



Programme Intégré pour la Transformation des Apprentissages Fondamentaux (PITAF) à Madagascar

Version - 26 novembre 2024

Avec l'appui financier du :



Agent partenaire :



Table des matières

TABLE DES MATIERES	2
ACRONYME.....	3
1. CONTEXTE	4
1.1. ÉTAT DU SYSTEME EDUCATIF ET PRINCIPAUX ENJEUX	5
1.1.1. Les dépenses publiques allouées au ministère de l'Éducation Nationale	5
1.1.2. Les parcours scolaires des élèves	8
1.1.3. Situation des acquis scolaires	9
1.1.4. Les enseignants	10
1.1.5. L'encadrement de proximité	11
1.1.6. Les conditions d'accueil des élèves	13
1.1.7. La nouvelle loi d'orientation.....	14
1.2. RAPPEL DE LA REFORME PRIORITAIRE DU PACTE DE PARTENARIAT.....	15
2. PRESENTATION DU PROGRAMME.....	17
2.1. LA JUSTIFICATION	17
2.2. LA DESCRIPTION DU PROGRAMME	17
Axe 1 : La disponibilité d'enseignants bien formés, motivés et compétents	17
Axe 3 : Les conditions d'apprentissage	28
Axe 4 : Les réformes d'appui pour la transformation et la gouvernance du système	38
2.3. LE PLAN PREVISIONNEL DU FINANCEMENT	42
3. THEORIE DU CHANGEMENT ET MODALITES DE MISE EN ŒUVRE.....	1
3.1. LA THEORIE DU CHANGEMENT ET LES EFFETS DE LEVIERS VISES PAR LE PROGRAMME	1
3.2. LE CADRE DE RESULTAT DU PROGRAMME.....	2
3.3. LA MODALITE D'EXECUTION DU FCE.....	3
3.3.1. Quelques enseignements préliminaires de la phase II du FCE (2020-2024).....	3
3.3.2. Le dispositif de coordination et de pilotage	5
3.3.3. La configuration budgétaire et financière du FCE	6
3.3.4. Les mécanismes de planification et d'exécution budgétaire du FCE	8
3.3.5. La valeur ajoutée du FCE dans le contexte du Programme	9
3.4. LE ROLE DES PRINCIPAUX INTERVENANTS	10
4. MECANISMES DE SUIVI EVALUATION	11
4.1. LES DISPOSITIFS DE SUIVI-EVALUATION	11
4.2. LES RISQUES ET LES MESURES D'ATTENUATION	13
4.3. LE ROLE DE L'AGENT PARTENAIRE	1

Acronyme

AFD	Agence Française de Développement
ANO	Avis de non-objection
BCAF/DCAIIAF	Bureau de Contrôle Administratif et Financier/Division du Contrôle, de l'Audit Interne et de l'Inspection Administrative et Financière
CAS	Compte d'affectation spéciale
CE	Caisse Ecole
CEG	Collège d'Enseignement Général
CELCO	Cellule de Coordination de la PNPSE
CISCO	Circonscription scolaire
CRFRP	Centres Régionaux de Formation et de Recherche Pédagogique
DAF	Direction Administrative et Financière
DAJ	Direction des Affaires Juridiques
DAO	Dossier d'appel d'offres
DBIFA	Direction de la Brigade d'Investigation Financière et de l'Audit interne
DCAIIAF	Division du Contrôle Audit Interne et de l'Inspection Administratif et Financière
DCP	Direction de la Comptabilité Publique
DGFC	Direction Générale du Contrôle Financier
DGT	Direction Générale du Trésor
DPE	Direction de la Planification de l'Éducation (MEN)
DREN	Direction Régionale de l'Éducation Nationale
EPA	Établissement public à caractère administratif
EPP	École Primaire Publique
FCE	Fonds Commun de l'Éducation
FEFFI	Farimbon'Ezaka ho Fahombiazan' ny Fanabeazana eny Ifotony
FRAM	Fikambanan'ny ray aman-drenin'ny mpianatra
GETFP	Groupe technique élargi Finances publiques
GPE	Global Partnership for Éducation/Partenariat Mondial pour l'Éducation
INFP	Institut National de Formation Pédagogique
LFI	Loi de Finances Initiale
LFR	Loi de Finances Rectificative
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MEN	Ministère de l'Éducation Nationale
PAEB	Projet d'Appui à l'Éducation de Base
PASEC	Programme d'Analyse des Systèmes Éducatifs de la Confemen
PCOP	Plan comptable des opérations publiques
PE	Programme d'Emploi
PEC	Projet d'Établissement Contractualisé
PIB	Produit Intérieur Brut
PMA	Paquet minimum d'activités
PP	Perception Principale/Percepteur Principal
PSE	Plan Sectoriel de l'Éducation
PTA(B)	Plan de travail annuel (budgétisé)
PTF	Partenaires techniques et financiers
SNF3EF	Stratégie nationale de Formation des enseignants et des Encadreurs pédagogiques de l'Éducation Fondamentale
SOA	Service opérationnel d'activités
TG/TP	Trésorerie Générale/Trésorerie Principale
TME	Trésorier Ministériel de l'Enseignement
ZAP	Zone Administrative et Pédagogique

1. Contexte

Madagascar est l'un des pays les plus pauvres du monde malgré de nombreux atouts parmi lesquels des ressources naturelles considérables, une biodiversité unique au monde ou encore une population jeune. Selon la Banque Mondiale (2023), il est même l'un des seuls pays au monde à avoir vu sa situation se dégrader en termes de PIB par habitant depuis les années 1960. Le pays, déjà confronté à des fragilités structurelles (faible gouvernance, insuffisance du capital humain et physique, niveau élevé de corruption, etc.), fait régulièrement face à des crises socio-politiques, des chocs naturels (épisodes climatiques violents) et/ou des chocs externes (pandémie de COVID-19).

Le pays compte une population de près de 30,3 millions d'habitants, dont environ 50% de filles et de femmes (Banque Mondiale, 2023). La croissance démographique sera encore soutenue durant les dix prochaines années (+2,4 % en moyenne par an). Les conditions de vie sont très difficiles pour un grand nombre de malgaches. D'après les informations collectées lors du Recensement Général de la Population et de l'Habitation RGPH 3 (2018), 71 % des malgaches sont touchés par la pauvreté matérielle (basée sur le revenu et la consommation) et 74 % par la pauvreté multidimensionnelle (qui prend en compte les conditions de vie, l'éducation et la santé). La prévalence de la pauvreté est nettement plus forte en milieu rural (un peu plus de 80 % contre 21 à 31 % selon l'approche retenue de la pauvreté en milieu urbain), ainsi que dans les régions d'Androy, d'Atsimo Atsinanana, de Vatovavy et de Fitovinany (situées dans le sud et le sud-est du pays ; 90 %). La proportion de la population vivant sous le seuil international de pauvreté de 2,15 USD par jour (en PPA 2017), qui avait légèrement reculé avant la pandémie, atteint 81 % en 2021 (soit près de deux fois la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne ; FMI, 2023).

Le taux de croissance est positif ces dernières années mais insuffisant pour créer une amélioration du niveau de vie des habitants. La croissance économique est estimée à 3,8 % en 2023, principalement tirée par les dépenses intérieures, tandis que la contribution des exportations nettes à la croissance a été marginale par rapport aux années précédentes. La baisse de la demande et des prix des principales exportations malgaches telles que le textile, la vanille et les épices a freiné les performances globales des exportations en 2023.

Après un pic de 12,3 % en mars 2023, l'inflation est en baisse depuis le deuxième trimestre 2023 en raison d'effets de base élevés liés à la hausse du prix des carburants en juillet 2022 et d'un resserrement de la politique monétaire. La Banque centrale a relevé à deux reprises depuis le début de 2023 ses taux de dépôt et de facilité de prêt marginal, pour une hausse cumulée de 90 points de base. Le déficit budgétaire devrait passer de 6,4 % du PIB en 2022 à 4,9 % en 2023, grâce à une hausse des recettes (aide étrangère et taxes). Les pertes accrues de la compagnie nationale de production et de distribution d'eau et d'électricité, conséquences d'un accident dans une centrale hydroélectrique en 2022, ont pesé sur le solde budgétaire. Le gouvernement a dû augmenter ses transferts pour stopper l'accumulation des arriérés et assurer l'approvisionnement en électricité. Les risques de surendettement extérieur et public restent modérés.

En 2022, le budget général de l'État hors financement extérieur est de l'ordre de 7 091 milliards contre 7 215 milliards d'Ariary en 2021, soit une légère baisse de 1,75% par rapport à 2022. De 5 827 milliards en 2019, le budget de l'État passe à 8 934 milliards d'Ar en 2023, soit une nette progression de 53% au cours de la période. Ainsi, malgré une conjoncture internationale défavorable ajoutée à la pandémie du Covid19, le gouvernement Malagasy a poursuivi la relance économique amorcée en 2019 conformément au Plan d'Émergence Madagascar (PEM).

Les inégalités de genre sont élevées avec un indice des inégalités entre les sexes de 0,556, Madagascar est classé à la 143^{ème} place sur 191¹. Pendant l'enfance, les filles sont avantagées par rapport aux garçons dans le domaine de l'éducation. L'avantage est particulièrement fort dans les familles les plus pauvres et dans les zones rurales où les enfants de sexe masculin sont plus impliqués dans le travail. À l'adolescence, l'écart entre les sexes s'inverse et ce sont les filles qui abandonnent plus fréquemment l'école, dans les familles riches comme dans les familles pauvres, dans les zones rurales comme dans les zones urbaines.

Madagascar est parmi les pays les plus touchés par les changements climatiques (cyclone, sécheresse, etc.). Les catastrophes naturelles récurrentes, notamment dans le Sud, Sud Est et Nord Est entraînent chaque année la destruction d'une partie des infrastructures scolaires et réduisent la fréquentation scolaire des enfants issus de familles vulnérables.

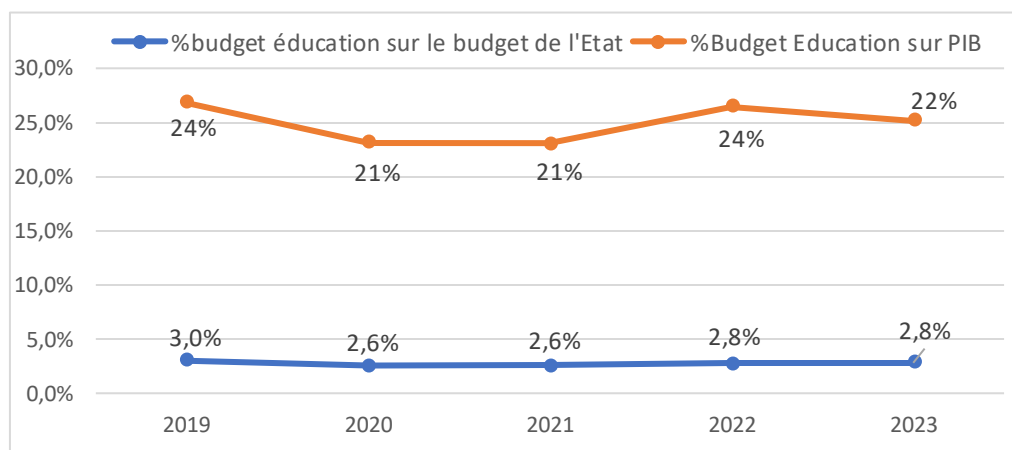
La politique générale de l'État publiée en janvier 2024 fixe trois priorités d'action (i) valorisation du capital humain, en privilégiant l'éducation, la santé et la protection sociale, (ii) accélération de l'industrialisation et du développement économique et (iii) amélioration de la gouvernance.

1.1. État du système éducatif et principaux enjeux

1.1.1. Les dépenses publiques allouées au ministère de l'Éducation Nationale

Sur la base d'un diagnostic sectoriel réalisé en 2016², le Gouvernement a élaboré un plan sectoriel de l'éducation pour la période 2018 à 2022, qui a été prolongé jusqu'en 2023. Cette stratégie couvre tout le continuum éducatif et est portée par trois ministères : le ministère de l'Enseignement de l'Éducation Nationale (MEN), le ministère de l'Enseignement Technique, de la Formation Professionnelle (METFP), et le ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique (MESUPRES).

Figure 1 : Évolution du budget de l'éducation par rapport au budget de l'Etat et au PIB



Source : SIIGFP/DGBF

Entre 2019 et 2023, la part des ressources confiée aux trois ministères passe de 23,84% à 22,37%. Sur la même période, la part des ressources allouées à l'éducation n'a pas suivi l'évolution du budget de l'État. La part du PIB accordée au secteur a atteint 3,07% en 2019, contre 2,81% en 2023. Malgré une progression du PIB, la courbe du budget éducation par rapport au PIB reste linéaire comme le montre le graphique ci-dessus.

¹. Base de données du Rapport sur le Développement Humain du PNUD – 2022/2023

². IIPE-Pôle de Dakar – UNESCO.

Le budget se divise en différentes catégories de dépenses :

- Le budget de fonctionnement qui englobe les dépenses de salaire (solde) et les dépenses de fonctionnement hors solde ;
- Le budget de fonctionnement hors solde qui comprend trois grandes rubriques : indemnités, biens et services et transferts. Les composantes du rubrique transfert sont : les subventions aux enseignants non-fonctionnaires, le remboursement de frais médicaux, les subventions aux écoles privées, la caisse école, et tous les transferts vers les organismes rattachés ;
- Le budget d'investissement (interne et externe).

L'année 2020 n'est pas considéré car il s'agit d'une année de changement institutionnel avec le Ministères de l'Education Nationale et de la Formation Technique Professionnelle qui a été scindé en deux ministères : Ministère de l'Éducation Nationale et Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle. Par la suite les données sont difficilement comparables.

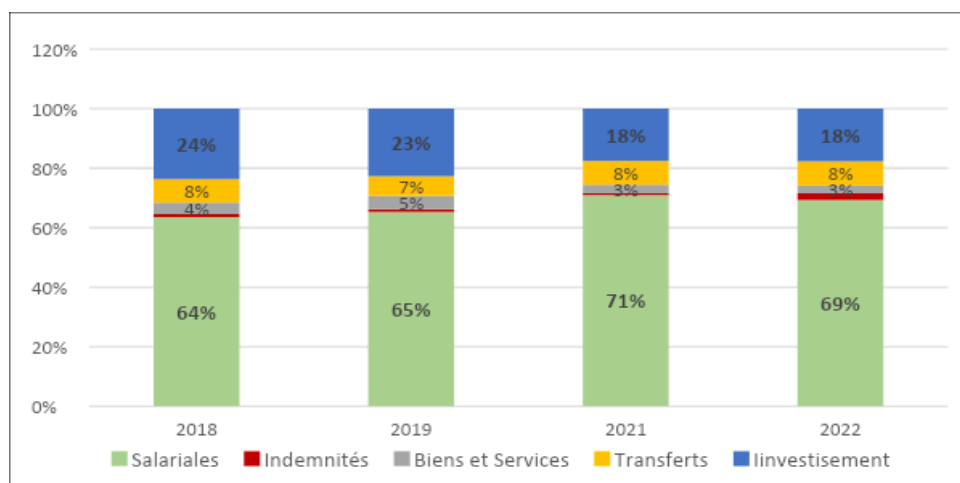
Tableau 1 : Évolution des ressources publiques du MEN

	LFR 2018	LFR 2019	LFR 2021	LFR 2022
Salariales	699 365 895 000	757 554 416 000	932 702 990 000	1 059 764 945 000
Indemnités	9 884 000 000	9 970 710 000	8 942 352 000	35 989 497 000
Biens et Services	42 741 385 000	52 552 993 800	36 934 519 000	39 113 124 000
Transferts	86 698 000 000	76 865 684 000	105 425 996 000	123 624 508 000
Investissement	260 585 017 000	263 546 244 000	231 839 841 000	271 669 531 000
Total	1 099 274 297 000	1 160 490 047 800	1 315 845 698 000	1 530 161 605 000

Source : SIIGFP/DGBF

La part des dépenses salariales et des dépenses de fonctionnement augmente alors que la part des dépenses d'investissement a tendance à baisser passant de 24% en 2018 à 18% en 2022.

Figure 2 : Évolution de la part des grandes rubriques de dépenses (base LFR)



Source : SIIGFP/DGBF

Les structures déconcentrées de l'éducation nationale (DREN, CISCO, ZAP) jouent un rôle important dans l'encadrement pédagogique de proximité des enseignants. Le pays compte 23 Directions Régionales de l'Éducation Nationale (DREN), 114 Circonscriptions Scolaires (CISCO) et 1848 Zones Administratives et Pédagogiques (ZAP). Ce maillage territorial des services déconcentrés représente un atout considérable pour l'amélioration de la performance du système éducatif malgache dès lors que ces services bénéficient

des ressources suffisantes pour leur permettre d'effectuer leurs missions de suivi et d'encadrement de proximité.

Tableau 2 : Évolution des ressources allouées aux services déconcentrés au MEN (base LFR)

STD	LFR 2018	LFR 2019	LFR 2021	LFR 2022
Total services déconcentrés	102 072 568 000	91 463 671 800	68 703 816 000	90 219 000 000
Total MEN	1 099 274 297 000	1 160 490 047 800	1 315 845 698 000	1 530 161 605 000
Part des services déconcentrés	9,3%	7,9%	5,2%	5,9%

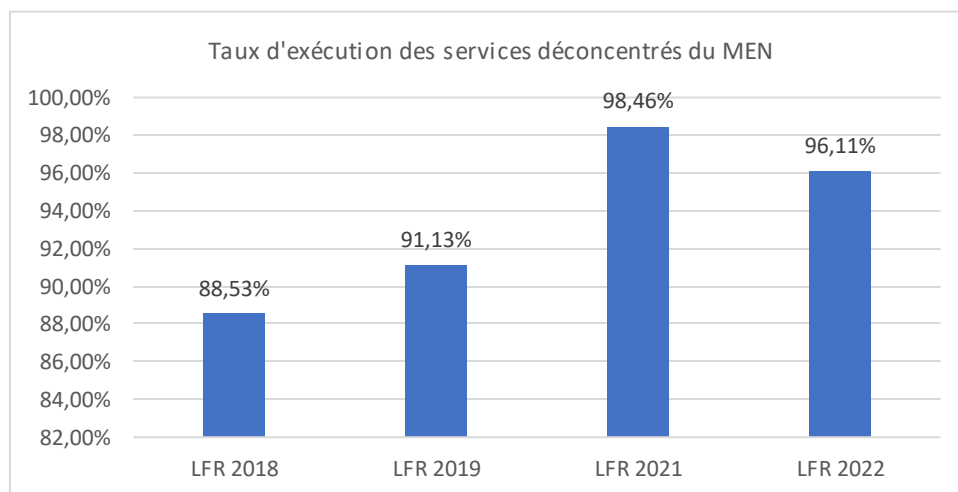
Source : SIIGFP/DGBF

La part des ressources des services déconcentrés dans le budget total du MEN est en baisse depuis 2018 passant de 9,3% à 5,9%.

Les services déconcentrés du MEN ont été dotés au total des budgets de 68,7 milliards d'ariary en 2021 et de 90,2 milliards d'ariary en 2022 sur budget de l'Etat, soit une augmentation de 3,3%. Ces budgets sont destinés à prendre en charge les dépenses de fonctionnements courants des services déconcentrés (DREN, CISCO et ZAP) y compris les subventions des Agents non-fonctionnaires (ANF). En 2021, à l'intérieur des services déconcentrés, les budgets se répartissent comme suit : 83,8% pour les DREN, 15,4% pour les CISCO et 0,8% pour les ZAP. Et en 2022, la répartition est respectivement de 61%, 38% et 1%.

Il apparaît ainsi que la répartition des ressources entre les services déconcentrés a été rééquilibrée avec une baisse de la part des DREN entre 2021 et 2022 au profit des CISCO (+24 points) et des ZAP (+1 point).

Figure 3 : Taux d'engagement des Services déconcentrés (base LFR)



Source : SIIGFP/DGBF

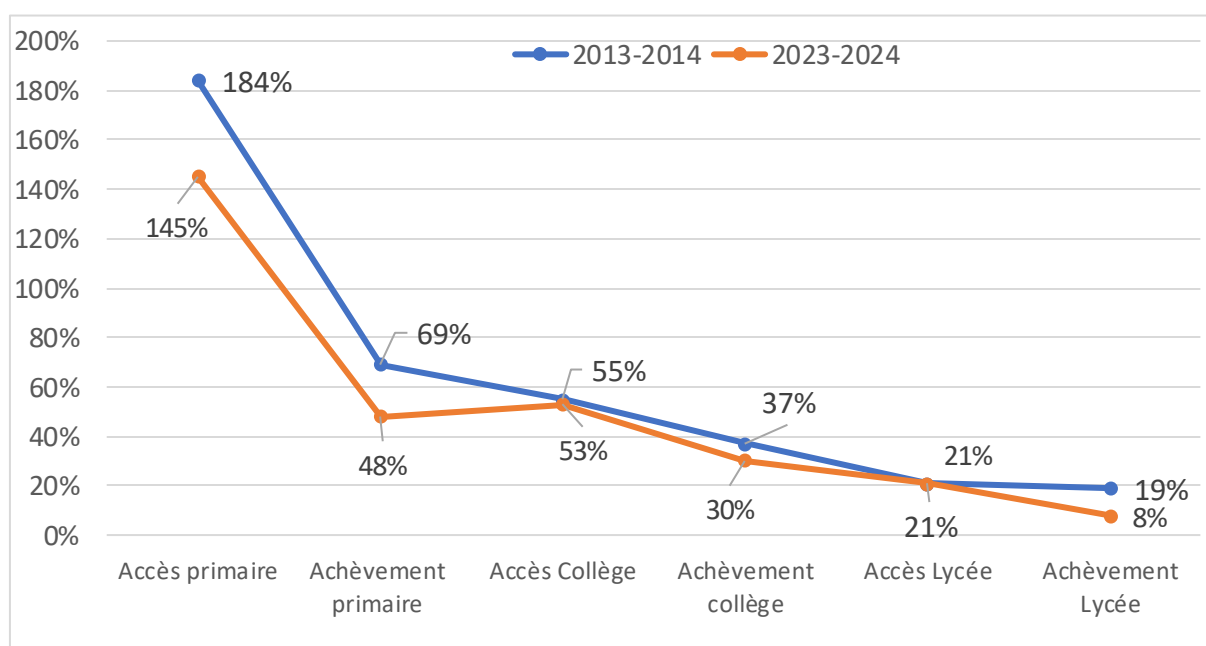
En termes d'exécution, les services déconcentrés du MEN arrivent à engager presque en totalité leurs ressources puisque les taux d'engagement durant ces deux années avoisinent les 100%. Ce qui justifie leur efficacité dans l'exécution de leur budget et leur forte capacité d'absorption. Il faut dire que les montants alloués pour chaque service déconcentré sont relativement faibles au regard des besoins énormes auxquels ils doivent faire face.

1.1.2. Les parcours scolaires des élèves

Le système éducatif malgache est caractérisé par une crise d'apprentissage³ : la dernière évaluation PASEC 2019 montre un niveau d'acquisition des apprentissages très faible avec seulement 18% des élèves de fin de cycle du primaire qui disposent des compétences suffisantes en français et 22% en mathématiques. De plus, ces moyennes nationales cachent de fortes disparités entre le niveau de vie des ménages, le milieu de résidence et les régions ; les niveaux des acquisitions des élèves étant plus faibles en milieu rural. Cette pauvreté éducative hypothèque sur le long terme les capacités de développement économique durable et la transformation sociale, avec un risque d'augmentation de la pauvreté.

Le taux d'achèvement des élèves dans le système reste faible avec, en 2022, moins d'un élève sur deux (48%) qui achève le cycle primaire et un élève sur trois (30,3%) qui achève le collège. En moyenne, 7,6% des élèves qui débutent la première année du primaire parviennent à atteindre la dernière année du second cycle de l'enseignement secondaire général⁴. Ainsi, les profils de scolarisation font apparaître une déperdition très élevée à tous les niveaux du système éducatif et le plus inquiétant est que le taux d'achèvement a diminué depuis 2013 (69%). Les abandons scolaires sont importants au primaire et diminuent à mesure qu'on monte dans le système. Ainsi, en 2019-2020, les taux d'abandon s'élèvent, au niveau national, à 24% au primaire, 12% au collège et à 8,6% au lycée.

Figure 4 : Taux d'admission et d'achèvement aux différents cycle en 2013 et 2023



Source : Annuaire Statistiques, MEN

Les disparités entre les régions sont fortes avec par exemple 8 enfants sur 10 à Analamanga terminant l'école primaire, contre moins de 3 sur 10 à Melaky, Androy et Atsimo Andrefana⁵.

Dans le parcours scolaire des élèves, du primaire jusqu'à la dernière année du second cycle, il n'y a quasiment pas de disparités significatives entre filles et garçons, qui accèdent au primaire et achèvent le second cycle de l'enseignement général de façon quasi équitable.

³ UNESCO IIEP : unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000389222/PDF/389222fre.pdf.multi

⁴ Annuaire Statistiques MEN, 2022 – 2023

⁵ Source : Enquête MICS 2022

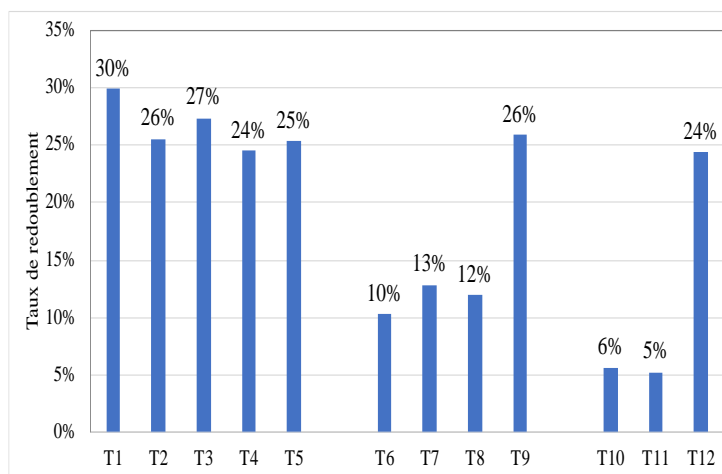
Les disparités se situent surtout entre les plus riches et les plus pauvres et entre régions. Les enfants issus de familles riches et urbaines réussissent également mieux. Ces inégalités sont les résultats, entre autres, de la fracture de l'offre éducative (éloignement des établissements éducatifs, établissements à cycles incomplets, inadéquation de l'offre éducative, ...), des pratiques du redoublement qui favorisent l'abandon, de la faiblesse des dispositifs de prévention de l'échec scolaire (remise à niveau, seconde chance, ...), du transfert des charges vers les familles, et d'autres facteurs socioéconomiques et socioculturels (pauvreté, travaux agricoles, ...).

Les taux de redoublement restent élevés avec une moyenne de 23,5% au primaire en 2023 – 2024 alors que le redoublement a pour effet de gaspiller les ressources et de décourager les élèves et les parents à poursuivre la scolarité.

Si la proportion de redoublants est quasiment équivalente selon le genre des élèves, elle varie en revanche selon certaines caractéristiques des écoles et des élèves (tableau 6 ci-après). Elle est plus forte dans le public dans tous les cycles mais spécialement au primaire (27 % contre 11 % dans le privé). Elle varie également selon la localisation géographique des élèves, selon le milieu (la proportion de redoublants est plus forte en milieu rural mais l'écart avec les urbains diminue à mesure qu'on monte dans le système éducatif) et surtout selon les régions. A titre d'exemple, la proportion de redoublants varie, pour le primaire, de 14 % dans la région d'Atsimo-Andrefana à 33 % dans celle d'Atsinanana, pour le collège, de 8 % pour la région de Bongolava à 19 % dans celle d'Atsimo-Atsinanana et pour le lycée, de 4 % dans la région d'Itasy à 14 % dans celle d'Androy. Enfin, alors qu'au primaire, la proportion de redoublants est très élevée dans toutes les classes (elle l'est aussi spécialement en première année), dans les deux autres cycles, il n'y a qu'en dernière année, au moment où les élèves doivent passer un examen, que la proportion de redoublants est nettement plus élevée.

Tableau 3 : Proportion moyenne de redoublants selon certaines caractéristiques des élèves

	Primaire	Collège	Lycée
Global	24,2	12,0	8,6
Public	27,2	14,7	10,8
Privé	10,9	7,3	5,8
Garçon	25,4	12,3	9,3
Fille	23,0	11,6	7,9
Urbain	18,1	10,8	8,0
Rural	25,3	12,5	9,2
Androy	24,1	15,2	14,2
Atsimo-Andrefana	14,0	10,6	10,0
Atsimo-Atsinana	27,8	19,3	12,4
Atsinanana	32,9	16,8	9,5
Bongolava	23,8	7,7	9,5
Itasy	27,5	15,3	3,9



1.1.3. Situation des acquis scolaires

Selon l'étude PASEC de 2019⁶, seulement 19% des apprenants en 2ème année du primaire savaient lire avec un « niveau suffisant », ce qui traduit un recul par rapport aux évaluations précédentes. Malgré une amélioration de la situation entre 2016 et 2021, ce constat reste cependant confirmé par les données plus récentes issues du MICS 2019 et de l'enquête SDI 2021. Ces études révèlent la situation suivante :

⁶ Madagascar s'inscrit à l'exercice PASEC pour l'année 2024

- A la fin du cycle primaire : la proportion des élèves sous le seuil suffisant de compétences est de 82 % en français et de 78 % en mathématiques (PASEC 2019) ;
- 7% des enfants de 7-14 ans ont les compétences de base en maths (UNICEF, MICS, 2019) ;
- 23% des enfants de 7-14 ans ont les compétences de base en lecture (UNICEF, MICS, 2019) ;
- Au collège, les élèves de 4ème obtiennent en moyenne des scores inférieurs à 50/100 et ce, quelle que soit la discipline ; leurs performances moyennes étant spécialement faibles en français -31/100 - et en mathématiques - 35/100 - (évaluations nationales des compétences des élèves menées en 2019-2020) ;
- Au BEPC, les scores moyens des élèves sont faibles dans toutes les disciplines, particulièrement en mathématiques (5/20) et en français (6/20) ;
- À Madagascar, les enfants peuvent espérer terminer 8,4 années de scolarité avant l'âge de 18 ans, période réduite à 4,7 ans lorsqu'il est ajusté à la qualité de l'apprentissage.

Les niveaux d'apprentissages des élèves sont marqués par de fortes disparités liées à leur localisation géographique. Les études montrent de façon unanime des différences selon le milieu de résidence, les élèves résidant en milieu rural (qui représentent 84 % des élèves du pays en 2021-2022) ont des niveaux moyens d'apprentissages inférieurs à leurs homologues résidant en milieu urbain, mais aussi et surtout selon les régions.

1.1.4. Les enseignants

Les enseignants jouent un rôle central dans le processus d'apprentissage des élèves. Or, selon l'enquête SDI, 96,4 % des enseignants ne maîtrisent pas complètement le contenu de ce qu'ils sont censés enseigner. Par ailleurs, selon l'annuaire statistique 2022-2023 du MEN, le ratio élèves-enseignant pour toutes les catégories d'enseignants et sur tous les niveaux d'éducation est de 33 pour 1. Mais si l'on considère seulement les enseignants qualifiés, le ratio élèves-enseignant qualifié passe alors à 161 pour 1.

Les efforts à accomplir pour professionnaliser les enseignants sont considérables et ne porteront leurs fruits que s'ils sont accompagnés d'améliorations des procédures de gestion (pour le recrutement, l'allocation des enseignants et la gestion financière), d'un véritable plan de formation des personnels et d'une amélioration de l'encadrement de proximité. En effet, nous pouvons souligner les situations suivantes :

- 60% des enseignants dans les classes sont directement recrutés par les communautés éducatives alors que leurs modalités de recrutement sont peu satisfaisantes et aucun cadre réglementaire n'a permis, à date, d'empêcher le recrutement d'enseignants très peu qualifiés. Par ailleurs, la prise en charge du salaire de ces ANF pèse lourdement sur les charges parentales puisqu'elle contribue à la fixation de la cotisation aux FEFFI puisque seuls 26% bénéficient d'une subvention de l'État ;
- Seuls 38% des enseignants en exercice disposent d'un contrat avec l'État (dont seulement 6% de fonctionnaires). Lorsque les recrutements sont ouverts, il faut pouvoir disposer de candidats de qualité et en nombre suffisant puisque les recrutements successifs réalisés durant la dernière décennie ont surtout permis de contractualiser et de conférer une certaine sécurité de l'emploi aux ANF bien que ces postes aient été ouverts en priorité aux diplômés des ENS, puis aux diplômés de l'INFP. Ces milliers de recrutements n'ont eu aucun impact sur la qualité et l'équité de l'enseignement puisque les enseignants sont recrutés avec un faible niveau académique et ne bénéficient souvent d'aucune formation avant leur prise de fonction. Si, désormais, le

baccalauréat est requis pour l'accès à l'enseignement au niveau du Fondamental, et du master au niveau du lycée, ces exigences ne sont pas toujours respectées pour les nouveaux recrutements, notamment dans les zones rurales. Il faut pour cela que la carrière soit attractive – ce qui suppose une amélioration de la rémunération et de la reconnaissance sociale, ainsi qu'une protection sociale, des parcours de carrière normalisés et une gestion transparente ;

- 80% des enseignants en exercice n'ont reçu aucune formation pédagogique préalable et ne sont titulaires d'aucun titre pédagogique. Ce diplôme, qui atteste d'une formation professionnelle en pédagogie pour répondre aux attentes et objectifs du Programme éducatif national, est fondamental dans la qualité de l'enseignement et la progression de carrière des enseignants (recrutement, promotion, ...) ;
- 41 % des directeurs d'école, 41 % des enseignants fonctionnaires et 64 % des ANF interrogés dans l'enquête Tableau de Bord des Politiques Mondiales de l'Éducation (Banque Mondiale, 2021) considèrent qu'ils n'ont pas participé à un processus de recrutement compétitif basé sur les qualifications et les compétences.

Tableau 4 : Caractéristiques formelles des enseignants du primaire

		2019-2020	2020-2021	2021-2022
Nombre d'enseignants		99 091	103 012	103 653
Age moyen		34	34	-
Genre	% hommes	53	53	52
	% femmes	47	47	48
Niveau d'études	% inférieur au bac	72	70	66
	% bac et +	28	30	34
Diplôme pédagogique	% non	83	83	81
	% oui	17	17	19
Statut	% fonctionnaires	6	6	6
	% contractuels	30	31	32
	% ANF subventionnés	33	29	26
	% ANF non-subventionnés	28	32	34
	% autre	3	1	2

Sources : DMS (2023) à partir des données du SIGE ; calculs à partir des données du SIGE.

1.1.5. L'encadrement de proximité

L'encadrement pédagogique joue un rôle fondamental dans le système éducatif de Madagascar, car il devrait constituer un levier clé pour améliorer la qualité de l'enseignement, soutenir les enseignants dans leur pratique professionnelle, et assurer une mise en œuvre efficace des politiques éducatives au niveau local. Dans un pays où les défis liés à l'accès à une éducation de qualité sont importants, l'encadrement pédagogique est essentiel pour relever les standards d'enseignement, réduire les disparités éducatives, et offrir une meilleure formation aux enseignants.

L'encadrement pédagogique des enseignants à Madagascar repose sur une structure hiérarchique bien définie, mais qui est confrontée à des défis considérables, notamment en termes de ressources, de capacités, de formation et de suivi.

Les acteurs de l'encadrement de proximité comprennent les chefs d'établissement, les chefs ZAP, les conseillers pédagogiques (CONSPED) des CISCO et des DREN. D'une manière générale, il existe des

différences de profils, de formations et de compétences importantes au niveau des encadreurs de proximité et au sein de chaque corps, il y a encore une diversité de profils et de parcours professionnels.

Tableau 5 : Ratio CONSPED et Chef ZAP par Enseignant selon les régions

DREN/CISCO	CZAP	CONSPED	Ratio Consped/Ens.	Ratio CZAP/Ens.
ALAO TRA MANGORO	100	65	81	53
AMORON'I MANIA	80	49	84	52
ANALAMANGA	141	120	62	53
ANALANJIROFO	88	35	166	66
ANDROY	66	12	347	63
ANOSY	75	13	235	41
ATSIMO ANDREFANA	119	52	137	60
ATSIMO ATSIANANANA	103	17	370	61
ATSIANANANA	99	65	99	65
BETSIBOKA	36	12	139	46
BOENY	48	46	60	58
BONGOLAVA	25	9	269	97
DIANA	63	64	45	46
HAUTE MATSIATRA	97	85	65	57
IHOROMBE	25	12	136	65
ITASY	48	25	125	65
MELAKY	34	7	176	36
MENABE	50	16	139	45
SAVA	87	55	91	58
SOFIA	147	66	144	65
VATOVAVY	72	22	230	70
FITOVINANY	82	19	258	60
VAKINANKARATRA	105	68	89	57
Total général	1790	934	111	58

Sources : MEN - 2024

- **Les conseillers pédagogiques (CONSPED)**

Les CONSPED ont pour mission le suivi, l'encadrement ainsi que l'accompagnement des enseignants dans la mise en œuvre des réformes éducatives. Les réformes visant à renforcer la formation continue des enseignants ont aussi affecté le rôle des conseillers pédagogiques, les plaçant au centre des dispositifs de formation décentralisée.

Toutefois, l'absence de recrutement, pendant plusieurs années, d'encadreurs pédagogiques (conseillers pédagogiques et inspecteurs) a contribué à détériorer la situation sur le plan qualitatif puisque les conseillers pédagogiques sont en nombre insuffisant pour couvrir efficacement toutes les écoles et enseignants sous leur responsabilité. Le ratio d'encadrement est en moyenne de 1 conseiller pédagogique pour 111 enseignants au primaire. Cette moyenne cache de fortes disparités puisque le ratio peut passer de 1 pour 9 dans certaines CISCO à 1 pour 650 dans d'autres ; alors qu'une dizaine de CISCO ne disposent même plus d'un seul CONSPED. Ainsi, le niveau de soutien des enseignants dans l'exercice de leur métier reste très faible et inéquitable, en plus des différents défis sur la qualité de l'encadrement et le manque de ressources pour leur effectivité.

La fonction de CONSPED est accessible aux enseignants ayant plusieurs années d'expérience dans l'enseignement et disposant du diplôme de CFFP après avoir suivi une formation initiale de 2 ans et 8 mois au sein de l'INFP. Bien que la plupart des CONSPED en fonction répondent à ces profils, on note cependant qu'environ 12,5% d'entre eux ne les remplissent pas.

La formation initiale des CONSPED existante au sein de l'INFP s'arrête au niveau du primaire ; alors que celles pour les CONSPED du niveau collège n'existe plus. La formation initiale se fait en alternance entre

4 phases théoriques intramuros et 3 stages pratiques. Les 8 composantes de l'encadrement sont abordées durant la formation initiale mais des insuffisances majeures sont identifiées dans l'opérationnalisation de la formation. Sur la phase théorique, les formateurs des CRFRP n'ont pas tous le profil et les compétences requis pour les enseignements dont ils ont la charge et le niveau de langue est globalement insuffisant. Sur la dimension pratique, les CRFRP n'assurent pas de suivi des stages et n'ont pas de retour de terrain des stages. Ces lacunes impactent ainsi sur la qualité des CONSPED disponibles sur le terrain et leurs capacités à exercer adéquatement leur fonction ; alors qu'il n'existe aucun dispositif institutionnel et formel en place pour assurer leur formation continue.

A ces difficultés liées aux capacités des conseillers pédagogiques, s'ajoute l'insuffisance des moyens financiers et matériels mis à leur disposition pour leur permettre de se déplacer et de répondre à leurs missions. Or les besoins sont considérables, tant pour accompagner les enseignants à être plus présents dans la salle de classe et engagés/motivés dans leur mission éducatrice.

- **Les chefs ZAP**

L'arrêté n°20.818/2016/MEN fixe la mission, les attributions et le fonctionnement de la Zone administrative et pédagogique (ZAP). Il assigne au Chef ZAP le rôle d'encadreur de proximité des enseignants, des directeurs d'école ou chefs d'établissement sous son autorité, au niveau communal. Le Chef ZAP devrait intervenir à la fois dans l'encadrement pédagogique des enseignants (visites de classe, soutien technique, ...), l'animation pédagogique de sa zone (journées pédagogiques, réseaux d'enseignants), de médiation et de coordination locale (lien avec la CISCO, médiation avec les communautés locales). Ce texte définit également le profil requis pour être nommé Chef ZAP et le processus de sa nomination.

Ce maillage territorial devrait améliorer considérablement le ratio d'encadrement des enseignants puisqu'il est en moyenne d'un chef ZAP pour 58 enseignants ; et fait passer le ratio moyen à un encadreur pour 38 enseignants en comptant les CONSPED et les chefs ZAP malgré des disparités géographiques qui subsistent. Toutefois, la réalité sur le terrain est très différente, surtout dans les zones rurales. Les nominations des chefs ZAP sont souvent arbitraires et les profils d'occupation du poste ne sont pas toujours respectés. Dans la majorité des cas, les chefs ZAP n'ont pas la capacité d'assurer leur fonction pédagogique, à la fois parce qu'ils n'ont reçu ni formation initiale ni formation continue pour ce faire ; et parce qu'ils sont accaparés par leurs fonctions administratives et communautaires. Le manque de ressources, l'étendue géographique des zones sous la responsabilité d'un Chef ZAP (en particulier dans les zones 2 et 3) et la charge de travail croissante représentent des défis importants.

Des efforts sont cependant en cours puisque, dans les DREN (121 sur 983 soit environ 12% de l'effectif), les agents du Service de la formation et de l'administration pédagogique et du Service de l'Inspection et de l'encadrement pédagogique se répartissent les ZAP et assurent à la fois des actions d'encadrement et de suivi des encadreurs de la ZAP.

1.1.6. Les conditions d'accueil des élèves

Les infrastructures scolaires de base présentent une détérioration notable au fil des années ; cette détérioration est liée au manque de budget d'entretien / réhabilitation et également aux passages fréquents des cyclones ces dernières années qui provoquent des ravages importants. Les données statistiques révèlent que les conditions d'accueil dans les écoles primaires publiques sont alarmantes : en 2023-2024, seulement 37% des salles de classe du primaire sont en bon état, comparé à 42% en 2020-

2021⁷. Une faible proportion d'écoles dispose de latrines en bon état, qu'elles soient réservées aux filles (15 %) ou qu'elles soient mixtes ou réservées aux garçons (26 %). Le nombre de places assises par élève s'élève à seulement 0,50. Enfin, il n'y a que 6 % des écoles qui ont une cantine. Ces conditions varient considérablement selon les régions ; par exemple, la proportion d'écoles possédant des latrines pour filles en bon état va de 4 % à 44 %, celle d'écoles disposant d'une cantine de 0 % à 34 %, etc. ; DMS, 2023). De façon complémentaire à ces données, il ressort de l'enquête SDI 2021, qui a été menée dans 800 écoles primaires, dont 236 écoles privées, que seulement 0,4 % ont accès à l'électricité, 8 % à des toilettes propres et fonctionnelles et 50 % à l'eau potable.

Les conditions d'accueil des élèves exercent une influence sur les apprentissages des élèves. C'est notamment le cas, dans l'enquête PASEC, du ratio de places assises par élève, de la disponibilité de latrines, de l'existence d'une cantine, d'une infirmerie ou encore d'une bibliothèque. Ces résultats rejoignent ceux trouvés par la recherche DMS (2023) : dans les écoles primaires publiques, la présence de latrines en bon état destinées aux filles, la proportion de salles de classe en bon état et un nombre plus important de places assises par élève sont associés à de meilleurs taux de promotion et de réussite au CEPE. L'existence d'une cantine dans l'école est également, toutes choses égales par ailleurs, associée à des taux de promotion et des taux d'admission au CEPE plus élevés. La surcharge en effectifs à laquelle de nombreux établissements publics font face obligent également les écoles à instaurer des horaires alternés (matin et après-midi). Cela réduit considérablement le temps d'apprentissage des élèves et nuit à leur progression scolaire, en particulier dans les régions reculées.

Le gouvernement malgache et les partenaires ont déployé d'importants efforts pour améliorer les infrastructures scolaires, tels que la construction de 800 salles de classe grâce au projet PAEB. Cependant, les infrastructures disponibles restent insuffisantes pour faire face aux besoins croissants, notamment dans les régions difficiles d'accès.

1.1.7. La nouvelle loi d'orientation

En décembre 2022, le gouvernement malgache a voté une nouvelle loi d'orientation du système éducatif (LOSEM). Conformément à ses engagements internationaux (ODD 4) et régionaux (Agenda 2063 de l'Union Africaine), le pays réaffirme les principes de gratuité de l'enseignement primaire, d'égalité des chances et d'inclusion du système éducatif. Elle instaure un enseignement public obligatoire progressif de 10 ans (dont une année obligatoire de préscolaire) et réforme la structure de l'enseignement général en quatre cycles de trois ans. Désormais, tous les enfants doivent être scolarisés jusqu'à l'obtention du Brevet d'études à la fin du cycle secondaire de niveau I. Elle assigne également une mission importante à l'enseignement technique, la formation professionnelle et l'enseignement supérieur afin d'accroître l'employabilité des jeunes face aux défis du développement économique du pays. La réforme introduit dans ce sens une meilleure harmonisation entre les enseignements et les besoins du marché de l'emploi. Elle inclut ainsi des mesures pour adapter les profils de sortie des apprenants afin de mieux répondre aux besoins des secteurs économiques en croissance. Enfin, la LOSEM donne une priorité à la professionnalisation des enseignants et met l'accent sur une éducation inclusive, en visant l'accès à l'éducation pour tous à travers une meilleure intégration des élèves issus des groupes vulnérables et en situation de handicap. Le pays prépare actuellement un plan de mise en œuvre de cette nouvelle loi, dont certaines aspirations sont portées par le Plan Émergence Madagascar (PEM). Ce plan constitue la feuille de route du gouvernement à l'horizon 2028, dont les besoins de financement supplémentaires sont évalués à plus de 665 millions USD.

⁷ Source : annuaires statistiques, MEN

1.2. Rappel de la réforme prioritaire du Pacte de Partenariat

Afin de répondre au nouveau modèle opérationnel du Partenariat Mondial pour l'Éducation (GPE), les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) ainsi que le Gouvernement de Madagascar ont examiné l'état du système avec une priorisation des domaines d'intervention (phase d'analyse des facteurs favorables) et sur cette base, ont élaboré un pacte de partenariat. Dans un dialogue constructif, celui-ci identifie : (i) une réforme transformationnelle à entreprendre ou à renforcer et (ii) des conditions nécessaires à sa conduite. La réforme prioritaire retenue est « **De la transformation systémique et durable des enseignements et des conditions d'apprentissages vers une éducation de qualité et résiliente à Madagascar** ». Le Pacte constitue une déclaration d'intention décrivant la manière dont les partenaires œuvreront ensemble pour accompagner les transformations du système éducatif. La finalité recherchée de la réforme est : « L'ensemble des filles et des garçons de l'enseignement préscolaire, primaire, et du 1^{er} cycle du secondaire général malagasy acquièrent les compétences fondamentales de qualité à travers des contenus et des approches pédagogiques adaptées, et la disponibilité d'enseignants compétents, motivés et encadrés, dans un environnement d'apprentissage adéquat, protecteur et inclusif ».

A noter que l'analyse des facteurs favorables a retenu avec la priorité haute le facteur « volume, équité et efficacité des dépenses publiques en éducation », avec les principales insuffisances suivantes : (i) un volume des dépenses publiques inférieur aux objectifs fixés, (ii) le manque d'équité dans l'allocation des ressources entre le niveau central et le niveau déconcentré et (iii) une centralisation trop importante entravant l'efficacité dans l'utilisation des financements publics. Pour répondre à ces défis, les partenaires ont décidé d'accorder une priorité moyenne à la mobilisation coordonnée des ressources, de renforcer l'utilisation des modalités alignées de l'aide, tout en veillant à ce que les financements intérieurs et extérieurs atteignent les communautés les plus vulnérables et marginalisées.

La réussite de la réforme prioritaire nécessite des changements profonds, structurés autour de trois axes stratégiques et d'un quatrième axe additionnel.

Axe 1 : Le développement des compétences des enseignants

Axe 2 : L'amélioration de l'efficacité et de la qualité du temps d'apprentissage

Axe 3 : La création de conditions propices à l'apprentissage

Axe 4 : Les réformes d'appui visant à créer un environnement favorable à la réussite de la réforme prioritaire

Dans le cadre du financement géré par l'AFD, selon la confirmation du MEN, seront poursuivis en priorité les résultats stratégiques du Pacte suivants :

- Augmentation du nombre de candidats recrutés pour le métier d'enseignants et d'éducateurs du préscolaire possédant le profil et les qualifications requis (résultat 1.1)
- Une amélioration de l'efficacité des dispositifs d'encadrement de proximité des enseignants (résultat 1.3)
- L'accès et le maintien à l'école des enfants vulnérables est favorisé par un environnement scolaire inclusif (résultat 2.3)
- Optimisation de la mise à disposition et l'utilisation des subventions aux caisses d'école (résultat 3.4)

A cela s'ajoute l'ensemble des réformes transversales, tout particulièrement les volets gouvernance financière et administrative, planification – programmation - budgétisation, la transformation de la gestion des écoles et le renforcement de l'équité par une approche d'allocation des ressources basée sur des critères objectifs pour favoriser l'équité.

Conformément à la candidature commune AFD - UNICEF, visant à répondre aux défis prioritaires des facteurs favorables pour améliorer la coordination et l'efficacité de l'aide avec un alignement aux processus, règles et procédures nationales des financements externes, le financement porté par l'AFD sera exécuté via le Fonds Commun de l'Éducation (FCE)⁸. Le FCE est assimilé à un financement budgétaire de programme (FB-PR) porté par un Compte d'Affectation Spécial au Trésor (CAST). Cet instrument financier a été créé par la Loi des finances de 2019. Il est issu d'un processus conjoint de conception, mené par le gouvernement malgache avec ses partenaires du secteur et notamment l'AFD, l'UNICEF et l'Union Européenne. Aujourd'hui il existe un CAST par ministère sectoriel et un 4^e est en cours de création pour le Ministère de l'économie et des Finances qui joue un rôle transversal d'accompagnement et de suivi dans l'exécution du fonds⁹.

Les principales caractéristiques du FCE :

- Un instrument aligné sur les stratégies, procédures, règles et structures nationales ;
- Un outil d'accompagnement de la mise en œuvre effective des réformes de la déconcentration et de la décentralisation du système éducatif (en moyenne 80% des ressources annuelles sont déconcentrées) *;
- Un instrument au service du secteur de l'éducation grâce à la sanctuarisation des fonds.

Un des principes opérationnels du FCE est la planification annuelle avec l'inscription des crédits dans la Loi des Finances initiales. Comme sur le budget de l'État, cette planification peut être révisée lors de la préparation de la loi des finances rectificatives. Cette possibilité d'ajustement en cours d'exécution apporte une certaine flexibilité et favorise la gestion axée sur les résultats avec la possibilité de (i) (ré)affecter des ressources aux services performants ayant la capacité d'absorption nécessaire et, (ii) réguler les flux financiers pour augmenter les taux d'exécution et éviter l'accumulation des crédits. Ce principe est important mais implique un dialogue renforcé avec les services du ministère et notamment les autorités qui doivent réaliser des arbitrages dans des délais contraints sur la réaffectation des crédits.

Les interventions annoncées dans la partie 2 du Programme seront (i) **considérées comme éligibles pour le financement FCE pendant l'exécution du Programme** et (ii) **soumises aux processus habituels de planification et d'arbitrages** (dialogues stratégiques et discussions budgétaires entre le MEN et les PTF du FCE), conformément au manuel de procédures du FCE, en amont de leur inscription dans la loi des finances.

⁸ « La première modalité de financement alignée » facteur favorable p. 17

⁹ Jusqu'à présent ses crédits ont été logés au sein du CAST MEN. Cette décision de dissocier les crédits du MEF fluidifiera leur exécution et renforcera encore davantage

2. Présentation du Programme

2.1. La justification

Le Programme vise à soutenir la mise en œuvre de la réforme prioritaire inscrite dans le pacte à travers les trois stratégies identifiées :

- Améliorer la formation continue des encadreurs de proximité afin de renforcer les compétences des enseignants pour qu'ils répondent aux critères de recrutement et de certification ;
- Renforcer le suivi-encadrement pédagogique des enseignants ;
- Améliorer les conditions d'accueil des élèves et réduire les disparités à travers les caisses écoles.

S'ajoute à ces axes une contribution majeure aux réformes transversales. En complémentarité avec les interventions du MEN et des autres partenaires,¹⁰ un ensemble d'interventions cohérent sera financé via le FCE et accompagné par un dispositif d'assistant technique sur des fonctions clés (planification, rapportage, gestions financière et comptable, passation des marchés, formation)¹¹. En s'appuyant sur les structures nationales et en intervenant au plus proche des écoles - là où se produisent les résultats éducatifs et la réduction des disparités - le Programme cherche à catalyser une amélioration tangible de la qualité des apprentissages, à l'échelle nationale, avec une approche systémique.

2.2. La description du Programme

D'une durée de 4 ans, le futur programme du GPE pour la transformation du système (STG) s'inscrit dans la réforme prioritaire du Pacte : « la transformation systémique et durable des enseignements et des conditions d'apprentissages vers une éducation de qualité et résiliente à Madagascar ». En conséquence, le Programme répond au besoin urgent d'améliorer la qualité des apprentissages fondamentaux qui est en baisse. Le volet FCE se base sur une théorie de changement qui vise à positionner **des interventions au plus près des apprenants et des enseignants**.

Les ressources du Programme ne seront pas utilisées pour soutenir les prestataires de services éducatifs à but lucratifs. Les écoles communautaires sont assimilées comme des écoles publiques dans l'annuaire statistiques du MEN.

Axe 1 : La disponibilité d'enseignants bien formés, motivés et compétents

Les interventions de l'AFD prévues dans le cadre du futur Programme s'inscrivent dans la poursuite du renforcement des capacités institutionnelles et opérationnelles de l'INFP et de ses centres régionaux pour la mise en œuvre effective de la Stratégie Nationale de Formation des enseignants et des Encadreurs pédagogiques de l'Éducation Fondamentale (SNF3EF), en particulier sur les aspects relatifs au renforcement des compétences des encadreurs de proximité. Ces interventions sont complémentaires avec celles de l'UNICEF et la Banque Mondiale, qui sont centrées sur la formation certificative et la formation continue des enseignants. Elles visent à poursuivre l'appui à l'opérationnalisation des nouvelles modalités d'organisation et de gestion des examens de certification qui ont été démarrées avec l'appui du FCE et d'instaurer des dispositifs institutionnels et des compétences durables pour améliorer la qualité et le pilotage et de l'encadrement des enseignants sur le terrain.

¹⁰ Dont notamment les deux autres agents partenaires que sont l'UNICEF et la Banque Mondiale

¹¹ Le nouveau dispositif d'assistance technique sera co-financé par les ressources de l'AFD et celles du GPE

Sous-composante 1.1 Poursuivre l'appui à l'opérationnalisation des nouvelles modalités d'organisation et de gestion des examens de certification CAP à travers le renforcement des capacités des acteurs de la certification.

Depuis 2022, avec l'appui du FCE, le MEN et l'INFP ont signé un contrat de performance pour la certification pédagogique de 6000 enseignants du primaire et du collège ; avec un objectif à terme de 45000 enseignants à certifier.

L'INFP a ainsi mis au point un dispositif d'accompagnement des candidats à la certification CAP basé sur :

- **Des regroupements.** Les enseignants se forment à travers des cours organisés par leurs tuteurs (conseillers pédagogiques) au niveau des CISCO et ou des ZAP. Cette modalité permet au tuteur de constituer une communauté d'apprenants pour effectuer un tutorat à la fois collectif et individualisé dans un lieu convenu et suivant un planning bien établi.
- **L'autoformation.** Il s'agit de doter les enseignants en livrets de formation afin de les aider à renforcer leurs compétences sans qu'ils se déplacent vers les centres de formation. Ces livrets sont donc la base de l'auto-formation. Suivant le référentiel métier-compétences des enseignants de l'Éducation Fondamentale, les enseignants se forment sur des livrets correspondant aux contenus des programmes de formation initiale des enseignants du primaire. Au nombre de neuf (09), ces livrets doivent permettre de développer les compétences professionnelles d'un enseignant exerçant dans les cinq premiers niveaux du primaire.

Les neuf livrets sur lesquels repose l'autoformation, le guide de l'autoformation ainsi que les différents kits d'accompagnement à l'usage des encadreurs de proximité ont été élaborés par l'INFP. Il en est de même pour les outils de formation des formateurs des CRFRP qui doivent former tous les encadreurs de proximité (CISCO, ZAP) dans les domaines suivants d'ici la fin de l'année : le renforcement linguistique des conseillers pédagogiques, les fonctions tutorales, la pédagogie pratique, la didactique des disciplines et la passation des outils de suivi et d'encadrement, spécifique au parcours CAP.

Dans ce dispositif, l'examen est un moment clé de la certification des enseignants. Évaluer les connaissances d'un enseignant est une tâche complexe qui demande des ressources humaines qualifiées et une bonne connaissance du référentiel de compétences de l'enseignant qui sert de base pour définir les critères d'évaluation à mettre en place pour valider l'acquisition des compétences.

La certification des enseignants non-fonctionnaires au CAE/CAP se fait après le passage d'une évaluation théorique et d'une évaluation pratique. L'évaluation théorique permet d'apprécier les ressources théoriques acquises durant le parcours de formation ; elle se présente sous forme de tests écrits sur les modules/unités d'études traités durant ce parcours. L'évaluation pratique consiste à apprécier les compétences des stagiaires en situation professionnelle. Elle se déroule dans la classe de l'enseignant non-fonctionnaire. Seuls les candidats qui ont réussi à l'évaluation théorique pourront passer à l'évaluation pratique.

Les acteurs de la certification sont les personnels de la Direction des Examens et de la Certification (DEXAMC) et les conseillers pédagogiques sur le terrain. Ils comprennent les organisateurs, les concepteurs des sujets, les transcripteurs, les correcteurs et les interrogateurs.

Les principales faiblesses constatées au niveau de la certification et sur lesquelles le programme souhaite intervenir sont les suivantes :

- Faibles capacités des acteurs et notamment des acteurs locaux et des examinateurs ;
- Inexistence de référentiels de certification et de manuel de procédures ;

- Textes officiels et modalités des examens non actualisés ;
- Articulation entre modalités de préparation des candidats et d'organisation des examens potentiellement préjudiciables à la crédibilité des résultats ;
- Insuffisance voire absence de supervision des examens notamment par la DEXAMC au niveau des régions ;
- Insuffisances des ressources financières allouées à la DEXAMC de façon générale mais qui impactent en particulier la répartition des interrogateurs dans les CISCO ;
- Insuffisance d'équipements pour la préparation, l'édition des épreuves et le traitement des copies et des résultats (pas de stockage numérique des résultats jusque-là) ;
- Les formateurs sont également les examinateurs, ce qui peut entraîner des conflits d'intérêt et les relations directes d'argent entre formateurs et candidats.

Le MEN, avec l'appui de l'AFD, est en train d'élaborer un nouveau référentiel d'évaluation et de certification CAP et de mettre à jour le cadre réglementaire afin de préciser les acteurs impliqués, les pratiques et les modalités de mise en œuvre des examens (analyse des épreuves, sujets-types, grille d'évaluation et de notation, etc.). Cette révision et devrait s'achever à la fin de l'année 2024.

Les interventions à mettre en place par le Programme :

- Élaboration et adoption d'un manuel de procédures pour les examens de certification CAP organisés par le MEN. Ces documents seront élaborés par les directions du MEN impliquées dans la certification et l'INFP ;
- Formation des acteurs du terrain impliqués dans la certification CAP aux nouveaux textes et au manuel de procédure. Cette formation se fera par les cadres du MEN qui ont été impliqués dans la révision des textes ;
- Accompagnement du MEN dans les changements organisationnels de la certification CAP afin que les examinateurs puissent faire passer les examens dans une autre CISCO ; ce changement pourra se faire à travers (i) le dispositif d'assistance technique sur le FCE et (ii) un dialogue constant avec le MEN sur la nécessité de faire évoluer les pratiques. Cette intervention ne représente pas de coûts spécifiques mais elle est indispensable pour garantir la transparence des examens ;
- Allocation de ressources financières pour le suivi de la supervision des examens de certification CAP ; ces ressources seront en additionnalité de celles apportées par l'Etat et le RPI devra assurer les dépenses liées aux fournitures nécessaires aux examens.
- Acquisition d'équipements informatiques et de logiciels au niveau central pour la mise en œuvre des examens de certification CAP d'une part (édition des épreuves, saisie des notes, édition des attestations de succès et des relevés de notes) et pour l'archivage numérique des résultats des examens d'autre part. Ces appuis seront étendus au niveau déconcentré à travers des équipements et des logiciels pour la saisie et le traitement des notes, l'édition des attestations de succès et de relevés de notes.

Sous-composante 1.2

Renforcer la formation continue des encadreurs de proximité dans l'exercice de leur métier

L'encadrement de proximité des enseignants devrait constituer un puissant levier de leur professionnalisation et de l'amélioration de la qualité de l'enseignement-apprentissage. Force est cependant de constater que cette fonction d'encadrement nécessite d'être renforcée sur plusieurs

dimensions si le système éducatif malgache souhaite, à long terme, rendre tous les encadreurs capables d'assurer un encadrement pédagogique à l'ensemble des enseignants en activité.

L'un des enjeux est **l'amélioration du fonctionnement et de l'organisation du dispositif institutionnel sur l'encadrement**. Les missions, rôles et attributions des différents acteurs du MEN et de l'INFP dans la chaîne de formation (de l'identification des besoins jusqu'au suivi-post formation) et d'encadrement devront être définis dans la révision des MARRE afin d'éviter les chevauchements et de garantir la cohérence avec la SNF3EF élaborée en 2019.

Dans cette stratégie, les acteurs de l'encadrement assument des missions et des responsabilités en cascade décrits comme suit :

- Les chefs ZAP sont chargés l'encadrement de proximité, de l'évaluation de l'impact des stratégies éducatives de l'école, de l'accompagnement des chefs d'établissement et de leur école et de l'évaluation de l'atteinte des objectifs ;
- Les conseillers pédagogiques interviennent sur les divers volets du développement pédagogique des enseignants, directement avec les enseignants, individuellement et collectivement en collaboration avec différents acteurs pour développer l'offre de formation des enseignants ;
- Les formateurs des CRFRP interviennent dans l'accompagnement des encadreurs pour l'exécution de leurs missions.

Dans la pratique, presque tous les acteurs interviennent indifféremment dans la formation des enseignants, ce qui signifie qu'une partie des responsabilités n'est pas assurée. Plusieurs raisons justifient les écarts de fonctionnement de la formation en cascade et les principales sont relatives aux insuffisances identifiées au niveau des compétences de certains acteurs sur l'encadrement de proximité ; et à l'absence de normes et standards de l'encadrement transcrits dans un cahier des charges bien défini.

La bonne organisation et le fonctionnement adéquat du dispositif sont essentiels pour assurer l'atteinte des objectifs de renforcement des capacités des encadreurs de proximité et en bout de chaîne les résultats attendus en termes de compétences des enseignants.

L'autre enjeu est **le renforcement continu des compétences des encadreurs pédagogiques** sur l'encadrement pédagogique (suivi-conseil individualisé des enseignants). En effet, force est de constater que ces compétences sont déficitaires, résultat des difficultés de mise en œuvre de la formation pratique initiale dans les CRFRP et de l'absence d'un dispositif opérationnel pour leur formation continue. Il apparaît donc nécessaire de renforcer les dispositifs de formation des encadreurs de proximité dans l'optique d'améliorer continuellement leurs compétences afin qu'ils accompagnent efficacement les enseignants dans leur professionnalisation.

L'outil de base est « **le guide d'encadrement** ». Ce guide est un outil à partir duquel chaque encadreur devrait pouvoir effectuer ses missions d'encadrement en fonction des besoins ou des difficultés des enseignants. Dans la pratique, il n'y a pas de dispositif opérationnel de formation continue des encadreurs de proximité en tant que tel. Il y a très peu d'observations de classe par manque de ressources et un déficit de capacité des Chefs ZAP. Il existe des formations « ponctuelles ou spécifiques » réalisées dans le cadre des projets¹². La difficulté est le caractère « trop ponctuel » de la formation continue qui souffre d'une dépendance vis-à-vis des financements extérieurs et réduit considérablement la fréquence des sessions de formation et leur accessibilité (formations circonscrites à des bassins et à des effectifs limités

¹² Exemple de formation continue reçue par les CONSPED : formations sur les réformes curriculaires, l'encadrement pédagogique (sur financement PRF), sur l'élaboration des grilles d'observation et l'analyse des pratiques dans le cadre de la rénovation des journées pédagogiques (par le Programme APPRENDRE) ou encore la formation des encadreurs/formateurs en vue de prendre en charge la formation des enseignants ciblés par les projets concernés

aux besoins du projet concerné). Par ailleurs, le schéma d'intervention est peu ordonné, les interventions se faisant à tous les niveaux du central au déconcentré dès que des ressources sont disponibles pour une formation. D'une manière générale, les formations ne contribuant pas à une amélioration globale des compétences en encadrement et en formation continue.

Le Programme visera à mettre en place des dispositifs de formation continue des CONSPED et des Chefs ZAP afin de leur permettre de prendre en charge l'encadrement de proximité c'est-à-dire le suivi-conseil. Le Programme pourra ainsi avoir un effet induit sur la qualité et l'organisation de la formation initiale des encadreurs au sein de l'INFP.

Les interventions à mettre en place par le Programme :

- Élaboration d'un référentiel de compétences des encadreurs de proximité, implémentation effective des MARRE sur l'encadrement pédagogique (missions, attributions, responsabilités et éthique) et définition des cahiers des charges de l'encadrement.
- Bilan de compétences des encadreurs de proximité (CONSPED et chefs ZAP) afin de mieux cibler leurs besoins de renforcement des capacités. Le test sera élaboré par le MEN en collaboration avec l'INFP ; une expertise court terme pourra être recrutée afin d'accompagner dans le traitement et l'analyse des résultats.¹³ Sur la base des résultats des tests, un plan de formation global sera élaboré. Ce bilan de compétences pourrait permettre à l'INFP de : (i) identifier les pistes d'amélioration nécessaires dans la formation initiale compte tenu des écarts de compétences identifiées à l'issue des tests, (ii) identifier des pools de formateurs potentiels ayant obtenus les meilleurs résultats au test et qui pourront être constitués afin de considérer comme des personnes référentes dans les formations qui seront organisés pour leurs pairs et les chefs ZAP.
- Renforcement des capacités des encadreurs de proximité sur trois aspects majeurs (i) la connaissance des documents de référence (référentiel de compétences, MARRE, cahiers des charges), (ii) le renforcement des compétences sur l'encadrement pédagogique et la formation continue des enseignants (ingénierie) et (iii) des formations spécifiques, généralement des renforcements en didactiques des disciplines et linguistiques. Le programme appuiera la conception de ces modules de formation continue pour les CONSPED et Chefs ZAP en lien avec la SNF3EF.
- Accompagnement sur terrain des chefs ZAP à mener des observations de classe afin de renseigner la « grille d'observation » et à assurer des animations pédagogiques. Le suivi-encadrement des chefs ZAP se fera par les CONSPED des CISCO qui eux-mêmes seront renforcés dans le cadre du Programme.
- Accompagnement sur terrain des CONSPED à mener des conseils pédagogiques et des formations aux enseignants. Le suivi-encadrement des CONSPED se fera par les CONSPED des DREN, les formateurs des CRFRP et les cadres de la DESIP et de l'INFP.
- Renforcement des CISCO pour le traitement des informations issues des grilles d'observations des Chefs ZAP, l'identification et la planification des actions d'accompagnement individuels et/ou collectifs des enseignants. Un mini manuel sera élaboré par le MEN et l'INFP ainsi qu'un masque de saisie sous Excel pour leur faciliter le traitement des données.
- Accompagnement du MEN dans la conception du dispositif institutionnel pour la formation continue des encadreurs de proximité : identification des besoins, remontée d'information, traitement et analyse, processus d'ingénierie (conception, formation, évaluation). Ce dispositif de formation continue devra permettre à l'INFP de faire évoluer son dispositif de formation initiale étant donné que ces deux dispositifs sont interdépendants.

¹³ En maîtrise d'ouvrage de l'AFD

- Accompagnement de l'INFP dans l'étude de faisabilité de deux dispositifs de formation initiale : (i) les conseillers pédagogiques du collège et (ii) les inspecteurs du primaire. Cet accompagnement pourra se faire avec l'appui du partenariat avec une université pour définir notamment les profils, les modalités de recrutement, la durée de la formation, le contenu de la formation, le profil des formateurs, le positionnement, leurs rôles par rapport aux autres catégories d'encadreurs, etc.

Réforme de l'encadrement pédagogique

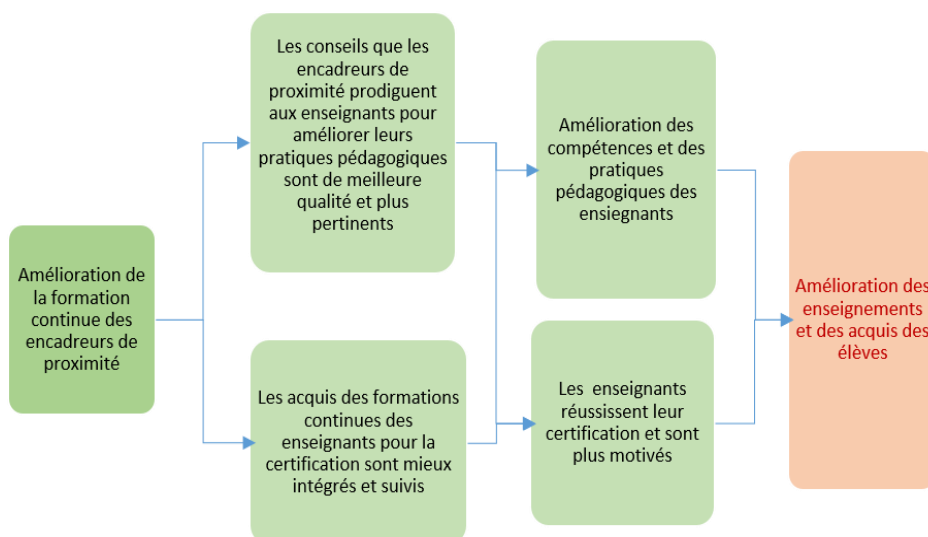
Le Ministère de l'éducation nationale souhaite renforcer l'encadrement pédagogique de proximité en affectant les conseillers pédagogiques des CISCO au niveau des ZAP et les Chefs ZAP actuels seraient alors chargés des tâches administratives. Cette réforme devrait se mettre progressivement en place à partir de l'année 2025.

L'AFD, à travers le Programme, soutiendra le Ministère à clarifier cette réforme et ses implications en termes de ressources humaines, organisationnelles, budgétaires et matérielles et appuiera sa mise en œuvre. A cet effet, les principales implications sur le Programme qui ont été discutées avec le MEN porteraient sur la suppression de la formation des Chefs ZAP sur les observations de classe (ligne 19 du budget détaillé) dont les montants pourraient être affectés à l'acquisition de matériel roulant additionnel (motos) pour les conseillers pédagogiques (en complément de la ligne 29 du budget).

Dans la mesure où cette réforme n'est pas aboutie, la ligne budgétaire sur la formation des Chefs ZAP sera maintenue.

Pour accompagner ce dispositif de formation continue et conformément au manuel de procédures du FCE, un contrat de performance sera élaboré entre le MEN et l'INFP puis entre l'INFP et les CRFRP. Ces contrats de performances permettront notamment de définir les rôles et les responsabilités des parties prenantes, le nombre d'encadreurs pédagogiques qui seront renforcés dans leurs compétences en suivi-encadrement pédagogique, les budgets alloués à chaque CRFRP en fonction des objectifs à atteindre, etc.

La logique des interventions ci-dessous est retracée dans le schéma suivant :



Sous-composante 1.3. Renforcer les capacités des formateurs des CRFRP engagés dans la formation des conseillers pédagogiques

L'Institut National de Formation Pédagogique est en pleine réorganisation avec des nouveaux textes et des nouvelles missions couvrant (i) la formation de l'ensemble des acteurs assurant la formation continue des enseignants et (ii) ouvrant des perspectives importantes sur la recherche-action.

Au regard des besoins spécifiques de mise en œuvre du curriculum de formation des encadreurs de proximité, les formateurs des centres régionaux devraient être composés de personnes ayant des compétences solides sur les disciplines scolaires et sur les unités d'enseignement du domaine des sciences de l'éducation (didactique disciplinaire, pédagogie et psychopédagogie, mesure et évaluation, technologies éducatives, communication pédagogique, etc.). Ceux qui doivent spécialement intervenir sur la dimension professionnelle de la formation devraient aussi être des personnes ayant une expérience significative sur le primaire et sur le métier de conseiller pédagogique et donc avoir des compétences sur les pratiques professionnelles dans l'enseignement primaire et l'encadrement pédagogique des enseignants du primaire. Une base académique et une formation professionnelle solides des formateurs constituent une clé de voute pour la réalisation d'une formation performante des encadreurs pédagogiques.

Les acteurs de la formation font le constat que le renouvellement des personnels formateurs des centres régionaux a donné lieu au remplacement de personnels chevronnés par des formateurs dont les profils et les compétences ne sont pas suffisamment pertinents pour installer toutes les compétences attendues des conseillers pédagogiques du primaire. La plupart, voire la grande majorité des formateurs des Centres régionaux ne sont pas issus du corps des conseillers pédagogiques ou des inspecteurs ni même de celui des enseignants du primaire. En outre, tous les formateurs ont intégré les centres sans formation spécifique pour la prise en charge de la formation des encadreurs pédagogiques et pour beaucoup sans expérience dans le même corps que celui des élèves conseiller ou celui des inspecteurs.

Il en résulte un certain nombre d'insuffisances parmi lesquelles :

- Des compétences linguistiques limitées de formateurs qui ne sont pas à même d'exécuter intégralement une séance de cours ou une session de formation dans la langue française ;
- Des insuffisances disciplinaires et en particulier sur le curriculum du primaire ;
- Une faible maîtrise des disciplines transversales dans la mesure où les acquis dans les disciplines des sciences de l'éducation se limitent à ceux obtenus dans le cadre de la formation à l'enseignement secondaire ; la question des capacités limitées en pédagogie/andragogie (analyse des pratiques), en évaluation des apprentissages et des compétences, en certification et en ingénierie de la formation par exemple revient régulièrement ;
- De faibles compétences (voire une absence de compétences) sur la formation à l'encadrement pédagogique de proximité (formation des élèves conseillers pédagogiques sur les observations de classes et le suivi-conseil des enseignants, le suivi des acquis des enseignants à la suite des journées pédagogiques et la remédiation) ;
- Des compétences limitées et un manque de pratiques sur le suivi des stages de terrain, beaucoup d'entre eux exerçant depuis plusieurs années sans avoir jamais réalisé un seul suivi des stagiaires sur le terrain ;

- Des insuffisances sur la pratique de l'évaluation certificative généralement compensées quelque peu par la qualité des outils mis à disposition (grilles d'évaluation certificative notamment).

Le manque de formateurs qualifiés au niveau du dispositif du MEN pour la formation des formateurs des CRFRP dans plusieurs domaines (en particulier la formation pratique, la recherche-action, la didactique et la pédagogie, l'ingénierie de la certification) pose un véritable problème dans le dispositif global de formation continue.

Les interventions à mettre en place par le Programme :

- L'AFD étudiera les possibilités d'un jumelage avec une université / centre de formation français pour accompagner le renforcement continu des compétences des formateurs des six CRFRP¹⁴ concernés par la formation des encadreurs et l'assurance qualité du dispositif de formation. Le partenariat pourrait inclure un partage de ressources pédagogiques (manuel, matériels didactiques, outils numériques, études de cas, etc.), la co-construction de modules ou de programme de formation spécifiques, des ateliers de perfectionnement pour les formateurs sur des thématiques clés, un système d'accompagnement et de mentorat pour les formateurs de l'INFP et des CRFRP, un voyage d'études, etc. En amont de ces interventions, l'établissement partenaire accompagnera prioritairement l'INFP dans l'analyse approfondie des besoins des formateurs des CRFRP afin de mieux répondre à leurs besoins de formation continue. Cette analyse portera sur les difficultés rencontrées par les formateurs CRFRP dans la mise en œuvre de la formation théorique et pratique des encadreurs, dans l'évaluation de la formation théorique et la certification. Parmi les besoins déjà identifiés et sur lesquels l'institut devra déjà se concentrer figurent : (i) pour la formation intra-muros : l'élaboration de curriculums et des pratiques d'enseignement au primaire, l'ingénierie de la formation, l'analyse des pratiques pédagogiques, la méthodologie de la recherche, la didactique des disciplines, ainsi que l'évaluation des apprentissages et la certification ; (ii) pour la formation pratique : le suivi, l'encadrement et l'évaluation des stages sur le terrain. Cet appui s'élargira aux besoins de renforcement des capacités des formateurs pour la formation des enseignants en se basant sur l'identification des déficits de compétences des formateurs des 6 CRFP ciblés. Un maximum de trois modules sera élaboré en collaboration avec le MEN et l'INFP pour combler ces déficits.
- Renforcer les capacités des formateurs des 6 CRFRP ciblés et des formateurs de l'INFP sur les trois modules destinés à renforcer les capacités des formateurs des CRFRP pour la formation des enseignants afin que ces derniers puissent former les formateurs des autres CRFRP sur des financements qui seront à rechercher.

Les blocages sur le transfert des ressources aux CRFRP

Pour mémoire, en 2021 le FCE prévoyait des transferts aux CRFRP afin de les accompagner dans leurs missions de formation et de les équiper. Des contrats de performance entre l'INFP et les CRFRP ont été élaborés et signés définissant les rôles et les responsabilités des acteurs et les résultats attendus.

En 2022, les CRFRP sont devenus des entités fonctionnelles au budget de l'État, c'est-à-dire des SOA, reflétant une véritable évolution dans la déconcentration puisque les CRFRP ont désormais la possibilité de bénéficier et de gérer directement des ressources.

¹⁴ CRFRP Benasandratra (Antananarivo), CRFRP Au-gagneur (Toamasina), CRFRP Mahabibo Mahajanga, CRFRP Toliary 1, CRFRP Mahazengy (Fianarantsoa), CRFRP Antsiranana 1

Toutefois, depuis trois ans, les transferts aux CRFRP ne sont pas réalisés. Un des blocages se situe au niveau du Conseil d'Administration¹⁵ et de l'instabilité dans la nomination de ces membres. En effet, le Conseil d'Administration éprouve de grandes difficultés à se réunir alors qu'ils doivent (i) valider l'exécution du budget et le compte de gestion de l'année N-1 de l'INFP et (ii) autoriser l'exécution du budget de l'année N.

Le dialogue se poursuit entre l'AFD et le MEN avec l'implication du MEF, sans que la situation puisse se débloquer. Au regard des enjeux de ces transferts dans le cadre du nouveau Programme, l'AFD demandera l'élaboration de procédures spécifiques garantissant l'approbation du plan d'action et sa réalisation annuelle.

Si cette solution ne peut être approuvée par le gouvernement, alors les ressources allouées aux CRFRP seront transférées aux services déconcentrés de l'éducation et éventuellement à l'Université qui sera retenue comme partenaire afin de s'assurer que le Programme sera véritablement mis en œuvre.

Sous-composante 1.4. Renforcer le dispositif institutionnel et organisationnel de l'INFP en tant qu'établissement autonome à travers une assistance technique

Selon le nouveau décret de 2021 portant organisation de l'Institut National de Formation Pédagogique (INFP), ce dernier est un établissement public à caractère administratif d'enseignement et de formation professionnelle, doté de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière. L'INFP a pour mission d'assurer la formation initiale et continue, en présentiel et à distance du personnel en charge de l'enseignement du primaire, du collège et de l'enseignement secondaire, du personnel de l'encadrement et de l'inspection pédagogique et du personnel administratif relevant du MEN. Dans les régions, l'INFP dispose de 28 Centres Régionaux de l'INFP (Centres Régionaux de Formation et de Ressources Pédagogiques ou CRFRP).

Avant la mise en place du FCE, l'INFP n'avait pas défini de règle de financement des CRFRP. Sur le budget de l'État, les CRFRP bénéficiaient d'une dotation symbolique de fonctionnement de leur structure de tutelle (INFP). Les partenaires du FCE ont accompagné la déconcentration des ressources des CRFRP afin qu'ils puissent bénéficier de financements directs sur le budget de l'Etat et le FCE avec une gestion directe. Plusieurs avancées sont à noter dans le cadre de cette déconcentration qui est décrite dans le manuel de procédure du FCE :

- Les CRFRP ont été érigés en service opérationnel d'activité (SOA) pour disposer d'un ordonnateur secondaire, leur permettant d'exécuter des crédits budgétaires ;
- Des régies d'avance ont été créées pour chaque centre et des comptes de liquidités (comptes de dépôt) du FCE ont été ouverts auprès des trésoreries régionales ;
- Les instructions comptables ont été produites et communiquées.

Dans le cadre du FCE, des contrats de performances ont été signés entre le MEN et l'INFP et entre l'INFP et les CRFRP afin de leur permettre de mettre en œuvre les formations. Toutefois, la mise en œuvre de

¹⁵ Le Conseil d'Administration est composé de 17 membres nommés par arrêtés par le Ministre du MEN. Il se réunit à la majorité absolue des membres présents ; si le quorum n'est pas atteint, une deuxième convocation est adressée à chaque membre dans les huit jours qui suivent la première réunion. Le Directeur général de l'INFP assiste, à titre consultatif, aux réunions du Conseil d'Administration.

ces contrats de performances se heurte à des blocages institutionnels communs à la plupart des Établissements Publics Nationaux (EPN) et organisationnels propres à l'INFP, qui freinent la mise en œuvre des activités et le transfert des ressources aux CRFRP. Un des blocages se situe au niveau du Conseil d'Administration¹⁶ et de l'instabilité dans la nomination de ces membres. Le Conseil d'Administration éprouve de grandes difficultés à se réunir alors qu'ils doivent (i) valider l'exécution du budget et le compte de gestion de l'année N-1 de l'INFP et (ii) autoriser l'exécution du budget de l'année N.

Les interventions à mettre en place par le Programme :

- Mise en place d'un dialogue de haut niveau entre les PTF du FCE et les autorités du MEN et du MEF afin d'identifier les mesures dérogatoires qui peuvent être mises en place sur le FCE pour faciliter les transferts des ressources aux CRFRP, de démarrer l'exécution des activités dès l'ouverture de l'année budgétaire et de fluidifier l'exécution des financements. Ces mesures dérogatoires pourront éventuellement être étendues au fonctionnement des autres EPN appuyés par le FCE.
- Déploiement d'une assistante technique dédiée à l'INFP afin d'accompagner les services centraux de l'INFP et les services déconcentrés des CRFRP à gérer les ressources qui seront mises à leur disposition via le FCE. Au-delà des mesures dérogatoires envisagées ci-dessus, la question du renforcement des capacités de l'INFP et des CRFRP sur la gestion administrative, financière et organisationnelle reste en effet entière. Cet appui visera à développer des outils spécifiques (sur la gestion/l'organisation des formations, la planification, la gestion comptable etc.) afin de structurer les pratiques et de limiter les risques opérationnels et fiduciaires.

Sous-composante 1.5 Renforcer le dispositif d'encadrement et de suivi régulier des enseignants à travers l'identification d'interventions récurrentes pour le pilotage de la qualité

La fourniture des services de conseil pédagogique aux enseignants et de suivi administratif des écoles nécessite de renforcer les financements au profit des structures déconcentrées. Les leçons des expériences internationales montrent qu'un bon pilotage de la qualité se réalise au plus près des écoles. Ces missions de suivi, de conseil et de supervision effectuées par les structures déconcentrées et notamment les encadreurs de proximité, sont indispensables pour améliorer les pratiques pédagogiques dans la salle de classe et les compétences des enseignants.

Sur le budget de l'État, les crédits alloués aux structures déconcentrées ne leur permettent pas d'effectuer correctement leurs missions d'encadrement pédagogique. Ces déficits impactent lourdement la gestion du système éducatif et le comportement des enseignants. Le Programme visera à renforcer les missions des DREN, CISCO et ZAP en leur allouant des ressources additionnelles à celles déjà allouées sur le budget de l'État.

¹⁶ Le Conseil d'Administration est composé de 17 membres nommés par arrêtés par le Ministre du MEN. Il se réunit à la majorité absolue des membres présents ; si le quorum n'est pas atteint, une deuxième convocation est adressée à chaque membre dans les huit jours qui suivent la première réunion. Le Directeur général de l'INFP assiste, à titre consultatif, aux réunions du Conseil d'Administration.

Les capacités d'absorption des services déconcentrés sur le FCE sont relativement bonnes comme le montre le tableau ci-dessous. Des marges de progression importantes existent d'autant plus que ces deux dernières années peuvent être considérées comme des « années de rodage » de la procédure FCE.

Tableau 6 : Taux d'engagement des services déconcentrés – Budget FCE

	2022			2023		
	LFR 2022	Engagé		LFR 2023	Engagé	
DREN	5 467 422 000	3 212 338 182	59%	12 259 834 095	5 770 627 786	47%
CISCO	4 023 112 000	2 318 420 119	58%	4 335 018 646	2 226 610 750	51%
ZAP	2 350 157 000	1 058 068 654	45%	3 436 933 901	1 764 630 082	51%
TOTAL	11 840 691 000	6 588 826 955	56%	20 031 786 642	9 761 868 618	49%

Sources : SIIGFP 2022 et 2023

Dans le cadre du FCE, une clé de répartition des ressources a été identifiée pour permettre une allocation des ressources la plus équitable possible. La clé utilise des critères objectifs présentés dans le tableau suivant. Elle serait utilisée aussi dans l'exécution des fonds du Programme.

Tableau 7 : Les variables de la clé de répartition des ressources aux services déconcentrés

	DREN	CISCO	ZAP
Variables	<ul style="list-style-type: none"> - Score moyen des apprentissages des élèves en français (source : étude SDI 2021) - Superficie - Nombre de CISCO - Nombre d'établissements scolaires publics - Pourcentage d'établissements en zone rurale 	<ul style="list-style-type: none"> - Superficie - Nombre de ZAP - Nombre d'établissements scolaires publics 	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre d'établissements

Conformément au manuel de procédures du FCE, tous les services déconcentrés devront élaborer un plan de travail annuel. Ce plan de travail devra intégrer les activités financées par le FCE ; ces activités seront limitées et elles seront récurrentes chaque année. L'objectif est d'éviter une dispersion des efforts - et de l'impact - par une concentration des activités sur des fonctions essentielles, récurrentes des services, entraînant une standardisation raisonnable.

En lien avec le Pacte de Partenariat et les objectifs du Programme, les activités récurrentes des services déconcentrés seront orientées vers les aspects suivants :

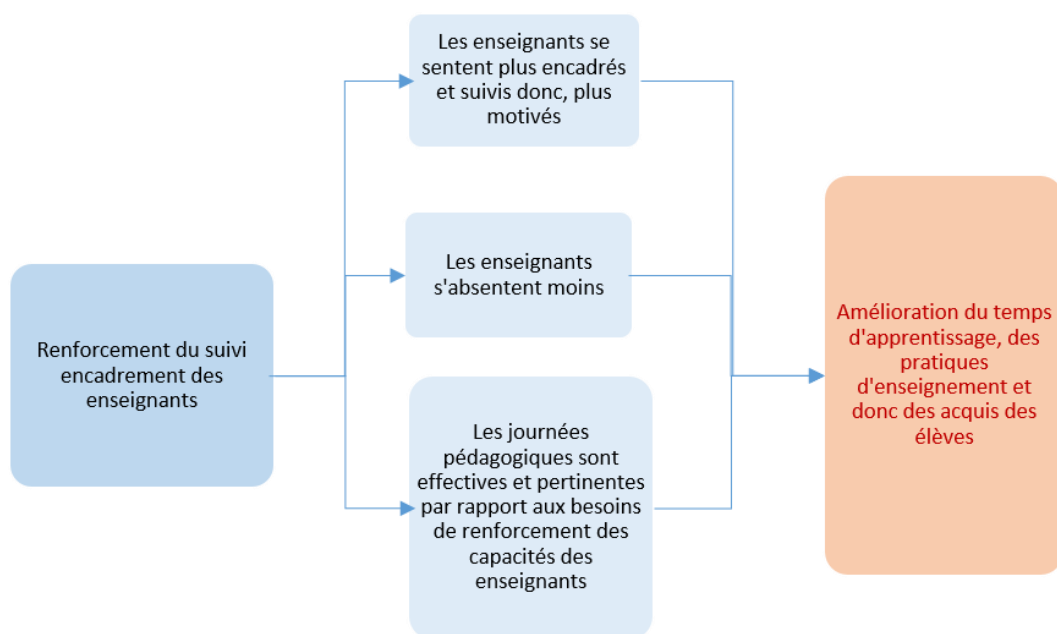
- Les observations et le conseil pédagogique auprès des enseignants dans la salle de classe ;
- L'organisation des journées pédagogiques ;
- L'encadrement des enseignants non-fonctionnaires qui passent la certification CAP ;
- Le suivi administratif et financier des caisses école ;
- La sensibilisation sur les risques d'abandon et d'échec scolaire des filles et des garçons.

Les interventions à mettre en place par le Programme :

- Appui au cadrage des standards d'encadrement : cahier des charges, indicateurs de performance, note d'instructions, ... Ce chantier est à mener par le MEN afin de renforcer le cadre institutionnel de l'encadrement et l'instauration d'une culture de pilotage de qualité.

- Appui à la tenue régulière des journées pédagogiques à travers les allocations aux STD (cf. Axe 4) et renforcement des capacités des STD dans la préparation et conduite des journées pédagogiques.
- Appui à la planification, le pilotage et le rapportage des actions d'encadrement individuelles et collectives des enseignants et des établissements : développement d'outils de planification et de rapportage des services déconcentrés ; définition d'un schéma opérationnel sur la remontée des informations entre le niveau central et les services déconcentrés et inversement.
- Renforcement des capacités des STD à travers la mobilisation (i) d'assistants techniques spécialisés en planification et rapportage (ii) d'assistants techniques qui seront positionnés dans les régions (cf. Axe 4).

La logique de cette dimension se résume dans le schéma ci-dessous :



Axe 3 : Les conditions d'apprentissage

Les interventions de l'AFD dans cet axe 3 sur les conditions d'apprentissages sont centrées sur les subventions aux écoles. Le Programme visera à subventionner les caisse-écoles du primaire et du collège en additionnalité de la subvention caisse école versée par l'État. Les deux subventions seront inscrites dans la Loi des Finances initiales.

Les objectifs de la caisse école sont d'abord définis de manière générale dans l'article 2 de l'arrêté interministériel 13965 du 03/12/2019 qui dispose : « *Les caisses écoles allouées annuellement aux FEFFI, sont des subventions publiques allouées aux FEFFI des établissements d'Enseignement Public de l'Éducation Fondamentale (Public et Communautaire) contribuant au financement de l'école et à l'allègement des charges parentales liées à la scolarisation des enfants* » ; puis précisés dans l'article 4 du même arrêté qui indique que le montant de la subvention tient compte de 4 paramètres : la *contribution*

à la couverture des dépenses essentielles de l'école, la proportionnalité en fonction de la taille de l'école, l'équité et la discrimination positive, et la performance.

Le décret 2024-068 qui ne concerne pas directement la caisse école mais plutôt le rôle du FEFFI stipule que ce dernier « *a pour objectif de contribuer aux initiatives de l'amélioration de l'éducation en termes d'accès, d'équité, de qualité de l'enseignement apprentissage et de la bonne gouvernance de l'établissement scolaire* ».

Sous-composante 3.1 Amélioration de la politique de subvention aux écoles

La subvention aux écoles revêt quatre objectifs : (i) participer aux dépenses essentielles de l'école, (ii) contribuer à l'équité et à la discrimination positive, (iii) encourager la performance, (iv) la proportionnalité. Le choix des critères d'allocation et de la clé de répartition sont censés opérationnaliser les objectifs de la subvention aux écoles. Plus les critères d'allocations sont nombreux et complexes, plus le calcul du montant de la subvention à partir de la clé de répartition requiert la collecte d'informations dont doivent nécessairement disposer les entités en charge de ce calcul. La clé de répartition de la subvention aux écoles prend en compte : (i) la contribution à la couverture des dépenses essentielles de l'école (charges fixes) pour 30% (ii) la proportionnalité (nombre d'élèves et le nombre de classe) pour 40% (iii) l'équité et la discrimination positive (répartition fille/garçon, nombre d'enseignement FRAM, situation géographique dans le cadre de 7 catégories, autres) pour 25% (iv) la performance avec un focus sur le taux de promotion et le taux de réussite au CEPE et au BEPC pour 5%. Les représentants de la DPE qui ont en charge le calcul de la subvention caisse école à partir de la clé de répartition précisent qu'à l'intérieur des grandes catégories, il peut y avoir des sous catégories dont la part peut varier d'une année sur l'autre. Par ailleurs, le calcul de la subvention à partir de la clé de répartition actuelle requiert la collecte d'informations nombreuses qui figurent dans les FPE renseignées par les écoles et transmises au niveau central par les STD. La collecte et la transmission de ces données peut alourdir le processus de transfert depuis le niveau central jusque dans les établissements

Les modalités du calcul de la caisse école sont méconnus des gestionnaires et des bénéficiaires de la subvention ainsi que des usagers des services éducatifs. Cette méconnaissance a pour effets (i) d'entretenir un climat de suspicion et de défiance des FEFFI vis-à-vis du niveau central et (ii) de nuire à l'atteinte des objectifs visés par la caisse école ; en effet, les bénéficiaires perçoivent la subvention comme un moyen d'alléger la charge des parents en contribuant au fonctionnement de l'école alors qu'elle cible des objectifs plus larges relatifs à l'équité et à la performance.

Par ailleurs, ces objectifs ne reposent pas sur une connaissance précise des besoins essentiels de fonctionnement des écoles qui peuvent varier selon les régions, les milieux et la typologie des écoles. Cette méconnaissance ne permet pas de véritablement définir les objectifs assignés à la subvention caisse école et de mieux orienter son utilisation.

L'utilisation de la caisse est guidée par deux principaux outils : le programme d'emploi¹⁷ et le Projet d'Établissement Contractualisé (PEC). Le programme d'emploi est régi par l'article 9 de l'arrêté 27863/2019. Les dépenses éligibles figurent dans 6 rubriques : (i) achat de fournitures pour le fonctionnement de la classe et de l'école (crayon, stylos, cahiers, gomme, rames de papier, registres,

¹⁷ Pour pouvoir utiliser ces subventions, l'école doit être dotée d'un programme emploi, établi selon les procédures (éligibilité des rubriques, les pièces justificatives des dépenses...). Les principaux acteurs impliqués dans l'élaboration du programme d'emploi sont les directeurs, les enseignants, les présidents des FEFFI et de FRAM.

etc.) (ii) achat de matériels didactiques et auxiliaires pédagogiques (règles, équerres, compas, dictionnaires, manuels, etc.) (iii) petits travaux de maintenance ou de réfection des salles de classe et/ou de mobilier (iv) frais de transport pour le retrait des fonds et les achats (v) frais de participation des élèves aux sports scolaires (vi) frais de gestion des comptes. Dans la pratique, les écoles primaires et les collèges bénéficiaires ne se réfèrent qu'aux 4 premières rubriques de dépenses éligibles. Plusieurs membres des FEEFI rencontrés lors des études réalisées dans le cadre de l'élaboration du document de programme, souhaiteraient que d'autres rubriques et d'autres dépenses éligibles soient intégrées dans le programme d'emploi qui est prescriptif et laisse peu d'autonomie aux écoles concernant l'utilisation de la subvention.

La subvention caisse-école donne lieu à l'élaboration d'une prévision de programme d'emploi, qui sera intégrée dans le PEC, l'équivalent d'un plan d'action de l'école. Dans son principe, le PEC a une vocation systémique et stratégique. Toutefois, il est mal maîtrisé par les FEEFI et les services déconcentrés de l'éducation qui le restreignent le plus souvent à la seule utilisation du programme d'emploi.

Le programme TaFita financé par la coopération japonaise appuie depuis quelques années le déploiement des « PEC qualité » dont les objectifs s'inscrivent dans le cadre du décret 2014-068. Le PEC qualité est censé devenir le modèle de référence dans les EPP et, à terme, dans les CEG. Concrètement, il s'agit d'apprendre au FEEFI à réaliser un diagnostic de l'établissement intégrant notamment des problématiques de qualité des apprentissages et de proposer des activités de remédiation en lecture et en mathématiques sur la base du modèle TARL (Teaching At The Right Level). Ainsi, le « PEC Qualité » développé dans les écoles appuyées par la JICA et l'UNICEF est plus stratégique avec un accent sur la qualité de l'éducation : (i) le temps scolaire, (ii) l'environnement / matériel et (iii) la qualité d'enseignement / apprentissage. Les résultats de la mise en œuvre de ces PEC qualités sont encourageants et ils mettent en lumière une amélioration substantielle des apprentissages en lecture et mathématiques, obtenue grâce à la méthode TARL.

Dans le cadre du Programme, le PEC Qualité sera promu et devrait progressivement devenir la norme dans tous les établissements scolaires avec l'appui de l'UNICEF.

Les interventions à mettre en place par le Programme :

- Afin d'améliorer l'utilisation et l'efficacité des ressources caisses écoles, le MEN souhaite disposer d'une étude sur les besoins réels de fonctionnement des écoles primaires et des collèges, en tenant compte des disparités entre les régions. Cette étude permettra notamment de catégoriser et de chiffrer l'ensemble des besoins au niveau national et par la suite, de redéfinir les rubriques liées au fonctionnement de l'école et les dépenses éligibles dans une approche d'équité. Le MEN a démarré un travail dans ce sens mais pas de manière exhaustive. Il sera considéré ultérieurement la nécessité de poursuivre cette étude dans le cadre du Programme pour collecter des informations complémentaires dans les régions et réaliser le traitement et l'analyse des données collectées. Les modalités seront définies ultérieurement. Mais, en raison des implications majeures de cette étude sur les réformes stratégiques à donner à la politique de subventions aux écoles, une expertise court terme pourrait être mobilisée (notamment en maîtrise d'ouvrage directe de l'AFD) pour accompagner dans cette phase de traitement et d'analyse des données. Dans l'hypothèse où les résultats de l'étude conduite par le MEN se révéleraient pertinents et exhaustifs, et qu'aucun travail supplémentaire ne s'avérerait nécessaire, les lignes budgétaires initialement allouées à l'expertise et à la collecte de données sur le terrain pourraient être réaffectées à d'autres activités. Ces nouvelles affectations seraient définies en concertation entre le MEN et l'AFD et feraient l'objet d'un Avis de non-Objection.
- Afin d'analyser l'impact de la subvention caisse d'école, un dispositif d'évaluation pourrait être développé et testé par les services du ministère. Cet accompagnement pourrait être réalisé en

maîtrise d’ouvrage directe de l’AFD qui veillera notamment à la qualité et à la soutenabilité de l’approche.

La prise en compte de la vulnérabilité des écoles dans la subvention aux écoles

La notion de « vulnérabilité des écoles » à Madagascar est difficile à définir au regard de la situation de vulnérabilité générale qui prévaut pour quasiment toutes les écoles à Madagascar, il est important de noter que la clé de répartition prend actuellement en compte (i) l’équité, (ii) à l’éloignement et l’enclavement¹⁸ des établissements scolaires et (iii) la dotation en moyen à travers le ratio d’encadrement (nombre d’élèves par enseignants).

La subvention caisse école allouée dans le cadre du programme s’aligne sur cette clé de répartition.

À moyen terme¹⁹ et sur la base de l’étude qui sera menée sur les besoins des écoles malgaches, de nouveaux objectifs pourront être assignés à la caisse école et une nouvelle clé de répartition pourra être élaborée et il serait judicieux d’utiliser comme critère d’allocation principal l’effectif d’élève sur la base d’un coût de fonctionnement par élève. À ce critère pivot pourrait s’ajouter des bonus variables en fonction de la zone d’implantation de l’établissement scolaire, du nombre de filles scolarisées, du nombre de maîtres FRAM, de la qualité des apprentissages, de la bonne gouvernance et, plus généralement, des domaines dans lesquels le ministère souhaite faire porter les efforts. Ces objectifs ne sont pas gravés dans le marbre et peuvent évoluer au fil du temps.

Sous-composante 3.2. Amélioration de l’acheminement de la subvention caisse école

Actuellement, le budget annuel alloué aux écoles et aux collèges sur le budget de l’Etat n’est pas sécurisé. En 2022, l’État n’a pas versé sa part de la subvention à la caisse école (57 milliards d’Ariary), mettant ainsi les établissements dans l’obligation d’alourdir la charge des parents qui contribuent déjà à hauteur de 70% au fonctionnement²⁰.

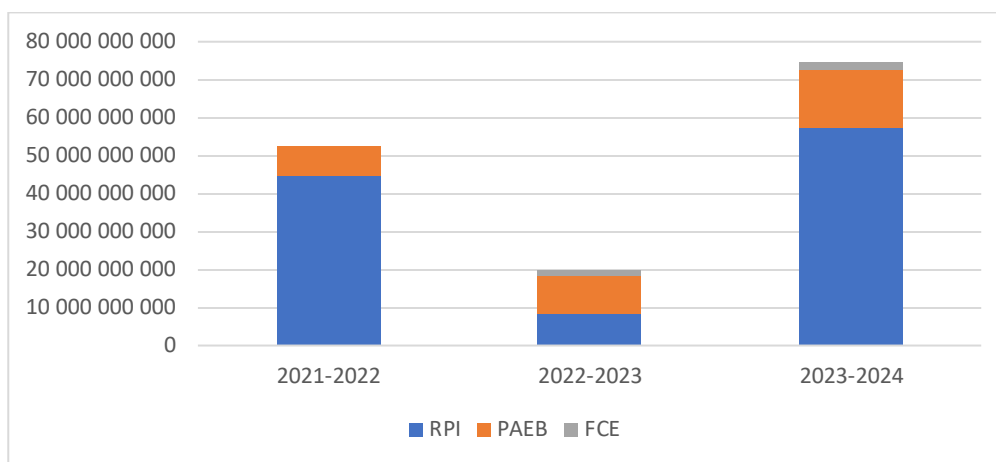
Tableau 8 : Budgets alloués aux caisses écoles par sources de financement (en MGA)

	2021-2022	2022-2023	2023-2024
RPI	44 401 642 690	8 401 578 577	57 350 595 904
PAEB	8 219 561 742	9 786 006 900	15 466 000 000
FCE	0	1 500 000 000	2 000 000 000

¹⁸ L’éloignement et l’enclavement est défini selon 7 catégories

¹⁹ L’étude sera menée courant 2025 afin de disposer des éléments de dialogue fin 2025

²⁰ Les enquêtes de terrain réalisées dans le cadre de l’élaboration du document de programme montrent que le niveau des subventions aux écoles est trop faible pour améliorer le fonctionnement des écoles. Ainsi, la contribution financière des ménages à l’école serait d’environ 78% en 2021 et 67% en 2023



Source : SIIGFP + PAEB

La procédure de transfert de la caisse école est présentée dans le schéma ci-dessous²¹. Cette procédure est alignée à la procédure nationale, exceptée pour l'autorisation d'engagement de la présidence pour laquelle le FCE est dérogatoire.

La phase préalable : La Direction de la Planification de l'Éducation (DPE) du MEN sur la base d'une clé de répartition déjà existante propose au mois de janvier de l'année N la liste des écoles bénéficiaires et le montant alloué à chaque école. La détermination du budget global alloué aux caisses écoles n'est pas connue à ce stade et peut varier d'une année à l'autre. La DPE fait ainsi la répartition sur la base d'un budget donné.

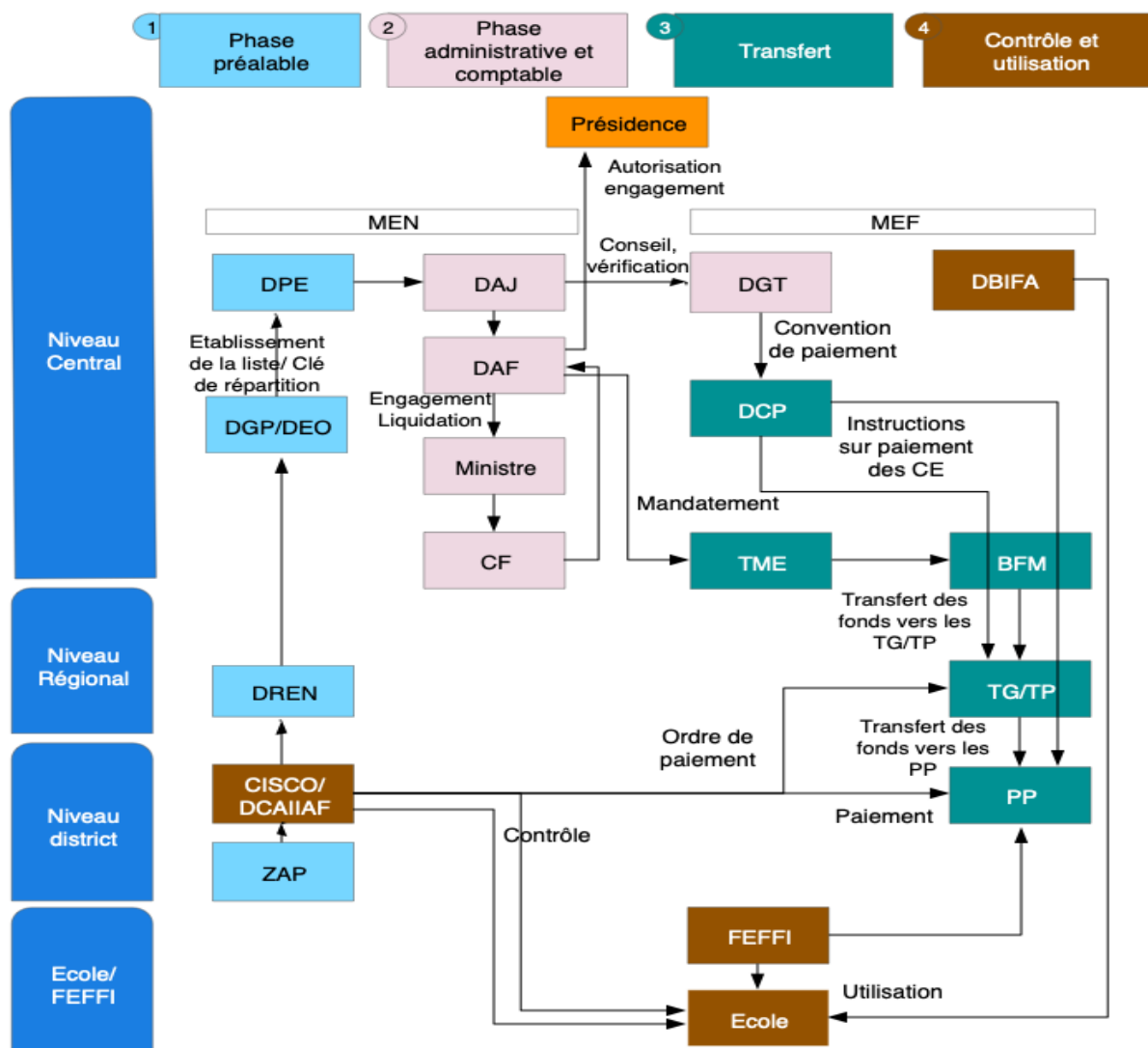
La liste et les montants sont diffusés par courrier aux DREN/CISCO et sur le site Web du MEN lors de la rentrée scolaire. Ensuite une convention de paiement est préparée par la direction des affaires juridiques du MEN pour assurer le paiement par le MEF et sécuriser les subventions aux écoles bénéficiaires.

Phase administrative et comptable : Sur la base de la liste des écoles élaborée par la DPE, la Direction Générale de la Pédagogie (DGP) est chargée d'élaborer un projet de décision pour l'octroi de la subvention et le transmet à la Direction des affaires juridiques (DAJ) pour vérification. Après vérification, elle transmet les documents (convention et décision) à la Direction des Affaires Financières, qui à son tour transmet le dossier au Délégué du Contrôle Financier (DCF) avec les justificatifs (note de présentation, État C3, fiche de centralisation comptable). Le DCF procède au contrôle d'usage, soit retourne le dossier à la DAF pour corrections éventuelles ou donne son visa et transmet à la DAF pour signature du Ministre. Après signature du Ministre, la DAF poursuit la procédure jusqu'au mandatement sur SIIGFP et transmet le dossier de mandatement avec toutes les pièces au Trésorier Ministériel de l'Enseignement (TME) pour paiement. Des comptes de dépôts sont déjà ouverts auprès des Trésorerie Générale/Trésorerie Principale (TG/TP) pour le financement du FCE.

Transfert de la subvention du niveau central vers les régions par le TME : Le TME s'assure de la régularité et procède au virement de la subvention vers les comptes de dépôts pour le FCE à partir du compte dédié FCE via le compte courant de l'État. Les TG/TP en constatent l'effectivité, ensuite informent les Percepteurs Principaux (PP) de l'arrivée de la recette concernant la caisse école. Les PP avisent à leur tour les CISCO de la disponibilité de la subvention et convient avec eux et les FEFFI d'un calendrier pour le paiement de la subvention. Ensuite le calendrier et la liste des bénéficiaires sont diffusés via les Chefs ZAP. Les décaissements sont effectués par les comptables payeurs (TG/TP et PP au niveau district). Il a

²¹ Cf. Manuel de Procédure FCE version 15 décembre 2023

Figure 5 : Schéma du circuit d'acheminement subvention caisse école (modalité réseau des comptes publics du Trésor)



Les informations comptables et financières de la subvention caisse école sont gérées par cinq applications²² en fonction de la phase comptable. Ces applications ne se « parlent » pas et le rapprochement des données entre les différentes applications est impossible : l'impossibilité de liaison entre SALOHY et le logiciel COMPTA ne permet pas de s'assurer au niveau de la TME si les reversements ont pu être comptabilisés par les trésorier généraux. La transcription manuelle des données enregistrées dans SALOHY vers le logiciel comptable favorise des omissions ou erreurs de saisie impactant la qualité

²² Les 5 applications sont :

- Logiciel de Comptabilité Auxiliaire de Dépenses (LCAD) : traite le mandat de la subvention caisse école
- L'application SALOHY : importe les mandats de paiements et procède aux paiements des FEEFI
- L'application BAR-TRANSFERT : permet au TME d'effectuer les transferts de la subvention à destination des TG/TP et les transferts entre TG et PP rattachées
- Logiciels COMPTA et logiciel caisse : permet de visualiser les écritures générées par le règlement effectif des bons de caisse et faire la saisie standard des écritures comptables ne relevant pas de la prise en charge sur LCAD

de la comptabilité. Cette situation peut entraîner des écarts et des doublons constituant un risque fiduciaire (irrégularité, fraude) important.

Le circuit financier des subventions caisse-écoles bien qu'utilisant plusieurs systèmes d'information, repose principalement sur le transfert de « dossiers papiers » et plusieurs niveaux d'autorisation. L'intervention et l'interaction des êtres humains accroît le risque de lenteur. Les contrôles et l'obtention des visas dépendent de responsables souvent surchargés de travail. S'ajoutent à cela les différents rejets motivés par les erreurs matérielles causées par la transcription manuelle des données. L'harmonisation et la simplification des procédures, la diminution des interactions entre les agents sont des changements incontournables pour accroître la fluidité du circuit financier de la subvention caisse école et garantir un versement avant la rentrée scolaire.

Les interventions à mettre en place durant le Programme :

- Versement de la subvention caisse écoles à toutes les écoles primaires publiques (27.176 écoles primaires en 2022-2023) et à tous les collèges publics (2.989 en 2022-2023) en utilisant la chaîne de dépense nationale. Ce montant vient en addition des montants versés par l'Etat. Le Ministère de l'éducation Nationale, le Ministère des Finances et la Présidence devraient pouvoir s'entendre pour raccourcir les délais de transfert et permettre que la caisse soit disponible avant la rentrée scolaire. A cet effet, les participants à l'atelier de présentation des résultats provisoires des études techniques et fiduciaires ont fait la proposition de créer un comité technique regroupant les représentants des différents ministères pour tenter de trouver des solutions aux blocages existants.
- Révision de la procédure caisse école afin d'intégrer le rôle des Référénts Caisse École (RFC)²³, traduire la procédure en malgache et la vulgariser. La révision de la procédure sera pilotée par le Groupe de Travail Élargi en Finances Publique (GTEFP) et un atelier de validation avec les principaux acteurs sera organisé.
- Mise en place d'une procédure de réclamation en cas d'absence de perception de la caisse. Cette procédure devrait être instruite par le référent FEFFI et transmise aux services centraux concernés.
- Appuyer la gestion des projets informatiques relatifs à (i) l'amélioration de l'interopérabilité (liaison) des différentes applications et (ii) la consolidation automatique des données au niveau central TME. Cet appui sera intégré dans le dispositif d'assistance technique.

Sous-composante 3.3 Amélioration du suivi et du contrôle de la caisse école

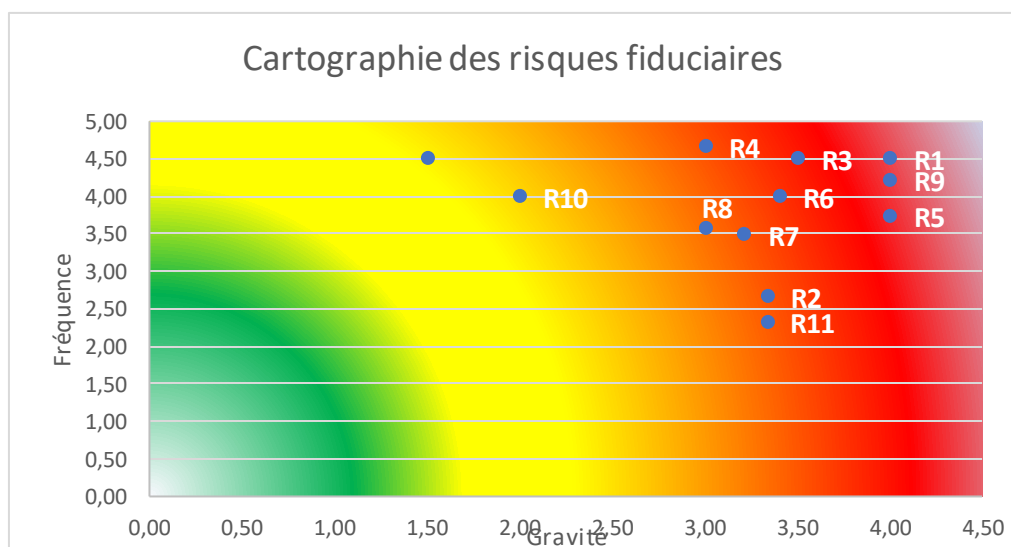
Dans le cadre de l'élaboration du présent document de programme, l'étude réalisée sur les risques fiduciaires de la subvention caisse école a identifié 11 risques opérationnels qui ont été classifiés en 4 catégories : inacceptable (P1), indésirable (P2), acceptable (P3), indolore (P4). Ils sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 9 : Risques opérationnels identifiés

Risque	Risques opérationnels	Description	Catégorie de risque
R1	Manque de contrôle à posteriori par rapport au programme d'emploi	DREN et CISCO se limitent aux zones accessibles par manque de moyens pour le suivi et contrôle	P1
R2	Retard dans le décaissement de la subvention	FEFFI établissent leur PEC de l'année N mais ne reçoivent leurs subventions que tardivement vers l'année N+1. Base d'élaboration des PEC faussée.	P1

²³ Cadres du MEN positionnés au niveau de la CISCO en charge du suivi, de la liaison et de la remontée des informations relatives aux caisses école

Risque	Risques opérationnels	Description	Catégorie de risque
R3	Irrégularités et absence de rapports d'utilisation et quelques fois de dossiers	Erreurs matérielles en lien avec l'incompétence ou l'incompréhension des procédures. Incohérences entre les montants perçus et les montants figurants sur la liste de la répartition des écoles. Cela signifie l'indisponibilité des rapports d'utilisation pour la plupart des cas.	P1
R4	Manque de contrôle à posteriori par rapport à l'utilisation de la subvention	Absence d'audits communautaires au niveau des FEEFI malgré l'existence des commissaires aux comptes parmi les membres élus des FEEFI. Manque de contrôle de la part des DCAIIAF et de la DBIFA conformément au manuel de procédures FCE.	P1
R5	Inéligibilité des dépenses	Rubriques de dépenses des caisses écoles définie dans le manuel ne permettent pas de financer les dépenses des écoles suivant leurs besoins réels (tables blancs, infrastructures, petits travaux d'entretien et de rénovation, etc...). Manque de lien entre les PEC et les rubriques des dépenses. Ainsi, certaines rubriques sont gonflées pour permettre de financer les besoins réels de l'école	P1
R6	Éloignement des lieux de paiement entraînant d'énormes frais de prise en charge des mandataires	Le zonage des comptables payeurs (TG/TP et PP) actuel engendre des éloignements plus importants pour certaines FEEFI. Le chef d'établissement avance sa prise en charge puis se fait rembourser sur la caisse école. Cela réduit significativement le montant de la subvention.	P1
R7	Corruption	Cas de détournements dans la gestion de la caisse école. Des remerciements en numéraires lors des décaissements de la subvention des : RFC, Chefs ZAP, Directeurs d'écoles, voir mandataires deviennent quasi-systématique. Ces remerciements en numéraires sont prélevés dans la caisse école et impliquent les pratiques cités dans le risque 8. Les cas de corruption existent mais sont très peu dénoncées.	P2
R8	Fausses factures, surfacturations, factures sans NIF/Stats	En lien avec les risques 2, 4 et 6, les FEEFI procèdent à la production de fausses factures, surfacturation, factures sans numéro d'Immatriculation Fiscale/statistiques (NIF/Stats).	P2
R9	Manque de contrôle à priori sur les dossiers de demande de paiement (dossiers OP)	Beaucoup d'irrégularités constatées sur les dossiers de demandes de décaissement (OP) par les comptables payeurs (TG ou PP) à cause de la méconnaissance des procédures, du laxisme ou de l'asymétrie d'information entre le référent caisse école de la CISCO, les chefs ZAP et les directeurs des écoles.	P2
R10	Non pertinence de l'utilisation/affectation des fonds suivant les priorités des parents d'élèves et des écoles	Programme d'emploi des FEEFI ne prend pas en compte la cotisation parentale mais que la subvention caisse école. Donc des abus sont permis dans l'utilisation des fonds reçus par la FEEFI. Compte-tenu de l'influence importante des directeurs d'école, les parents d'élèves n'osent pas toujours s'affirmer.	P2
R11	Insécurité	Après l'annonce publique de la disponibilité des subventions, des attaques de dahalo peuvent s'ensuivre.	P2



Au regard de ces constats, un contrôle renforcé des caisses écoles est nécessaire. Les procédures du FCE fixent un ensemble de contrôles à plusieurs niveaux mais ces derniers sont insuffisants, généralement par manque de ressources pour réaliser des missions dans les écoles, et notamment dans les zones reculées. Par ailleurs, les services déconcentrés ne sont pas assez outillés pour réaliser un contrôle interne plus efficace.

Le Gouvernement malgache a exprimé lors du conseil des ministres du 18 septembre 2024 sa volonté de renforcer le suivi et le contrôle des caisses écoles afin de prévenir les détournements et garantir leur utilisation appropriée au profit des élèves. Dans cette optique, le MEN souhaite mettre en œuvre des actions équilibrées entre le suivi-accompagnement et le contrôle, afin de prévenir deux risques : la déresponsabilisation des FEEFI par un excès de contrôle et la mauvaise gestion par un contrôle insuffisant. Pour atteindre cet équilibre, il est essentiel de calibrer les interventions en s'appuyant sur un système performant de remontée et d'analyse des données. Ce système doit fournir des informations claires, fiables et disponibles en temps voulu sur la gestion conforme et transparente des fonds, et sur l'efficacité et l'impact des subventions par rapport aux objectifs du ministère. Il est envisageable de s'appuyer dans ce sens sur le dispositif de suivi mis en place par TaFita JICA qui permet la remontée des données sur les prévisions d'activités dans le PEC (incluant celles du Programme d'Emploi, base de la caisse école) et sur le bilan des activités réalisées à mi-parcours et en fin d'année. Il ne couvre cependant que 11 régions sur 23.

En complément du renforcement du contrôle, les ministères envisagent d'introduire un mécanisme de sanction pour dissuader et punir toute mauvaise gestion ou utilisation frauduleuse des fonds. Cependant, aucun système n'est actuellement disponible pour collecter et transmettre les données relatives à la conformité des dépenses ou de remonter les plaintes. Les cas d'anomalies et d'abus sont signalés au niveau central au cas par cas. De plus, les rapports issus des visites de contrôle ne sont pas exploités ni remontés de manière systématique. Cette situation limite la visibilité sur les pratiques de gestion à tous les niveaux et empêche l'identification de tendances ou de problèmes systématiques qui pourraient nécessiter des interventions. La visibilité du ministère sur les pratiques de gestion à tous les niveaux est ainsi limitée. Cela empêche l'identification de tendances ou de problèmes systématiques qui pourraient nécessiter des investigations approfondies, des interventions systémiques ou des sanctions.

Les interventions à mettre en place par le Programme :

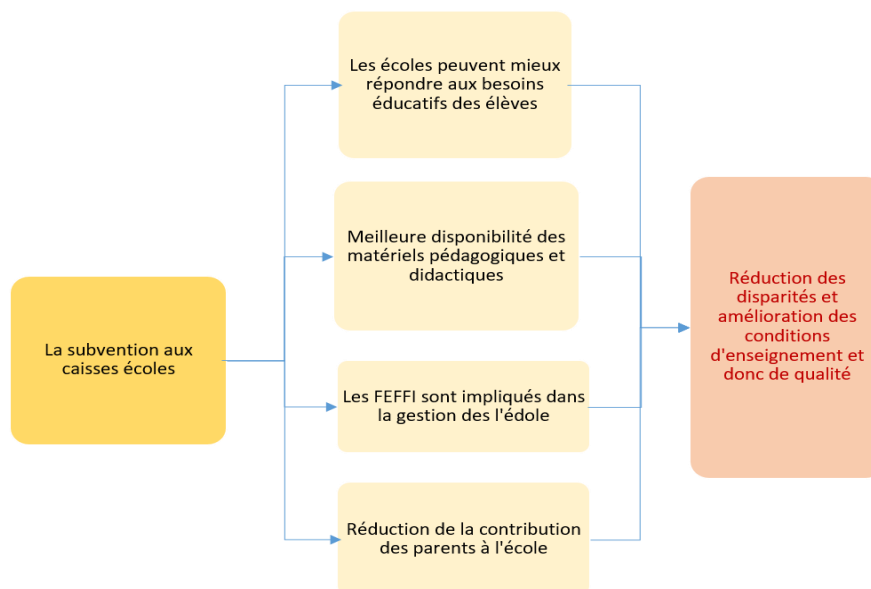
- En synergie avec les interventions du projet TaFita JICA, renforcement du système de suivi et de remontée des données en appuyant la consolidation et la mise à l'échelle dans les régions non encore couvertes par le dispositif de TaFita JICA. Le focus du FCE serait sur le volet financier : l'harmonisation des outils de gestion et de suivi des caisses écoles, la formation des Chefs ZAP et des RFC sur le suivi financier, l'appui à l'organisation systématique des réunions de suivi à tous les niveaux (ZAP, CISCO et DREN), et l'appui à la remontée et à l'analyse des données financières (formation en traitement des données et dotation d'ordinateur portable aux RFC). Les appuis dans ce cadre seront déployés à travers l'allocation de ressources aux services déconcentrés. Une note d'instruction détaillant les objectifs et les modalités de mise en œuvre sera diffusée au moment de la programmation.
- En collaboration avec la Direction de la Brigade d'Investigation Financière et Administrative (DBIFA) du Ministère de l'Economie et des Finances, développement d'un mécanisme de contrôle interne des caisses écoles à travers quatre actions phares : le développement d'outils standardisés de contrôle; l'intégration d'informations relatives au contrôle de conformité des

dépenses (rapports financiers des écoles; rapports des visites de contrôle) dans le système de remontée et de traitement des données ; la mise en place d'un référentiel de contrôle interne précisant les acteurs impliqués, la chaîne des responsabilités, les normes, standards et références réglementaires; la formation des acteurs du MEN à tous les niveaux (UCA au niveau central, SCAIIAF au niveau DREN et DCAIIAF²⁴ au niveau CISCO); et l'allocation des ressources nécessaires à la réalisation des missions de contrôle par tous les acteurs, y compris ceux de la DBIFA pour la réalisation d'un contrôle aléatoire sur l'utilisation des caisses écoles.

- Dans le cadre de la lutte contre les fuites et la corruption, les ministères souhaitent mettre en place un mécanisme d'alerte et de sanctions des abus. Le Programme pourrait appuyer la remontée et au traitement des données sur le contrôle de conformité des dépenses de manière systématique.
- Renforcement du cadre réglementaire existant en établissant un manuel de procédure de gestion des caisses écoles en partant du manuel de procédures de gestion des caisses écoles développé par le ministère dans le cadre du PAEB et sur le manuel de procédures du FCE et en intégrant les différents mécanismes améliorés à travers les appuis préalables ci-dessus. Ce manuel devra être conforme au nouveau décret des FEFFI.
- Informer les bailleurs sur l'utilisation des caisses écoles par les audits externes. Concernant les caisses écoles, les audits externes viseront en particulier à certifier l'état de transfert des caisses-écoles, à effectuer une vérification des dépenses effectives des caisses-écoles suivant un échantillon déterminé au début de l'audit et à émettre des recommandations sur le système de contrôle interne.

Les expertises techniques déployées dans le cadre du FCE apporteront un appui à la réalisation de tous ces chantiers, avec la possibilité d'une assistance technique dédiée à la caisse école selon les nécessités et les besoins du ministère.

La logique qui répond à la dotation de la subvention de la caisse école est résumée dans le schéma ci-dessous.



²⁴ Les Divisions du Contrôle Audit Interne et de l'Inspection Administratif et Financière des CISCO procèdent au contrôle des pièces justificatives et des journaux à partir d'un calendrier établi au début de chaque année, consolide dans un tableau (canevas à définir) l'exécution de la subvention et établit une note de constatation et de conseil aux Chefs ZAP, CISCO avec copie à la DAF du MEN.

Axe 4 :

Les réformes d'appui pour la transformation et la gouvernance du système

Ce quatrième axe regroupe un ensemble de réformes d'appui qui vont contribuer à la transformation du système. Ces réformes sont transversales et touchent essentiellement la gouvernance du système éducatif. Le Programme étant aligné sur les systèmes nationaux, il s'appuiera sur les procédures nationales d'exécution des activités et sur les institutions nationales en respectant leurs attributions dans la conduite des politiques publiques. Le Programme appuiera directement les acteurs dans la chaîne ELOP (engagement, liquidation, ordonnancement, paiement) au niveau de l'Education dont : la TME, le Contrôle Financier, mais également les structures d'audit de contrôle au niveau décentralisé notamment les tribunaux administratifs et financiers, et la Cour des comptes pour le niveau central (le cas échéant).

A travers le FCE, le Programme accompagnera les réformes en cours en faisant levier sur : (i) La gouvernance financière ; (ii) La planification sectorielle et le rapportage technique ; (iii) La déconcentration ; (iv) La scolarisation des filles et la réduction des vulnérabilités ; (v) La sensibilisation et la communication pour le changement.

a) Les effets de levier du Programme sur la gouvernance financière

Le Compte d'Affectation Spécial qui porte les financements du FCE et donc, du Programme est conforme aux lois et règlements de la gestion des finances publiques de Madagascar. Il s'agit d'un budget inscrit en recettes et en dépenses à côté du budget général. L'exécution des dépenses du compte spécial suit les mêmes règles de la gestion des finances publiques que le budget général, mobilise les mêmes institutions et services, les mêmes personnels de la chaîne budgétaire et comptable de la dépense.

Le premier effet de levier sur la gouvernance financière est l'existence d'un manuel de procédures FCE qui fixe les règles et les rôles des différents acteurs. Les procédures d'exécution de la dépense et des marchés publics sont les procédures nationales mais qui n'étaient pas décrites avec exhaustivité laissant ainsi la possibilité à des interprétations diverses et des pratiques qui pouvaient être irrégulières. La formalisation de ces procédures offre l'avantage de disposer de références claires et partagées lors des contrôles et des audits. A ce titre, il est important de noter que le Manuel de procédures du FCE a fait l'objet d'une révision²⁵ afin d'ajuster certaines procédures telles que la procédure sur la subvention des caisses écoles, et les mécanismes de transfert des fonds vers les CRFRP.

Le second effet de levier sur la gouvernance financière dont le FCE dispose est la disponibilité d'instances solides de dialogue et de collaboration entre le MEF et les ministères sectoriels à travers le Groupe Technique Elargi des Finances Publiques (GTEFP) et les Groupes Techniques Régionaux (GTR). Le Programme appuiera leur fonctionnement et contribuera à renforcer et pérenniser leurs missions, notamment dans l'accompagnement et le renforcement des capacités des acteurs budgétaires sur la chaîne de dépenses, l'exécution des marchés, la production des rapports techniques et financiers. Les analyses du PEFA confirment qu'une attention forte doit être portée au contrôle financier. Le Programme appuiera les institutions nationales dans le contrôle interne à travers la définition d'un plan spécifique qui viserait à renforcer :

- Le contrôle sur la chaîne de la dépense et dans ce cadre le contrôle de régularité des engagements (contrôle à priori) à travers notamment le renforcement des capacités et du contrôleur financier et le contrôle a posteriori des dépenses ;

²⁵ Le manuel de procédure révisé a été validé par le gouvernement malgache et les PTF le 15 décembre 2022.

- Le contrôle interne en soutenant les interventions de l'UCA du MEN et de la Direction de la Brigade d'Investigation Financière et de l'Audit rattachées du Ministère de l'Économie et des Finances ;
- Renforcer le contrôle et l'audit par les Division de Contrôle, de l'Audit Interne et de l'Inspection Administrative et Financière (DCAIIF) situés dans les CISCO.

Il est en ce sens prévu de soutenir la formation des acteurs impliqués dans la chaîne de contrôle et d'audit du MEN (contrôleur financier, UCA, SCAIIAF et DCAIIF) et de les doter des moyens nécessaires pour la mise en œuvre de leur mission. Le Programme appuiera par ailleurs les actions de sensibilisation et de formation du personnel du ministère à tous les niveaux sur la culture d'audit et contrôle et la mise en œuvre des recommandations des audits internes et externes, pouvant inclure l'appui au ministère dans la mobilisation de la chaîne de sanctions.

Le renforcement de la gouvernance se fera également à travers le développement d'outils de vulgarisation des textes sur la corruption afin de faire connaître aux différents acteurs (centraux, déconcentrés et décentralisés) impliqués dans la gestion du système éducatif : les différents types d'infractions de corruption, comment les dénoncer, vers qui se tourner et comment mobiliser les structures anti-corruption au niveau déconcentré. Pour se faire, la collaboration entre le MEN, les organisations de la société civile et les institutions de contrôle et de lutte anti-corruption comme le tribunal financier, la cour des comptes ou le Bianco (Bureau indépendant anti-corruption en charge de l'investigation, la sensibilisation et la prévention), sera renforcé. Cette collaboration portera notamment les possibilités d'activer le mécanisme de sanctions.

Les effets de levier du Programme sur la planification sectorielle et le rapportage technique

Au démarrage du FCE, les ministères ne disposaient pas de plan de travail annuels budgétisés avec les différentes sources de financements et les plans de travail annuels des services déconcentrés étaient imposés par le niveau central. Des progrès non négligeables ont été faits en matière de planification dans chaque Ministère sectoriel avec notamment :

- L'élaboration des plans de travail annuels budgétisés qui tiennent compte des orientations de la lettre de cadrage des partenaires techniques et financiers du FCE (cadrage des opérations et des enveloppes budgétaires).
- L'élaboration des plans de travail annuels budgétisés par les services déconcentrés sur la base des montants alloués par nature économique de la dépense. Les plans de travail des services déconcentrés intègrent systématiquement un paquet minimum d'activités qui est défini par les autorités des ministères en cohérence avec la lettre de cadrage des partenaires techniques et financiers du FCE.
- La définition d'une clé de répartition des ressources pour les services déconcentrés (DREN, CISCO et ZAP) qui prend en compte plusieurs variables.

Le Programme accompagnera la poursuite de ces progrès en mettant également l'accent sur les efforts qui restent à faire pour :

- Respecter véritablement le cycle de programmation budgétaire.
- Renforcer la programmation opérationnelle et budgétaire pluriannuelle à travers la production systématique du Cadre des Dépenses à Moyen Terme et de Plan de Travail Annuel Budgétisé consolidant l'ensemble des financements publics et extérieurs, tout en assurant leur articulation.

- Introduire la culture du pilotage par les résultats à travers le renforcement de l'approche axée sur les résultats, la transparence et la redevabilité.
- Poursuivre les efforts de renforcement de capacités notamment en matière de planification, programmation budgétaire, suivi et évaluation à la fois au niveau central et déconcentré pour un meilleur pilotage interne des interventions.
- Assurer la maintenance évolutive et le support utilisateur continu du logiciel de planification mis en place dans le cadre du FCE en début 2024.

Le Programme continuera d'appuyer l'élaboration des rapports techniques semestriels et annuels qui se font difficilement et avec beaucoup de retard en raison de (i) la complexité du processus avec l'exécution dans plus de 400 entités publiques, (ii) le manque d'impulsion de la part des autorités des ministères et (iii) des conditions de travail difficiles qui ne facilitent pas la rédaction et un travail participatif (manque d'équipements informatiques, manque de personnels, des bureaux exigus).

b) Les effets de levier sur la déconcentration

La lettre de cadrage des PTF définit les allocations budgétaires aux différents ministères du secteur de l'éducation formation. Depuis 2023, la part des ressources allouées aux services déconcentrés est de 80%. Ce qui signifie que le FCE a largement accompagné la déconcentration des ressources afin que les DREN, les CISCO et les ZAP puissent apporter une offre de service en matière de conseil pédagogique aux enseignants sur des thèmes prioritaires et urgents.

De la même façon, le Programme appuiera la déconcentration des ressources aux CRFRP qui sont devenus des entités fonctionnelles au budget de l'Etat. Ils peuvent ainsi bénéficier de financement dont ils auront la gestion directe. Des outils de planification et de suivi restent à construire avec les CRFRP.

Une attention particulière sera portée sur le dialogue afin que le gouvernement poursuive ces efforts dans l'appui aux services déconcentrés et que les ressources du FCE ne viennent pas évincer celles de l'Etat. Ce dialogue se fera au niveau de la PNPSE mais également en Comité de Suivi FCE.

c) La scolarisation des filles et la réduction des vulnérabilités

De façon transversale, le FCE visera à renforcer la prise en compte des vulnérabilités (mise à disposition de ressources dans les zones les plus en besoin en termes de résultats d'apprentissage et d'accès, mesures en faveur de la réduction des disparités entre les filles et les garçons. Le dialogue avec le gouvernement portera ainsi sur la priorisation de mesures permettant d'accroître la scolarisation au bénéfice des filles et des plus vulnérables au moment notamment de l'élaboration de la lettre de cadrage qui sert de référence pour la programmation des activités.

A travers certaines interventions développées dans l'axe 1 et 3, le Programme cible des activités susceptibles d'avoir un impact sur la scolarisation des filles et la réduction des vulnérabilités. Ces interventions se situent au plus proche des communautés avec des interventions directement centrées sur les établissements scolaires. Il s'agit notamment de :

- Faciliter l'accès à la scolarisation pour tous les enfants et pour les filles en particulier en réduisant les coûts financiers à travers la subvention caisse-école et l'élaboration d'un projet d'établissement contractualisé sensible au genre. A partir du moment où la clé de répartition de la subvention prend en compte la dimension genre, alors des mesures spécifiques en faveur de l'équité et de la lutte contre les violences basées sur le genre devront être développées au sein des établissements scolaires. Ces mesures seront intégrées au PEC. En réponse au pacte de partenariat, la remédiation

extra-scolaire sera privilégiée sachant qu'il s'agit d'une des interventions les plus efficaces pour agir de manière accélérée sur l'acquisition des compétences²⁶. Dans cette perspective, l'AFD travaillera en concertation avec l'UNICEF et la JIICA afin de s'assurer que le modèle TAFITA sera bien mis à l'échelle.

- Contribuer à réduire la vulnérabilité des parents d'élèves à travers les subventions caisse-école. L'enquête MICS 2018 montre que les taux d'achèvement sont fortement liés à la pauvreté et plus le niveau d'éducation est élevé et moins les élèves issus des milieux pauvres ont de chance d'achever le cycle. L'achèvement, notamment du collège, dépend également du milieu de résidence des élèves, sachant que les élèves des zones urbaines ont plus de chances d'achever le collège que ceux des zones rurales. Ainsi, la subvention aux écoles et la prise en compte du milieu de résidence dans les critères d'allocation²⁷, peut avoir un impact sur les catégories d'enfants les plus vulnérables en agissant sur la réduction de certains freins à la scolarisation.
- Dans le cadre des ressources allouées aux services déconcentrés (DREN, CISCO, ZAP) pour un montant total de 5,786 millions USD, une note d'orientation sera élaborée afin d'identifier les activités récurrentes qui seront déployées chaque année par les services déconcentrés. Cette note d'orientation sera basée sur la lettre de cadrage. Dans la continuité des orientations données les années précédentes, les interventions en faveur du genre porteront sur, (i) l'analyse locale des disparités entre les filles et les garçons au niveau de l'admission et de l'achèvement pour mieux cibler les interventions à mettre en place pour favoriser l'équité et (ii) l'organisation de campagnes de sensibilisation / cadres d'échanges avec les parents et les élèves sur la scolarisation et le maintien des filles à l'école. Ainsi, la dimension genre sera systématiquement intégrée dans l'élaboration des plans de travail budgétisés des services déconcentrés.
- L'intégration d'une sensibilisation aux biais (sexistes, socio-économiques, ethniques, etc.) dans les pratiques pédagogiques et aux enjeux de genre et de lutte contre les violences basées sur le genre dans les programmes de formation continue des encadreurs de proximité et des formateurs des CRFRP. Par ailleurs, la formation des encadreurs pédagogiques sur l'observation de classe intégrera la dimension du genre et de l'inclusion.

Par ailleurs, dans le cadre du financement pour la préparation du Programme, l'UNICEF va appuyer le MEN dans l'élaboration d'une Stratégie Nationale de l'Éducation Inclusive et du Genre (SNEIG). Cette stratégie devrait être disponible et validée début 2025. Elle servira de cadre de travail aux actions et aux mesures visant l'inclusivité de l'éducation et l'élimination des inégalités liées au genre de 2025 à 2030, notamment pour le PITAF. Les interventions financées par le FCE se situeront dans le cadre de cette stratégie et des orientations spécifiques seront mentionnées dans les lettres de cadrages en complémentarité des interventions des autres partenaires.

d) La sensibilisation et la communication pour le changement

Les axes 1, 3 et 4 du Programme proposent de mettre en place des améliorations stratégiques autour des chantiers de la certification des enseignants (CAP), des caisses scolaires et de l'audit et contrôle du système. Ces initiatives sont assimilées à des réformes et peuvent générer des résistances ou des

²⁶ Cf. page 33 du Pacte de Partenariat

²⁷ Dans le système éducatif, les écoles sont classifiées selon le milieu de résidence, ce qui permet de prendre en compte cette dimension

préoccupations parmi les acteurs, qu'il est essentiel de mitiger à l'avance pour la réussite des interventions.

Le Programme intégrera dans ce sens des activités de sensibilisation et de communication permettant de favoriser la compréhension des objectifs des interventions et à créer un environnement propice à l'adhésion des différents acteurs (décideurs, agents au niveau central et déconcentré, directeurs d'école, enseignants, parents d'élèves et communautés). En informant sur les enjeux liés à la transparence et à la redevabilité dans la gestion du système éducatif, ces actions sont un levier stratégique qui garantira la réussite des réformes et leur durabilité. Elles incluront :

- Pour le niveau central et déconcentré, des formations et l'élaboration d'outils de communication pour renforcer les capacités des agents du ministère, les sensibiliser aux réformes, et les engager dans leur mise en œuvre ;
- Pour les FEFFI, parents d'élèves et communautés éducatives, des actions participatives telles que des dialogues communautaires, des campagnes d'information adaptées aux réalités locales, et des actions d'engagement des leaders locaux.

Des études, collectes de données et autres activités de suivi seront également menées pour évaluer l'efficacité des messages et des actions de sensibilisation menées et identifier les ajustements nécessaires.

2.3. Le plan prévisionnel du financement

Le FCE est véritablement opérationnel depuis juillet 2022 et a vécu trois cycles/années de programmation et d'exécution budgétaire, permettant ainsi de se situer dans une continuité d'interventions et de bâtir le programme en tenant compte du dialogue qui a été menées ces dernières années. En effet, le FCE a largement contribué à accompagner la déconcentration des ressources vers les services déconcentrés et les établissements scolaires, là où se produisent les résultats éducatifs avec notamment les lettres de cadrage des PTF 2022, 2023 et 2024 qui ont orienté les ressources du FCE à hauteur de 80% vers les services déconcentrés.

Dans le cadre du programme, une première proposition de répartition des financements est proposée afin de permettre d'ouvrir un dialogue autour des domaines d'interventions et des montants alloués. Ces montants sont basés sur (i) le nombre de services bénéficiaires répartis sur tout le territoire national (23 DREN, 114 CISCO, 1800 ZAP, 28 CRFRP, 31.000 établissements scolaires), (ii) l'exécution passée du FCE et (iii) les résultats attendus du programme.

Tableau 10 : Proposition de répartition des financements du programme (USD)

	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	TOTAUX
Axe 1 : La disponibilité d'enseignants bien formés, motivés et compétents	3 029 000,00	2 638 250,00	2 571 250,00	2 476 250,00	10 714 750,00
Sous-composante 1.1 : Renforcer les capacités des acteurs de la certification.	90 000,00	116 000,00	110 000,00	15 000,00	331 000,00
Sous-composante 1.2 : Renforcer la formation des encadreurs de proximité	685 250,00	728 500,00	667 500,00	667 500,00	2 748 750,00
Sous-composante 1.3 : Renforcer les capacités des formateurs des CRFRP	238 250,00	238 250,00	238 250,00	238 250,00	953 000,00
Sous-composante 1.4 : Renforcer l'encadrement et le suivi régulier des services déconcentrés	2 015 500,00	1 555 500,00	1 555 500,00	1 555 500,00	6 682 000,00
Axe 3 : Amélioration de la politique de subvention aux écoles	3 569 000,00	3 982 300,00	3 357 000,00	3 617 000,00	14 525 300,00
Sous-composante 3.1 : Améliorer la politique de subvention aux écoles	3 408 000,00	3 281 000,00	3 276 000,00	3 276 000,00	13 241 000,00
Sous-composante 3.2 : Améliorer l'acheminement de la subvention caisse école	70 000,00	138 000,00	-	-	208 000,00
Sous-composante 3.3 : Améliorer le suivi et du contrôle de la caisse école	91 000,00	563 300,00	81 000,00	341 000,00	1 076 300,00
Axe 4 : Les réformes d'appui pour la transformation et la gouvernance du système	492 250,00	500 250,00	499 250,00	492 250,00	1 984 000,00
Appui aux pilotage et au suivi par le niveau central + communication, information + Contrôle et au	350 000,00	357 000,00	357 000,00	350 000,00	1 414 000,00
Appui à la gouvernance financière par le MEF	100 000,00	100 000,00	100 000,00	100 000,00	400 000,00
COÛTS D'APPUI À LA MISE EN ŒUVRE DE L'AGENT PARTENAIRE	431 500,00	291 500,00	291 500,00	241 450,00	1 255 950,00
TOTAL	7 521 750,00	7 412 300,00	6 719 000,00	6 826 950,00	
GRAND TOTAL					28 480 000,00

3. Théorie du changement et modalités de mise en œuvre

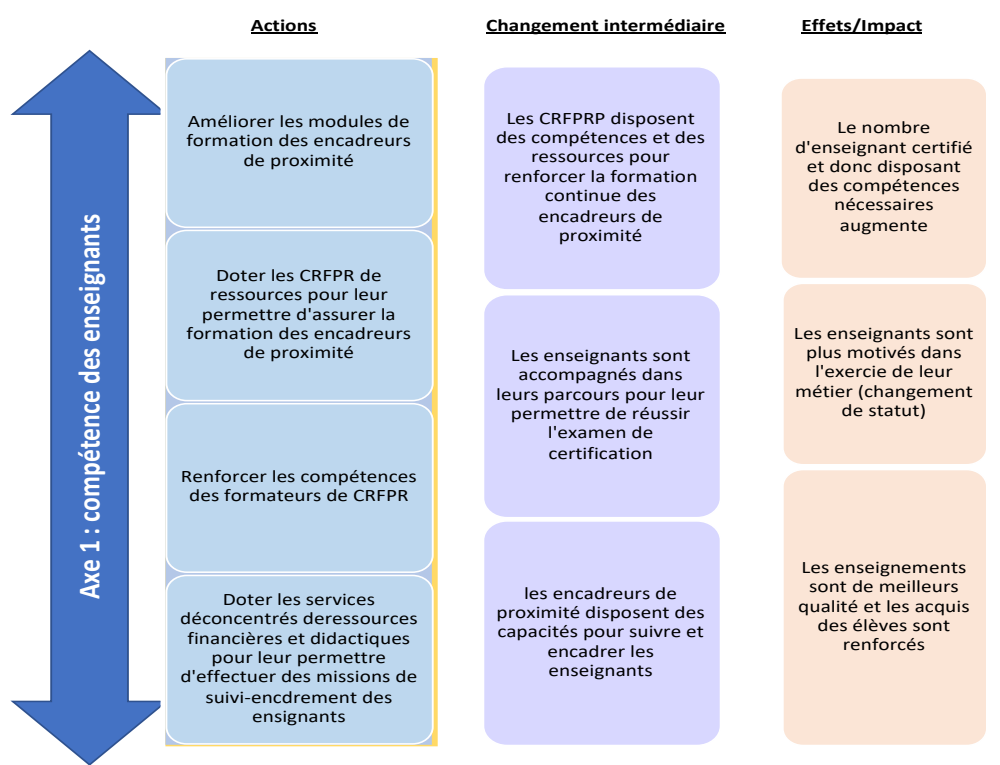
3.1. La théorie du changement et les effets de leviers visés par le programme

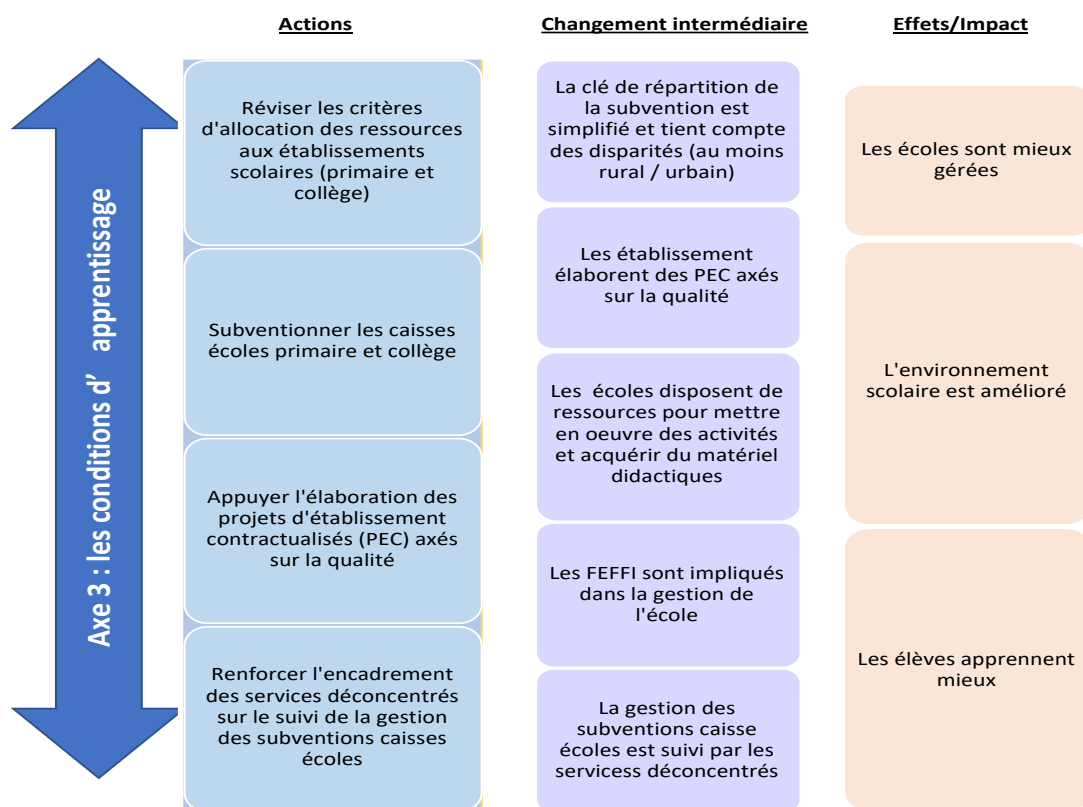
La théorie du changement est adossée à celle de la réforme prioritaire du pacte. Elle s'appuie sur les interventions proposées dans le programme et les résultats attendus sur la qualité des enseignements et des apprentissages qui se situent au cœur du Pacte. **Les piliers de la théorie du changement sont :**

- L'amélioration de la formation continue des encadreurs de proximité à travers un fonctionnement efficace de l'INFP et de ses démembrements dans les régions, les CRFPR ;
- Le renforcement du suivi-encadrement pédagogique des enseignants par les services déconcentrés en les dotant des moyens suffisants pour la mise en œuvre de leurs missions, et en renforçant leurs compétences ;
- La réduction des disparités et l'amélioration des résultats d'apprentissage et des conditions d'accueil des élèves à travers les caisses écoles.

Ces trois piliers concourent à l'amélioration des enseignements et des conditions d'apprentissage et par conséquent à l'amélioration de la performance du système éducatif à travers l'amélioration des acquis des élèves. La logique de l'approche est que :

- Des enseignants mieux encadrés et suivi par des encadreurs de proximité qui disposent des outils, des ressources et des compétences nécessaires peuvent (i) améliorer leurs pratiques pédagogiques en classe, (ii) réussir leur certification et accéder à un meilleur statut, (iii) être plus motivés dans l'exercice de leur métier d'enseignant. Ces dimensions concourent à une amélioration des enseignements et donc des acquis des élèves ;
- Les subventions aux écoles permettent d'améliorer les conditions d'apprentissage des élèves et des enseignants, ce qui permet d'améliorer les acquis des élèves. A cela s'ajoute un impact sur les disparités si la répartition de la subvention tient compte de certaines dimensions liées aux disparités.





3.2. Le cadre de résultat du Programme

Le Pacte de partenariat a retenu un cadre d'indicateurs s'articulant autour des résultats attendus pour les trois axes stratégiques de la réforme prioritaire ainsi que des leviers transversaux regroupés dans la réforme d'appui portant sur la gouvernance du système.

Afin de suivre l'atteinte des objectifs du programme qui sera mis en œuvre sur les financements gérés par l'AFD, plusieurs indicateurs de suivi ont été identifiés pour chaque axe d'intervention. Ils sont présentés dans le tableau ci-dessous. Les indicateurs de résultats seront identifiés ultérieurement, conjointement avec les autres agents partenaires.

Tableau 11 : Cadre de résultats du Programme

Indicateurs	Valeur/	Cibles				Sources de vérification
	2024	2025	2026	2027	2028	
Axe 1 : La disponibilité d’enseignants bien formés, motivés et compétents						
Le renforcement des capacités des acteurs de la certification						
Pourcentage d’examineurs de la CISCO formés sur les textes de certification (cumulatif)	0	0%	100%	100%	100%	Rapport technique et financier du MEN
Nombre de mission de suivi de supervision de la DEXAMC par an	0	1	1	1	1	Rapport technique et financier du MEN
Le renforcement de la formation des encadreurs de proximité dans l’exercice de leur métier						

Pourcentage de CONSPED formés sur des compétences sur l'encadrement pédagogique (cumulatif)	0%	0%	50%	100%	100%	Rapport technique et financier du MEN
Le renforcement des capacités des formateurs des CRFRP						
Pourcentage de formateurs dans les 6 CRFRP d'encadreur de proximité ayant reçu une formation continue par an	0%	0%	100%	100%	100%	Rapport INFP
Le renforcement de l'encadrement et de suivi des enseignants						
Taux d'exécution du budget FCE des services déconcentrés	51%	60%	70%	80%	90%	Rapport financier du FCE, RSTF, RSF
Axe 3 : Les conditions d'apprentissage						
Date limite de retrait de la subvention caisse-école	1er trimestre N+1	Décembre N	Novembre N	Septembre N	Août N	Rapports TGP
Taux annuel de retrait des caisses écoles FCE	99%	99%	99%	99%	99%	Rapports TGP
Nombre d'étude sur les frais de fonctionnement des écoles (cumulatif)	0	1	1	1	1	Étude disponible
Pourcentage des structures déconcentrées informées sur la clé de répartition des caisses écoles	Non défini	100%	100%	100%	100%	Circulaire/note de service
Pourcentage de DCAIAF formés sur le suivi de la subvention caisse école par an	0%	100%	100%	100%	100%	Rapport des services déconcentrés
Pourcentage d'écoles contrôlées par les DCAIAF sur la subvention caisse école par an	Non défini	5%	5%	5%	5%	Rapport des DCAIAF
Nombre d'écoles contrôlées par les DBIFA sur la subvention caisse école par an	0%	2%	3%	3%	3%	Rapport de la DBIFA

3.3. La modalité d'exécution du FCE

3.3.1. Quelques enseignements préliminaires de la phase II du FCE (2020-2024)

Le démarrage du FCE est effectif depuis le dernier trimestre 2022. Le décalage entre sa création en Loi des Finances en 2019 et la première exécution de dépense s'explique notamment par la nécessité d'ajustements des procédures, l'élaboration de plusieurs textes réglementaires pour garantir les principes de traçabilité et de non-fongibilité, et par le travail d'appropriation nécessaire auprès des acteurs.

Depuis sa création, la contribution des PTF du FCE est de 15,879 millions d'euros²⁸ et le taux de décaissement des PTF est de 57% (en moins de deux ans). Malgré le retard accusé, l'instrument a permis en peu de temps d'obtenir quelques résultats significatifs en termes de gestion des finances publiques : meilleur dialogue entre les ministères en charge de l'éducation et le ministère en charge des finances, adoption de procédures financières sécurisées pour les établissements publics autonomes,

²⁸ Contribution de l'AFD : 15,6 millions d'euros et de l'UNICEF : 279.000 euros

renforcement du réseau comptable public pour le paiement des caisses-écoles, une forte déconcentration du financement.

Tableau 10 : Taux d'engagement du FCE

Ministères/niveau	2022	2023
MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE (MEN)		
Central	36,86%	39,68%
DREN	58,75%	47,07%
CISCO	57,63%	51,36%
ZAP	45,02%	51,34%
Sous total	43,68%	44,44%
MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE (METFP)		
Central	11,72%	44,38%
DREFTP	64,16%	80,79%
Établissement d'ETFP	66,85%	73,41%
Sous total	27,06%	59,50%
MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (MESupRES)		
Central	10,11%	18,08%
Déconcentré	-	-
Sous total	10,11%	18,08%
Total (3 ministères)	37,61%	44,51%

Source : SIIGFP

Le taux d'engagement moyen du FCE sur les trois ministères est en progression, notamment grâce aux efforts du ministère de l'Enseignement technique et de la formation professionnelle. Les résultats obtenus en moins de deux ans sont porteurs d'espoirs pour les années à venir, d'autant plus que l'année 2023 a été marquée par des instructions contraires données par le niveau central aux services déconcentrés concernant la réhabilitation des salles de classe, freinant ainsi l'exécution des dépenses.

Le FCE a ainsi permis de financer plus de 1 900 services techniques déconcentrés dont 1 800 ZAP, 114 CISCO, 23 DREN, 21 DREFTP, 165 établissements d'enseignement technique et de formation professionnelle, sans compter les 2 846 caisses-écoles pour les collèges.

En revanche, le taux d'attribution des marchés est très faible au niveau central (10,54%), alors qu'au niveau des services déconcentrés, il est très appréciable (71,74%). Ce taux appréciable s'explique par le fait qu'il s'agit au niveau régional des petits marchés dont les seuils ne nécessitent pas des demandes d'avis de non-objection. L'augmentation de l'exécution du FCE passera donc nécessairement par l'augmentation des crédits alloués aux services déconcentrés, ce qui fait sens dans la mesure où l'amélioration des résultats éducatifs se fait en allant au plus proche des écoles.

Mesures pour l'amélioration de la capacité d'absorption du FCE

Malgré des progrès et un démarrage du fonds qui a demandé un effort d'ajustement important des règles institutionnelles de l'État pour assurer une gestion des risques fiduciaires, de nouvelles mesures et actions seront nécessaires pour élever ces taux d'exécution du Fonds et d'absorption des ressources. Voici les principales envisagées :

- i) L'approfondissement de la déconcentration des activités vers les CISCO et les ZAP : Les activités conduites sur ces territoires, relevant en grande partie du conseil et de l'encadrement pédagogique, sont nécessaires au système éducatif. Elles bénéficient aux enseignants peu ou pas formés et contribuent à un meilleur fonctionnement des écoles, à un suivi des caisses école. Lorsqu'il s'agit d'activités courantes, les risques de contre-performance sont moindres à

l'inverse de certaines catégories d'acquisitions transférées à ces services comme les rénovations de salle de classe dont la difficile préparation de ces marchés trop spécifiques a limité l'exécution des ressources du Fonds lors de l'année 2023.

- ii) Le financement des CRFRP de l'INFP (au nombre de 28) : La qualité des enseignements et des apprentissages ne peut évoluer sans une déconcentration effective de la formation continue des enseignants. Les blocages observés ces dernières années, conséquences de règles administratives inadéquates, en grande partie inapplicables sans dysfonctionnements de l'INFP seront levés par l'adoption de procédures transitoires fixées dans le manuel du FCE dont (i) la suppression de l'approbation systématique du PTA/FCE par le Conseil d'administration de l'INFP qui n'arrive pas à se réunir, et le remplacer par un autre mécanisme plus réaliste, (ii) la possibilité de démarrer l'exécution des activités sans attendre la validation du compte de gestion de l'INFP de l'année précédente (N-1) et (iii) la possibilité de nomination pluriannuelle des régisseurs. L'adoption de ces deux mesures, ainsi que l'effectivité du fonctionnement des régies auprès des CRFRP seront des conditions de premier décaissement de la convention de financement des fonds du PME.
- iii) Enfin, l'exécution des financements du FCE sera accélérée grâce à un changement d'approche pour le report des crédits de l'année N vers N+1. Leur reconduction pour les mêmes activités portées par les mêmes directions a constitué une bulle de ressources non exécutées, une prime à la contre-performance aux directions centrales des ministères en charge de l'éducation. Les mesures suivantes seront d'application :
- Les directions qui n'exécutent pas leurs crédits au terme de la Loi de finances ne pourront se voir allouer durant l'année N+1 des dotations supérieures au montant qu'elles ont exécuté au courant de l'année N.
 - Seules les directions ayant obtenus un taux d'exécution de leurs crédits d'au moins 80% pourront demander une augmentation de leurs dotations après validation de l'opportunité des activités envisagées.
 - Les crédits des marchés dont les dossiers n'ont pas été préparés dans leur exhaustivité (dossiers prêts à être lancés) au terme de l'année écoulée (mois de décembre) seront annulés et les marchés afférents supprimés du plan de passation des marchés.
 - Les crédits non consommés par les directions, courant et d'investissement, seront réalloués vers les structures centrales et déconcentrées dont les taux d'exécution de l'année N-1 seront supérieurs à 80%, dans le cas où ces allocations ne pourront permettre la réalisation d'activités opportunes pour le système éducatif, en lien avec les objectifs du programme, les crédits annulés seront alloués aux FEFFI selon des critères de disparités éducatives et de vulnérabilité des ménages.
 - Les régulations budgétaires interviendront pour les dépenses courantes dès le mois d'octobre par virement et transfert de crédit et déplafonnement des pourcentages autorisés en loi organique des finances comme cela est rendu possible par le manuel de procédure du FCE.

3.3.2. Le dispositif de coordination et de pilotage

Les dispositifs de coordination et de pilotage se situent à deux niveaux : (i) sectoriel et (ii) FCE.

- Le pilotage au niveau sectoriel

Le pilotage et la coordination du Programme au niveau sectoriel se fera à travers l'organisation des revues sectorielles et des instances qui pourraient être mises en place par le MEN en concertation avec

les trois agents partenaires. Ce pilotage permet au ministère de s'assurer d'une bonne articulation des interventions des trois agents partenaires.

- Le pilotage du FCE

Le FCE dispose d'un **Comité de Suivi (CdS)**, créé par arrêté du ministère de l'Économie et des Finances (1292/2022/MEF du 19 janvier 2022). Il se réunit tous les deux mois pour effectuer un suivi de l'exécution technique et financière du FCE et réguler son fonctionnement. Il est composé des Secrétaires Généraux des quatre ministères concernés (MEF et ministères sectoriels), des cadres des ministères bénéficiaires, de l'assistance technique et des PTF du FCE. La présidence est assurée par le Secrétaire Général du MEF. **Le CdS sera le principal organe de pilotage, de décision et de concertation de l'exécution du financement du GPE.**

En 2022, a été créé le **Groupe Technique Élargi sur les Finances Publiques (GTEFP)** pour animer le dialogue intersectoriel et renforcer la coordination des acteurs. Il est Présidé par le Directeur de la Comptabilité Publique (DCP) auprès du MEF, il est composé des techniciens du MEF et des ministères sectoriels, de l'assistance technique du FCE et des PTF. Au démarrage du FCE, le GTEFP a appuyé l'élaboration du Manuel de Procédures, l'établissement de l'ancrage institutionnel et le renforcement du dialogue entre les acteurs de la chaîne de dépense. Son rôle s'est élargi au fil des ans vers l'appui à la mise en œuvre et au suivi budgétaire, comptable et financier du FCE et le renforcement des compétences des acteurs autour des trois piliers d'exécution du fonds : finances publiques, planification et passation de marchés. Depuis 2024, il dispose d'un plan de travail annuel spécifique, dont la mise en œuvre et le suivi est assuré par un secrétariat technique rattaché à la DCP. Dans l'espace de quelques années, ce groupe est devenu une plateforme dynamique d'échanges techniques et joue un rôle incontournable dans l'exécution des décisions du Comité de Suivi. Des groupes de travail régionaux (GTR) ont également été mis en place pour assurer le relais au niveau déconcentré. Ces groupes de travail, aussi bien central que régionaux, se réunissent au moins une fois tous les mois et autant que de besoin.

Si le Comité de suivi du FCE a été mis en place pour se conformer au Manuel de Procédures du FCE, **l'établissement du GTEFP et des GTR a découlé de l'initiative propre** des acteurs nationaux pour répondre aux besoins de fluidification de la communication et de mutualisation des compétences pour l'exécution optimale du fonds, **révélant ainsi un niveau élevé de mobilisation et d'appropriation du mécanisme.**

L'AFD participera également aux comités de pilotage qui seront mis en place dans le cadre du PITAF.

3.3.3. La configuration budgétaire et financière du FCE

La comptabilité du FCE est prise en charge par le système comptable national. Les lignes de crédit du FCE sont intégrées dans le circuit informatisé de la dépense publique (SIIGFP) avec un code d'identification spécifique (02). Le FCE est exécuté par les ordonnateurs délégués (les ministres sectoriels) et secondaires (DREN, CISCO, Chef d'établissement d'enseignement technique et professionnels). Les services de l'ordonnateur secondaire²⁹ assurent la phase administrative de la dépense (engagement, liquidation, ordonnancement). Les procédures dérogatoires sont les caisses d'avances et les délégations de crédits.

²⁹ Direction administrative et financière / services comptables et financiers

Les services du Trésor, plus particulièrement les comptables assignataires, les agents comptables et les régisseurs économes dans certains cas assurent la phase comptable de la dépense (paiement). Le contrôle financier est réalisé au stade de l'engagement par le contrôleur financier.

Les aspects financiers et trésorerie

Le FCE dispose de deux comptes ouverts à la BFM (banque centrale de Madagascar), dont l'un est en devises, appelé « compte pivot », et l'autre en *Ariary*, dénommé « compte FCE dédié » au nom du Trésorier Ministériel de l'Enseignement (TME). Ce dernier est le comptable teneur des comptes financiers du FCE. Chaque PTF du FCE verse sa contribution au compte pivot conformément aux dispositions des conventions de financement conclues avec le Gouvernement de la République de Madagascar. Les principes généraux de gestion appliqués à ces deux comptes sont les suivants. Ils ne peuvent en aucun cas :

- Recevoir d'autres fonds nationaux ou extérieurs en provenance de partenaires qui ne financent pas le FCE ;
- Être nivelés pour alimenter d'autres comptes de l'État ;
- Servir au paiement de dépenses qui ne relèvent pas du FCE ;
- Servir à payer des dépenses qui ne sont pas inscrites dans le Plan de Travail Annuel des ministères en charge de l'éducation et de la formation.

Le versement de fonds du compte pivot vers le compte dédié est à opérer uniquement par le TME. A cet effet, les ministères sectoriels adressent une demande d'avis de non-objection aux partenaires techniques et financiers du FCE pour ce transfert de fonds.

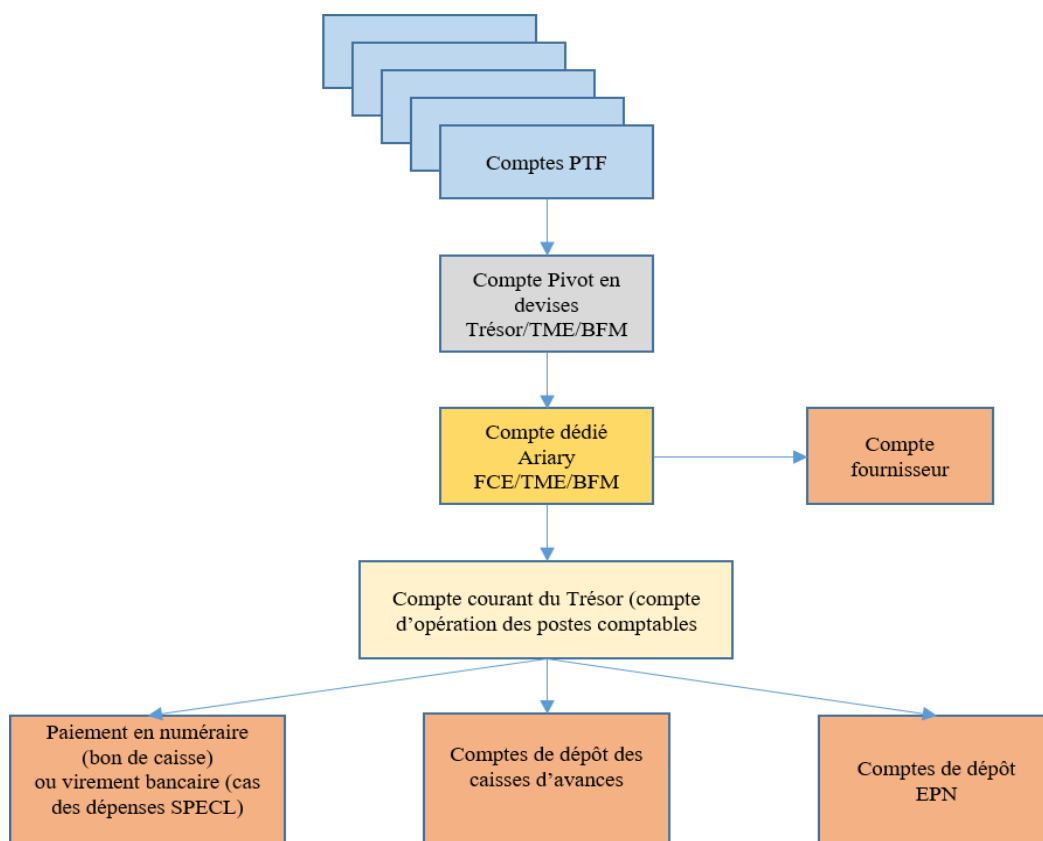
Le Compte FCE dédié en *ariary* supporte toutes les dépenses normales du FCE par bons de caisse ou en régie. Les modalités de cette prise en charge sont précisées dans le manuel de procédures du FCE. En raison de l'unicité de caisse et des règles de la comptabilité publique, les dépenses de transfert, par bons de caisse et relevant de régies d'avance renouvelables sont payées par le compte courant de l'Etat préalablement abondé des montants correspondant aux dépenses mandatées par le Compte FCE dédié sur virement du TME. C'est une des particularités du FCE.

Dans chaque chef-lieu de région, un compte de dépôt dénommé « Régie FCE » a été ouvert. Ce compte est destiné à recevoir les fonds du « Compte FCE » via le compte courant de l'État. Ce compte « Régie FCE » supporte les dépenses payées par les régies d'avances renouvelables du FCE.

Pour les organismes publics bénéficiaires du FCE, le transfert de fonds se fait par le TME, après le mandatement de l'ordonnateur secondaire. Le transfert est fait sur le compte courant de l'État et concomitamment il procède au virement de ce même montant du compte courant de l'État vers le compte de dépôt de l'organisme public. L'organisme public dispose d'un compte de dépôt ouvert auprès de la Recette Générale d'Antananarivo (RGA). Il sert uniquement à recevoir et gérer les fonds du FCE.

Des comptes de dépôt au titre des régies d'avances renouvelables peuvent être ouverts dans les écritures des Trésoreries Générales (TG), Trésoreries Principales (TP).

Figure 6 : Schéma de compte à compte du FCE



3.3.4. Les mécanismes de planification et d'exécution budgétaire du FCE

Pour guider la planification des activités, les partenaires du FCE transmettent au mois de mai de l'année N une lettre de cadrage qui indique pour l'année N+1 : (i) les enveloppes budgétaires par ministère, (ii) la répartition entre les services centraux et déconcentrés, (iii) les orientations éducatives. L'élaboration de cette lettre peut se situer dans un dialogue avec la partie nationale. Cette lettre de cadrage est un outil important de la planification qui permet d'orientation la planification vers les objectifs du Programme à atteindre.

Si un retard est pris dans la transmission de la lettre de cadrage, alors la planification prend du retard et il y a des risques de non-inscription des crédits du fonds commun dans la Loi de finances. Il faut compter dans ce délai de 4 mois : (i) les arbitrages internes aux ministères sectoriels, (ii) les discussions budgétaires avec les PTF sur les activités proposées et leurs ajustements éventuel, (iii) le temps de l'avis de non-objection sur le plan d'action par les PTF du FCE.

Les services déconcentrés élaborent leur plan d'action sur la base des orientations transmises par le niveau central et des crédits inscrits dans la Loi des Finances. Compte tenu du nombre de services déconcentrés bénéficiaires des ressources du FCE (environ 2.000), c'est le niveau central qui détermine : (i) les crédits alloués pour chaque service déconcentré selon une clé de répartition et (ii) la répartition des crédits selon leur nature économique des dépenses. Ce choix a été guidé par les contraintes de temps qui pèsent sur la programmation budgétaire et donc, d'éviter le risque de la non-inscription des crédits dans la loi des finances.

Les services déconcentrés élaborent ensuite leur plan de travail annuel sur la base des crédits alloués et du paquet minimum d'activité défini (cf. infra) par le niveau central. Ces plans de travail ne font pas l'objet d'une validation par le niveau central et les Partenaires techniques et financiers du FCE.

3.3.5. La valeur ajoutée du FCE dans le contexte du Programme

- **Couverture du territoire national** : le territoire malgache est vaste avec des zones rurales très reculées, difficilement accessibles. L'utilisation du circuit de la dépense nationale permet de transférer des ressources à tous les services déconcentrés sur les ressources extérieures et de chercher/ orienter la recherche des résultats dans une logique d'équité. Cet aspect touche le facteur favorable « Volume, efficacité et équité du financement national » qui est considérée comme une priorité élevée ;
- **Architecture complète, alignée sur les structures nationales** : le FCE peut financer avec un niveau de traçabilité budgétaire et comptable suffisant, toutes les structures qui composent le secteur de l'éducation sur le territoire national. La déconcentration des financements jusque dans les ZAP au nombre de 1790, avec un schéma fiduciaire national, est une des grandes réussites de l'installation du fonds. Le maillage des services déconcentrés dispose d'un potentiel important pour améliorer et rendre effectif les fonctions du représentant un atout dans le suivi-encadrement pédagogique des enseignants, du pilotage et de gestion des écoles. Cet alignement répond aux préoccupations d'avoir une mobilisation et allocation coordonnées des financements pour améliorer l'efficacité de l'aide ;
- **Un dialogue interministériel unique** : depuis la création du FCE, un véritable dialogue entre le MEN, le MEF et les PTF a été mis en place pour réguler le fonctionnement du FCE. La coordination et la collaboration intersectorielles a été catalysées par la mise en place du GTEFP et des GTR, dont le dynamisme témoigne par ailleurs de l'engouement et de l'engagement de tous les acteurs pour le FCE ;
- **Renforcement des instituts nationaux pour l'exécution des fonds : la réforme institutionnelle de l'INFP et des CRFRP**, concrétisée notamment à travers la transformation des CRFRP en service opérationnel d'activité avec un ordonnateur (SOA) à leur tête et des lignes de crédits intégrés dans le système de gestion. Des régies ont été créées auprès de ces structures et des comptes de dépôt ouverts. Une réforme institutionnelle d'envergure, aucune réforme n'avait connu une telle ampleur et ouvert sur une véritable décentralisation de la formation initiale et continue des enseignants. Cette réforme devrait contribuer à améliorer l'efficacité du système qui est une considérée comme un facteur favorable avec une priorité élevée ;
- **Renforcement durable des administrations** : sur la base de l'étude de faisabilité du FCE (2019), un plan de renforcement des capacités a été élaboré et mis en œuvre avec la présence de 14 assistants techniques durant trois ans au niveau central et déconcentré dans les domaines clés suivants : coordination, planification et rapportage, gestion des finances publiques, passation des marchés, appui à la déconcentration. Les assistants techniques ont accompagné la mise en œuvre du FCE. Les compétences et les capacités sont toujours en construction à l'intérieur des Ministères car ce sont les personnels et les structures nationales qui ont la charge de la planification, de l'exécution et du rapportage des dépenses du FCE. Toutefois, des changements de pratiques ont déjà pu être observés, dont notamment le renforcement de la planification des services déconcentrés, le respect du cycle de programmation budgétaire, le respect d'un rapportage financier trimestriel, le renforcement du dialogue avec le ministère des finances. Le Programme continuera à les appuyer dans une logique de continuité.
- **La viabilité financière des interventions** : Le FCE est un instrument financier qui n'a pas de durée dans le temps. Il peut être abondé à tout moment par plusieurs partenaires. Cela signifie que les

interventions récurrentes menées dans le cadre du Programme pourront se poursuivre après la fin du Programme, de la même façon, que plusieurs activités tels que les transferts aux services déconcentrés, les caisses écoles et les financements de l'INFP étaient financé par le FCE entre 2022 et 2024.

3.4. Le rôle des principaux intervenants

- Le MEN, au niveau central et déconcentré, sera responsable de l'exécution des activités du programme dans les domaines relevant de ses compétences. A ce titre, il a la charge de l'élaboration du plan de travail annuel budgétisé, l'exécution des activités planifiées et le rapportage technique des activités mises en œuvre. Le ministère a également la charge d'assurer le suivi et le contrôle internes de l'exécution des fonds. Il s'appuie pour cela sur l'Unité de Suivi des Organismes Rattachés - auquel revient le suivi-accompagnement des structures déconcentrées, et sur l'Unité de Contrôle et d'Audit et ses démembrements au niveau déconcentré, dont la mission est d'assurer les missions de contrôle et d'audit conseil.

Cependant, le FCE étant un mécanisme de coordination de l'aide, les autres nouveaux financements canalisés via le FCE³⁰ **contribueront aux CAST de deux autres ministères sectoriels**³¹ **œuvrant ainsi pour le maintien et la poursuite d'une vision sectorielle, indispensable pour un développement cohérent du système.**

- Les services déconcentrés de l'éducation (DREN, CISCO et ZAP) définiront et mettront en œuvre leurs plans de travail annuels budgétisés selon un paquet minimum d'activités qui sera déterminé par le niveau central en concertation avec les Partenaires Techniques et Financiers du FCE.
- Les établissements scolaires et les FEFFI recevront des subventions caisses écoles et auront la responsabilité d'élaborer un projet d'établissement contractualisé axé sur l'amélioration de la qualité de l'éducation.
- L'INFP et ses démembrements en région (CRFRP) recevront des ressources pour renforcer la formation initiale et continue des enseignants et des encadreurs de proximité.
- Le MEF est responsable de la gestion budgétaire, comptable et financière du FCE et du maintien des comptes et de la trésorerie du Fonds. Il veille au contrôle des dépenses à travers le contrôleur financier et les comptables publics en poste. Il a par ailleurs la charge d'appuyer les ministères sectoriels dans le renforcement du contrôle et l'audit internes du secteur éducatif à travers la Direction de la Brigade d'Investigation Financière et d'Audit (DBIFA). Cet appui se traduit notamment dans l'accompagnement à la mise en œuvre des recommandations des audits externes et la poursuite des missions d'audits conseils/contrôle.
- Les PTF du FCE, et notamment le chef de file des contributeurs au FCE, facilite la circulation de l'information sur les opérations et la gestion du Fonds. Il est aussi l'interlocuteur principal pour la communication avec les Ministères sectoriels et le MEF sur le suivi de l'exécution. Les PTF du FCE élaborent la lettre de cadrage et délivrent les avis de non-objection mentionnés dans le manuel de procédures du FCE.

³⁰ Délégation de la DUE, subvention de l'AFD, octroyés en T3 2024

³¹ Ministère de l'Enseignement Technique et de la formation Professionnelle et ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

4. Mécanismes de suivi évaluation

4.1. Les dispositifs de suivi-évaluation

Afin d'optimiser le dispositif de suivi-évaluation, il est nécessaire de réviser le cadre de résultats sectoriel qui est arrivé à échéance en 2023. Tout en restant, dans la mesure du possible, dans le cadre des documents existants, le programme identifiera certains indicateurs stratégiques pour guider le pilotage et la recherche de l'impact.

Actualisation nécessaire des outils du pilotage

Conformément aux priorités identifiées dans les facteurs favorables, l'AFD avec les autres PTF plaident pour l'actualisation des outils de pilotage essentiels, dont notamment le modèle de simulation et du CDMT sectoriel et le cadre des résultats. En fonction de l'avancée de ces travaux, et en raison de sa recherche d'alignement aux documents du secteur par le FCE, une révision des indicateurs poursuivis pourrait avoir lieu.

a) Le rapportage technique et financier

Dans le cadre du FCE, le manuel de procédures mentionne l'élaboration de plusieurs rapports :

- Les rapports financiers trimestriels du FCE permettant d'analyser le niveau d'exécution financière des services centraux et déconcentrés. Les acteurs de la chaîne de la dépense répondent à l'obligation de rapportage financier et de reddition des comptes avec (i) une remontée des situations des bons de caisse et des régies d'avance par l'ensemble des postes comptables du niveau central et déconcentré. Ces situations sont ensuite consolidées par le Trésorier ministériel de l'éducation et (ii) la mise à disposition des extraits des comptes (dédiés en Ariary et pivot en euros) du FCE.
- Les rapports semestriels techniques et financiers qui rendent compte de l'exécution sur le FCE.
- Les rapports annuels techniques et financiers qui rendent compte de l'exécution du secteur de l'éducation avec toutes les sources de financements.

A ce jour, les rapports financiers sont pas produits (quasi) dans les délais réglementaires et contiennent les infos essentielles pour suivre l'exécution financière. En revanche, les rapports techniques semestriels et annuels sont produits avec retards, voire pas du tout, et avec des difficultés.

- (i) Pour les services déconcentrés, il s'agit de toutes une chaîne de remontée d'information : les Chefs ZAP rendent compte aux CISCO, les CISCO consolident les rapports des ZAP et élaborent leurs rapports. Ils envoient ce rapport aux DREN qui consolident les rapports reçus et intègrent le rapportage sur leurs activités. Puis elles transmettent à la Direction de la Planification du MEN. Durant les deux premières années d'opérationnalisation du FCE, les services déconcentrés, notamment les DREN, ont reçu l'appui de l'assistance technique FCE pour élaborer les rapports semestriels et annuels. Toutefois, la qualité des rapports est irrégulière et le niveau central éprouve des difficultés à traiter, analyser et consolider les données reçues par les services déconcentrés. Ces derniers reçoivent très peu de retour / commentaires sur leurs rapports, ce qui ne leur permet pas de les améliorer.
- (ii) Au niveau central, le rapportage se fait avec beaucoup de retard et la collecte des données n'est pas aisée en raison de (i) la complexité du processus avec des centaines de services concernés, notamment au MEN, (ii) le manque d'impulsion de la part des autorités des ministères et (iii) des

conditions de travail difficiles qui ne facilitent pas la rédaction et un travail participatif (manque d'équipements informatiques, manque de personnels, des bureaux exigus). Pour structurer le rapportage, des responsables ont été identifiés au sein de chaque direction de la planification et ils sont chargés d'organiser la collecte des informations en concertation avec les directions des affaires financières et les personnes responsables des marchés publics. Toutefois, les capacités et les outils restent déficitaires.

Le Programme accompagnera la simplification des outils existants, c'est-à-dire les canevas de rapportage (central et déconcentré) et développera en concertation avec la partie nationale, une chaîne de remontée d'information en respectant le manuel de procédure du FCE et en créant un masque de saisie commun pour tous les services déconcentrés. Ce masque de saisie se basera sur la structure du plan d'action dans la mesure où le rapportage se fait en miroir de la planification. Ces appuis concerneront également le rapportage de l'INFP/ CRFRP.

Le Programme mettra en œuvre un plan de renforcement des capacités spécifiques pour les acteurs impliqués sur le rapportage technique et financier. Par ailleurs, des ressources seront allouées au ministère de l'Économie et des Finances afin d'accompagner l'exécution de la dépense au niveau des Trésoriers généraux /principaux et de réaliser des sessions de renforcement des capacités sur la chaîne de la dépense. Ces ressources serviront également aux directions chargées du contrôle interne.

b) Le suivi des caisses-écoles

Le suivi des caisses écoles revêt deux volets : un volet financier et un volet technique.

Dans le cadre du suivi du volet financier, le MEF joue un rôle important dans la mise à disposition de la subvention des caisses écoles même si un travail préalable doit être mené par le MEN pour définir le montant de chaque caisse-école.

- **Le suivi du transfert de la subvention** se fera à travers les rapports financiers trimestriels et la remontée des informations par les trésoriers généraux/principaux.
- Les chefs CISCO devront prendre les mesures nécessaires pour élaborer un calendrier de paiement de la subvention aux FEFFI, en concertation avec les postes comptables et les percepteurs principaux.
- **Le suivi de l'utilisation de la subvention caisse-école.** Les FEFFI doivent élaborer un rapport financier sur l'utilisation de la subvention caisse-école. Le suivi de l'utilisation de la subvention caisse-école se fait par la CISCO et notamment les DCAIF de la CISCO et le Chef ZAP. Leurs missions de suivi et les sessions de renforcement des capacités des FEFFI au niveau local seront budgétisées dans les ressources allouées aux services déconcentrés.

Toutefois, il faut rappeler qu'environ 32.000 écoles seront bénéficiaires de la subvention dans un pays vaste avec des zones très reculées et où le montant de la subvention par école reste relativement faible (moyenne de 125 euros par école). Ainsi, le suivi financier ne peut se faire que par échantillonnage avec le but pour objectif l'amélioration des pratiques.

- Par ailleurs, comme mentionné plus haut, le Programme mettra à disposition des ressources auprès des **services d'audit interne rattachée au ministère de l'économie et des Finances, la DBIFA**, pour procéder à la vérification par échantillonnage de l'utilisation des fonds.

Le suivi technique de la subvention caisse-école vise à mesurer l'efficacité des dépenses, leur impact sur le fonctionnement et l'environnement de l'école et, plus largement sur la qualité des apprentissages. Ce suivi peut être réalisé par les acteurs internes et externes de l'école. Dans un premier temps, l'efficacité des dépenses dépend de l'identification des besoins de l'école et donc de la pertinence du plan d'établissement contractualisé axé sur la qualité. C'est dans cette optique que le Programme visera (i) le renforcement des capacités des FEEFI sur l'élaboration des PEC et (ii) le renforcement du suivi-conseil des Chefs ZAP et des CISCO sur la phase d'élaboration des PEC.

4.2. Les risques et les mesures d'atténuation

Dans le cadre de la mise en œuvre du Programme, plusieurs risques ont déjà été identifiés ainsi que des mesures de mitigation à mettre en place. Ces risques ont été identifiés sur la base (i) des difficultés rencontrées lors de l'exécution du FCE entre 2022 et 2024, (ii) des risques déjà analysés lors de l'étude de faisabilité réalisée pour la mise en œuvre du FCE, (iii) des études réalisées dans le cadre du présent document de programme (étude fiduciaire et technique sur les caisses écoles et étude sur les dispositifs de formations) (iv) des échanges / ateliers organisés avec le MEN et le MEF.

Dans le domaine fiduciaire, il est important de souligner que les résultats des audits externes depuis le démarrage du fonds ont montré la bonne tenue comptable et financière du fonds par la grande majorité des postes comptables sur l'ensemble du territoire national. Vu l'étendue du pays et les difficultés de communication dans certaines régions très enclavées, la remontée des informations comptables est parfois lente et la consolidation des données pour la production des rapports financiers exige du temps. Mais le résultat de ce travail, grâce à l'implication du Ministère en charge des finances et du réseau très structuré des comptables publics, est en général toujours meilleur que dans d'autres pays disposant de fonds communs.

Tableau 12 : Cartographie des risques climatiques, macroéconomiques, politiques et sociaux

Risques	Degré de risque	Mesures d'atténuation
Risques climatiques		
Risques climatiques et catastrophes naturelles	Élevé	En cas de catastrophes naturelles ou de cyclone, les ressources allouées pour la subvention aux écoles pourraient être orientées en priorités vers les établissements touchés par ces risques. Des mesures exceptionnelles seront prises avec le FCE pour allouer des crédits au rétablissement des conditions d'enseignement décentes et sûres dans les structures dégradées.
Risques macroéconomique et politique		
La croissance économique stagne, voire baisse entraînant une réduction des ressources nationales allouées au secteur de l'éducation et un désengagement de l'État vis à vis du secteur éducatif Faible volonté politique pour améliorer le système éducatif	Élevé	Les PTF doivent maintenir un suivi et une analyse régulière des budgets alloués et exécutés dans les lois de finances initiales et rectificatives afin de renforcer leur plaidoyer en faveur de l'éducation. Le GTEFP et les revues sectorielles doivent être des instances de dialogue privilégiées pour analyser l'évolution du budget de l'État dans le secteur de l'éducation.
Risques sociaux		
Grève d'enseignants, résistance aux changements	Moyen	Coordination constante avec tous les acteurs du secteur et impliquer la société civile dans les cadres de dialogue (GTEFP, revues sectorielles) Assurer une communication régulière sur les interventions du Programme
Risques sociaux		
Risques d'abus et d'exploitation (abus physiques, émotionnels, exploitation économique et sexuelle) par des membres de la famille, du personnel éducatif, des pairs ou des tiers en lien avec l'école	Moyen	Formation et sensibilisation pour le personnel administratif et enseignant, les élèves et les parents d'élèves sur les différentes formes de violences et code de conduite intégrant la PSEAH Information des partenaires de l'école sur les mesures de signalement et de protection des victimes

Risques	Degré de risque	Mesures d'atténuation
		Intégration des plaintes/incidents SEAH dans le dispositif existant de gestion des réclamations environnementales et sociales de l'AFD ³² . Envisager une approche commune à l'ensemble des bailleurs du FCE, avec comme objectif de disposer d'une réponse globale incluant l'installation d'un mécanisme de gestion des réclamations transparent et accessible aux communautés.

Tableau 13 : Cartographie des risques de mises en œuvre du Programme

Risques	Degré de risque	Mesures d'atténuation
Risques rattachés à la planification des services centraux		
Le budget du CAS/FCE n'est pas préparé dans les délais du cycle de la Loi de finances en raison notamment : - Du retard dans la transmission de la lettre de cadrage créant un retard dans l'identification des activités et donc l'élaboration du PTA ; - Des arbitrages difficiles à réaliser en interne au MEN ; - Le PTA ne prend pas en compte les financements RPI et des autres partenaires. -	Moyen	Il est proposé de communiquer la lettre de cadrage au plus tard en mai de l'année N-1 pour l'année N. Son contenu devra être suffisamment précis avec des orientations limitées pour éviter la dispersion des activités. S'assurer de la maîtrise du logiciel PTA et renforcer la formation des agents des ministères sur les codes sources du logiciel. Mobiliser une assistance technique en appui à la planification.
Risques rattachés à la planification des services déconcentrés		
Le paquet minimum d'activité (PMA) est mal cadré ou ne répond pas aux besoins réels du terrain et les services déconcentrés planifient d'autres activités. Les services déconcentrés ne disposent pas des informations sur les activités financées par les projets et les autres PTF.	Moyen	Inscrire dans la lettre de cadrage des PTF les activités du PMA S'assurer que les autorités du MEN transmettent une note circulaire aux services déconcentrés mentionnant les activités du PMA et leur répartition. Mobiliser une assistance technique dans les régions.

³² Le dispositif de gestion des réclamations environnementales et sociales de l'AFD existe depuis 2017. Il est déployé progressivement au niveau pays et son pilotage renforcé au niveau institutionnel. Le dispositif de gestion des risques est défini lors de l'instruction sur la base d'une évaluation des risques environnementaux et sociaux. Il est formalisé dans le Plan d'Engagement Environnemental et Social (PEES) annexé à la Convention de financement (signé entre l'AFD et le bénéficiaire, dans le cas de cette opération, avec le Ministère des Finances). Le PEES récapitule les principaux risques et les mesures d'atténuation.

Risques		Degré de risque	Mesures d'atténuation
Risques sur le rapportage technique (suivi-évaluation)			
<p>Les rapports techniques et financiers ne sont pas élaborés.</p> <p>Les informations sur les activités financées par les projets et les autres PTF ne sont pas disponibles.</p>		Élevé	<p>Identifier avec le MEN un schéma de collecte d'information en définissant les rôles et les responsabilités des acteurs.</p> <p>Simplifier le canevas de rapportage des services déconcentrés</p> <p>Mobiliser une assistance technique en appui au rapportage technique au niveau central et dans les DREN.</p>
Risques sur les caisses écoles			
<p>L'État ne transfère pas les subventions aux écoles sur le budget de l'Etat.</p> <p>Les subventions aux caisses écoles sont transférées avec du retard (après la rentrée scolaire).</p>		Élevé	<p>Le mécanisme actuel de subvention aux caisses écoles est basé sur un préfinancement de ces subventions par le compte unique du trésor puis l'état se rembourse en prélevant les fonds dans la caisse du FCE. Des retards de versement sont donc probables si les tensions de trésorerie sont fortes. Un suivi des délais de versement sera effectué par l'assistance technique. Si des retards significatifs se produisent, il sera proposé de modifier le schéma fiduciaire en versant les subventions à partir des comptes de liquidités du FCE.</p> <p>Un comité de suivi sera mis en place au sein du GTEFP. Il inclura le MEN et le MEF. Il suivra le fonctionnement du mécanisme de subvention et décidera des mesures à prendre pour lever les difficultés opérationnelles ou de trésorerie liés aux subventions. Il pourra décider des actions à conduire pour renforcer le mécanisme. Ces mesures seront intégrées dans le plan d'action du MEF et du MEN en fonction des acteurs responsables de leur mise en œuvre.</p>
<p>Les caisses écoles ne permettent pas de couvrir les besoins réels des établissements et ne contribuent pas de manière effective à l'allègement des charges parentales.</p>		Très élevé	<p>Mener une étude sur les frais de fonctionnement des écoles afin de pouvoir mener un plaidoyer sur l'augmentation de la subvention caisse école auprès du MEF.</p> <p>Dans un deuxième temps, ce risque pourra être atténué en partie par un travail de ciblage des territoires et des établissements où le degré de pauvreté des ménages est le plus élevé, où la subvention aux FEEFI pourra faire levier sur les scolarisations.</p>
Risque sur les transferts INFP / CRINFP			
<p>Les transferts aux CRFRP ne sont pas effectifs car le Conseil d'administration de l'INFP ne se réunit pas pour valider la programmation des activités financées avec les ressources du Fonds.</p>		Très élevé	<p>Pour mémoire il faut rappeler que l'INFP ne fonctionne pas car une autre règle administrative ne peut être appliquée et bloque l'Institut. Ces règles bloquantes ne sont pas bonnes et doivent être changées.</p>

Risques		Degré de risque	Mesures d'atténuation
			L'AFD demandera l'élaboration de procédures spécifiques et transitoires garantissant l'approbation du plan d'action et sa réalisation annuelle. Il s'agira notamment de décrocher la validation des comptes de gestion et du plan d'action de la tenue du conseil d'administration de l'INFP ou pour le moins de mettre en place une procédure d'exception dès que le Conseil d'Administration ne se réunit plus dans les délais, peu importe la raison.
Le jumelage avec une Université / institution Française se fait avec du retard		Moyen	Mobiliser les services de l'AFD siège pour accompagner le montage du dossier.
Risque sur la gestion financière			
La traçabilité des subventions allouées aux caisses écoles, leur versement, retrait par les membres de la FEFFI, leur utilisation au bénéfice des écoles est peu ou pas suivi, insuffisamment rapporté au plan comptable et financier. Ces dysfonctionnements sapent la crédibilité du mécanisme nationale de financement des écoles. La reddition des comptes sur l'utilisation des caisses écoles est inexistante ou inadéquate		Élevée	Le FCE apportera les ressources nécessaires auprès de toutes les ZAP pour assurer un suivi de chaque caisse école subventionnée selon un standard et une planification définie. La standardisation de ce travail sur l'ensemble du territoire national sera définie ainsi que la digitalisation des rapports de suivi partout où cela sera possible. A minima il devra être constaté la disponibilité des fonds versés et les preuves de leur usage au bénéfice de l'école. Le suivi comptable et financier sera assuré par les postes comptables dans les districts comme c'est déjà le cas aujourd'hui et la supervision, puis consolidation par les régions. Le cas échéant, le dispositif d'appui technique soutiendra le traitement des données et renforcement du dispositif de contrôle sur la chaîne de la dépense, le suivi des régies permettant de verser les fonds aux FEFFI, leur alimentation par la caisse de l'état, puis le remboursement de ces fonds par le FCE.
Les procédures d'exécution de la dépense publique ne sont pas respectées. Des irrégularités et réserves sont mentionnées dans les rapports d'audit externe et conduisent à des demandes de remboursement de fonds.		Moyen	Le partenariat déjà conclu avec la DBIFA sera prolongé avec la conduite de mission d'audit interne chaque année en amont des contrôles externes. Ces missions ont déjà été d'une grande utilité au démarrage du fonds. Elles conduisent à des recommandations bien acceptées et pertinentes qui améliorent la gestion du fonds et anticipent les difficultés de gestion. La présence d'une assistance technique dans le domaine de la gestion des finances publiques permettra comme par le passé d'animer un dialogue technique avec les ordonnateurs et les comptables sur les risques fiduciaires et la régularité de la gestion des fonds du FCE.

Risques		Degré de risque	Mesures d'atténuation
			Les audits externes qui seront réalisés chaque année sur un échantillonnage de dépense ont pour vertu de dissuader les acteurs à ne pas respecter les procédures d'exécution des dépenses et des marchés. Ils contribuent aussi lors du partage des constats à construire un dialogue légitime sur la gestion des ressources du FCE et l'amélioration des règles et procédures nationales de gestion des finances publiques. La mise en œuvre des recommandations des audits sert de fil conducteur à ce dialogue chaque année.
Les rapports budgétaires comptable et financier ne sont pas produits dans les délais requis.		Modéré	La production des rapports financiers et surtout leur consolidation sectorielle sera réalisée avec l'appui d'une assistance technique dans le domaine de la gestion des finances publiques comme par le passé. Les données comptables sont en général bien collectées mais leur consolidation peut être freinée par un ou deux postes comptables en retard sur les dizaines que compte le pays. Les appuis techniques veilleront à trouver des solutions au quotidien pour éviter ces retards. Ils garantiront la fiabilité des données collectées et des comptes consolidés.
La trésorerie du FCE est utilisée à d'autres fins que pour les dépenses du FCE.		Modéré	Le risque d'une utilisation des ressources du FCE à d'autres fins que celles convenues est modéré car dans le passé il n'est pas survenu. La disponibilité trimestrielle des extraits bancaires et les rapprochements de ces données par les assistants techniques avec celles des ordonnateurs et des comptables publics est une veille suffisante pour repérer et traiter le cas échéant des irrégularités.
Des irrégularités sont constatées dans la gestion des ressources du FCE transférées aux CRFRP.		Modéré	Un plan de formation sera élaboré pour renforcer les comptables et de gestion des CRFRP. Les actions retenues seront intégrées dans le plan d'action annuel du MEF qui en assurera la réalisation, ou la mobilisation selon les options retenues. Le dispositif d'assistant technique appuiera l'INFP (siège) pour organiser le suivi des dépenses dans ces démembrements : élaborer les outils, opérer un suivi et des contrôles en interne, intégrer ces actions dans le plan d'action annuel. Des regroupements trimestriels des directeurs et comptables auront lieu la première des versements pour s'assurer de la bonne application des règles de gestion.
Risque sur la passation des marchés			
Les procédures de passation des marchés ne sont pas respectées (choix de la procédure, respect des règles et des étapes)		Élevé	La passation des marchés fera l'objet d'un appui technique robuste tout au long du programme qui portera sur tout le processus de passation des marchés, leur préparation, passation et réception. Des avis de non-objection en petit nombre seront donnés sur les

Risques	Degré de risque	Mesures d'atténuation
Les marchés sont passés avec du retard entraînant la non-réalisation des activités et des taux d'exécution faibles		<p>marchés dont les seuils seront définis. Une collaboration sera formalisée avec la commission nationale des marchés publics (CNM) pour soutenir un contrôle a priori de qualité des dossiers. Les marchés seront ensuite contrôlés ex post par la DBIFA et l'audit externe.</p> <p>Afin d'améliorer les taux d'exécution des marchés et donc du FCE, tous les marchés qui ne seront pas lancés au terme de l'année budgétaire tomberont en annulation. Les crédits sont réalloués sans exception vers les services déconcentrés et les écoles.</p> <p>La dispositif d'assistant technique appuiera dès la première année la constitution de marché d'accord cadre, a minima pour les acquisitions suivantes : les tables-bancs, les motos, les ordinateurs, les consommables informatiques et bureautiques, la restauration et la location de salles pour les rencontres et séminaires.</p>
Risque sur le dispositif d'assistant technique		
Les expertises sont mobilisées avec du retard créant un « vide » dans l'accompagnement des domaines clés identifiées lors de la mise en place du FCE et l'élaboration du document de programmes.	Élevé	L'AFD préparera et lancera le marché d'assistant technique au plus tôt

4.3. Le rôle de l'Agent partenaire

En tant qu'agent partenaire, l'AFD veillera à ce que les fonds du PME soient correctement gérés et participera au dialogue technique avec les acteurs nationaux, en lien avec les autres partenaires du secteur. En tant que membre régulier de la PNPSE, l'AFD continuera à promouvoir le dialogue sectoriel, aux côtés de l'UNICEF et de la Banque Mondiale (co-Agent Partenaire), le chef de file et de la CELCO, cellule technique de coordination du secteur. La réalisation des résultats est la responsabilité des autorités nationales, en tant qu'AP, l'AFD assume un rôle de facilitation, de suivi et de rédevabilité aux côtés des autorités

L'AFD exercera une responsabilité financière et fiduciaire des fonds octroyés par le PME. Elle signera une Convention de financement avec le gouvernement de Madagascar pour la mise à disposition des fonds au sein du FCE et s'assurera du suivi des procédures prévues à cette convention et des règles relatives aux décaissements et justification des fonds, tel que décrit par le manuel des procédures. La gestion du risque fiduciaire, a été prise en compte lors de la définition de ce Programme par une analyse du fonctionnement actuel du FCE, des risques fiduciaires et des capacités des entités nationales à gérer ces financements. Cela a permis d'identifier des recommandations pour cette nouvelle phase.

Le contrôle ex post se fera principalement à travers des audits externes, prévus pour la durée du programme en maîtrise d'ouvrage directe de l'AFD. Un certain nombre de contrôles ex post seront également effectués par les bailleurs du FCE, à travers notamment des avis de non-objection (ANO) sur la planification annuelle, les plans de passation de marchés, et aux étapes clés d'un nombre limité de marchés (stratégiques ou au-dessus de certains seuils financiers). Les contrats de performances avec l'INFP feront également l'objet d'un ANO.

Les frais de supervision proposés s'élèvent à 5% des montants effectivement alloués par le PME pour lesquels l'AFD est agent partenaire (soit 1 255 950 euros). Ils ont pour **double objectif i) assurer un suivi fiduciaire complet et ii) d'appuyer la supervision technique du Programme et d'accompagner sa mise en œuvre**. Ces frais serviront à :

- Mettre en place d'un nouveau dispositif d'assistance technique (DAT) qui assurera de manière continue l'accompagnement et le renforcement des capacités nationales dans l'utilisation des fonds, l'exécution des dépenses, et la reddition des comptes. Ce dispositif sera cofinancé avec les ressources propres de l'AFD.
- Renforcer le suivi quotidien de l'exécution par le recrutement d'un expert dédié au suivi du FCE à plein temps et pour toute la durée du Programme. La personne aura la **charge de la supervision et du suivi opérationnel du Programme** au niveau de l'Agence AFD de Antananarivo. L'expert collaborera avec les acteurs de mise en œuvre des financements du FCE et les deux autres Agents Partenaires afin de renforcer les synergies et de s'assurer de la bonne complémentarité des interventions, y compris avec celles du budget de l'Etat. L'expert produira des analyses sur les projets de planification et l'état d'exécution technique et financière du Programme. Il s'assurera de la cohérence des activités mises en œuvre et de leur alignement avec les orientations du Pacte et du Programme. Il travaillera avec les équipes de l'AFD à Madagascar et le responsable d'équipe projet au niveau de l'AFD siège.
- Couvrir les dépenses liées aux diverses **missions de dialogue et de suivi** qui auront lieu tout au long du Programme par l'équipe AFD à Madagascar, le responsable d'équipe projet au siège, ainsi que d'autres experts du siège qui pourront être amenés à venir en mission à Madagascar dans le cadre de ce Programme ;

- **Mobiliser de l'expertise complémentaire** en concertation avec le MEN et selon les besoins. Cette expertise pourrait être mobilisée rapidement à travers les procédures de l'AFD.
- Couvrir les **dépenses d'audits annuels du FCE** : à cet effet, l'AFD contractualisera un cabinet aux standards internationaux, qui serait mandatée à mener les audits externes exhaustifs pendant la durée du Programme. L'objectif sera de disposer d'une opinion professionnelle indépendante sur la qualité des dépenses du FCE.
- **Dispositif suivi, études et d'évaluations** du Programme : sont préalablement envisagées le renforcement du volet suivi financier des caisses écoles, en complément des interventions du projet TaFiTa. Des études sectorielles pourront être réalisées, le MEN a par exemple sollicité la conduite d'une étude sur les implications financières de la gratuité de l'éducation.
- Enveloppe des imprévus pour permettre faire face à d'éventuelles difficultés pendant la mise en œuvre.

Annexe 1 : Explication de certains coûts

1. Activité 1.3.1 : « Établir un partenariat avec une convention avec un institut supérieur de formation de formateurs capable d'accompagner l'INFP dans le renforcement des capacités des formateurs des CRFRP »

L'objectif du partenariat avec un institut supérieur de formation est de renforcer les capacités des formateurs des six CRFRP pour qu'ils disposent des compétences et qualifications nécessaires pour former les encadreurs de proximité. Ce partenariat sera sur toute la durée du projet, soit 4 ans. Plusieurs grandes activités seront financées :

- i) ***Appui à la mise en place d'un dispositif de formation continue des CONSPED et des Chefs ZAP***
Cet appui peut prendre la forme de visites des experts sur le terrain, de réunions au niveau local et national afin d'identifier les besoins / les difficultés rencontrées par les conseillers pédagogiques / d'appuyer l'organisation du test de bilan de compétence des conseillers pédagogiques / de formuler un dispositif de formation / d'appuyer l'élaboration des modules de formations (liste d'appui non exhaustive des appuis). Année 1.
- ii) ***Accompagnement de la mise en œuvre des formations des conseillers pédagogiques et des Chefs ZAP***
Cet appui peut prendre la forme d'interventions dans les ateliers de formation (cout moyen 20.000 USD). Année 1
- iii) ***Accompagnement de l'INFP dans l'étude de faisabilité de deux dispositifs de formation initiale : (i) les conseillers pédagogiques du collège et (ii) les inspecteurs du primaire.***
Cet appui peut prendre la forme d'un voyage d'étude à l'étranger des cadres de l'INFP et du MEN (8 – 10 cadres). Année 2
- iv) ***Appui au renforcement des capacités des formateurs des six centres CRFRP engagés dans la formation des conseillers pédagogiques***
Cet appui peut prendre la forme de visites des experts pour mener une analyse approfondie des besoins en renforcement des capacités des formateurs des CRFRP / coconstruire le programme et le contenu des formations / organiser les ateliers de perfectionnement pour les formateurs / développer un système de suivi-accompagnement / accompagner le suivi-encadrement des stages pratiques et le développement d'outils spécifiques. Année 2 à 4
- v) ***Appui à l'identification des déficits de compétences des formateurs des CRFRP³³ pour la formation des enseignants et proposition d'un dispositif de renforcement des capacités et de sa mise en œuvre***
cf. le point ci-dessus pour la forme de l'appui.

³³ Cette analyse se basera sur les 6 CRFRP ciblés

Prévision budgétaire pour les 4 ans

Dans la budgétisation, le budget a été divisé de façon égale sur les quatre années. Il sera ajusté au moment de la contractualisation. L'université devra ainsi présenter une offre technique et financière détaillée.

Item	Unité	Quantité	Coût unitaire (USD)	Total (USD)
Frais des experts				322 000
Rémunération	Jour	400	600	240 000
Frais de voyage	Voyage	20	2000	40 000
Per diem et frais divers pour les experts	Jour	280	150	42 000
Frais des ateliers et formations				430 000
Atelier d'élaboration des modules / cadres d'échanges	Atelier	14	5000	70 000
Formation des formateurs des CRFRP sur les modules / contenu élaboré	CRFRP	6	60000	360 000
Renforcement des capacités des formateurs pour la formation des enseignants				82 000
Identification des déficits de compétences des formateurs des CRFRP	CRFRP	6	7000	42 000
Élaboration de 3 modules spécifique	Atelier	6	5000	30 000
Développement d'un dispositif de formation	Atelier	2	5000	10 000
Voyages d'études				47 000
Frais de voyage	Billets	10	2000	20 000
Perdiem	Jours	100	200	20 000
Frais divers / organisation	Forfait	1	7000	7 000
Frais divers				72 000
Reprographie	Forfait	1	10000	10 000
Frais de gestion de l'université	Forfait	1	53000	62 000
Montant total de la proposition financière (7%)				953 000

2. Activité 1.4 : « Renforcer l'encadrement et le suivi régulier des services déconcentrés »

i) Dotation des CISCO de moyens de déplacement

Dans le cadre du renforcement institutionnel de l'encadrement pour le pilotage de la qualité, il est prévu de doter les Conseillers Pédagogiques des ressources nécessaires à la réalisation de leurs activités de conseil pédagogiques, conformément au cahier de charges qui sera établi et pour l'atteinte des indicateurs de performance fixés. Ces dotations incluent des motos³⁴ (ligne 29 du budget), et des appuis pour leur frais de mission (indemnités de mission et carburant, à travers les lignes 31 et 32). Dans la mesure où la stratégie du MEN visant à redéployer les Conseillers Pédagogiques au niveau ZAP est

³⁴ Le système compte 985 conseillers pédagogiques en fonction, sur lesquels 114 sont en cours de dotation de motos dans le cadre des appuis du FCE en 2024. Les dotations de la ligne 29 portera à 229 le nombre de conseillers pédagogiques équipés en moyen de déplacement.

aboutie, des dotations complémentaires seront considérées à travers une réaffectation de la ligne 19 du budget.

3. Activité 4.1 : « Appui au pilotage et au suivi par le niveau central »

Une lettre de cadrage est élaborée avec pour objectif de guider les ministères dans leur planification. Elle identifie des orientations éducatives qui répondent aux défis et aux priorités du secteur éducatif malgache en lien avec les objectifs du Programme. Le principe de l'alignement est de donner la responsabilité aux directions du MEN d'identifier les activités les plus pertinentes à mettre en œuvre. Le budget alloué à cette activité correspond aux activités qui seront mises en œuvre par les directions centrales du MEN pour accompagner la bonne exécution du FCE.

A titre d'exemple, les activités suivantes sont intégrées dans ce montant mais c'est au MEN de déterminer avec précisions les activités et les directions responsables :

- ✓ Appui à la planification des directions centrales et déconcentrées (atelier – formation – équipements) – DPE
- ✓ Appui à la collecte des données techniques pour le rapportage (atelier – formation – équipements) – DPE
- ✓ Appui à la coordination et au suivi – supervision des activités (missions de suivi, atelier, équipement) – SG – DGES – DGFP et leur démembrement
- ✓ Renforcement des capacités dans le suivi des subventions et des transferts (mission de suivi, atelier) – DAF
- ✓ Organisation des réunions du comité de suivi FCE (atelier)
- ✓ Activités de sensibilisation et de communication pour le changement (atelier, forum, formation, descentes sur terrain, production d'outils de communication, couts de communication (radios/TV), couts de collaboration avec des partenaires/prestataires externes)

4. Activité 4.2 : « Appui à la gouvernance financière par le MEF »

Le Ministère de l'Economie et des Finances intervient en appui à l'exécution, à la gestion et au rapportage financier du FCE au niveau central et dans les régions. L'objectif est de renforcer les capacités institutionnelles afin de fluidifier l'exécution des dépenses. Les ressources qui lui sont allouées visent à :

- ✓ Renforcer le réseau comptable afin d'améliorer le traitement des dossiers de paiement du secteur de l'éducation au niveau du Trésor
- ✓ Renforcer les capacités des acteurs budgétaires pour améliorer la qualité des dossiers et le traitement durant la phase administrative
- ✓ Assurer l'opérationnalité du système des virements centralisés (des comptes assignataires en région vers le TME) pour faciliter la mise en œuvre du FCE
- ✓ Renforcer les capacités des acteurs budgétaires à travers des formations et des missions de supervision
- ✓ Appuyer l'archivage (auprès des trésoreries générales/ principales) pour faciliter les audits du FCE
- ✓ Maintenir le dialogue entre le MEF et les ministères sectoriels, notamment le MEN, à travers le GTEFP en vue de renforcer l'appropriation nationale de l'instrument financier

Comme pour les activités 4.1, la responsabilité de la planification revient aux différentes directions du MEF impliquées dans le FCE. Comme pour les années précédentes, il s'agit de la Direction de la comptabilité publique (DCP), de la Direction du budget (DB), du Trésorier Ministériel de l'Enseignement (TME), du Contrôleur financier (CF).

A noter que les audits internes réalisés par la DBIFA sont budgétisés à la ligne 52

5. Coûts d'appui à la mise en œuvre du programme

i. Consultant pour le suivi de l'exécution du programme

Un consultant (expertise nationale ou internationale) sera mobilisé à temps plein (220 h/j par année) à Antananarivo pour une durée de quatre ans et six mois afin d'assurer le suivi du financement du FCE. Ses termes de références comprendront les activités de clôture après la date de clôture du projet comme la validation des derniers audits. Son contrat inclut les frais de résidence et de mission.

ii. Consultant en appui au démarrage du programme

Ce consultant (expertise nationale ou internationale) sera mobilisé à partir du premier trimestre 2025 pour une durée de sept mois, en amont du consultant qui suivra l'exécution du financement sur quatre ans et six mois.

iii. Suivi et évaluation

Un consultant accompagnera les ministères pour la mise en place d'un suivi-évaluation interne. Plusieurs évaluations techniques seront aussi réalisées annuellement et à mi-parcours durant la mise en œuvre du programme, particulièrement sur les caisses écoles et les transferts aux services déconcentrés. Ces évaluations permettront d'appuyer la collecte et l'analyse des informations nécessaires au suivi des réalisations du Programme et de l'atteinte des objectifs.

Selon les prestations passées par l'AFD, pour chaque évaluation, les profils mobilisés seraient à minima les suivants : un chef de mission, des experts sectoriels et des enquêteurs, à dimensionner selon le type d'évaluation à réaliser.

iv. Communication

Un cabinet externe sera mobilisé pendant quatre ans pour assurer la visibilité des activités du FCE.

v. Activité « Etude - apprentissage - publication »

Cette ligne a été remplacée par le titre « appui au suivi - évaluation ». Cette activité vise à recruter une équipe composée d'un expert international et des experts nationaux afin de pouvoir mener des évaluations sur certaines interventions spécifiques, notamment sur la caisse école et le transfert aux services déconcentrés.

vi. Missions de l'AFD

Plusieurs missions de supervision par le responsable d'équipe projet du siège et l'équipe de l'agence locale seront programmées durant la mise en œuvre et clôture du Programme (supervision en 2025, 2026, 2027, 2028, clôture en 2029). Celles-ci seront complétées par des missions d'appui à réaliser par des experts techniques selon les besoins identifiés (par exemple, spécialiste genre).

vii. Dispositif d'Assistance Technique

Un ensemble d'assistants techniques sera mis en place pour accompagner l'exécution du FCE pour une durée de quatre ans, avec un cofinancement par l'AFD. Ce dispositif succédera à celui déployé lors de la première phase du FCE (2021-2024). Cette assistance technique fournira un appui stratégique et opérationnel dans plusieurs domaines clés : la coordination et le dialogue autour du fonctionnement du fonds, la gestion budgétaire, la planification, la passation des marchés, et le pilotage au niveau déconcentré. En complément, des expertises spécifiques seront mobilisées pour soutenir des chantiers clés, notamment le renforcement institutionnel de l'INFP, les caisses écoles, la digitalisation et la gestion des connaissances. La contribution du Partenariat Mondial pour l'Éducation couvrira principalement les coûts liés à l'expertise internationale dédiée au

renforcement institutionnel de l'INFP, ainsi qu'aux experts nationaux chargés du pilotage déconcentré et de la digitalisation.

6. Dépenses imprévues

Cette ligne vise à couvrir les dépenses qui n'ont pas été prévues lors de la conception du programme. Elles permettent d'avoir une certaine flexibilité lors de l'exécution afin d'éviter des blocages qui auraient pu être évités. Ces dépenses devront faire l'objet d'un avis de non-objection de la part de l'AFD et elles ne peuvent pas couvrir les salaires.