeur est l'unité d'analyse.

j/ Les tâches élémentaires des enseignants et du directeur sont celles listées ci-dessus.

k/ L'école est l'unité d'analyse ; les enquêtes décrivent les pratiques de 5 enseignants au plus dans chaque école.

Tableau 5.2 : Effets des interventions sur les élèves (%)

	Moyennes par groupe de traitement ^a				Différences par rapport au groupe témoin ^b			Différences entre groupes de traitement ^c		
	Ecoles témoins	Ecoles AGEMAD (3)	Ecoles ZAP-AGEMAD (2)	Ecoles CISCO-AGEMAD (1)	Ecoles AGEMAD	Ecoles ZAP-AGEMAD	Ecoles CISCO-AGEMAD	(2)-(1)	(3)-(1)	(3)-(2)
Taux de présence à l'école ^d	86,6	90,7	88,1	89,6	4,1*	1,5	3,0	-1,5	1,1	2,6
Taux de redoublement ^e	22,6	17,5	20,0	18,1	-5,1*	-2,6	-4,5*	1,9	-0,6	-2,5
Taux d'abandon ^f	6,1	5,5	5,5	4,3	-0,6	-0,6	-1,8	1,2	1,2	0
Taux de réussite au CEPE ^g	61,9	73,0	76,3	76,7	11,1	14,4	14,8	-0,4	-3,7	-3,3
Résultats au post test (% réponses correctes) ^h										
Mathématiques	49,4	51,2	49,2	48,6	1,8	-0,2	-0,8	0,6	2,6**	2,0*
Malgache	48,5	50,9	49,5	48,9	2,4	1	0,4	0,6	2,0	1,4*
Français	29,4	30,0	29,2	29,1	0,6	-0,2	-0,3	0,1	0,9	0,8
Ensemble des trois matières	41,9	43,5	42,1	41,7	1,6	0,2	-0,2	0,4	1,8	1,4*

Sources : enquêtes AGEMAD-écoles 2006-07 ; AGEMAD-posts-test 2007 ; FFA 2005-06 et FER 2006-07.

**=différence significative à 1% ; *=différence significative à 5%.

a/ Moyenne pondérée par la probabilité de sélection de l'école ; aucune variable de contrôle n'entre dans la détermination des comportements des directeurs.

b/ Les écarts-types sont corrigés pour tenir compte du groupement des observations dans les CISCO (cluster au niveau des CISCO)

c/ Les écarts-types sont corrigés pour tenir compte du groupement des observations dans les ZAP (cluster au niveau des ZAP) ; le tableau indique le degré de significativité des différences pour les résultats au post-test seulement.

d/ Le taux de présence à l'école est le complément à 1 du taux d'absence des élèves au cours du mois précédant l'enquête et qui a été déclaré par le directeur ; l'école est l'unité d'analyse.

e/Le taux de redoublement est en fait le rapport entre le nombre de redoublants et le nombre total d'élèves ; l'école est l'unité d'analyse.

f/ Le taux d'abandon est en fait le taux de sortie nette des élèves, tous niveaux d'études confondus ; l'effet du programme sur ce taux est évalué à l'issue de la première année d'expérimentation seulement ; l'école est l'unité d'analyse.

g/ Le taux de réussite au CEPE est défini par rapport au nombre d'élèves présents à l'examen ; l'effet du programme sur ce taux est évalué à l'issue de la 1^{ère} année d'expérimentation seulement. ; l'école est l'unité d'analyse.

h/ Les moyennes des résultats aux tests portent sur les taux de réponses bruts ; l'élève est l'unité d'analyse

pour chaque groupe d'interventions ; ils donnent l'impact de chaque type de traitement par rapport au groupe de contrôle, et compare les effets des traitements entre eux. Ils indiquent aussi le degré de significativité des effets observés et donc des différentes modalités d'application du programme.

5.9. *Effets directs sur les comportements des enseignants.* D'après nos résultats, AGEMAD ne s'est pas traduit par une diminution significative du taux d'absence des enseignants³. Plusieurs raisons expliquent cela. Tout d'abord, des problèmes inévitables de mesure dont nous ne pouvons naturellement pas mesurer l'ampleur. Mais au-delà de ceux-ci, il faut voir qu'une grande partie des absences est sans doute incompressible, puisque liée à la perception des salaires par les enseignants. Quelles que soient les mesures de gestion qui seront prises à l'intérieur du système éducatif, celles-ci ne parviendront pas à limiter les absences pour ce motif là, et ce sont en fait les conditions actuelles de paiement des salaires qu'il conviendrait de revoir si l'on veut véritablement augmenter la présence des enseignants à l'école et donc le temps d'études.

5.10. Le Tableau 5.1 mesure les effets d'AGEMAD sur les pratiques des enseignants. Sept tâches élémentaires, que chaque enseignant devrait au moins accomplir pour parvenir à bien gérer sa classe, sont considérées ; elles vont du contrôle des absences des élèves, à la préparation des leçons, en passant par la programmation de l'enseignement ou encore le soutien scolaire aux élèves en difficulté⁴.

5.11. Comme on peut l'apprécier à la lecture de l'Annexe A11, chacune des tâches qui composent cet ensemble de tâches élémentaires est fréquemment réalisée par les enseignants ; entre 74 et 99% d'entre eux les exécutent. Toutefois une proportion bien plus faible effectue l'ensemble des tâches considérées ici. D'après le Tableau 5.1, 42% seulement des enseignants des écoles témoins les accomplissent toutes. Or les interventions qui ont été mises en place dans les écoles AGEMAD ont contribué à augmenter de manière significative et très importante cette proportion, puisque dans celles-ci 63% des enseignants ont en fait effectué toutes les tâches. Mais pour AGEMAD, ce sont en fait tous les enseignants d'une même école qui doivent réaliser ces tâches élémentaires. Si on se place donc au niveau de l'établissement dans son ensemble, et non plus au niveau de chaque enseignant, les résultats montrent là encore sans ambiguïté que les traitements auxquels les écoles AGEMAD ont été soumises ont eu un impact significatif sur le comportement des personnels enseignants. Alors que dans 24% des écoles témoins tous les enseignants effectuent la totalité des tâches, cette proportion est de l'ordre de 43% dans les écoles AGEMAD, et la différence de près de 20 points que l'on observe entre l'un et l'autre groupe est statistiquement significative à un seuil de confiance élevé.

5.12. Les résultats sont de loin beaucoup moins favorables dans les deux autres groupes de traitement. En effet, les interventions mises en place aux niveaux des ZAP et des CISCO ne font pas de différences avec le groupe témoin. D'après les résultats du tableau 5.1, 53% des enseignants des écoles ZAP-AGEMAD et des écoles CISCO-AGEMAD accomplissent les tâches que nous avons définies comme essentielles ; la différence de 11 points que l'on observe avec les enseignants des écoles témoins n'est statistiquement pas significative. Dans environ le tiers des écoles ZAP-AGEMAD et des écoles CISCO-AGEMAD tous les enseignants ont exécuté l'ensemble des tâches les plus élémentaires, mais la différence de 6 à 12 points qui les sépare, selon le cas, des écoles témoins n'est cependant pas significative.

5.13. Ces premiers résultats montrent que des interventions directes auprès des écoles, accompagnées de mesures auprès des Chefs ZAP et des Chefs CISCO parviennent à modifier de manière significative les comportements des enseignants. Par contre des interventions aux niveaux des ZAP et des CISCO ne sont pas effectives de ce point de vue là, et comparées entre elles ces deux modalités d'application ne sont pas plus efficaces l'une que l'autre. Dans ce qui suit nous complétons ce premier bilan en considérant cette fois le comportement de l'ensemble du personnel de l'école.

5.14. *Effets directs sur les comportements de l'ensemble des personnels de l'école.* Nous analysons ici les effets du programme sur le comportement du directeur et des enseignants de

Tableau 5.3 : Disponibilité des outils AGEMAD ^a (%)

	Ecoles AGEMAD	Ecoles ZAP- AGEMAD	Ecoles CISCO- AGEMAD
Outils AGEMAD			
Ont reçu les outils ou une copie de ceux-ci	99,3	3,3	1,7
Ont distribués les outils aux enseignants	100,0	70,0	80,0
Guides AGEMAD			
Ont reçu les guides	99,3	14,3	12,8
Ont distribués les guides aux enseignants	99,7	72,1	78,9
Tableau de bord			
Ont reçu le tableau de bord	98,7	57,0	55,7
Ont affiché le tableau de bord	56,0	44,4	38,0
Ont présenté le te tableau de bord aux parents	97,6	61,4	53,6

Sources : enquêtes AGEMAD-écoles 2006-07.

a/ Au cours de la deuxième année d'expérimentation ; les probabilités de distribution, d'affichage ou de présentation d'un type d'outil sont conditionnées au fait d'avoir reçu l'outil.

façon conjointe. Comme dans le cas précédent, nous considérons qu'un bon administrateur d'école est un directeur qui accomplit un minimum de sept tâches. Celles-ci vont de la tenue du registre matricule, au contrôle des absences des élèves et au suivi des résultats scolaires, en passant par le contrôle des absences des enseignants et le suivi pédagogique⁵.

5.15. L'immense majorité des chefs d'établissement s'acquittent de l'une ou l'autre de ces tâches (voir Annexe A11). Mais d'après nos résultats, seulement 63% des directeurs du groupe témoin ont exécuté l'ensemble des tâches qui semblent essentielles à la bonne gestion de l'établissement. Dans les écoles AGEMAD ce pourcentage est plus élevé, de l'ordre de 70%, mais la différence entre l'un et l'autre groupe n'est cependant pas significative. Pas plus que ne le sont les écarts observés entre les écoles témoins d'une part, et les écoles ZAP-AGEMAD et les écoles CISCO-AGEMAD, d'autre part. Par contre, il apparaît de façon nette et significative que les directeurs des écoles AGEMAD effectuent plus fréquemment leurs tâches que ceux des écoles ZAP-AGEMAD et des écoles CISCO-AGEMAD.

5.16. Mais pour véritablement mesurer l'impact du programme au niveau de l'école, il est important de considérer conjointement les tâches de chaque type d'acteurs, car il est bien évident que si les enseignants ne font pas leur travail de façon satisfaisante, le directeur de l'école peut difficilement s'acquitter de son rôle. Et inversement, si celui-ci ne fait pas face à ses responsabilités. Pour ces raisons, le Tableau 5.1 évalue l'impact du programme en se plaçant au niveau de l'ensemble de l'école, et en considérant cette fois-ci qu'un établissement bien administré est un établissement dans lequel le directeur et tous les enseignants réalisent l'ensemble des tâches élémentaires que l'on attend d'eux. Dans ce cas, on observe que 15% seulement des écoles témoins sont bien gérées, au sens que nous donnons ici à cette expression. Dans les écoles AGEMAD cette proportion est de l'ordre de 36%, et la différence de 21 points que l'on constate entre les deux groupes d'écoles est hautement significative.

5.17. Par contre, les interventions aux niveaux des ZAP et des CISCO ne font aucune différence avec le groupe témoin, et comparés entre eux ces deux types de traitement sont aussi peu efficaces l'un que l'autre du point de vue de l'amélioration de la gestion du processus pédagogique au niveau de l'école. Les raisons sont probablement nombreuses ; certaines sont assez évidentes. Comme l'atteste le tableau 5.3, les outils AGEMAD ne sont pratiquement jamais parvenus, sous forme de copie, dans ces établissements. Dans ces

conditions, il est fort probable que les personnels des écoles ZAP-AGEMAD et des écoles CISCO-AGEMAD n'aient même pas été initiés au système de gestion par leurs supérieurs hiérarchiques. En dépit des efforts déployés par l'équipe AGEMAD, les tableaux de bord ont parfois été mal acheminés vers ces écoles là. Ceux qui y sont arrivés ont été peu souvent discutés avec les communautés, en raison sans doute de l'absence de facilitateurs dont une tâche était précisément d'animer les discussions autour de ces outils de pilotage.

5.18. En définitive, c'est au travers d'interventions directes et intensives dans les établissements, et par des accompagnements aux niveaux des Chefs ZAP et des équipes CISCO, que le programme a le plus de chances de modifier les comportements et les pratiques au sein des écoles. De ce point de vue là, la généralisation des traitements qui ont été mis en place dans les écoles AGEMAD serait donc bien justifiée. Cette conclusion est d'ailleurs confirmée par des analyses plus qualitatives des pratiques des personnels. En effet, lorsque l'on évalue de façon plus détaillée les tâches que les enseignants des écoles AGEMAD et des écoles témoins ont effectuées au cours de l'année, au travers des outils qu'ils ont pu utiliser, on observe bien que ces tâches ont été mieux réalisées dans les écoles AGEMAD (Tableau 5.4). A titre d'illustration, les absences des élèves y sont contrôlées en moyenne près de 20 jours de plus dans l'année. Les leçons sont planifiées sur une plus longue durée ; en moyenne 4 bimestres sur 5, contre seulement 3 dans les écoles témoins. Les enseignants des écoles AGEMAD utilisent bien plus volontiers que les autres le cahier journal (78% contre 48%), et le tiennent sur une période de l'année en moyenne deux fois plus longue que leurs homologues. Ils semblent également mieux apprécier les résultats de leur classe et les difficultés de leurs élèves. Des informations importantes, comme le report du nombre d'élèves absents au cours des évaluations et la moyenne générale de la classe figurent rarement dans les cahiers de notes des écoles témoins ; ils sont par contre plus souvent mentionnés dans ceux des écoles AGEMAD. Les informations qui sont restituées aux parents dans les bulletins de notes apparaissent plus exhaustives dans les écoles AGEMAD ; on constate en effet que dans celles-ci un plus grand nombre de relevés portent notamment la moyenne de la classe ou le rang de l'élève.

5.19. *Effets indirects sur la fréquentation scolaire et les performances des élèves.* Les estimations montrent que les interventions au niveau des écoles se sont traduites par une augmentation significative de la fréquentation scolaire (Tableau 5.2). En effet par rapport aux écoles témoins, le taux de présence des élèves au cours du mois précédant l'enquête est supérieur de 4 points dans les écoles AGEMAD. Par contre, les deux autres types d'interventions ne sont pas parvenus à réduire l'absentéisme des élèves, qui est de l'ordre de 15% environ dans les écoles témoins. A l'issue des deux années d'expérimentation, le taux de redoublement a lui aussi diminué de manière significative dans les écoles AGEMAD. L'effet est d'environ 5 points par rapport au groupe témoin, et d'un ordre de grandeur sensiblement équivalent à celui que l'on constate dans les écoles CISCO-AGEMAD qui ont fait l'objet d'interventions bien moins coûteuses.

5.20. Par contre, les résultats montrent que dans l'une ou l'autre de ses modalités d'application, AGEMAD ne s'est pas encore traduit par une augmentation significative des apprentissages. Que ce soit en mathématiques, en malgache ou en français, les élèves des écoles témoins font en moyenne aussi bien que les autres dans chacune des trois matières. La tendance est cependant encourageante, car on constate que les résultats des élèves semblent déjà être meilleurs dans les écoles AGEMAD que dans les autres. Mais en deux ans, ce qui est relativement peu, le programme n'est pas parvenu à modifier les comportements des enseignants de façon suffisante pour que les changements d'attitudes soient réellement perceptibles en termes de performance scolaire. De la même façon, le programme n'a apparemment pas eu d'impact significatif sur le taux d'abandon et le taux de réussite des élèves au CEPE. Comme cela a été dit, nos évaluations sont ici partielles puisque les effets ont été estimés à l'issue de la première année d'expérimentation seulement⁶. Toutefois, même s'il n'en avait pas été ainsi, les analyses n'auraient probablement pas montré d'impact

Tableau 5.4 : Modalités d'exécution des tâches par les enseignants - écoles AGEMAD et écoles témoins ^a (%)

	Ecoles AGEMAD	Ecoles Témoins
Planification hebdomadaire des leçons		
N'utilise pas d'outils	1,5	13,6
Utilise un outil au moins une fois dans l'année	98,5	86,4
Nombre moyen de bimestres au cours desquels l'outil est utilisé	4,2	2,8
% d'enseignants qui utilise l'outil toute l'année	55,1	21,1
% d'enseignants qui ne reportent pas les sous titres des leçons	33,3	74,1
% d'enseignants qui ne reportent pas d'observations	30,3	60,5
Cahier journal		
N'utilise pas d'outils	21,7	52,4
Utilise un outil au moins une fois dans l'année	78,3	47,6
Nombre moyen de jours d'utilisation dans l'année (maximum 150)	62,7	34,1
% de semaines comportant des observations	30,8	11,5
% d'enseignants ayant respecté la programmation établie dans la fiche de planification hebdomadaire	51,3	38,8
Cahier de notes		
N'utilise pas d'outils	0	0
Utilise un outil	100	100
% de relevés d'évaluation dans lesquels les enseignants ne reportent pas :		
Le nombre d'élèves absents au cours de l'évaluation	52,1	62,7
Le nombre d'élèves présents au cours de l'évaluation	8,4	13,6
Le nombre d'élèves ayant obtenu la moyenne	14,9	74,4
L'âge et le redoublement des élèves	93,9	100
D'observations sur les élèves qui obtiennent moins que la moyenne	100	s.o.
D'observations sur les élèves qui sont absents au cours de l'évaluation	100	s.o.
% de cahiers de notes pour lesquels les informations concordent avec celles du registre d'appel	77,3	s.o.
Bulletin individuel de notes		
N'utilise pas d'outils	0	0
Utilise un outil	100	100
% de bulletins ne comportant pas :		
Le nom de l'élève	0,0	12,4
La date de naissance	28,1	69,8
Le n° matricule	68,6	84,6
Le visa de l'enseignant	13,2	16,7
Le visa des parents	13,2	16,7
Le visa du directeur	37,2	19,8
La moyenne de la classe	33,9	94,4

(suite)

Tableau 5.4 : Modalités d'exécution des tâches par les enseignants - écoles AGEMAD et écoles témoins ^a (%) (suite)

	Ecoles AGEMAD	Ecoles Témoins
Le rang de l'élève	5,0	11,7
Le nombre de jours d'absence	60,3	92,0
D'observations sur les absences de l'élève	28,1	46,9
D'observations sur les résultats scolaires de l'élève	92,6	96,9
Registre d'appel		
Nombre moyen de jours d'utilisation du registre dans le mois	14,5	13,0
% d'enseignants ayant indiqué le nombre de jours ouvrés et le nombre de jours de classe dans le mois	60,6	43,4
% de mois au cours desquels les enseignants ont reporté :		
L'effectif d'élèves inscrit en début de mois	57	34
Le nombre de jours de classe dispensés dans le mois	62	43
Le nombre total de jours d'absence dans le mois	66	27
Le pourcentage des absences	76	21
Carnet de déplacement		
N'utilise pas d'outil	74,0	92,0
Utilise un outil	26,0	8,0
% de déplacements pour lesquels		
La durée réelle est supérieure à la durée prévue	12,5	6,9
Le déplacement est visé au départ par l'autorité de destination	81,3	20,7
Le déplacement est visé à l'arrivée par l'autorité de destination	68,8	13,8

Sources : enquêtes AGEMAD-outils 2006-07.

a/ Au cours de la deuxième année d'expérimentation ; les données portent sur un échantillon de 20 écoles AGEMAD et de 20 écoles témoins, soit sur 81 enseignants dans les premières et 75 dans les secondes ; au total, les estimations se réfèrent à plus de 800 outils.

significatif sur la réussite à l'examen de fin d'études, car les deux ans d'expérimentation sont bien trop courts par rapport au parcours de cinq ans que les élèves doivent effectuer avant de pouvoir se présenter à l'examen.

5.21. *Résumé.* L'expérience a montré que si la généralisation d'AGEMAD était laissée à l'initiative des Chefs ZAP et des Chefs CISCO, elle serait selon toute vraisemblance vouée à l'échec. Les résultats ont en effet clairement indiqué que, dans l'état actuel des rôles et des responsabilités de ces agents, elle ne parviendrait pas à modifier les comportements des enseignants et qu'elle aurait par conséquent peu ou pas d'impact sur la scolarité des élèves, notamment sur leur assiduité à l'école et sur la fréquence des redoublements. Par contre, des interventions conjointes auprès des écoles, des ZAP et des CISCO, si elles étaient généralisées, auraient des effets bénéfiques. Les résultats de l'évaluation d'impact ont montré sans trop d'ambiguïté qu'elles contribueraient de manière toute à fait significative à modifier les pratiques des enseignants, à améliorer la gestion du processus pédagogique au sein des écoles, à réduire l'absentéisme des élèves et à diminuer la fréquence des redoublements. Les analyses n'ont cependant pas révélé d'impact sur les apprentissages. Mais comme on le sait bien, les comportements évoluent progressivement, et il faut nécessairement du temps pour

que de nouvelles pratiques soient elles mêmes perceptibles sur les résultats scolaires des élèves. Les analyses ont d'ailleurs bien montré qu'il faudra du temps avant qu'AGEMAD ne produise tous ces effets. En effet, à l'issue de deux ans d'expérimentation guère plus d'un tiers des écoles AGEMAD peuvent être considérée comme bien gérées.

Éléments pour une généralisation réussie

5.22. Nous recherchons dans l'expérience qui a été menée dans les écoles AGEMAD ce qui pourrait accroître le degré d'efficacité des interventions. Autrement dit, nous analysons les éléments qui devraient faire l'objet d'efforts tout particuliers dans l'hypothèse d'une généralisation du programme, et nous indiquons les contraintes qui pourraient être rencontrées. Sans prétendre être exhaustif, nous mettons l'accent sur les problèmes de formation, sur l'utilisation des outils et le procédures de suivi, voire d'autres facteurs, comme les conditions de travail de certains acteurs du système. Les analyses reposent sur des observations variées. Certaines sont empruntées aux expériences tirées de la mise en œuvre et du suivi du programme, d'autres proviennent des différents dispositifs d'enquêtes qui ont été élaborés. Mais au-delà de ces aspects, cette section veut aussi insister sur les aspects du coût des interventions et formuler quelques recommandations qui devraient être prises en compte lors de la généralisation.

5.23. *Formation des acteurs.* La mise en œuvre de l'expérimentation a montré que les principes d'AGEMAD n'avaient pas toujours été bien compris par les acteurs, voire par certains formateurs. L'analyse détaillée des outils que nous présentons plus loin le confirme bien. En deux ans de pratique, un nombre encore important d'enseignants et de directeurs dans les écoles AGEMAD n'est pas parvenu à remplir de façon convenable certains outils ; des concepts essentiels à l'appréciation du fonctionnement de la classe n'ont pas toujours été bien compris. Comme on l'a vu au chapitre 4, certains facilitateurs ont eu du mal à conduire les réunions écoles et à mener les discussions qui devaient conduire à l'élaboration des contrats programmes. Pour des raisons pratiques sans doute, un nombre non négligeable de directeurs et d'enseignants n'ont pas assisté aux formations, et certains apprenants ont avoué avoir de réelles difficultés à suivre le contenu de celles-ci. Dans un système où les compétences sont faibles, l'amélioration de la formation des acteurs devrait être une des priorités de la généralisation. En complément de cela, le contenu des guides et la présentation de certains instruments devraient être améliorés afin de rendre le système encore plus accessible.

5.24. *L'utilisation des outils.* L'utilisation des outils est décrite pour les enseignants et les directeurs des écoles AGEMAD, et pour les Chefs ZAP et les Chefs CISCO qui ont participé à l'expérimentation. Il ne s'agit pas ici de restituer la façon précise avec laquelle chaque type d'acteur a utilisé chaque outil, mais de donner des éléments d'appréciation généraux qui devraient être pris en compte lors de la généralisation.

5.25. *Les enseignants et les directeurs.* Les données des enquêtes écoles montrent que les outils AGEMAD sont utilisés très fréquemment, surtout par les enseignants (Tableau 5.5). La deuxième année, on estime que leur taux d'utilisation varie entre 83 et 99% parmi les enseignants, et entre 70 et 90% chez les directeurs. Ces taux ont augmenté fortement au cours des deux ans d'expérimentation, principalement parmi les directeurs d'école. On estime qu'un outil AGEMAD a été utilisé en moyenne par 65% des directeurs la première année, mais par 84% d'entre eux la seconde. Pour les enseignants, ces proportions moyennes sont passées de 84 à 95% environ. Les outils destinés à évaluer des tâches qui jusqu'à présent ne l'étaient pas semblent rencontrer certaines réticences, mais leur degré d'acceptation a progressé de façon importante au cours de l'expérimentation. La première année, seulement 63% des enseignants déclarent utiliser régulièrement l'outil qui sert à contrôler leur déplacement (E6/APP) ; cette proportion passe à plus de 80% la deuxième année. Il en est de même pour l'outil qui permet au directeur de renforcer les partenariats écoles/communautés (D7/PART) et que l'on peut considérer aussi comme relativement nouveau.

Tableau 5.5 : Taux d' utilisation des outils AGEMAD par les enseignants et les directeurs - écoles AGEMAD ^a (%)

	1 ^{ère} année (2005-06)			2 ^{ème} année (2006-07)		
	Utilisé régulièrement	Utilisé de manière irrégulière	Non utilisé	Utilisé régulièrement	Utilisé de manière irrégulière	Non utilisé
Enseignant						
E1/PED	87,6	4,6	7,8	95,5	1,5	2,8
E2/PED	91,3	1,4	7,3	95,6	1,0	3,2
E3/EVA	83,6	10,1	6,3	97,2	0,6	2,0
E4/EVA	83,8	11,4	4,8	98,7	0,4	0,7
E5/APP	88,5	0,5	11	97,4	2,4	0,2
E6/APP	63,3	14,7	22	82,6	5,5	11,5
Moyenne	84,1	7,1	9,9	94,5	1,9	3,4
Directeur						
D1/ADM	68,4	15,5	16,1	91,4	3,6	5,0
D2/APP	73,4	7,7	18,9	85,6	5,0	9,4
D3/APP	67,7	9,4	22,9	83,8	4,7	11,5
D4/APP	70,0	7,1	22,9	88,1	3,6	8,3
D5/EVA	69,7	7,4	22,9	86,7	2,9	10,4
D6/EVA	41,1	11,8	47,1	71,2	4,7	24,1
D7/PART	62,6	8,8	28,6	80,6	4,7	14,7
D8/PED	64,6	6,7	28,7	84,2	1,8	14,0
Moyenne	64,6	9,3	26,0	83,9	3,9	12,2

Sources : enquêtes AGEMAD-écoles 2005-06 et 2006-07.

a/ Les données concernent environ 1000 enseignants et près de 300 directeurs d'école. L'unité d'analyse est l'enseignant ou le directeur.

5.26. Mais au-delà de ces observations, les données montrent qu'un nombre encore faible d'acteurs utilise l'ensemble des outils. Or AGEMAD est un système, donc un tout, dans lequel les différentes procédures à mettre en œuvre sont imbriquées, et qui requiert par conséquent une utilisation conjointe de celles-ci. Selon le Tableau 5.6, la moitié environ des directeurs et les trois quarts des enseignants déclarent utiliser l'ensemble des outils AGEMAD au cours de la seconde année d'expérimentation. Là encore, ces proportions sont en nette augmentation par rapport à la première année, puisqu'en début de programme seulement un tiers des directeurs et la moitié des enseignants déclaraient en faire autant.

5.27. Mais l'application du système AGEMAD suppose aussi que tous les personnels d'un même établissement utilisent la totalité des outils, et qu'ils mettent tous en œuvre l'ensemble des procédures qu'il comporte. Si l'on se place cette fois du point de vue de l'école dans son ensemble, les résultats paraissent plus mitigés, bien que des progrès tout à fait considérables aient été réalisés. Après deux ans d'expérimentation, on estime que dans 42% des écoles le directeur et tous les enseignants utilisent l'intégralité des outils (Tableau 5.7). La première année, 20% des écoles étaient dans ce cas. A ce rythme là, et dans les conditions actuelles d'application du programme, il faudrait donc encore deux ans pour implanter le système dans toutes les écoles AGEMAD. Ce délai correspond au

Tableau 5.6 : Enseignants et directeurs ayant utilisé l'ensemble des outils AGEMAD - écoles AGEMAD^a (%)

	1 ^{ère} année (2005-06)	2 ^{ème} année (2006-07)
Enseignants	49,6	74,5
Directeurs	35,0	53,9
Total	46,3	69,9

Sources : enquêtes AGEMAD-écoles 2005-06 et 2006-07.

a/ Les données concernent environ 1000 enseignants et près de 300 directeurs d'école. L'unité d'analyse est l'enseignant ou le directeur.

temps qui serait nécessaire pour convaincre les personnels des écoles à utiliser le système ; naturellement, il ne prend pas en compte le temps qu'il leur faudrait pour parvenir à une utilisation acceptable de celui-ci. Or comme on le verra plus tard, les personnels des écoles AGEMAD sont encore loin de maîtriser parfaitement le maniement du système.

5.28. Les informations manquent pour véritablement comprendre ce qui pousse certaines écoles à utiliser mieux que d'autres le dispositif AGEMAD. De ce point de vue, l'attitude du directeur pourrait être déterminante, et c'est vers lui que les efforts devraient se porter. En effet, on observe que lorsque celui-ci utilise l'intégralité du système, la probabilité qu'ont les enseignants de son école d'en faire autant est elle-même d'autant plus grande⁷.

5.29. Lorsque l'on entre dans le détail des tâches accomplies, on remarque que beaucoup d'enseignants des écoles AGEMAD ne sont pas encore parvenus à utiliser les outils de façon toujours convenable, et de ce point de vue là des marges de manœuvre importantes existent. D'après les résultats du tableau 5.4, la moitié seulement des enseignants des écoles AGEMAD planifie tout au long de l'année leurs leçons. Un tiers d'entre eux ne transcrit pas encore les sous titres des leçons qu'il faut donner, et peu d'observations sont mentionnées en marge des fiches de planification ; or ces éléments sont importants, car ils sont là pour rappeler à l'enseignant les dispositions pratiques qu'il doit prendre pour les leçons à venir. Si le cahier journal est utilisé par un grand nombre d'enseignants des écoles

Tableau 5.7 : Distribution des écoles selon le degré d'utilisation des outils AGEMAD par les enseignants et le directeur - écoles AGEMAD^a (%)

	1 ^{ère} année (2005-06)			2 ^{ème} année (2006-07)		
	Directeur			Directeur		
	Utilise tous les outils	N'utilise pas tous les outils	Total	Utilise tous les outils	N'utilise pas tous les outils	Total
Enseignants ^b						
Utilisent tous les outils	20,1	13,1	33,2	41,7	19,5	61,2
N'utilisent pas tous les outils	17,5	49,3	66,8	12,1	26,6	38,7
Total	37,6	62,4	100	53,8	46,1	100

Sources : enquêtes AGEMAD-écoles 2005-06 et 2006-07.

a/ Les analyses portent sur 297 écoles AGEMAD.

b/ Les enquêtes détaillent l'utilisation des outils pour cinq enseignants au plus ; dans certaines écoles, tous ne sont donc pas pris en compte.

AGEMAD, ceux-ci le tiennent pendant moins de la moitié de l'année ; et là encore, peu de remarques sont reportées en marge de ce cahier. Le registre d'appel est utilisé 15 jours par mois en moyenne, alors qu'il devrait l'être 18. Par ailleurs, cet outil met en jeu des notions qui ont été mal comprises, notamment celles de jours ouvrables et de jours de classe dispensés dans le mois ; 40% des enseignants des écoles AGEMAD ne sont pas parvenus à faire la différence entre l'un et l'autre concept, et ne sont donc pas arrivés à déterminer le taux d'absence de leur classe. Les enseignants ne soulignent jamais, sur leurs cahiers de notes, les élèves qui ont des difficultés scolaires, de même que ceux qui sont absents le jour de l'évaluation. A l'issue des deux ans d'expérimentation, les absences sont encore mal notifiées aux parents ; seulement 40% des bulletins individuels de notes des écoles AGEMAD en font mention, et dans la presque totalité d'entre eux aucun message clair n'est envoyé aux parents. Si des observations sur les performances scolaires des élèves leur sont bien adressées, la plupart du temps il s'agit encore de messages encore très routiniers et formulés de façon peu explicite, du genre « bien » ou « mauvais ».

5.30. *Les Chefs ZAP et les Chefs CISCO.* Les informations disponibles pour ces deux acteurs se réfèrent à la deuxième année d'expérimentation. Elles montrent que les Chefs ZAP et les Chefs CISCO utilisent moins fréquemment les outils de procédure AGEMAD que les personnels des écoles. Le taux d'utilisation déclarée des outils est en moyenne de 46% pour les Chefs CISCO. (Tableau 5.8). Les Chefs ZAP avouent volontiers des usages plus fréquents, compris entre 68 et 85% selon les outils. Les fiches de suivi des caisses écoles (Z6/ADM) et les fiches de contrôle et de soutien pédagogique (Z5/ADM) sont comparativement moins utilisées que les autres dispositifs de pilotage ; 68 et 70% respectivement des Chefs ZAP indiquent s'en servir régulièrement, alors qu'ils sont plus de 80% à déclarer faire une utilisation régulière des fiches de recensement scolaire (Z1/ADM) ou encore des fiches de contrôle des collectes des données (Z2/STA).

5.31. Les tableaux de bord AGEMAD sont bien acceptés par les Chefs CISCO et les Chefs ZAP (Tableau 5.9). Leur utilisation est variée et parfois même inattendue, compte tenue des informations qu'ils contiennent ; elle va du suivi de l'activité des enseignants, à l'organisation des visites aux écoles, en passant par la supervision des Chefs ZAP, l'affectation des enseignants et la fourniture de tables bancs. Mais les tableaux de bord AGEMAD ne sont pas uniques ; en effet, 40% des Chefs ZAP et plus de 85% des Chefs CISCO déclarent utiliser d'autres instruments du même type. Par rapport à ceux-ci, les tableaux de bord AGEMAD sont généralement jugés plus faciles à interpréter, mais dans bien des cas ils sont perçus aussi comme étant trop généraux au regard des tâches que les acteurs doivent exécuter. Ces observations devraient être prises en compte lors de la généralisation du programme et des efforts devraient être entrepris pour mieux harmoniser ces outils de pilotage.

5.32. Plusieurs raisons expliquent le faible engouement qu'ont suscité les outils de procédure AGEMAD parmi les Chefs CISCO, et dans une certaine mesure parmi les Chefs ZAP. Tout d'abord, ces acteurs disposent déjà d'un nombre important d'outils, qui leur sont fournis par le MEN et par les ONG qui interviennent dans leurs circonscriptions, et qu'ils sont obligés d'utiliser. Bien souvent ces outils ne sont d'ailleurs pas très différents des outils AGEMAD. A titre d'exemple, AGEMAD a conçu une fiche de contrôle de collecte des données pour les Chefs ZAP ; or la CISCO et la DREN envoient déjà à ces agents là des fiches d'un type semblable. De ce point de vue, une harmonisation des différents outils disponibles serait nécessaire afin d'éviter les redondances et les confusions peut être.

5.33. Des charges de travail manifestement trop lourdes et de faibles moyens matériels expliquent également le manque de motivation des Chefs ZAP envers AGEMAD. Ces acteurs ont pour principale mission de transmettre des informations entre la CISCO et les écoles. Rarement ils parviennent à exploiter les données qui concernent les établissements de leur zone, se contentant le plus souvent d'envoyer à leur responsable hiérarchique des comptes rendus et des données dont ils ne gardent même pas de copie. Ce faisant, le contrôle et le suivi qu'ils peuvent exercer auprès des écoles est nécessairement lâche, et les

Tableau 5.8 : Taux d'utilisation des outils AGEMAD par les Chefs ZAP et les Chefs CISCO ^a (%)

	Utilisé régulièrement	Si utilisé régulièrement			Utilisé de manière irrégulière	Non utilisé
		Remplace un outil existant	N'existait pas auparavant	Utilise les deux		
Chef ZAP						
Z1/ADM	84,8	91,0	3,4	5,6	10,4	4,7
Z2/STA	83,8	90,9	4,5	4,5	10,4	5,7
Z3/FOR	80,9	90,6	4,7	4,7	10,4	8,5
Z4/PED	81,2	93,0	2,3	4,6	10,4	7,6
Z5/ADM	70,5	93,2	2,7	4,0	11,4	18,1
Z6/ADM	67,6	92,9	4,2	2,8	12,3	20,0
Z7/PART	78,1	91,5	4,8	3,6	12,3	9,5
Moyenne	78,0	91,9	3,8	4,3	11,1	10,6
Chef CISCO						
C1/ADM	40,0	88,3	-	16,7	20,0	40,0
C2/ADM	53,3	87,5	-	12,5		46,7
C3A/ADM	46,7	85,7	-	14,3	6,7	46,7
C3B/ADM	40,0	83,3	-	16,7	6,6	53,3
C4A/ADM	46,7	85,7	-	14,3	6,7	46,7
C4B/ADM	46,7	85,7	-	14,3	6,7	46,7
C5/FOR	40,0	66,7	-	33,3	6,7	53,3
C6/FOR	40,0	83,3	-	16,7	6,7	53,3
C7/PED	53,3	87,5	-	12,5		46,7
C8/PED	53,3	87,5	-	12,5		46,7
Moyenne	46,0	84,1	-	16,4	8,6	48,0

Sources : enquêtes AGEMAD-Chefs ZAP 2006-07 et enquêtes AGEMAD-CISCO 2006-07.

a/ Les résultats portent sur 105 Chefs ZAP et 15 Chefs CISCO.

tâches supplémentaires qu'AGEMAD leur assigne sont probablement difficiles à supporter pour eux.

5.34. L'inexistence de textes réglementaires exigeant, à chaque échelon administratif, une utilisation régulière des outils explique aussi la réticence des acteurs vis-à-vis d'AGEMAD. A cela s'ajoute l'absence d'une véritable culture d'évaluation et le manque d'un véritable esprit de pilotage, notamment parmi les Chefs ZAP. La plupart d'entre eux ne fait encore guère de différences entre les rapports et les comptes rendus qui leur sont demandés par les Chefs CISCO, et des outils de gestion qu'ils devraient normalement utiliser de façon permanente.

5.35. *Le contrôle et le suivi des activités.* L'un des objectifs d'AGEMAD est de resserrer les contrôles et les suivis aux différents niveaux de la hiérarchie, et de placer les acteurs devant leurs responsabilités. Or tout porte à croire que, dans ce domaine, le programme n'est pas parvenu à bien motiver les Chefs ZAP. En effet, dans les écoles AGEMAD, c'est-à-dire là où les interventions étaient les plus intensives, et les comportements les plus suivis, aucun chef ZAP n'a parafé les outils AGEMAD des directeurs d'écoles dont ils ont la responsabilité.

Tableau 5.9 : Utilisation des tableaux de bord AGEMAD par les Chefs ZAP et les Chefs CISCO^a (%)

	Chefs ZAP	Chefs CISCO
Ont reçu les tableaux de bord (nombre)	162	15
Utilisent le tableau de bord AGEMAD	96,9	100
Utilisent un autre tableau de bord	41,4	86,7
Avantages du tableau de bord AGEMAD		
Plus clair à interpréter	66,7	76,9
Plus succinct	47	30,8
Plus ponctuel	31,8	7,8
Domaines d'utilisation du tableau de bord AGEMAD		
Affectation des enseignants	26,1	80
Pour justifier de demande de nouveaux enseignants	s.o.	60
Pour superviser l'action des chefs ZAP	s.o.	86,7
Organisation des formations enseignant	54,8	s.o.
Suivi des activités des enseignants	90,4	s.o.
Lors des réunions avec la communautés	51,6	s.o.
Organisation des visites d'écoles	78,3	s.o.
Distribution des tables bancs	46,5	53,3
Répartition des kits scolaires	50,3	60

Sources : enquêtes AGEMAD-Chefs ZAP 2006-07 et enquêtes AGEMAD-CISCO 2006-07.

a/ Les résultats portent sur 105 Chefs ZAP et 15 Chefs CISCO. Les données se réfèrent à la seconde année d'expérimentation.

5.36. L'analyse des outils enseignants, qui a été réalisée à l'issue de la deuxième année d'expérimentation dans les écoles AGEMAD, montre que les suivis et les contrôles exercés par les directeurs sont fréquents, mais qu'il faudra encore du temps avant qu'ils ne se généralisent vraiment. D'après le Tableau 5.10 ci-dessous, 34% des fiches de planification hebdomadaire des leçons qui ont été établis par les enseignants n'ont pas été visés par les directeurs. Ces derniers ont parafé moins de la moitié du cahier journal de leurs enseignants ; seulement un tiers des bulletins individuels de notes qui ont été adressés aux parents portaient la signature des chefs d'établissement.

5.37. *Les coûts des interventions et leurs implications.* Les résultats de l'expérience ont clairement montré que la généralisation du programme à l'ensemble du système d'enseignement primaire passe par des interventions directes auprès des différents acteurs, et que cette modalité d'application du programme est donc la seule à être coût-efficace.

5.38. Les effets positifs des interventions qui ont été mises en place dans les écoles AGEMAD sont la résultante de l'ensemble des mesures auxquelles ces écoles ont été soumises. Ils sont ainsi attribuables à la fourniture d'outils et de guides à tous les acteurs du système, à la formation de chacun d'eux, aux appuis qu'ont pu apporter les facilitateurs, aux réunions écoles qui ont été organisées à plusieurs reprises dans celles-ci, aux contrats programmes qui ont été élaborés, et à la fourniture de tableaux de bord aux différents niveaux de la hiérarchie. En l'absence de structures pouvant prendre en charge leur mise en œuvre, le coût unitaire de telles interventions s'est avéré élevé lors de l'expérimentation. En effet, d'après les estimations les plus favorables, les interventions dans les écoles AGEMAD sont revenues à 30 \$US par enseignant, contre environ 1 \$US

Tableau 5.10 : Outils enseignants visés par le directeur - écoles AGEMAD ^a (%)

	Pourcentage
Fiche de planification hebdomadaire des leçons	64,8
Cahier journal ^b	39,8
Cahier de notes ^c	41,0
Bulletin individuel de notes	37,2
Registre d'appel ^d	53,8
Carnet de déplacement ^e	97,9

Sources : enquêtes AGEMAD-outils 2006-07.

a/ Outils AGEMAD seulement.

b/ Pourcentage de semaines visées.

c/ Pourcentage de relevé d'évaluation visés.

d/ Pourcentage de mois visés

e/ Pourcentage de déplacements visés au départ.

par enseignant dans les écoles ZAP-AGEMAD, voire un peu moins dans les écoles CISCO-AGEMAD (Tableau 5.11).

5.39. Le coût des interventions dont ont bénéficié les écoles AGEMAD au cours de l'expérimentation appelle plusieurs commentaires qu'il importe d'avoir à l'esprit au moment de la généralisation. Tout d'abord, si ce coût unitaire est élevé en valeur absolue, il ne représente guère plus de 3% du salaire annuel moyen d'un enseignant fonctionnaire. Par ailleurs, il faut bien voir qu'une partie non négligeable de ce coût est constitué de dépenses d'investissement, et notamment de dépenses de formation des personnels, qui ne devraient pas être renouvelées annuellement dans leur totalité si le système devait être généralisé⁸. Enfin, le coût des interventions qui a été supporté lors de l'expérimentation a été nécessairement conditionné par l'absence de structures existantes qui, au moment de celle-ci, auraient pu prendre en charge les différentes composantes des interventions. Il l'a été aussi par la nouveauté du programme, et dans ce domaine l'expérience a montré que des marges de manœuvre importantes, mais insoupçonnées en début de programme,

Tableau 5.11 : Coût par enseignant des interventions ^a (en \$US)

	Année 1 (2005-06)	Année 2 (2006-07)	Moyenne
Ecole CISCO-AGEMAD (groupe1)	1,3	0,7	1,0
Ecole ZAP-AGEMAD (groupe 2)	1,8	1,0	1,4
Ecole AGEMAD (groupe 3)	50,0	29,6	39,8

Sources : Rapports financiers AGEMAD 2005-06 et 2006-07 et données de suivi du projet.

a/ Y compris les dépenses d'impression et d'acheminement des outils, des guides et des tableaux de bord aux différents acteurs, les coûts des réunions écoles (frais de déplacements, perdiems et coût du temps passés par les facilitateurs à ces activités) et les coûts de formation des acteurs aux différents échelons de la hiérarchie administrative (frais de déplacement et perdiems des participants et des formateurs, dépenses de fournitures, et éventuellement le coût des facilitateurs, estimé au prorata du temps qu'ils ont passé à cette activité).

existaient. A cet égard, il est notoire de constater que le coût unitaire des interventions dans les écoles AGEMAD a été réduit d'environ 40% au cours de l'expérimentation, et ceci grâce à une meilleure maîtrise du coût unitaire d'impression des outils qui a été diminué de plus de la moitié au cours de la deuxième année, sans que cela n'altère, bien au contraire, la qualité de présentation des outils⁹.

5.40. Si la généralisation du système était ancrée dans les structures existantes, et si ces dernières se donnaient les moyens d'intégrer les résultats de l'évaluation d'impact dans leurs programmes d'activité, le coût d'implantation et de fonctionnement d'AGEMAD serait considérablement réduit. Ce serait aussi l'occasion unique de fondre AGEMAD dans les activités normales des agents du secteur, et donc de pérenniser le système. A titre d'illustration, les formations des acteurs aux principes d'AGEMAD pourraient être facilement intégrées dans les actions de formation qui sont régulièrement menées auprès des enseignants et des directeurs d'établissement, et des modules de formation à la gestion qui seraient empruntés à AGEMAD pourraient y être dispensés. Des initiatives entreprises dans le cadre de l'EPT, comme le Fonds Catalytique Local, qui prévoit l'élaboration à chaque niveau (DREN, CISCO, ZAP, écoles) de plans de performance basés eux aussi sur des bilans chiffrés, pourraient reprendre à leur compte d'autres interventions AGEMAD, notamment la tenue des réunions écoles et l'élaboration des contrats programmes, centrées l'une et l'autre autour de la discussion des tableaux de bord AGEMAD. Des mesures destinées à remplacer les facilitateurs, auxquels l'expérimentation a dû faire appel faute d'alternatives, devraient être envisagées. Ainsi, le ministère pourrait promouvoir la création d'un modèle de leadership stratégique fondé sur des ressources humaines de haute qualité qui seraient chargées d'amener chaque acteur à des niveaux de professionnalisme compatibles avec ce qu'une bonne gestion exige. Comme l'expérimentation l'a montré, ces différentes interventions devraient être accompagnées par la dotation d'outils et de guides à tous les acteurs. Parce que ces instruments contribuent à améliorer de manière tout à fait significative la gestion des processus pédagogiques, le ministère devrait en assurer le financement, et envisager des modalités de production et de diffusion de ceux-ci qui seraient compatibles avec une généralisation à grande échelle du système. Pour cela, il pourrait confier la production de ces instruments à des éditeurs, à l'instar de ce qui se fait pour les manuels scolaires, et accroître la contribution financière qu'il accorde aux FAF qui se chargeraient alors de l'achat et de la distribution des outils et des guides dans chaque école. Mais il pourrait naturellement envisager tout autre moyen qui garantirait dans des conditions similaires à celles dans lesquelles l'expérimentation s'est déroulée que chaque acteur dispose, à un prix modique, des outils de gestion qui ont été conçus aux fins du système de gestion.

Conclusion

5.41. Ce chapitre avait pour but d'estimer l'impact des différentes modalités d'application d'AGEMAD, en vue d'une éventuelle généralisation du programme à l'ensemble du système malgache d'enseignement primaire. Les analyses ont montré qu'une généralisation qui serait laissée à l'initiative des responsables administratifs du secteur serait vouée à l'échec. En effet, les résultats ont clairement indiqué qu'une implantation du système de gestion par l'intermédiaire des Chefs ZAP et des Chefs CISCO, selon un mode de diffusion en cascade couramment utilisé à Madagascar, ne parviendrait pas à améliorer la gestion des processus pédagogiques, et serait incapable d'agir favorablement sur le comportement des élèves.

5.42. C'est dans sa modalité d'application la plus intensive et donc la plus coûteuse, c'est-à-dire au travers d'interventions directes et suivies auprès des écoles et des responsables administratifs du secteur, qu'une généralisation du programme aurait le plus de chances de succès. Les analyses ont en effet révélé que dans ce cas le programme était susceptible de modifier de façon significative le comportement des personnels des écoles et d'améliorer la

gestion des processus pédagogiques. A l'issue de deux ans d'expérimentation, nous avons estimé qu'un peu plus de 60% des enseignants des écoles AGEMAD exécutaient les tâches élémentaires que le système de gestion attend d'eux, et que 37% des écoles AGEMAD étaient bien gérées, au sens que nous avons donné à cette expression. Ces proportions sont respectivement de 42 et 15% parmi le groupe de contrôle, et les écarts enregistrés entre les deux groupes sont statistiquement significatifs. Des analyses plus qualitatives ont bien confirmé ces résultats. En effet, l'examen minutieux des outils que les personnels des écoles AGEMAD ont pu remplir au cours de la deuxième année de l'expérience a montré sans ambiguïté que dans celles-ci le travail était mieux organisé et que les tâches étaient mieux planifiées que dans les écoles témoins.

5.43. Les progrès réalisés ont agi favorablement sur certains aspects de la scolarité des élèves. La fréquentation de l'école a augmenté d'environ 5 points dans les écoles AGEMAD, et la fréquence des redoublements a diminué d'à peu près autant par rapport au groupe témoin. Mais les analyses n'ont pas révélé d'impact encore significatif sur le niveau d'apprentissage des élèves, même si nous avons observé que les performances, mesurées au travers de tests de connaissances, étaient légèrement meilleures dans les écoles AGEMAD que dans les écoles témoins. L'effet que le programme a pu exercer sur les comportements des personnels de l'école n'a apparemment pas été suffisant pour véritablement se répercuter sur les performances des élèves. Mais il faut bien voir qu'il n'a eu que peu de temps pour le faire. Or dans un contexte où les compétences sont faibles, où les incitations sont rares et l'esprit de pilotage est pratiquement absent, il faut bien plus de deux ans pour changer en profondeur les habitudes des acteurs, et il faut nécessairement du temps pour apprécier un impact sur les apprentissages.

5.44. Si en dehors de toute considération financière, la généralisation des interventions auxquelles les écoles AGEMAD ont été soumises semblerait donc bien justifiée, celle-ci gagnerait à tirer profit des enseignements que la mise en œuvre de l'expérimentation a pu révéler.

5.45. L'exécution du projet a montré que beaucoup d'acteurs ne percevaient pas encore très bien l'intérêt d'AGEMAD, et qu'ils ne parvenaient pas toujours à utiliser les outils et les procédures de façon convenable. Les analyses qui ont été effectuées à partir des outils qu'ont pu remplir les enseignants des écoles AGEMAD sont à cet égard assez révélatrices. Elles montrent que certains concepts ont été mal compris, que peu d'enseignants sont parvenus à apprécier des éléments importants du fonctionnement de leur classe, ou que le soin avec lequel le système était appliqué était encore loin d'être constant tout au long de l'année. Ces observations indiquent que les formations pourtant intenses qui ont été dispensées à deux reprises aux personnels des écoles, des Chefs ZAP et des équipes CISCO ont été insuffisantes sur certains aspects. La généralisation du programme à l'ensemble du secteur devrait en tenir compte et devrait être accompagnée par un effort tout particulier de formation, y compris auprès des formateurs. Le contenu des guides d'utilisation et la présentation de certains instruments devraient être améliorés, afin de rendre le système encore plus accessible. Enfin les outils qui ont été conçus pour les Chefs ZAP et pour les équipes CISCO devraient être révisés, afin de mieux les harmoniser avec ceux qu'ils ont déjà.

5.46. Des mesures devraient être prises pour motiver davantage les directeurs d'école. Leur attitude envers AGEMAD est en effet décisive. Comme on l'a vu, lorsqu'ils appliquent «consciencieusement» le système, bien qu'à leur manière, les chances que les enseignants l'adoptent eux aussi sont d'autant plus grandes. Des efforts tout particuliers devraient être également entrepris en direction des Chefs ZAP. Immergés dans des tâches nombreuses et confinés depuis longtemps dans un rôle d'agent de liaison, AGEMAD semble encore trop loin de leurs préoccupations. Les suivis que le système exige s'en ressentent. Placer ces agents devant d'autres responsabilités, davantage tournées vers l'évaluation et le contrôle des résultats est sans doute un des grands défis que tout système de gestion devra relever. Car au rythme et aux conditions actuelles, un long chemin reste encore à parcourir avant

de parvenir à une gestion sans faille du secteur d'enseignement primaire. On estime qu'il faudrait au moins quatre ans pour que les personnels des écoles parviennent à utiliser l'intégralité des outils AGEMAD. Mais l'expérience a montré qu'il en faudrait sans doute beaucoup plus pour qu'ils arrivent à maîtriser réellement le système, c'est-à-dire à utiliser à leur pleine capacité les outils, et à mettre en œuvre l'ensemble des procédures de contrôle qui sont indispensables à la bonne gestion du secteur d'enseignement primaire.

La généralisation des interventions auprès de chaque acteur du système devrait être ancrée dans les structures existantes afin d'en minimiser le coût. Au-delà des avantages financiers qui devraient en découler, ce serait aussi l'occasion unique de fonder AGEMAD dans les activités normales des agents du secteur et donc de pérenniser le système. A titre d'illustration, les formations aux principes d'AGEMAD pourraient être facilement intégrées dans les formations continues qui sont dispensées périodiquement aux enseignants et aux chefs d'établissement. Des initiatives entreprises dans le cadre de l'EPT, par exemple, pourraient reprendre à leur compte d'autres interventions, notamment les réunions écoles et l'élaboration des contrats programmes qui serait alors articulée autour des tableaux de bord AGEMAD dont on sait qu'ils ont fait leurs preuves. A la diffusion des outils pourraient être judicieusement associés les établissements eux-mêmes par l'intermédiaire des FAF, de façon à mieux garantir l'acheminement et l'utilisation des outils. Parallèlement à ces mesures, des efforts pourraient être faits pour développer et maintenir un leadership en éducation qui serait capable d'accompagner, à l'instar des facilitateurs auxquels l'expérimentation a eu recours, tous les acteurs sur la voie d'une bonne gestion. En agissant ainsi le ministère serait en mesure de généraliser le système de gestion à moindre coût, et pourrait espérer améliorer de façon significative la gestion du système.

Notes

¹ Naturellement, cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas d'intérêt à mesurer les effets directs du programme auprès des Chefs ZAP et des Chefs CSICO, ne serait-ce que pour comprendre les raisons d'une éventuelle défaillance du système.

² Dans ce cas, les analyses portent sur environ 22.000 élèves qui ont passé à la fois le pré et le post test ; on estime que près de 2000 élèves ont quitté l'école entre le début et la fin du programme et n'ont pas pu être évalués la seconde année.

³ Le taux d'absence est défini comme au chapitre 2 ; il inclut les absences excusées et les absences non excusées au cours de la semaine précédant l'enquête ; l'information provient du directeur de l'établissement.

⁴ La liste précise de ces tâches est donnée dans la note e du Tableau 5.1.

⁵ La liste précise de ces tâches est donnée dans la note h du Tableau 5.1.

⁶ On notera qu'à l'issue de cette période, les écoles Agemad ont un taux de réussite au CEPE de 11 points supérieur à celui des écoles du groupe témoin. Cette différence, bien que non significative, n'en reste bien sûr pas moins appréciable.

⁷ Dans 77% des écoles dans lesquelles le directeur utilise tous les outils, tous les enseignants en font autant ; par contre, dans 42% des écoles dans lesquelles le directeur n'utilise pas tous les outils, tous les enseignants utilisent tous les outils.

⁸ La deuxième année, les dépenses de formation des acteurs ont représenté 21% du coût total des interventions. L'impression des outils a absorbé 35% du budget, et les réunions qui ont été organisées dans les écoles AGEMAD ont représenté 44% du coût total des interventions.

⁹ A titre d'illustration, le coût d'impression des outils destinés aux enseignants est ainsi passé de 5 à 12 \$US par enseignant entre la première et la deuxième année.

References

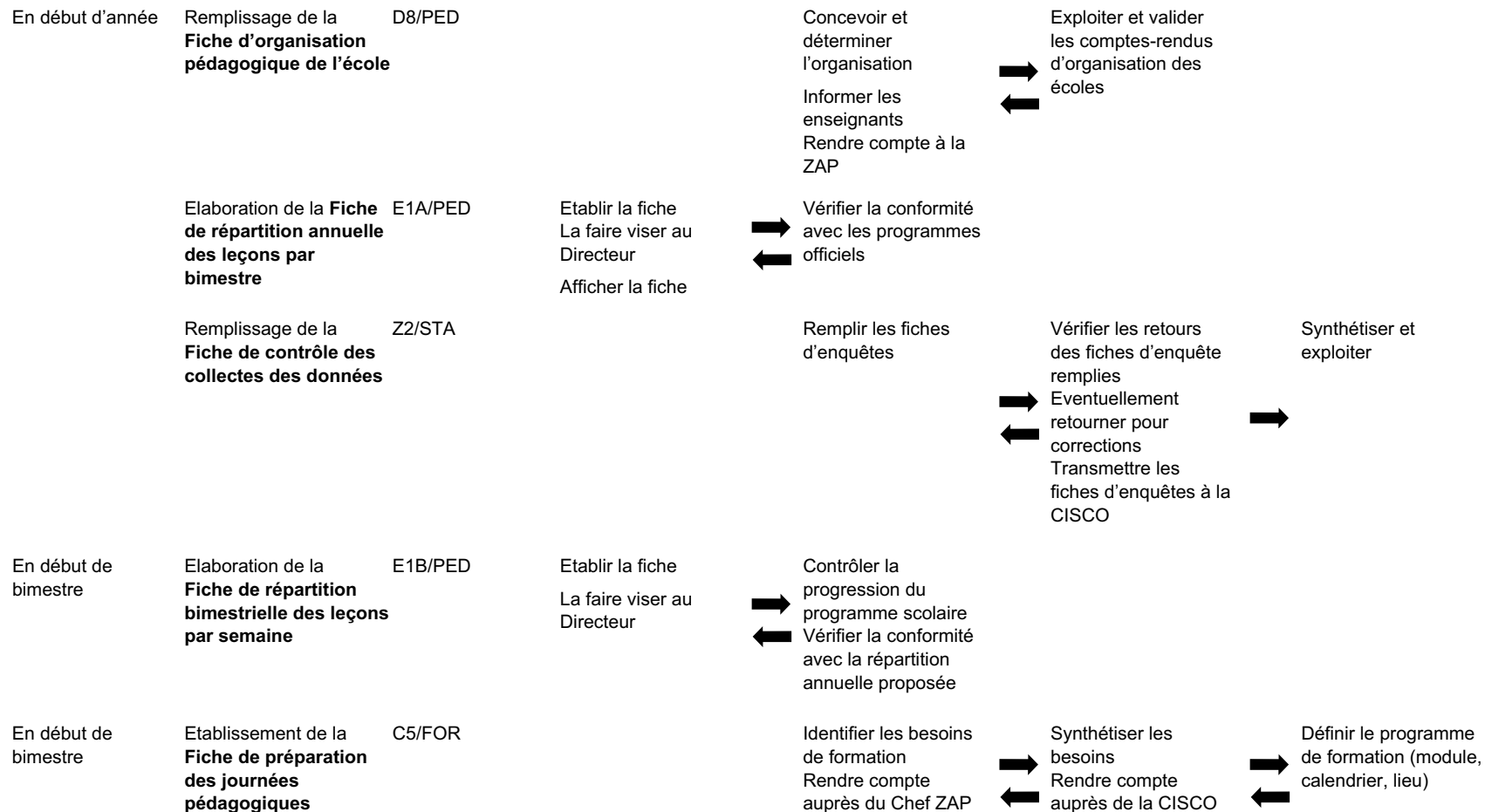
- Baker, J. (2000). Evaluating the Impact of Development Project on Poverty. A Handbook for Practitioners. Washington DC, The World Bank.
- Bobonis, G., Miguel, E. et Puri-Sharma, C. (2006). Anemia and School Participation. *Journal of Human Resources*, 41(4), 692-721.
- Duflo, E., Glennester, R. et Kremer, M. (2007). Using randomization in development economics research: a toolkit. Discussion Paper n° 6059, Londres, Centre for Economic Policy Research,
- Duflo, E., Dupas, P. et Kremer, M. (2007). Peer Effects, Pupil-Teacher Ratios, and Teacher Incentives: Evidence from a Randomized Evaluation in Kenya. MIT mimeo.
- Banerjee, A., Cole, S., Duflo, E. et Linden, L. (2007). Remedying Education: Evidence from Two Randomized Experiments in India. *Quarterly Journal of Economics*, 122(3):1235-1264.
- Gertler, P. (2004). Do Conditional Cash Transfers Improve Child Health? Evidence from PROGRESA's Control Randomized Experiment. *American Economic Review (Papers and Proceedings)* 94(2), 336-341.
- Glewwe, P., Kremer, M., Moulin, S. et Sitzewiiz, E. (2004). Retrospective Vs. Prospective Analyses of School Inputs: The Case of Flip Charts in Kenya. *Journal of Development Economics*, 74(1), 251-268.
- Gouvernement de Madagascar, (2004). Rapport sur le suivi des objectifs du millénaire pour le développement à Madagascar. Antananarivo.
- MENRS (2004). Amélioration de la Gestion de l'éducation à Madagascar : approche stratégique et plan d'actions. Antananarivo.
- PASEC (2008). Quelques pistes de réflexion pour une éducation primaire de qualité pour tous. Rapport Madagascar.
- Paxon, C. et Shady, N. (1999). Do school facilities matter? The case of the Peruvian Social Funds. Washington DC, The World Bank.
- Programme ILO (2003): L'après-crise dans le secteur de l'éducation: impact de l'annulation du paiement des frais de scolarité. Policy Brief, n°5; accessible sur le site web : <http://www.ilo.cornell.edu/polbrief>.
- Rajonhson L., Ramilijaona, F., Randrianirina, P., Razafindralambo, M., Razafindranovona, O., Ranorovololona, E. et Gérard, F.M. (2005): Premiers résultats de l'APC: invitation à continuer... BIEF ; accessible sur le site web : <http://www/bief.be/docs/publications>.
- Repoblikan'i Madagasikara, 2005, Plan Education Pour Tous - Situation en 2005, Actualisation des objectifs et stratégies. Antananarivo.
- World Bank (2002). Education and Training in Madagascar: Toward a Policy Agenda for Economic Growth and Poverty Reduction. Washington D.C., The World Bank.

Annexes

Calendrier des tâches des acteurs et processus de suivi et de contrôle

Calendrier des tâches des acteurs et processus de suivi et de contrôle

Période d'utilisation	Activités	Outils	Enseignant	Directeur	ZAP	CISCO
Avant l'année scolaire	Remplissage des fiches de recensement des écoles, de pré-inscription et de répartition de kits scolaires	Z1/ADM et Z3/STA		Fournir les données	Informer le directeur des données indispensables → ← Remplir les fiches	Synthétiser et exploiter →
En début d'année	Tenue du Registre matricule (document de l'Imprimerie Nationale) Etablissement de la Fiche de distribution des fournitures	D1/ADM C2/ADM		Remplir et tenir le registre Exprimer les besoins en fournitures de l'école Recevoir les fournitures Vérifier l'exactitude du contenu de la Fiche	Synthétiser et transmettre à la CISCO les besoins de toutes les écoles → ←	Répartir et livrer les fournitures disponibles selon les besoins de chaque école → ← Exploiter les fiches des différentes ZAP pour planifier les distributions futures



(suite)

Calendrier des tâches des acteurs et processus de suivi et de contrôle (suite)

Période d'utilisation	Activités	Outils	Enseignant	Directeur	ZAP	CISCO
Chaque jour	Elaboration du Planning de préparation des leçons (cahier journal)		Elaborer le planning Le faire viser au Directeur	<p>→ Contrôler la progression de l'enseignement</p> <p>← Vérifier la conformité avec la répartition bimestrielle proposée</p>		
	Remplissage du Registre d'appel des élèves	E5/APP	Contrôler les absences des élèves et tenir le registre	<p>→ Viser et suivre l'évolution des absences des élèves et décider avec l'enseignant les mesures à prendre</p> <p>←</p>		
	Remplissage du Carnet de pointage des déplacements de l'enseignant	E6/APP	Remplir le carnet Le faire viser au Directeur	<p>→ Apprécier l'opportunité du déplacement envisagé par l'enseignant et sa durée</p> <p>← Décider les mesures à prendre pour limiter l'impact du déplacement sur le temps d'apprentissage des élèves</p>	<p>→ Eventuellement viser le carnet en cas de passage au chef lieu de la ZAP</p> <p>←</p>	<p>Eventuellement viser le carnet en cas de passage au chef lieu de la CISCO</p>

Chaque jour
/a l'occasion de
visite

Remplissage du **Cahier des absences des enseignants** D2/APP

Reporter l'absence de
l'enseignant dans le
Cahier des absences

Tenue de la **Fiche de contrôle et de soutien pédagogique** Z5/PED

Effectuer le contrôle
et le soutien
pédagogique
Rendre compte à la
CISCO



Exploiter les fiches
des différentes ZAP
pour prendre les
mesures adéquates

Remplissage du **Grille d'observation de classe** C7/PED

Rendre visite aux
enseignants pendant
les heures de cours
Discuter et prendre
les mesures
nécessaires avec
le ZAP en cas de
problèmes

Rendre compte à la
DIRESEB

Tenue de la **Fiche de suivi de la Caisse école** Z6/ADM

Effectuer le suivi de
la gestion des Caisses
écoles
Rendre compte
auprès de la CISCO



Contrôler et viser le
programme d'emploi







Tenue de la **Fiche de vérification gestion des Caisses Ecoles** C4A/ADM

Effectuer le suivi des
Caisses écoles
Exploiter la fiche de
vérification

(suite)

Calendrier des tâches des acteurs et processus de suivi et de contrôle (suite)

Période d'utilisation	Activités	Outils	Enseignant	Directeur	ZAP	CISCO
Chaque jour/ A l'occasion de chaque visite	Tenue de la Fiche de suivi de la Caisse cantine	Z7/ADM			Effectuer le suivi de la gestion des Caisses cantines Rendre compte auprès de la CISCO	Contrôler et viser le programme d'emploi
	Tenue de la Fiche de vérification gestion des Caisses cantines	C4B/ADM				Effectuer le suivi des Caisses cantines Exploiter la fiche de vérification
	Tenue de la Fiche de rencontre avec les communautés	D7/PART		Organiser les visites/ rencontres avec les communautés Rendre compte auprès du Chef ZAP Mettre en œuvre avec la communauté des projets identifiés		
	Tenue de la Fiche de rencontre avec les communautés	Z8/PART		Mettre en œuvre avec la communauté des projets identifiés avec le Chef ZAP	Organiser les visites/ rencontres avec les communautés Informé le Directeur concerné Rendre compte auprès de la CISCO	

A la fin du mois	Etablissement du Tableau récapitulatif des absences mensuelles des élèves	D4/APP	Récapituler les absences des élèves Prendre des mesures en cas d'absences trop fréquentes Rendre compte auprès du Directeur	 	Prendre des mesures avec l'Enseignant en cas d'absences trop fréquentes des élèves	En cas de problèmes, conseiller le Directeur à la décision aux mesures à prendre Rendre compte auprès de la CISCO
	Etablissement du Tableau récapitulatif des absences des enseignants	D3/APP			A l'aide du Cahier des absences, récapituler les absences Prendre des mesures en cas d'absences trop fréquentes d'enseignants Rendre compte auprès du Chef ZAP	
A la fin de bimestre	Tenue du Cahier de notes de classe	E3/EVA	Relever au fur et à mesure les notes Récapituler les résultats scolaires	 	Viser, apprécier les résultats des élèves et discuter avec l'enseignant les améliorations à faire	
	Elaboration du Bulletin individuel de notes	E4/EVA	Elaborer les Bulletins individuels de notes	 	Viser et apprécier le résultat de chaque élève	

(suite)

Calendrier des tâches des acteurs et processus de suivi et de contrôle (suite)

Période d'utilisation	Activités	Outils	Enseignant	Directeur	ZAP	CISCO
A la fin de Bimestre	Elaboration de la Fiche de Récapitulation des résultats des élèves	D5/EVA	Transmettre les résultats scolaires au Directeur	Récapituler les résultats scolaires Réunir le Conseil des maîtres en vue de l'évaluation des résultats scolaires des élèves		
	Elaboration de la Fiche d'Exploitation du suivi des Caisses Ecoles	C3A/ADM				Exploiter les comptes-rendus de suivis par ZAP Effectuer le suivi de la gestion des Caisses écoles Rendre compte auprès de la DIRESEB
	Elaboration de la Fiche d'Exploitation du suivi des Caisses Cantines	C3B/ADM				Exploiter les comptes-rendus de suivis par ZAP Effectuer le suivi de la gestion des Caisses cantines Rendre compte auprès de la DIRESEB
	Etablissement de l' Aide mémoire de suivi des journées pédagogiques	Z4/FOR			Effectuer le suivi après les sessions de journées pédagogiques Rendre compte à la CISCO	

Tenue de la **Fiche de suivi des journées pédagogiques** C6/FOR

Exploiter les comptes-rendus de suivis par ZAP

Effectuer le suivi après les sessions de journées pédagogiques

Rendre compte auprès de la DIRESEB

En fin d'année
Scolaire

Elaboration du **Tableau annuel des flux** D6/EVA

Tenir un tableau de flux de l'école pour pouvoir répondre aux demandes d'informations du système nécessaires à son fonctionnement

Elaboration de la **Fiche d'exploitation des demandes de réaffectations** C1/ADM

Elaboration de la **Fiche d'exploitation des demandes de réaffectations**

Apprécier l'opportunité des différentes demandes de réaffectation (adéquation avec les besoins)

Effectuer la répartition des réaffectations

Tableau de bord de l'école

MENRS

DIRESEB:
CISCO:
ZAP:

TABLEAU DE BORD DE L'ECOLE : ANNEE 2005
(D'après vos informations déclarées dans FFA 2004-2005)

ETABLISSEMENT:

SECTEUR:

CODE ETABLISSEMENT:

RESULTATS SCOLAIRES





Pourcentage de sortie nette			Taux de redoublement			Résultats au CEPE		
	Votre école	Votre CISCO		Votre école	Votre CISCO		Votre école	Votre CISCO
CP1			CP1			Inscrits en CM2		
CP2			CP2			Présentés au CEPE		
CE			CE			Admis au CEPE		
CM1			CM1			Taux de réussite au CEPE		
CM2			CM2			Admis/inscrits en CM2		
Moyenne			Moyenne					

ELEVES ET ENSEIGNANTS

		Votre école			Votre école	Votre CISCO
Nbre d'élèves			Nbre d'élèves par maître			
Nbre d'enseignants			% de maîtres FRAM			
En classe			% d'enseignants non en classe			
Fonctionnaires et contractuels						
FRAM						
Suppléants et autres						
Non en classe						
Total						

OU SE SITUE VOTRE ECOLE EN TERMES DE PERFORMANCE SCOLAIRE ET DE TAUX D'ENCADREMENT?
Aiza ho aiza no misy ny sekolinao raha ny lafiny jahombiazana sy ny hamaroan'ny mpampianatra miasa ao aminy no jerena?

		Votre école par rapport à votre CISCO			Votre école	Votre CISCO
Pourcentage de sortie nette			Pourcentage de sortie nette			
Taux de redoublement			Taux de redoublement			
Taux de réussite au CEPE			Taux de réussite au CEPE			
			Nbre d'élèves par maître			

Résultats scolaires <i>Vokatra azo</i>	Nombre d'élèves par maître <i>Iain'ny mpampianatra tsiron'ny mpampianatra</i>	Type d'école* <i>Fisokajiana</i>
 Meilleurs que la moyenne de votre CISCO <i>Tsara kokoa raha oharina amin'ny salan'isa hita eo amin'ny CISCO</i>	Moins bon que la moyenne de votre CISCO <i>Ratsy raha oharina amin'ny salan'isa hita eo amin'ny CISCO</i>	Exceptionnelle <i>Lafatra</i> <i>(Ty ampy aza ny enti-manana: mpampianatra, boky, sns, nefa tsara ny vola-panadriana)</i>
 Meilleurs que la moyenne de votre CISCO <i>Tsara kokoa raha oharina amin'ny salan'isa hita eo amin'ny CISCO</i>	Meilleur que la moyenne de votre CISCO <i>Tsara kokoa raha oharina amin'ny salan'isa hita eo amin'ny CISCO</i>	Satisfaisante <i>Mahafaga</i> <i>(Ampy ny enti-manana sady tsara ny vola-panadriana)</i>
 Moins bons que la moyenne de votre CISCO <i>Ratsy raha oharina amin'ny salan'isa hita eo amin'ny CISCO</i>	Moins bon que la moyenne de votre CISCO <i>Ratsy raha oharina amin'ny salan'isa hita eo amin'ny CISCO</i>	En difficulté <i>Mahatsiny</i> <i>(Ty ampy ny enti-manana sady ratsy ny vola-panadriana)</i>
 Moins bons que la moyenne de votre CISCO <i>Ratsy raha oharina amin'ny salan'isa hita eo amin'ny CISCO</i>	Meilleur que la moyenne de votre CISCO <i>Tsara kokoa raha oharina amin'ny salan'isa hita eo amin'ny CISCO</i>	Décevante <i>Mandiso fananterana</i> <i>(Ampy ny enti-manana nefa ratsy ny vola-panadriana)</i>

* L'appartenance à un type est définie sans tenir compte de l'ampleur de l'écart qui sépare l'école à la moyenne de la CISCO.

Tableau de bord de la ZAP

MENRS

DIRESEB:
CISCO:

TABLEAU DE BORD DE LA ZAP: ANNEE 2005

Secteur des écoles primaires publiques et communautaires

(D'après les informations déclarées par les écoles de votre ZAP dans FFA 2004-2005 (2))

ZAP:

RESULTATS SCOLAIRES

Pourcentage de sortie nette de		Taux de redoublement		Résultats au CEPE	
	Votre ZAP	Votre CISCO		Votre ZAP	Votre CISCO
CP1			CP1		
CP2			CP2		
CE			CE		
CM1			CM1		
CM2			CM2		
Moyenne			Moyenne		

ECOLE, ELEVES ET ENSEIGNANTS

VOTRE ZAP		VOTRE CISCO	
Nbre d'écoles		Nbre d'écoles par école	
En % du nbre total d'écoles primaires		Nbre d'élèves par maître	
Nbre d'élèves		% de maîtres FRAM	
Nbre d'enseignants		% d'enseignants non en classe	
En classe			
Fonctionnaires et contractuels			
FRAM			
Suppléants et autres			
Non en classe			
Total			

OU SE SITUE VOTRE ZAP EN TERMES DE PERFORMANCE SCOLAIRE ET DE TAUX D'ENCADREMENT?

Aiza ho aiza no misy ny ZAP raha ny lafiny jahombiazana sy ny hamaroan'ny mpampianatra miasa ao aminy no jerena?

VOTRE ZAP par rapport à votre CISCO		VOTRE ZAP		VOTRE CISCO	
Pourcentage de sortie nette					
Taux de redoublement					
Taux de réussite au CEPE					

Résultats scolaires





Vokatra atzo

Nombre d'élèves par maître

Isan'ny mpianatra izanin'ny mpampianatra iray

Type de ZAP*

Fisokajiana

	Meilleurs que la moyenne de votre CISCO <i>Tsara kokoa raha oharina amin'ny salan'isa hita eo amin'ny CISCO</i>	Moins bon que la moyenne de votre CISCO <i>Ratsy raha oharina amin'ny salan'isa hita eo amin'ny CISCO</i>	Exceptionnelle <i>Lafatra</i> <i>(Ty ampy aza ny enti-mamana: mpampianatra, boky, sns, nefa tsara ny voka-panandramana)</i>
	Meilleurs que la moyenne de votre CISCO <i>Tsara kokoa raha oharina amin'ny salan'isa hita eo amin'ny CISCO</i>	Meilleur que la moyenne de votre CISCO <i>Tsara kokoa raha oharina amin'ny salan'isa hita eo amin'ny CISCO</i>	Satisfaisante <i>Mahafazo</i> <i>(Ampy ny enti-mamana sady tsara ny voka-panandramana)</i>
	Moins bons que la moyenne de votre CISCO <i>Ratsy raha oharina amin'ny salan'isa hita eo amin'ny CISCO</i>	Moins bon que la moyenne de votre CISCO <i>Ratsy raha oharina amin'ny salan'isa hita eo amin'ny CISCO</i>	En difficulté <i>Mahaviry</i> <i>(Ty ampy ny enti-mamana sady ratsy ny voka-panandramana)</i>
	Moins bons que la moyenne de votre CISCO <i>Ratsy raha oharina amin'ny salan'isa hita eo amin'ny CISCO</i>	Meilleur que la moyenne de votre CISCO <i>Tsara kokoa raha oharina amin'ny salan'isa hita eo amin'ny CISCO</i>	Décevante <i>Mandao fananirana</i> <i>(Ampy ny enti-mamana nefa ratsy ny voka-panandramana)</i>

* L'appartenance à un type est définie sans tenir compte de l'ampleur de l'écart qui sépare la ZAP à la moyenne de la CISCO.

Tableau de bord de la ZAP (fin)**OU SE SITUENT VOS ECOLES EN TERME DE PERFORMANCE SCOLAIRE ET DE TAUX D'ENCADREMENT?**





	Pourcentage de sortie nette	Taux de redoublement	Taux de réussite au CEPE
Ecoles exceptionnelles 			
Ecoles satisfaisantes 			
Ecoles en difficulté 			
Ecoles décevantes 			

Tableau de bord de la CISCO

MENRS

DIRESEB:

TABLEAU DE BORD DE LA CISCO: ANNEE 2005

Secteur des écoles primaires publiques et communautaires
(D'après les informations déclarées par les écoles de votre CISCO dans FFA 2004-2005)

CISCO:

RESULTATS SCOLAIRES

Pourcentage de sortie nette

De votre CISCO	
CP1	
CP2	
CE	
CM1	
CM2	
Moyenne	

Taux de redoublement

	Votre CISCO	Madagascar (2003-2004)
CP1		
CP2		
CE		
CM1		
CM2		
Moyenne		

Résultats au CEPE

	Votre CISCO	Madagascar (2003-2004)
Inscrits en CM2		
Présentés au CEPE		
Admis au CEPE		
Tx. de réussite au CEPE		
Admis/inscrits en CM2		

ECOLE, ELEVES ET ENSEIGNANTS

	Votre CISCO
Nbre d'écoles	
Dont en zone 3	
En % du nbre total d'écoles primaires	
Nbre d'élèves	
Nbre d'enseignants	
En classe	
Fonctionnaires et contractuels	
FRAM	
Suppléants et autres	
Non en classe	
Fonctionnaires et contractuels	
FRAM	
Suppléants et autres	
Total	

	Votre CISCO	Madagascar (2003-2004)
Nbre d'élèves par école		
Nbre d'élèves par maître		
% de maîtres FRAM		
% d'enseignants non en classe		
Nombre d'écoles		
Sous-dotées en enseignants		
Sur-dotées en enseignants		
Normalement dotées en enseignants		

NOUVELLES DOTATIONS EN SALLES DE CLASSE ET EN ENSEIGNANTS



	Votre CISCO
Nombre de salles de classe construites	
Nombre de nouveaux enseignants	
Fonctionnaires et contractuels	
FRAM	
Total	
Nombre d'écoles déficitaires en enseignants l'année précédente	
Ayant reçu des enseignants	
Nouvellement recrutés	
N'ayant pas reçu d'enseignants	

OU SE SITUE VOTRE CISCO EN TERMES DE PERFORMANCE SCOLAIRE ET DE TAUX D'ENCADREMENT?

	Votre CISCO par rapport à Madagascar (2003-2004)
Taux de redoublement	
Taux de réussite au CEPE	





	Votre CISCO	Madagascar (2003-2004)
Pourcentage de sortie nette		
Taux de redoublement		
Taux de réussite au CEPE		
Taux d'encadrement		

Tableau de bord de la CISCO (fin)

	Résultats scolaires <i>Vokatra azo</i>	Nombre d'élèves par maître <i>Izan'ny mpianatra tazonin'ny mpampianatra iray</i>	Type de CISCO* <i>Fisokajiana</i>
	Meilleurs que la moyenne de Madagascar (2003-2004) <i>Tsara kokoa raha oharina amin'ny salan'isa ankapobeny' Madagasikara tamin'ny taom-pianarana 2003-2004</i>	Moins bon que la moyenne de Madagascar (2003-2004) <i>Ratsy raha oharina amin'ny salan'isa ankapobeny' Madagasikara tamin'ny taom-pianarana 2003-2004</i>	Exceptionnelle <i>Lafatra</i> <i>(Tsy ampy aza ny enti-manana: mpampianatra, boky, sns, nefa tsara ny voka-panadinana)</i>
	Meilleurs que la moyenne de Madagascar (2003-2004) <i>Tsara kokoa raha oharina amin'ny salan'isa ankapobeny' Madagasikara tamin'ny taom-pianarana 2003-2004</i>	Moins bon que la moyenne de Madagascar (2003-2004) <i>Ratsy raha oharina amin'ny salan'isa ankapobeny' Madagasikara tamin'ny taom-pianarana 2003-2004</i>	Satisfaisante <i>Mahafapo</i> <i>(Ampy ny enti-manana sady tsara ny voka-panadinana)</i>
	Moins bon que la moyenne de Madagascar (2003-2004) <i>Ratsy raha oharina amin'ny salan'isa ankapobeny' Madagasikara tamin'ny taom-pianarana 2003-2004</i>	Moins bon que la moyenne de Madagascar (2003-2004) <i>Ratsy raha oharina amin'ny salan'isa ankapobeny' Madagasikara tamin'ny taom-pianarana 2003-2004</i>	En difficulté <i>Mahakivy</i> <i>(Tsy ampy ny enti-manana sady ratsy ny voka-panadinana)</i>
	Moins bon que la moyenne de Madagascar (2003-2004) <i>Ratsy raha oharina amin'ny salan'isa ankapobeny' Madagasikara tamin'ny taom-pianarana 2003-2004</i>	Meilleurs que la moyenne de Madagascar (2003-2004) <i>Tsara kokoa raha oharina amin'ny salan'isa ankapobeny' Madagasikara tamin'ny taom-pianarana 2003-2004</i>	Décevante <i>Mandiso fanantenana</i> <i>(Ampy ny enti-manana nefa ratsy ny voka-panadinana)</i>

* L'appartenance à un type est définie sans tenir compte de l'ampleur de l'écart qui sépare la CISCO à la moyenne de Madagascar.

OU SE SITUENT VOS ZAP EN TERMES DE PERFORMANCE SCOLAIRE ET DE TAUX D'ENCADREMENT?

	Pourcentage de sortie nette	Taux de redoublement	Taux de réussite au CEPE
Ecoles exceptionnelles 			
Ecoles satisfaisantes 			
Ecoles en difficulté 			
Ecoles décevantes 			

Agenda de la formation destinée aux équipes CISCO et aux Chefs ZAP - première année

Date	Heure	Thèmes	Modalités	Consignes/Résultats attendus
1 ^{ère} journée	9h00	Mot de bienvenue Présentation des participants Objectifs de l'atelier Principes généraux Présentation sommaire des documents	Séance plénière	Objectifs et principes généraux AGEMAD acquis par les participants
	10h00	Formation sur le contenu et les outils AGEMAD	Répartition en groupes de travail Passation des consignes	Représentants de chaque type d'acteurs inclus dans chaque groupe Favoriser l'approche participative
	10h15	Pause		
	10h30	Guides et outils enseignants	Travaux de groupes	Pour chaque outil enseignant, chaque participant doit assimiler : le code, le thème, l'intérêt, l'utilisation, le remplissage
	12h00	Déjeuner		
	14h00	Restitution des travaux de groupe	Séance plénière	Il s'agit d'assimiler et non de modifier les outils
	15h15	Pause		
	15h30	Simulation de l'utilisation des outils enseignants	Séance plénière	Les participants seront en mesure de comprendre et de remplir correctement les tableaux
	17h00	Synthèse de la journée	Séance plénière	

(continued)

Agenda de la formation destinée aux équipes CISCO et aux Chefs ZAP - première année (fin)

Date	Heure	Thèmes	Modalités	Consignes/Résultats attendus
2 ^{ème} journée	8h30	Synthèse des travaux de la veille (rappel)	Séance plénière	
	9h00	Guides et outils Directeurs – Ecoles	Travaux de groupes	Pour chaque outil directeurs d'école, chaque participant doit assimiler : le code, le thème, l'intérêt (ou l'utilité), l'utilisation, le remplissage
	10h30	Pause		
	10h45	Restitution des travaux de groupe	Séance plénière	Il s'agit d'assimiler et non de modifier les outils
	12h00	Déjeuner		
	14h00	Simulation de l'utilisation des outils Directeurs -Ecoles + Tableau de bord	Séance plénière	Les participants seront en mesure de comprendre et de remplir correctement les tableaux. Les jeux de rôle sont indispensables pour assimiler le Tableau de bord
	15h15	Pause		
	15h30	Simulation de l'utilisation des outils Directeurs Ecoles + Tableau de bord	Séance plénière	Les participants seront en mesure de comprendre et de remplir correctement les tableaux. Les jeux de rôle sont indispensables pour assimiler le Tableau de bord
	17h00	Synthèse de la journée		
	8h30	Synthèse des travaux de la veille (rappel)	Séance plénière	
3 ^{ème} journée	9h00	Guides et outils ZAP	Travaux de groupes	Pour chaque outil ZAP, chaque participant doit assimiler : le code, le thème, l'intérêt (ou l'utilité), l'utilisation, le remplissage
	10h30	Pause		
	10h45	Restitution des travaux de groupe	Séance plénière	Il s'agit d'assimiler et non de modifier les outils
	12h00	Déjeuner		
	14h00	Simulation de l'utilisation des outils ZAP+ Tableau de bord	Séance plénière	Les participants seront en mesure de comprendre et de remplir correctement les tableaux. Les jeux de rôle sont indispensables pour assimiler le Tableau de bord
	15h15	Pause		
	15h30	Simulation de l'utilisation des outils ZAP+ Tableau de bord	Séance plénière	Les participants seront en mesure de comprendre et de remplir correctement les tableaux. Les jeux de rôle sont indispensables pour assimiler le Tableau de bord
	17h00	Synthèse de la journée	Séance plénière	

(continued)

Agenda de la formation destinée aux équipes CISCO et aux Chefs ZAP - première année (fin)

Date	Heure	Thèmes	Modalités	Consignes/Résultats attendus
	9h00	Guides et outils CISCO	Travaux de groupes	Pour chaque outil CISCO, chaque participant doit assimiler : le code, le thème, l'intérêt (ou l'utilité), l'utilisation, le remplissage
	10h30	Pause		
	10h45	Simulation de remplissage des outils CISCO + Tableau de bord		Les participants seront en mesure de comprendre et de remplir correctement les tableaux. Les jeux de rôle sont indispensables pour assimiler le Tableau de bord
4 ^{ème} journée	12h00	Déjeuner		
	14h00	Interactions des activités	Séance plénière	Il est important d'identifier : Les responsabilités de chaque acteur Les outils « solidaires » La cohérence des outils La période d'utilisation
	15h15	Pause		
	15h30	Préparation de la Formation des Directeurs et des enseignants	Séance plénière	Recommandations Agenda de la formation des enseignants établis
	16h00	Synthèse – Evaluation	Séance plénière	
	17h00	Clôture de l'Atelier	Séance plénière	

Agenda de la formation destinée aux équipes CISCO et aux Chefs ZAP - seconde année

Date	Heure	Thèmes	Modalités
1ère journée	9h	Mots de bienvenue et présentation des participants	Séance Plénière
	9h15	Présentation des objectifs de l'atelier	Séance Plénière
	9h 30	Présentation de l'agenda	Séance Plénière
		Rappel sur les principes généraux et la mise en oeuvre d'AGEMAD	
		Questions/Réponses	
	10h00	Bilan de la première année AGE MAD au niveau national	Séance Plénière
		Questions/Réponses	
	10h 15	Pause	
	10h 30	Bilan de la première année AGEMAD au niveau CISCO/ZAP	Travaux de groupe
		D Groupe Equipe CISCO	
		D Groupe ZAP	
		D Groupe Mixte (l'interaction)	
	11h 30	Restitution des travaux de groupe	Séance Plénière
		Discussion	
	12h 30	Déjeuner	
14h	Leçons à tirer à partir de la première expérience au niveau de la CISCO	Séance Plénière	
	Nouvelle perspective pour une meilleure exploitation des outils AGEMAD		
	Objectifs		
	Activités à entreprendre		
14h 30	Remplissage de la fiche AGEMAD pour les outils CISCO et ZAP	Séance Plénière	
16h30	Synthèse	Séance Plénière	
	Fin des travaux de la première journée		

(continued)

Agenda de la formation destinée aux équipes CISCO et aux Chefs ZAP - seconde année (fin)

Date	Heure	Thèmes	Modalités
2ème journée	8 h	Rappels des travaux de la première journée	
	8h 15	Premier jeu de rôle : TDB CISCO/ZAP Discussion et conclusion	Travaux de groupe
	10h 15	Pause	
	10h 30	Deuxième jeu de rôle sur le TDB Ecole Discussion et conclusion	Séance plénière
	12h 30	Déjeuner	
	14h	Présentation des rôles des facilitateurs	Séance plénière
	14h 15	Préparation de la Formation ZAP/école Stratégies : Exposés, jeu de rôle, discussion Préparation de la formation Directeur, Enseignants : contenu, stratégie et calendrier Instruction sur la mise en place d'un comité technique	Séance plénière
	16h30	Synthèse	Séance plénière
	16h45	Clôture	

Agenda de la formation destinée aux enseignants et aux directeurs d'école - seconde année

Heure	Thèmes	Modalités
8h30	Mots de bienvenue et présentation des participants	Séance plénière
8h 45	Présentation des objectifs de l'atelier et de l'Agenda Rappel sur les principes généraux d'AGEMAD	Séance plénière
9h	Synthèse du Bilan de la première année AGEMAD au niveau national et au niveau CISCO Questions/Réponses Présentation du rôle des facilitateurs	Séance plénière
9h 15	Travaux de Groupe sur la mise en œuvre d'AGEMAD au niveau ZAP/ école Points forts à renforcer Points faibles à améliorer Défis pour la deuxième année : Comment améliorer la mise en œuvre de l'initiative AGEMAD	Travaux de groupe
10h 15	Pause	
10h 30	Restitution des travaux de groupe	Travaux de groupe
11h	Remplissage de la fiche AGEMAD pour les outils Directeur et outils Enseignant	Séance plénière
12h30	Déjeuner	
14h00	Remplissage de la fiche AGEMAD pour les outils Directeur et outils Enseignant (continuation)	Séance plénière
15h00	Préparation de la première réunion école Instruction sur la mise en place d'un comité technique pour le CPRS Agenda et calendrier des deux réunions écoles	Séance plénière
17h	Synthèse et clôture	Séance plénière

Nombre d'outils imprimés par type d'acteurs

	1 ^{ère} année (2005-06)	2 ^{ème} année (2006-07)	Total
<i>Enseignants</i>			
Fiche de répartition annuelle des leçons (E1A/PED)	2.000	0	2000
Fiche de répartition bimestrielle des leçons (E1B/PED)	9.600	18.410	28.010
Planning de préparation des leçons/Cahier journal (E2/PED)	2.000	1.841	3.841
Cahier de notes de classes (E3/EVA)	2.000	1.841	3.841
Bulletin individuel de notes (E4/EVA)	75.100	73.627	148.727
Registre d'appel des élèves (E5/APP)	2.000	1.841	3.841
Carnet de pointage des déplacements de l'enseignant (E6/APP)	1.600	1.630	3.230
Total	94.300	99.190	193.490
<i>Directeurs</i>			
Registre matricule (D1/ADM)	1.900	0	1.900
Carnet des absences des enseignants (D2/APP)	400	343	743
Tableau récapitulatif des absences des enseignants (D3/APP)	403	343	746
Tableau récapitulatif des absences mensuelles des élèves (D4/APP)	400	343	743
Récapitulatif des résultats des élèves (D5/EVA)	1.615	343	1.958
Tableau annuel de flux (D6/EVA)	400	343	743
Fiche de rencontre avec les communautés (D7/PART)	400	343	743
Organisation pédagogique de l'école (D8/PED)	400	343	743
Total	5.918	2.401	8.319
<i>Chefs ZAP</i>			
Fiche de recensement des établissements de la ZAP (Z1/ADM)	288	130	418
Fiche de contrôle des collectes des données (Z2/STA)	288	130	418
Fiche de pré inscription et de répartition des kits scolaires (Z3/STA)	288	0	288
Aide mémoire de suivi des journées pédagogiques (Z4/FOR)	288	130	418

(continued)

Nombre d'outils imprimés par type d'acteurs (fin)

	1ère année (2005-06)	2ème année (2006-07)	Total
Fiche de contrôle et de soutien pédagogique (Z5/PED)	288	130	418
Fiche de suivi des caisses école (Z6/ADM)	288	130	418
Fiche de suivi des caisses cantine (Z7/ADM)	288	130	418
Fiche de rencontre avec les communautés (Z8/PART)	288	130	418
Total	2.304	910	3.214
<i>Chefs CISCO</i>			
Fiche d'exploitation des demandes de réaffectation (C1/ADM)	160	139	299
Fiche de distribution des fournitures (C2/ADM)	250	139	389
Exploitation du suivi des caisses écoles (C3A/ADM)	250	139	389
Exploitation du suivi des caisses cantines (C3B/ADM)	250	139	389
Fiche de vérification de la gestion des caisses écoles (C4A/ADM)	250	139	389
Fiche de vérification de la gestion des caisses cantine (C4B/ADM)	250	139	389
Fiche de préparation des journées pédagogiques (C5/FOR)	250	139	389
Fiche de suivi des journées pédagogiques (C6/FOR)	250	139	389
Grille d'observation de classe (C7/PED)	850	139	989
Total	2.760	1.251	4.011
Total	105.282	103.752	209.034

Sources : données de suivi du projet.

Agenda des réunions écoles

Première année

1^{ère} réunion :

- Présentation et mots de bienvenue par le directeur
- Présentation et discussion du tableau de bord de l'école
- Etat des lieux.
- Elaboration d'un plan d'action et du CPRS

2^{ème} réunion :

- Présentation et mots de bienvenue par le directeur
- Analyse des tableaux d'absences des élèves et des enseignants
- Analyse des résultats scolaires
- Suivi du CPRS

3^{ème} réunion :

- Présentation et mots de bienvenue par le directeur
- Analyse des tableaux d'absence des élèves et des enseignants
- Analyse des résultats scolaires jusqu'aux bimestres encourus
- Suivi du CPRS et bilan

Deuxième année

1^{ère} réunion :

- Présentation et mots de bienvenue par le directeur
- Présentation et discussion du TdB
- Bilan des activités de la première année
- Présentation du CPRS par le comité technique
- Ratification des CPRS

2^{ème} réunion :

- Présentation et mots de bienvenue par le directeur
- Echanges et débats sur les tableaux récapitulatifs des absences des élèves et des enseignants, et sur les résultats scolaires disponibles
- Rapport sur le déroulement de la réalisation des activités planifiées dans les CPRS et bilan
- Analyses de écarts

Modalités de passation des tests de connaissances

Le pré-test

Le pré-test effectué auprès des élèves du Cours Élémentaires, à l'instar du test réalisé auprès des enseignants de ces classes, a été administré par les élèves maîtres du Centre Régional de l'Institut National de la Formation Pédagogique (CRINFP). L'équipe AGEMAD, renforcée par l'équipe du PASEC, a assuré la formation de 760 élèves maîtres à la passation et à la correction du test, ainsi qu'au remplissage des questionnaires élèves et maîtres. Cette formation s'est tenue dans les locaux des 12 CRINFP proches des 30 CISCO impliquées dans l'expérimentation AGEMAD. Elle s'est déroulée sur une période de trois jours.

Afin d'assurer une passation dans de bonnes conditions, une lecture collective des tests et des consignes de passation a été effectuée en présence des administrateurs. A cette occasion, certaines ambiguïtés ont été levées, et des décisions communes ont été adoptées. Au cours de la formation, les formateurs ont insisté sur les principes suivants :

- *Evaluer et non pas enseigner* : l'administrateur ne doit pas enseigner, mais bien évaluer les élèves
- *Principe de neutralité* : l'administrateur ne doit pas influencer les réponses des élèves
- *Principe de standardisation* : l'administrateur doit suivre scrupuleusement les consignes de passation décrites dans le cahier de l'administrateur du test

Même si les élèves maîtres ont fait preuve de beaucoup de volonté, et se sont montrés intéressés par la formation, leur faible maîtrise de la langue française, tant sur le plan phonétique que sur le plan syntaxique, a parfois constitué un véritable obstacle, et a ralenti le rythme d'apprentissage. De ce fait, et faute de temps, les simulations qui étaient prévues au cours de la formation n'ont pas pu être réalisées dans tous les centres.

Le test a été administré aux élèves selon des modalités bien précises. Dans les écoles comportant plusieurs classes de Cours Élémentaire, les consignes prévoyaient de choisir au hasard une seule de ces classes ; dans celle-ci, l'administrateur devait sélectionner de façon aléatoire un maximum de 25 élèves. Dans la mesure du possible, ces élèves devaient occuper une table banc chacun, ou être suffisamment espacés les uns des autres. Le test durait en moyenne 4 heures 30 minutes

A l'issue de ce test, il était demandé aux enseignants d'effectuer eux-mêmes le test. La plupart des maîtres ont accepté sans hésitation et ont fait le test sérieusement, même si des incidents ont parfois été constatés.

La passation du test a été supervisée afin de vérifier le respect des consignes d'administration. A l'issue du test, les superviseurs ont précisé les consignes de correction du test et les modalités de codage des questionnaires élèves et enseignants, aux élèves maîtres

chargés de ces tâches. Afin d'éviter d'éventuels biais, les élèves maîtres ne corrigeaient pas les tests qu'ils avaient eux-mêmes administrés.

Le post-test

Le post-test de niveau CM1 réalisé à l'issue de l'expérimentation s'est déroulé selon les mêmes modalités que le pré-test. Toutefois, à la différence de celui-ci, il a été administré par des personnels des CISCO, des Chefs ZAP et des enseignants. Les Chefs ZAP et les enseignants ont administré le post-test dans une autre ZAP que la leur. La passation du test a pris environ une semaine par école.

Une semaine avant la passation du test, il a été demandé aux directeurs d'école de convoquer à l'école tous les élèves qui avaient participé au pré-test lors de la première année.

Les administrateurs du test ont tout d'abord fait passer le test aux enfants présents à l'école le jour de la passation du test et qui figuraient sur la liste qui avait été établie lors du pré-test. Ils notaient alors leur présence et indiquaient a) s'ils étaient inscrits en CM1, b) s'ils redoublaient le CE, c) s'ils avaient changé d'école, d) s'ils avaient abandonné.

Après la demi-journée que durait le test, les administrateurs sélectionnaient sur leur liste 5 enfants au hasard parmi ceux qui ne s'étaient pas rendus à l'école le jour de la passation du test. Ces enfants ont été recherchés chez eux, et dans la mesure du possible le post-test leur a été administré sur le lieu où ils se trouvaient à ce moment là.

Taux d'exécution des tâches élémentaires par les personnels des écoles (%)^a

	Ecoles témoins	Ecoles AGEMAD (3)	Ecoles ZAP- AGEMAD (2)	Ecoles CISCO- AGEMAD (1)
Enseignant^b				
Tient le registre d'appel	98,9	99,3	99,4	99,2
A préparé la leçon du jour	81,3	90,9	83,1	86,4
A fait une planification bimestrielle des leçons	83,4	94,8	88,6	88,3
A contrôlé les acquis des élèves la semaine dernière	73,5	82,9	80,5	80,5
A fait des compositions lors du dernier bimestre	97,3	97,6	96,8	95,7
A aidé les élèves en difficulté	92,0	92,7	93,0	91,6
A parlé des difficultés des élèves avec le directeur ^c	95,0	96,2	95,2	96,8
Directeur^d				
Tient le registre matricule	100,0	99,8	100,0	99,6
A fait une récapitulation des absences des élèves ^e	92,3	92,3	88,5	85,2
A visé les registres d'appel des élèves	97,7	99,4	96,8	98,0
A fait une récapitulation des résultats des élèves ^f	85,2	90,0	78,7	73,7
A recensé les absences des enseignants	90,3	97,9	95,4	96,8
A communiqué les absences des enseignants ^g	84,4	78,8	73,3	81,1
A fait le suivi des leçons ^h	96,0	97,6	98,3	98,3

Sources : enquêtes AGEMAD-écoles 2006-07.

a/ Moyenne pondérée par la probabilité de sélection de l'école

b/ L'enseignant est l'unité d'analyse.

c/ Au sujet des absences et des résultats scolaires des élèves.

d/ Le directeur est l'unité d'analyse.

e/ Récapitulation mensuelle ou bimestrielle.

f/ Non comprises les récapitulations annuelles.

g/ Au chef ZAP ou à la CISCO.

h/ A visé le cahier journal, a visé la fiche de planification hebdomadaire des leçons, ou à donné des conseils aux enseignants.

Éco-audit

Présentation des avantages environnementaux

La Banque mondiale s'attache à préserver les forêts et les ressources naturelles menacées. Les études-pays et les documents de travail de la Banque mondiale sont imprimés sur papier non chloré, intégralement composé de fibres post-consommation. La Banque mondiale a officiellement accepté de se conformer aux normes recommandées par Green Press Initiative, programme à but non lucratif qui aide les éditeurs à utiliser des fibres ne provenant pas de forêts menacées. Pour de plus amples informations, consulter www.greenpressinitiative.org.

En 2009, l'impression de ces ouvrages sur papier recyclé a permis de réaliser les économies suivantes :

Arbres *	Déchets solides	Eau	Gaz à effet de serre, net	Énergie totale
289	8 011	131 944	27 396	92 millions
* Hauteur : 12 m Diamètre : 15-20 cm	Kgs	Litres	Tonnes-équivalent CO ₂	BTU

Amélioration de la gestion de l'éducation à Madagascar fait partie de la série de documents de travail de la Banque mondiale. Ces documents sont publiés pour communiquer les résultats de la recherche en cours de la Banque Mondiale et pour stimuler le débat public.

Cet ouvrage apporte une nouvelle contribution à la littérature sur les évaluations d'impact en éducation. A la différence des études déjà publiées, l'expérimentation dont on restitue ici le contexte, les motivations, la mise en œuvre et les résultats porte sur des interventions complexes, puisqu'il s'agit d'évaluer la capacité d'un système de gestion tout entier à accroître l'efficacité interne d'un système éducatif. A partir d'un échantillon randomisé et emboîté, on montre que des interventions simultanées aux niveaux des personnels des écoles, des communautés, et des différents échelons de la hiérarchie administrative contribuent à améliorer de façon significative la gestion des processus pédagogiques, à réduire l'absentéisme et la fréquence des redoublements des élèves.

Les documents de travail de la Banque Mondiale sont disponibles individuellement ou sur commande. Ils sont également disponibles en ligne sur l'e-bibliothèque de la Banque Mondiale (www.worldbank.org/newelibrary).



BANQUE MONDIALE
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433 USA
Téléphone: 202 473-1000
Site web: www.worldbank.org
E-mail: feedback@worldbank.org

ISBN 978-0-8213-8385-8



SKU 18385