



**unesco**

Institut international de  
planification de l'éducation

# Diagnostic des pratiques de pilotage de la qualité de l'éducation à Madagascar

## Résumé Exécutif



La présente étude a permis d'apprécier le niveau de pilotage de la qualité de l'éducation au sein du système éducatif malgache. Elle s'est appuyée sur sa capacité à assurer 4 fonctions jugées fondamentales pour un bon pilotage :

**1. Définition d'objectifs et impulsion de l'action.** La fonction qui concerne la capacité à définir des objectifs et des cibles clairs, adaptés au contexte du territoire et à inciter à l'action.

**2. Négociation de l'action et allocation de moyens.** La fonction qui consiste à permettre le dialogue entre les acteurs en vue d'adapter l'action aux réalités du terrain et à allouer les ressources correspondantes.

**3. Accompagnement et suivi de l'action.** La fonction qui concerne la capacité à produire et à utiliser de l'information fiable pour orienter, accompagner et transformer les pratiques des acteurs.

**4. Capitalisation, appréciation des effets de l'action et régulation.** La fonction qui consiste à documenter l'action, à partager et diffuser l'information et à l'utiliser pour ajuster et adapter les projets et politiques en conséquence.

## **Fonction 1 - Définition d'objectifs et impulsion de l'action**

### **Une forte capacité à définir des objectifs et des stratégies, mais des difficultés à les mettre en œuvre sur le terrain**

Fonction la mieux maîtrisée par les acteurs du système éducatif malgache, elle se traduit notamment par :

- Une bonne capacité de définition d'objectifs et d'impulsion de l'action : le système éducatif malgache dispose d'un document de planification sectorielle, le PSE, fruit d'un processus de concertation national ;
- Une capacité à définir les objectifs et des cibles qui s'illustre par l'existence de Plans de Travail Annuels (PTA) au sein du MEN central, mais également chez les responsables de la planification des services déconcentrés ainsi que, dans certaines régions, des Plans Triennaux de Développement (PTD), qui constituent un outil de planification au niveau des circonscriptions scolaires (CISCO) et des directions régionales de l'éducation nationales (DREN) ;
- Une organisation visant à collecter et produire l'information nécessaire au pilotage de ses actions, à travers des statistiques scolaires régulières, des évaluations nationales et internationales, portées par la Direction de la planification de l'éducation (DPE) et l'Unité d'évaluation des acquis scolaires (UEAS).

Toutefois, le diagnostic réalisé auprès des acteurs met en évidence une faible utilisation de ces outils au titre d'une réelle planification et d'un pilotage des moyens. Les actions mises en place semblent plus tenir d'un conformisme aux instructions, que de la nécessité de disposer d'outils servant à impulser des objectifs pour améliorer la qualité de l'éducation.

Le diagnostic révèle également que cette dynamique d'impulsion de l'action est entravée par des changements fréquents à la tête des institutions éducatives, qui impactent également la production et l'utilisation de l'information.

## **Fonction 2 - Négociation de l'action et allocation de moyens**

### **Des espaces d'échanges peu fonctionnels et une dispersion des moyens (humains et financiers)**

Le système éducatif malgache dispose, dans les textes, de plusieurs espaces d'échanges autour du pilotage de la politique éducative (notamment la revue de pilotage de la DREN, les réunions de programmation des plans d'action, les réunions des chefs de ZAP, les réseaux d'enseignants). Ces espaces se situent à des niveaux variés et visent à promouvoir des échanges réguliers entre les acteurs concernés. Ils sont cependant peu fonctionnels, notamment en raison de l'instabilité politique (et, plus récemment, du contexte sanitaire lié à la pandémie de COVID-19), du manque de moyens humains (formation des acteurs), logistiques et financiers. Leur fonctionnement est limité : ils n'impliquent qu'un petit nombre d'acteurs directement concernés, sont souvent tributaires du financement d'un partenaire et, pour le cas des espaces reposant sur l'implication des communautés locales (gouvernance scolaire par exemple), se heurtent au manque de capacité des acteurs.

En parallèle, la forte présence des partenaires techniques et financiers à travers le pays ne constitue pas un atout puisque, sans réelle coordination, elle conduit à la démultiplication d'initiatives, parfois même concurrentes et qui accroissent certains déséquilibres régionaux.

Enfin, la capacité d'allocation des ressources jusqu'au niveau de la mise en œuvre sur le terrain est réduite, et souvent couplée à un déficit de capacités humaines et techniques pour mobiliser et mettre en œuvre les activités.

### **Fonction 3 - Accompagnement et suivi de l'action**

#### **Une profusion d'outils qui nuit au suivi et à l'évaluation des actions**

Le système éducatif malgache est très bien outillé, voir trop outillé. Chaque niveau d'intervention dispose d'une palette d'outils (qui peuvent être des outils de gestion pédagogique, des outils de planification ou encore des outils de gestion administrative), proposés par le Ministère ou par les différents partenaires dans le cadre des projets, pour chaque action à mettre en place. Si, en théorie, ces outils doivent permettre de collecter de l'information utile au suivi de l'action, leur surnombre n'en permet pas la bonne utilisation. En effet, les acteurs sont freinés par plusieurs obstacles : certains outils sont en doublon, d'autres sont trop complexes, voire ne font pas de sens pour eux. Et, dans tous les cas, ils ne disposent pas du temps nécessaire pour les utiliser de façon appropriée.

Les acteurs rencontrés sur le terrain pointent par ailleurs la faiblesse du suivi-accompagnement réalisé par les autorités : le suivi-évaluation repose encore largement sur le niveau central, sans réelle responsabilisation des DREN et des CISCO. Et du fait de la démultiplication des initiatives, il y a aussi un manque de motivation pour l'accompagnement et le suivi. Ceci limite par conséquent leur contribution à un suivi de qualité. Ainsi, la plupart des actions d'envergure mises en place (notamment en termes d'actions de formation pédagogique), n'ont pas fait l'objet d'évaluations approfondies ni de suivi dans la mise en œuvre à moyen terme, ne permettant pas d'adapter l'appui ou les outils proposés sur la base de retours d'expérience.

### **Fonction 4 - Capitalisation, appréciation des effets de l'action et régulation**

#### **La capacité à documenter, mais pas à utiliser pour réguler**

Cette fonction pose elle aussi des difficultés au sein du système éducatif malgache, alors qu'il dispose pourtant d'une forte capacité à documenter certaines pratiques et impacts d'actions, notamment à travers le recours à de l'expertise externe. Le MEN dispose en effet d'un nombre assez élevé d'études et d'évaluations : certaines études renseignent sur le pilotage de la qualité de l'éducation, d'autres proposent des pistes d'orientation de l'action pour l'amélioration du pilotage de la qualité. Elles fournissent des informations sur l'encadrement de proximité, la planification, les Projets d'école contractualisés (PEC), le statut des enseignants non fonctionnaires (maîtres FRAM), des directeurs, etc. Cependant, la plupart de ces études sont peu connues des différents acteurs du MEN, notamment en raison du fort turn-over lié à l'instabilité politique, et leurs résultats ne sont pas utilisés.

Il apparaît également que la capacité du système à réviser les politiques et actions en faveur de l'amélioration de la qualité, est affaiblie par plusieurs facteurs d'ordre structurel : l'existence de fortes relations hiérarchiques et de complaisance entre les acteurs, une analyse des données qui se limite souvent à un travail de compilation, voire de simple constat chiffré et un fonctionnement insuffisant des espaces de dialogue pour promouvoir le partage et la réflexion des acteurs à tous les niveaux sur les enjeux impactant le pilotage du système.

Si le système éducatif malgache dispose d'un cadre sectoriel solide, d'objectifs clairs, d'indicateurs précis et d'une forte volonté d'impulser l'action, l'instabilité politique récurrente constitue un frein majeur à la mobilisation efficace des acteurs pour le pilotage de la qualité de l'éducation.

Le diagnostic met ainsi en évidence que les fonctions relatives à « la négociation de l'action et l'allocation de moyens pour l'action », « l'accompagnement et au suivi de l'action » et à la « capitalisation, appréciation des effets de l'action et régulation » posent d'importantes difficultés. Le fort turn-over et la perte de mémoire institutionnelle qu'il engendre ne permet pas d'aller au bout des efforts engagés, ni aux acteurs d'assimiler les initiatives mises en place.

Les thématiques de planification, du suivi-évaluation et de la capitalisation des actions apparaissent donc comme centrales pour assurer que les efforts conduits par les acteurs, chacun à leur niveau, aient un impact sur l'amélioration de la qualité du système éducatif.