

**MADAGASCAR :**

**Enseignement Primaire**  
**" Le Contrat-Programme entre l'Etat et l'Ecole/Communaute "**

**Maurice TILAHIMENA**

## TABLE DES MATIERES

A. SITUATION D'ENSEMBLE .....	1
Structure du système éducatif à Madagascar .....	1
1. Education de base et enseignement secondaire.....	1
2. Enseignement supérieur.....	1
3. Enseignement technique et formation profes6 sionnelle.....	2
Les défis majeurs au cours des dix dernières années .....	2
Les réalisations marquantes.....	3
1. Administration .....	3
2. Ecoles .....	3
3. Enseignement .....	4
Le contrat-programme .....	5
B. INTRODUCTION .....	6
Historique et génèse .....	6
Situation avant l'introduction du contrat-programme.....	10
C. LES MANIFESTATIONS CONCRETES DE LA REUSSITE .....	12
1. La localisation des CISCO-cibles et la répartition des contrats-programmes .....	13
1.1. Localisation des sites d'intervention .....	13
1.2. Les contrats-programmes .....	15
2. Les contrats-programmes et l'évolution de l'effectif des élèves .....	15
2.1. Evolution de l'effectif dans les CISCO-cibles..	16
2.2. Les contrats-programmes et l'évolution de l'effectif des CISCO-cibles du PE2 .....	17
2.3. Evolution de l'effectif dans la CISCO d'Amba- lavao .....	20
3. Les contrats-programmes et l'évolution du nombre des nouveaux inscrits en classe de 11° .....	22
3.1. L'évolution du nombre des nouveaux admis en classe de 11° .....	23
3.2. Répartition des nouveaux admis en 11° par CISCO-cibles et par Province .....	25
3.3. Cas de la CISCO d'Ambalavao .....	26
3.4. Cas des écoles-cibles du PE2 .....	27
4. Quelques exemples de réussite .....	28
4.1. Augmentation du nombre d'écoles fonctionnelles	28

4.2. Résultats au CEPE/6° .....	28
4.3. Recrutement et prise en charge de la rémunération des enseignants .....	29

### LISTE DES TABLEAUX

N° 01 Répartition des CISCO-cibles au cours de l'année scolaire 1997-1998 .....	14
N° 02 Répartition de l'effectif-élèves, année scolaire 1994/95.....	14
N° 03 Evolution de l'effectif des élèves des EPP : 1990 à 1998 .....	15
N° 04 Evolution de l'effectif des élèves base 100, 1990/1991 .....	16
N° 05 Evolution du nombre de contrats-programmes signés (PE2).....	18
N° 06 Evolution de l'effectif des élèves dans les CISCO-cibles PE2 .	18
N° 07 Evolution de l'effectif des élèves dans les CISCO-cibles PE2, base 100, 1994/1995 .....	19
N° 08 Evolution de l'effectif des élèves de la CISCO d'Ambalavao ...	21
N° 09 Comparaison de l'évolution de l'effectif-élèves base 100 .....	21
N° 10 Evolution de l'effectif des nouveaux admis en 11° (1990-1998).	23
N° 11 Indice d'évolution des nombres des nouveaux admis en 11° .....	23
N° 12 Evolution des taux d'accroissement des nombres des nouveaux en 11° .....	25
N° 13 Répartition des nouveaux admis en 11° par Province.....	25
N° 14 Evolution du nombre des nouveaux admis en 11° dans la CISCO d'Ambalavao, de 1994/95 à 1997/98 .....	26
N° 15 Evolution de l'effectif des nouveaux admis en 11° dans les écoles-cibles du PE2, de 1994/95 à 1997/98 .....	27
N° 16 Comparaison des situations avant et pendant contrat .....	30
N° 17 Evolution des taux de réussite à l'examen du CEPE et au concours d'entrée en 6° de 1996 à 1998 dans trois Provinces .....	30

### LISTE DES GRAPHES

N° 01 Evolution de l'effectif des élèves .....	17
N° 02 Evolution de l'effectif des élèves dans les quatre Provinces cibles du PE2 .....	20
N° 03 Comparaison de l'évolution de l'effectif-élèves .....	22
N° 04 Evolution des nombres des nouveaux admis en 11° .....	24
N° 05 Evolution de l'effectif des nouveaux admis en 11° dans les écoles-cibles du PE2 DE 1994/95 à 1997/98 .....	28



Le présent rapport porte sur l'étude du contrat-programme, une innovation introduite dans le système éducatif de Madagascar, et considérée aujourd'hui comme réussie. Le plan de rédaction adopté est le suivant :

1. La Présentation de la situation d'ensemble
2. Introduction
3. Les manifestations concrètes de la réussite
4. Les raisons du succès
5. Les raisons du recul
6. Les stratégies pour compenser le recul
7. Les leçons à tirer et les pratiques transférables
8. Les défis non encore relevés.

# 1. SITUATION D'ENSEMBLE

## 1. Structure du système éducatif à madagascar

Le secteur éducatif est subdivisé en 3 sous-secteurs, chacun sous la responsabilité d'un ministère spécifique.

### 1.1. Le sous-secteur de l'éducation de base et de l'enseignement secondaire comporte 3 niveaux :

- Niveau 1 : l'enseignement primaire (cinq ans) sanctionné par le Certificat d 'Etudes Primaires.
- Niveau 2 : l'enseignement secondaire général du premier cycle (quatre ans) sanctionné par le Brevet d'Etudes du Premier Cycle (BEPC)
- Niveau 3 : l'enseignement secondaire général du second cycle (trois ans) menant au Baccalauréat de l'Enseignement Secondaire (BACC).

**1.2. Le sous-secteur de l'enseignement supérieur** : il correspond au niveau 4, regroupe les universités et les institutions d'enseignement supérieur de formation et de recherche. Il est organisé en trois cycles :

- 1<sup>er</sup> cycle : baccalauréat + 2ans

- 2<sup>e</sup> cycle : baccalauréat + 3, 4 ou 5ans
- 3<sup>e</sup> cycle : baccalauréat + 7ans et plus

### **1.3. Le sous-secteur de l'enseignement technique et de la formation professionnelle**

- La formation technique et professionnelle initiale
- La formation professionnelle continue (incluant la formation professionnelle qualifiante)

## **2. Les défis majeurs dans le système éducatif au cours des dix dernières années**

- Améliorer le système éducatif
- Redynamiser les sous-secteurs primaire et secondaire

### Objectifs à long terme :

- universaliser l'enseignement primaire
- former les agents que requiert le développement du pays
- assurer la réussite de l'apprentissage et de la formation à tous les niveaux d'enseignement
- assurer l'efficience du système.

Dans ces défis, la priorité du Gouvernement est le sous-secteur primaire.

Pour l'année 1995, les objectifs prioritaires à court terme sont :

- Définition précise des missions, tâches, et pouvoirs des responsables des structures décentralisées
- Redéploiement des enseignants avec pour objectifs en 1995
  - a) au niveau primaire : la réouverture de 10% des écoles fermées
  - b) au niveau secondaire : la rationalisation de la répartition des enseignants
- Assainissement des données de tout le personnel de la fonction publique dans le secteur de l'éducation de base et de l'enseignement secondaire (avancement, régularisation, prime...)

- Mise en place par les DPEN de programme de redressement de la gestion des structures décentralisées et des écoles primaires publiques
- Visites d'écoles et encadrement : inspection/formation continue.

### **3. Les réalisations marquantes**

Dans le cadre du PNAE I sur financement de la Banque Mondiale par le biais du CRESED I, trois domaines ont été abordés : l'administration, l'école et l'enseignement.

#### 1- ADMINISTRATION

Renforcement des activités d'administration , de gestion et de planification de l'éducation.

- Formations en management des Directeurs Provinciaux et Centraux
- Mise en place du centre de formation informatique CRESED.
- Formation en informatique des agents du MINESEB central et des 6 DIRESEB .
- Equipements en bureautique pour les 110 Cisco.
- Mise en place d'une filière « planification » de l'éducation à l'Institut Malgache des Techniques de Planification (IMATEP) après formation de formateurs à l'IPE-UNESCO à Paris.

#### 2- ECOLE

- Réhabilitation de 102 écoles primaires publiques dans le cadre de l'opération cyclone Geralda ; et 10 écoles => cyclone Gretelle
- Distribution de matériels et mobiliers
- Mise en place de Centre de Ressources et de Documentation.

#### 3- ENSEIGNEMENT

- Mise en place de l'Unité d'Etude et de Recherche Pédagogiques (UERP) chargée de la recherche pédagogique, de l'étude et de la mise en forme des voies et moyens propres à l'amélioration de la qualité de



l'enseignement (conception et élaboration des curricula, production et /ou acquisition et diffusion d'outils pédagogiques....)

- Formation à l'Institut National de Formation Pédagogique : 97 conseillers, 90 enseignants du niveau II, recyclage de 22.050 enseignants du secondaire sur 5ans.
- Réhabilitation et construction de 3 Centres Régionaux de Perfectionnement Permanent.(Mahanoro-Manakara-Belemboka)
- Renforcement du rôle des personnels d'encadrement pédagogique - dotation de matériel de transport : 112 véhicules 4X4 pour les Cisco et les 6 DIRESEB - 1300 vélos pour les animateurs ZAP
- Impression, publication et distribution de manuels :
  - série « Vola » : 480.000 manuels « Garabola » et 28.000 Guides « Garabola »
  - 148.000 manuels de mathématiques
  - 88.000 guides d'Anglais.

#### **4. Le contrat-programme**

Le contrat-programme est la concrétisation du partenariat Etat/Ecole/Communauté, sous forme d'engagement écrit et signé par les contractants et servant d'outil pour la réalisation d'activités définies dans le cadre de l'amélioration administrative et pédagogique ; il est négocié, adapté, limité dans le temps et dans l'espace et honoré.

## 2. INTRODUCTION

La présente étude est centrée sur le « Contrat-Programme » qui comporte trois composantes majeures :

- La Communauté : c'est l'ensemble des habitants d'une localité. Elle dépasse le cercle restreint de l'association des parents d'élèves (un sous-ensemble de la communauté). Cette notion implique tous les membres de la société locale : autorités, notables, simples citoyens, opérateurs économiques ....

- Le MinESEB et ses structures décentralisées:

- . MinESEB central (National)
- . DirESEB (régional)
- . CISCO (départemental)
- . ZAP (communal)
- . Ecole (local)

- Les ONG et les autres partenaires : appui financier et logistique

Le Contrat-Programme est introduit dans le système éducatif malgache en 1994 pour les raisons suivantes :

- Répondre aux demandes sociales
- Remplir les engagements internationaux (Education pour tous)
- Promouvoir le partenariat dans la gestion des affaires scolaires
- Promouvoir la participation financière conjointe des citoyens et des pouvoirs publics en matière d'éducation.

L'existence d'une volonté politique forte visant à apporter des solutions efficaces aux problèmes de l'éducation à Madagascar a motivé son introduction.

Cela s'est traduit par la Loi 94.033 portant orientation générale du système d'éducation et de formation à Madagascar.(Cf articles : 6-9-11-12)

Brièvement, voici l'historique et la genèse du contrat-programme dans le Système Educatif Malgache.

### **Historique et Genèse :**

Historiquement, déjà du temps de la IIème République, plusieurs facteurs et certaines pratiques ont contribué à favoriser l'instauration de l'approche "Contrat-Programme".

En 1976, le MINESEB décide de faire participer le « Fokonolona » (Communauté) à la construction des bâtiments scolaires. Des concours sont organisés par le MINESEB afin de susciter une émulation dans les différentes écoles; citons le concours "Sekoly mendrika ny Tolom-piavotana "(littéralement, école digne de la Révolution) qui consiste à primer les écoles les plus méritantes tant au point de vue de l'environnement que du résultat scolaire. Cela fait appel à l'implication et à la participation active de la communauté locale, des responsables des collectivités territoriales décentralisées(CTD), des parents d'élèves, du directeur d'écoles et des enseignants.

Dans la localité de Vavatenina, sont apparues les "Sekoly daba" <sup>1</sup> (littéralement, « écoles bidons de riz »), ainsi dénommées car les enseignants (non fonctionnaires) sont payés en nature, généralement en bidon de riz, par l'association des parents d'élèves. C'est la solution proposée par la communauté et qui lui permet de prendre en charge le fonctionnement de l'école en attendant l'affectation officielle d'enseignants. Ainsi, la communauté prend ses responsabilités et s'implique dans la vie de l'école pour pallier la pénurie d'enseignants.

La volonté manifeste des associations des parents d'élèves (Fikambanan'ny Ray Aman-drenin'ny Mpianatra : FRAM) de contribuer à l'amélioration de la qualité de l'enseignement , de l'environnement, de l'équipement et des infrastructures scolaires, tend à se généraliser, de même que l'embauche et la rémunération d'enseignants.

---

<sup>1</sup> Daba= un bidon de 20 litres, couramment utilisé comme mesure dans le commerce du paddy.

Et enfin, des "Dina" ou "Dinam-pokonolona", formes traditionnelles de contrats tacites liant tous les membres d'une même communauté, se pratiquent un peu partout dans le pays. Il s'agit d'accords tacites, adoptés consensuellement en matière d'organisation interne ou de sécurité ; ils s'appliquent à tout un chacun, créent des obligations et des règles de conduites. L'inobservation des accords du « Dina » donne lieu à des sanctions pécuniaires, voire pénales, fixées d'avance par la communauté.

Ce contexte, déjà bien familier, a amené, en 1993-1994, le MINESEB à approfondir sa réflexion sur cette approche contrat-programme et ce, dans la droite ligne de cette volonté d'associer la communauté villageoise dans la gestion des affaires scolaires et également, dans le cadre du Programme National d'Amélioration de l'Enseignement, Phase I, (PNAE I). L'approche s'est fondée sur les principes essentiels suivants :

- réduction du rôle de l'Etat-providence
- démarche participative (participation de la communauté)
- démarche ascendante (partir de la base pour remonter dans la structure) en harmonie avec la démarche descendante habituelle
- stratégie centrée sur l'élève et basée sur l'école.

Aussi en 1994, le MINESEB a-t-il lancé, dans un certain nombre de CISCO dites pilotes, deux programmes expérimentaux :

1°) Le Programme de Renforcement et d'Amélioration de la Gestion Administrative et Pédagogique (PRAGAP), ci-après dénommé le Programme Expérimental 1 (PE1), mis en œuvre comme sous-composante du Crédit de Renforcement du Système Éducatif, phase I ou CRESED I, financé par la Banque Mondiale. L'approche est globalisante dans la mesure où il touche, sauf cas de réticence des communautés, toutes les écoles de la CISCO. Deux phases ont caractérisé ce programme :

- une phase pré-expérimentale avec 02 CISCO : Marovoay et Port-Bergé (DPEN de Mahajanga)
- une phase expérimentale d'extension sur 18 CISCO dont : 08 CISCO additionnelles dans la DPEN de Mahajanga, et 10 autres CISCO dans les cinq autres DPEN (à raison de 02 CISCO par DPEN)

2°) Le Projet "Dina schools", dans le cadre de la coopération MINESEB/Unicef, élaboré et expérimenté au cours du programme de coopération transitoire 1994-1995

(transition entre l'ancien programme 1990-1994 et le programme 1996-2000), en vue de « rôder les stratégies nouvelles et de les ajuster avant le démarrage du programme »<sup>2</sup> actuel. Ce projet est ci-après dénommé « Dina schools » ou Programme Expérimental II (PE2). A l'encontre du Programme I, l'approche est sélective, les CISCO et les écoles cibles sont choisies selon des critères définis. En 1994-1995, le Programme a touché 16 CISCO situées dans quatre DPEN. De 16, le nombre de CISCO est ensuite passé à 18.

D'une manière générale, après état des lieux et en fonction des objectifs visés, le MINESEB s'entend avec la communauté sur un certain nombre d'activités définies pour l'amélioration de l'école. Chaque partie prend respectivement des engagements pour réaliser une partie des activités, lesquels engagements seront consignés dans un document écrit appelé « contrat-programme ». La phase expérimentale de l'approche concerne surtout l'accès à la scolarisation des enfants et vise donc en priorité une augmentation des effectifs scolarisés, par l'accroissement et l'amélioration de la capacité d'accueil à travers des constructions et des réhabilitations mais aussi la fourniture de matériels scolaires et de manuels.

#### Le Programme expérimental I (PRAGAP)

Dans son esprit, le Programme cherche d'une part, à reconquérir la confiance de la communauté, après la période trouble due aux événements socio-politiques du début des années 90, et d'autre part, à favoriser sa responsabilisation. Le Programme est orienté, pour chaque école contractante, vers les actions suivantes :

a) la réhabilitation des bâtiments scolaires qui consiste à fournir des matériaux de construction (plutôt des matériaux manufacturés tels que : ciment, tôles, clous, fers ronds, serrures et accessoires pour les ouvertures, peinture..., etc., mais également des planches dans certaines régions), tandis que la participation communautaire est constituée surtout par la main d'œuvre, le transport des dits matériaux et la fourniture de matériaux locaux (bois et autres matériaux naturels de construction, sable, gravillons..., etc.). Les termes du contrat précisent les engagements de chacune des parties.

b) la fourniture de mobilier pour toutes les écoles touchées par les interventions, à raison de 20 à 40 tables-bancs biplace par école ;

c) la fourniture de manuels scolaires pour toutes les écoles touchées également ;

---

<sup>2</sup> « Plan Cadre d'Opération pour le Programme de Coopération 1996-2000 », Gouvernement de Madagascar et Unicef, 20 Mai 1995, p. 23.

d) le redéploiement des enseignants qui avaient tendance à refuser les postes en milieu rural, entraînant une forte concentration en milieu urbain aux dépens du milieu rural.

#### Le Programme expérimental II (« Dina schools », UNICEF)

Le Projet « Dina schools », s'est inspiré, pour sa dénomination, du terme malgache « dina » déjà présenté ci-dessus et qui, rappelons-le, signifie « formes traditionnelles de contrats tacites liant tous les membres d'une même communauté ». A l'instar du Programme Expérimental 1, il a également adopté comme stratégie la démarche participative (contrat-programme). Les "Dina" traditionnels sont formalisés en contrat écrit. Ils définissent expressément les engagements respectifs des différents partenaires. Les interventions concernent les points suivants :

a) Dina de scolarisation

Recensement des enfants de 5 à 14 ans, état civil et inscription dans les écoles

b) Dina contrats-programme

Renforcement des capacités des partenaires du Dina  
Partenariat avec les ONG « Inter Aide » et « Aide et Action »

c) Dina contrat de réussite scolaire (CRS)

Formation des enseignants et encadrement pédagogique  
Suivi permanent des acquis scolaires  
Achats de matériels didactiques, distribution aux EPP cibles

d) Partenariat avec la direction des écoles luthériennes (FLM ou « Fiangonana Loteriana Malagasy », Eglise Luthérienne Malgache)

#### Remarque :

Noter également les interventions de l'organisation non gouvernementale "Aide et Action" (provinces de Toliary et d'Antsiranana), qui a adopté le système de parrainage par les partenaires locaux (communauté, FRAM, CTD, ZAP, CISCO et DPEN) et qui, à bien des égards, a des similitudes avec l'approche contrat-programme.

### **Situation avant l'introduction du Contrat-programme :**

1. Nombre important d'écoles fermées

2. Infrastructures délabrées (non respect des normes, absence de clôture, domaine non immatriculé et non délimité)

3. Insuffisance ou inexistence de matériels pédagogiques, d'équipements, de mobilier

4- Faible taux de scolarisation

5- Importante déperdition scolaire

6- Faible taux de réussite

7- Taux d'abandon et de redoublement élevés

8- Faible taux de rétention

9- Instituteurs insuffisants et mal répartis

10- Formations initiales et professionnelle insuffisantes pour certains instituteurs (3 mois et demi de formation dans les FOFI)

11- Sentiments d'abandon ressentis par les enseignants et la communauté qui se sentent délaissés par l'Administration (pas de visite)

12- Perte de confiance vis à vis de l'Administration

**3. LES MANIFESTATIONS CONCRETES  
DE LA REUSSITE**

Situation pendant la mise en oeuvre du Contrat-Programme :

- Retour de la confiance des parents
- Donation de terrain
- Regain d'intérêt pour l'école
- Prise de responsabilité par la Communauté
- Effort de répartition équitable des instituteurs (Redéploiement)(Ex : Cisco de Marovoay et Port-Bergé)
- Réouverture de plusieurs écoles
- Bâtiments réhabilités
- Environnement scolaire amélioré (clôture, haies vives)
- Augmentation du nombre d'instituteurs recrutés (Ex : Andapa, instituteurs payés par la communauté)
- Réalisation de la majorité des objectifs
- Augmentation du nombre des enfants scolarisés (en particulier, en classe de 11ème, même dans les zones enclavées)
- Augmentation du taux de réussite aux examens
- Effort sur la délivrance d'acte d'état civil ou jugement supplétif
- Subvention de la Commune
- Fourniture d'équipements mobiliers et de matériels

Le Ministère de l'Enseignement Secondaire et de l'Education de Base (MINESEB) a initié les contrats-programmes à travers deux programmes expérimentaux. Le premier programme, dénommé PRAGAP, élaboré par le MINESEB fut financé par la Banque Mondiale dans le cadre du CRESED I. La stratégie adoptée fut "globalisante" : les Circonscriptions Scolaires (CISCO)-cibles étant identifiées, toutes les écoles s'y trouvant ont été touchées. Dans la suite du document, ce premier programme sera désigné sous le sigle PE1. Le deuxième programme expérimental, ci-après nommé PE2, fut mis en oeuvre en collaboration avec l'UNICEF. C'est un programme plutôt "sélectif" car ne portait que sur un nombre limité d'écoles par CISCO. Quelquefois, le PE2 était dénommé "*dina schools*".

L'objectif du présent chapitre est de démontrer que les interventions réalisées dans le cadre des deux programmes expérimentaux ont donné les résultats attendus dont l'amélioration du taux de scolarisation dans les CISCO touchées. Pour ce faire, l'analyse sera basée sur des données statistiques relatives à cet aspect de l'éducation. Les tableaux ont été conçus de manière à faire figurer les périodes avant et pendant projet.



Cette méthode permettrait de faire la comparaison entre les 2 étapes afin de mettre en évidence les relations de cause à effet entre l'évolution de l'effectif des élèves et la mise en oeuvre des contrats-programmes. Des graphes serviront à visualiser les différences de comportement entre les CISCO-cibles, les CISCO non cibles et l'ensemble national.

Ainsi, la démarche proposée concernera :

- 1 - La localisation des CISCO-cibles, et la répartition des contrats-programmes ;
- 2 - Les effectifs des élèves dans les CISCO-cibles et non cibles ;
- 3 - Les effectifs et les nouveaux admis en classe de 11° ;
- 4 - Des cas concrets de réussite des contrats-programmes.

### **1. La localisation des CISCO-cibles, et la répartition des contrats-programmes**

Pour faciliter la compréhension de la méthode d'approche utilisée, la localisation des sites d'intervention est nécessaire. De plus, la fréquence de l'établissement des contrats-programmes peut apporter des indices à l'évaluation du degré de réalisation des objectifs.

### 1.1. Localisation des sites d'intervention (CISCO-cibles) et taux de couverture :

Considérés comme en phase d'expérimentation, les contrats-programmes ont été appliqués dans 38 CISCO : 20 pour le PE1 et 18 pour le dina schools. Ces CISCO sont réparties entre les 06 Provinces selon le Tableau n° 01. Ces 38 CISCO représentent 34 % du total.

Tableau n° 01 : Répartition des CISCO-cibles au cours de l'année scolaire 1997/98

Province	Nombre de CISCO dans la Province	Nombre de CISCO-cibles		
		PE1	PE2	Pourcentage
Antananarivo	19	2	2	21 %
Antsiranana	9	2	0	22 %
Fianarantsoa	23	2	6	35 %
Mahajanga	21	10	0	48 %
Toamasina	18	2	6	44 %
Toliara	21	2	4	29 %
Total	111	20	18	34 %

Source : DPE/MINESEB

Le Tableau n° 02 de la page suivante présente la répartition des effectifs par Province au cours de l'année scolaire 1994/95, année de démarrage des projets. Il en ressort qu'au cours de l'année scolaire considérée, l'effectif des élèves recensés dans ces CISCO-cibles représente 34,87 % du total des élèves des Ecoles Primaires Publiques : 409.413 contre 1.174.051. Ces pourcentages permettent de dire que :

- Le nombre de CISCO-cibles et celui des effectifs sont représentatifs, et
- Les résultats qui en découlent peuvent être qualifiés de significatifs.

En ce qui concerne les CISCO-cibles, celle d'Ambalavao, Province de Fianarantsoa, constitue un cas particulier. En effet, cette dernière a été touchée aussi bien par le Programme Expérimental 1 que par le Programme Expérimental 2. Ainsi, du point de vue nombre de CISCO-cibles, elle a été prise en compte aussi bien dans le PE1 que dans le PE2.

Tableau n° 02 : Répartition de l'effectif-élèves au cours de l'année scolaire 1994/95

Province	Effectif des élèves de la Province	Effectif des élèves des CISCO-cibles		
		PE1	PE2	Pourcentage
Antananarivo	304.241	28.449	39.053	22,2 %
Antsiranana	137.480	36.483	-	26,5 %
Fianarantsoa	233.557	14.985	74.441	38,3 %
Mahajanga	153.514	81.733	-	53,2 %
Toamasina	239.088	32.579	63.999	40,4 %
Toliara	106.171	10.101	27.590	35,5 %
Total	1.074.051	204.330	205.083	34,9 %

Source : DPE/MINESEB

Toutefois, en ce qui concerne les données statistiques, elle n'a été considérée que comme CISCO-cibles du PE1. Ceci aux fins de ne pas compter deux fois le même effectif-élèves dans les différents calculs.

## 1.2. Les contrats-programmes

Les contrats-programmes ont été initiés à partir de l'année scolaire 1994/95. Toutes les écoles des CISCO-cibles du PE1 ont fait l'objet d'un contrat. Ces derniers ont porté sur différentes activités dont la scolarisation des enfants. Concernant le PE2, et à la différence du PE, le nombre de contrats signés par chaque école-cibles varie de 1 à 4.

L'analyse des statistiques relatives aux CISCO-cibles et aux écoles-cibles a prouvé l'efficacité des contrats-programmes. Elle a abouti à la conclusion suivante : "En général, le taux d'accroissement de l'effectif des CISCO-cibles et des écoles-cibles, quel que soit le nombre de contrats, est plus élevé par rapport à l'ensemble".

Les résultats des contrats-programmes sur l'amélioration de l'accès des enfants à la scolarisation peuvent être analysés à travers, d'une part, l'évolution de l'effectif des élèves et, d'autre part, celle des nouveaux admis en classe de 11°.

## 2. Les contrats-programmes et l'évolution de l'effectif des élèves :

Depuis l'année scolaire 1990/1991 jusqu'à celle de 1994/95, l'effectif des élèves inscrits dans les Ecoles Primaires Publiques (EPP) n'a cessé de diminuer. En effet, le Tableau n° 03 montre que de 1.291.909, il est tombé à 1.174.051, soit une diminution de 117.858 élèves.

Tableau n° 03 : Evolution de l'effectif des élèves des Ecoles Primaires Publiques de 1990 à 1998

CISCO	Années scolaires							
	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
MADAGASCAR	1'291'909	1'171'266	1'168'302	1'186'075	1'174'051	1'310'155	1'360'398	1'468'213
CISCO-CIBLES	443'640	408'708	404'620	397'160	409'413	473'133	495'961	540'095
CISCO-CIBLES PE1	210'407	201'808	198'208	188'333	204'330	233'717	241'185	265'145
CISCO-CIBLES PE2	233'233	206'900	206'412	208'827	205'083	239'416	254'776	274'950
AUTRES CISCO	848'269	762'558	763'682	788'915	764'638	837'022	864'437	928'118

(\*) Ambalavao considérée comme CISCO-cible du PE2

Source : DPE/MINESEB

Cette diminution provient de différentes causes :

- L'insuffisance du pouvoir d'achat des parents pour subvenir aux besoins scolaires de leurs enfants, conséquences de la pauvreté ;
- La fermeture d'un certain nombre d'écoles suite au phénomène "dahalo<sup>3</sup>", entraînant la désolation et l'insécurité sur leur passage, en particulier dans les zones rurales ; et
- Les événements politiques de 1991-1992.

Une augmentation de l'effectif a été observée à partir de l'année scolaire 1995/96. Cette tendance s'est poursuivie jusqu'à l'année scolaire 1997/98 avec un taux d'accroissement moyen de 07,74 % par an pour l'ensemble du pays. Toutefois, au niveau des différents groupes de CISCO, on peut constater une différence palpable d'accroissement d'effectif.

<sup>3</sup> Brigands de grand chemin

## 2.1. Evolution de l'effectif dans les CISCO-cibles

Le Tableau n° 04, donnant l'évolution de l'effectif des élèves base 100 au

Tableau n° 04 : Evolution de l'effectif des élèves des Ecoles Primaires Publiques  
base 100 année scolaire 1990/91

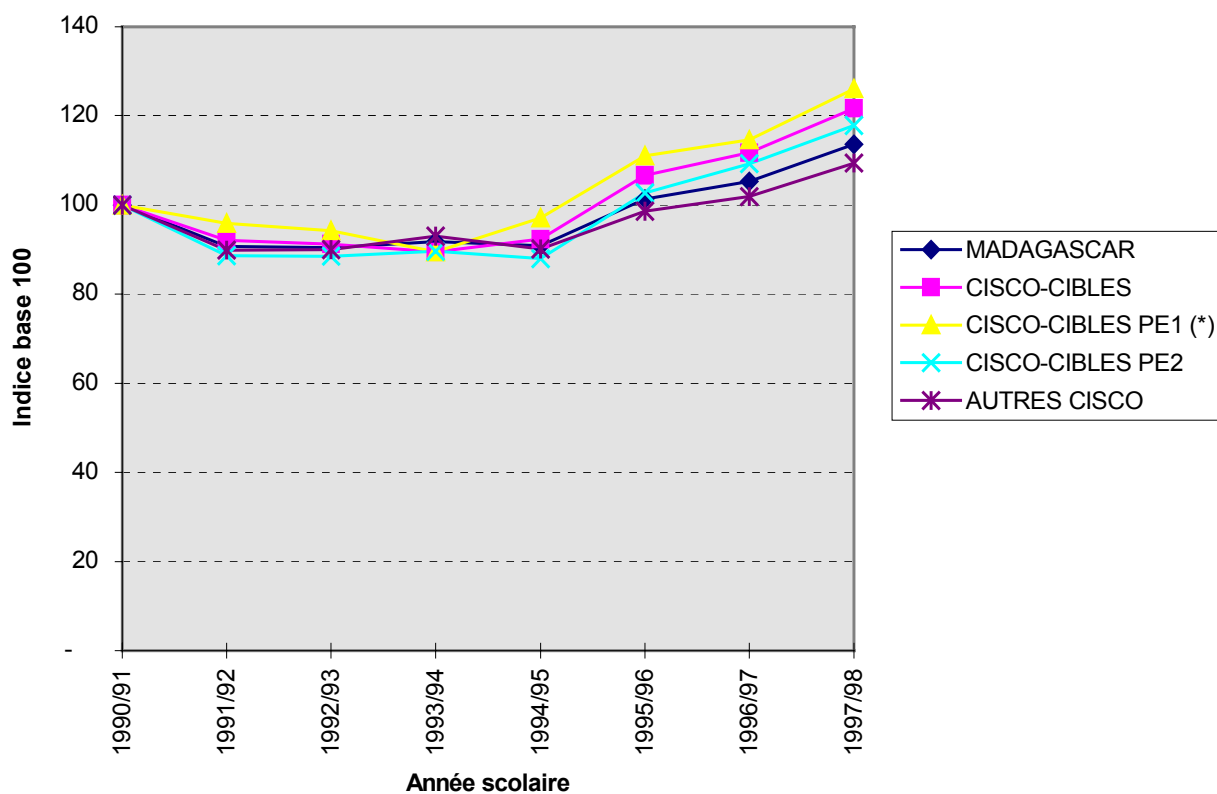
CISCO	Années scolaires							
	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
MADAGASCAR	100	91	90	92	91	101	105	114
CISCO-CIBLES	100	92	91	90	92	107	112	122
CISCO-CIBLES PE1 (*)	100	96	94	90	97	111	115	126
CISCO-CIBLES PE2	100	89	89	90	88	103	109	118
AUTRES CISCO	100	90	90	93	90	99	102	109

(\*) Ambalavao considérée comme CISCO-cible du PE2

Source : Tableau n° 03

cours de l'année scolaire 1990/91, montre que la croissance a été plus rapide et plus marquée dans les CISCO-cibles, en particulier dans celles du PE1 où la reprise a été amorcée au cours de l'année scolaire 1994/95.

Graphes n° 01 : Evolution de l'effectif des élèves



En effet, si l'indice 1993/94 y était de 90, il est passé à 97 en 1994/95 puis 111, 115 et 126 respectivement au cours des années scolaires 1995/96, 1996/97 et 1997/98. La représentation graphique de l'évolution de l'effectif, représenté au graphe n° 01 de la page précédente est explicite. Les CISCO non encore concernées par les contrats-programmes ont également connu des augmentations d'effectif mais à des degrés moindres.

Il résulte de ce qui précède que les contrats-programmes mis en oeuvre dans les CISCO-cibles y auraient contribué à l'accroissement de l'effectif des élèves. Est-ce que la comparaison des effectifs dans les écoles-cibles et les écoles non cibles dans les CISCO-PE2 justifie cette affirmation ?

## **2.2. Les contrats-programmes et l'évolution de l'effectif des CISCO-cibles du PE2**

L'un des résultats attendus sur la réalisation des engagements dans les contrats-programmes est l'accroissement de l'effectif-élèves dans les écoles-cibles. A cet effet, il conviendrait, avant d'aborder l'étude de l'évolution de cet effectif, d'évaluer le nombre de contrats-programmes mis en oeuvre.

### **2.2.1. Les contrats-programmes dans le PE2 :**

Entre les années scolaires 1994/95 et 1997/98, 502 contrats ont été passés entre le MINESEB et les différents acteurs qui y sont associés dans le cadre du PE2. Certaines écoles-cibles se sont limitées à un seul contrat-programme par an. D'autres sont parvenus jusqu'à deux, voire trois contrats au cours d'une année scolaire. Ainsi, au cours de ces quatre années d'expérimentation, le nombre de contrats signés varie d'une année scolaire à l'autre. C'est l'objet du Tableau n° 05. La première année étant celle du

Tableau n° 05 : Evolution du nombre de contrats- programmes signés dans le cadre du PE2

Année scolaire	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
Nomnre de contrats	55	159	173	115

Source : DPE/MINESEB

démarrage, le nombre de contrats signés avait connu de fortes augmentations au cours des années scolaires 1995/96 et 1996/97. Par contre, il y avait eu une diminution au cours

de la dernière année d'observation. Cette situation s'explique en partie par le fait que les petites interventions étaient concentrées au cours des trois premières années. Par la suite, les contrats étaient devenus de plus en plus consistants. C'est l'impact de ces contrats sur l'effectif-élèves des écoles-cibles qu'il conviendrait à présent d'étudier.

### 2.2.2. Evolution de l'effectif dans les écoles-cibles du dina schools :

Utilisant les mêmes techniques d'approche, le dina schools fera l'objet d'une étude beaucoup plus en détail. En effet, au sein d'une même CISCO et à la différence du PE1, le PE2 a choisi d'intervenir sur un nombre limité d'écoles (Ecoles-cibles). Ainsi, l'existence d'écoles non touchées par les contrats-programmes au sein d'une même CISCO-cible permettra de mieux cerner les résultats de l'approche.

Le PE2 a initié les contrats-programmes au cours de l'année scolaire 1994/95. L'évolution de l'effectif dans les écoles-cibles, à contrats-programmes, dans les écoles-non-cibles et dans l'ensemble de la CISCO de rattachement est donnée dans le Tableau n° 06. Il en ressort qu'entre les années scolaires 1994/95 et 1997/98, l'effectif-élèves de toutes les écoles-cibles s'est accru.

Tableau n° 06 : Evolution de l'effectif des élèves dans les CISCO-cibles du PE2

Province	Ecoles	Effectif de l'année scolaire			
		94/95	95/96	96/97	97/98
Antananarivo	Cibles	2'987	3'195	3'419	3'705
	Non-cibles	36'066	38'153	39'726	41'867
	Ensemble	39'053	41'348	43'145	45'572
Fianarantsoa	Cibles	8'710	11'428	12'431	13'016
	Non-cibles	65'731	78'011	85'660	91'102
	Ensemble	74'441	89'439	98'091	104'118
Toamasina	Cibles	14'039	17'068	19'044	20'146
	Non-cibles	49'960	57'134	62'194	66'002
	Ensemble	63'999	74'202	81'238	86'148
Toliara	Cibles	4'719	5'658	7'096	7'099
	Non-cibles	22'871	28'769	25'206	32'013
	Ensemble	27'590	34'427	32'302	39'112
Madagascar	Cibles	30'455	37'349	41'990	43'966
	Non-cibles	174'628	202'067	212'786	230'984
	Ensemble	205'083	239'416	254'776	274'950

Source : DPE/MINESEB

Par ailleurs, concernant les écoles non cibles, seules celles de la Province de Toliara ont connu une baisse d'effectif : en 1996/97, l'effectif-élèves de ces écoles était passé de 28.769 à 25.206 et, de 34.427 à 32.302 pour l'ensemble des CISCO de la

Province. Cette baisse d'effectif enregistrée dans la Province de Toliara n'a pas renversé la tendance observée dans les totaux au niveau national. Ceci montre que l'accroissement de l'effectif réel n'est pas du fait des seules écoles-cibles : dans la majorité des cas, l'effectif-élèves dans les écoles sans contrat-programme ont également augmenté. Il serait donc hasardeux d'affirmer que l'accroissement de l'effectif résulte uniquement de la mise en oeuvre des contrats-programmes.

Le Tableau n° 07 présente l'évolution des effectifs, base 100 année scolaire 1994/95. Le cas de la Province de Toliara mérite une attention particulière. Après avoir connu une baisse de 12,38 % en 1996/97, l'effectif dans les écoles non cibles s'est accru de 21,08 % entre 1996/97 et 1997/98. Par ailleurs, si en 1996/97 l'effectif des écoles-cibles a connu un accroissement record de 25,42 %, l'afflux d'élèves ne s'est pas poursuivi en 1997/98.

Tableau n° 07 : Evolution de l'effectif des élèves dans les CISCO-cibles de le PE2  
base 100 année scolaire 1994/95

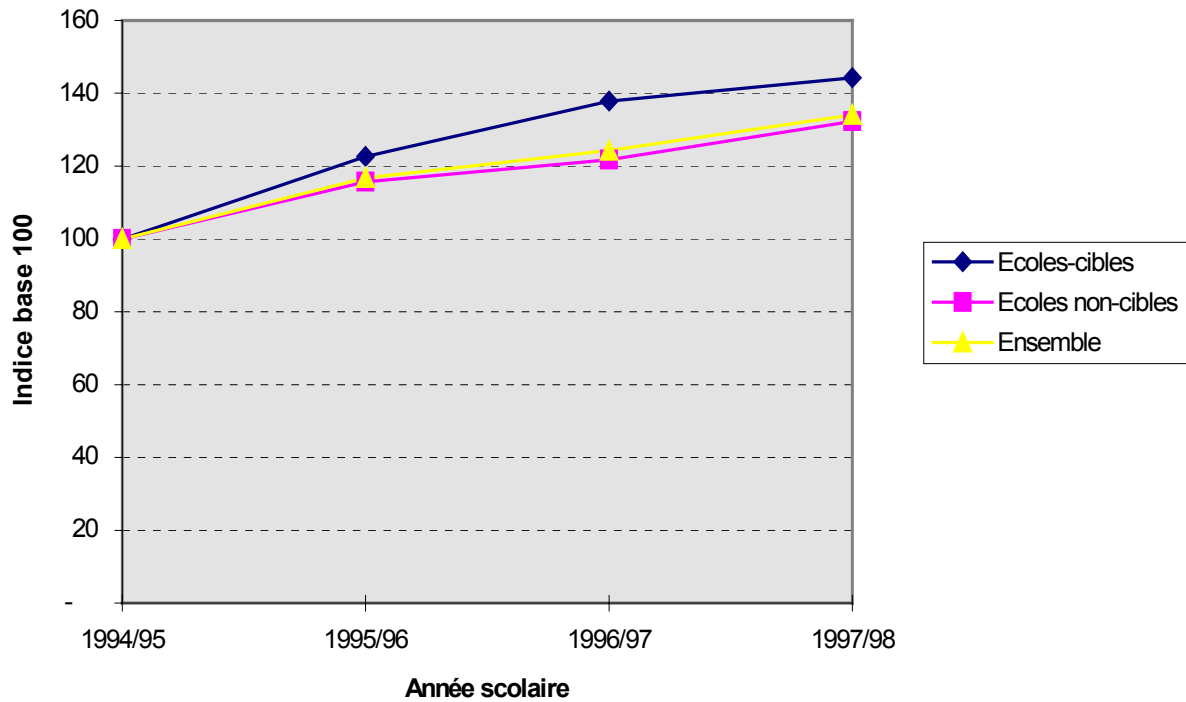
Province	Ecoles	Effectif de l'année scolaire			
		94/95	95/96	96/97	97/98
Antananarivo	Cibles	100	107	114	124
	Non-cibles	100	106	110	116
	Ensemble	100	106	110	117
Fianarantsoa	Cibles	100	131	143	149
	Non-cibles	100	119	130	139
	Ensemble	100	120	132	140
Toamasina	Cibles	100	122	136	144
	Non-cibles	100	114	124	132
	Ensemble	100	116	127	135
Toliara	Cibles	100	120	150	150
	Non-cibles	100	126	110	140
	Ensemble	100	125	117	142
Madagascar	Cibles	100	123	138	144
	Non-cibles	100	116	122	132
	Ensemble	100	117	124	134

Source : Tableau n° 06

De plus, ce tableau fait apparaître clairement que tant au niveau de chaque Province qu'au niveau national, l'effectif-élèves des écoles-cibles de le PE2, donc ayant fait l'objet de contrats-programmes, s'est accru beaucoup plus que partout ailleurs. Le graphe n° 2 de la page suivante retrace l'évolution observée dans chaque groupe : EPP cibles, EPP non-cibles et l'ensemble.



Graphes n° 02 : Evolution de l'effectif-élèves dans les 04 Provinces-cibles du PE2



Il apparaît qu'à l'intérieur d'une même CISCO, l'accroissement observé dans les écoles-cibles est de loin supérieur à l'ensemble de la CISCO. En effet, au niveau de l'ensemble du territoire, le taux d'accroissement moyen annuel entre les années scolaires 1994/95 et 1997/98 est de :

- 13,01 % pour les écoles-cibles,
- 09,77 % dans les écoles-non-cibles, et
- 10,27 % dans l'ensemble des CISCO *dina schools*.

Ces différences de taux mettent en évidence le fait que si dans l'ensemble des CISCO-cibles du PE2, l'effectif-élèves s'est accru, l'augmentation a été plus marquée dans les écoles-cibles. Par conséquent, il est permis de déduire que les contrats-programmes ont donné une impulsion supplémentaire à l'augmentation de l'effectif. Si cette affirmation est donc vraie pour les écoles-cibles de le PE2, qu'en est il de la CISCO d'Ambalavao, Province de Fianarantsoa, où le PE1 et le PE2 étaient intervenus quasi simultanément ? En d'autres termes, est-ce que l'intervention simultanée de deux entités acquises aux contrats-programmes présente un "plus"?

### 2.3. Evolution de l'effectif dans la CISCO d'Ambalavao

L'évolution de l'effectif de la CISCO d'Ambalavao, entre les années scolaires 1990/91 et 1997/98, en terme réel et base 100 année scolaire 1990/91 est donnée dans le Tableau n° 08. Il apparaît qu'à l'image des CISCO-cibles du PE1 et des autres CISCO du dina schools , Ambalavao a connu une nette augmentation de l'effectif-élèves, en particulier, à partir de l'année scolaire 1994/95.

Tableau n° 08 : Evolution de l'effectif-élèves de la CISCO d'Ambalavao de 1990/91 à 1997/98

Année scolaire	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
Effectif réel	16 008	12 010	14 090	14 954	15 756	17 950	20 016	22 312
Effectif base 100	100	75	88	93	98	112	125	139

Source : DPE/MINESEB

. De plus, si l'on se rapporte au Tableau n° 09 qui donne une comparaison de l'évolution de l'effectif-élèves entre les autres CISCO-cibles et celle Ambalavao, il est

Tableau n° 09 : Comparaison de l'évolution de l'effectif-élèves base 100 1990/91

Année scolaire	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
CISCO d'Ambalavao	100	75	88	93	98	112	125	139
CISCO PE1	100	96	94	90	97	111	115	126
CISCO PE2	100	89	89	90	88	103	109	118

Source : Tableaux n° 04 et n° 07

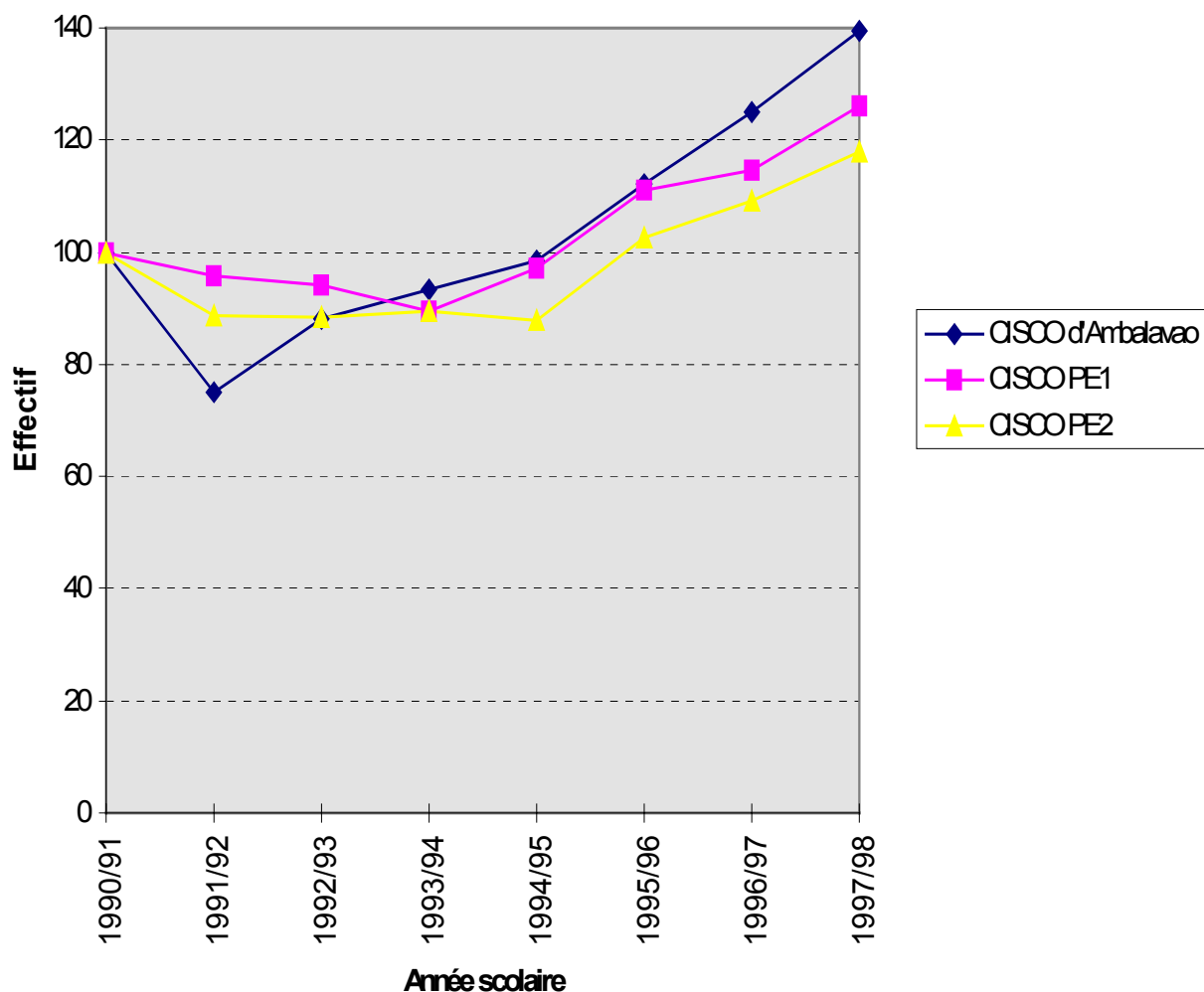
permis de constater que l'accroissement observé y est plus fort. Pour la période allant de 1991 à 1998, le taux d'accroissement moyen est de :

- 04,86 % par an pour Ambavavao
- 03,36 % par an dans les CISCO-cibles du PE1,
- 02,38 % par an dans les CISCO-cibles du PE2, et
- 01,84 % par an au niveau national.

De ce dernier constat, il est permis de conclure que d'une part, les contrats-programmes ont énormément contribué à l'accroissement de l'effectif-élèves et, d'autre part, l'intervention simultanée de deux ou plusieurs bailleurs de fonds peut renforcer les résultats.

L'évolution comparée de l'effectif-élèves dans les 03 entités (CISCO d'Ambalavao, CISCO-cibles du PE1 et CISCO-cibles du PE2) est donnée au graphe n° 03 de la page suivante.. Les courbes font apparaître clairement que malgré la chute de 1991/92, Ambalavao s'est maintenue au dessus de l'ensemble. S'il en est ainsi de l'effectif-élèves en général, qu'en est-il des résultats obtenus sur les nouveaux entrants en classe de 11° ?

Graphe n° 03 : Comparaison de l'évolution de l'effectif-élèves



### 3. Les contrats-programmes et l'évolution du nombre des nouveaux inscrits en classe de 11ème

La scolarisation des enfants d'âge scolaire fait partie des engagements de la Communauté dans les contrats-programmes. L'amélioration du taux de scolarisation est

étudiée ici à travers le nombre de nouveaux inscrits en classe de 11ème, et non pas avec les taux d'admission en classe de 11ème, du fait de l'inexistence d'informations sur le nombre d'enfants scolarisables par âge ou par groupe d'âges. Dans les CISCO-cibles, cette amélioration du taux de scolarisation devra être révélatrice. L'évolution des nouveaux inscrits en classe de 11ème à l'endroit des CISCO ciblées par le PE1 et le PE2 fera l'objet d'une étude comparative.

### 3.1. L'évolution du nombre des nouveaux admis en classe de 11ème

L'intervention des deux programmes dans les CISCO-cibles peut être qualifiée de déterminante. La différence entre l'évolution de l'effectif des nouveaux inscrits avant et pendant la période de mise en oeuvre est significative. Le Tableau n°10 montre les renseignements nécessaires et utiles pour cette étude. D'après ce tableau, de 1990/91 à 1993/94, le nombre de nouveaux inscrits n'avait cessé de diminuer .

Tableau n° 10 : Evolution de l'effectif des nouveaux admis en 11° de 1990 à 1998

CISCO	Années scolaires							
	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98
MADAGASCAR	268 093	236 860	252 612	278 266	282 419	311 912	334 555	342 948
CISCO-CIBLES	97 286	90 604	92 383	95 947	105 061	121 389	124 821	131 975
CISCOPE1 (*)	45 718	42 998	44 010	43 002	48 848	56 239	57 768	62 693
CISCOPE2	51 568	47 606	48 373	52 945	56 213	66 150	67 053	69 282
AUTRES CISCO	170 807	146 256	160 229	182 319	177 358	190 523	209 734	210 973
Part Ciscocibles (en%)	36,3	38,3	36,6	34,5	37,2	38,9	37,3	38,5

Source : DPE/MINESEB

On constate que le nombre des nouveaux admis en classe de 11° a connu une baisse presque partout, surtout pour l'ensemble des CISCO-cibles durant la période 90/91-93/94. Le pourcentage du nombre des nouveaux entrants en 11° par rapport à celui de toute l'île a diminué de 36,3% à 34,5% durant cette période. Or, durant la mise en oeuvre des projets, c'est-à-dire à partir de l'année scolaire 1994/95, l'évolution de l'effectif des élèves inscrits en classe de 11ème dans les écoles cibles des programmes PE1 et PE2 est très significative. Il faut rappeler qu'avant l'élaboration des contrats-programmes, une collecte de données sur les enfants d'âge scolaire non scolarisés doit être effectué par la Communauté. Ainsi, chaque contrat-programme doit contenir le nombre d'enfants que la Communauté doit inscrire à l'école à la prochaine rentrée scolaire.

Durant cette période, le pourcentage de l'effectif des nouveaux inscrits en 11ème par rapport à celui de l'ensemble du territoire est passé de 37,2% en 1994/95 à 38,5% en 1997/98, avec un maximum de 38,9% en 1995/96. L'évolution de ces accroissements est présentée dans le Tableau n° 13.

Tableau n° 11.: Indice d'évolution des nombres des nouveaux admis en 11° de 1990 à 1998

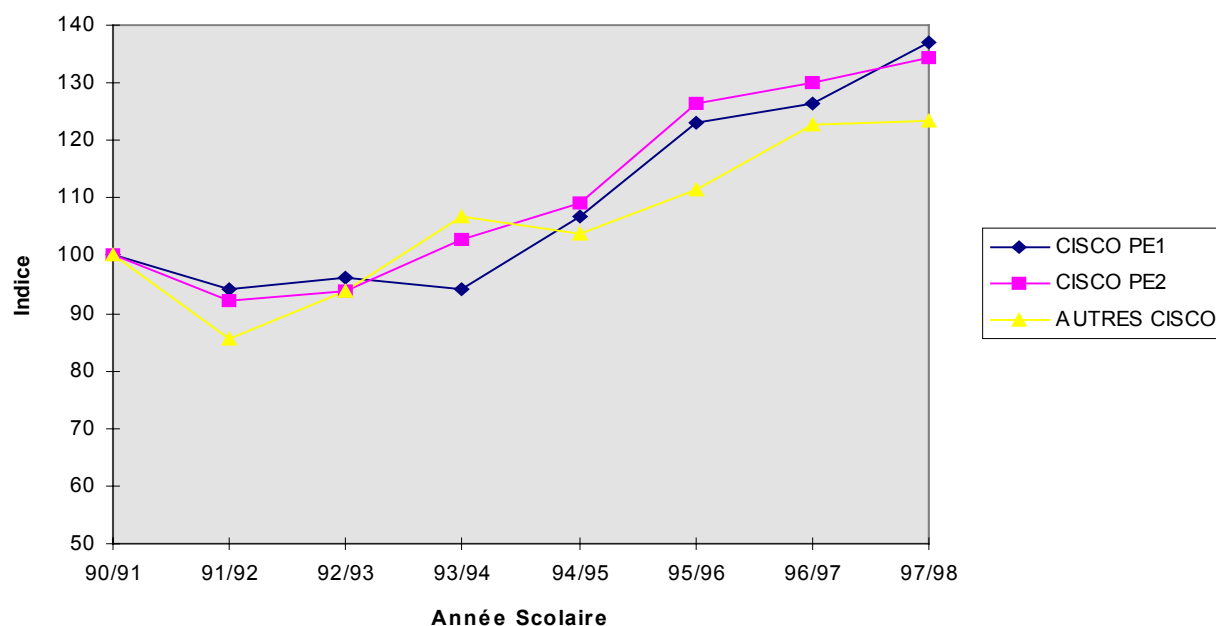
CISCO	Années scolaires							
	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98
MADAGASCAR	100	88	94	104	105	116	125	128
CISCO-CIBLES	100	93	95	99	108	125	128	136
CISCOPE1 (*)	100	94	96	94	107	123	126	137
CISCOPE2	100	92	94	103	109	126	130	134
AUTRES CISCO	100	86	94	107	104	112	123	124

Source : Tableau n°10

Ce tableau, ramené à la base 100 à l'année scolaire 1990/91, permet de faire la comparaison entre l'évolution des catégories ainsi déterminées. De 1990/91 à 1992/93, le nombre de nouveaux inscrits a diminué d'environ 6% pour l'ensemble de l'île, et a connu une augmentation en 1993/94 sauf pour l'ensemble des CISCO cibles du PE1. Mais cette augmentation n'a été très significative que durant la période 1994/95-1997/98.

En effet, si l'on se réfère à l'année de départ 1990/91, l'effectif des nouveaux admis en 11ème s'est vu une augmentation de 34% et de 37% en 7 ans respectivement dans les CISCO-cibles du PE2 et dans celles du PE1, alors qu'elle n'est que de 24% pour les CISCO non ciblées, pour donner une moyenne de 28 % pour tout le territoire. Le graphe n° 04 de la page suivante est explicite.

Graphe n°04 : Evolution des nombres des nouveaux admis en 11°



Source : Tableau 11

Il montre que l'évolution de l'effectif des nouveaux admis en classe de 11°, que ce soit dans les CISCO ciblées ou non par les programmes, a suivi une même tendance. Mais à partir de l'année scolaire 1994/95, cette tendance est beaucoup plus accentuée pour les CISCO-cibles du PE1 et du PE2. En effet, les pentes des courbes de l'évolution de l'effectif des nouveaux admis en 11° de ces dernières sont plus marquées que celles des CISCO non cibles, ce qui veut dire que l'accroissement est beaucoup plus rapide dans les CISCO cibles des projets.

Cette tendance peut encore être vérifiée et renforcée par l'analyse des taux d'accroissement annuel de l'effectif des nouveaux admis en 11ème durant ces 7 ans. Ces taux sont présentés dans le Tableau n° 12.

Tableau n° 12 : Evolution des taux d'accroissement des nombres des nouveaux admis en 11° de 1990 à 1997

CISCO	Années scolaires							
	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98
MADAGASCAR		-11,65%	6,65%	10,16%	1,49%	10,44%	7,26%	2,51%
CISCO-CIBLES		-6,87%	1,96%	3,86%	9,50%	15,54%	2,83%	5,73%
CISCOPE1 (*)		-5,95%	2,35%	-2,29%	13,59%	15,13%	2,72%	8,53%
CISCOPE2		-7,68%	1,61%	9,45%	6,17%	15,90%	2,92%	3,32%
AUTRES CISCO		-14,37%	9,55%	13,79%	-2,72%	7,42%	10,08%	0,59%

Source: Tableau 08

Comme il a été signalé plus haut, l'évolution de l'effectif des nouveaux admis en classe de 11ème a subi une même tendance durant la période 1990/91-1997/98, mais les valeurs des taux d'accroissement diffèrent les CISCO les unes des autres. Durant la période 1990/91-1993/94, ces taux varient de -14,37% à 13,8% pour les CISCO non cibles et de -6,8% à 3,8% pour les CISCO cibles. Par contre, durant la période de mise en oeuvre des projets, c'est-à-dire de 1994/95 à 1997/98, ces taux varient de 2,8% à 15,5% et de -2,7% à 9,8% respectivement pour les CISCO-cibles et les autres CISCO restantes. Le taux maximum de 15,5% a été atteint durant l'année scolaire 1995/96 pour les CISCO ciblées par le PE1 et le PE2, année durant laquelle les projets étaient en pleine phase d'expansion.

### 3.2. Répartition des nouveaux admis en 11ème par CISCO-cible et par Province

Pour encore bien marquer l'accroissement obtenu pendant cette deuxième année des deux projets, le Tableau n° 13 montre la répartition de l'effectif des nouveaux admis en classe de 11ème par Province, ainsi que dans les CISCO du PE1 et les CISCO du PE2. L'année scolaire 1995/96 a été prise en compte ici, car après une année de mise en oeuvre des projets, on peut déjà considérer des résultats notables sur l'impact de la réalisation des clauses des contrats-programmes.

Tableau n° 13 : Répartition des nouveaux admis en 11° par Province en 1995/96

Province	Nouveaux admis 11ème par Province	Nouv. admis en 11ème des CISCO-cibles			% Cisco cibles par rapport total CISCO
		PE1	PE2	Pourcentage	
Antananarivo	67 807	8 152	7 884	23,6	21
Antsiranana	27 769	7 127	-	25,7	22
Fianarantsoa	77 388	6143	25 873	41,4	35
Mahajanga	37 526	19 436	-	51,8	48
Toamasina	67 807	11 873	22 274	50,4	44
Toliara	33 615	3 508	9 119	37,6	29
Total	311 912	56 239	65 150	38,9	34

Source : DPE/MINESEB

En comparant les effectifs par province, on constate que les résultats ont été plus marquants dans trois (3) provinces, celles de Mahajanga, de Toamasina et de Fianarantsoa. En effet, pour Mahajanga, 51,8 % de l'effectif des nouveaux inscrits en classe de 11ème proviennent des CISCOS cibles qui ne représentent que 48% des CISCOS

de la province. De même pour la province de Fianarantsoa, 41,4% de l'effectif proviennent de 35% des CISCO et pour Toamasina, la moitié des nouveaux inscrits en 11ème viennent de 44% des CISCO. On constate donc que les apports des CISCO ciblées par les deux projets sont très considérables puisque 38,9% de l'effectif total des nouveaux admis en classe de 11ème dans toute l'île sont inscrits dans les 38 CISCO ciblées par les programmes PE1 et PE2, et qui ne représentent que seulement 34% du nombre total des CISCO.

### 3.3. Cas de la CISCO d'Ambalavao

Comme on l'a déjà signalé, le cas de la CISCO d'Ambalavao est spécifique car elle a été touchée à la fois par les deux projets. L'accroissement des nouveaux rentrants en classe de 11ème doit être donc plus marquant dans cette CISCO par rapport aux restes des CISCO-cibles. Le tableau n° 14 qui suit montre l'évolution de cet effectif durant la période 1994/95-1997/98.

Tableau n° 14 : Evolution du nombre des nouveaux admis en 11° dans la CISCO d'Ambalavao de 1994/95 à 1997/98

CISCO	Années scolaires			
	94/95	95/96	96/97	97/98
Ambalavao	4 355	4 503	4 685	5249
Accroissement (%)	6,1	3,4	4,0	12,0
Accr. PE1 ( % )	13,6	15,1	2,7	8,5
Accr. PE2 (%)	6,2	16,9	2,8	2,7

Source : Tableau n° 08

Le taux d'accroissement des nouveaux admis en 11ème dans la CISCO d'Ambalavao ici est comparé à celui des CISCO cibles du PE1 et du PE2 sans Ambalavao. On peut noter que ceux des CISCO-cibles ont été plus significatifs par rapport à celui d'Ambalavao surtout durant les deux premières années de mise en oeuvre des projets. En effet, ce taux n'est que de 6% au maximum pour Ambalavao alors qu'il atteint 15 à 16% pour les autres CISCO-cibles.

En revanche, durant les deux dernières années, celui d'Ambalavao n'a cessé d'augmenter allant de 4% en 1996/97 à 12% en 1997/98 alors que pour les CISCO du PE1, il est passé respectivement de 2,7 à 8,5% et pour les CISCO du PE2 de 2,8 à 2,7% durant ces mêmes années. Ces résultats sont convaincants pour admettre l'efficacité de l'utilisation des contrats-programmes dans l'amélioration de l'accès à la scolarisation.



### 3.4. Cas des écoles-cibles du Programme PE2

Pour illustrer enfin la pertinence de l'introduction des contrats-programmes dans la scolarisation des enfants d'âge scolaire à Madagascar, la section suivante retrace les différences constatées sur l'effectif des nouveaux inscrits en classe de 11ème au niveau des écoles ciblées par le programme PE2 et celles qui ne le sont pas. Le Tableau n° 15 montre les effectifs des

Tableau n° 15 : Evolution de l'effectif des nouveaux admis en 11°  
dans les écoles cibles du PE2 de 1994/95 à 1997/98

Année Scolaire	9 4 / 9 5	9 5 / 9 6	9 6 / 9 7	9 7 / 9 8
Ecoles cibles	7 631	9 503	9 697	8 825
Indice	100	125	127	116
Ecoles non cibles	4 8582	5 5647	5 7356	6 0457
Indice	100	115	118	124
CISCO-cibles	5 6213	6 5150	6 7053	6 9282
Indice	100	116	119	123

Source : DPE/MINESEB

nouveaux admis en 11ème dans ces écoles cibles d'une part, et dans les écoles non cibles d'autre part par rapport à ceux des CISCO-cibles.

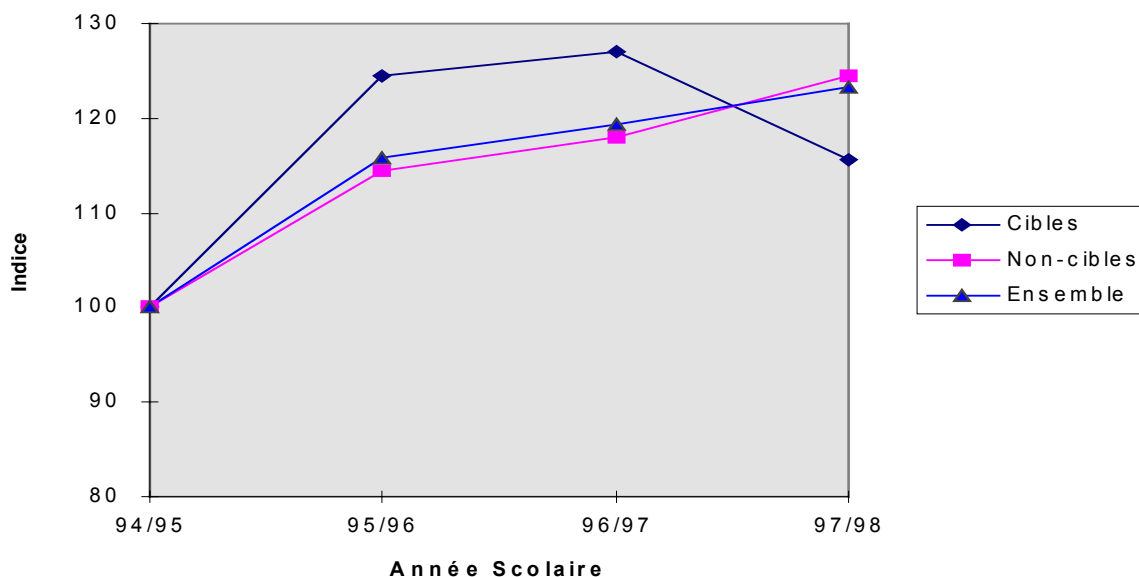
Toutes les écoles, qu'elles étaient touchées ou non par le projet, ont connu une augmentation de l'effectif des nouveaux admis en classe de 11ème de 1994/95 à 1997/98. Si l'augmentation n'a été que de 18% de 1994/95 à 1996/97 pour les écoles non cibles, elle a atteint 27% pour les écoles cibles. Mais une légère diminution est survenue au niveau de ces dernières en 1997/98 au cours de laquelle l'effectif est de 8 825 après avoir été égal à 9 697 en 1996/97, alors que l'effectif des nouveaux admis en 11ème dans les écoles non cibles n'a pas cessé d'augmenter.

Ces évolutions sont représentées dans le graphe 05 de la page suivante, tant pour l'effectif des nouveaux admis en classe de 11ème dans les écoles cibles que pour celles non cibles et aussi pour l'ensemble des CISCO-cibles.

Les mêmes tendances se sont manifestées dans l'ensemble des écoles durant les

deux premières années, mais elles étaient beaucoup plus marquées pour les écoles-cibles. L'écart s'est agrandi juste après une année car l'accroissement a été de 25% pour les écoles cibles alors qu'il n'était que de 15% pour les écoles restantes pour donner un

Graphes n° 05 : Evolution de l'effectif des nouveaux admis en 11ème dans les écoles cibles du PE2 de 1994/95 à 1997/98



Source : Tableau n°13

accroissement de 16% pour l'ensemble des CISCO-cibles. La diminution survenue en 1997/98 est d'environ 9% pour l'effectif des écoles cibles.

Cette baisse n'est pas étonnante car d'une part, l'effectif des nouveaux inscrits en classe de 11ème dépend du nombre d'enfants en âge d'être scolarisés mais qui ne le sont pas encore. Aussi, si une grande partie de cette population a été déjà inscrite à l'école, on peut dire que la partie restante ne sera plus d'un nombre assez élevé.

D'autre part, dans une même CISCO, les contrats-programmes ont eu des effets induits positifs sur les écoles non ciblées au départ. Il en résulte cet accroissement continu constaté au niveau de ces dernières.

#### 4. Quelques exemples de réussite

##### 4. 1. Augmentation du nombre d'écoles fonctionnelles :

L'exemple des CISCO du Tableau n° 16 illustre parfaitement la réussite du contrat-programme, par la réouverture des écoles fermées et donc, l'augmentation des écoles fonctionnelles.

Tableau n° 16 : Comparaison des situations avant et après contrat-programme

<b>CISCO</b>	<b>Situation 1990/91</b>	<b>Situation 1997/98</b>	<b>Observations</b>
Ambalavao	160	167	Cible du PE1 et du PE2
Befandriana	178	195	Cible du PE1
Ambovombe	43	60	Cible du PE2, sécheresse chronique
Ikalamavony	34	40	Cible du PE2, insécurité
Ambanja	102	106	Cible du PE1, culture riche

Source : Rapports de suivi PE1 et PE2

#### **4.2. Résultat au CEPE/6° :**

L'introduction du contrat-programme a eu aussi des impacts sensibles sur les résultats des examens à la fin du primaire (CEPE/6è), comme le montre le Tableau n° 17.

Tableau n° 17 : Evolution du taux de réussite au CEPE/6è de 1996 à 1998 dans 03 provinces

Province	1996			1997			1998		
	Inscrit	Admis	%	Inscrit	Admis	%	Inscrit	Admis	%
Fianarantsoa	20 359	8 621	42	20 469	10 251	56	24 713	13 728	60
Mahajanga	13 194	4 834	29	14 987	7 194	48	15 280	7 438	54
Toliara	11 509	4 470	38	10 893	5 024	46	12 197	6 561	55
Madagascar	148 251	76 134	51	143 173	59 578	41	161 632	70 810	45

Source : DEP/MINESEB

#### **4.3. Recrutement et prise en charge de la rémunération des enseignants :**

Un exemple frappant concerne la forte mobilisation sociale de la communauté pour la promotion de l'éducation par le recrutement et la prise en charge même de la rémunération des enseignants. Ainsi, les communautés villageoises de la CISCO

d'Andapa ont payé les salaires de 113 enseignants en 1997, et de 137 enseignants en 1999, soit une augmentation de 24 enseignants en deux ans. Ceci constitue une contribution financière importante, car le salaire annuel par enseignant atteint 1 800 000 FMG, ce qui avoisine le salaire minimum officiel. (Témoignage du Chef CISCO d'Andapa lors de l'Atelier National)

## 4. LES RAISONS DU SUCCES

Les raisons majeures qui ont permis d'atteindre les résultats obtenus par l'approche contrat-programme et évoqués dans la partie C, telles qu'elles ont été discutées durant l'Atelier National sont énumérées ci-après.

### 1. Les différentes raisons de la réussite du Contrat-programme

#### 1.1. La politique menée par le MINESEB

- Démarche ascendante centrée sur l'élève et basée sur l'école, avec la participation effective de la communauté ( Avant : Communauté exécutante, jamais consultée)
- Cadre juridique favorable ( Loi d'Orientation n° 94.033 )
- Déconcentration administrative du MINESEB
- Proximité de gestion de crédits

#### 1.2. Existence de facteurs propices

- Libéralisation politique
- Multiplication des postes avancés de la gendarmerie
- Prédilection de la communauté (cas de Manjakandriana) au contrat-programme

#### 1.3. Les spécificités de la culture malgache

- Respect des « Raiamandreny » (c'est-à-dire, les ascendants directs ou indirects)
- Existence des journées de travaux communautaires
- Sens inné de la communauté et de la solidarité
- Société traditionnelle à base de Fokonolona, sur le plan socio-culturel
- Existence de "DINA"

- Démarche progressive : commencée par quelques communautés les plus dynamiques pour provoquer un effet d'émulation

A ces explications, s'ajoutent l'esprit du contrat-programme et les stratégies adoptées dans la mise en oeuvre de l'approche.

## **2. Les stratégies mises en oeuvre**

L'approche contrat-programme se distingue des autres pratiques jusque-là adoptées par l'esprit qui le caractérise, défini ci-après.

### **L'esprit de l'approche**

- Grande capacité d'écoute des sensibilisateurs : Connaissance monographique et état des lieux
- Sensibilisation efficace : les visiteurs se placent au même niveau et parlent le même langage que la communauté.
- Visites systématiques fréquentes
- Négociation librement consentie, aboutissant à des Contrat-programmes signés par toutes les entités concernées
- Approche originale, comportement exemplaire des responsables locaux, ayant des effets d'entraînements
- Forte mobilisation communautaire
- Appropriation de l'école par la Communauté
- Formation à la carte : suivi et encadrement du personnel

Les stratégies qui vont être menées, et dans cet esprit, ont été basées sur la démarche ascendante conjuguée avec la démarche descendante habituelle.

### **2.1. Connaissances monographiques des sites à cibler**

Il s'agit d'une phase préliminaire de détermination de critères de sélection des sites-cibles, de prospection des sites à cibler et d'études de milieu pour en dégager la spécificité, les besoins, les potentialités et les problèmes propres à la localité ou à la région en vue des actions à mener en fonction des objectifs et du plan d'actions que les programmes se sont fixés.

Dans la phase expérimentale, le niveau de participation de la communauté constitue le critère essentiel pour le PE II. Un site est éligible, si la population manifeste clairement sa volonté de souscrire un contrat-programme. A ce premier critère, s'ajoute le taux de scolarisation, notamment la disparité garçon/fille. Le choix porté sur une Circonscription scolaire s'explique tant par sa représentativité que par son aptitude à influencer les zones environnantes (faire tâche d'huile).

La Circonscription-cible est un pôle de dynamisation. Leur désignation se fait conjointement par les Directions provinciales et les CiScos. Le même critère de la participation communautaire permet de sélectionner les sites du PE II, auquel s'ajoutent des critères comme : CISCO les moins favorisées, accessibilité, couverture nationale avec équilibre régional par le choix de CISCO pôles.

## **2.2. Sensibilisation des communautés**

Les visites de sensibilisation ont pour objet de définir clairement avec la communauté, le contenu des contrats-programmes, les obligations et les engagements des partenaires. Elles prennent en moyenne une demi-journée par école, mais peuvent aussi prendre une journée, selon le déroulement des négociations. (Rapport de Réunion du 30.11.96 PRAGAP).

Les plans d'action opérationnels du MINESEB ont défini le processus de sensibilisation comme suit :

- lister les problèmes,
- déterminer les priorités,
- déterminer les ressources potentielles,
- préparer et établir le contrat (bien détaillé),
- établir le calendrier.

Ces activités sont réalisées en concertation avec la communauté, prévenue à l'avance de la visite de l'équipe de sensibilisation. Pour le cas du PE I, du fait de l'importance et du caractère délicat de cette phase qui détermine bien souvent la suite heureuse ou malheureuse des autres phases, cette équipe est généralement composée de façon mixte avec un membre de l'EPG, un de l'ELG, le Chef ZAP.

## **2.3. Mise en place de la structure CLP ou CLG au niveau de l'école**

Pour les deux programmes, les structures locales sont indispensables à la bonne exécution du Contrat-programme. Quelles que soient leurs dénominations (Comité Local de Pilotage ou CLP, Comité Local de Gestion ou CLG), les comités locaux représentent la communauté. Ils jouent un rôle important dans la réalisation des engagements communautaires.

Certains membres du CLP sont membres d'office comme le Chef ZAP, le Directeur de l'école, le Président du Comité Local de Sécurité (PCLS)<sup>4</sup>, le Président de la FRAM ; d'autres sont élus. Leur nombre varie en fonction de la localité, mais tourne autour de 10 membres. Leur mise en place donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal. Les structures locales interviennent dans les différentes phases du contrat.

Le CLP est responsable de la bonne marche des travaux, de leur organisation, de la réception des matériaux. Il est l'interlocuteur des équipes de suivi à qui il rend compte de l'état d'avancement des réalisations des engagements.

## **2.4. Formation des intervenants**

Cette phase est transversale en ce sens qu'elle n'entre pas de manière systématique dans la chronologie des différentes phases. Les deux programmes ont proposé un large éventail de formations qui répondent à leurs objectifs.

### Cas du Programme Expérimental I

Au début de la mise en œuvre, des formations de formateurs ont été organisées : on forme dans un premier temps les cadres des DPEN et des CiScos ; ensuite, vient le tour des Chefs ZAP et des Directeurs d'école qui, une fois formés, assument le rôle d'animateurs sur le terrain. Il s'agit donc de formation en cascade.

Au cours de la mise en œuvre, il a également été organisé des ateliers par CISCO cible et auxquels ont participé des enseignants, des directeurs d'école, des chefs ZAP, des parents d'élèves, des représentants des communautés et des collectivités territoriales décentralisées. Ces ateliers avaient pour objet de réfléchir sur la démarche qualitative portant sur la détermination des facteurs d'efficacité de l'école, les facteurs de qualité, le

---

<sup>4</sup> Le PCLS peut être apparenté au Chef de Village, l'autorité qui a en charge un regroupement de hameaux.



manuel de procédures, les MARR (Missions, Attributions, Rôles et Responsabilités des intervenants).

#### Cas du Programme Expérimental II (Dina schools)

Les acteurs ont reçu des formations en vue de renforcer leur capacité d'intervention. Les membres du CLG devant gérer les fournitures et matériels scolaires dotés au niveau de chaque école-site, ont été formés en gestion et en comptabilité élémentaires.

Des revues et ateliers régionaux et nationaux sont organisés en vue de :

- former sur le tas les acteurs du programme
- échanger des expériences
- remédier ou rectifier les tirs
- renforcer les capacités d'intervention des différents acteurs.

Au niveau des cadres des DPEN, des formations en informatique sont dispensées.

### **2.5. Etablissement et signature des contrats**

L'établissement et la signature des contrats interviennent après la phase de sensibilisation, au cours de la première ou de la deuxième visite. La date est fixée au préalable. Cette phase comprend la négociation, la formulation, la finalisation et la signature du contrat-programme sous forme de « dina » écrit ou « fifanekena » (accord entre deux parties).

Les contrats du PE I ont généralement été signés lors de la phase et de sensibilisation et de la mise en place du CLP, ceci pour des raisons d'économie de temps, le programme intervenant dans toutes les écoles de la CISCO cible. Il existe généralement deux catégories de contrat :

- un contrat engageant le directeur et les enseignants, qui consiste à augmenter le taux de réussite au passage par classe et à réduire le taux de redoublement (appelé contrat de réussite scolaire ou CRS, dans le PE II)
- un contrat engageant le « fokonolona » (communauté locale) qui consiste généralement en apports en nature et en industrie : elle fournit partiellement les matériaux, la quasi-totalité de la main-d'œuvre et prend normalement

en charge le transport des dotations du chef-lieu de la CISCO au lieu d'implantation de l'école.

Toutefois, d'autres types de contrat peuvent être établis, tels que

- le contrat de scolarisation avec les parents qui s'engagent alors à envoyer leurs enfants scolarisables à l'école, à doter l'enfant d'un « package » minimal de fournitures scolaires, à faire le suivi de leur scolarité..., etc.
- le contrat établi souvent comme suite au premier : contrat relatif au domaine scolaire pour la clôture, la plantation de haie vive..., etc.

Le contrat est révisable quand telle est la volonté des deux parties. La possibilité existe de l'améliorer dans le sens d'une meilleure précision des termes de chacune des parties, au fur et à mesure de l'avancement dans la réalisation des engagements.

Le Tableau n°18 donne un aperçu des entités impliquées dans les contrats-programmes.

Tableau n° 18 : Les entités impliquées dans les contrats-programmes

Partenaires	Type d'intervention			
	Appui technique	Main d'œuvre	Fournitures et matériaux	Financier
Fokonolona, dont Parents d'élèves	-	+	+	+
Parents d'élèves	-	-	-	-
Commune		-	-	+
Association des femmes	-	-	-	-
Association des jeunes	-	+	-	-
Enseignants	+	-	-	-
DirEcole	+	-	-	-
ZAP	+	-	-	-
CiSco	+	-	-	-
DIRESEB	+	-	-	-
Programmes I, II	+	-	+	-
Autres ONG	-	-	-	-
Entreprise	-	-	-	-
Autre (à préciser)	-	-	-	-

## 2.6. Animation et réalisation des engagements

### **Animation**<sup>5</sup>

- Mise au point ECG/EPG : l'équipe centrale de gestion (ECG) anime l'équipe provinciale de gestion (EPG) avec échanges d'informations pour étudier ensemble les correctifs éventuels à apporter aux opérations menées et projetées.
- Animation par l'EPG auprès des CiSco : descente sur terrain avec visites d'écoles, rencontres avec les enseignants et débats avec le fokonolona pour discuter des problèmes.
- Animation par les responsables des ZAP : expliquer l'esprit du projet par des séances d'informations répétées.

**Réalisation** : exécution des engagements pris

- Vohipeno : l'effet « tâche d'huile » a fonctionné parfaitement. C'est le premier cas de généralisation à partir d'un pôle de dynamisation. 133 écoles ont signé des contrats-programmes.
- Manjakandriana : (Andriampamaky).
  - ◇ taux de scolarisation le plus élevé de Madagascar
  - ◇ communauté particulièrement dynamique
  - ◇ FRAM privé et public réunifiés
  - ◇ participation (exceptionnelle) des Forces armées à la réalisation des contrats-programmes

Tableau n° 19 : Activités engagées

Années scolaire	Pourcentage des écoles concernées par chaque activité						
	Scolarisation des enfants	Amélioration des résultats scolaires	Formation et suivi des enseignants	Construction et réhabilitation	Dotations fournitures et équipements †	Levée des fonds	Amélioration l'environnement scolaire
1994-1995	-	-	-	-	-	-	
1995-1996	100%	-	50%	50%	100%	75%	50%
1996-1997	100%	40%	100%	40%	100%	60%	80%
1997-1998	75%	37,5%	100%	87,5%	100%	12,5%	87,5%

Esprit : Pas de contrainte temporelle stricte : c'est le temps nécessaire à l'exécution d'un travail qui permet de fixer la durée du contrat.

- Ambalavao
  - ◇ accès à la scolarisation
  - ◇ travaux entièrement réalisés par communautés. Pas de main-d'œuvre payante

La deuxième colonne « Scolarisation des enfants » (accès) montre qu'à partir de la deuxième année des interventions, les écoles ont parfaitement adhéré à l'objectif premier des programmes. La baisse de la quatrième année s'explique par le fait que le nombre d'enfants scolarisables et non encore scolarisés a commencé à baisser.

<sup>5</sup> Source : Rapport de mission de l'ECG à Majunga du 09 au 11.05.94

## 2.7. Suivi et évaluation

Les deux programmes ont chacun leurs organes particuliers de suivi et d'évaluation mais qui ne diffèrent que par leurs appellations. Les structures existent aux différents niveaux de la structure du MINESEB et interviennent pour assurer le suivi des structures existant en-dessous :

- l'Equipe Locale de Gestion (PE I) ou Equipe d'Intervention et de Suivi (PE II), les Chefs ZAP au niveau local, en collaboration avec les autorités locales représentées par le Sous-Préfet et le Député
- l'Equipe Provinciale de Gestion (PE I) ou Equipe de Pilotage et de Suivi (PE II), structure provinciale, assure le suivi au niveau des CISCO et des écoles
- l'Equipe Centrale de Gestion (PE I) assure le suivi à tous les autres niveaux et rend compte au Bureau du Programme et au Secrétaire Général ; pour le PE II, le bureau du projet en collaboration avec l'Unicef et un comité de coordination sont chargés de gérer, de piloter et de suivre le programme.

Toutes les informations de suivi doivent remonter périodiquement suivant les structures hiérarchiques. Elles portent sur l'évolution de différents indicateurs prédéfinis.

La démarche participative adoptée dans ces deux programmes expérimentaux appliquée pour la première fois de manière systématique et à grande échelle a fait ressortir les possibilités et la capacité des communautés à travailler en partenariat. Elle a montré la volonté manifeste de celles-ci de contribuer à l'amélioration de la qualité de l'enseignement, de l'environnement, de l'équipement et des infrastructures scolaires. En particulier, l'objectif prioritaire de favoriser la scolarisation des enfants a fonctionné, car les populations ont parfaitement adhéré aux programmes en prenant des engagements pour une partie des activités de réhabilitation des écoles.

## 5. LES RAISONS DU REcul

### 1. Les limites du contrat-programme

La combinaison de certaines données montre que les résultats obtenus présentent des limites pouvant être perçues à travers :

- Les disparités régionales,
- L'encadrement pédagogique, et
- Le pourcentage des redoublants

#### 1.1. Les disparités régionales :

Eu égard à la similitude des stratégies initiées , l'accroissement des effectifs par Province présente des disparités. Le Tableau n° 20 de la page suivante donne l'évolution de l'effectif- élèves par province.

Il en ressort que de 1994/95 à 1997/98, à l'exception des CISCO non cibles de la Province d'Antsiranana qui, d'ailleurs, affiche la plus faible variation absolue (8.845 élèves), toutes ont connu des variations absolues positives : la plus forte étant celle de Fianarantsoa avec 89.988 élèves.

Tableau n° 20 : Evolution de l'effectif-élèves par Province  
entre les années scolaires 1994/95 et 1997/98

Province	Structures	Année scolaire				Variation absolue
		94/95	95/96	96/97	97/98	
Antananarivo	Cisco - cibles	67 502	70 887	83 340	87 948	20 446
	Cisco non cibles	236 739	251 259	258 886	280 366	43 627
	Province	304 241	322 146	342 226	368 314	64 073
Antsiranana	Cisco - cibles	36 483	36 796	38 132	47 262	10 779
	Cisco non cibles	100 997	100 478	105 782	99 063	-1 934
	Province	137 480	137 274	143 914	146 325	8 845
Fianarantsoa	Cisco - cibles	89 426	110 175	114 178	123 932	34 506
	Cisco non cibles	144 131	169 354	173 564	199 613	55 482
	Province	233 557	279 529	287 742	323 545	89 988
Mahajanga	Cisco - cibles	81 733	93 987	93 786	99 161	17 428
	Cisco non cibles	71 781	82 276	78 116	80 524	8 743
	Province	153 514	176 263	171 902	179 685	26 171
Toamasina	Cisco - cibles	96 578	113 764	122 161	127 403	30 825
	Cisco non cibles	142 510	151 971	169 589	180 681	38 171
	Province	239 088	265 735	291 750	308 084	68 996
Toliara	Cisco - cibles	37 691	47 524	44 364	54 389	16 698
	Cisco non cibles	68 480	81 684	78 500	87 871	19 391
	Province	106 171	129 208	122 864	142 260	36 089
Madagascar	Cisco - cibles	409 413	473 133	495 961	540 095	130 682
	Cisco non cibles	764 638	837 022	864 437	928 118	163 480
	Ensemble	1 174 051	1 310 155	1 360 398	1 468 213	294 162

Sources : DPE/MINESEB

L'ensemble des CISCO cibles ont contribué pour 44,4 % de l'accroissement total. Par ailleurs, il est apparu qu'au cours de l'année scolaire 1996/97, les CISCO-cibles de Mahajanga et de Toliara ont connu une baisse de l'effectif. C'est là une des limites des contrats-programmes : l'augmentation de l'effectif n'est pas une suite automatique de la mise en place du contrat-programme.

Lorsque les effectifs sont ramenés à la base 100 à l'année scolaire 1994/95, il apparaît que l'accroissement relatif varie également d'une province à l'autre. Le Tableau n° 21 donnant l'évolution des effectifs-élèves montre qu'en fin de période d'observation, toutes les CISCO-cibles ne sont pas arrivées au même niveau.

Tableau n° 21 : Evolution de l'effectif-élèves par Province  
base 100, 1994/95

Province	Structures	Année scolaire			
		94/95	95/96	96/97	97/98
Antananarivo	Cisco - cibles	100	105	123	130
	Cisco non cibles	100	106	109	118
	Province	100	106	112	121
Antsiranana	Cisco - cibles	100	101	105	130
	Cisco non cibles	100	99	105	98
	Province	100	100	105	106
Fianarantsoa	Cisco - cibles	100	101	105	130
	Cisco non cibles	100	118	120	138
	Province	100	120	123	139
Mahajanga	Cisco - cibles	100	115	115	121
	Cisco non cibles	100	115	109	112
	Province	100	115	112	117
Toamasina	Cisco - cibles	100	118	126	132
	Cisco non cibles	100	107	119	127
	Province	100	111	122	129
Toliara	Cisco - cibles	100	126	118	144
	Cisco non cibles	100	119	115	128
	Province	100	122	116	134
Madagascar	Cisco - cibles	100	116	121	132
	Cisco non cibles	100	109	113	121
	Ensemble	100	112	116	125

Source : Tableau n° 20

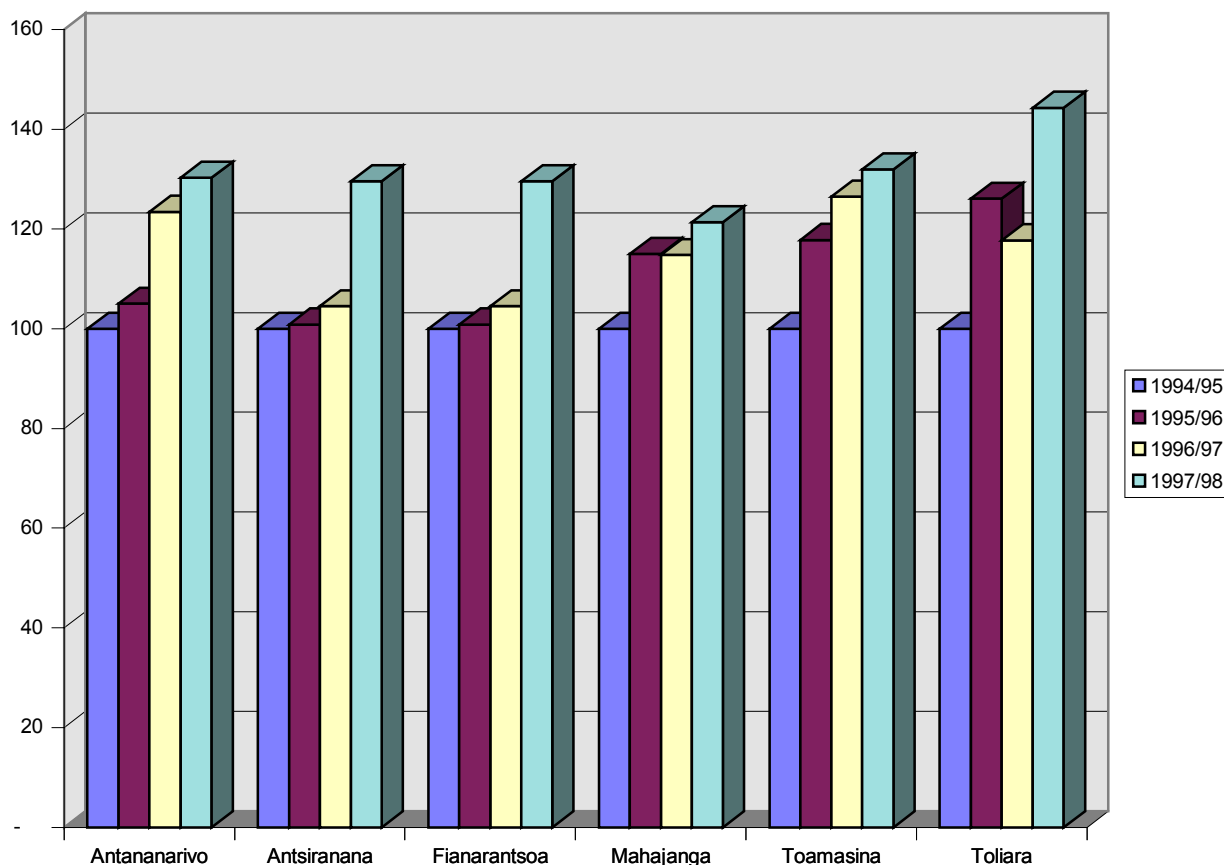
Si de 1994/95 à 1997/98, le taux d'accroissement moyen annuel de l'ensemble de toutes les CISCO-cibles est de 09,67 % , il est de :

- 09,22 % pour l'ensemble des CISCO-cibles de la Province d'Antananarivo,
- 09,01 % pour l'ensemble des CISCO-cibles de la Province Antsiranana,
- 11,49 % pour l'ensemble des CISCO-cibles de la Province Fianarantsoa,
- 06,65 % pour l'ensemble des CISCO-cibles de la Province Mahajanga,
- 09,67 % pour l'ensemble des CISCO-cibles de la Province Toamasina, et
- 13,00 % pour l'ensemble des CISCO-cibles de la Province de Toliara.



Ces différents taux, calculés à partir du Tableau 14, laissent transparaître une nouvelle limite : les contrats-programmes n'ont pas eu les mêmes effets sur l'ensemble du territoire. L'évolution par Province de l'effectif-élèves des CISCO-cibles fait l'objet du Graphe n° 6.

Graphe n° 06 : Evolution par Province de l'effectif-élèves des CISCO-cibles



Ces disparités peuvent s'expliquer de plusieurs façons notamment :

- La différence des nombres d'enfants scolarisables ;
- La différence des nombres d'enfants scolarisés, tributaire de l'attitude des parents vis à vis de la scolarisation des enfants, malgré l'offre d'enseignement ;
- La défaillance de l'administration, qui s'est traduite en détérioration de certains ratios d'encadrement.

## 1.2. L'encadrement pédagogique :

L'encadrement pédagogique est fonction de trois variables : d'abord des élèves devant être dotés d'un minimum d'équipements , ensuite des salles de classe appropriées

et équipées et enfin des enseignants en nombre suffisant.

Malgré les limites signalées ci-dessus, il a été démontré dans le paragraphe 2 que les contrats-programmes ont eu beaucoup d'influence sur la première variable : le nombre d'enfants scolarisés. L'évolution du nombre de sections, de salles de classe "utilisées" et d'enseignants "en classe" de 1994/95 à 1997/98 est donnée dans le Tableau n° 22. Il apparaît que le nombre de

Tableau n° 22 : Evolution du nombre de sections, de salles de classe "utilisées" et d'enseignants "en classe" de 1994/95 à 1997/98

Variable	unité	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
Sections	CISCO-cibles	17 237	17 337	17 433	17 140
	Autres CISCO	30 240	30 930	29 630	30 391
	Madagascar	47 477	48 267	47 063	47 531
Salles de classe	CISCO-cibles	10 345	10 178	9 922	9 848
	Autres CISCO	17 369	16 874	16 220	17 250
	Madagascar	27 714	27 051	26 142	27 098
Enseignants	CISCO-cibles	10 245	10 317	10 134	9 846
	Autres CISCO	19 584	18 032	18 441	18 691
	Madagascar	29 828	28 349	28 575	28 537

Source : DPE/MINESEB

sections au niveau national varie en dents de scie. En ce qui concerne les CISCO-cibles, cette variable avait connu une croissance progressive de 1994/95 à 1996/97 puis une baisse en 1997/98. Ce sens de variation est en discordance avec l'augmentation de l'effectif-élèves. En ce qui concerne le nombre de salles de classe dans les CISCO-cibles, 497 salles utilisées en 1994/95 ne le sont plus en 1997/98 : il y a eu diminution du nombre de salles de classes utilisées. Cette situation n'est qu'apparente. En effet, la grande majorité des contrats-programmes établis, ne serait-ce que dans le cadre du PE1, ont été axés sur la construction de nouvelles salles et/ou sur la réhabilitation des salles déjà existantes. Cela signifie que la capacité d'accueil des infrastructures scolaires existantes n'est pas entièrement exploitée : le nombre de salles de classe utilisées est fonction du nombre d'enseignants en classe.

Entre 1994/95 et 1997/98, le nombre d'enseignants en classe au niveau national a diminué de 1.291 unités. Les CISCO-cibles se sont vidées de 399 enseignants : de 10.245

en 1994/95, il n'en reste que 9.846 en 1997/98. C'est un phénomène contraire à la variation de l'effectif-élèves.

L'évolution de ces différents variables ramenés à la base 100 au cours de l'année scolaire 1994/95 fait l'objet du Tableau n° 23. La supériorité du nombre d'enseignants "en classe" par rapport au nombre de salles de classe "utilisées" suppose l'existence d'un déséquilibre dans la répartition des enseignants.

Tableau n° 23 : Evolution de l'effectif des élèves, des nombres de sections, salles de classe et enseignants dans les CISCO-cibles, base 100 1994/95

Désignation	Année scolaire			
	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
Effectif-élèves	100	116	121	132
Nombre de sections	100	101	101	99
Nombre de salles de classe	100	98	96	95
Nombre d'enseignants	100	101	99	96

Source : Calcul à partir du Tableau n° 22

Ces anomalies se répercutent sur les ratio d'encadrement dont l'évolution, au cours des années scolaires 1994/95 à 1997/98, est retracée dans le Tableau n° 24 .

Tableau n° 24 : Evolution des ratio d'encadrement dans les CISCO-cibles

Désignation	Année scolaire			
	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
Nombre d'élèves par maître	40	46	49	55
Nombre d'élèves par salle	40	46	50	55
Nombre de sections par maître	1.7	1.7	1.7	1.7
Nombre de sections par salle	1.7	1.7	1.8	1.7

Source : Calcul à partir du Tableau 22

Il apparaît que le nombre d'élèves par maître et par salle de classe "utilisée" sont respectivement passés de 40 à 55. Puisque le nombre de salles de classe "utilisées" est fonction du nombre d'enseignants "en classe", il y a donc insuffisance du nombre d'enseignants. Quant aux nombre de sections par maître et par salle, la moyenne est restée voisine de 1,7 : beaucoup de classes sont multigrades.

Cette détérioration des ratios d'encadrement ne peut que se répercuter sur le pourcentage des redoublants.

### 1.3. Le pourcentage des redoublants

Le Tableau n° 25 regroupe l'évolution comparée de l'effectif des élèves et celle des redou-

Tableau n° 25 : Evolution de l'effectif des élèves et des redoublants  
de 1994/95 à 1997/98

Désignation	Année scolaire			
	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
Effectif des élèves	409'413	473'133	495'961	540'095
Effectif des redoublants	149'301	184'449	186'837	201'376
Pourcentage des redoublants	36.5	39.0	37.7	37.3

Source : DPE/MINESEB

blants qui, au cours de la période, représente une proportion importante de l'effectif total. Certes, cela signifie un maintien dans la scolarisation. Or, la logique d'un système en phase d'amélioration doit se traduire par la baisse progressive de ce pourcentage.

Une autre limite des contrats-programmes découle de ce qui précède : les contrats-programmes visant l'accroissement de l'effectif doivent être accompagnés non seulement d'un programme extension de la capacité d'accueil des infrastructures et équipements mais également de formation et recrutement de personnels enseignants. Dans le cas contraire, c'est la communauté qui se trouve obligée de prendre en charge l'enseignant.

Au cours de l'année scolaire 1990/91, il y avait dans tout Madagascar 918 enseignants FRAM (enseignants recrutés et payés par les communautés locales et/ou les associations des parents d'élèves) sur les 32.497 enseignants "en classe". Au cours de l'année scolaire 1997/98, leurs nombres sont respectivement passés à 1.244 et 28.537 : malgré le recrutement de 226 nouveaux enseignants "FRAM", le nombre total d'enseignants en classe a baissé de 3.960 agents.

Le Ministère de l'Enseignement Secondaire et de l'Education de Base est conscient du problème auquel il fait face : d'un côté, il y a une mauvaise répartition des enseignants mais de l'autre côté, il existe également une Insuffisance numérique

d'enseignants. Cette insuffisance numérique d'enseignants résulte de l'une des conditionnalités imposées par les bailleurs de fonds internationaux : le gel des effectifs.

Des mesures ont été prises en vue de résoudre le problème de l'insuffisance et de la mauvaise répartition des enseignants. Une étude en phase de concrétisation vise le redéploiement des surplus d'enseignants dans les écoles. Par suite de négociations, le gel brut est en phase d'être levé : le Ministère a été autorisé à procéder à des recrutements. Toujours est-il que le nombre d'enseignants recrutés reste en deçà des besoins. Pour éviter les concentrations d'enseignants, les postulants se soustraient un engagement de servir dans le poste qui leur est proposé : là où la demande d'enseignement est observée.

Les contrats-programmes, mis en oeuvre depuis l'année scolaire 1994/95, ont favorisé l'accès à la scolarisation. L'effectif des élèves dans les CISCO et écoles-cibles ont augmenté de manière significative. Il en est de même de l'effectif des nouveaux admis en classe de 11<sup>e</sup>. Les contrats-programmes connaissent, toutefois, des limites. Il est possible que les résultats obtenus varient d'une région à une autre. Leur mise en oeuvre nécessite des mesures d'accompagnement. Dans le cas contraire, la quantité risque de se développer au détriment de la qualité. Eu égard à leurs limites, les contrats programmes ont prouvé leurs efficacités et leurs efficacités en ce qui concerne l'amélioration de l'accès à la scolarisation. Le MINESEB en a tiré les conséquences et décide de généraliser la formule.

## **2. Les limites dans la mise en oeuvre des contrats-programmes**

Même considérés comme expérimentaux, il faut d'abord rappeler que les programmes expérimentaux I et II n'ont pas été menés au sens scientifique de l'expérimentation, avec la rigueur d'un plan expérimental en laboratoire, une planification et une programmation rigoureuses, un éventail de mesures et d'indicateurs fiables dans le contrôle, le suivi et l'évaluation des opérations. Rappelons qu'il s'agit d'une expérimentation anthropo-sociale, en grandeur nature, et que nombre de variables étaient difficilement contrôlables. Il s'agissait donc plus d'une recherche-action, avec ses tâtonnements et ses progressions par essais et erreurs, ses corrections permanentes.

La conduite du Programme Expérimental I par exemple, a connu, au début de sa mise en œuvre, ces tâtonnements et ces insuffisances dans la préparation, qui se sont répercutés dans le déroulement des interventions. Les points évoqués ci-après résument ces répercussions négatives.

### **2.1. Insuffisante imprégnation des principaux animateurs sur terrain de l'esprit de l'approche participative, d'où impacts sur le déroulement des sessions de sensibilisation des communautés et dynamisme modéré**

Les animateurs qui ont visité les communautés et les écoles avant l'établissement des contrats-programmes n'ont pas reçu la formation rigoureuse qui leur aurait permis de tenir des sessions de sensibilisation efficaces. Ils ont peu participé à la conception de l'approche et à l'élaboration des dossiers. Or, leur formation avait été faite en cascade et des déperditions ont été observées. L'impact a été que parfois, un manque de dynamisme et de persévérance a été observé chez les communautés. Certaines avaient manifesté de fortes réticences dans l'établissement du contrat et se sont même refusé à le signer. D'autres, après avoir signé, ont manifesté une forte mauvaise volonté à réaliser les engagements signés et sont même revenues sur leur décisions.

Les membres de l'équipe locale de gestion n'ont pas toujours respecté non plus les clauses du contrat selon lesquelles aucune dotation de matériaux ne serait effectuée tant que les communautés n'ont pas réalisé à l'avance leurs engagements d'apporter les matériaux nécessaires au début des travaux.

Ainsi, des mesures souvent draconiennes ont dû être déployées :

- re-sensibilisation (ou re-négociations) par une forte délégation des membres de l'équipe locale, parfois renforcée par des de l'équipe provinciale ou même centrale
- si après suivis, aucun début de réalisation des engagements n'avait été effectué, « menaces » de se retirer ou de retirer les matériaux déjà distribués au profit d'une école ou communauté voisine plus dynamique.

### **2.2. Défaillances de l'Etat dans le respect du calendrier conjoint**

L'un des plus grands handicaps dans cette mise en oeuvre a certainement été la grosse difficulté pour la partie étatique de contrôler le calendrier des décaissements

prévus pour financer les opérations. Ainsi, les sessions de sensibilisation avaient par exemple été menées tambour battant et ont, dans la plupart des cas, rencontré une adhésion complète et enthousiaste des communautés. Celles-ci ont de suite commencé à remplir leurs engagements, c'est-à-dire, à apporter le sable, à enlever les toitures pour refaire la ferme. Malheureusement, le Ministère n'a pas obtenu à temps et ce, durant de longs mois, les matériaux de sa contrepartie. Le sable accumulé s'est dispersé, les bâtiments dont les toitures avaient été enlevées n'ont pu être fonctionnelles au moment de l'entrée des classes, d'où un découragement de certaines communautés.

Il se trouve en effet que les décaissements des financements (Banque Mondiale) devaient suivre de longues procédures : remontée des informations statistiques et financières des équipes locales et provinciales au Bureau d'Exécution du Projet (BEP), transmission de la demande de décaissement à Washington, une fois ces données obtenues et traitées, non objection de la Banque, approvisionnement des comptes, achats des matériaux, répartition et acheminement. Ces procédures ont mis du retard avant d'être parfaitement maîtrisées par les responsables.

Ces retards dans la réalisation des opérations suivant le calendrier établi, du fait du non respect par l'un des contractants des engagements souscrits, a entraîné des dysfonctionnements dans la mise en oeuvre (timing et dates butoirs non respectés).

### **2.3. L'insuffisance des mesures d'accompagnement**

Les sensibilisations effectuées avaient été axées essentiellement sur la scolarisation des enfants, en dehors de celles relatives à la réalisation des travaux de réhabilitation. Toutefois, il semble que les responsables de la conception et de la mise en oeuvre des programmes n'aient pas vraiment réalisé à l'avance l'importance que prendraient des impacts des interventions. Il n'y a pas eu de réflexion préalable approfondie quant à la possibilité d'un enthousiasme fort, d'un dynamisme des populations et des actions positives qui allaient s'ensuivre. Les programmes étaient en quelque sorte victimes de leurs propres succès.

Ainsi, le « boum » des effectifs, l'ajout de nouvelles salles sous l'initiative des communautés elles-mêmes..., etc., avaient eu pour effet d'accentuer le problème de pénuries d'enseignants. Certes, des mesures de redéploiement<sup>6</sup> avaient été

---

<sup>6</sup> Elles ont consisté à déplacer les enseignants en surnombre dans les centres urbains vers les écoles rurales.

programmées au bénéfice des CISCO cibles, mais le nombre même d'enseignants à redéployer était insuffisant. Il faut rappeler que du fait du gel brut des fonctionnaires intervenu depuis 90-92, l'effectif des enseignants connaît une forte déperdition annuelle. Dans nombre d'écoles, les ratios Maître/élèves atteignaient plus de 100-120 élèves par maître. Les communautés les plus entreprenantes avaient dû procéder à des recrutements d'enseignants rémunérés par elles-mêmes.

### **3. Les limites de l'approche contrat-programme**

#### **3.1 Limites d'ordre socio-économique :**

Divers problèmes d'ordre socio-économique constituent de réels handicaps pour l'application de l'approche dans les communautés rurales. Les engagements contractuels constituent souvent des sources de charges financières et techniques. Or, dans le contexte récent de conduite des opérations,

- certaines populations se trouvent dans un état de dénuement avancé : cas du village Pangalanes dans la région sud-est.
- la région peut également se trouver dans un état d'appauvrissement végétal et minéral tel que les membres de la communauté étaient obligés de se déplacer très loin de leur contrée pour trouver les matériaux végétaux et minéraux (bois ronds, planches, moellons..., etc.) nécessaires pour leur contrepartie.
- les charges qui leur sont dévolues apparaissent dès lors toujours trop lourdes pour qu'ils puissent satisfaire au respect des engagements signés. Par ailleurs, des participations financières sont exigées par le CLP pour assurer le transport des dons, payer la main d'œuvre..., etc.



### **3.2. Limites d'ordre technique**

D'autres limites d'ordre technique ont également été rencontrées. Les travaux de réhabilitation nécessitent la présence d'un technicien ou d'un artisan en bâtiments pour aider la communauté. Il peut arriver que de telles expertises soient absentes des villages alentour. Quand le cas se présente, des problèmes apparaissent concernant la qualité du travail effectué : problèmes de dosage de ciment, de confection des charpentes (alignement des bois, solidité des matériaux utilisés pour des toitures de tôles...)

### **3.3. Limites d'ordre administratif**

Des problèmes se posent pour les communautés en particulier d'appliquer une pénalisation directe vis-à-vis de l'entité étatique, partie prenante dans le contrat, quand celle-ci n'arrive pas à respecter ses engagements. En revanche, quand il s'agit des communautés, la pénalisation peut tomber très vite : non livraison des matériaux promis par l'équipe locale, relances fréquentes par des suivis, menaces de récupération des matériaux déjà livrés..., etc. Cette sanction à sens unique comporte des risques de dérapage et de perte de confiance à l'égard de l'Etat pour les actions futures.

En conclusion, si l'approche contrat-programme a connu des réussites physiques indéniables, sa mise en oeuvre lors des programmes expérimentaux I et II a comporté des lacunes techniques et administratives. Toutefois, ces problèmes qui ont surtout été présents dans les débuts ont par la suite été plus ou moins régularisés, grâce aux suivis périodiques effectués et qui ont permis de collecter les informations pour un redressement de la situation.

Quant à l'approche elle-même, elle a aussi ses limites quand les problèmes d'ordre socio-économique dus à l'état de pauvreté chronique des communautés, tant sur le plan économique que technique, se posent de manière cruciale. L'approche mérite certainement d'être conduite de manière intégrée ou avec différents partenaires qui seront complémentaires dans leurs actions.

## 6. STRATEGIE POUR COMPENSER LE REcul

### **Restructuration de l'école, organisation de la communauté**

Les programmes expérimentaux ont montré que la communauté était un partenaire incontournable pour la bonne réussite des actions entreprises au niveau et en faveur de l'école. Aussi, pour mieux asseoir ce partenariat Etat/Ecole, le MINESEB intervient-il actuellement pour mieux restructurer l'école et la communauté.

L'innovation consiste en un projet de création au niveau des écoles primaires publiques d'une structure officielle d'appui : *Partenariat pour le Développement des Ecoles Primaires Publiques (PADEPP)*. En effet, dans le processus de généralisation en cours du contrat programme, la mise en place de cette structure sera une condition sine qua non de l'octroi de soutiens financiers substantiels.

Ainsi, chaque école / communauté contractuelle pourra être bénéficiaire de ces subventions et aura à gérer elle-même une partie des subventions octroyées pour son développement. Elle sera donc amenée à assumer des responsabilités administratives et financières.

En fait, une triple innovation a été introduite ici :

- a) la mise en place systématique d'une structure officielle pour chaque école bénéficiaire des subventions
- b) la gestion par l'école elle-même des subventions accordées
- c) l'extension des appuis étatiques au secteur privé qui n'était pas concerné par les programmes expérimentaux.

Pourquoi cette nouvelle création ? Celle-ci répond en fait au souci du MINESEB de ne pas perturber une organisation déjà mûre comme la FRAM en s'y greffant. Il est en effet certainement judicieux de garder en l'état cette association stable, présente dans la quasi totalité des écoles, déjà bien repérée et bien rôdée dans son rôle, et qui a pérennisé, quoique de manière le plus souvent informelle.

Cette nouvelle création diffère de l'association des parents d'élèves, sur divers points :

a) D'abord, sa composition est plus large car elle comprend toute personne physique ou morale, intéressée par le développement de l'école, en somme, la communauté toute entière de la localité où se trouve l'école, y compris les associations de bienfaisance laïques ou/et religieuses, les opérateurs économiques locaux, régionaux, ou nationaux, les représentants des collectivités territoriales décentralisées, les organisations non gouvernementales

b) Ensuite, sa mission répond plus spécifiquement aux objectifs définis dans le PNAE II :

- responsabiliser la communauté locale dans la prise en charge de l'école (appropriation de l'école par la communauté).
- assurer l'efficacité de l'enseignement primaire.
- appuyer l'école en moyens humains, matériels et financiers.

Cette restructuration de l'école, étape importante dans la réalisation des objectifs du PNAEII, devra permettre une meilleure efficacité des interventions et de l'Etat et des partenaires au niveau de l'école. En effet, cette structure qui fera l'objet de formation en matière de gestion administrative et financière, sera le (seul) point focal de toute intervention<sup>(7)</sup> et l'interlocuteur officiel de chaque intervenant au niveau de l'école. Ceci permet de retrouver le chemin de la réussite.

---

<sup>7</sup> Par le passé en effet, en l'absence d'une structure formelle, s'était développée une tendance multiplier les structures de ce genre : le PE I avec le Comité Local de Pilotage (CLP), le PE II avec le Comité Local de Gestion (CLG), l'ONG Aide et Action avec l'Association pour la Promotion Scolaire (APS)...

## 7. LECONS A TIRER ET PRATIQUES TRANSFERABLES

### 1 - A Madagascar

Les pratiques, la démarche, le processus sont généralisables et transférables à divers domaines (qualité de l'enseignement, capacité professionnelle des enseignants) :

- Responsabilisation et participation communautaire
- Mise à contribution des notables locaux (Raiamandreny, Ionaky, tangalamena)
- Responsabilité partagée entre les divers intervenants
- Dina conforme à la culture locale et à la Loi d'Orientation
- Démarche participative

#### **Limites du transfert**

- Mutation fréquente des responsables
- Structure même de la communauté
- Main mise de certaines familles puissantes sur les activités

#### **Limites de la mise en oeuvre**

- Volonté politique
- Degré d'implication de la communauté
- Difficulté d'accès de certains endroits (Zap : Mahabo, Betroka...)
- Domaines scolaires : situation juridique non régularisée ( 97%)
- Sanction du "Dina" mal définie ( contraire à l'objectif visé: renvoi d'élèves)
- Insuffisance et approche de communication non appropriés à la région
- Charges permanentes supportées par la Communauté ( ex : permanent salaire

"Extra")

## **2. Transfert en Afrique**

Le Contrat-programme est une expérience exportable en Afrique, sous réserve de respecter ou de satisfaire à certaines conditions qui sont les suivantes :

- Respect des structures et règles communautaires
- Société africaine à base communautaire
- Adaptation aux réalités socio-économique et culturelles de chaque pays.

## **8. LES DEFIS NON ENCORE RELEVES**

### **1. Les défis en cours**

#### **1.1. Contrat-programme et cantines scolaires**

Dans le cadre de l'amélioration de l'Enseignement à Madagascar, le MINESEB en collaboration avec le Programme Alimentaire Mondial (PAM), a mis en oeuvre un projet de cantines scolaires intitulé "Projet MAG 3936 - Appui à l'Education de Base". Ce projet, d'une durée de 5ans (1992-1997) avec une prolongation d'une année, touchait 5 CISCO, 101 écoles et environ 17.000 élèves dans la Province de Tuléar. Une extension de 3 ans est conclue avec le PAM en 1998 et concerne 11 CISCO, 200 écoles et environ 27.000 élèves, toujours dans la Province de Tuléar ( 5 anciennes CISCO et 6 nouvelles). Lors de l'exécution du précédent programme, il a été constaté la très faible participation de la communauté au fonctionnement de la cantine scolaire.

Le MINESEB, en accord avec le PAM et au vu des résultats concluants des programmes expérimentaux (PEI et PEII) (contrats-école et « dina schools »), a décidé d'introduire cette approche contrat-programme lors de l'extension du Projet MAG 3936.01, en Octobre 1998. L'objet du contrat met l'accent sur la participation effective de la communauté pour faire fonctionner les cantines scolaires. Le processus de négociation est similaire aux autres contrats programmes. Les parties contractantes à savoir : la

communauté, le MINESEB/CISCO, le PAM, prennent, chacune en ce qui la concerne, des engagements bien définis. Exemples :

1°) Pour la communauté :

- construction de nouvelles salles et réhabilitation
- construction des infrastructures de la cantine (réfectoire, cuisine et magasin de stockage) ;
- préparation des aliments ;
- envoi des enfants scolarisables à l'école et avec les engagements de les y maintenir, tout au moins jusqu'en 7<sup>ème</sup> ;
- création d'un comité local de gestion (CLG), responsable du fonctionnement de la cantine (organisation, gestion, gardiennage..., etc.)

2°) Pour le MINESEB/CISCO :

- soutien pédagogique et fournitures de matériels pédagogiques ;
- suivi et contrôle des enseignants ;
- envoi d'enseignants complémentaires (si besoin est) ;
- contrôle et suivi des cantines ;
- production de rapports trimestriels sur le fonctionnement des cantines.

3°) Pour le PAM :

- fournitures de denrées alimentaires ;
- dotation en matériels de cuisine ;
- formation des responsables en gestion, stockage, nutrition et hygiène.

Comme le projet concerne les cantines scolaires, les modalités de sélection des écoles au niveau des Cisco diffèrent des autres programmes. Les critères de sélection ont été définis comme suit :

- école située en milieu rural
- effectif entre 80 et 200 élèves
- accessibilité pour camion
- présence de point d'eau (pour la cuisson des aliments)
- grande motivation de la communauté
- mise en place d'un CLG (avec un président, un vice-président, un trésorier, des conseillers, un secrétaire)

Quels résultats à attendre de l'utilisation du contrat-programme ?

Un des objectifs essentiels du projet est de favoriser l'ACCÈS des enfants scolarisables à l'éducation primaire. Il est difficile d'atteindre cet objectif sans un appui très actif de la communauté villageoise. L'utilisation du contrat-programme est un moyen sûr pour faire participer la communauté à la vie active de l'école. Cette optique épouse celle du Gouvernement Malgache qui veut considérer l'école comme la propriété de la communauté.

Si, dans ce projet, l'accent est surtout mis sur l'accès à l'éducation, la qualité de l'enseignement et le développement des capacités des intervenants ne sont pas négligés. Exemples :

1°) Concernant la Qualité de l'enseignement:

- application d'un ratio maître/élèves égal à 1/50
- dotation en matériels scolaires

2°) Concernant le développement des capacités humaines

- formation des enseignants
- formation des responsables des cantines en gestion et stockage des vivres
- formation des cuisinières en nutrition et hygiène

## **1.2. Extension pour l'amélioration de la qualité de l'enseignement et le développement des capacités des intervenants**

Si les programmes expérimentaux étaient surtout tournés vers l'accès des enfants à la scolarisation, le MINESEB, dans le cadre de la mise en oeuvre du PNAE II et de la généralisation des contrats-programmes, s'acheminent aussi vers des Interventions portant sur l'amélioration de la qualité de l'enseignement et le développement des capacités des intervenants.

### MINESEB en coopération avec l'UNICEF

Ainsi, le MINESEB, pour la mise en oeuvre du programme de coopération 1996-2000 avec l'Unicef, a introduit les « contrats de réussite scolaire ou CRS» signés avec les communautés des Cisco cibles, par exemple à Manakara et à Manjakandriana. Les interventions portent sur :

- la formation des enseignants et l'encadrement pédagogique
- le suivi permanent des acquis scolaires



- les achats de matériels didactiques et leur distribution aux EPP cibles.

#### MINESEB et la Coopération française avec le PEM

Il va également, à travers des actions ciblées concernant 14 Cisco réparties dans toute l'île et 30 écoles par Cisco (soit au total, plus de 400 Ecoles Primaires Publiques et Privées, 40 CEG publics et privés), programmer des interventions dont l'objectif est de réduire à 30% le taux de redoublement. Ces interventions seront réalisées avec la Mission de Coopération et d'Action Culturelle, représentée par le « Partenariat pour l'Ecole à Madagascar » ou PEM, et avec l'approche contrat-programme.

### **1.3. Extension du contrat-programme à l'enseignement secondaire**

Si l'approche s'était exclusivement cantonnée dans l'enseignement primaire dans cette phase expérimentale, sa généralisation dans le cadre du PNAE II va aussi intéresser l'enseignement secondaire. Le MINESEB aura ainsi à « développer progressivement l'utilisation du contrat-programme dans la recherche de l'amélioration qualitative de l'enseignement ».

### **1.4. Extension du contrat-programme dans l'enseignement privé**

L'enseignement privé occupe une place importante dans le système éducatif malgache, avec 24 % de l'effectif élèves global, dont 21 % pour le Primaire, 44 % pour le Secondaire Premier Cycle et 51 % pour le Secondaire Second Cycle. Le MINESEB n'a cessé d'améliorer sa contribution dans le développement de ce secteur. Par exemple, jusqu'à une période récente (1998), l'Etat avait fourni des subventions annuelles aux établissements scolaires privés et ce, sur la base uniquement de leur régularité, sans contrepartie aucune.

Depuis 1994 cependant, dans le cadre du programme de libéralisation et de développement du secteur privé, le gouvernement a tenu, à procéder à un renouvellement de son partenariat avec le secteur et l'assistance apportée va évoluer vers un véritable partenariat. Un nouveau cadre administratif va être mis en place, avec la publication de divers textes d'amélioration visant à :

- une meilleure clarification des relations entre le secteur public et le secteur privé par :

- la précision des conditions de délivrance des agréments des établissements privés
- l'établissement de critères d'allocation des ressources budgétaires apportées au secteur privé
- l'introduction d'une innovation déjà expérimentée dans le secteur public, à savoir le contrat programme dans le partenariat Etat/secteur privé.

Ainsi, avec le PNAE II et après les différentes phases réalisées dans les écoles publiques par le biais des programmes expérimentaux 1 et 2, la généralisation de l'approche contrat-programme s'étend également dans l'enseignement privé.

Trois textes ont donc paru pour réorganiser le cadre des relations Etat/Enseignement privé :

1°) En 1994, l'Office National de l'Enseignement Privé (ONEP) a été institué pour représenter les pouvoirs publics auprès des établissements d'enseignement général privé suivant le décret 94-100 du 15.11.94 portant création et organisation de l'ONEP. Ce dernier a pour missions principales de :

- proposer au Ministère l'organisation administrative et pédagogique de l'enseignement privé,
- répartir les subventions de l'Etat aux établissements de l'enseignement privé et en assurer le suivi et le contrôle de leur utilisation, et
- assurer la mise en oeuvre des programmes scolaires prescrits par le Ministère de tutelle.

2°) En 1998, le décret 98-433 du 16.06.98 fixe le nouveau statut de l'enseignement général privé dans son rôle de partenaire de l'Etat dans la promotion et le développement du système d'éducation et de formation. Il détermine les conditions générales relatives à l'ouverture, à l'agrément et au contrôle des établissements d'enseignement général privé. En son chapitre IV, intitulé « Des établissements d'enseignement général privé à contrat programme », il donne les détails relatifs au contrat programme. Le nouveau statut vise également à :

- améliorer l'environnement et les résultats du secteur
- pérenniser les produits des aides octroyées par l'Etat aux écoles privées
- inciter l'ouverture des écoles primaires privées.

3°) L'arrêté n° 6743/98 du 23.07.98 constitue le texte d'application de ce décret. Il réactualise les éléments nécessaires à l'ouverture et au fonctionnement de l'établissement général privé. Il explicite le contrat programme dans son titre III :

- participation de l'Etat,
- droits et obligations des établissements à contrat programme, et
- rupture du contrat programme.

4°) Un projet de contrat-programme est en cours pour être adopté à partir de l'année scolaire 1999/2000. Ce projet basé sur les textes cités ci-dessus, tenant compte du PNAEII, met en évidence :

- les deux parties contractantes, avec d'une part, l'Etat représenté par le Chef Cisco, et d'autre part, l'établissement scolaire privé représenté par ses responsables directs,
- les engagements de chaque partie (ceux de l'établissement doivent refléter le plan de développement de l'établissement),
- les différentes dispositions qu'il faut honorer lors de l'exécution du contrat,
- les conditions préalables et renseignements divers sont mis en annexe.

Ce projet a été conçu en s'inspirant des contrats programmes déjà mis en oeuvre dans les écoles publiques. Il a été élaboré en concertation avec les différentes directions nationales des écoles privées (DN)<sup>8</sup>.

### **1.5. Le redéploiement des enseignants**

Le redéploiement consiste à envoyer les enseignants en poste dans les zones excédentaires (urbaines) vers les écoles déficitaires (rurales). Cette pratique a été initiée lors de la mise en oeuvre du PE1, dans les 20 CISCO cibles. Par la suite, toutes les directions provinciales ont mis en pratique cette politique qui vise à répartir aussi équitablement que possible les enseignants.

Dans le cadre du Programme National d'Amélioration de l'Enseignement, phase II, en ce qui concerne le recrutement et l'affectation des enseignants, la stratégie sera désormais la suivante : les besoins étant identifiés localement, tout postulant doit

---

<sup>8</sup> Les établissements privés se sont constitués en différentes directions selon qu'ils sont laïcs ou confessionnels. Ainsi il existe actuellement huit DN : Direction nationale des écoles catholiques,

accepter de servir au poste qui lui est assigné. En ce sens, les recrutements vont se faire de manière locale, comme l'expérience de 1997 au cours de laquelle les sélections de candidats se sont faites au niveau des CISCO, et parmi les originaires des localités concernées.

## **2. Les défis non relevés**

Malgré les progrès réalisés, de grands défis restent à relever, notamment :

- Restauration de l'image, du prestige et de la dignité de l'enseignant

Depuis la détérioration de l'économie malgache, voici déjà quelques années, la baisse du pouvoir a touché les fonctionnaires et plus particulièrement les enseignants. Ainsi les enseignants ruraux ont vu leur statut social fortement dévalorisé. La plupart arrivent à peine à boucler le mois, et se trouvent obligés d'exercer des activités lucratives parallèles.

- Motivation des enseignants en milieu rural : prendre en considération la personne humaine en plus des aspects pédagogiques et administratifs.

Pour inciter les enseignants à accepter de servir dans des localités « reculées » et à y rester, il est nécessaire d'instituer un système de motivation spécifique. Le Ministère a déjà alloué certaines indemnités en ce sens (indemnités d'éloignement et de risque, indemnités d'enseignement). Mais il semble que cela n'ait pas apporté les résultats escomptés. D'autres mesures incitatives doivent être envisagées.

## **CONCLUSION**

Malgré les imperfections et les insuffisances relevées dans l'approche contrat-programme et en particulier dans sa mise en oeuvre, le Ministère de l'Enseignement Secondaire et de l'Education de Base estime fructueuses et prometteuses les expérimentations réalisées à travers (i) le Programme Expérimental I, mené avec le concours du Crédit de Renforcement du Système Educatif financé par la Banque Mondiale sur quelque 20 Circonscriptions Scolaires et touchant plus de 2000 Ecoles Primaires Publiques et (ii) le Programme Expérimental II, mené avec le concours de l'UNICEF dans le cadre des Programmes de Coopération 1994-1996 et 1996-2000. La réussite de ces programmes tient à la convergence de plusieurs facteurs :

- la détermination de la stratégie en premier lieu, le choix de l'approche contractuelle qui a su conjuguer dans l'harmonie la tradition des « dina » et la modernité des « contrats-programme », formes élaborées des « dina » qui ont introduit dans les engagements contractés l'écrit, le chronogramme en tant que dimension temporelle mesurée ;
- une mise en oeuvre menée avec détermination par le MINESEB et de manière décentralisée grâce à la mise sur pied de différentes équipes permanentes au sein des diverses structures centrale et décentralisées : les sessions ou visites de sensibilisation ont eu pour effet de mettre en exergue, sinon de démontrer la volonté manifeste des communautés usagers de l'école de contribuer à son amélioration et à sa gestion ;
- la communauté a parfaitement adhéré à la démarche participative initiée et a fait d'une collaboration efficace en prenant des engagements qui, souvent, étaient à la limite de sa capacité ;

- la capacité d'adaptation et de remise en cause des responsables des programmes qui ont eu, tout au long des interventions, à apporter des améliorations dans la conduite des dits programmes ;

Les résultats des expérimentations sont concluants : les sites cibles ont vu les effectifs de leurs élèves augmenter de manière significative, bien que des disparités existent. En particulier, le décalage entre l'accroissement des effectifs observés dans les CISCO touchées par les programmes et celui des CISCO non cibles démontre clairement que l'approche contrat-programme a obtenu des résultats positifs. Les différents impacts observés traduisant une redynamisation des communautés, les effets induits tels que l'accroissement des efforts de recrutement et de rémunération d'enseignants par les communautés, les initiatives communautaires de constructions nouvelles de bâtiments ou d'ajout de salles sont comme autant de témoignages de cette réussite.

Conforté par ces résultats, le Gouvernement, et en particulier le Ministère de l'Enseignement Secondaire et de l'Education de Base, dans le cadre de son nouveau Programme National d'Amélioration de l'Enseignement, phase II, ou PNAE II qui fait suite au PNAE I, a décidé, depuis 1997, de procéder à la généralisation de cette approche. L'établissement du contrat-programme, comme instrument d'amélioration de la gestion de la chose scolaire et comme concrétisation du partenariat et de la démarche participative, sera systématisé dans la quasi totalité des interventions à effectuer auprès de l'école. Il sera étendu au secteur privé de l'enseignement, dans le cadre de l'appui de l'Etat aux écoles privées. Toujours en référence au programme national, l'approche contrat-programme devra aussi connaître un élargissement avec une dimension plus qualitative et s'ouvrir à la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage, et au développement des capacités des intervenants du système éducatif.

La restructuration du partenariat local école/communauté, avec la création, au niveau de chaque école, d'une association pour le développement de l'école remplaçant les comités expérimentaux (CLP, CLG), va certainement renforcer l'assise de ce partenariat Etat/communauté et permettre d'aller plus avant dans les activités d'amélioration souhaitées. En effet, le Bureau exécutif de cette association sera normalement gestionnaire des subventions qui seront allouées à chaque école et aussi

des aides programmées pour les CISCO/écoles les plus défavorisées<sup>9</sup>.

Noter qu'actuellement, tous les bailleurs de fonds qui participent au financement de ce programme vont adopter la stratégie qui sera appliquée autant dans le quantitatif que dans le qualitatif, autant dans le primaire que dans le secondaire et autant dans le public que dans le privé. La multiplicité des actions<sup>10</sup> et des stratégies (contrat-programme, carte scolaire et/ou microplanification, mobilisation de tous les acteurs du système..., etc.), quoique déjà énoncées dans le programme national, nécessite qu'une coordination permanente et efficace soit mise en place. Un comité nommé « Comité de Coordination du PNAE II - MINESEB » et présidé par M. Le Ministre existe et est opérationnel depuis mars 1999. Il réunit les principaux responsables du Ministère, ceux des autres ministères impliqués dans les actions du MINESEB et aussi les représentants des bailleurs de fonds.

Noter également que les interventions menées dans le cadre de l'approche contrat-programme ne doivent pas occulter les efforts du MINESEB déployés dans d'autres domaines pour l'amélioration du fonctionnement du système. Ainsi, des observations particulières doivent être faites quant aux nouvelles stratégies de gestion des ressources humaines et en ce qui concerne en particulier la résolution des problèmes de mauvaise répartition des enseignants et de leur tendance à la concentration en zones urbaines, de leur insuffisance devenue chronique depuis les mesures de gel brut des effectifs intervenue voici près de dix ans (ces problèmes ont été particulièrement dévoilés par la mise en oeuvre des programmes expérimentaux). Les stratégies et mesures ainsi décidées portent sur :

- la continuité des opérations de redéploiement : les zones de déjà forte concentration d'enseignants sont déclarées « zones rouges » ; les affectations ne peuvent s'y faire que de manière exceptionnelle ;
- l'apurement des fichiers de recensement du personnel pour déterminer le nombre exact des effectifs du personnel, estimés à environ 60 000 agents ; cet apurement constitue une condition de levée du gel de recrutement ;

---

<sup>9</sup> Cette aide en est à sa deuxième édition cette année 1999 et consiste en fournitures scolaires et en mobilier, distribués dans une soixantaine de CISCO.

<sup>10</sup> Le PNAE II comprend 5 composantes : (i) redynamisation de l'enseignement primaire, (ii) redynamisation de l'enseignement secondaire du premier cycle, (iii) redynamisation de l'enseignement secondaire du second cycle, (iv) renforcement de la capacité institutionnelle, (v) aide aux organismes d'appui au MINESEB. Cf. Annexe

- le paiement rapproché des salaires des enseignants, autant pour améliorer les conditions de paiement des agents que pour éviter les absences prolongées des postes d'enseignement ;
- le recrutement local, pour mieux fixer les enseignants recrutés à leur poste ;
- la gestion par postes budgétaires qui fixe chaque agent au poste pour lequel il a postulé.

Les diverses mesures évoquées tant dans le domaine de l'amélioration et l'augmentation de la capacité d'accueil des enfants, dans le domaine de l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage que dans le domaine de gestion des ressources humaines entrent dans le cadre de l'application du Programme National d'Amélioration de l'Enseignement et contribuent, chacune à sa manière, à l'amélioration du système éducatif tout entier.



**MADAGASCAR : Enseignement Primaire**  
**“ Le Contrat-Programme entre l’Etat et l’Ecole/Communaute “**  
**(Maurice TILAHIMENA)**

**Complement d’information**

**1. Coûts et financement des écoles – Rôles de chaque partenaire**

D’une manière générale,

- l’Etat, par le biais du Ministère de l’Enseignement, finance le fonctionnement de toutes les Ecoles Primaires Publiques, cibles ou non cibles dans les programmes mis en oeuvre, en particulier :
  - La fourniture des infrastructures scolaires (construction, rehabilitation, equipement, mobilier)
  - la fournitures des manuels scolaires, des supports pedagogiques
  - le recrutement, et l’affectation des enseignants, le paiement de leurs salaires
  - l’encadrement, le controle et le suivi du personnel

Le Ministère dispose a cet effet d’un budget annuel octroyé par le Gouvernement.

- la Communaute participe au fonctionnement des écoles par :
  - une contribution financière annuelle dite <cotisation des parents d’élèves>, différenciée selon les écoles (donc, dans le temps et dans l’espace)
  - des levées de fonds ou des activités génératrices d’argent en vue de certaines activités définies par elle. Exemple : rehabilitation, construction de nouvelles salles ou de logement des enseignants, remuneration des enseignants, l’achat de terrains (terrains de sport, extension des batiments)
  - la participation à l’entretien des batiments, du domaine scolaire

Dans ce contexte, il est difficile d’évaluer le montant de toute la contribution financière des communes des 20 CISO.

- Les structures étatiques décentralisées disposant de crédit, telles que les sous-préfectures et les communes, participent également au financement de l’école, mais de manière assez ponctuelle.

Au cours de la mise en oeuvre des deux programmes expérimentaux, en dehors de ces actions courantes, d’autres prestations ont été fournies.

**Pour le Programme expérimental 1**

Le Programme a porté sur 20 Circonscriptions Scolaires pour environ 2000 écoles (sur un nombre total de 10 600 écoles primaires publiques en 94-95). Les interventions sont d’un montant moyen de 5 à 10 millions de FMG par école (soit, 1000 à 2000US dollars, sur financement Banque Mondiale)

## Exemple d'interventions , cas de la CISCO d'Andapa

(1 US dollar = 5 000 FMG, 1995)

Interventions de l'Etat	Communaute	Exemples de contribution		
		<u>EPP</u>	<u>Etat</u>	<u>Communaute</u>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fourniture de toles de 2m, 2m 50 et de 3 m = 441 807 590 FMG</li> <li>• Fourniture de ciment = 187 159 900 FMG</li> <li>• Fournitures de planches = 25 885 200 FMG</li> <li>• Confection de tables-bancs = 407 700 000 FMG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transport de sable</li> <li>• Fourniture de bois de charpente</li> <li>• Main d'oeuvre pour tous les travaux</li> <li>• Transport des tables-bancs et des materiaux de construction du lieu de livraison a l'ecole</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EPP Androka</li> <li>• Befontsy</li> <li>• Antsahamena</li> <li>• Andranomena</li> <li>• Ambodizavy</li> <li>• Ambodivohitra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6 116 000</li> <li>• 17 640 000</li> <li>• 8 770 000</li> <li>• 15 482 000</li> <li>• 14 211 000</li> <li>• 3 500 000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6 553 000</li> <li>• 17 930 000</li> <li>• 12 500 000</li> <li>• 2 505 000</li> <li>• 2 422 000</li> <li>• 500 000</li> </ul>
1 062 552 690 FMG	432 881 200 FMG			
= 59%	= 41 %			

D'autres elements de couts s'ajoutent a ces fournitures de materiaux : les indemnites journalieres des agents de l'Etat qui vont faire la sensibilisation dans les ecoles, les frais de transports et de carburants..., etc.

### Remarque 1 :

- *Le cout total du Programme 1 (financement Etat et Banque Mondiale) sera disponible ulterieurement. Toutefois, en ce qui concerne la contribution des communautes, l'evaluation n'a pas toujours ete faite, sauf dans quelques rares cas comme dans cette CISCO d'Andapa.*
- *Le cout total du Programme 2 sera egalement disponible ulterieurement*

### Remarque 2 :

- *Pour les roles de chaque partenaire dans la gestion de l'ecole, voir l'exemple de contrat-programme joint.*

## **2. Modes de selection des ecoles dans les 2 programmes**

### • Programme 1

Toutes les ecoles des CISCO cibles ont ete touchees. En revanche, pour le choix des CISCO, les criteres ont ete les suivants :

- accessibilite
- representativite regionale (equilibre regional)
- peu beneficiaire des interventions des Bailleurs de fonds
- sans personnalite politique marquante

### • Programme 2

- taux de scolarisation bas, taux d'abandon et de redoublement eleves
- communautes dynamiques ou ayant de fortes demandes
- peu beneficiaire des interventions des Bailleurs de fonds

## **2. Rupture du Contrat : Cf. Rapport Provisoire, version juin 99, 3.3 p. 53**

## **3. Modes de communication : Cf. Rapport Provisoire, version juin 99, 3.3 pp. 34-41**

## **4. Les facteurs de succes de l'approche contrat-programme**

Les facteurs qui suivent ont été identifiés comme facteurs de succès des programmes e, selon les lieux et les moments :

- la prise en compte, dans l'élaboration du programme et dans l'esprit de l'approche, de facteurs socio-culturels profondément ancrés dans la société malgache : la base communautaire traditionnelle, l'esprit de solidarité et d'entraide, la contractualisation (dina) et tout ce qu'elle véhicule comme force dans les liens ainsi noués... La société malgache, dans son fonds traditionnel, repose sur ce qu'on appelle le "fihavanana". Etymologiquement, le "fihavanana" est un substantif venant de "havana", c'est-à-dire, parent. Il véhicule l'idée que la société entière constitue une grande famille dont les parents doivent être unis en permanence, d'où le "tsy misara-mianakavy" (c'est-à-dire, famille unie).

Par ailleurs, le concept de "dina" est un vieux concept culturel, qu'on peut définir comme une sorte de contrat social sur un sujet bien déterminé : engagement de tous les membres de la communauté à se défendre contre l'incursion des pillards ou maintenir la sécurité, l'ordre ou la propreté, l'hygiène..., etc.

Il est évident que le "dina" inclut par essence, et des engagements et des sanctions ou pénalisations en cas de manquement par l'un de ses membres. Les sanctions peuvent être financières ou en nature (amendes), pénales (travaux d'utilité publique), sociales (rejet par les autres membres, non assistance en cas de problèmes ou de décès notamment).

Le concept véhicule toujours l'idée de mobilisation communautaire pour une action donnée et a force de loi sociale.

- la structure hiérarchique de gestion du programme avec des équipes centrale, provinciale, locale (supervision, collaboration)
- le dynamisme ou le leadership des responsables de proximité, notamment le Chef CISCO, sa capacité à faire de l'animation, à entraîner son équipe et les responsables locaux à adhérer au programme
- la capacité d'écoute et de négociation des animateurs de terrain
- l'implication des notables locaux, reconnus pour leur autorité morale : patriarches, descendants royaux, élus ("tangalamena", "sojabe", "mpanjaka", "raiamandreny"...)
- le respect des engagements pris (même la ponctualité dans les rendez-vous pris pour les visites)
- l'organisation de la communauté dans des Comités Locaux de Pilotage ou de Gestion dans lesquels participent les représentants des principales entités de composant la communauté
- la responsabilisation des membres par des prises de responsabilité directe avec obligation de résultats selon un calendrier défini, quoique flexible
- la périodicité des contrôles et des suivis sur terrain
- Certains facteurs peuvent être tout à fait ponctuels : quand les responsables ont des prétentions politiques (proches ou lointaines) ou rencontrent l'adhésion de politiciens désireux de promouvoir leur image, la mise en œuvre du programme leur offre l'occasion de faire de la propagande indirecte ou de démontrer leur capacité à s'occuper de leurs concitoyens.