

# ÉVALUATION SOMMATIVE DU PROGRAMME CONJOINT « ÉDUCATION POUR TOUS » À MADAGASCAR DE 2015 À 2021

UNICEF LRPS MADA 2022 – 9173019

## RAPPORT FINAL

Novembre 2022

M. Craig Naumann  
M. Paul Randrianirina  
M. Andrea Valentini

Évaluation gérée par le bureau de l'UNICEF à Madagascar en collaboration avec l'OIT, le PAM, le ministère de l'Éducation nationale, et l'ambassade de Norvège et élaboré par EuroPlus Consulting & Management.



## Liste des acronymes

<b>ATR</b>	Assistants techniques régionaux
<b>ASBAL</b>	Alimentation scolaire basée sur les achats locaux
<b>BNGRC</b>	Bureau national de la gestion des risques et catastrophes
<b>CEPE</b>	Certificat d'études primaires élémentaires
<b>CISCO</b>	Circonscription scolaire
<b>CEDAW</b>	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
<b>CLG</b>	Comité local de gestion
<b>CRAN</b>	Cours de remise à niveau ( <i>Catch-up class</i> )
<b>CRDPH</b>	Convention relative aux droits des personnes handicapées
<b>CRINFP</b>	Centre Régional de l'Institut National des Formations Pédagogiques
<b>CTD</b>	Collectivités territoriales décentralisées
<b>CSB</b>	Centre de Santé de Base
<b>DLM</b>	Dispositif de lavage de main
<b>DMS</b>	<i>Data Must Speak</i>
<b>DREN</b>	Direction régionale de l'Éducation nationale
<b>EGAF</b>	Égalité des genres et autonomisation de la femme
<b>EPP</b>	École primaire publique
<b>EPT</b>	Éducation pour tous
<b>FEFFI</b>	<i>Fahombiazan'ny Fanabeazana eny Ifotony</i> (Comité de gestion de l'école)
<b>FGD</b>	<i>Focus Group Discussion</i>
<b>FID</b>	Fonds d'intervention pour le développement
<b>FIDA</b>	Fonds international de développement agricole
<b>FRAM</b>	<i>Fikambanan'ny Ray Aman-drenin'ny Mpianatra</i> (Associations des parents)
<b>GPE</b>	Partenariat mondial pour l'éducation ( <i>Global Partnership for Education</i> )
<b>GRE</b>	Groupe de référence de l'évaluation
<b>HIMO</b>	Haute intensité de main d'œuvre ( <i>Employment Intensive Investment Approach</i> )
<b>JICA</b>	Japan International Cooperation Agency
<b>MAP</b>	<i>Madagascar Action Plan</i>
<b>MFA</b>	<i>Ministry of Foreign Affairs</i>
<b>MGA</b>	Malagasy Ariary
<b>MEN</b>	Ministère de l'Éducation nationale
<b>MPPSPF</b>	Ministère de la Population, de la protection sociale et de la promotion de la femme
<b>OCDE-CAD</b>	Organisation de coopération et de développement économiques - Comité d'aide au développement
<b>ODD</b>	Objectifs de développement durable
<b>OIT</b>	Organisation internationale du travail
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale

<b>PAEB</b>	Projet d'appui à l'éducation de base
<b>PAM</b>	Programme alimentaire mondial
<b>PASEC</b>	Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN
<b>PASSOBA</b>	Programmes d'appui aux secteurs sociaux de base
<b>PAUET</b>	Projet d'appui d'urgence à l'éducation pour tous
<b>PAUSENS</b>	Projet d'appui d'urgence aux services essentiels d'éducation, de nutrition et de santé
<b>PC</b>	Programme conjoint
<b>PEC</b>	Projet d'établissement contractualisé
<b>PEM</b>	Plan émergence Madagascar
<b>PIE</b>	Plan intérimaire de l'éducation 2013-2015
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>PNUAD</b>	Plan-cadre des Nations unies pour l'aide au développement
<b>POT</b>	Programme Office du terrain
<b>PSE</b>	Plan sectoriel de l'éducation
<b>PTA</b>	Plan de travail annuel
<b>PTF</b>	Partenaires techniques et financiers
<b>RESEN</b>	Rapport d'état du système éducatif
<b>SDI</b>	<i>Service Delivery Indicators</i>
<b>SIGE</b>	Système d'information sur la gestion de l'éducation
<b>SNU</b>	Système des Nations unies
<b>SPR</b>	<i>Standard Project Report</i>
<b>TBS</b>	Taux brut de scolarisation
<b>TdR</b>	Termes de référence
<b>TNS</b>	Taux net de scolarisation
<b>UNDAF</b>	<i>United Nations Development Assistance Framework</i>
<b>UNEG</b>	<i>United Nations Evaluation Group</i>
<b>UNSDCF</b>	<i>United Nations Sustainable Development Cooperation Framework</i>
<b>UNICEF</b>	<i>United Nations Children's Fund</i>
<b>WASH</b>	Eau, assainissement et hygiène ( <i>Water, Sanitation, Hygiene</i> )
<b>ZAP</b>	Zone administrative et pédagogique

## Table des matières

<b>Résumé exécutif .....</b>	<b>6</b>
<b>1. Introduction .....</b>	<b>11</b>
<b>2. Contexte et objet de l'évaluation .....</b>	<b>11</b>
2.1 Contexte général .....	11
2.2 Contexte spécifique du système éducatif malgache.....	12
2.3 Le programme conjoint « Éducation pour tous » de l'UNICEF à Madagascar.....	13
2.4 Théorie du changement .....	14
2.5 Principales parties prenantes.....	15
<b>3. Objectif et portée de l'évaluation.....</b>	<b>16</b>
3.1 Finalité de l'évaluation.....	16
3.2 Objectif de l'évaluation .....	16
3.3 Évaluabilité.....	16
3.4 Portée de l'évaluation.....	17
3.5 Normes d'évaluation de l'UNEG et considérations éthiques.....	18
3.6 Conflits d'intérêt .....	18
3.7 Assurance qualité .....	18
<b>4. Méthodologie.....</b>	<b>19</b>
4.1 Approches utilisées.....	19
4.2 Limites méthodologiques et stratégies de mitigation .....	19
4.3 Critères et questions d'évaluation .....	20
4.4 Matrice d'évaluation.....	21
4.5 Méthodes de collecte de données .....	21
<b>5. Performance du PC .....</b>	<b>23</b>
5.1 Pertinence.....	23
5.2 Cohérence .....	27
5.3 Efficacité.....	29
5.4 Efficience.....	44
5.5 Impact .....	53
5.6 Viabilité/durabilité.....	55
<b>6. Conclusions, enseignements tirés, et recommandations .....</b>	<b>58</b>
6.1 Conclusions.....	58
6.2 Enseignements tirés .....	60
6.3 Recommandations .....	61

## Liste des tableaux

Tableau 1 : Résumé du PC.....	14
Tableau 2 : Nombre personnes rencontrées dans le cadre de l'évaluation.....	22
Tableau 3 : Outils d'évaluation utilisés pour chaque interlocuteur.....	22
Tableau 4 : Objectifs du PC et situation éducative en 2015.....	28
Tableau 5 : Niveau de réalisation des cibles prévues par le PC dans les trois régions cibles.....	29
Tableau 6 : Efficacité du programme sur l'accès à l'école, la rétention des élèves, et l'efficacité du système.....	32
Tableau 7 : Augmentation des effectifs (en %) entre 2016-2017 et 2020-2021.....	33
Tableau 8 : Dotation en matériel de bureau (en unités).....	33
Tableau 9 : Niveau de réalisation dans la promotion de l'alimentation scolaire.....	34
Tableau 10 : Taux de réalisation des activités visant à réduire les charges financières des familles.....	37
Tableau 11 : Proportion des écoles ayant reçu des supports pédagogiques.....	38
Tableau 12 : Proportion des enseignants formés.....	39
Tableau 13: Évolution des conditions d'apprentissage de 2015 à 2021.....	40
Tableau 14 : Proportion des écoles ayant le Projet d'établissement contractualisé ou PEC (en %).....	43
Tableau 15 : Taux de décaissement jusqu'en 2020 (en USD).....	45
Tableau 16 : Ventilation des revenus et dépenses du Programme conjoint SY 2016/2017 (en USD).....	45
Tableau 17 : Répartition des coûts du PC en fin de programme (en USD).....	46
Tableau 18 : Coût unitaire par activité.....	46
Tableau 19 : Comparaison du coût unitaire d'une salle de classe.....	47
Tableau 20: Interventions de chaque agence.....	50
Tableau 21 : Effet du projet sur les indicateurs.....	54
Tableau 22: Évolution des indicateurs d'efficacité du système de 2016 à 2021.....	54
Tableau 23 : Taux de réussite au CEPE.....	55

# RESUME EXECUTIF<sup>1</sup>

## VUE D'ENSEMBLE DE L'OBJET DE L'ÉVALUATION

Cette évaluation a été menée de manière indépendante par une équipe de deux évaluateurs et trois assistants de recherche travaillant pour la société EuroPlus Consulting & Management. La période de mise en œuvre de l'évaluation a été de huit mois à partir du 1<sup>er</sup> avril 2022 et les phases de l'évaluation ont couvert les mois suivants : avril et mai pour la phase de démarrage ; juin pour la phase de terrain et les premières analyses ; juillet, août et septembre pour les phases d'analyse et de rédaction ; octobre et novembre pour les rédactions finales et les présentations des résultats. L'évaluation a été gérée par la section Recherche et évaluation de l'UNICEF Madagascar, tandis que le PAM, le OIT et l'ambassade de Norvège ont fait partie du Groupe de référence qui a accompagné l'évaluation.

Le programme « Éducation pour tous » à Madagascar est centré sur les secteurs de l'éducation, de la santé, et du travail à partir de la construction d'infrastructures scolaires et du soutien apporté aux écoles des régions d'Atsimo-Andrefana, Anôsy et Androy dans le Sud de l'île. Sa durée de mise en œuvre a été de sept ans, d'octobre 2015 au 30 septembre 2022, pour un budget total de 34,4 millions USD, fourni par l'ambassade de Norvège.

Les bénéficiaires du programme sont le ministère de l'Éducation nationale (MEN) et ses structures déconcentrées, ainsi que les acteurs au niveau des écoles, incluant les enseignants, les parents, les communautés et surtout les élèves. Le programme est mis en œuvre par trois agences des Nations unies : l'OIT, le PAM, l'UNICEF. Ses partenaires stratégiques sont le ministère de l'Éducation nationale, le ministère de l'Eau, de l'assainissement et de l'hygiène, l'Office national de la nutrition. Les partenaires de mise en œuvre sont les autorités éducatives au niveau décentralisé, les entreprises privées de construction, les organisations non gouvernementales (ONG) locales, et les communautés éducatives.

Cette évaluation vise à mesurer le degré de réalisation des activités du programme conjoint (PC) « Éducation pour tous », du 1<sup>er</sup> octobre 2015 au 31 décembre 2021, afin de s'assurer que les objectifs sont atteints ou sont en voie de l'être. L'évaluation vise à fournir des informations crédibles et utiles permettant leur incorporation dans les divers processus décisionnels dans le cadre de l'élaboration d'un nouveau programme, voire d'une éventuelle mise à échelle du programme à Madagascar.

L'évaluation s'adresse principalement aux utilisateurs suivants :

- Les trois agences des Nations unies (UNICEF, PAM, OIT) impliquées dans la conception et la réalisation du PC : ce rapport vise à alimenter leur réflexion relativement au prochain cycle programmatique. Les résultats de cette évaluation sommative renseignent sur l'impact du programme et les enseignements tirés, permettant leur inclusion dans le processus de prise de décision du MEN et des trois partenaires, en vue de la stratégie conjointe de soutien à l'éducation et en phase avec le contexte et les priorités nationales à Madagascar.
- Le MEN : les résultats de cette évaluation visent à alimenter la réflexion du MEN sur la politique sectorielle et la mise en œuvre de sa stratégie en matière d'amélioration de la qualité de l'éducation. Par rapport aux directions régionales de l'Éducation nationale (DREN), l'évaluation vise à améliorer leur stratégie de développement régional. Quant aux écoles, le but de l'évaluation est de les aider à faire progresser leur mode de fonctionnement.
- Les autres partenaires techniques et financiers (PTF), particulièrement les partenaires des Nations unies impliqués dans le secteur de l'éducation.
- Les organisations non gouvernementales (ONG), fondations, associations : cette évaluation vise également leurs représentants au niveau communautaire afin qu'ils puissent identifier les domaines d'intervention les plus pertinents.
- Les bénéficiaires du programme<sup>2</sup> : les résultats de cette évaluation pourront servir de retour d'expérience sur leurs actions afin de porter un regard critique sur les efforts accomplis et à accomplir.

<sup>1</sup> L'usage du masculin a été privilégié dans le texte afin d'en alléger la lecture. Toutefois, il faut l'interpréter de manière inclusive.

<sup>2</sup> Le personnel éducatif (enseignants, éducateurs, directeurs d'école, etc.), les ouvriers impliqués dans la construction des infrastructures scolaires, les jeunes formés pour la maintenance de ces infrastructures, ainsi que les élèves et leurs parents, les associations et communautés locales autour des écoles dans les régions de mise en œuvre (populations, autorités locales, comités de parents/FEFFI, gestionnaires des cantines scolaires, etc.)

## MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

L'équipe d'évaluation a élaboré un cadre conceptuel permettant une analyse multisectorielle du PC à travers une « théorie du changement » (TdC) qui reflète la vision globale du PC afin de répondre de manière complémentaire aux trois axes prioritaires identifiés dans le Plan intérimaire de l'éducation 2013-2015 (PIE) et le Plan sectoriel de l'éducation 2018-2022 (PSE), sur lequel les objectifs du PC s'alignent sans être modifiés. Ces axes se présentent comme suit :

- Axe prioritaire 1 : l'intégration des interventions en matière de construction, de travail et de revenus décents, d'inclusion, de nutrition et de santé, surtout au niveau de l'école et de la communauté ;
- Axe prioritaire 2 : interventions en matière de renforcement du cadre stratégique et d'amélioration du statut, des compétences et des qualifications des enseignants ;
- Axe prioritaire 3 : interventions en matière de renforcement des capacités institutionnelles.

L'évaluation est structurée autour des cinq critères standards d'évaluation de l'OE-CAD : pertinence, cohérence, efficacité, efficience et durabilité. Les dimensions de droits humains, genre et équité sont intégrées de manière transversale. L'évaluation a combiné des méthodes quantitatives et qualitatives de collecte de données afin d'assurer la triangulation et la validation de celles-ci ainsi que la fiabilité des constats effectués (revue documentaire, entretiens semi-structurés, discussions de groupe, observations de terrain). Les différentes activités de collecte de données dans les trois régions cibles ont eu lieu du 13 au 30 juin 2022. L'analyse des données a eu recours à des techniques qualitatives (analyse du contenu et analyse comparatives) et quantitatives (statistiques descriptives).

## PRINCIPAUX CONSTATS

Suivent ci-dessous, les constats et conclusions finales classés par critère d'évaluation :

### **Pertinence**

La force du PC réside dans sa pertinence très élevée vis-à-vis, d'une part, des besoins et priorités des bénéficiaires et, d'autre part, des interventions qui permettent de renforcer les capacités institutionnelles à tous les niveaux du système du MEN, particulièrement au niveau décentralisé.

Quant à ses faiblesses, elles apparaissent à deux niveaux : (i) au niveau de la planification stratégique, le PC n'a pas prévu de théorie du changement au moment de sa conception initiale. De plus, la cartographie des complémentarités des interventions des trois agences n'est pas bien défini et le plan de travail conjoint détaillé n'a pas été rendu disponible. (ii) la composante programmatique « cantines scolaires » menée par le PAM est pertinente dans le contexte d'insécurité alimentaire récurrente qui touche les régions du Sud de Madagascar. Par contre, la livraison de vivres et l'approche cantine scolaire « standardisée et à taille unique » ne s'avèrent adéquates que pour des interventions temporaires, très ciblées (sur la base d'une analyse des besoins régulièrement mise à jour) et intégrées à des interventions complémentaires.

### **Cohérence**

Le PC est aligné sur les stratégies et les priorités de Madagascar formulées et avancées par le PIE et le PSE, ainsi qu'avec les autres programmes/projets/partenaires qui interviennent dans le secteur de l'éducation, particulièrement dans le Sud de Madagascar (PAUT 2013-2017, PAUSENS 2012-2016, JICA 2021-22, PASSOBA 2013-2018). Le PC est aussi complémentaire au programme de filets sociaux de sécurité qui est mis en œuvre par le Fonds d'intervention pour le développement (FID), coordonné par le MPPSPF, et financé par la Banque mondiale. De plus, la réponse intégrée et sa capacité d'adaptation aux facteurs externes (épidémies, changement climatique/sécheresse, insécurité alimentaire, faible capacité de gouvernance du MEN) font toute sa force.

### **Efficacité**

Le PC a fait preuve d'efficacité dans les activités suivantes :

- Aide à la bonne gouvernance des DREN (niveau régional) et au niveau des écoles et des communautés.
- Aide à la formation des enseignants en matière d'éducation inclusive et des directeurs en matière de gestion scolaire.
- Amélioration de l'accès à l'école et de la rétention scolaire par l'augmentation du nombre de salles de classes dans les écoles primaires publiques (EPP) et augmentation du nombre d'opérateurs dans les différentes régions d'intervention.

- Formation et création d'opportunités de travail (temporaire) pour les jeunes.
- La dotation en cantines scolaires qui a eu des effets positifs sur les taux d'inscription et le taux de présence des élèves.
- Création de constructions équipées de rampes, « sensibles au genre » et résistantes aux cyclones.
- Soutien des familles et des communautés par des activités génératrices de revenu, une composante encadrée par le programme Office du terrain (POT) de l'UNICEF dans un système efficace de contrôle qui développe la capacité des DREN en matière de bonne gouvernance.
- Le PC a contribué à la promotion de l'approche HIMO. Il a promu aussi de manière substantielle la formation et l'employabilité des jeunes et des chefs de chantier.
- Les jeunes ont été les principaux bénéficiaires de la construction d'écoles, ayant reçu à la fois le savoir-faire et les matériaux de construction qui leur ont permis de rémunérer leurs compétences nouvellement acquises

Toutefois, le PC ne s'est pas montré très efficace sur les points suivants :

- Le ratio moyen élèves/enseignant reste toujours élevé.
- La faible taille de l'échantillon des écoles ayant reçu un appui au niveau de la construction a créé une disparité en termes d'offre.

### **Efficienc**

Les points forts du PC en termes d'efficienc sont :

- Le budget est bien organisé avec des ressources financières affectées à chaque groupe d'activités.
- Le coût unitaire abordable et même moindre pour chaque intervention, plus particulièrement le coût de construction d'une salle de classe de PC est moins élevé que dans d'autres pays d'Afrique comme le Burundi.

Toutefois, le PC comporte les faiblesses suivantes :

- Depuis sa conception, l'« approche conjointe » manque d'indicateurs ce qui représente un défi pour mesurer l'impact et la qualité du processus de mise en œuvre.
- Cantine scolaire : l'alimentation scolaire basée sur les achats locaux (ASBAL) n'avait pas été bien étudié avant sa mise en place, et ainsi ne tenait pas compte des contraintes du marché et des points de retrait de l'argent, initialement. Par ailleurs, l'éventualité de sa mise en place aurait dû être initialement budgétisée dans le document de projet, ce qui n'était pourtant pas le cas.

### **Effet/Impact**

Le PC a eu des effets significatifs sur les résultats scolaires et a contribué à améliorer les indicateurs scolaires en permettant notamment l'augmentation des effectifs, la diminution du taux de redoublement et du taux d'abandon, l'amélioration du taux de réussite au CEPE. Toutefois, l'effet du PC sur la rétention scolaire est resté faible.

### **Viabilité/durabilité**

La construction de bâtiments anticycloniques adaptés aux conditions climatiques des régions du Sud malgache constitue un apport sur le long terme du PC. Dans ce même registre, figure l'amélioration des capacités des membres des communautés et de certains acteurs institutionnels en matière de gestion et d'entretien des infrastructures, en vue d'une meilleure implication et appropriation des structures déconcentrées. S'ajoutent à cela l'implication active des membres de la communauté à la réalisation des activités du PC et la création de mécanismes endogènes et autonomes pour l'entretien des équipements et infrastructures scolaires et pour le développement de l'école.

### **Conclusion**

Le PC constitue un appui sérieux au système d'éducation. Ayant fait preuve de flexibilité et d'une capacité d'adaptation aux facteurs externes, le PC a favorisé l'appropriation des objectifs visés par la partie malgache. Cela dit, la faible capacité de gestion du MEN a limité l'efficacité et l'efficienc du PC et réduit l'impact escompté, notamment en ce qui a trait à la rétention scolaire. La formation de jeunes travailleurs et de chefs de chantier constitue un apport au développement des ressources humaines locales permettant par la suite à ceux qui ont été formés de transmettre leurs compétences à leurs pairs.

### **Enseignements tirés**

- La création d'un Fonds commun pour l'éducation permet de renforcer la responsabilité de l'État et d'améliorer l'harmonisation de l'aide.
- La décentralisation de la gestion et de la mise en œuvre des actions est primordiale et devrait être accompagnée d'un renforcement des structures déconcentrées.
- La poursuite des activités implique une stabilité au niveau des personnels formés tant au niveau central que local.
- L'approche ASBAL constitue une innovation apportée par le PC. Néanmoins, celle-ci pourrait être améliorée en y ajoutant des interventions génératrices de productivité pour l'économie locale/rurale dans le domaine de l'agriculture et du microcrédit.
- Le développement de stratégies endogènes constituerait une modalité adéquate pour assurer la durabilité des résultats.
- La formation professionnelle des jeunes constitue une stratégie efficace pour la création d'emplois et l'obtention de revenus décents et contribue à la lutte la pauvreté.
- Une mutualisation des ressources humaines et financières des agences et organismes partenaires concernés par des formations ou des missions d'inspection ou de suivi contribuerait à renforcer la cohérence entre les différentes activités du PC en faisant émerger des synergies.
- La complémentarité des appuis a garanti un minimum de synergies grâce à la complémentarité de la programmation. Toutefois, ces synergies aux niveaux de la santé publique et des emplois ainsi que les effets positifs sur l'économie locale, la qualité de l'enseignement et les avancées dans l'apprentissage des élèves, auraient pu être accrues par un recensement systématique des types d'appui reçus ou déjà programmés par d'autres intervenants.
- L'absence de cadre politico-légal pour assurer la pérennité financière des cantines scolaires

## Recommandations

- Les recommandations sont centrées sur les questions de mise à l'échelle, de réplique et de durabilité. Elles comportent quatre critères : priorité (faible, moyenne, haute), échéance (à court terme, à moyen terme, à long terme), niveau de ressources (faible, moyenne, conséquente), niveau de planification (stratégique, opérationnel).

### I - Pour les trois agences :

R1 : Développer des interventions conjointes, multisectorielles intégrées dans l'esprit de l'initiative « Unis dans l'action ». Il s'agit de recenser les partenaires, travailler de concert avec eux, élargir la mission du POT et renforcer le système de reporting (hautement prioritaire, à court terme, ressources moyennes, stratégiques).

R2 : Revoir les modalités de mise en place des cantines scolaires, notamment la livraison de nourriture, en définissant un modèle opérationnel et logistique allégé et moins coûteux (frais de transport réduits). Il faudrait aussi encourager des interventions génératrices de productivité pour l'économie locale/rurale et mieux intégrer à l'environnement scolaire et communautaire des actions créatrices d'opportunités de travail (comme l'aménagement de canaux d'irrigation, etc.), voire génératrices de revenus dans le domaine de l'agriculture et du microcrédit (hautement prioritaire, à court terme, ressources moyennes, stratégique).

R3 : Concevoir et appliquer une approche de gestion axée sur les résultats, avec la mise en place d'un dispositif de suivi-évaluation simple partagé par les trois agences, comprenant les données de base et les cibles, les indicateurs financiers et techniques permettant de réaliser une évaluation rigoureuse des résultats. Le dispositif devrait aussi inclure un cadre logique (matrice de résultats avec des valeurs de référence et des valeurs cibles) une théorie du changement, une stratégie de gestion des risques et une stratégie de sortie pour assurer la durabilité (hautement prioritaire, à moyen terme, ressources conséquentes, opérationnel).

**R4.** Développement d'une stratégie de Communication. Pour une meilleure efficacité de mutualisation des ressources, il est nécessaire de développer une stratégie de communication et une plate-forme de partage des connaissances sur les enseignements tirés et les bonnes pratiques appliquées lors des diverses interventions (priorité haute, à moyen terme, ressources conséquentes, niveau de planification stratégique).

## II - Pour le MEN :

R5 : Accorder la plus haute priorité aux résultats d'apprentissage en se concentrant davantage, d'une part, sur la promotion de la qualité et la motivation des enseignants et, d'autre part, sur la supervision et l'encadrement des enseignants (hautement prioritaire, à moyen terme, ressources conséquentes, stratégique).

R6 : Accorder plus de moyens aux structures locales puisqu'elles jouent un rôle primordial dans la mise en œuvre de la politique éducative et l'encadrement de proximité (hautement prioritaire, à court terme, ressources moyennes, opérationnel).

## III - Pour les trois agences, le MEN et les autres institutions :

R7 : Revoir la conception du programme tout en incluant l'approche de type expérimental comprenant un groupe de contrôle pour servir de base de comparaison (hautement prioritaire, à court terme, ressources faibles, opérationnel).

R8 : Introduire un système holistique de mapping programmatique pour planifier et mesurer les synergies (*5W : Who ? Where ? What ? When ? With and for Whom ? HoW and HoW much?*)<sup>3</sup> au niveau du secteur et dans le sens plurisectoriel, afin de pouvoir mieux identifier les besoins sur le terrain et calibrer les interventions sur mesure (hautement prioritaire, à moyen terme, ressources faibles, opérationnel et stratégique).

---

<sup>3</sup> Qui ? Où ? Quoi ? Quand ? Avec et pour Qui ? Comment et Combien ?

---

# 1. INTRODUCTION

Cette évaluation a été menée par une équipe indépendante de deux évaluateurs, dont un expert international et un expert national, et trois assistants de recherche travaillant pour la société EuroPlus Consulting & Management ; l'évaluation ne reflète pas nécessairement les opinions et les politiques de l'UNICEF, du PAM ou de l'OIT. L'évaluation a été gérée par la section Recherche et évaluation de l'UNICEF Madagascar et en particulier, par le gestionnaire M. Ndrakita Solonionjanirina, Unité Indépendante d'Évaluation, UNICEF Madagascar.

L'équipe d'évaluation tient à remercier le Groupe de référence de l'évaluation (GRE) pour le soutien et les orientations fournis tout au long de la période de mise en œuvre de l'évaluation. Le GRE était composé des entités suivantes : a) le Ministère de l'Éducation Nationale (MEN), Secrétariat Général, Service de Coordination, de Pilotage, de Suivi et des Études (SCPSE) ; b) le Bureau de l'Ambassade Royale de Norvège; c) le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF), Direction de la Coordination et du Suivi Évaluation des Programmes Ministère de l'Économie et des Finances (DCSEP) ; d) le UNICEF (Bureau de Madagascar, Section Éducation, Bureau régional, Section Évaluation ; e) le PAM, Bureau de Madagascar, Département Alimentation Scolaire ; f) l'OIT, Bureau de Madagascar, Département constructions scolaires, Bureau de l'Afrique du Sud, Département Évaluation. La liste complète des membres du GRE est présentée dans l'annexe XII.

Le présent rapport est divisé en six chapitres. Le premier contient l'introduction du rapport, puis un deuxième chapitre présente le contexte et l'objet de l'évaluation. Le but, les objectifs et la portée de l'évaluation sont présentés dans le troisième chapitre. Le quatrième chapitre est dédié à l'approche et à la méthodologie développées lors de la phase de démarrage. Le cinquième chapitre indique les résultats de l'évaluation et le chapitre final présente les conclusions, les enseignements tirés et les recommandations de l'évaluation.

---

## 2. CONTEXTE ET OBJET DE L'ÉVALUATION

### 2.1 CONTEXTE GÉNÉRAL

Le système éducatif malgache entre 2015 et 2021 s'inscrit dans un contexte géographique, démographique, sanitaire et économique spécifique.

Le territoire de Madagascar est vaste (587 000 km<sup>2</sup>) et comporte une grande variété de paysages et d'habitats, caractérisés notamment par des zones rurales parfois enclavées. Cette situation affecte la mise en œuvre des politiques éducatives notamment à cause de la difficulté d'accès à certaines écoles pour le suivi-évaluation et l'encadrement réalisés par les équipes des DREN et du MEN central.

La population était estimée à 25,6 millions d'habitants en 2019<sup>4</sup> et son taux de croissance est particulièrement élevé (+3% par an) mais tend à baisser légèrement et pourrait s'établir à 2,5% en 2030. La population d'âge scolaire (3-24 ans) devrait passer de 12,8 millions en 2015 à 17,6 millions en 2030, nécessitant de nombreux investissements et une augmentation forte des effectifs du personnel de l'enseignement.

Les conditions de vie restent difficiles, en particulier dans les zones rurales où vivent 20 millions de Malgaches et qui affichent des résultats nettement moins bons que le reste du pays en termes de mortalité infantile, de fréquentation scolaire, de taux d'alphabétisation et d'achèvement du cycle primaire, de malnutrition, d'espérance de vie, d'accès aux transports, à l'électricité et à l'eau potable.

En particulier, le Sud de Madagascar présente la plus forte concentration de pauvreté, avec environ 91% de la population vivant sous le seuil de pauvreté, une situation aggravée dans le cas des ménages dirigés par des femmes et des familles les plus nombreuses. Dans cette région, les moyens de subsistance se limitent à l'agriculture et à la pêche. Les populations sont affectées par des catastrophes naturelles répétées, particulièrement une longue période de sécheresse pratiquement ininterrompue, qui ont conduit à la famine et font de Madagascar l'un des pays africains

---

<sup>4</sup> <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=MG>

les plus gravement touchés par le changement climatique. Une malnutrition aiguë sévère affecte plus de 8% des enfants de moins de 5 ans chaque année<sup>5</sup>.

La pandémie de COVID-19 a détérioré l'accès et la qualité de l'éducation, suite à la fermeture des établissements scolaires<sup>6</sup>. Les enfants qui vivent dans les trois régions du Sud de Madagascar (Anosy, Androy et Atsimo-Andrefana), parmi les régions les plus vulnérables du pays, sont confrontés à d'importantes difficultés. Pour l'ensemble des trois régions, le taux de fréquentation des écoles est de 61,45%.

La fusion ou la séparation des ministères chargés de l'éducation a comme corollaire des changements de responsables et affecte aussi le budget de chaque ministère. Le budget de l'État est très dépendant de l'aide extérieure et fluctue en fonction de celle-ci. La quasi-totalité des dépenses courantes du secteur éducatif repose sur le financement étatique qui dépend lui-même en premier lieu des recettes fiscales. Le taux de pression fiscale était de 10,7% en 2019 (Source : loi de finances 2020). En pourcentage des recettes fiscales, le secteur de l'éducation a vu son niveau de ressources étatiques se maintenir. Toutefois, des problèmes systémiques comme les mesures de rigueur budgétaire et une procédure de décaissement assez bureaucratique retardent les actions du MEN.

## 2.2 CONTEXTE SPECIFIQUE DU SYSTEME EDUCATIF MALGACHE

Depuis 2003, d'importantes réformes dans les politiques éducatives ont été opérées. Madagascar a élaboré son plan « Éducation pour tous » (EPT) en 2003, révisé en 2005 et 2008. En 2008, le plan EPT actualisé est censé guider le développement du secteur de l'éducation jusqu'en 2011 selon les objectifs de développement nationaux définis dans le *Madagascar Action Plan* (MAP 2007-2012). Ce plan faisait suite à plusieurs années d'amélioration continue dans l'accès à l'éducation, et prévoyait un programme ambitieux de réformes, en particulier dans le domaine pédagogique et dans l'organisation des cursus scolaires. Pour atteindre ces objectifs, la réforme prévoyait (i) la restructuration de l'enseignement primaire pour passer de cinq à sept ans, en améliorant la qualité et en assurant que tous les enfants achèvent le cycle primaire, (ii) la transformation du collège en trois années après les sept ans de l'enseignement primaire rénové (au lieu de quatre années succédant à cinq années d'école primaire).

Ces réformes visaient à réduire l'abandon scolaire et les disparités, tout en améliorant la qualité de l'enseignement. Cependant, suite à la crise politique de 2009, la mise en œuvre de ce plan a connu divers blocages : notamment le Plan intérimaire de l'éducation (PIE), élaboré en 2011, ne fut adopté qu'en 2013 pour une durée de trois ans (2013-2015). Le Programme conjoint 2015-2021 fait suite à ce plan intérimaire.

Enfin, le dernier Plan sectoriel de l'éducation (PSE) a été élaboré en 2018 pour une durée de cinq ans (2018-2022). Son élaboration s'est inscrite dans les orientations du Plan national de développement (2015-2019) dont il reprend les objectifs spécifiques en matière de capital humain comme :

- Se doter d'un système éducatif performant et conforme aux besoins et aux normes internationales ;
- Promouvoir et valoriser l'enseignement technique et professionnel ou professionnalisant ;
- Assurer une formation universitaire répondant aux normes, aux besoins et à l'assurance-qualité.

Le PSE est l'aboutissement d'un processus participatif de réflexion sur la vision et les défis à relever ainsi que sur les stratégies prioritaires correspondantes. Il met davantage l'accent sur les défis liés à la qualité de l'enseignement et le pilotage. Sa mise en œuvre sera marquée par la pandémie de COVID-19 intervenue en 2020 et qui a entraîné la fermeture de toutes les écoles malgaches durant plusieurs mois et un très fort ralentissement des activités. Face à cette pandémie, un Plan multisectoriel d'urgence à la COVID-19 a été élaboré.

### *Défis majeurs du système éducatif à relever*

Le dernier Rapport d'état du système éducatif (RESEN) réalisé en 2016 montre que l'accès à l'enseignement primaire est aujourd'hui pratiquement universel. La rétention scolaire, en revanche, s'avère très faible. En 2018, sur 100 enfants entrés au primaire, seulement 56 achèvent le cycle. Les progrès quantitatifs n'ont pas été accompagnés de progrès qualitatifs satisfaisants. En 2015, les études du PASEC<sup>7</sup> sur les acquis scolaires montrent que la qualité de l'éducation a

<sup>5</sup> UNICEF MADAGASCAR (2018). *Défis et opportunités des enfants à Madagascar*. Antananarivo : octobre 2018.

<sup>6</sup> RAZAFIMBELO Judith, RAZAFIMBELO Célestin (2022). « L'Impact de la pandémie COVID-19 dans le système éducatif à Madagascar : cas de l'éducation de base », *Didaktika*, 05, Janvier 2022, p. 100-116.

<sup>7</sup> Programme d'analyse du secteur éducatif de la CONFEMEN.

régressé. Ce constat est la conséquence (i) d'une formation des enseignants insuffisante en quantité et en qualité, (ii) du manque de matériels didactiques, (iii) de la lenteur et des hésitations dans la rénovation des programmes scolaires rendant la formation des enseignants et des formateurs peu standardisée, (iv) des capacités de formation qui n'ont pas été développées comme attendu.

Selon le RESEN, 49% des ressources mobilisées pour l'enseignement primaire ne sont pas transformées en résultats ou sont gaspillées du fait des redoublements et des abandons tout au long de ce premier cycle d'enseignement. Selon l'enquête SDI (*Service Delivery Indicators*) de 2016, les enseignants à Madagascar accusent de très graves lacunes tant en matière de connaissances que de capacités pédagogiques. Leur score moyen au test de français et de mathématiques a été de 38% et seul un enseignant sur 1 000 a eu un score égal ou supérieur à 80% lorsque les évaluations étaient combinées (Banque mondiale 2016). L'insuffisance d'enseignants qualifiés, particulièrement dans les zones rurales et enclavées, est une autre préoccupation. En 2013, seulement 18% des enseignants du primaire possédaient des diplômes pédagogiques.

### **2.3 LE PROGRAMME CONJOINT « ÉDUCATION POUR TOUS » DE L'UNICEF A MADAGASCAR**

Madagascar reconnaît à tous les enfants le droit à l'éducation. Le pays est également signataire des principaux traités et conventions internationaux affirmant le droit au développement et à l'éducation de l'enfant, dont la Convention relative aux droits de l'enfant (CRC), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRDPH) et, la Déclaration du Millénaire, les Objectifs de développement durable (ODD).

Concourant à ces différents cadres, le ministère norvégien des Affaires étrangères (MFA), représenté par l'ambassade royale de Norvège à Antananarivo, et l'UNICEF ont signé une lettre d'accord le 20 novembre 2015 poursuivant leur soutien au programme « Éducation pour tous » à Madagascar. Ce programme s'appuie sur les acquis d'un programme précédent dans le secteur de l'éducation à Madagascar, soutenu par la Norvège à travers des accords séparés avec l'UNICEF, l'OIT et le PAM. Cette nouvelle initiative s'est présentée sous la forme d'un programme conjoint (PC) entre l'UNICEF, l'OIT et le PAM, l'UNICEF étant l'agence administrative et de coordination qui bénéficie de l'appui du MFA norvégien depuis 2011.

#### *Cadre conceptuel*

Le PC était conçu comme un programme multisectoriel. Sans modifier ses objectifs, la vision globale du PC vise à répondre de manière complémentaire aux trois axes prioritaires identifiés dans le PIE et le PSE, et sur lesquels il s'aligne. À cet effet, l'objectif général du PC est de contribuer à l'amélioration de l'accès et de la qualité de l'éducation, entre 2015-2021, tout en s'adaptant à plusieurs contraintes telles que :

- Incertitudes politiques ;
- Services sociaux de base extrêmement limités ;
- Financement insuffisant de l'éducation ;
- Urgences et périodes de crises, comme la crise pandémique (COVID-19), les événements climatiques extrêmes répétés (cyclones), y compris ceux exacerbés par le changement climatique (la pire sécheresse depuis 40 ans) qui causent une insécurité alimentaire aiguë ;
- Problèmes de gouvernance ou contraintes administratives au sein des autorités éducatives, telle la mauvaise gouvernance ou la corruption, qui affectent les résultats de l'aide.

Le PC se caractérise par la coordination interagence comme approche stratégique. Avec le PC, l'OIT, le PAM et l'UNICEF ont mis en place une plate-forme intégrée d'intervention multisectorielle pour l'amélioration des conditions des familles (communautés), des établissements et enseignants, ainsi que des institutions. Le PC vise à répondre aux besoins des enfants et des jeunes les plus vulnérables pour favoriser leur plein épanouissement et développement.

L'OIT, le PAM et l'UNICEF ont collaboré, surtout au niveau de l'école et de la communauté, dans le domaine de l'intégration des interventions en matière de construction (salles de classe, latrines, bâtiments d'école), de création d'emplois et de formation de travailleurs, de revenus décents, d'inclusion, de nutrition et de santé (Axe prioritaire 1). Le PC comprenait aussi des interventions en matière de renforcement du cadre stratégique et de l'amélioration du

statut, des compétences et des qualifications des enseignants (Axe prioritaire 2), ainsi que des interventions en matière de renforcement des capacités institutionnelles (Axe prioritaire 3).

Dans chaque axe prioritaire, le PC visait à renforcer la responsabilité sociale envers les communautés, à accroître l'engagement/la capacité des citoyens et la transparence pour améliorer les performances scolaires, les environnements d'apprentissage et, finalement, les résultats. Les approches mentionnées ci-dessus sont conçues pour atteindre les résultats suivants :

- Résultat 1: Amélioration de l'accès et de la rétention scolaire (activités au niveau des établissements, des familles et de la communauté).
- Résultat 2 : Amélioration de la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage dans les écoles primaires (activités au niveau du système et des enseignants).
- Résultat 3 : Renforcement institutionnel (activités au niveau des enseignants et des cadres du MEN).

Le tableau ci-dessous résume les informations clés du PC, y compris le budget et la portée géographique.

**Tableau 1 : Résumé du PC**

Titre du programme (objet de l'évaluation)	Éducation pour tous à Madagascar
Secteur	Éducation, santé, construction/travail
Pays	Madagascar
Budget de 2015 à 2022	34,4 millions USD
Bailleur de fonds	Ambassade de Norvège
Durée du PC	7 années : octobre 2015 -30 septembre 2022
Alignement avec les objectifs de développement durable pertinents et/ou priorités et plans nationaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Objectifs de développement durable (ODD) 2030 : ODD 4 et ODD 2</li> <li>▪ Résultat 3 du PNUAD (UNDAF 2015-2019)</li> <li>▪ Plan sectoriel de l'éducation 2018-2022</li> <li>▪ Plan national de développement 2015-2019</li> </ul>
Population ciblée et portée géographique	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 100% des écoles primaires dans les régions d'Atsimo-Andrefana, Anôsy et Androy à Madagascar</li> <li>▪ Écoles maternelles à Atsimo-Andrefana, Anôsy, Androy, Vatovavy Fitovinany, Atsimo-Atsinanana, Analanjirofo, Boeny</li> <li>▪ Cours de rattrapage pour les écoles primaires dans 22 régions</li> </ul>
Partenaires locaux de la mise en œuvre	Autorités éducatives au niveau décentralisé, entreprises privées de construction, ONG locales
Agences du système des Nations unies participantes	OIT, PAM, UNICEF
Partenaires institutionnels stratégiques	Ministère de l'Éducation nationale (MEN) Ministère de l'Eau, de l'assainissement et de l'hygiène Office national de la nutrition Ministère de l'Enseignement technique et de la formation professionnelle (METFP)

(Source : Auteurs)

## 2.4 THEORIE DU CHANGEMENT

Au moment de sa conception, le Programme conjoint disposait d'un cadre logique bien défini et cohérent, mais pas d'une théorie du changement. Par conséquent, une telle théorie a été reconstruite par les évaluateurs avec l'appui du GRE lors de la phase de démarrage de l'évaluation pour diriger le processus. Un schéma récapitulatif de la théorie du changement est disponible en annexe XVIII. La théorie du changement reconstituée du PC s'articule autour de trois dimensions :

### 1. DIMENSION « FAMILLE »

En s'appuyant sur un transfert monétaire aux familles et la mise en place de cantines scolaires, le PC contribue à la réduction des charges parentales liées à la scolarisation. Les familles ont alors les moyens de scolariser leurs enfants. La santé scolaire, par le biais de déparasitages et de la lutte contre les maladies transmissibles comme la peste, incite d'une part les parents à envoyer leurs enfants à l'école et d'autre part, est bénéfique au développement des enfants. L'ensemble favorise l'augmentation des inscriptions et de la participation scolaire.

### 2. DIMENSION « ÉTABLISSEMENT »

En construisant et en réhabilitant différentes infrastructures comme, entre autres, des salles de classe, des latrines séparées, des points d'eau ou d'autres installations connexes au milieu scolaire, grâce à la mobilisation communautaire, l'environnement scolaire et les pratiques d'hygiène rendent l'école attrayante. L'utilisation de l'approche « haute intensité de main d'œuvre » (HIMO) et la création d'opportunités de travail décent pour les jeunes contribuent à améliorer la perception des parents et de la communauté vis-à-vis de l'école. En outre, la fourniture du matériel d'apprentissage et des aides pédagogiques, comme le déploiement des programmes de rattrapage et d'inclusion des groupes les plus vulnérables, sont des facteurs de succès qui permettent aux élèves de se concentrer, de rester à l'école, ce qui réduit le taux d'absentéisme et le taux d'abandon. L'implication des parents d'élèves dans divers domaines comme le Projet d'établissement contractualisé (PEC), les comités locaux de gestion (CLG), ou encore la maintenance des infrastructures contribuent à l'amélioration des conditions d'apprentissage et au bien-être des élèves.

### 3. DIMENSION « ENSEIGNANTS/INSTITUTIONS »

La réalisation d'actions ciblées sur le renforcement de compétences et la création d'un cadre politique national pour les enseignants comprenant la formation de ceux-ci et le développement des capacités institutionnelles de planification, permet d'améliorer la gestion aux niveaux central et local, de même que le statut, les qualifications et les compétences des enseignants, ainsi que la gouvernance institutionnelle. De là, une amélioration de l'accès à l'école et de la rétention scolaire. Tous les progrès de ces facteurs conjugués devraient conduire à une éducation de qualité conformément aux objectifs du PC. La motivation des enseignants reste cependant un enjeu majeur, car les mauvaises conditions de travail peuvent peser sur la qualité de leur service (fort taux d'absentéisme), et en conséquence sur les résultats du PC.

## 2.5 PRINCIPALES PARTIES PRENANTES

Les parties prenantes du PC sont nombreuses, englobant les bailleurs, les agences de mise en œuvre, les entreprises et les fournisseurs, les bénéficiaires et les utilisateurs, ainsi que les pouvoirs publics.

**L'ambassade de Norvège** : bailleur de fonds du PC auquel incombe la prise des décisions importantes. Le contenu et le niveau de qualité du PC ainsi que l'échéancier et le budget sont approuvés par l'ambassade de Norvège. Elle est le commanditaire de cette évaluation.

**UNICEF** : en tant que partenaire technique du Gouvernement, elle est le chef de file de la mise en œuvre du PC en coordination avec le PAM et l'OIT. Elle est aussi l'agence chargée des activités liées à la promotion de la santé scolaire, à la qualité de l'éducation, et au pilotage du Plan multisectoriel d'urgence. Elle assure aussi la gestion de cette évaluation.

**PAM** : agence de mise en œuvre du programme « Cantine scolaire » et de la formation des FEFFI (Comité de gestion de l'école) à la gestion de la cantine au niveau des écoles.

**OIT** : agence de mise en œuvre du programme de construction des infrastructures scolaires et des installations connexes à celles-ci, utilisant l'approche HIMO dans le but de promouvoir des emplois décents en formant des jeunes de la localité et ainsi lutter contre le chômage.

**Les entreprises** : responsables de l'exécution des travaux de construction, de la formation et de l'embauche des jeunes formés.

**Les ONG** : responsables des formations et de la promotion des activités génératrices de revenus auprès des familles et des communautés.

**Les fournisseurs** : ont fourni les matériaux de construction, la nourriture pour la cantine scolaire, le mobilier scolaire utilisé par les écoles. Cette catégorie de parties prenantes fut exclue de l'évaluation faute de liste de contacts.

**Les jeunes** : les jeunes sont les cibles de la formation et de l'embauche dans des emplois décents.

**MEN** : bénéficiaire principal du PC, le MEN s'implique surtout dans la mise en œuvre du PC, depuis sa conception. Ses cadres, aussi bien au niveau central que local ont bénéficié d'un renforcement de leurs compétences tout en mettant en œuvre les activités au niveau des écoles. Le MEN est la source principale des informations analysées dans cette évaluation.

**Les communautés, les enseignants et les élèves** : ils sont à la fois cibles et utilisateurs. En effet, ils reçoivent des formations ou un apprentissage et sont aussi bénéficiaires des activités de construction, car ils utilisent les infrastructures, la cantine scolaire, le matériel ou le mobilier scolaires. Leur rôle dans l'évaluation est de fournir leurs points de vue sur la manière dont ils bénéficient du PC.

**Les pouvoirs publics** (Fokontany, commune, et région) : donnent l'autorisation de construire et contrôlent le respect des normes.

---

## 3. OBJECTIF ET PORTEE DE L'EVALUATION

L'évaluation indépendante s'inscrit dans le cadre de la revue des avancées et des résultats du programme conjoint « Éducation pour tous » à Madagascar depuis son initiation en 2015 et couvrant ses différentes extensions à partir de 2018.

### 3.1 FINALITE DE L'EVALUATION

Cette évaluation est sommative et permet de rendre compte des résultats finaux du projet. Elle s'intègre également dans une logique d'apprentissage et de pérennisation des acquis relatifs à la *scolarisation des enfants vulnérables*, à la *création des opportunités de travail décent pour les jeunes* et au *renforcement institutionnel*, en s'adressant aux futurs utilisateurs de ce document. L'évaluation sommative vise également à identifier les conditions nécessaires au succès, ainsi que les obstacles spécifiques du pays et du Grand Sud.

### 3.2 OBJECTIF DE L'EVALUATION

L'évaluation vise à constater l'état actuel des réalisations de toutes les activités du programme conjoint EPT et à mesurer les résultats obtenus à travers la revue de ses avancées du 1<sup>er</sup> octobre 2015 au 31 décembre 2021, afin de s'assurer que les objectifs assignés sont atteints ou sont en voie de l'être. L'évaluation doit donner une image plus claire de la façon dont le Programme conjoint fonctionne actuellement en fournissant des informations crédibles et utiles sur le niveau de réalisation des objectifs de celui-ci et en tirant des enseignements, qui pourront être incorporés dans le processus de prise de décision du MFA norvégien et des trois partenaires, en vue de l'élaboration d'un nouveau programme sur l'éducation en phase avec le contexte et les priorités nationales à Madagascar.

### 3.3 ÉVALUABILITE

L'équipe d'évaluation n'a apporté aucun changement par rapport aux cinq critères d'évaluation retenus dans les termes de référence (TdR) de l'évaluation et définis par le CAD de l'OCDE : La pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience, et la durabilité.

Les interventions du PC s'alignent sur les missions des trois agences et répondent aux attentes et besoins des régions cibles<sup>8</sup> par la construction de salles de classes en dur, la dotation de matériels comme les panneaux photovoltaïques, et la lutte contre l'insécurité alimentaire par le biais des cantines scolaires.

Le cadre de résultats du Programme conjoint a listé des indicateurs SMART (spécifique, mesurable, atteignable, réaliste, et temporel) et le PC dispose d'un cadre logique bien défini et cohérent. Toutefois, comme déjà mentionné plus haut, dans sa conception il ne disposait pas d'une théorie du changement. Pour compenser ce manque, une telle théorie a été construite durant la phase de préparation de l'évaluation pour guider le processus d'évaluation. Les deux outils (cadre logique et TdC) permettent d'identifier les liens de causalité les plus critiques pour le succès du PC.

Les acteurs, que ce soit dans le cadre ou en dehors du PC, ont chacun un rôle spécifique bien défini, et leurs interventions à des étapes précises de l'opération sont explicitées, ce qui a facilité le suivi.

En ce qui concerne la disponibilité des informations, un jeu complet de documents est disponible : documents du PC, rapports d'avancement et rapport d'évaluation à mi-parcours en 2018. Les données de référence et les données chronologiques pour les indicateurs scolaires sont disponibles et peuvent être désagrégées selon les besoins de l'évaluation. Elles facilitent le suivi et l'évolution de ces indicateurs tout au long de la mise en œuvre du PC. Outre les données quantitatives et qualitatives que l'on peut collecter au niveau régional et au niveau des écoles, les annuaires statistiques du MEN constituent la source principale des informations statistiques.

La non-disponibilité des données détaillées pendant la mise en œuvre du programme a limité l'analyse des résultats atteints par rapport aux résultats attendus, rendant difficile l'appréciation de la qualité du processus de mise en œuvre.

Des réponses ont été apportées aux vingt questions principales d'évaluation citées dans les TdR. Mais faute d'outils de suivi, certaines questions spécifiques avancées par l'Ambassade de Norvège liées aux processus de coordination n'ont pas pu être traitées de manière exhaustive ou approfondie, notamment, les questions suivantes :

- Évaluer le degré d'efficacité de l'approche harmonisée et de la structure coordonnée du PC.
- Évaluer comment l'UNICEF a organisé et rempli sa fonction de coordination au-delà de la gestion des fonds – notamment l'identification et la mise à disposition de l'assistance technique pour consolider les résultats d'apprentissage à travers les activités des trois agences et analyser le besoin d'un coordonnateur au niveau central et décentralisé.

### 3.4 PORTEE DE L'EVALUATION

**Portée chronologique** : l'évaluation a pris en compte toutes les activités du programme réalisées du 1<sup>er</sup> octobre 2015 au 31 décembre 2021. Une autre évaluation a été conduite en 2018 couvrant la première période (2015-2018). Les résultats de cette évaluation ont été analysés et pris en compte dans la présente évaluation.

**Portée géographique** : la collecte d'informations s'est concentrée sur un échantillon des parties prenantes/bénéficiaires du PC opérant au niveau des quatre dimensions du PC (famille/communauté, école, établissement et institution) dans trois régions du Sud du pays, à savoir Anôsy, Androy et Atsimo-Andrefana. Atsimo-Atsinanana, et Ihorombe furent choisies comme régions de comparaison, ayant les mêmes caractéristiques en termes de scolarisation que les régions cibles.

**Portée programmatique** : l'évaluation n'a pas exclu de composante majeure du Programme conjoint au cours de son investigation. Toutefois, en fonction des données secondaires et documentaires disponibles, la profondeur des analyses a varié. L'aspect des acquis scolaires des élèves a été mesuré au regard de la réussite au certificat d'études primaires et élémentaires (CEPE).

**Portée institutionnelle** : le champ de mise en œuvre du PC relève pleinement de la responsabilité du MEN qui est par conséquent l'institution étatique principalement ciblée par cette évaluation. De plus, les cibles directes des actions sont les écoles primaires publiques (EPP) si bien que toutes les données et analyses portent sur les EPP.

#### Utilisateurs et utilisation prévue de l'évaluation

---

<sup>8</sup> Le rapport d'évaluation à mi-parcours, en 2018, a déjà corroboré cette affirmation.

Les utilisateurs principaux de l'évaluation sont :

- L'ambassade de Norvège, et les trois agences des Nations unies (UNICEF, PAM, OIT) impliquées dans la conception et la réalisation du PC : ce rapport vise à alimenter leur réflexion lors du prochain cycle programmatique.
- Le MEN et ses différentes structures : les résultats de cette évaluation doivent aider le MEN à élaborer sa politique sectorielle et la mise en œuvre de sa stratégie en matière d'amélioration de la qualité de l'éducation.
- Les bénéficiaires du programme : les résultats de cette évaluation servent comme un retour d'expérience sur leurs actions afin qu'ils puissent évaluer les résultats obtenus au regard de leurs efforts investis.
- Les autres PTF : les partenaires des Nations unies, à savoir la JICA, l'Agence française de développement, et la Banque mondiale, les ONG, les fondations et associations impliquées dans le secteur de l'éducation, pourraient utiliser les résultats de cette évaluation comme une ressource et une base pour lancer des réflexions sur leurs actions, afin d'identifier les domaines d'intervention les plus pertinents.

### 3.5 NORMES D'ÉVALUATION DE L'UNEG ET CONSIDÉRATIONS ETHIQUES

Pour mener à bien son mandat, l'équipe d'évaluation s'est appuyée principalement sur les normes et règles d'évaluation<sup>9</sup> du Groupe des Nations unies pour l'évaluation (UNEG), du *Global Evaluation Report Oversight System* (GEROS)<sup>10</sup> et également sur les normes de qualité pour l'évaluation du développement éditées par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OECD-CAD)<sup>11</sup>.

Dans le cadre de cette procédure, les exigences et les principes relatifs à la production de données probantes se sont appliqués aux cinq questions éthiques centrales que sont les avantages et préjudices, le consentement, le respect de la vie privée et la confidentialité ainsi que le fait que la participation à l'évaluation n'est conditionnée à aucun paiement ou indemnisation.

La procédure éthique de l'UNICEF constitue la base principale de cette évaluation. Ainsi, la collecte des données a été menée en conformité avec les normes et les standards préconisés par l'UNICEF. Avant toute activité (entretien individuel, groupe de discussion, observations), leur consentement a été demandé aux participants et après l'explication claire et concise de l'objet de la rencontre, aucun refus n'a été opposé. Tous les acteurs participants aux collectes de données ont signé ou apposé leur empreinte digitale sur la fiche de consentement pour confirmer qu'ils l'ont fait de manière volontaire. Les données sont anonymes et traitées et conservées au niveau national et il est impossible d'identifier quiconque *a posteriori*. La collecte des données auprès des mineurs ne fait pas partie de l'approche méthodologique de cette évaluation ce qui allège le protocole de collecte.

### 3.6 CONFLITS D'INTERET

L'indépendance et l'impartialité sont des normes essentielles dans le domaine de l'évaluation et, pour cette raison, il est important d'éviter et de gérer tout conflit d'intérêts réel ou perçu.

L'équipe d'EuroPlus s'est donc engagée à déclarer toute situation qui pourrait être perçue comme un conflit d'intérêts, c'est-à-dire, toute situation qui pourrait porter à croire que l'impartialité ou l'indépendance de l'équipe d'évaluation pourrait être compromise par des intérêts personnels ou qui contreviennent aux objectifs de cette évaluation. Il est à noter qu'aucun conflit d'intérêt n'a été constaté durant le processus d'évaluation.

### 3.7 ASSURANCE QUALITE

Le mécanisme de contrôle de la qualité est un élément central de l'ensemble du cycle du projet. L'équipe de projet est composée par des experts qui ont mené de nombreuses missions similaires.

---

<sup>9</sup> UNEG (2016). <http://www.unevaluation.org/document/detail/1914>

<sup>10</sup> UNICEF (2020). <https://www.unicef.org/evaluation/documents/global-evaluation-report-oversight-system-geros-handbook-2020>

<sup>11</sup> OCDE-CAD (2010). *Normes de qualité pour l'évaluation du développement*. Éditions OCDE, Lignes directrices et ouvrage de référence du CAD, 2010. <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/44920384.pdf>

En outre, par leurs remarques et commentaires sur les travaux livrables, le GRE, le bureau régional de l'UNICEF et l'ambassade de Norvège ont grandement contribué à assurer la qualité du rapport d'évaluation.

## 4. METHODOLOGIE

### 4.1 APPROCHES UTILISEES

L'évaluation est axée sur l'utilisation. Elle a retenu une approche participative et a opté pour des méthodes mixtes (qualitatives et quantitatives). Cette évaluation est surtout sommative et vise à formuler des recommandations destinées à une programmation future. Pour ce faire, trois approches ont été suivies :

- *Évaluation axée sur l'utilisation* : les recommandations et enseignements issus des résultats de l'évaluation formulés dans le rapport final visent à guider le processus décisionnaire des utilisateurs à qui il est destiné, particulièrement le MEN et les trois agences partenaires en vue de l'élaboration d'un nouveau programme d'appui à l'éducation.
- *Approche participative et inclusive avec les parties prenantes* : appliquée pendant la phase de terrain, cette approche a contribué au processus de triangulation des données et a favorisé l'appropriation par les parties prenantes des résultats et des enseignements qui en sont tirés.
- *Approche basée sur les droits humains et inclusion du genre et de l'équité* : les évaluateurs ont voulu garantir la prise en compte de trois axes clés et transversaux, à savoir l'égalité des genres, le respect des droits humains dans le processus d'évaluation<sup>12</sup>, mais aussi la non-discrimination et l'égalité, la participation et l'inclusion ainsi que le respect de l'État de droit.

### 4.2 LIMITES METHODOLOGIQUES ET STRATEGIES DE MITIGATION

Les principales limites de l'évaluation ont été les suivantes :

1. Un temps trop court alloué au processus d'évaluation. En effet, l'évaluation du PC a été effectuée au moment de la prise des décisions relatives à la programmation future. L'équipe d'évaluation a dû faire face à une demande urgente de résultats préliminaires.
2. Les résultats obtenus sur les indicateurs statistiques de l'éducation peuvent être le fruit d'interventions combinées du gouvernement malgache et d'autres partenaires techniques et financiers du secteur de l'éducation. Il peut donc être difficile d'isoler les effets strictement attribuables au PC.
3. Les bénéficiaires finaux du PC sont les enfants dont le suivi de la scolarisation repose sur des statistiques au niveau des écoles. Faute de données disponibles sur la population, le calcul de certains indicateurs comme le taux net de scolarisation (TNS) n'a pas pu se faire.
4. Un rapport d'évaluation à mi-parcours (2018) est disponible. Même si l'approche méthodologique (échantillonnage, outils utilisés) de l'évaluation précédente diffère de celle retenue ici, ce travail évaluatif antérieur constitue un élément essentiel pour la compréhension du fonctionnement du programme avant 2018. Pour les données qui n'avaient pas été collectées durant la mise en œuvre du PC (données de suivi) et qui n'étaient donc pas disponibles pour renseigner la matrice des résultats, des efforts ont été déployés par l'équipe d'évaluation afin de les collecter pour mieux suivre et analyser le fonctionnement du programme.
5. Un problème rencontré durant la collecte des données fut l'impossibilité d'accéder à trois écoles à cause des fortes pluies. Ces écoles furent cependant remplacées dans l'échantillon étudié.
6. Des problèmes **spécifiques** ont été rencontrés pendant la phase de terrain. En particulier l'équipe a rencontré des difficultés à rédiger les résultats des entretiens sur le terrain (et à les communiquer de façon régulière au chef d'équipe) à cause de l'absence de courant électrique ou de coupures fréquentes.
7. L'analyse du budget ne permettait pas non plus de voir la part de celui-ci dédiée à l'éducation nutritionnelle.

<sup>12</sup> UNEG (2014). *Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluation*. New York : UNEG, Guidance Document, August 2014, p. 25-26.

8. La démission de l'expert international a causé des retards dans la finalisation du rapport d'évaluation.

Mesures d'atténuation :

1. L'équipe d'évaluation a reçu de nombreuses explications et directives de la part du GRE, qui l'ont guidée dans l'analyse des données.
2. En l'absence des données par établissement sur le programme, l'équipe d'évaluation s'est appuyée sur les statistiques recueillies par le MEN et les différentes agences pour analyser dans quelle mesure les objectifs ont été atteints. En l'absence d'outils de suivi harmonisés, l'équipe d'évaluation s'est appuyée sur les différents rapports, les entretiens et les groupes de discussion.
3. L'équipe d'évaluation a analysé la contribution du PC aux changements observés dans le système éducatif malgache mais ne peut pas attribuer ces changements aux seuls effets du PC.
4. L'équipe d'évaluation était composée d'un spécialiste en évaluation basé en Belgique et un consultant national (malgache). Un consultant international additionnel a été recruté pour appuyer à distance l'expert malgache dans la finalisation du rapport.
5. Le contrôle de la qualité a commencé par la mise en place de l'équipe de projet et l'élaboration de la méthodologie du projet. Le chef d'équipe a vérifié chaque document livrable avant de le transmettre au directeur du projet interne afin d'en vérifier la qualité. Seuls les documents approuvés ont été soumis à l'UNICEF. Les évaluateurs ont utilisé leurs expériences et leur expertise et ont fait de leur mieux pour garantir le contrôle de la qualité.

### 4.3 CRITERES ET QUESTIONS D'EVALUATION

L'équipe d'évaluation n'a apporté aucun changement par rapport aux cinq critères d'évaluation retenus dans les termes de référence (TdR) de l'évaluation et définis par le CAD de l'OCDE comme suit :

**Pertinence** : mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement correspondent aux attentes des groupes cibles, aux besoins du pays, aux priorités globales, aux politiques des partenaires et des bailleurs de fonds.

**Cohérence** : mesure selon laquelle l'intervention s'accorde avec les autres interventions menées au sein d'un pays, d'un secteur ou d'une institution.

**Efficacité** : mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement ont été atteints ou sont en train de l'être, compte tenu de leur importance relative.

**Efficience** : mesure selon laquelle les ressources (fonds, expertise, temps, etc.) sont converties en résultats de façon économe.

**Durabilité** : continuation des bénéfices résultant d'une action de développement après la fin de l'intervention. Probabilité d'obtenir des bénéfices sur le long terme et que les avantages nets soient susceptibles de résister aux risques.

Les dimensions additionnelles telles que le genre, l'équité et droits humains ont été intégrées de manière transversale dans les questions et sous-questions d'évaluation. L'évaluation de l'impact n'était pas requise par les TdR, mais ayant pu identifier des éléments d'observation relatifs à cette question, l'équipe d'évaluation a jugé utile de l'aborder dans l'analyse.

Les questions spécifiques à répondre dans cette évaluation se résument comme suit :

- **Pertinence** : Dans quelle mesure le contexte socioéconomique et éducatif des cinq régions a-t-il été pris en compte ?
- **Cohérence** : Les objectifs du PC et les activités/réalisations, sont-ils cohérents avec les orientations du PSE et avec les autres programmes en cours ?
- **Efficacité** : Dans quelle mesure le PC améliore-t-il l'accès au système éducatif formel ? Dans quelle mesure le PC améliore-t-il le pilotage local-national et coopératif du système éducatif primaire ?
- **Efficience** : Quelle est l'efficacité ou le taux d'utilisation des ressources utilisées, à la fois en termes de ressources humaines et financières ? Le PC est-il plus efficace par rapport à d'autres approches d'éducation alternative ? Dans quelle mesure le lien entre les trois Agences et l'Ambassade de Norvège et les autorités centrales et décentralisées facilite-t-il le bon déroulement et la bonne mise en œuvre du programme ?

- Impact : Les caractéristiques, procédures et approches méthodologiques du PC contribuent-elles à améliorer les opportunités d'une éducation de qualité ?
- Durabilité : Le modèle s'avère-t-il durable d'un point de vue financier, technique et institutionnel ?

Les détails de ces questions seront donnés au début de chaque analyse évaluative.

#### 4.4 MATRICE D'ÉVALUATION

Suite à l'analyse préliminaire des questions d'évaluation et des consultations réalisées lors de la mission de démarrage, les questions d'évaluation initialement proposées dans les TdR ont été maintenues dans la matrice d'évaluation, présentée en annexe XIV, qui catégorise sous chaque critère d'évaluation des questions et sous-questions, des indicateurs ainsi que les sources et méthodes de collecte des données qui ont permis de répondre aux questions.

#### 4.5 METHODES DE COLLECTE DE DONNEES

L'évaluation s'est déroulée en deux phases :

- Durant la phase de conceptualisation, l'équipe a effectué une revue documentaire en vue d'élaborer la note descriptive et analytique des projets et la note de cadrage ; toutes les informations et tous les documents relatifs aux projets évalués (instruction, exécution, suivi) et à la compréhension de leur contexte ont été analysés. Les documents consultés ont été collectés auprès des structures suivantes : UNICEF, MEN, OIT, PAM. La liste de la documentation consultée figure en annexe X.

La phase de collecte des données sur le terrain a eu lieu du 13 au 30 juin 2022. L'évaluation a combiné des méthodes quantitatives et qualitatives de collecte des données afin d'assurer la triangulation, la validation des données recueillies et la fiabilité des constats ; les méthodes de collecte de données incluaient une revue documentaire<sup>13</sup>, entretiens semi-structurés, groupes de discussion (le nombre d'entretien individuel, focus groupe est donnée dans le Tableau 2) et observations de terrain (la liste des écoles visitées est présentée dans l'annexe n. XI).

Les visites de terrain ont donné également lieu à l'observation non participante et non structurée de l'environnement scolaire, des conditions de vie de la population et de l'évolution de celles-ci (en se basant sur les témoignages et l'observation). Les évaluateurs (le consultant national et les trois assistants de recherche) ont pris des notes et après avoir obtenu le consentement des personnes concernées, ils ont collecté des témoignages visuels d'éléments jugés pertinents pour mieux illustrer les constats de l'évaluation.

Techniques d'échantillonnage

Une technique d'échantillonnage mixte a été utilisée pour le choix des régions, des Circonscription Scolaire (CISCO), et des écoles échantillons à visiter, combinant à la fois la stratification et le choix raisonné. Compte tenu du temps alloué à l'évaluation, la taille de l'échantillon pour la collecte des données qualitatives a été limitée à treize écoles réparties dans cinq CISCO de cinq régions. Le choix des cinq régions a été fait de la façon suivante :

- Trois régions cibles du PC : Androy, Anôsy et Atsimo-Andrefana.
- Deux régions hors du programme dont
  - Ihorombe : région à proximité des régions cibles du programme,
  - Atsimo-Atsinana : région d'intervention de l'UNICEF ayant les mêmes caractéristiques que les trois régions ciblées en termes de fréquentation et d'abandon scolaires.

Pour étudier la pertinence de la construction des salles de bibliothèque, des logements du directeur, des panneaux solaires, des jardins scolaires, un choix raisonné a été privilégié. Les CISCO ont été choisis selon l'étendue de la couverture des actions de chaque agence des Nations unies.

- Ampanihy pour la région d'Atsimo-Andrefana,
- Beloha pour la région d'Androy,

<sup>13</sup> La revue documentaire est constitué de : 03 Textes réglementaires ; 28 Rapports d'études et d'évaluation ; 15 Documents du Travail

- Amboasary pour la région d'Anôsy,
- Farafangana pour la région d'Atsimo-Atsinanana,
- Ihosy pour la région d'Ihorombe.

Le choix des écoles a résulté d'un tirage aléatoire parmi celles où des agences sont actives. L'évaluateur a privilégié les interventions suivantes : construction, cantine scolaire et jardin scolaire. La liste des écoles de l'échantillon est présentée en annexe XI.

Au total, l'équipe d'évaluation a pu rencontrer plus d'une centaine de personnes dans le cadre de l'évaluation durant la phase de collecte des données.

**Tableau 2 : Nombre personnes rencontrées dans le cadre de l'évaluation**

		Nombre d'entités	Par entité	Ensemble
MEN	Entretien	1	5	5
Equipe DREN	Entretien	5	3	15
Equipe CISCO y compris	Entretien	5	3	15
Chefs ZAP	Entretien	13	1	13
Equipe CRINFP <sup>14</sup>	Entretien	5	3	15
Directeurs d'établissements	Entretien	13	1	13
Enseignants	Entretien	13	2	26
Communauté/parents	Groupe de discussion	13	1	13
TOTAL entretiens/groupes de discussion				115

(Source : Enquête sur le terrain)

Outils de collecte des données

Le tableau suivant donne la liste des outils utilisés durant la collecte de données.

**Tableau 3 : Outils d'évaluation utilisés pour chaque interlocuteur**

Classification	Outils	Cibles
Au niveau administratif déconcentré	▪ Guide d'entretien individuel semi-structuré	▪ Équipe DREN, CISCO
	▪ Formulaire de données secondaires	▪ DREN, CISCO
Au niveau des écoles	▪ Guide d'entretien individuel semi-structuré pour directeurs	▪ Directeur d'école
	▪ Guide d'entretien individuel semi-structuré pour enseignants	▪ Enseignants
	▪ Guide d'entretien - FGD avec les parents	▪ Parents d'élèves ▪ Membres de bureau FEFFI
	▪ Grille d'observation sur le terrain	▪ École
	▪ Formulaire de données secondaires	▪ École

(Source : Auteurs)

L'analyse des données a fait appel à des techniques qualitatives (analyse du contenu et analyses comparatives) et quantitatives (statistiques descriptives). Le tout fut analysé en adoptant une approche exploratoire séquentielle de

<sup>14</sup> CRINFP : Centre Régional de l'Institut National des Formations Pédagogiques

triangulation telle que définie par Creswell en 2003<sup>15</sup>. Ces approches analytiques permettront de trianguler les informations de différentes façons, notamment :

- par le croisement des données émanant des différentes méthodes de collecte de données ;
- par le croisement des données obtenues de différentes sources ;
- par le croisement des différents types de données obtenues : qualitatives et quantitatives.

---

## 5. PERFORMANCE DU PC

Cinq critères d'évaluation ont été utilisés pour apprécier la performance du PC : pertinence, cohérence, efficacité, efficience, et viabilité/durabilité.

### 5.1 PERTINENCE

#### Questions

---

1. Dans quelle mesure les interventions du PC ont-elles répondues aux besoins et aux priorités des populations des zones d'intervention (notamment durant les périodes d'urgence dont la Covid-19), et des priorités du secteur de l'éducation ?
  2. En fonction des régions et districts d'intervention, dans quelle mesure l'adaptation et/ou la priorisation étaient-ils cohérents avec les objectifs envisagés du programme ?
  3. Dans quelles mesures les groupes spécifiques - garçons et filles, personnes vivant avec des handicaps, les plus pauvres ont été considérés dans la conception et la mise en œuvre du PC ?
- 

Le Programme conjoint est pertinent puisqu'il a permis de poursuivre les programmes financés par l'UNICEF avant 2015 et a apporté une réponse aux besoins du programme de réformes définies par le gouvernement malgache dans le cadre du PIE, puis du PSE. Dans la proposition de financement du PC (2015-2018), il est mentionné que l'élaboration du Programme de pays du gouvernement malgache et de l'UNICEF s'appuyait sur une analyse approfondie et pertinente du contexte de développement de Madagascar fondée sur l'analyse de la situation des enfants dans ce pays (*Situation Analysis*) menée par le bureau pays de l'UNICEF en 2013 et le Plan intérimaire de l'éducation (2012-2016).

Sur la base des entretiens (les trois agences des Nations unies triangulées avec le MEN), les consultations pour la conceptualisation du programme ont eu lieu avec la participation des DREN des trois régions cibles en 2015 à Tuléar. À ce moment-là, les besoins et souhaits pour le PC 2015-2018 ont été évoqués. À noter qu'il a été constaté un bon niveau de participation des acteurs du MEN central dans l'analyse documentaire et des DREN dans la phase de conception/planification du PC. Par ailleurs, l'analyse documentaire et les entretiens avec des informateurs clés ont permis d'observer que plusieurs bénéficiaires directs cibles du PC (directeurs, enseignants, FEFFI, parents, élèves) au niveau communautaire n'avaient pas été invités pour contribuer à sa conception.

Dès sa conception initiale, le PC a ciblé les personnes vulnérables comme les enfants en situation de handicap, les enfants de familles pauvres ou les filles, comme en témoignent les éléments suivants :

- La stratégie d'amélioration de l'inclusion des enfants exclus ;
- Le Résultat 1 du PC « D'ici la fin de l'année scolaire 2017-2018, plus d'enfants accèdent et restent dans le système d'enseignement primaire [...] insertion et réinsertion des enfants non scolarisés, y compris les enfants en situation de handicap ».

---

<sup>15</sup> CRESWELL John J. W. (2003). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2003.

Lors de sa conception, le PC a également tenu compte du contexte fragile de la région Sud de Madagascar en raison de la malnutrition, de la sécheresse, et du changement climatique. L'analyse des risques a été envisagée et fait partie des priorités du PC. En effet, la matrice de risque, incluant des mesures d'atténuation des risques, a été révisée et actualisée pour chaque rapport annuel.

Malgré ces points positifs, notre analyse des données secondaires montre que le PC aurait pu faire l'objet d'une meilleure planification au niveau des outils de gestion et de programmation stratégique. En effet, il faut mettre en exergue les points suivants :

- **Théorie du changement (TdC)** : absente au moment de la conception initiale du PC, une TdC aurait pu aider à planifier une meilleure interconnexion entre les interventions et les résultats propres à chaque Axe (*Axe 1 : amélioration de l'accès à l'école et de la rétention scolaire ; Axe 2 : amélioration de la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage et Axe 3 : renforcement institutionnel*).
- **Cartographie de complémentarité des interventions** : aussi bien interne au PC (pour mettre à jour et réfléchir à une meilleure harmonisation de l'approche conjointe parmi les trois agences), qu'externe au PC (afin d'identifier des collaborations stratégiques avec d'autres partenaires techniques opérant dans les trois régions cibles pour une meilleure prestation de services au niveau des écoles et de la communauté).
- **Plan de travail incluant les activités clés conjointes** : il manque un « plan de travail conjoint » avec une description claire de la répartition des tâches/complémentarités et des indicateurs spécifiques qui visent à mesurer les « actions conjointes » au niveau des résultats. L'absence de plan a limité l'appréciation de la qualité de la planification conjointe. En effet, des informateurs nous ont confirmé que le manque de réflexion pendant la phase de planification du PC par rapport à la planification d'activités clés conjointes, notamment, rend difficile la mesure des résultats de chaque intervention et de l'impact attendu vis-à-vis des besoins et des priorités des populations cibles.

#### *Pertinence globale du PC*

Il ressort des entretiens avec les informateurs clés et de l'analyse documentaire<sup>16</sup>, que les trois domaines de résultats du programme axés sur l'accès à l'école et la rétention scolaire, l'amélioration de la qualité et le renforcement institutionnel continuent d'être très pertinents pour conduire l'extension du cycle primaire et pour améliorer le taux d'achèvement en dernière année du primaire. En effet, les efforts coordonnés et conjugués des trois agences du PC fournissent un soutien précieux au processus de réforme de l'éducation, y compris la réforme pédagogique, la formation continue des enseignants, l'éducation inclusive, la communication et le soutien aux régions vulnérables. Ces interventions forment un ensemble complet de réponses clés répondant aux besoins éducatifs des enfants dans les régions cibles, voire pour tous les enfants malgaches.

#### *Cantine scolaire et malnutrition*

Le programme de cantine scolaire du PAM est pertinent dans le contexte d'insécurité alimentaire récurrente qui affecte les régions Sud de Madagascar à cause des épisodes répétés de sécheresse. L'insécurité alimentaire entraîne des conséquences directes sur la déscolarisation des enfants. En effet, les parents n'ont pas suffisamment de revenus et ne peuvent pas subvenir aux besoins de leur foyer, notamment en matière de scolarisation. Ils sont alors obligés de retirer leurs enfants de l'école pour qu'ils apportent à la famille un complément de revenu par des petits boulots.

Grâce au PAM, les enfants ont l'opportunité d'être nourris, ce qui réduit les charges des parents de plusieurs manières :

- Les parents ne sont pas obligés de chercher quelque chose à manger pour leurs enfants à midi. Ils peuvent consacrer plus de temps à leurs activités n'étant plus obligés de préparer le déjeuner de leurs enfants ;
- Le besoin journalier en nourriture de la famille est réduit car les enfants ne mangent pas à la maison à midi, ce qui a une incidence sur le budget du ménage et les dépenses concernant l'alimentation.
- Les jours d'école, les enfants ont reçu dans la journée un repas de bonne qualité.

---

<sup>16</sup> Évaluation finale indépendante concernant le projet HIMO Bâtiments (date de l'évaluation : 23 octobre-13 décembre 2019) conduite par le D<sup>r</sup> Mohamadou Sy (Département Devinvest) ; PAM (2020). *Évaluation décentralisée. Contribution des cantines scolaires aux résultats de l'éducation dans le Sud de Madagascar (2015 à 2019) : Une analyse de la contribution de janvier 2015 à juin 2019. Rapport final*. Mai 2020 ; Évaluation du Programme conjoint à Madagascar (2015-2018), conduite par un cabinet indépendant (Education Development Trust & Institute of Development Studies), octobre 2018.

Cependant, les cantines ne répondent pas tout à fait aux exigences en matière d'approvisionnement en nourriture et en produits locaux telles qu'elles sont énoncées dans la politique nationale d'alimentation scolaire (PNAS).

#### En matière d'éducation nutritionnelle

Dans le document « Matrice des résultats », parmi les activités qui visent à atteindre le résultat « Promouvoir l'éducation à la santé », se trouve un volet d'éducation nutritionnelle « Former les écoles aux bonnes pratiques nutritionnelles » dont le PAM était chargé. Sur la base des rapports annuels du PC, on a constaté que le PAM, en 2019 (début des activités en éducation nutritionnelle), a décidé de sous-traiter la totalité du volet « éducation nutritionnelle » à l'ONG Aide et Action pour mener des actions dans ce domaine dans trente écoles d'Ampanihy (CISCO).

Un informateur clé du PAM a répondu que la nature de ces activités était « *la sensibilisation des parents, des enseignants, du CLG et des élèves lors des visites dans les écoles* ». L'équipe d'évaluation a demandé à plusieurs reprises (par téléphone et par email) à l'ONG Aide et Action une rencontre et un rapport pour avoir la possibilité d'analyser et mesurer la pertinence, l'effectivité et l'efficacité de ces activités dans les trente écoles mais n'as pas eu de retour.

#### *La construction et le manque d'infrastructures*

Les régions cibles du programme sont caractérisées par un manque d'infrastructures en dur et répondant à des normes. Ce manque d'infrastructures s'explique par plusieurs facteurs : (i) l'État n'arrive pas à construire des salles de classe au rythme de l'évolution des effectifs ; (ii) les parents n'ont pas la possibilité de construire ou d'appuyer la construction d'infrastructures car ils rencontrent des problèmes pour se nourrir ; et (iii) les matériaux de construction ne sont pas disponibles au niveau local, ce qui rend la construction plus onéreuse.

La majorité des écoles a été construite en bois locaux. Elles sont exiguës et leur faible résistance structurelle (aux coups de vents violents, etc.) met en danger les élèves. La construction d'infrastructures de bonne qualité et en dur, réalisée par l'OIT a permis d'augmenter la capacité d'accueil d'un établissement cible, et d'accroître la sécurité des enfants et des parents. De plus, la nouvelle construction aux normes du PC redonne une bonne image non seulement à l'établissement scolaire, mais aussi aux villages bénéficiaires.

#### **Encadré : Perception des acteurs sur les infrastructures construites dans le cadre du PC**

- « Le fait de disposer d'un bureau et d'un logement rehausse l'image du directeur vis-à-vis non seulement des enseignants mais aussi et surtout vis-à-vis des visiteurs et de la communauté »
- « Les salles de classe respectant les normes techniques et équipées favorisent les conditions d'apprentissage du groupe classe »
- « Les nouvelles constructions sont attrayantes pour les enfants et les élèves et elles sont une fierté de la communauté »
- « L'existence du logement [de fonction] constitue un avantage substantiel pour l'établissement. En effet, la présence permanente du directeur au sein de l'école, limite toute velléité d'absence ou de retard de la part des enseignants et des élèves. Ce qui n'est pas le cas si le chef d'établissement est domicilié à l'extérieur »
- « L'existence du bureau permet au directeur de recevoir les visiteurs (parents d'élèves, enseignants, élèves, membres du bureau FEFFI, CLG, notables, élus...) ailleurs, sans perturber l'apprentissage des élèves, car c'est dans les salles de classe que le chef d'établissement les recevait auparavant »
- « En voyant ce nouveau bâtiment, les parents éprouvent une certaine satisfaction dans la scolarisation de leurs enfants même s'ils n'ont rien à manger »

(Source : Entretiens avec les différents acteurs)

Le volet construction du PC est pertinent car il résout les problèmes de capacité d'accueil de l'établissement cible, améliore les conditions d'apprentissage et motive les enfants à venir à l'école et les parents à scolariser leurs enfants grâce à la bonne image de celle-ci.

#### *Réforme pédagogique*

Face à de forts taux de déscolarisation et de mauvais résultats scolaires dans les régions cibles, l'UNICEF est intervenu dans plusieurs domaines pédagogiques dans le but de rehausser la qualité de l'enseignement et améliorer le taux d'achèvement. Ces interventions concernaient :

- la réforme du cursus scolaire ;

- la formation continue des enseignants ;
- la formation en compétences de vie (*life skills*) ;
- la distribution de kits scolaires, de manuels scolaires et la dotation en mobilier scolaire ;
- l'éducation inclusive ;
- les cours de remise à niveau (CRAN).

Toutes ces interventions du PC sont essentielles et donnent la marche à suivre pour accompagner le système éducatif dans la promotion d'une éducation de qualité. Elles sont les réponses clés pouvant satisfaire aux besoins éducatifs des enfants dans les régions cibles. Ces actions ne sont pas restées isolées car elles ont été combinées avec le développement des capacités institutionnelles du MEN. De ce fait, les interventions de l'UNICEF ont été très pertinentes pour promouvoir la qualité de l'éducation dans les régions cibles. Aussi, toutes les actions qui visent à renforcer la capacité du MEN (au niveau central et au niveau décentralisé) sont très utiles par rapport au besoin accru d'une meilleure gouvernance institutionnelle à tous les niveaux du système, comme une étude menée par la Banque mondiale en 2015 l'a également constaté<sup>17</sup>.

#### *Dotation en équipements*

La dotation en mobilier scolaire et autres équipements est très utile et mène à de meilleurs résultats. En effet,

- les tables et les bancs de réfectoire améliorent le bien-être des élèves au moment du repas à la cantine scolaire ;
- la table de réunion permet à l'équipe pédagogique de se réunir sereinement ;
- les étagères du bureau du directeur ou de la bibliothèque améliorent le rangement et le classement au sein de l'école et permettent un meilleur archivage ;
- le photovoltaïque fournit de l'éclairage permettant aux directeurs et enseignants de travailler tard le soir si nécessaire, ainsi que l'utilisation d'appareils audio-visuels pendant les cours, ce qui contribue à « l'assiduité et à l'amélioration de la rétention » ;
- le PC a également permis la dotation en matériel pour les salles de classe et en matériel de bureau pour un meilleur fonctionnement de l'école et le bien-être des élèves.

#### *Pertinence du choix des régions d'intervention*

Le choix d'intervenir en priorité dans les régions présentant les plus hauts taux de vulnérabilité, notamment les régions du Grand Sud, était parfaitement fondé. En effet, ces régions font partie des plus touchées par les aléas climatiques tout en étant les moins dotées en infrastructures et celles qui ont attiré le moins d'attention des programmes de développement du gouvernement central durant la période du PC (à titre indicatif, il existe actuellement le projet gouvernemental PEM Sud). Il est à noter que les régions du Grand Sud ont fait l'objet d'un plus grand nombre d'interventions multisectorielles et conjointes de l'UNICEF, du PAM et de l'OIT que les autres régions. Les éléments suivants justifient également la pertinence du choix de cette zone :

- le nombre d'enfants souffrant de malnutrition aiguë dans cette région touchée par la sécheresse, devrait être multiplié par quatre par rapport à la précédente évaluation réalisée par le PAM en octobre 2020, cette agence mettant en garde contre les dommages irréversibles sur leur croissance et leur développement consécutifs à cette situation<sup>18</sup>.
- les trois régions d'Atsimo-Andrefana, Anôsy, Androy, sont parmi les régions les plus marginalisées, avec les taux nets d'inscription les plus faibles, 53,3%, 41,6% et 40,1% respectivement lorsque la moyenne nationale est à 69,4%<sup>19</sup>.

#### *À l'égard de l'égalité des genres et l'équité*

L'OIT a appliqué une approche sensible au genre lors de la présélection des entreprises et de l'attribution des contrats, ainsi que dans les différentes formations dispensées. La participation des femmes a été promue dans les assemblées générales des FEFPI (*Farimbon'Ezaka ho Fahombiazan'ny Fanabeazana eny Ifotony*) et les comités d'entretien ainsi que

<sup>17</sup> BANQUE MONDIALE (2015). *Diagnostic systématique de pays : Madagascar*. Washington : Groupe de la Banque mondiale, août 2015.

<sup>18</sup> Représentant du PAM à Madagascar, 2021

<sup>19</sup> INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE (INSTAT) (2013). *Enquête de suivi des objectifs du millénaire auprès des ménages 2012/13 (ENSOMD)*.

dans la réalisation des travaux sur les chantiers. Bien qu'en 2019 plus de 40% des contrats passés avec de petites et moyennes entreprises (PME) par le PC aient été attribués à des femmes, ce pourcentage est tombé à 26% en 2020 car les travaux accomplis par des femmes se limitaient à la recherche d'eau pour la construction. L'OIT a aussi développé une approche inclusive des groupes sociaux marginalisés en mettant à leur disposition des infrastructures pédagogiques répondant aux normes de qualité par la construction de toilettes séparées et d'un coin douche pour la promotion de l'hygiène menstruelle.

En matière d'égalité des genres et d'autonomisation de la femme (EGAF), les indicateurs du PAM permettent de voir une amélioration du rôle joué par les femmes. Les cantines scolaires représentent une activité importante dans la vie de la communauté. Certaines cantinières affirmaient qu'auparavant les femmes n'assistaient pas aux conseils de village. Aujourd'hui, elles y ont leur place et la parole de ces femmes est maintenant écoutée. Cependant, aucune donnée ou indicateur permettant de mesurer de manière concrète cette évolution dans le temps n'existe.

Un suivi plus fréquent de la rétention des enfants réinsérés, y compris ceux en situation de handicap, a débuté en 2018 avec l'appui de l'UNICEF. Les demandes répétées de l'UNICEF ont continué d'être une incitation à la réalisation de la plate-forme nationale sur l'éducation inclusive. En outre, les fonds du PC ont précédemment aidé à la formation des enseignants dans le domaine de la pédagogie adaptée aux enfants à besoins spéciaux et d'autres mesures pour renforcer l'identification des enfants handicapés grâce à une évaluation des données des bilans de santé scolaire. L'UNICEF a obtenu un financement supplémentaire pour améliorer la capacité des enseignants à répondre aux besoins pédagogiques des enfants ayant des déficiences auditives, visuelles, physiques et intellectuelles.

## 5.2 COHERENCE

Questions :

---

4. Existe-t-il des complémentarités/synergies entre le PC et d'autres projets ou programmes des Agences des Nations Unies (notamment l'UNDAF), du Gouvernement malgache, ceux des autres PTF?

Comment cette complémentarité a contribué à l'atteinte des objectifs du programme ?

5. Dans quelle mesure l'approche « intervention conjointe » a contribué à l'atteinte des résultats observés dans les zones d'intervention en comparaison à d'autres programmes individuels des PTF à Madagascar ou au niveau mondial

6. Dans quelle mesure la démarche technique (intervention conjointe) étaient-elle cohérente avec l'impact et les effets escomptés du programme

---

Les activités qui ciblent l'amélioration de l'accès à l'école, la rétention scolaire et la qualité de l'enseignement figurent parmi les priorités nationales. Ainsi, le PC est aligné sur les objectifs et la stratégie de la PIE (2013-2015) et du PSE (2018-2022).

Le projet HIMO Bâtiments de l'OIT s'inscrit dans la stratégie nationale en ce qu'il apporte des réponses adéquates aux besoins des bénéficiaires. Il est aligné non seulement sur les priorités des Objectifs de développement durable (ODD 4), sur le plan-cadre des Nations unies pour l'assistance au développement (UNDAF) et sur le programme Pays de promotion du travail décent (PPTD) mais également sur les priorités en matière d'éducation du Plan national de développement (PND), du PIE et du PSE qui prévoient la construction de salles de classes et d'autres installations connexes à l'école, la formation professionnelle et la création d'emplois décents.

Au moment de la conception du PC, le plan sectoriel en cours était le PIE. Le cadre stratégique a été construit autour de trois objectifs spécifiques : (i) le développement de l'accès à l'école et surtout de la rétention scolaire, (ii) l'amélioration de la qualité des enseignements et (iii) le renforcement des capacités.

L'ensemble des interventions visait les objectifs spécifiques suivants :

1. le développement des capacités d'accueil et d'encadrement des élèves, le développement des mécanismes favorisant leur rétention ainsi que leur réinsertion en cas d'abandon ;

2. la promotion de la qualité des enseignements par l'amélioration de l'environnement scolaire et le développement de la formation, de la motivation et de l'encadrement pédagogique des enseignants ;
3. le renforcement des capacités institutionnelles de planification, de gestion et de communication, au niveau central et au niveau local, ainsi que la participation accrue des communautés et des CTD dans la planification et la mise en œuvre des activités<sup>20</sup>.

De ce fait, le PC se trouve en cohérence parfaite avec le cadre défini pour la mise en œuvre du plan de réforme et de développement du secteur éducatif à Madagascar et vise à accompagner le gouvernement malgache dans le développement de son système éducatif et l'application de réformes institutionnelles et pédagogiques.

Le tableau suivant illustre la cohérence entre les objectifs du PC et l'état des indicateurs clés du système éducatif au moment de la conception du programme (2015).

**Tableau 4 : Objectifs du PC et situation éducative en 2015**

Objectifs du PC	Etat des indicateurs du Plan sectoriel en 2015
AXE 1 : Améliorer l'accès à l'école et la rétention scolaire	Taux d'achèvement : 69%. Nombre de salles de classe manquantes : 36 014. TBS : 148,9 % en 2014-2015. Proportion d'enfants qui n'iront jamais à l'école : 13%. Nombre d'enfants ayant bénéficié de CRAN : plus de 80 000 en 2015. Proportion des enfants en situation de handicap inscrits dans le primaire (public et privé) : 2,2%.
AXE 2 : Améliorer la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage	Taux d'achèvement : 69%. Taux de redoublement : 20% en 2013-14. Score en lecture de mots familiers : 29/100 <sup>21</sup> . Proportion des enseignants ayant des diplômes pédagogiques : 18% (en 2013). Proportion des enseignants primaires sans formation initiale : plus de 50% Ratio élèves par enseignant : 44 en 2014.
AXE 3 : Renforcement institutionnel	Dépenses totales du secteur éducatif : 19% de celles de l'État hors intérêts de la dette et 3% du PIB en 2014. Faible transformation des ressources mises à disposition des écoles en résultats.

(Sources : MEN. (2016). *Rapport d'état du système éducatif malgache* ; MEN. (2017). *Plan sectoriel de l'éducation : 2018-2022*)

L'UNICEF (section Éducation), en tant qu'agence de coordination du secteur, s'est appuyé sur les projets suivants pour assurer une couverture nationale à la distribution des manuels scolaires, la formation des enseignants et la construction/réhabilitation scolaire :

- Projet d'appui d'urgence à l'éducation pour tous (PAUET), 75 millions USD, 2013-2017 ;
- Le Projet d'appui à l'éducation de base (PAEB, 2018-2022 prolongé jusqu'en 2023) financé par la Banque mondiale et le Partenariat mondial pour l'éducation (GPE) qui est différent du Programme d'appui aux services sociaux de base (PASSOBA) financé par l'Union européenne ;
- Projet d'appui d'urgence aux services essentiels d'éducation, de santé et de nutrition ([PAUSENS](#))<sup>22</sup>, financé par la Banque mondiale à travers les fonds du Partenariat mondial de l'éducation (GPE), 85,4 millions USD.

<sup>20</sup> MEN (2012). *Plan intérimaire de l'éducation 2012-2015*.

<sup>21</sup> Test EGRA (*Early Grade Reading Assessment*) : niveau CP2.

<sup>22</sup> BANQUE MONDIALE (2020). *Rapport d'évaluation rétrospective de projet. République de Madagascar. Projet d'appui d'urgence aux services essentiels d'éducation, de santé et de nutrition (P131945) et financement additionnel (P148749)* Washington, DC. : International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Rapport No. 146625, 26 juin 2020.

L'équipe d'évaluation constate l'existence d'autres projets/programmes des Nations unies mis en place dans les trois régions cibles dans le domaine de la sécurité alimentaire, de l'éducation nutritionnelle, des jardins scolaires, et qui travaillent de concert avec le PC<sup>232425</sup> depuis sa phase de conception et pendant la réalisation des interventions, ce qui est corroboré par les constats sur le terrain et les témoignages de l'équipe au niveau des DREN.

Le programme des filets sociaux de sécurité, mis en œuvre par le Fonds d'Intervention pour le Développement (FID), coordonné par le MPPSPF et financé par la Banque mondiale vient en soutien des actions du PC : ainsi des projets qui en dépendent comme le *Vatsin'Ankohonana* et le *Tosika Fameno* ont indéniablement incité les parents à envoyer leurs enfants à l'école.

Le PC est très cohérent avec le programme de lutte contre la COVID-19. Le rapport annuel du PC de 2020 fait état de la poursuite de la coopération de l'UNICEF WASH et de l'OIT sur des sites communs à Androy. L'UNICEF a mis en place un dispositif de lavage de main (DLM) dans toutes les écoles des trois régions cibles pour lutter contre la pandémie. L'accès limité à l'eau dans les écoles réduit également la possibilité de généraliser la pratique du lavage des mains dans les écoles. Pour résoudre le problème de l'eau, l'OIT a équipé chaque école du PC d'un réservoir d'eau. L'eau stockée dans les réservoirs couvre les besoins en eau des écoles (toilettes/WASH/cantine/jardin) pour environ trois ou quatre mois. Il faut cependant trouver une solution afin de garantir l'accès à l'eau pour le reste de l'année.

120 000 élèves dans 1 500 écoles (500 dans chaque région) ont bénéficié d'un meilleur accès à l'enseignement primaire dans un contexte d'urgence grâce à des kits de loisirs livrés aux écoles. Un kit est composé de deux boîtes pour quatre-vingts élèves (quarante élèves par kit) et de quarante espaces d'apprentissage temporaire.

Le PC a travaillé avec les DREN par l'intermédiaire d'agents de terrain afin de déterminer les écoles les plus touchées par la sécheresse et l'insécurité alimentaire dans les trois régions cibles.

### 5.3 EFFICACITE

Questions :

---

7. Dans quelles mesures, les objectifs d'accès et de rétention ont-ils été atteints durant ces différentes périodes - analyse pour les différentes périodes et cumulés, est-ce qu'il y a des différences pour les filles et les garçons, les personnes vivant avec un handicap et les enfants issus des ménages vulnérables

8. Dans quelles mesures, les objectifs d'amélioration de la qualité de l'apprentissage ont été atteints durant ces différentes périodes, notamment la prise en compte des personnes vivant avec un handicap et les enfants issus des ménages vulnérables ?

9 ; Dans quelles mesures le PC a-t-il pu accroître la capacité du MEN dans sa planification, gestion et exécution, et ce à tous les niveaux ?

10. Dans quelles mesures le PC a atteint ses objectifs durant les périodes de crises ?

---

*Par rapport aux nouvelles constructions scolaires, WASH, et nouveaux emplois*

Les trois principaux types de constructions à mettre en place sont : les salles de classe pour le primaire, les réfectoires, et les latrines (mixtes ou séparées). La base de données présente de façon détaillée les réalisations selon, chaque type de construction.

**Tableau 5 : Niveau de réalisation des cibles prévues par le PC dans les trois régions cibles**

---

<sup>23</sup> Project FAO « [Actions intégrées en nutrition et alimentation \(AINA\)](#) », financé par l'Union européenne (UE), 12 millions EUR, 2013-2017.

<sup>24</sup> Projet FAO « [PRO-ACTING Promotion des actions innovantes en prévention des crises alimentaires dans le Grand Sud de Madagascar](#) » (en cours de réalisation).

<sup>25</sup> Projet FAO « [Appui aux moyens de subsistance résilients dans le Sud de Madagascar](#) » (en cours de réalisation).

Indicateur	Référence (2014)	Cible cumulée 2015-2021	Résultats cumulés 2015-2021	Taux de réalisation
Nombre de nouvelles salles de classe du primaire construites et équipées	156	271	361	121%
Nombre de nouveaux bureaux de direction construits	0	24	32	133%
Nombre de latrines séparées pour filles et garçons construites	0	24	34	133%
Nombre d'écoles avec un package WASH complet	0	766	544	71%
Ratio enseignant/élèves	1 pour 49	1 pour 49	1 pour 64	76%
Nombre de personnes formées à la construction et à la maintenance	0	1 402	2 476	176%
Nombre des jeunes ouvriers formés	0	55	127	230%
Nombre de nouveaux emplois (intérimaires)	0	400	3 915	978%

(Source : Matrice de résultats du PC. 2021)

Le PC est très efficace dans le domaine de la construction d'infrastructures comme le démontre le nombre des réalisations dépassant largement la cible. En effet, six des huit indicateurs clés du PC ont eu un taux de réalisation bien au-delà de 100%. Cette efficacité a été accrue grâce aux ajustements successifs du Programme conjoint, conduisant à revoir les objectifs à la hausse, malgré des délais de mise en œuvre allongés à cause de gels administratifs et opérationnels temporaires. Si l'on prend en compte la pertinence et la qualité de la formation des jeunes et le fait que des emplois ont été créés dans des zones vulnérables où ils font défaut, il apparaît que l'augmentation successive des cibles à chaque révision du PC a permis de dépasser de manière spectaculaire les objectifs assignés : les résultats obtenus sont donc très satisfaisants (taux de réalisation de 230% pour les nouveaux ouvriers formés et de 978% pour les nouveaux emplois intérimaires créés).

Toutefois, les objectifs ne sont pas atteints en ce qui concerne le nombre de dotations complètes de package WASH et le ratio élèves par enseignant. En fait, le PC a rencontré des difficultés dans l'approvisionnement en eau ce qui explique le faible taux de réalisation. La forte hausse des effectifs due à l'augmentation des inscriptions et à la migration des élèves après la réalisation des nouvelles constructions explique l'accroissement du ratio élèves par enseignant, qui n'est donc pas un échec pour le PC, lequel, au contraire, a été victime de son succès. Les mesures d'accompagnement comme le recrutement des enseignants requièrent en revanche un long processus, d'autant plus que le déploiement des enseignants doit conduire à leur meilleure répartition sur toute l'île.

Le résultat cumulatif ciblé de 1/49 a été partiellement atteint, car le ratio moyen enseignant/élèves dans les écoles cibles était de 1/69.

Toutes les écoles ayant bénéficié de nouveaux bâtiments ont mis en place un comité d'entretien et de maintenance des infrastructures ainsi qu'une caisse commune approvisionnée à hauteur de 1 000 MGA par parent et par la commune de rattachement, pour un montant total de 300 000 MGA, qui est déposé dans une institution de microfinance (Tsinjo Lavitra).

Même si les résultats ont dépassé les objectifs, des retards dans la construction des écoles ont été enregistrés surtout lors de la première année du Programme conjoint. Ces retards étaient en grande partie dus au gel des nouvelles procédures de passation de marchés imposées par le siège de l'OIT pendant que leurs modèles de contrat global et de dérogation étaient en cours d'examen et de mise à jour. Le gel a cependant été levé pour faire avancer les travaux.

Les jeunes de 18 à 35 ans sont les plus mobilisés et représentent 69% des employés. Les femmes sont moins représentées dans la construction : seulement 8% des employés mobilisés. De plus, leur rôle se limite plutôt à la recherche d'eau. Par rapport au travail décent, l'objectif de créer des opportunités d'emploi (même de courte durée)

est largement atteint. Les résultats les plus probants ont été obtenus en matière de formation des jeunes et de création de nouveaux emplois intérimaires :

- En 2018, 50 cadres supérieurs et 43 chefs de chantier de 61 PME et 23 bureaux d'études ont été formés à la gestion d'entreprise, en utilisant l'approche HIMO ;
- 27 jeunes chômeurs d'Androy ont bénéficié d'une formation et ont été employés comme ouvriers à Ambovombe ;
- 15 superviseurs ont été recyclés pour la conception, la planification, la mise en œuvre, le suivi et le contrôle qualité de la construction ;
- Au total, 10 ouvriers locaux sur 18 formés à la gestion d'entreprise et aux techniques de construction de bâtiments scolaires selon l'approche HIMO ont achevé avec succès leur chantier modèle en 2018 (dernière phase de leur formation) et ont obtenu des contrats de chantier avec le PC ;
- 28 écoles primaires publiques dans les trois régions PC ont reçu la certification One Star en 2018 avec des fonds JP, portant le nombre total estimé d'enfants bénéficiant d'environnements plus sains et adaptés à 53 500 dans 428 écoles.

L'évaluation finale indépendante du projet HIMO, menée en 2019, constate que le nombre d'hommes par jours a atteint 180 063 pour les populations et les personnels des entreprises pour une cible de 211 115 hommes/jours (85% de réalisation). La masse salariale effectivement payée a atteint 465 209 USD, alors que l'objectif initial était de 360 000 USD, soit un taux d'accroissement de 29,22% équivalent à 105 209 USD.<sup>26</sup> Ces résultats sont satisfaisants dans l'ensemble tant par leur quantité que par leur qualité, même si le projet n'avait pas assuré une bonne communication et une visibilité suffisante de ses interventions et de l'approche HIMO structurée. En somme, l'on peut affirmer que le projet a engendré d'importants effets socio-économiques.

#### *Par rapport à l'accès à l'école et à la rétention scolaire*

En ce qui concerne l'accès à l'école, les résultats du PC donnés par la matrice de résultats sont inférieurs aux données officielles. En effet, l'annuaire statistique de 2020-2021 rapporte que le nombre d'élèves dans les trois régions était de 716 852 dont 389 269 filles, ce qui devrait se traduire par un taux de réalisation de 106% pour le PC.

Dans l'ensemble, on enregistre une augmentation des effectifs d'élèves dans le sous-secteur de l'enseignement primaire public entre 2015 et 2021. L'effectif des élèves est passé de 561 946 à 716 852 durant la période considérée. Cette augmentation est cohérente avec celle observée à travers toutes les régions du pays. Aucune baisse des effectifs n'a été enregistrée malgré la crise sanitaire et la famine qui ont touché les trois régions du PC.

---

<sup>26</sup> OIT-EVALUATION (2019). *Rapport d'évaluation finale indépendante, Projet HIMO Bâtiments, 23 octobre-13 décembre 2019*. iTrack Evaluation.

Tableau 6 : Efficacité du programme sur l'accès à l'école, la rétention des élèves

Groupe	Valeur 2015 (%)	Valeur 2021 (%)	Évolution entre 2015 et 2021 (points)	Test de significativité	Interprétation
<b>Taux brut de scolarisation</b>					
Région PC	72,2 (en 2018)	126,9	54,7	p=0,01	Augmentation significative
Région témoin	83,0 (en 2018)	131,3	48,3	p=0,15	Augmentation non significative
Région UNICEF	105,8 (en 2018)	157,7	51,9	p=0,07	Augmentation faiblement significative
Madagascar	105,3 (en 2018)	140,5	35,2		
<b>Taux net de scolarisation</b>					
Région PC	48,4 (en 2018)	ND	ND		Non disponible
Région témoin	56,6 (en 2018)	ND	ND		Non disponible
Région UNICEF	69,5 (en 2018)	ND	ND		Non disponible
Madagascar	71,1 (en 2018)	ND	ND		Non disponible
<b>Taux de rétention en 2015-2016 et 2021-2022 (Méthode de calcul de rétention semi-longitudinale)</b>					
Région PC	12,3	23,8	11,5	p=0,07	Amélioration moyenne
Région témoin	16,1	25,5	9,3	p=0,07	Amélioration moyenne
Région UNICEF	25,0	48,1	6,6	p=0,07	Amélioration moyenne
Madagascar	26,8	44,5	17,7		Forte amélioration
<b>Taux de promotion</b>					
Région PC	46,2	48,6	2,4	0,01	Forte amélioration
Région Témoin	36,7	37,5	0,76	0,21	Faible amélioration
Région Unicef	41,9	42,7	0,80	0,10	Faible augmentation
Total	44,1	43,3	-0,76		Légère Diminution
<b>Taux de redoublement</b>					
Région PC	26,0	27,0	1	0,2	Légère Augmentation
Région Témoin	24,0	28,2	4,15	00	Augmentation significative
Région Unicef	23,2	25,1	1,93	00	Augmentation significative
Total	25,0	27,1	2,10		Augmentation significative
<b>Taux d'abandon</b>					
Région PC	27,8	24,4	-3,36	00	Diminution significative
Région Témoin	39,3	34,3	-4,91	00	Diminution significative
Région Unicef	34,9	32,2	-2,7	00	Diminution significative
Total	31,0	29,6	-1,34		

(Source : Annuaire statistiques 2015-2016, 2019-2020, 2020-2021 et nos calculs)

L'efficacité du système apparaît dans le niveau du taux de redoublement et le taux de promotion. Si le taux de redoublement connaît une forte hausse dans les régions témoins, il est plutôt stable dans la région cible du programme. Dans le même temps, si le taux de promotion est plutôt stable dans les régions témoins, il connaît une faible hausse

non significative dans les régions cibles du PC. Le taux d'abandon a par ailleurs été réduit de manière significative pour la région cible du PC.

L'abandon est étroitement lié à la rétention scolaire. Le PC a pu améliorer de 11,5 points la rétention des élèves à l'école primaire contre 9,3 points pour les régions témoins. Même si le résultat du PC n'est pas significatif, il est encourageant. Il est à noter aussi que la durée de l'intervention joue un rôle prépondérant pour mesurer l'efficacité du PC, d'autant plus que la période de mise en œuvre du PC a été en butte à différentes contraintes comme la crise sanitaire et d'autres déjà citées précédemment. Ces contraintes affectent fortement la qualité de l'enseignement y compris la durée des séances d'enseignement/apprentissage.

L'équipe d'évaluation a constaté un fort taux d'augmentation des effectifs pour le PC. La comparaison du taux d'accroissement selon le type d'intervention, présentée dans le tableau suivant, permettra de voir l'efficacité du PC.

**Tableau 7 : Augmentation des effectifs (en %) entre 2016-2017 et 2020-2021**

	Garçons	Filles	Ensemble
Autres régions	2,1%	2,0%	2,0%
Établissement non couvert	9,2%	9,7%	9,4%
Présence d'une agence	5,6%	6,5%	6,0%
PC EPT 2 ou 3 agences	3,8%	3,4%	3,6%
Construction OIT	4,0%	4,9%	4,5%

(Source : Base de données SIGE)

L'analyse de l'indicateur de résultats sur la scolarisation primaire montre que le taux est plus élevé dans les zones où trois partenaires sont intervenus (11% entre 2015 et 2016) par rapport aux autres territoires (-1% avec l'intervention de deux partenaires et -3% avec celle d'un partenaire). L'augmentation moyenne des inscriptions est de 2,4%. Une situation similaire existe pour la rétention des élèves au niveau primaire. Entre 2014 et 2016, une baisse du taux de rétention a été enregistrée au niveau national de 32,7% à 31,6%. Pour les trois régions du PC, le taux est passé de 18% en 2015 à 13% en 2016. Cependant, les écoles avec trois agences intervenantes présentent moins de régression (3%) qu'avec deux agences (7%).

Le rapport annuel du PC 2019 fait apparaître la répartition de la proportion d'écoles recevant du soutien d'une, de deux et des trois agences. Sur toutes les écoles bénéficiant des interventions du PC, 5% ont reçu le soutien des trois agences. Ces écoles ont obtenu de meilleurs résultats que les 34% d'écoles bénéficiant du soutien de deux agences (UNICEF et PAM) et que les 61% d'écoles bénéficiant uniquement du soutien d'une seule agence (UNICEF seulement).

D'après le RESEN, le niveau de rétention des régions s'explique par les facteurs d'offre et de demande. À la lumière de ces résultats, la construction de salles de classe est ce qui explique le mieux la rétention des élèves à l'école, ce qui est confirmé par les entretiens menés au niveau des régions.

Les constructions faites dans le cadre du PC sont en dur et respectent les normes en vigueur en termes de surface, de volume et de luminosité. De plus, les constructions ont été accompagnées par une dotation en mobilier scolaire et matériel de bureau. On peut dire que l'appui du PC répond aux besoins de la population cible. Les parents ont indiqué que ce type de construction les incitait à envoyer et à garder leurs enfants à l'école, car les enfants sont plus en sécurité, dans un abri sûr. De plus, avec ce type de construction, l'éducation a plus de valeur et plus de sens aux yeux des parents et les élèves y trouvent des conditions plus propices à la concentration pour leurs études. La dotation en matériel de bureau donne aussi une nouvelle image à l'école et favorise également l'inscription et la rétention des élèves. Le tableau suivant présente les dotations en matériel de bureau distribué par CISCO.

**Tableau 8 : Dotation en matériel de bureau (en unités)**

Matériel de salle de classe		Matériel de bureau	
Tables-bancs	9 523	Tables réfectoire	444
Tables enseignants	405	Bancs réfectoire	888
Chaises enseignants	649	Tables de réunion	20

Chaises préscolaires	90	Étagères de directeur	20
Tables préscolaires	45	Étagères bibliothèque	20
		Panneau solaire	32

(Source : Base de données BIT)

La priorité a été donnée aux tables-bancs, conformément aux besoins de la région. Toutefois, pour la fourniture d'autres éléments de mobilier comme les tables de réunion, les étagères, les panneaux solaires, *etc.*, même s'ils sont d'une importance capitale, aucune orientation n'a été identifiée et la dotation ne reposait sur aucune base claire. L'inexistence d'un rapprochement entre le niveau des résultats atteints et les bénéficiaires empêche d'apprécier à leur juste valeur les résultats dans ce domaine.

#### *Efficacité par rapport à la cantine scolaire*

Le PAM, accompagné des responsables ZAP et/ou CISCO, passe dans chacune des écoles en début d'année afin de former et rafraîchir les connaissances des CLG (des cantines scolaires), des cuisinières et des directeurs. Les membres du CLG des écoles visitées (représentant 5% des écoles appuyées par le PC) ont affirmé que les formations annuelles sont insuffisantes pour assurer le bon fonctionnement des cantines tout au long de l'année scolaire. Cela peut se ressentir par la difficulté de plusieurs CLG à remplir les fiches de suivi, le manque de propreté du magasin de stockage ou les ravages causés par les insectes dans les stocks de nourriture. Toutefois, en termes quantitatifs, les résultats sont largement atteints, comme le montre le tableau ci-dessous.

**Tableau 9 : Niveau de réalisation dans la promotion de l'alimentation scolaire**

Indicateur	Couverture	Référence (2014)	Cible cumulée 2015-2021	Résultats cumulés 2015-2021	Taux de réalisation
Nombre d'enfants ayant reçu une ration enrichie avec des micronutriments en poudre <sup>27</sup>	Anôsy, Androy et Atsimo-Andrefana	56 800	102 000	104 127	102%
Nombre d'écoles dotées d'articles non alimentaires	Anôsy, Androy et Atsimo-Andrefana	0	726	432	60%
Nombre d'employés du MEN à tous les niveaux (national/régional) formés à la gestion de l'alimentation scolaire et à l'établissement de rapports	Anôsy, Androy et Atsimo-Andrefana	Non disponible	335	150 ZAP 22 CISCO 11 SSAS	Non disponible
FEFFI ayant bénéficié d'une formation pour la gestion des cantines scolaires	Anôsy, Androy et Atsimo-Andrefana	0%	300	432	144%

(Source : Matrice de résultats du PC. 2021)

L'alimentation scolaire consiste en la distribution de repas aux enfants à l'école. Dans les écoles cibles, la cantine scolaire est administrée par un CLG élu par l'assemblée générale de la communauté. Le PAM assure la distribution des vivres au niveau des écoles. Le PC a démontré son efficacité dans ce domaine puisque le nombre d'enfants ayant reçu des repas à la cantine scolaire a dépassé l'objectif fixé et les FEFFI ont tous été formés à la gestion de la cantine.

Cela a été confirmé par les résultats d'une évaluation conduite en 2020 ciblant spécifiquement les cantines scolaires du PAM à Madagascar (et par les entretiens avec les informateurs clés au niveau central et décentralisé), selon laquelle, le PAM a atteint entre 91% et 98% de ses objectifs en matière de bénéficiaires prévus. Pourtant, en ce qui concerne la livraison de vivres dans les écoles, le pourcentage de résultats atteints est en baisse constante depuis cinq ans, passant de 70,8% en 2015 à 55,8% en 2018. Cette divergence entre les quantités livrées et le nombre de bénéficiaires découle de la forte variation des effectifs. En outre, selon les SPR (Standard Project Report), l'indicateur du nombre de jours de

<sup>27</sup> Il est à noter que le nombre d'écoles ciblées ou atteintes par le programme PAM n'a pas été mis à la disposition de l'équipe d'évaluation. L'équipe d'évaluation a basé ses analyses sur le nombre d'enfants ciblés et le nombre d'enfants atteints.

cantine a atteint 85,3% des journées d'école en 2015 et 71,1% en 2016. La baisse a été expliquée par la combinaison de deux facteurs : les problèmes de livraison de nourriture et le nombre de jours d'ouverture des écoles.

Selon les inventaires de fin d'année faits par le PAM, sur la période 2015-2018, les périodes d'interruption de la distribution des repas scolaires durant l'année sont en régression, mais le nombre d'écoles assistées a aussi baissé à cause de la mauvaise gestion des vivres dans certaines écoles.

Les diverses coupes budgétaires de ces dernières années ont obligé le PAM à donner la priorité à certaines activités. Entre 2015 et 2019, plus de 220 écoles ont été écartées du programme de cantine scolaire pour des raisons de mauvaise gestion (principalement du détournement de vivres ou du vol). Il est à mentionner que dès le début du programme, le PAM a mis en place une fiche de sortie journalière de la nourriture pour le suivi. Le PAM travaille de concert avec le DREN et les CISCO, mais faute des ressources humaines et de moyens suffisants, le suivi confié à la DREN ou à la CISCO n'est pas effectué de façon systématique.

Le vol au sein de la gestion de cantine scolaire a été confirmé par les acteurs locaux :

« *La gestion au niveau de la cantine connaît des problèmes de détournement de vivres or nous avons aussi un problème de notre côté, notamment l'insuffisance de matériels roulants/moyens de déplacement pour effectuer le suivi (véhicule, moto). Les mesures prises : ces personnes ont été retirées de leur fonction.* » (Entretien avec un DREN)

« *Nous avons remarqué que la nourriture distribuée aux enfants diminue de jour en jour mais nous ne savons pas pour quelle raison.* » (Enseignant)

Les projets d'alimentation scolaire basés sur les achats locaux (ASBAL) n'ont été mis en œuvre qu'à partir de 2018 et les modalités des transferts monétaires qu'à partir de 2019 - ces programmes étaient prévus dès 2015 de façon facultative, et ce n'est que plus tard, voire tardivement, qu'ils sont devenus obligatoires. Ce retard met en évidence les limites des interventions axées sur l'aide avec un risque de créer une culture de l'assistance. Les principes de coopération entre les bailleurs et les bénéficiaires préconisent de donner aux bénéficiaires les moyens de leur développement et l'autonomie de leur gestion. Une telle approche est notamment importante dans un contexte d'urgence (« nexus humanitaire-développement »), comme plusieurs études et recherches internationales<sup>28 29 30</sup> l'ont prouvé.

Selon les observations de l'équipe d'évaluation, le manque d'accompagnement et d'appui régulier au niveau des communautés constitue l'un des principaux facteurs limitant la bonne mise en œuvre du programme ainsi que l'appropriation des cantines scolaires par les communautés. L'une des raisons de ce manque d'accompagnement est l'absence de moyens dont disposent les ZAP et les CISCO. Un autre problème est lié au manque de coordination entre les parties prenantes comme l'a souligné un chef ZAP lors d'un des entretiens : « *La communauté, les parents ainsi que le chef ZAP se chargent du suivi et du contrôle. Les enseignants veulent s'impliquer aussi et contrôler la gestion des fonds et des activités de la cantine. De ce fait, il y a souvent un conflit avec les enseignants, le directeur et les membres du FEFPI* ».

Les transferts monétaires par « *mobile money* » pour subvenir à l'achat de produits locaux afin de faire fonctionner la cantine rencontrent aussi des problèmes :

- L'insécurité : il n'y a que dans les grandes villes que l'on peut récupérer l'argent deux à trois fois par semaine. Les trajets à pied avec l'argent font courir le risque d'être confronté au banditisme.
- La non-disponibilité de fonds chez l'opérateur : à l'arrivée chez l'opérateur, si celui-ci ne dispose pas encore des fonds nécessaires, les membres du FEFPI doivent attendre et perdent donc du temps.

#### *Le phénomène des migrations d'élèves liées aux cantines scolaires*

Selon tous les témoignages recueillis pendant l'évaluation décentralisée de la contribution des cantines scolaires aux résultats de l'éducation dans le Sud de Madagascar (2015 à 2019) réalisée en mai 2020<sup>31</sup>, il est certain que la mise en

---

<sup>28</sup> NATIONS UNIES, CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL. (2021). *Évaluation formative de l'action menée par l'UNICEF pour corrélérer les programmes humanitaires et les programmes de développement.*

<sup>29</sup> OCDE. (2022). Recommandation du CAD sur l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix. Instruments juridiques de l'OCDE.

<sup>30</sup> FAO. (2021). Évaluation de la contribution de la FAO au nexus action humanitaire-développement-paix : 2014-2020. Adoption par la FAO d'un nexus action humanitaire-développement compte tenu de la contribution que celui-ci peut apporter à la paix.

<sup>31</sup> PAM. (2020), *op. cit.*

place d'une cantine scolaire augmente le taux d'inscription dans l'école qui en bénéficie<sup>32</sup>. Dans le cadre de notre mission sur le terrain, la plupart des bénéficiaires ont aussi évoqué que le facteur déterminant pour lequel les parents envoient leurs enfants à l'école n'est pas la présence de la cantine scolaire ou la livraison de nourriture en soi, mais que leurs enfants font leurs études dans un contexte avec des services intégrés/multisectoriels (enseignants et directeurs d'école de qualité, WASH, constructions, jardin scolaire, organisation d'activités extra-scolaires). Les avis des acteurs sur le phénomène d'attraction exercé par les cantines divergent :

« L'existence de la cantine suscite l'intérêt des élèves et des parents » (Entretien avec un chef d'établissement).

« Avec la présence du PAM, nous attirons beaucoup d'élèves; alors les autres établissements sans l'appui du PAM sont un peu furieux » (Entretien avec les enseignants).

« Ce n'est pas la cantine qui a attiré les enfants dans cet établissement mais plutôt l'insuffisance des établissements » (Entretien avec les parents).

L'augmentation du taux d'inscription dans les écoles, plus particulièrement dans celles avec une cantine scolaire, s'explique par différentes raisons :

- Augmentation naturelle des effectifs due à la croissance de la population ;
- Réintégration des enfants ayant abandonné l'école ;
- Transfert des enfants venant des écoles environnantes.

L'appréciation du phénomène de migration des élèves vers des écoles disposant d'une cantine nécessite une étude très pointue et s'appuyant sur l'existence de fiches et statistiques de transfert. Cette base de données sur le transfert n'est disponible ni au niveau de l'école, ni au niveau des ZAP ou des CISCO, ce qui empêche pour l'instant d'affirmer si la migration des élèves existe ou non.

#### *Stratégies inclusives*

Les interventions de l'UNICEF ont fortement soutenu le déploiement de programmes de rattrapage et l'intensification d'autres modalités d'inclusion y compris pour les enfants en situation de handicap en faisant preuve de leur efficacité, dépassant même les résultats attendus.

Sur la base des entretiens avec les informateurs clés et de l'analyse des rapports d'activités en éducation inclusive, on constate que l'efficacité des interventions de l'UNICEF en la matière découle du suivi régulier de chaque activité. Sur la période 2015-2021, l'UNICEF a ainsi dépassé la cible cumulée de 96 214 enfants inclus dans le programme de rattrapage, avec un chiffre de résultats cumulés de 125 000 (dont 52% de filles).

Sur la base des rapports annuels du PC, on constate que l'UNICEF a atteint l'objectif fixé. En effet :

- 4 538 enseignants formés utilisent les modules sur la pédagogie inclusive dans les réseaux de formation des enseignants (2015-2016).
- 287 enseignants, 22 chefs de village et 48 agents régionaux sont formés à l'inclusion des enfants handicapés (2015-2016).
- 58 enseignants, 58 parents et 58 enfants sont formés aux techniques spéciales d'inclusion des enfants avec 4 types de handicap dont 14 avec une déficience auditive, 3 pour chaque catégorie avec une déficience visuelle, 15 avec une déficience physique et 26 avec une déficience intellectuelle (2015-2016).
- En 2016-2017, 0,13% des enfants inscrits à l'école primaire dans les trois régions cibles contre 0,23% au niveau national sont en situation de handicap (base 0,086 %, objectif annuel 0,4 %), alors que le taux national est de 5%.
- Dans la région pilote d'Androy en 2018, 9 388 élèves ont bénéficié de visites médicales en 2018.

---

<sup>32</sup> Extraits d'entretiens évoquant la cantine scolaire : selon les parents d'une EPP, « l'existence de la cantine nous est très utile car nous pouvons travailler sereinement pendant la journée en pensant que nos enfants ont de quoi manger à l'école, c'est très avantageux pour nous. Aussi, le niveau de vie de chaque habitant de cette zone n'est pas identique et l'existence de la cantine élimine une partie de cette inégalité étant donné que chaque enfant bénéficie des mêmes approvisionnements en nourriture. Les enfants sont assidus et motivés pour apprendre s'ils sont rassasiés, ils seront prêts à poursuivre leurs études. La cantine a été installée récemment dans cette zone, toutefois nous avons constaté l'évolution des enfants mais il n'y a pas d'indicateur précis pour confirmer cette évolution. Je pense que cela se fait petit à petit et je suis sûr que les résultats s'amélioreront bientôt car les enfants sont tous très motivés pour apprendre. »

- Les livrets de santé scolaire financés par le PC aident les enseignants à comprendre la santé de leurs élèves et à adapter les apprentissages pour tout élève ayant des besoins particuliers (visuels, auditifs, physique, etc.). En 2018, un échantillon initial de 2 000 élèves ayant reçu un tel livret avait été constitué.
- Le PC a soutenu la participation de 77 élèves en situation de handicap (dont 47% de filles), accompagnés de 19 entraîneurs, au tournoi national du sport scolaire, qui est l'occasion de promouvoir une inclusion équitable de tous les enfants dans les activités scolaires (2018).
- L'UNICEF a contribué à la révision de l'arrêté interministériel sur l'éducation inclusive, qui permet d'adapter les examens nationaux aux besoins spécifiques des élèves en situation de handicap (2018).

Le CRAN est une composante du programme *Let Us Learn*, appuyé par l'UNICEF. Le programme s'articule autour de trois piliers en matière d'équité : réinsérer à l'école les enfants non scolarisés, développer l'éducation des filles et améliorer la qualité des résultats obtenus par les apprenants. Les efforts du PC dans la réintégration des enfants déscolarisés ont produit des résultats satisfaisants et s'avèrent donc très efficaces.

En effet :

- depuis 2015, 23 853 enfants (dont 12 769 filles) ont suivi des cours de rattrapage et ont pu être réinsérés dans les écoles primaires publiques (12 772 en 2017), dépassant l'objectif du programme fixé à 20 000.
- en 2017, 12 772 enfants supplémentaires ont suivi des cours de rattrapage et ont été réinsérés dans les écoles primaires publiques, portant le nombre total d'enfants réinsérés dans les écoles primaires des régions ciblées à 23 853 enfants (dont 12 769 filles). Cela dépasse largement l'objectif du programme de 15 714 enfants pour 2017 et 20 000 au total.
- En 2018, 9 685 enfants supplémentaires (dont 52% de filles) ont participé à des classes de rattrapage et sont désormais scolarisés dans les écoles primaires publiques, portant le nombre total d'enfants réinsérés dans les écoles primaires des régions cibles à 33 538 enfants (dont 53% sont des filles). Cela dépasse largement l'objectif du programme fixé à 24 500 enfants pour cette année. Cependant, la capacité globale d'absorption insuffisante des écoles, notamment en termes de salles de classe, mais aussi en termes de tables et de chaises, reste une contrainte et limite le nombre d'enfants supplémentaires pouvant être accueillis et réinsérés à l'école.
- Le PC a contribué à la distribution équitable de matériels d'enseignement et d'apprentissage à toutes les écoles primaires des régions cibles<sup>33</sup>, quel que soit leur isolement. Les cours de rattrapage ont été étendus à toutes les régions grâce à l'appui du PC en 2020.

#### *Efficacité des mesures prises pour réduire les charges financières des familles en matière d'éducation*

La stratégie du PC pour réduire la charge financière pesant sur les familles en matière d'éducation, consiste à :

1. Soutenir les activités génératrices de revenus ;
2. Fournir un transfert monétaire<sup>34</sup> conditionnel au ménage pour promouvoir la scolarisation et la fréquentation scolaire.

Ces activités ont été mesurées par rapport aux critères indiqués dans le tableau suivant :

**Tableau 10 : Taux de réalisation des activités visant à réduire les charges financières des familles**

	<b>Cibles (2021)</b>	<b>Résultats atteint (Cumulatifs 2015-2021)</b>	<b>Taux de réalisation</b>	<b>Appréciation</b>
Familles soutenues par des activités génératrices de revenus	320	420	131%	Largement atteint

<sup>33</sup> L'équipe d'évaluation est en train de vérifier/trianguler cette affirmation du rapport annuel du PC 2020, grâce à des entretiens avec plusieurs informateurs clés.

<sup>34</sup> Le Transfert monétaire pour le développement humain ou TMDH connu aussi sous le nom de *Vatsin'Ankohonana* est un programme de transfert monétaire conditionnel visant à fournir un supplément de revenu pour les ménages les plus vulnérables ayant des enfants de 0 à 12 ans. Mis en œuvre par le FID, il fait partie du PC dans le sens où il aide les familles vulnérables à envoyer leurs enfants à l'école. Le *Vatsin'Ankohonana* vise spécifiquement à appuyer (i) l'intégration des enfants de 6 à 12 ans dans le système scolaire, (ii) la transition des élèves du primaire vers le niveau secondaire (passage de la 7<sup>e</sup>/CM2 à la 6<sup>e</sup>) et (iii) à maintenir la scolarisation des enfants de moins de 18 ans jusqu'à l'achèvement du niveau collège dans le programme *Let Us Learn*.

Communautés scolaires soutenues par des activités génératrices de revenus	460	84	18%	Faiblement atteint
Ménages soutenus par des transferts monétaires conditionnels	3 982	3 600	90%	Partiellement atteint

(Source : Rapport annuel PC)

Les familles identifiées dans les communautés où se trouve l'école ont été soutenues et orientées pour mener des activités génératrices de revenus. En 2017, le PAM a sous-traité un contrat avec une ONG locale à Androy, AROPA (Projet d'appui au renforcement des organisations professionnelles et aux services agricoles)<sup>35</sup>, un projet financé par le FIDA, pour initier une activité génératrice de revenus, où les familles cultivent des produits frais, qu'elles peuvent vendre à l'école par l'intermédiaire du comité de gestion de l'école (FEFFI) pour la cantine scolaire, ce qui profite à la fois à la cantine et à la famille.

La construction des salles de classe (résistantes aux cyclones et respectueuses de l'environnement) a généré 51 194 jours de travail pour 637 familles supplémentaires en 2017, soit une moyenne de 80 jours par famille. Les familles ont gagné au total 371 648 dollars US (1 USD = 3 000 MGA<sup>36</sup>). Sur cette base, on estime qu'une famille reçoit 21 000 MGA par jour, ce qui est équivalent au revenu d'un travail décent.

L'obstacle qui nuit aux activités génératrices de revenus des communautés scolaires est leur dépendance à l'environnement. En effet, sous l'effet de la sécheresse et du manque d'eau, les activités agricoles sont aléatoires, et, dans la plupart des cas, connaissent des pertes importantes.

#### *Le transfert monétaire conditionné par la scolarisation primaire pour les enfants âgés de 6 à 12 ans*

Les ménages reçoivent un total de six versements par an. Chaque versement correspond à deux mensualités (environ 7 USD par mois/ménage ou 14 USD tous les deux mois). Les élèves issus des ménages bénéficiaires des versements doivent respecter la condition de 80% de fréquentation de l'école pendant l'année scolaire. L'objectif du transfert monétaire est seulement partiellement atteint pour les raisons suivantes. Tout d'abord, le transfert monétaire ne dépend pas uniquement du PC car il relève de l'action du FID. Ensuite, les parents d'élèves ont révélé qu'ils ne connaissaient pas très bien le critère de sélection des ménages cibles du transfert monétaire et ne se sont pas impliqués.

#### *Efficacité des activités de distribution de supports pédagogiques*

Le PC visait à produire et à distribuer des outils pédagogiques pratiques pour aider les enseignants à réaliser le programme, en donnant la priorité au malgache et aux mathématiques (voir tableau ci-dessous).

**Tableau 11 : Proportion des écoles ayant reçu des supports pédagogiques**

Indicateur	Couverture	Référence (2014)	Cible cumulée 2015-2021	Résultats cumulés 2015 - 2021
Outils d'aide à l'enseignement et documentation/supports pédagogiques développés	National	0	1 nouveau matériel d'enseignement et d'apprentissage par an	Développement d'outils pédagogiques d'aide à l'environnement et au développement durable
Proportion d'écoles primaires publiques recevant de nouveaux supports pédagogiques	Atsimo-Andrefana, Androy, Anôsy	0	100%	100%

<sup>35</sup> AROPA est un projet affilié au ministère de l'Agriculture, cofinancé par le Fonds international de développement agricole. Cette intervention a permis de mobiliser la communauté autour d'une initiative d'alimentation scolaire, soutenant une approche plus durable de celle-ci, tout en rendant les familles plus résilientes grâce à des revenus accrus.

<sup>36</sup> Rapport annuel du PC (2016-2017).

Pourcentage d'écoles primaires publiques disposant d'au moins un manuel pour 2 élèves et/ou d'autres supports d'apprentissage	Atsimo-Andrefana, Androy, Anôsy	Près de 0	100%	100%
Nombre d'écoles maternelles qui ont bénéficié d'un mobilier scolaire adapté à l'âge, de jeux/matériels d'apprentissage	Atsimo-Andrefana, Androy, Anôsy	Non disponible	450	565

(Source : Matrice de résultats du PC. 2021)

Le PC a pu améliorer la qualité des prestations des enseignants par le développement d'outils pédagogiques en matière d'éducation environnementale et de développement durable, leur permettant ainsi de renouveler leurs sources et de mieux introduire leurs leçons. De plus, tous les établissements ont reçu de nouveaux supports pédagogiques. Pourtant, il ressort des entretiens avec les enseignants que le niveau d'utilisation de ces outils dans le processus d'enseignement reste relativement moyen du fait que les enseignants n'ont pas été suffisamment formés pour les exploiter.

Le PC a aussi produit et mis à disposition des écoles du matériel d'apprentissage et des manuels scolaires alignés sur le programme d'études à utiliser dans les écoles primaires. L'évaluation a pu constater que le PC est efficace dans la dotation des manuels ou autres supports d'apprentissage. Cette gamme de moyens renforce la relation des élèves avec les savoirs car ils peuvent pratiquer l'auto-apprentissage avec les manuels ou les jeux/matériels d'apprentissage adaptés à leur âge. Ces résultats, selon les répondants et selon la littérature, améliorent l'attrait des élèves pour l'apprentissage et réduisent la probabilité d'abandonner l'école. Ils produisent des effets indirects tels que l'amélioration de l'attitude des parents et de la communauté vis-à-vis des bienfaits de l'éducation, en raison du bien-être des élèves et de la qualité des conditions d'apprentissage.

#### *L'amélioration du statut, des compétences et des qualifications des enseignants*

Les normes internationales et les analyses d'experts placent constamment les enseignants au centre de l'accès universel à une éducation de qualité et équitable. La *Recommandation* de 1966 a défendu l'idée que « le progrès de l'enseignement dépend en grande partie des qualifications, de la compétence du corps enseignant, ainsi que des qualités humaines, pédagogiques et professionnelles de chacun de ses membres. »<sup>37</sup>. Des recherches approfondies dans divers pays au niveau des systèmes éducatifs concluent que « les enseignants constituent le facteur scolaire qui contribue le plus à la réussite des élèves » et que « l'efficacité des enseignants est le plus important facteur scolaire de prédiction des résultats de l'apprentissage des élèves »<sup>38</sup>. Ainsi, une politique nationale des enseignants fut élaborée, fournissant un statut aux enseignants communautaires et concevant une vision pour l'avenir en termes de formation et de développement professionnel des enseignants. Le PC vise à l'amélioration des conditions des professions enseignantes, mais comme l'enjeu est de taille et concerne plusieurs secteurs (finances, fonction publique, etc.), la mise en œuvre de la politique nationale des enseignants se fait toujours attendre.

Toutefois, en ce qui concerne l'amélioration de la formation initiale et continue des enseignants, le PC a pu réaliser l'évaluation de la formation à distance des enseignants du primaire (FADEP) et la promotion de 2021-2023 a déjà commencé à être formée. De plus, le programme préscolaire des enfants de quatre et cinq ans du MEN a été mis à jour, expérimenté, évalué et finalisé avec le financement de la Norvège et plus de 5 100 enseignants éducateurs préscolaires ont été formés, tel que mentionné dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 12 : Proportion des enseignants formés**

Indicateur	Couverture	Référence (2014)	Cible cumulée 2015-2021	Résultats cumulés 2015-2021	Taux de réalisation
------------	------------	------------------	-------------------------	-----------------------------	---------------------

<sup>37</sup> OIT/UNESCO (1966). *Recommandation concernant la condition du personnel enseignant*. Genève-Paris : 1966.

<sup>38</sup> ASIA SOCIETY (2014). *Excellence, Equity, and Inclusiveness – High Quality Teaching for All. The 2014 International Summit on the Teaching Profession*. New York : 2014.

Pourcentage d'enseignants ayant reçu une formation de base (ou des cours de perfectionnement pour les fonctionnaires) en pédagogie et didactique	Atsimo-Andrefana, Androy, Anôsy		75%	100% enseignants du primaire	133%
Nombre d'écoles primaires qui bénéficieront d'un appui pédagogique	Atsimo-Andrefana, Androy, Anôsy		3 789 écoles primaires	100%	100%
Pourcentage d'enseignants ayant reçu une formation de base (ou des cours de remise à niveau pour les fonctionnaires) en pédagogie et didactique au préscolaire	Atsimo-Andrefana, Androy, Anôsy, Atsimo-Atsinana, Boeny, V7V, Analanjirofo	0	56%	19%	34%

(Source : Matrice de résultats du PC. 2021)

Comme le démontre le tableau ci-dessus, le PC a été efficace dans la formation de base en pédagogie didactique et en appui pédagogique, avec un taux de réalisation de 133% par rapport à la cible. Les directeurs d'école ont également reçu une formation en gestion administrative, pédagogie et supervision. Les modules et le matériel pédagogique ont été remis aux enseignants. Toutefois, l'objectif assigné à la formation de base en pédagogie et didactique du préscolaire n'a pas été atteint car même si le matériel de formation est déjà disponible, certaines formations n'ont pas pu être dispensées en raison des déplacements limités pendant la pandémie de la COVID-19. Sur la base de données SIGE (2016 à 2021), on constate que, pendant la réalisation du PC, il y a eu une amélioration des conditions d'apprentissage, même si les résultats ne sont pas très significatifs.

**Tableau 13: Évolution des conditions d'apprentissage de 2015 à 2021**

	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
	Nombre moyen d'élèves par section <sup>39</sup>				
Construction BIT	46	48	48	49	52
PC EPT – 2 ou 3 agences	43	43	43	43	49
Présence d'une agence	44	42	42	41	45
Établissements non couverts	41	42	41	40	47
Autres régions	44	41	38	38	40
Moyenne	43	42	41	41	45
	Ratio élèves/enseignant				
Construction BIT		55	56	55	57
PC EPT – 2 ou 3 agences		58	58	58	63
Présence d'une agence		67	66	65	72
Établissements non couverts		64	57	58	67
Autres régions		43	40	39	40
Moyenne		58	57	63	59

(Source : Base de données SIGE)

Pour l'ensemble du pays le nombre moyen d'élèves par section reste stable autour de 40 durant la période 2016 à 2020, ; il a augmenté à 45 en 2021. Au sein des écoles bénéficiaires de la construction du BIT, ce nombre est un peu

<sup>39</sup> Le terme "section" désigne une classe scolaire (exemple: CP1A, CM1B etc.)

plus élevé et ne cesse d'augmenter variant de 46 (en 2016-2017) à 52 (2020-2021). Dans les faits, la construction des salles de classe n'a pas pu suivre l'évolution des effectifs.

Malgré l'augmentation des effectifs, le ratio élève par enseignant, reste stable dans les écoles bénéficiaires de la construction BIT et du PC. Le taux est plus élevé pour les écoles où une seule agence intervient et il a atteint jusqu'à 72 élèves par enseignant en 2021.

D'une manière générale, le ratio élèves par enseignant en 2020-2021 est relativement élevé (en moyenne 59 élèves par enseignant), ce qui signifie que l'évolution du nombre d'enseignants dans les régions cibles du programme ne suit pas l'évolution du nombre d'élèves. Comme corollaire de cette situation, on enregistre une tendance à la hausse du nombre de classes multigrades dans les régions cibles du programme, à la suite de l'augmentation brusque du nombre de sections par enseignant entre 2015 à 2018.

#### *Efficacité de l'adaptation du PC par rapport aux facteurs externes inattendus*

Les interventions du PC en matière de santé scolaire visent à soutenir les campagnes de déparasitage et de prévention de la peste avec du matériel et des informations (accompagnement à la prévention), ainsi qu'à soutenir la lutte contre la COVID-19. Dans ce domaine le PC a été très efficace.

- Le PC a su s'adapter et répondre à l'épidémie de rougeole (facteur externe inattendu au moment de la planification du PC), à travers la production de 50 000 affiches et protocoles, élaborés conjointement avec le ministère de la Santé publique et C4D UNICEF, et distribués au niveau des écoles et des Centre de Santé de Base ou CSB. Environ 60% des enfants dans les écoles vulnérables aux épidémies ont reçu des matériaux de prévention contre la peste et la rougeole (thermomètres et masques entre autres). De plus, 128 cadres (dont 28 femmes) de 13 DREN et 30 CISCO ont animé des ateliers sur la prévention de ces deux maladies avec la division Santé scolaire du ministère de l'Éducation.
- Grâce aux fonds norvégiens, le PC a pu s'adapter et répondre aussi à l'épidémie de COVID-19 (facteur externe inattendu au moment de la planification du PC), à travers la duplication et l'acheminement de 60 000 affiches et protocoles de prévention et des guides pour sensibiliser les écoles dans les 23 régions (y compris les écoles cible).

#### Résultats atteints en matière de santé scolaire

En matière de santé scolaire, sur la base des rapports annuels, différentes interventions du PC ont permis de contribuer à l'amélioration du taux d'accès et de la rétention scolaire:

- À moins de 5% de l'objectif : 190 500 enfants (186 100 dans les écoles assistées par le PAM et en sus 4 400 dans les écoles non assistées) ont reçu un traitement vermifuge au moins une fois au cours de l'année 2016 et 71 184 enfants dans 535 écoles (dépassant l'objectif du PC de 67 649 enfants dans 184 écoles), en 2017. En 2018-2019, la distribution d'un traitement vermifuge à tous les enfants de toutes les 128 écoles des districts cibles avait été prédéterminé par le service de santé du MEN (Fort Dauphin, Amboasary, Sakaraha, Ampanihy, Toliara I, Toliara II). Toutefois, les campagnes de déparasitage dans les écoles n'ont pas eu lieu en 2020 car le MEN a concentré ses efforts sur la lutte contre la COVID-19.
- L'UNICEF a distribué des thermomètres, des masques et des gants dans les écoles des zones pestiférées et à risque (sept quartiers sur quatre régions) et a organisé une formation à la réponse et à la prévention de la peste destinée aux autorités sanitaires scolaires dans les 23 régions.
- 2 millions d'enfants dans 16 000 écoles de 15 régions ont bénéficié d'informations et de matériel visant à l'identification et la prévention de la peste, ainsi que de la présence d'autorités éducatives formées sur le plan national dans le cadre du protocole de réponse à la peste<sup>40</sup>.
- 450 000 élèves ont pu retourner dans les écoles fermées en raison du risque d'épidémie grâce aux fournitures médicales et à la mise en œuvre de la riposte officielle, dont le protocole a été facilité par l'UNICEF (sections Éducation, Santé, C4D et WASH), en étroite coordination avec l'OMS, la Croix-Rouge et d'autres partenaires (troisième rapport annuel du PC, 2017-2018).

<sup>40</sup> L'UNICEF, avec la prise en charge d'un financement complémentaire de 50 000 USD (sur fonds norvégiens), a répondu rapidement à une inattendue et rapide propagation de la peste (septembre 2017).

Le forfait One Star a réduit le risque de diarrhées dues à une mauvaise hygiène et un mauvais assainissement (souvent liés à un manque d'eau), qui auraient annulé les avantages des repas scolaires et conduit à des taux d'absentéisme et d'abandon plus élevés. Depuis 2015, le PC a assuré la convergence WASH et de nouvelles constructions dans 544 des 766 zones ciblées (71% des écoles). La certification WASH One Star<sup>18</sup> pour les 116 écoles ciblées n'a pu être menée à bien comme prévu, en raison de problèmes administratifs avec la direction centrale chargée du suivi de ce dossier. Ce processus de certification pour les écoles supplémentaires a également été entravé par une grève des enseignants de quatre mois, limitant l'accès aux écoles, tant aux enseignants qu'aux élèves.

Le gain en WASH dans les écoles reste quelque peu limité en raison du manque d'accès à l'eau dans de nombreuses écoles, où l'OIT et le PAM interviennent. En tant que stratégie d'atténuation, les fonds du PC ont été utilisés pour construire un système d'eau à moyenne échelle pour la communauté scolaire.

#### *Efficacité du PC dans la lutte contre la COVID-19*

Le PC a été très efficace dans la lutte contre la pandémie COVID-19. En effet, des actions de sensibilisation sur les épidémies pour 60 000 enfants ont été organisées (alors que le résultat attendu du PC était de 25 000). En 2020, les fonds norvégiens ont permis la duplication et la livraison de 60 000 affiches scolaires, protocoles et guides pour sensibiliser à la COVID-19 les écoles primaires publiques et privées des 23 régions. Ces supports proposent une communication claire auprès des enfants à l'école qui a contribué à la prévention des maladies, à l'assainissement et à l'hygiène. Le PC a développé conjointement les supports de communication avec le ministère de la Santé et l'équipe C4D de l'UNICEF.

Pendant la crise pandémique de COVID-19, le PC a développé une intervention conjointe axée sur l'amélioration de la gouvernance, de la responsabilisation et de la coordination qui a contribué à la mise en œuvre de la réponse stratégique nationale à la COVID-19 pour le secteur de l'éducation. Les interventions du PC, pendant la pandémie, n'ont pas ralenti et ont pu continuer grâce à la persévérance des trois agences du PC et à l'utilisation flexible des fonds autorisée par le gouvernement norvégien. Les interventions intégrées mises en place incluent l'extension à l'échelle nationale des classes de rattrapage, la dotation de dispositifs de lavage des mains, l'installation de hangars, etc.

#### *Résultats du PC en matière de renforcement institutionnel*

Par rapport au renforcement institutionnel, le deuxième rapport du PC indique que du point de vue « de l'environnement des politiques et des ressources en 2017, le MEN a démontré une amélioration de gouvernance, capacité et redevabilité ». On constate qu'il existe un certain nombre de réalisations au niveau national telles que :

- La publication de l'annuaire statistique du MEN chaque année ;
- Le développement du nouveau cursus scolaire et des politiques enseignantes ;
- Le développement du nouveau PSE ;
- La création de l'Unité d'évaluation des acquis scolaires ou UEAS (2018<sup>41</sup>).

Dans le cadre du programme de l'UNICEF *Data Must Speak* (DMS)<sup>42</sup>, une évaluation formative multi-pays a eu lieu en 2018, y compris à Madagascar. Dans le rapport final de l'évaluation DMS à Madagascar, on peut lire des appréciations sur le renforcement des capacités des DREN, ainsi que dans les régions ciblées par le PC. En particulier, l'évaluation a remarqué, en tant qu'indicateur de nouvelles compétences acquises, la capacité des DREN à produire tous les ans leur plan de travail annuel (PTA) lié au plan sectoriel et sur lequel l'UNICEF harmonisait les actions du PC.

Une enquête en ligne auprès de sept DREN menée par l'UNICEF au début de 2019 a révélé que la capacité des autorités du MEN au niveau régional (i) à planifier, (ii) à aligner leurs plans sur les objectifs nationaux, (iii) à gérer et à surveiller les finances et (iv) à faire le suivi des dépenses et justifier les coûts éligibles et inéligibles, s'était améliorée en raison du support technique fourni par les assistants techniques régionaux (ATR), formés dans le cadre des actions de renforcement institutionnel/gouvernance mises en place par le PC. Depuis 2019, ils ont changé leur nom en POT (programme Office du terrain). Les DREN ont aussi reçu à plusieurs reprises la formation en HACT sur l'approche

---

<sup>41</sup> Le MEN a démontré son appropriation d'une stratégie systématique et plus durable d'évaluation des acquis d'apprentissage au niveau primaire. La stratégie consiste à mener des évaluations systématiques chaque année sans attendre un processus international coûteux et compliqué sur le plan logistique. La nouvelle stratégie nationale d'évaluation s'appuie fortement sur l'évaluation PASEC commencée en 2018 et s'aligne sur les normes d'évaluation internationales.

<sup>42</sup> Le programme DMS fournit un soutien technique et un renforcement des capacités spécifiques à chaque pays aux ministères de l'Éducation et aux communautés scolaires pour une utilisation plus efficace et transparente des données.

harmonisée des transferts en espèces, puis ils ont été encadrés par les POT dans leur travail quotidien. En outre, pendant la réalisation du PC, les DREN ont affirmé que leur capacité à planifier des activités, à élaborer et suivre des budgets et rapporter/analyser les résultats dans des rapports techniques et financiers trimestriels s'est améliorée avec l'appui du POT.

Encadré : Quelques témoignages de l'équipe DREN

- « Je suis habitué à respecter les normes et procédures. »
- « Chaque activité que nous faisons nécessite un suivi, un contrôle et audit. »
- « J'ai appris une nouvelle habitude en élaborant les TdR et un rapport de mission après chaque mission, une méthode que nous avons appris avec l'ATR de l'UNICEF. »

(Source : Entretien avec l'équipe DREN)

La majorité des communautés des écoles ciblées montrent une bonne connaissance de leur rôle et une augmentation de leurs capacités à mettre en place des mécanismes d'autogestion pour l'entretien des bâtiments scolaires. Concernant le perfectionnement de la micro-planification au sein des établissements scolaires, environ un peu plus d'une école sur trois (37%) a élaboré et mis en œuvre le Projet d'établissement contractualisé (PEC) au niveau national en 2018, et ce pourcentage est passé à 52% en 2021. Le tableau suivant montre l'évolution de la mise en œuvre du PEC dans le cadre du PC.

**Tableau 14 : Proportion des écoles ayant le Projet d'établissement contractualisé ou PEC (en %)**

	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Construction BIT	50	61	53	63
PC EPT - 2 ou 3 agences	60	61	54	61
Présence d'une agence	64	62	56	61
Établissements non couvert	44	54	30	36
Autres régions	33	44	46	54
Moyenne	37	43	43	52

(Source : Base de données SIGE)

En 2021, les écoles couvertes par le programme de construction ainsi que les écoles qui ont bénéficié de l'intervention d'une ou de plusieurs agences sont les plus actives dans la mise en œuvre du PEC par rapport aux autres catégories d'écoles. Ceci s'explique par la redynamisation du FEFFI dans le cadre de la mise en œuvre des interventions du PC.

En matière de gestion de l'entretien courant des salles de classe (planification, budgétisation, identification et exécution des tâches d'entretien), l'équipe d'évaluation a pu constater des stratégies endogènes et des signes positifs d'amélioration des capacités communautaires :

- Les parents d'élèves s'organisent pour assurer l'entretien des bâtiments en utilisant des matériaux locaux comme les troncs d'arbres.
- La communauté recourt à des ventes de produits communs comme des plantes médicinales (*ravintsara*) pour assurer les besoins en financement de l'école.
- Chaque membre de la communauté doit apporter sa contribution selon les règlements établis (cotisation, etc.) dans le cadre d'une gestion transparente.
- La communauté s'appuie sur des personnes ou des organismes extérieurs.
- Les élèves sont sensibilisés à respecter la discipline, le matériel et le mobilier scolaires, les infrastructures.

Cela ne signifie pas que toutes les infrastructures construites sont bien entretenues. L'équipe d'évaluation ne dispose pas de chiffres précis sur cette problématique, mais ils ont constaté dans deux écoles que les matériaux métalliques (tôles, portes et fenêtres, tamis apposés sur les claustras) étaient rongés par la rouille. Les raisons avancées par les chefs d'établissement sont liées au manque de financement car la réhabilitation est onéreuse et la technique idoine

(soudure électrique) n'est pas disponible sur place. Au total sur 1 356 personnes, 524 membres du FEFPI (23% de femmes) et 832 membres des comités d'entretien scolaire (14% de femmes) ont reçu une formation de l'OIT dans ce domaine, en 2018.

Les parents, les enseignants et le personnel formés des circonscriptions scolaires (CISCO) ont collecté les fonds localement pour contribuer à l'entretien de l'école avec un total de 7 800 USD, soit environ 50 USD par salle de classe (3 900 USD en 2016, 2 400 USD en 2017 et 1 500 USD en 2018). Ces fonds sont disponibles dans les agences TIAVO, les agences locales de microfinance et seront utilisés pour l'entretien des bâtiments scolaires et leur maintenance après la fin du PC.

Par rapport aux stratégies de communication développées au sein du PC, l'organisation des réunions annuelles et l'établissement des rapports annuels ont facilité le rapprochement des agences et des partenaires concernant les stratégies et les « meilleures pratiques » en matière de surveillance, de suivi et d'évaluation, et ont permis d'animer la communication entre les différents partenaires et acteurs. Toutefois, un mécanisme de suivi rigoureux n'a pas été mis en place. Chaque agence a son propre suivi et alimente ses bases de données internes lors de ses interventions.

La communication faisait partie du rôle de coordination de l'UNICEF. C'est justement lors des réunions annuelles que les trois agences échangent des informations sur les problèmes rencontrés et la recherche de solutions alternatives. L'aspect communication présente des lacunes et il mérite d'être renforcé.

## 5.4 EFFICIENCE

### Questions

---

15. Les activités du PC ont-elles été mises en œuvre comme prévu ?

16. Quels ont été les avantages obtenus par rapport aux coûts ? Les ressources (fonds, ressources humaines, temps, expertise, etc.) ont-elles été allouées de manière stratégique pour atteindre les résultats du programme, pour chaque groupe d'activités (constructions scolaires, cantines, etc.), y compris les objectifs liés à l'équité et au genre ?

17. Les résultats du Programme Conjoint (produits et effets) ont-ils été suivis de manière crédible et systématique ? Des données de référence et des systèmes de suivi ont-ils été mis en place pour produire des données régulières et utiles ?

---

Le financement du PC était assuré par le biais d'une aide budgétaire, les fonds étant versés sur le compte d'une agence. Dans les faits, la Norvège a fourni l'aide financière, alors que les trois agences ne disposaient que d'une assistance technique ponctuelle par des consultants ou des entreprises pour accompagner le MEN dans la mise en œuvre du PC sur le terrain.

Quant au mode opératoire, le ministère norvégien des Affaires étrangères (MFA), représenté par le bureau de l'ambassade royale de Norvège à Antananarivo et l'UNICEF ont signé une lettre d'accord le 20 novembre 2015 poursuivant l'appui au programme « Éducation pour tous » à Madagascar. Ce programme prolonge un programme précédent dans le même secteur, également soutenu par la Norvège à travers des accords séparés avec l'UNICEF, l'OIT et le PAM. Cette nouvelle initiative a pris la forme du Programme conjoint entre l'UNICEF, l'OIT et le PAM, où l'UNICEF est l'agence administrative et de coordination bénéficiant de l'appui du MFA norvégien. La subvention initiale de la Norvège de 120 millions NOK (15 953 974 USD) a financé ce programme pendant la période 2015-2018.

Le PC a bénéficié de plusieurs extensions de coûts après 2018 et a été modifié plusieurs fois par l'« Addendum n° 1 » du 8 décembre 2017, l'« Addendum n° 2 » du 29 novembre 2018, l'« Addendum n° 3 » du 15 novembre 2019 (17 700 000 NOK), l'« Addendum n° 4 » du 25 juin 2020 (12 000 000 NOK), et l'« Addendum n° 5 » du 17 Mars 2021 (12 000 000 NOK).

En juin 2020, le gouvernement norvégien a fourni au PC 4 114 800 USD supplémentaires pour aider le ministère de l'Éducation à faire face à la crise de la COVID-19. En mars 2021, le ministère norvégien des Affaires étrangères a apporté au PC 1 368 177 USD afin de poursuivre le soutien et l'assistance nécessaires au ministère de l'Éducation jusqu'en juin

2021 pour résoudre les problèmes de surpopulation et améliorer l'accès à l'éducation dans le Sud, compliqué par la sécheresse et la pandémie de COVID-19 rendant plus aiguës les difficultés économiques des familles. Ayant jugé que l'accès des enfants les plus vulnérables à une éducation de qualité n'était toujours pas satisfaisant, les partenaires du PC ont demandé un financement supplémentaire d'un montant de 5 348 221 dollars US (45 555 545 NOK) pour la période courant de juillet 2021 à juin 2022.

Ces modifications successives ont porté le financement total reçu à 293 255 545 NOK (34,4 millions USD). L'ensemble des subventions a été réparti entre les activités de l'UNICEF, du PAM et de l'OIT.

Les modifications successives du programme ont visé à gérer au mieux les risques et difficultés que le programme a rencontré (élection présidentielle en 2018, peste, sécheresse, COVID-19, etc.). Ces aléas ont engendré des coûts supplémentaires, qui n'étaient pas prévus dans la planification initiale, ce qui a pu réduire l'efficacité du PC.

Des retards, rattrapés par la suite, ont été constatés dans les décaissements de fonds du PC. Sur la base des données financières disponibles, au début de 2020, après quatre années d'existence, le taux d'exécution budgétaire global du PC était de 85%. Cette sous-exécution résulte de la lourdeur des procédures et des ralentissements qu'elles entraînent. Des efforts ont été déployés à partir de 2020 pour redresser la situation grâce à la mobilisation des fonds disponibles des années précédentes. Le taux de décaissement s'est alors amélioré et a atteint 159% en 2020 pour une moyenne de 96% (tel qu'illustré dans le tableau 15 ci-dessous).

**Tableau 15 : Taux de décaissement jusqu'en 2020 (en USD)**

	Années précédentes	En 2020	Total
Budget	23 068 085	4 078 416	27 146 501
Dépenses	19 594 771	6 470 081	26 064 852
Écart	3 473 314	-2 391 665	1 081 649
Taux de décaissement	85%	159%	96%

(Source : Rapport annuel PC. 2020)

Les agences du PC sont tenues de respecter l'engagement budgétaire pour obtenir des résultats avant la date de fin prévue du PC. Les prix de certains produits/services ont été plus élevés que prévu en raison des approvisionnements limités suite aux restrictions de voyage liées à la COVID-19. Les dépenses excédentaires ont été couvertes soit par des fonds non dépensés les années précédentes, soit par des fonds initialement destinés à d'autres activités non réalisées.

L'allocation budgétaire destinée au PC atteint un peu moins de 16 millions USD pour les trois premières années. En matière de répartition, l'UNICEF utilise la plus grande part du budget.

Compte tenu des données disponibles, il n'est pas possible de savoir si les ressources ont été suffisantes pour mener à bien les activités prévues, mais on peut noter deux tendances à partir de l'analyse de la différence entre les budgets réels et ceux dépensés par les trois partenaires du programme. En utilisant les données de l'état consolidé des recettes et dépenses au 17 mai 2017, le tableau ci-dessous montre qu'en 2017, les trois agences n'ont utilisé qu'une partie des montant alloué.

**Tableau 16 : Ventilation des revenus et dépenses du Programme conjoint SY 2016/2017 (en USD)**

Agence	Total alloué	En %	Dépense	Taux d'utilisation
UNICEF	2 910 947	40%	2 326 502	80%
PAM	2 105 554	29%	1 151 713	55%
OIT	2 177 258	30%	488 751	22%
Consolidés	7 193 759	100%	3 966 966	55%

(Source: Final Report, October 2018, End Review of the Joint Program Education for All in Madagascar 2015-2018)

*Répartition du budget selon les axes d'intervention*

L'examen des ressources consommées sur la période 2016-2019 indique que le projet HIMO Construction de l'OIT a consacré 65,02% de ses ressources à la construction de salles de classe pour répondre aux besoins du MEN. La part des ressources consacrées aux dépenses de salaires du personnel du projet sur la même période est de 8,99%. Les dépenses de fonctionnement (loyers, maintenance, sécurité, frais de voyage, etc.) sont de 7,45%. Les 18,45% restants ont été affectés à la construction d'installations connexes aux infrastructures scolaires et à la dotation en matériel.

La retenue de garantie est fixée à 10% du montant des travaux effectivement réalisés et est prélevée sur chaque facture mensuelle des travaux présentée par le prestataire : elle lui est remise à la réception définitive des travaux. Si, pour quelque raison que ce soit, le prestataire est incapable d'achever les travaux ou bien refuse de corriger les malfaçons et défauts relevés lors de la réception technique et dans le délai de garantie, le montant de la retenue de garantie reste acquis au profit du projet HIMO et est utilisé pour l'exécution ou l'achèvement des travaux.

Selon bilan de l'exécution financière du PC réalisé en 2021 (coût cumulé de 2015-2021), les dépenses se ventilent de la manière suivante :

- 86% pour l'Axe 1 : Améliorer l'accès à l'école et la rétention scolaire ;
- 8% pour l'Axe 2 : Améliorer la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage ;
- 6% pour l'Axe 3 : Renforcement institutionnel.

Le tableau suivant montre la répartition des coûts par activité :

**Tableau 17 : Répartition des coûts du PC en fin de programme (en USD)**

Activités	Coûts	Proportion
1.1 Développer les structures d'accueil des enfants et améliorer l'environnement scolaire	8 785 463	29%
1.2 Améliorer l'inclusion des enfants exclus	1 499 496	5%
1.3 Assurer les besoins nutritionnels des enfants dans les zones d'insécurité alimentaire	14 711 423	48%
1.4 Réduire le fardeau financier de l'éducation pour les familles	520 800	2%
1.5 Promouvoir la santé scolaire	545 280	2%
2.1 Fournir des programmes, des matériels d'apprentissage et des aides pédagogiques pratiques à utiliser dans les écoles primaires	1 523 812	5%
2.2 Améliorer le statut, les compétences et les qualifications des enseignants <sup>43</sup>	1 042 339	3%
3.1 Renforcer les capacités de planification, de S&E et de gestion au niveau central et décentralisé (y compris sur le SIGE)	413 000	1%
3.2 Généraliser l'approche du plan d'action scolaire	1 398 905	5%
<b>TOTAL</b>	<b>30 440 517</b>	<b>100%</b>

NB. La différence avec le coût réel peut être due à une erreur d'écriture dans le fichier source.  
(Source : Matrice des résultats)

Nous constatons que presque la moitié du budget (48%) a été consacrée aux besoins nutritionnels des enfants. Ceci paraît cohérent dans le contexte malgache car la population dans la région cible est très fragile à cause de la sécheresse, source de la famine. La deuxième activité consommant le plus de budget est la construction (29%). L'accroissement des capacités de planification, de S&E et de gestion au niveau central et décentralisé (y compris sur le SIGE) ne représente que 1% du coût du PC.

L'analyse du coût unitaire par activité permet d'identifier les activités les plus efficaces. Le tableau ci-dessous montre que le coût unitaire de l'organisation d'une réunion de la plate-forme d'éducation inclusive est le plus élevé.

**Tableau 18 : Coût unitaire par activité**

<sup>43</sup> Un indicateur relatif à la proportion d'enseignants qualifiés et certifiés sera intégré ultérieurement une fois que le cadre de certification des enseignants et les exigences associées seront finalisés et validés.

	Résultats cumulatifs 2015-2021 (Nombre)	Unité	Coût total USD	Coût unitaire USD
Nouvelles salles de classe de primaire construites et équipées	361	Salle	8 475 863	25 762,50
Écoles avec un package WASH complet	544	École	309 600	569,12
Enfants en classe de rattrapage et réinsérés dans les écoles ordinaires	125	Enfant	942 877	7 543,02
Réunion de plate-forme nationale en éducation inclusive	1	Plate-forme	265 000	265 000,00
Écoles ayant reçu des trousse de loisirs	120 000	École	291 619	2,43
Enfants ayant reçu une ration enrichie avec des micronutriments en poudre	104 127	Enfant	8 232 169	79,06
Écoles dotées d'articles non alimentaires	432	École	492 618	1 140,32
Employés du MEN à tous les niveaux (national/régional) formés à la gestion de l'alimentation scolaire et à l'établissement de rapports	150 ZAP 22 CISCO 11 SSAS	Personne	240 000	1 311,48
FEFFI ayant bénéficié d'une formation à la gestion des cantines scolaires	432	Comité	170 000	393,52
Familles soutenues par des activités génératrices de revenus	420	Famille	145 800	347,14
Communautés scolaires soutenues par des activités génératrices de revenus	84	Communauté	165 000	1 964,29
Ménages soutenus par des transferts monétaires conditionnels	3600	Ménage	210 000	58,33
Écoles recevant une formation par an	432	École	399 820	925,51
Écoles ayant reçu leur médicament vermifuge	1 221	École	76 000	62,24
Enfants ayant bénéficié d'un accompagnement à la prévention	50 000	Enfant	69 460	1,39

(Source : Matrice de résultats PC)

#### Analyse comparative du coût de construction d'une salle de classe

Le coût unitaire pour la construction des salles de classe doit être comparé à celui observé au niveau national et au niveau du continent africain. Dans le cadre de la coopération avec le Japon, l'EPP d'Ambatobe (Antananarivo) a été dotée d'un bâtiment qui se compose de six salles de classe équipées en tout de 150 tables-bancs, pour un montant de 311 millions MGA en 2021<sup>44</sup> soit environ de 77 750 USD. Par ailleurs, le coût de construction d'une salle de classe au Burundi en 2017 était de 35 millions BIF<sup>45</sup> soit environ 17 500 USD. Enfin, la gérante de l'entreprise SOA Best nous a indiqué que le coût d'un bâtiment de deux salles dans le cadre du PC était de 113 millions MAG soit environ 28 250 USD.

**Tableau 19 : Comparaison du coût unitaire d'une salle de classe**

<sup>44</sup> <https://www.education.gov.mg/infrastructures-lepp-ambatobe-dotee-en-nouvelles-salles-de-classe-equipees/>

<sup>45</sup> THEUNYNCK Serge, RABAKOSON Hervé (2017). *Burundi. Constructions scolaires pour l'école fondamentale dans le contexte du Plan sectoriel de développement de l'éducation et la formation (PSDEF) Contraintes et opportunités - Défis et pistes pour l'avenir*. Washington, D.C. : The World Bank, mai 2017.

Pays	Type de construction	Construction	Nombre de salles	Coût total USD	Coût unitaire USD	Observation
Madagascar	Construction PC (ambassade de Norvège)	Bâtiment	329	8 475 863	25 762,50	Équipé
Madagascar	Construction de la JICA	Bâtiment à étages	6	77 750	12 958,33	Équipé
Madagascar	Entreprise SOA Best	Bâtiment	2	28 250	14 125,00	Non équipé
Burundi	Construction fait par l'État	Une salle de classe	1	17 500	17 500,00	Non équipé

(Source : Synthèse des Auteurs)

Nous constatons que le coût unitaire d'une salle de classe construite dans le cadre du PC avec le financement de l'ambassade de Norvège est deux fois plus élevé que celui de la construction de la JICA. Le type de construction, les normes observées/appliquées, le coût relativement plus élevé de l'approche HIMO (cash-for-work), et l'éloignement géographique pourraient expliquer la différence. L'écart de prix entre le coût de construction donné dans la matrice des résultats et celui de l'entreprise SOA Best (qui a construit certaines salles de classe pour le PC) s'explique par d'autres facteurs, comme la fourniture du mobilier scolaire, la construction de latrines ou encore la construction de réfectoires. Dans les faits, il est difficile de connaître exactement le coût de la construction d'une salle de classe, ce qui illustre la nécessité d'un suivi budgétaire plus pointu et harmonisé.

Les partenaires et les bénéficiaires du projet que nous avons interrogés lors de la mission sont satisfaits des résultats obtenus, notamment en ce qui concerne la formation et le recrutement de la main d'œuvre locale, la construction de salles de classe résistant aux cyclones et l'appui apporté aux organisations de base (FEFFI).

#### *Facteurs d'efficience de la gestion du PC*

Le projet utilise le logiciel Iris pour sa gestion. Les ressources financières ont été gérées dans les normes établies et les bonnes pratiques en vigueur.

En ce qui concerne l'efficience des ressources humaines du projet HIMO Construction de l'OIT, les agents disposent de fiches de poste qui définissent clairement leurs rôles et responsabilités. Mais en l'absence de feuilles de présence, il est très difficile d'analyser l'efficience dans ce domaine.

Le changement politique a eu un effet négatif considérable sur la mise en œuvre du PC ainsi que sur la gestion du système éducatif et les ressources financières.

Les entretiens auprès des informateurs clés font ressortir que le « *changement politique occasionné par l'élection présidentielle en 2018 a mis fin aux mécanismes de coordination interne au MEN et a entraîné une rotation importante du personnel, ce qui a nui à la cohérence du système éducatif* » ; des directeurs nationaux, des chefs CISCO ou des directeurs d'école ont en effet été remplacés. Ce changement à la tête du pays a aussi entraîné une modification de certaines politiques et pratiques de gestion et changé certaines priorités au niveau national. Ceci s'est traduit par une diminution du budget du MEN, avec une réduction pratiquement à zéro des frais de déplacement en région pour assurer le suivi et l'évaluation des interventions.

Le bilan des actions réalisées dans le cadre du PC est très mitigé en ce qui concerne les formations d'enseignants faute de suivi post-formation, de redevabilité et de moyens d'encadrement de proximité. La persistance des contraintes budgétaires pesant sur l'exécution du PC a fortement pénalisé le MEN, en particulier les services techniques déconcentrés qui ne sont pas en mesure d'effectuer un suivi satisfaisant des activités. Un chef ZAP a affirmé que les formations n'induisaient aucun changement dans les pratiques professionnelles des personnes formées faute de suivi.

Selon les témoignages des personnes rencontrées, les retards des livraisons de nourriture par le PAM ne semblent pas être un problème majeur même s'il arrive parfois que les livraisons trimestrielles parviennent une ou deux semaines après la date prévue. Le réseau routier des régions du Sud est principalement constitué de pistes en terre détériorées

par les pluies diluviennes qui balayaient régulièrement la région. Si en saison sèche la circulation sur ces routes est déjà très difficile, il est fréquent, pendant la saison des pluies, qu'elles restent impraticables durant plusieurs semaines.

Le programme de cantines scolaires du PAM a pour objectif d'apporter 140 g de riz, 30 g de légumineuses et 10 g d'huile par élève ou adulte durant les 175 jours d'écoles de l'année scolaire, soit 31,5 Kg de nourriture par an et par personne. En 2017, le nombre de bénéficiaires était de 295 238 personnes. En théorie, il aurait fallu 9 300 tonnes pour nourrir tous les bénéficiaires comme prévu. Selon le SPR 2017, seules 5 526 tonnes ont été distribuées, soit 59% de la quantité réellement nécessaire. La logistique est lourde et une réflexion sur une nouvelle méthode pour mieux ravitailler les enfants est nécessaire.

#### *Efficiences du suivi et évaluation*

**Suivi de l'UNICEF :** Les assistants techniques régionaux (ATR) nommés POT (programme Office du terrain) depuis 2019<sup>46</sup> jouent un rôle d'appui technique régulier pour encadrer les DREN, CISCO, ZAP en matière financière, pour la préparation des budgets et l'audit (au niveau régional). Ils s'occupent du suivi des activités de l'UNICEF (distribution des kits et des livres/matériel didactique, déparasitage des élèves, formation des enseignants en pédagogie inclusive, sensibilisation soft/WASH, etc.) et assurent également la coordination avec les autorités locales en tentant de les impliquer dans ces activités. Grâce à leurs actions auprès des DREN, les données du programme peuvent être remontées pour faire le rapport des activités au siège (UNICEF Antananarivo).

**Suivi du PAM :** L'activité d'alimentation scolaire du PAM était suivie en collaboration avec le MEN. Les écoles à travers les ZAP et les CISCO ont fourni des rapports mensuels de distribution et d'activités, y compris des données ventilées par activité et par sexe. Le processus de suivi des indicateurs était effectué sur le terrain (antennes et sous-bureaux) et stocké dans une base de données transmise au PAM Antananarivo. D'après les entretiens réalisés, il existe des mesures de suivi sur le terrain : « *Nous disposons d'une fiche pour établir le suivi et contrôle des vivres utilisés. Le président du FEEFI s'occupe du suivi de chaque sortie.* » (Entretien avec le CLG). D'après le rapport annuel du PC 2020, triangulé avec des contacts sur le terrain, le manque de moyens qui affecte les ZAP et les CISCO entraîne un manque de suivi régulier et efficace des cantines scolaires malgré le renforcement des capacités institutionnelles accompli par le PAM.

**Suivi de l'OIT :** Pour l'OIT, tous les programmes de coopération technique font l'objet d'une évaluation conforme aux procédures internes de l'OIT. Trois évaluations indépendantes ont été réalisées : revue annuelle, à mi-parcours et finale.

Les trois agences disposent chacune de leur mécanisme de suivi spécifique. L'avantage de cette stratégie réside dans la pluralité des formes de suivi qui multiplie le nombre de visites reçues par les écoles, d'autant que les coûts induits restent raisonnables. Cependant, cette façon de faire limite l'efficacité de la collecte de données pour le suivi du PC.

Par ailleurs, le PC a manqué dès sa conception d'un cadre de suivi-évaluation intégré, simple et réaliste commun aux trois agences comprenant les données de base, les cibles et l'évolution pour chacun des indicateurs. Le PC a également manqué d'un cadre de gestion unique qui aurait permis de faire le suivi des risques et d'évaluer la synergie des actions conjointes. La mise en place de tels mécanismes de suivi et de gestion aurait pu rendre le PC plus efficace et permettre une prise de décision plus efficiente.

#### *Actions complémentaires et effets synergiques*

Les diverses interventions des agences permettent l'émergence d'effets complémentaires et de synergies. Par exemple, les médicaments vermifuges distribués par le PAM améliorent l'absorption des éléments nutritifs de l'alimentation, également distribuée par le PAM, ce qui au total est bénéfique pour l'état de santé des élèves et accroît leur capacité d'attention pour suivre les cours en classe. Ces deux activités du PAM entrent donc en synergie positive.

Les éléments d'appui listés ci-après couvrent la totalité des actions favorisant des effets bénéfiques. La probabilité d'apparition de synergies positives est directement corrélée au nombre et au degré de complémentarité des différentes actions. L'effet positif produit par ces synergies sur le développement des enfants et leur niveau d'apprentissage induit à la longue des effets positifs sur le développement des communautés et de la société<sup>47</sup>. Ainsi, on peut distinguer des

---

<sup>46</sup> Les ATR sont basés dans chacune des régions et continueront d'être l'« outil » de suivi quotidien sur le terrain de l'UNICEF.

<sup>47</sup> Voir a) VERGUET Stéphane *et al.* (2020). « The Broader Economic Value of School Feeding Programs in Low- and Middle-Income Countries: Estimating the Multi-Sectoral Returns to Public Health, Human Capital, Social Protection, and the Local Economy ». *Frontiers in Public Health*, 8, December 2020, Article 587046 ; b) INTERNATIONAL COMMISSION ON FINANCING GLOBAL EDUCATION OPPORTUNITY (2016). *The Learning Generation: Investing in Education for a Changing World*. New York : International Commission on Financing Global Education Opportunity, 2016 ; c) ADELMAN Sarah *et al.*

bénéfiques au niveau de la santé publique, du capital humain, de la protection sociale, et de l'économie (locale, régionale et nationale selon l'échelle du programme d'appui). On pourrait aussi pousser l'analyse plus loin en distinguant entre effets immédiats (surtout sur le plan du bien-être corporel et mental des élèves), effets à moyen terme (sur le niveau d'apprentissage et sur la nutrition) et effets à long terme (sur le capital humain et l'économie). Les interventions des agences sont décrites dans le tableau ci-après.

**Tableau 20: Interventions de chaque agence**

Agences	Interventions
FID	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ménages soutenus par des transferts monétaires conditionnels (<i>Vatsin'Ankohonana</i>)</li> </ul>
OIT	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Achats d'équipements et de mobilier scolaires (tables des maîtres et tables-bancs)</li> <li>▪ Etagères pour le bureau du directeur</li> <li>▪ Formation de Jeunes ouvriers du bâtiment et agents d'approvisionnement</li> <li>▪ Construction de latrines séparées pour filles et garçons.</li> <li>▪ Construction de logement de fonction pour le directeur.</li> <li>▪ Construction de nouveaux bureaux de direction équipés du matériel</li> <li>▪ Création de nouveaux emplois (intérimaires)</li> <li>▪ Construction et équipement de nouvelles salles de classe du primaire</li> <li>▪ Installation de panneaux solaires</li> <li>▪ Formation de personnes à la construction et à la maintenance</li> </ul>
PAM	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Achats de vivres sur les marchés locaux</li> <li>▪ Appui messages/campagne (ré)inscription à travers la communication sur les cantines scolaires</li> <li>▪ Installation de cantines scolaires (plats préparés sous vide, repas préparés sur site)</li> <li>▪ Perfectionnement des CLG en gestion des cantines scolaires</li> <li>▪ Soutien aux communautés scolaires par des activités génératrices de revenus</li> <li>▪ Dotation de réfectoires</li> <li>▪ Dotation de cantines scolaires</li> <li>▪ Dotation de lots de médicaments vermifuges dans les écoles</li> <li>▪ Dotation d'articles non alimentaires</li> <li>▪ Dotation d'une ration enrichie avec des micronutriments en poudre</li> <li>▪ Soutien aux familles par des activités génératrices de revenus</li> <li>▪ Installation de jardins scolaires et formation en horticulture</li> <li>▪ Dotation de suppléments nutritionnels</li> </ul>
UNICEF	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Appui à l'évaluation des meilleures pratiques de la FEFFI et des stratégies de mobilisation communautaire et mise en œuvre des recommandations pour une meilleure gouvernance scolaire</li> <li>▪ Appui bureautique (ordinateur, imprimante, etc.)</li> <li>▪ Distribution équipement scolaire</li> </ul>

(2019). « School Feeding Reduces Anemia Prevalence in Adolescent Girls and Other Vulnerable Household Members in a Cluster Randomized Controlled Trial in Uganda », *The Journal of Nutrition*, 149, N° 4, April 2019, p. 659-666 ; d) BUNDY Donald A. P. et al. (ed.) (2018) *Optimizing Education Outcomes: High-Return Investments in School Health for Increased Participation and Learning*. Washington, DC : World Bank Group, Disease Control Priorities 3<sup>rd</sup> ed., Vol. 8, 2018 ; e) DRAKE Lesley et al. (2018). « School Feeding Programs in Middle Childhood and Adolescence » in BUNDY et al. (2018), Chapter 12, p. 135-152 ; f) GELLI Aulo (2015). « School Feeding and Girls' Enrollment: The Effects of Alternative Implementation Modalities in Low-Income Settings in Sub-Saharan Africa », *Frontiers in Public Health*, 3, May 2015, Article 76 ; g) SNILSTVEIT Birte et al. (2015) *Interventions for Improving Learning Outcomes and Access to Education in Low- and Middle-Income Countries: A Systematic Review*. London : International Initiative for Impact Evaluation (3ie), Systematic Review, 24, December 2015 ; h) BASHIR Sajitha et al. (2018). *Facing Forward: Schooling for Learning in Africa*. Washington, DC : Agence française de développement /World Bank, 2018, version française *Perspectives. L'école au service de l'apprentissage en Afrique*, 2019.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dotation des écoles avec un package WASH complet</li> <li>▪ Dotation des écoles maternelles de mobilier scolaire adapté à l'âge, de jeux/matériel d'apprentissage</li> <li>▪ Dotation des écoles primaires publiques d'au moins un manuel pour deux élèves et/ou d'autres supports d'apprentissage</li> <li>▪ Dotation d'écoles primaires publiques en nouveaux supports pédagogiques</li> <li>▪ Appui pédagogique aux écoles primaires</li> <li>▪ Dotation aux écoles d'un plan d'action scolaire fonctionnel (PEC)</li> <li>▪ Dotation aux écoles des trousse de loisirs</li> <li>▪ Réinsertion des enfants en classes de rattrapage dans les écoles ordinaires (CRAN)</li> <li>▪ Inscription des enfants touchés par un handicap dans les écoles primaires publiques (éducation inclusive)</li> <li>▪ Accompagnement des enfants en matière de prévention aux maladies transmissibles (peste, varioles, etc.)</li> <li>▪ Formation des enseignants (formation de base ou cours de perfectionnement pour fonctionnaires) en pédagogie et didactique</li> <li>▪ Formation des enseignants (formation de base ou des cours de remise à niveau pour les fonctionnaires) en pédagogie et didactique au préscolaire</li> <li>▪ Formation du directeur d'école</li> <li>▪ Interventions anti-COVID-19</li> <li>▪ Développement d'outils d'aide à l'enseignement et documentation/supports pédagogiques développés (bibliothèques)</li> <li>▪ Amélioration de la micro-gestion à l'aide de tableaux de bord, PEC</li> </ul>
UNICEF/PAM/OIT	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mesures prises pour les enfants qui ont accès à l'école primaire (pas seulement ceux précédemment exclus)</li> </ul>

### Analyse descriptive

Si l'on cherche à identifier quels éléments d'appui contenus dans la liste précédente s'appliquent dans le cas des neuf écoles visitées (trois à Ampanihy, trois à Beloha et trois à Amboasary) et dans la sous-catégorie des quatre écoles témoins visitées à Ihosy et Farafangana, on se rend compte que la présence de ces éléments n'est ni homogène, ni identique. Il existe une grande variété dans la distribution des variables d'appui entre les écoles du PC et celles n'en faisant pas partie (écoles témoins), comme le montre la grille du mapping de l'annexe XV.

Cette diversité s'explique par la multiplication des programmes de soutien au secteur de l'éducation qui se sont multipliés depuis l'indépendance sans atteindre cependant la complexité du PC et l'envergure du champ couvert par celui-ci. Il existe tout un continuum de coopération, allant du microgramme consistant en un appui solidaire apporté à une ou plusieurs écoles malgaches par des écoles, associations, ONG, communes, paroisses, etc. de pays de l'hémisphère nord, jusqu'aux partenariats internationaux conclus avec les autorités du pays ciblant plusieurs régions ou même tout le territoire.

Au niveau de notre échantillon, toutes les écoles n'ont évidemment pas bénéficié historiquement des mêmes programmes de soutien, et parmi toutes les écoles du PC, quasiment aucune n'a reçu antérieurement d'appui consistant.

Toutefois, le fait que deux des écoles témoins (notamment celles de Farafangana) présentent le même profil au niveau des appuis reçus, nous invite à penser que la superposition des programmes d'aide de la part d'organismes différents, reçus en même temps ou à des époques différentes, a pu produire des effets similaires à ceux du PC. D'ailleurs parmi les écoles incluses dans ce programme, certaines ont reçu un appui de deux agences seulement (OIT et UNICEF mais sans la composante alimentation scolaire du PAM) tandis que la plupart ont reçu l'appui des trois agences.

Les différences dans les soutiens reçus parmi les écoles du PC démontrent que la programmation cherchait à répondre à leurs besoins spécifiques. Par exemple, nous pouvons penser que l'absence de distribution de suppléments nutritionnels n'a pas été le résultat d'une rupture de stocks mais plutôt la conséquence d'une prise de décisions suite à la constatation d'une inexistence d'un besoin en la matière. Ceci tend à révéler une bonne coordination à l'intérieur du PAM (en l'espèce) mais ne reflète pas forcément une bonne coordination au sein du PC.

L'équipe d'évaluation a constaté un point négatif à partir des entretiens réalisés avec des informateurs clés et de l'analyse documentaire : plusieurs autres projets ou programmes des Nations unies dans les trois régions cibles dans les domaines de la sécurité alimentaire, de l'éducation nutritionnelle et des jardins scolaires n'ont pas été pris en considération par le PC, et ceci ni lors de sa conception, ni pendant la réalisation des interventions.

En ce qui concerne la coordination du PC avec d'autres programmes, il est à noter que le projet *Vatsin'Ankohonana* du FID, également inclus dans la grille du mapping, était présent dans quelques-unes des écoles visitées et pouvait se trouver en redondance avec certaines interventions du PC. Le FID offrait en effet un volet construction et un soutien destiné aux ménages qui, selon des sources (voir l'entretien avec le chef CISCO) permettait à beaucoup d'enfants de réintégrer l'école, ce qui laisse entrevoir aussi de potentielles synergies positives. En revanche, cette situation crée un risque de frictions, de confusion et même le risque d'un gâchis de ressources du point de vue macroscopique à cause d'une mauvaise planification au niveau du secteur global et à une échelle dépassant le PC.

À titre d'exemple, des représentants DREN indiquaient que la présence du projet FID causait effectivement des problèmes à cause d'un manque de coordination au niveau de la planification et de la mise en œuvre gouvernementale ou ministérielle : « *Nous avons du mal à collaborer avec le FID car ils n'effectuent aucun passage à la DREN avant la réalisation de leurs activités. Je pense que c'est le ministère de la Population qui travaille avec eux dans le cadre de ce projet* » (entretien avec l'équipe DREN). S'il est vrai que cette observation porte sur un autre projet, son importance directe pour le PC est évidente car elle met en évidence une insuffisance dans la coordination entre les acteurs au niveau sectoriel et surtout en ce qui concerne l'échange d'informations et la coopération entre les divers ministères impliqués.

Ce constat est corroboré par d'autres interlocuteurs interrogés sur le terrain dans les villages :

« *Les programmes ont apporté des solutions à certains problèmes : l'existence de l'appui financier Tosika fameno a poussé indirectement certains parents à envoyer leurs enfants à l'école dans le but de bénéficier de cet appui, ceux qui ne sont pas à l'école sont exclus.* » (Entretien avec le Chef ZAP).

« *Le PAEB nous a formés à la gestion et au management : le suivi et entretien des constructions, la sensibilisation des parents sur l'importance du respect et l'entretien des infrastructures. En général ces projets sont complémentaires.* » (Entretien avec le FEFFI).

« *Le DREN collabore avec le PAEB, l'éducation de la petite enfance, CAP (qui a toujours existé, rattaché à l'EPP), l'EVC [espace de vie communautaire] installé dans chaque communauté suivant des critères : la communauté doit fournir le terrain et le projet fournit les fonds pour le bon fonctionnement du projet. Ils sont autonomes et ne dépendent pas des établissements. Ils ont leurs propres éducateurs qui sont financés par le projet. Le projet EVE+ a duré trois ans, en collaboration avec la Banque mondiale : c'est un centre dirigé par la communauté commencé depuis 2019 et est en cours de finalisation. Il y a actuellement 26 EVC déjà implantés avec un nombre additif récemment au nombre de 15.* » (Entretien avec l'équipe de la DREN).

« *Il y a aussi le projet MIARO qui nous a financés cette année ; il nous a donné les graines mais la production n'a pas été fructueuse à cause de la sécheresse. Les récoltes sont utilisées pour la cantine afin de varier la nourriture des enfants mais nous ne vendons pas les productions.* » (Entretien avec le directeur).

« *On était sur le point de faire le jardin scolaire quand le projet ADRA est arrivé donc nous avons attendu. Nous avons prévu de rassembler et de mobiliser les communautés pour effectuer une cotisation dans le but de promouvoir le jardin [potager] mais deux semaines après, le projet ADRA est arrivé et nous a promis de financer les matériaux nécessaires pour la promotion de ce jardin scolaire.* » (Entretien avec un chef d'établissement).

« *L'ONG ADRA essaye de promouvoir le projet jardin scolaire à travers la collaboration avec la communauté [encore en cours].* » (Entretien avec le Chef ZAP).

« *Le Colon [l'entreprise où la majorité des parents travaillent] a déjà distribué des fournitures scolaires pour les enfants (stylos, cahiers, blouses) ; ensuite ils ont distribué de la nourriture pendant une semaine.* » (Entretien avec les parents).

« Nous en avons discuté avec notre équipe et avons pensé qu'il devrait y avoir une coordination dans le ciblage des établissements bénéficiaires. Car certains établissements bénéficient de plusieurs projets en même temps et certains ne bénéficient d'aucun. L'année dernière nous avons organisé un CRE [Conseil régional de l'éducation] avec la participation de tous les PTF, réunion périodique avec la communication du planning de l'éducation. Échange et communication des priorités, des activités à entamer, des besoins de chacun, etc. Le CRE a été mis en place depuis octobre 2021. » (Entretien avec l'équipe de la DREN).

À partir de l'analyse du mapping, il est possible de relever plusieurs informations. En premier lieu, il existe très vraisemblablement de nombreuses synergies entre les divers appuis fournis par les différentes agences, dans toutes les écoles concernées par le PC. En même temps, il y a aussi d'autres écoles qui n'ont pas été soutenues par le PC mais qui ont bénéficié d'autres programmes d'appui, notamment de la part d'une ou même plusieurs agences des Nations unies en dehors du cadre coordonnateur du PC.

Une mosaïque de combinaisons des divers éléments de support ressort du mapping des appuis existants, est le résultat d'un ciblage sur mesure et d'un chevauchement de plusieurs cycles et types d'interventions dont le PC est un des programmes d'appui les plus consistants et les plus complexes, surtout dans les régions du Grand Sud de Madagascar.

Le mapping invite à conclure que la cohérence par rapport aux autres programmes des agences des Nations unies et d'autres organisations aurait bénéficié d'une coordination au niveau national pour identifier les différents acteurs et les actions qu'ils mènent ou envisagent de mener (avec si possible une approche plurisectorielle dépassant le domaine de l'éducation, afin de mettre en place une meilleure planification et permettre des analyses plus complexes à base de régressions linéaires multiples entre autres).

Le PC aurait probablement pu améliorer encore ses résultats car, malgré la présence connue d'autres projets/programmes des Nations unies dans le Sud du pays (dans les trois régions cibles), dans les domaines de la sécurité alimentaire, de l'éducation nutritionnelle, des jardins scolaires et de la résilience communautaire, il n'a pas considéré ni mis à profit toutes les complémentarités et synergies potentielles existant à l'intérieur du Système des Nations Unies et avec d'autres programmes hors SNU.

## 5.5 IMPACT

### Question

---

Quels sont les impacts du PC sur les indicateurs de l'éducation ?

---

Les effets positifs attendus du PC sur le plan scolaire sont :

- L'accroissement des effectifs d'élèves inscrits et la réduction du nombre d'élèves par salle de classe.
- La réduction du taux d'abandon scolaire, et l'amélioration du taux de rétention.
- L'augmentation du taux de réussite au CEPE, qui peut être corrélée à l'amélioration des conditions d'enseignement/apprentissage.

Au sein des écoles ayant bénéficié de la construction, en prenant comme année scolaire de référence l'année scolaire 2017/2018 (avant le-projet), et en mesurant les effets lors de l'année scolaire 2020/2021 (après le projet), le tableau suivant compare les effets par indicateur au niveau des écoles bénéficiaires et au niveau des écoles témoins dans la zone d'intervention<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Composition de l'échantillon :

- CISCO Betioky : 10 écoles bénéficiaires ; 10 écoles témoins.
- CISCO Toliara I : 1 école bénéficiaire ; 1 école témoin.
- CISCO Toliara II : 9 écoles bénéficiaires ; 4 écoles témoins.
- CISCO Sakaraha : 3 écoles bénéficiaires ; 3 écoles témoins.
- Taux d'échantillonnage pour les écoles bénéficiaires étudiées : 100% (toutes les écoles ont été étudiées).

Tableau 21 : Effet du projet sur les indicateurs

Phases	Écoles bénéficiaires			Écoles témoins		
	Avant le projet	Après le projet	Évolution	Avant le projet	Après le projet	Évolution
Ratio élèves/salle	103,67	64,78	-38,89	68,3	64,13	-4,17
Ratio élèves/compartiment de latrines	293,86	140,12	-153,74	173,79	167,63	-6,16
Effectif moyen par établissement	334,84	573,14	238,3	239,94	259,15	19,21
Taux de redoublement	22,49%	14,86%	-8%	22,09%	24,17%	2%
Taux d'abandon	7,06%	6,36%	-1%	7,34%	11,05%	4%
Taux de réussite CEPE	35,82%	62,98%	27%	42,71%	34,43%	-8%
Taux d'inscription	75,50%	91,45%	16%	71,34%	78,09%	7%

(Source : Projet HIMO Bâtiments MAG/15/M03/CEF)

Le programme de construction/Programme conjoint a permis d'améliorer les conditions d'apprentissage par la diminution du ratio d'élèves par salle et d'améliorer l'environnement scolaire par la diminution du nombre d'élèves par compartiment de latrine. Comme corollaires de cette amélioration de l'environnement au sein de l'école, on trouve les points suivants :

- Le taux d'inscription a été amélioré et en conséquence les effectifs ;
- Le taux de redoublement et le taux d'abandon ont diminué ;
- Le taux de réussite au CEPE a augmenté.

Pour l'ensemble des écoles dans les régions cibles, l'évaluation fait ressortir des effets positifs du PC sur l'efficacité du système éducatif (augmentation du taux de promotion, réduction du taux de redoublement et du taux d'abandon) comme on peut l'observer dans le tableau suivant, qui présente l'évolution de quelques indicateurs selon le type d'intervention.

Tableau 22: Évolution des indicateurs d'efficacité du système de 2016 à 2021

	2016-2017	2019-2020	Écart	Significativité	2016-2017	2019-2020	Écart	Significativité
Types d'intervention	Filles				Garçons et filles			
	Taux de promotion (en %)							
Construction BIT	46,8	49,5	2,7	p=0,246	45,5	51,3	5,8	p=0,009
PC EPT - 2 ou 3 agences	40,7	44,1	3,4	p=0,000	41,8	45,2	3,4	p=0,000
Présence d'une agence	32,6	33,6	1,0	p=0,079	33,7	34,7	1,1	p=0,056
Établissement non couvert	29,8	19,3	-10,5	p=0,000	31,8	20,3	-11,5	p=0,000
Autres régions	48,0	47,8	-0,3	p=0,746	49,1	49,1	0,1	p=0,946
Total	37,7	36,9	-0,8		38,8	38,1	-0,6	
	Taux de redoublement (en %)							
Construction BIT	22,9	23,7	0,7	p=0,723	23,5	24,5	1,0	p=0,631
PC EPT - 2 ou 3 agences	22,9	24,3	1,4	p=0,062	23,7	24,8	1,1	p=0,123
Présence d'une agence	17,0	18,0	1,0	p=0,013	17,3	18,3	1,0	p=0,013
Établissement non couvert	16,2	9,8	-6,4	p=0,000	16,8	10,4	-6,4	p=0,000
Autres régions	22,0	25,5	3,4	p=0,000	23,5	26,4	2,9	p=0,000
Total	19,2	19,7			20,0	20,3		
	Taux d'abandon (en %)							
Construction BIT	30,2	26,8	-3,4	p=0,207	31,0	24,2	-6,8	p=0,009
PC EPT - 2 ou 3 agences	36,4	31,6	-4,8	p=0,000	34,5	30,0	-4,5	p=0,000
Présence d'une agence	50,4	48,4	-2,0	p=0,007	49,0	47,0	-2,1	p=0,004

Établissement non couvert	54,1	70,9	16,8	p=0,000	51,5	69,3	17,9	p=0,000
Autres régions	29,9	26,8	-3,2	p=0,002	27,4	24,5	-2,9	p=0,002
Total	43,1	43,3	0,3		41,3	41,6	0,3	

(Source : Base de données SIGE)

En termes d'amélioration de l'efficacité du système scolaire, l'intervention du PC EPT en coordination avec deux ou trois agences est celle qui présente les effets les plus significatifs sur l'amélioration du taux de promotion, la réduction du taux d'abandon de même qu'une faible augmentation du taux de redoublement. L'intervention par une seule agence pour la construction donne moins de résultats tangibles en matière d'efficacité.

**Tableau 23 : Taux de réussite au CEPE**

Année	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2018-2019	2019-2020	2020-2021
	Filles			Garçons et Filles		
Construction BIT	0,54	0,58	0,57	0,67	0,77	0,78
PC EPT - 2 ou 3 agences	0,59	0,59	0,59	0,69	0,59	0,71
Présence d'une agence	0,57	0,51	0,52	0,63	0,59	0,67
Établissements non couvert	0,56	0,48	0,53	0,71	0,58	0,69
Autres régions	0,31	0,5	0,52	0,27	0,52	0,63
Total	0,52	0,51	0,51	0,58	0,53	0,59

(Source : Base de données SIGE)

Avec un peu moins de six candidats sur dix qui réussissent au CEPE pour l'ensemble du pays entre 2019 et 2021, le taux de réussite reste inchangé. Toutefois, une amélioration du taux de réussite au CEPE a été enregistrée au sein des écoles qui ont bénéficié de constructions, passant de 67% à 78% entre 2019 et 2021. Cela peut s'expliquer par un surcroît de motivation des élèves et des enseignants quand on leur donne de meilleures conditions de travail. On peut noter que le taux de réussite au CEPE des filles est moins élevé que celui des garçons.

La durée du programme (environ sept ans) permet d'apprécier les résultats du programme. Mais les effets positifs pourraient être réduits à néant à cause de la vulnérabilité des familles si les familles n'envoient pas leurs enfants à l'école lorsqu'elles ne reçoivent pas de l'appui, financier ou autre de la part du programme. « Les parents sont obligés de déscolariser leurs enfants, surtout les aînés, pour les aider à s'occuper des enfants ou au travail du champ » disait un directeur d'école.

#### *Effet sur le développement du secteur privé local.*

À partir de l'analyse de la base de données du projet, on constate que grâce à l'intervention du projet HIMO Bâtiments de l'OIT, Madagascar dispose d'un tissu d'entreprises de diverses tailles et de bureaux d'études formés et équipés pour concevoir, réaliser et superviser les travaux de construction d'EPP et d'installations connexes à celles-ci selon l'approche HIMO structurée. Ces entreprises de construction et bureaux d'études peuvent également être mobilisés pour la construction d'autres équipements sociaux de même envergure.

Les entretiens organisés avec les différentes parties prenantes du projet montrent qu'il a effectivement contribué à la promotion de l'approche HIMO structurée par des initiatives telles que la construction de salles de classe anticycloniques aux normes HIMO structurée, l'organisation de chantiers-écoles pour former des jeunes et des chefs d'entreprises sur des chantiers tests afin de mettre au point de nouveaux plans types d'EPP. Le projet a également contribué à l'amélioration de l'employabilité des jeunes grâce à la formation d'anciens tâcherons en techniques de construction HIMO structurée et à la gestion de PME.

## **5.6 VIABILITE/DURABILITE**

Questions

- 
18. Dans quelle mesure les bénéfices nets du PC perdureront ou sont susceptibles de perdurer au-delà du cycle programmatique du PC actuel ?
19. Quelles sont les stratégies à adopter pour la pérennisation des infrastructures scolaires ? Dans quelle mesure les interventions du Programme Conjoint prennent-elles en compte la durabilité environnementale et la prévention des risques de catastrophes écologiques et climatiques ?
20. Dans quelle mesure le Programme Conjoint peut être étendu à d'autres régions du pays (mise à échelle) ? Sur quels types d'évidence/preuves peut-on se fonder objectivement pour justifier ce constat?
- 

### *Pérennité des infrastructures*

Pour les infrastructures qu'il a construites et dans ses interventions, le PC a cherché autant que possible à assurer la pérennité de ses acquis. À titre d'exemples, on peut citer les mesures prises:

- La construction de bâtiments anticycloniques adaptés aux conditions climatiques des régions du Sud du pays souvent victimes de cyclones ;
- L'amélioration des capacités des acteurs : personnels des entreprises et des bureaux de contrôle, des anciens tâcherons, des membres des FEFPI, 1 682 membres des associations de parents d'élèves ont été formés dans les domaines de la gestion financière et des techniques d'entretien des infrastructures ;
- L'accompagnement des FEFPI par la mise en place d'un technicien bien formé chargé de l'entretien des infrastructures ;
- Les chefs de ZAP ont été impliqués dans le suivi de l'entretien des infrastructures qui sont reversées dans le patrimoine des CISCO.

En dépit de ces différentes mesures, la durabilité des réalisations du PC pourrait être compromise par le fait que dans de nombreuses EPP, l'entretien des infrastructures n'a pas encore démarré. D'après de nombreux témoignages concordants, l'entretien dans certaines écoles n'est toujours pas opérationnel, malgré la formation offerte et la mise à disposition d'un technicien. Les raisons avancées sont que, d'une part, les fonds collectés par les parents pour la réparation ayant été versés dans des institutions financières, les bénéficiaires hésitent à les utiliser, ce qui requiert un recyclage des formations avant la prise en main de l'entretien ; et d'autre part, les techniciens locaux, malgré leurs compétences techniques, sont parfois limités par l'inexistence, au niveau local des moyens nécessaires (par exemple soudure électrique).

### *Prise en charge par les communautés de l'entretien des infrastructures scolaires*

L'implication active des membres de la communauté dans la réalisation des activités du programme et la création de mécanismes endogènes et autonomes pour l'entretien des équipements et infrastructures scolaires sont un bon indicateur de la durabilité possible du PC. Un comité d'entretien et de maintenance des infrastructures a été créé dans toutes les écoles bénéficiaires de la construction. « *Toutes les écoles ayant bénéficié de nouveaux bâtiments ont mis en place une caisse commune approvisionnée par la cotisation des parents.* »

### *Savoir-faire renforcé des personnels du ministère de l'Éducation mais faible appropriation*

Sur le plan des compétences en gestion des personnels du ministère de l'Éducation, les différentes actions réalisées dans le cadre du PC auront permis d'accroître les capacités des personnels des ministères impliqués dans la mise en œuvre des projets, notamment les personnels du MEN, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré. Cependant, les nombreux changements de personnels au sein du ministère (à tous les niveaux) suite aux perturbations internes et externes que le pays a connues au cours de la période de mise en œuvre du PC ont sérieusement affecté la durabilité des acquis.

Le savoir-faire acquis dans le cadre du PC par le personnel du ministère de l'Éducation en matière de planification de l'éducation, de traitement statistique, de gestion décentralisée (DREN, CISCO), sont des acquis durables dans le cas des

personnes formées qui sont demeurées en poste mais les changements fréquents de personnel au sein de ce ministère conduisent à une perte progressive de ces acquis.

Les outils d'appui à la planification régionale constituent également des acquis toujours utilisés par le MEN mais qui comportent des limites car ils se situent dans une logique très centralisée qui conditionne souvent la planification des services déconcentrés.

Soulignons également la masse d'outils conçus dans le cadre du PC : en particulier, les outils et la stratégie d'enseignement/apprentissage utilisés durant la pandémie de COVID-19 constituent des acquis importants qui pourront être réutilisés.

La gestion centralisée du PC constitue un frein à l'appropriation par les intervenants régionaux et donc à la durabilité du projet et de ses acquis. Dans les trois régions cibles, les intervenants ont souligné le manque de communication entre le DREN/CISCO et la direction centrale. Il y a eu une faible appropriation du projet par les acteurs au niveau déconcentré et un manque de suivi. Néanmoins, les observations sur le terrain et les entretiens réalisés par l'équipe d'évaluation avec les parties prenantes du PC mettent en évidence des acquis importants tant sur le plan du développement des compétences qu'au niveau de la micro-planification et du développement des stratégies endogènes, qui sont des éléments indispensables pour la durabilité des projets à l'échelle des écoles.

Quant à la pérennisation de la qualité des enseignements grâce aux compétences acquises par les enseignants à la suite des formations reçues, elle est compromise par le manque de suivi et d'encadrement de la part des formateurs faute de moyens logistiques (voiture, moto, indemnités). En outre, la plupart des enseignants n'ont pas reçu de formation pédagogique et ils doivent être suivis et encadrés dans l'application des formations reçues durant le PC.

#### *Absence d'un cadre politico-légal*

Le renforcement des capacités est intégré dans la mise en œuvre du programme et constitue un élément essentiel pour la durabilité des acquis. Il permet au pays de se doter d'un cadre politique et légal sur lequel bâtir un programme national. Cependant, cet environnement politico-légal n'est pas, pour l'instant, garanti par une loi assurant une ligne budgétaire conséquente dédiée aux cantines scolaires et assurant ainsi un engagement et une pérennité financière venant de l'État. Dans la mesure où le MEN n'a pas les moyens financiers nécessaires pour pouvoir intégralement mener à bien les tâches qui lui incombent, il est difficile d'envisager la durabilité des programmes à moyen terme.

Le PAM sélectionne en priorité des écoles qui montrent de l'intérêt, de l'engagement et offrent les conditions pour permettre l'utilisation de son approche et des mesures standardisées en matière de cantines scolaires afin de favoriser l'appropriation de la part de la communauté. Or, l'appropriation s'est limitée aux modèles, critères, procédures et opérations du PAM, sans une véritable planification participative et adaptative des modèles aux savoir-faire, connaissances et innovations des communautés locales.

#### *La gestion des cantines scolaires : un défi à relever*

La qualité de la gestion des cantines scolaires au niveau communautaire reste un défi majeur. Malgré les formations régulières du PAM en début d'année scolaire et les visites en fin d'année scolaire pour l'inventaire, les communautés rencontrent encore des difficultés à s'approprier le fonctionnement des cantines scolaires. Les problèmes de gestion et de vol restent encore trop fréquents (15% pour le bureau d'Ambovombe). Avant d'envisager une pérennité des programmes, il est essentiel que la gestion des cantines soit entièrement prise en main par l'ensemble de la communauté, c'est-à-dire les FEFPI avec l'ensemble de la population.

Bref, si l'environnement favorable aux politiques de cantines scolaires s'est enrichi ces dernières années avec l'assistance technique du PAM, il manque un cadre politico-légal qui sera le gage de leur pérennité financière. Le PAM travaille constamment au renforcement des capacités au niveau institutionnel. La durabilité du programme est cependant tributaire du manque de ressources financières du MEN pour la gestion et le suivi des cantines scolaires. La gestion actuelle des cantines scolaires au niveau des communautés ne permet pas d'envisager aujourd'hui une pérennité de ce programme sans appui extérieur.

# 6. CONCLUSIONS, ENSEIGNEMENTS TIRES, ET RECOMMANDATIONS

## 6.1 CONCLUSIONS

Pour conclure, selon les critères d'évaluation de l'OCDE, les résultats du PC sont très satisfaisants bien que quelques améliorations soient à considérer<sup>49</sup>.

**Pertinence :** Les besoins et priorités des bénéficiaires ont effectivement été bien identifiés avant le démarrage et pris en compte pendant la mise en œuvre du PC, grâce à l'implication de l'équipe du MEN et des DREN dans la conception et l'exécution de celui-ci. Le choix des stratégies d'intervention a été bien fondé. Le choix des zones d'intervention dans les zones Sud présentant les plus hauts taux de vulnérabilité en termes de scolarisation et de malnutrition aiguë répondait aux besoins. Les groupes spécifiques (filles, enfants handicapés, enfants de familles très pauvres) ont été pris en compte dans la conception et la mise en œuvre du PC par l'application de l'éducation inclusive, le recours aux CRAN, ainsi que le soutien du *Vatsin'Ankohonana*<sup>50</sup>.

**Cohérence :** Les activités du PC qui ciblent l'amélioration de l'accès à l'école, de la rétention scolaire et de la qualité de l'éducation sont en cohérence avec l'ODD4, l'UNDAF, la PIE (2013-2015) et le PSE (2018-2022). De plus, le PC est en cohérence et en complémentarité avec divers projets œuvrant dans le domaine de l'éducation au sein du pays comme le PAEUT, le PAUSENS, le projet de la JICA, le PASSOBA, le PAEB ainsi que le FSS par le biais du *Vatsin'Ankohonana*. La démarche de l'intervention conjointe a permis la mise en place d'un ensemble d'actions complémentaires répondant aux besoins des bénéficiaires.

### **Efficacité :**

En termes de réalisations, le PC a été très efficace. Six des huit indicateurs clés du PC ont eu un taux de réalisation bien au-delà de 100%. Les résultats et effets positifs du PC sur le plan scolaire sont nombreux : Les données voire valeurs de progrès de la plupart des indicateurs se sont améliorés, comme le taux brut de scolarisation (TBS) qui s'est amélioré par 54,7 points de pourcentage entre 2015 et 2021 dans les écoles appuyées par le PC (contre

48,3 points parmi les écoles témoin). Le PC a pu améliorer de 11,5 points la rétention des élèves à l'école primaire contre 9,3 points pour les régions témoins. La diminution du ratio élèves par salle de 38 élèves, l'amélioration du taux de promotion et la diminution du taux de redoublement de 8,1%, et du taux d'abandon de 1%, ainsi que l'amélioration du taux de réussite au CEPE de 27%, parmi les écoles bénéficiaires. L'intervention conjointe des agences au niveau de la construction a montré son efficacité pour améliorer l'offre éducative en permettant d'augmenter la capacité d'accueil des établissements au niveau des salles de classe mais aussi concernant le taux d'élèves par rapport aux latrines disponibles. La cantine scolaire a permis d'apporter une nutrition de meilleure qualité à un plus grand nombre d'enfants, malgré les quelques jours d'interruption pouvant se produire de temps en temps (parfois les vivres sont épuisés alors que le ravitaillement n'est pas encore arrivé, ou les écoles sont fermées). En outre, les dispositifs comme l'éducation inclusive et le CRAN ont été efficaces, les objectifs en la matière ayant souvent été dépassés.

La réponse à l'urgence a donné des résultats satisfaisants et les capacités du MEN ont été accrues. Les écoles ont développé des stratégies endogènes pour mieux fonctionner. Les bénéficiaires du PC sont très satisfaits des résultats tangibles obtenus dans les domaines de la construction et de la dotation en cantines scolaires. Cependant, la sécheresse et le manque d'eau n'ont pas permis d'étendre le développement du pack WASH. Enfin, le PC par le biais du projet HIMO de l'OIT a pu former et créer des emplois décents pour plusieurs jeunes.

**Efficience :** Les activités du PC ont été mises en œuvre comme prévu, malgré quelques retards qui ont été rattrapés. Des activités ont été abandonnées à cause de leur caractère pluri ministériel (la politique enseignante). Au niveau organisationnel, les trois agences ont coordonné ?? leur organisation et modes de travail spécifiques avec l'ambassade de Norvège, ce qui a facilité la gestion. Le taux de décaissement global de 95% témoigne d'une performance financière

<sup>49</sup> Même si le critère d'impact n'a pas été retenu dans les TdR, l'équipe d'évaluation a essayé de faire apparaître dans l'analyse pour mettre en évidence quelques résultats probants. Certaines valeurs ajoutées du PC ont été aussi signalées pour montrer l'intérêt de ce programme

<sup>50</sup> Le *Vatsin'Ankohonana* est un des projets de filets sociaux de sécurité. Ce programme, coordonné par le MPPSPF et financé par la Banque mondiale, a renforcé l'effet positif du PC sur les taux d'inscription et l'assiduité des élèves, en agissant sur les parents.

très satisfaisante. Le coût unitaire des infrastructures scolaires ? est moindre par rapport aux autres projets, plus particulièrement dans le domaine de la construction. Le manque d'outils de collecte et de suivi standardisés (y compris des métadonnées expliquant la manière de renseigner le formulaire de collecte de données, la logique de la composition des indicateurs, les moyens de vérification et, le cas échéant, la façon de calculer les valeurs) ne permet toutefois pas d'apprécier convenablement la qualité du processus de recueil de données, et des données de suivi tout court

Le PC a fait preuve d'un haut niveau de flexibilité car il a pu s'adapter à tous les changements : changement d'équipe au niveau du MEN et de ses structures déconcentrées, changement des procédures budgétaires au niveau du ministère de l'Économie et des finances, perturbations occasionnées par les pandémies (peste en 2017 et COVID-19 à partir de 2020). Mentionnons également la capacité de remise en question dont ont fait preuve l'ambassade de Norvège et l'UNICEF qui s'est traduite par une agilité à redimensionner le PC en fonction du contexte et la révision du programme par sept addendas. En revanche, la forte implication des trois agences du PC à toutes les étapes de mise en œuvre des projets a parfois limité la prise de responsabilité par la partie nationale ainsi que l'appropriation par le ministère.

La modalité de gestion conjointe a favorisé une plus grande transparence et prévisibilité budgétaires. De plus, le PC a engagé un échange technique soutenu et exigeant avec les principales directions concernées, notamment en ce qui concerne les rapports d'activités, que le MEN a pu mieux s'approprier. L'approche conjointe est une stratégie innovante et riche d'enseignements, qui mérite d'être développée. Les trois agences apportent des réponses harmonisées aux besoins essentiels des enfants en mettant en œuvre une approche efficace, et en offrant une direction unique. Cette approche offre un cadre attractif, légalement non-contrainant et capable de mener à terme des modalités variables et flexibles. En effet, les trois agences avec le MEN partagent des objectifs communs à atteindre dans le cadre du PC. Puis, lors de l'exécution, le système mis en place s'est montré flexible pouvant s'adapter et absorber divers aléas et risques comme les épidémies, la sécheresse, etc. De ce fait, la valeur ajoutée du PC vient de son côté souple et adaptatif permettant un potentiel d'harmonisation et de synchronisation des actions.

**Impact:** Après la crise politique de 2009, les sanctions internationales ont fortement réduit la capacité de l'État à financer les secteurs prioritaires comme l'éducation et la santé. Après le retour à l'ordre constitutionnel, la capacité de l'État à financer la construction scolaire reste toujours faible. Le PC a apporté un appui soutenu au système d'éducation en le faisant fonctionner tout en améliorant la capacité opérationnelle de certaines directions du MEN.

**Viabilité/durabilité :** L'amélioration des compétences des acteurs en matière de gestion et d'entretien des infrastructures scolaires (membres des FEFFI) et l'implication des structures déconcentrées (DREN, CISO, ZAP) pour une meilleure appropriation du PC contribuent à sa viabilité et sa durabilité. Toutefois, la durabilité implique un accroissement des moyens (matériels, financiers et en termes de compétences). La construction de bâtiments anticycloniques adaptés aux conditions climatiques des régions du Sud favorisera la durabilité des infrastructures.

### Points forts

*Les efforts coordonnés et conjugués* des trois agences du PC fournissent un soutien précieux au processus de réforme de l'éducation, y compris la réforme pédagogique, la formation continue des enseignants, l'éducation inclusive, la communication et le soutien aux régions vulnérables. Ces interventions forment un ensemble complet de réponses clés adaptées aux besoins éducatifs des enfants dans les régions cibles.

*Le PC a mis l'accent sur l'égalité des genres et l'équité.* Comme la parité garçons/filles est assurée dans le primaire, les filles ont pratiquement les mêmes chances que les garçons de fréquenter l'école. Le PC a tenu compte des besoins des groupes vulnérables (enfants en situation de handicap, enfants pauvres, filles, enfants déscolarisés) en mettant en avant la construction de rampes d'accès, la pédagogie inclusive, le transfert monétaire par le biais de *Vatsin'Ankohonana*, les CRAN, ainsi que la santé scolaire.

*La flexibilité et la capacité d'adaptation* du PC a permis la mise en place de manière souple d'interventions d'urgence adaptées au contexte instable. Les indicateurs de performance du système éducatif au niveau primaire ont évolué de manière significative au cours de la période 2015-2022 malgré les différentes épidémies (peste en 2017, COVID-19 en 2020) qui ont freiné la mise en œuvre du PC.

### Points d'attention

*Faible implication des structures déconcentrées par manque de moyens.* Un des maillons importants de la chaîne de résultats du PC reposait sur une décentralisation effective des activités du niveau central vers le niveau déconcentré.

Or, dans les faits, le manque de moyens, tant au niveau central que régional a limité la décentralisation des activités du PC. Au terme du projet, l'interaction entre les DREN, les CISCO et les ZAP n'est pas très visible, ce qui constitue un frein à l'appropriation et la prise en charge du suivi par les structures déconcentrées. L'appui soutenu du PC au système d'éducation a contribué à maintenir les capacités opérationnelles des directions et des services du MEN ; néanmoins, les trois agences se sont parfois substituées au MEN pour faire avancer le PC ce qui a nui à l'appropriation par le MEN des approches développées par le programme. Les changements continus au sein du secteur éducatif ont affecté la vitesse de mise en œuvre du PC.

*Les mécanismes de suivi n'étaient pas suffisants* au sein des trois agences pour mesurer efficacement le degré d'atteinte des objectifs. Le suivi-évaluation spécifique du PC s'est appuyé sur la matrice des résultats et le reporting a été fait au cours de la réunion annuelle ou lors de la rédaction du rapport annuel. Les projets ne disposaient pas d'outils de mesure de la performance qui auraient permis de comparer la situation initiale et la situation finale dans les établissements cibles et chez les personnels ciblés. De plus, aucun outil de suivi comme des fiches de monitoring (formulaires standardisés, guides méthodologiques pour la manière de recueillir les données ; métadonnées donnant des orientations sur les indicateurs, moyens de vérification et techniques de calcul) n'a été identifié, ce qui a rendu difficile l'analyse de performance.

## 6.2 ENSEIGNEMENTS TIRES

L'expérience du PC a démontré que les directions du MEN éprouvaient des difficultés à mettre en œuvre en même temps les plans d'action des différents programmes, chacun ayant son PTA et son plan de décaissement à réaliser ; ce constat a permis de faire avancer la réflexion en faveur du Fonds commun éducation qui a été créé par la suite et qui permet de renforcer la responsabilité de l'État et de mieux harmoniser l'aide.

La livraison des vivres et l'approche « cantine scolaire standardisée et à taille unique » du PAM s'avère être encore beaucoup plus pertinente quand elle est durable, bien ciblée et intégrée à des interventions complémentaires telles que les achats locaux, les jardins scolaires, l'éducation nutritionnelle et la création d'opportunités de travail notamment dans le secteur agricole (« nexus humanitaire-développement »). En outre, l'appui institutionnel peut être renforcé en donnant plus de responsabilités et de moyens (matériels et financiers) aux acteurs sur le terrain, comme les DREN, CISCO, ZAP.

L'expérience du PC a démontré que la planification et la structuration d'un programme ne peut se faire sans avoir l'appui du Ministère et sans associer les équipes techniques à sa conception, sans quoi les conditions pour l'appropriation et le transfert de compétence ne peuvent être mises en place de façon efficiente.

La continuité et la pérennité des activités implique une stabilité au niveau des personnels formés (maintien en poste sur une durée d'au moins trois ans) tant au niveau central que déconcentré, faute de quoi l'élaboration des plans d'action est en perpétuelle remise en question et sa mise en œuvre est compromise car elle repose sur des personnels qui n'ont pas l'expertise requise. Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des actions par le niveau central ont démontré la nécessité de la décentralisation de la gestion et de la mise en œuvre des actions, ce qui implique un renforcement des structures aux niveaux central et déconcentré.

La responsabilisation de chaque personne par la collaboration étroite avec les parents d'élèves et les autorités locales est indispensable pour le bon entretien des infrastructures. Les expériences vécues dans la mise en œuvre du PC ont mis en évidence la nécessité d'un développement de stratégies endogènes aux communautés.

La formation professionnelle des jeunes par le projet HIMO de l'OIT constitue une stratégie efficace pour la création d'emplois et de revenus décents tout en valorisant les ressources locales, à travers la promotion de technologies fortement consommatrices de travail. L'approche HIMO est reconnue pour sa capacité à contribuer à la lutte contre le chômage, le sous-emploi et la pauvreté. Le projet a contribué à l'insertion professionnelle des jeunes par le développement du secteur privé local, par la formation d'ouvriers spécialisés et l'accompagnement de tâcherons dans l'organisation et le développement de PME, tout cela en facilitant l'accès aux marchés des entreprises.

Les agences et organismes partenaires devraient favoriser la mutualisation des ressources humaines et financières pour la mise en œuvre de certaines activités telles que la formation des communautés à la gestion de cantines scolaires, la conduite d'activités de promotion de l'hygiène en milieu scolaire ; cela permettrait d'éviter que chacune des agences partenaires organise des formations différentes au sein des écoles comme ce fut le cas : l'OIT organise des formations

sur la maintenance des infrastructures, le PAM sur la gestion des cantines et l'UNICEF sur le FEFFI pour la promotion des résultats scolaires et la promotion de l'hygiène en milieu scolaire. L'organisation de missions conjointes de suivi des activités sur le terrain permettrait également de développer et mettre en œuvre une stratégie partagée et cohérente de visibilité et de communication sur les activités et les résultats du programme. Cette mutualisation des ressources peut aider à réduire les coûts de transaction liés aux activités opérationnelles et à maximiser les effets des interventions.

La mise en place de cantines scolaires par l'approche de l'alimentation scolaire basée sur les achats locaux (ASBAL) est une innovation apportée par le PC. Elle pourrait être améliorée en développant des interventions génératrices de productivité pour l'économie locale/rurale dans le domaine de l'agriculture. La formation des jeunes et des chefs de chantiers constitue une ressource humaine locale permettant de faire des transferts de compétences à leurs pairs. De ce fait, ces jeunes ont été les acteurs principaux dans la construction d'écoles.

Il serait plus judicieux de disposer dès le départ d'un outil de suivi d'exécution budgétaire. L'absence de données fiables a démontré la nécessité d'élaborer, dès la conception du projet, un tableau de suivi (cadre de mesure du rendement) comprenant les données de base et les cibles pour chacun des indicateurs ainsi qu'un cadre de suivi et gestion des risques permettant de les appréhender en vue d'une prise de décision informée.

### 6.3 RECOMMANDATIONS

Les recommandations sont centrées sur les questions de mise à l'échelle, de réplication et de durabilité. Elles s'adressent au MEN et aux trois agences et comportent quatre critères : priorité (faible, moyenne, haute), échéance (à court terme, à moyen terme, à long terme), niveau de ressources (faible, moyenne, conséquente), niveau de planification (stratégique, opérationnel).

#### **Pour les trois agences :**

**R1 :** *Développer l'approche « intervention conjointe, multisectorielle intégrée » dans l'esprit du principe de l'initiative « Unis dans l'action » (priorité haute, à court terme, ressources moyennes, opérationnel).*

L'approche « intervention conjointe, multisectorielle intégrée » vise à générer des changements systémiques pour répondre aux besoins multidimensionnels des enfants, des familles et des communautés. Cela permettrait une fourniture plus complète et une meilleure qualité des services, répondant mieux aux besoins et priorités des bénéficiaires.

Pour ce faire, il est recommandé de :

- Réaliser une cartographie des partenaires pertinents avec l'esprit « One-UN » : Qui sont les agences, ONG, associations œuvrant dans le domaine de l'éducation et quels sont leurs domaines d'intervention ?
- Mutualiser les actions en vue de la recherche d'efficacité par des économies d'échelle.
- Mettre en place un dispositif d'appui technique au pilotage et à la coordination interne des activités, rattaché au Secrétaire général qui prend également en compte les DREN et les CISCO afin d'assurer une plus grande coordination des actions.
- Renforcer la présence des partenaires au niveau décentralisé par le biais des POT qui appuieront les DREN en matière de bonne gouvernance dans la gestion, le suivi et le reporting régulier des fonds liés à chaque activité des partenaires et du MEN.

**R2 :** *Définir clairement la stratégie d'approche concernant la modalité de mise en œuvre des cantines scolaires (priorité haute, à court terme, ressources moyennes, niveau de planification opérationnel).*

Tout en considérant son mandat, ses capacités logistiques, ses capacités à travailler au niveau national, régional et local, le PAM doit s'interroger sur la manière dont il souhaite continuer à mettre en place des cantines scolaires suivant l'approche de l'ASBAL. Souhaite-t-il ou peut-il conférer une véritable priorité à cette approche ? Ou faut-il introduire d'autres prestataires de services moins coûteux pour assister le PAM dans la livraison ou la production de la nourriture ? En outre, le programme devrait donner la priorité à la transition vers des interventions génératrices de productivité pour l'économie locale/rurale et privilégier au niveau de l'environnement scolaire et communautaire des actions qui créent des opportunités de travail dans le domaine de l'agriculture et du microcrédit rural. Des mesures axées sur le renforcement de la résilience des bénéficiaires locaux du prochain programme devraient favoriser les achats locaux

combinés à des interventions dans le domaine de l'agriculture et du développement rural comme l'aménagement de canaux d'irrigation.

**R3 :** *Rendre opérationnelle une approche de la gestion axée sur les résultats (priorité haute, à moyen terme, ressources conséquentes, niveau de planification opérationnel).*

Le PC a manqué dès sa conception d'un cadre de suivi-évaluation simple et réaliste commun aux trois agences comprenant les données de base et les cibles pour chacun des indicateurs ainsi qu'un cadre de gestion des risques permettant de les suivre en vue d'une prise de décision informée. Le prochain programme devrait promouvoir une approche de gestion axée sur les résultats. Il s'agit de mettre en place un système de suivi intégré avec des outils de collectes d'informations harmonisés et de base de données unique ainsi qu'un protocole d'évaluation qui accompagne le PC afin qu'il soit en mesure de générer des données opportunes à des fins programmatiques.

**R4. Développement de stratégie de Communication.** *(priorité haute, à moyen terme, ressources conséquentes, niveau de planification stratégique).*

Pour une meilleure efficacité de mutualisation des ressources, il est nécessaire de développer une stratégie de communication et une plate-forme de partage des connaissances sur les enseignements tirés et les bonnes pratiques appliquées lors des diverses interventions.

#### **Pour le MEN :**

**R5 :** *Accorder la plus haute priorité aux résultats d'apprentissage (priorité haute, à moyen terme, ressources conséquentes, niveau de planification stratégique).*

S'assurer que le MEN consacre des ressources dans des interventions qui favorisent le principal avantage de l'inscription, à savoir l'apprentissage. Étant donné que la qualité de l'enseignant produit l'effet le plus important dans le développement des acquis scolaires, il est recommandé au MEN de se concentrer davantage sur la promotion de la qualité et de la motivation des enseignants, d'une part, et la supervision et l'encadrement de ceux-ci, d'autre part.

**R6 :** *Donner plus de moyens aux structures déconcentrées (priorité haute, à court terme, ressources moyennes, niveau de planification opérationnel).*

Les difficultés rencontrées dans l'exécution des actions du PC par le niveau central ont démontré la nécessité de déconcentrer leur gestion et leur mise en œuvre, ce qui implique un renforcement des structures au niveau déconcentré (ressources financières, matérielles et compétences). Il est donc fortement recommandé de renforcer les capacités des services déconcentrés qui jouent un rôle central dans le pilotage de la qualité du système éducatif.

#### **Pour les trois agences, le MEN et autres institutions :**

**R7 :** *Mieux élaborer le design de programmation (priorité haute, à court terme, ressources faibles, niveau de planification opérationnel).*

Lors de la conception du prochain programme conjoint, il faudrait identifier un groupe de contrôle pour pouvoir démontrer l'impact des interventions du programme de manière probante. Il faut élaborer une théorie du changement et une matrice de résultats avec des indicateurs SMART et des valeurs de référence. Il faudra aussi élaborer une stratégie de sortie pour assurer la durabilité de l'intervention à long terme.

**R8 :** *Introduire un système holistique de mapping afin de pouvoir planifier et mesurer les synergies (priorité haute, à moyen terme, ressources faibles, niveau de planification opérationnel et stratégique).*

Il est recommandé de concevoir, tester, perfectionner et mettre à échelle un système de mapping holistique (*xW : Who ? Where ? What ? When ? With and for Whom ? How and How much?*)<sup>51</sup> au niveau du secteur et, si possible, plurisectoriel, afin de pouvoir mieux identifier les besoins sur le terrain et calibrer autant que possible les interventions sur mesure. Un tel système devrait aussi faciliter l'identification de synergies inter programmatiques et faciliter le suivi et la recherche appliquée concernant la réalisation voire la création de synergies effectives grâce aux actions complémentaires. La prochaine phase du programme devrait entamer la planification avec un mapping complet des interventions dans le secteur de l'éducation de tous les acteurs impliqués. Si possible, le mapping couvrira aussi d'autres secteurs comme l'économie locale, la protection sociale et la santé publique. Pour assurer la bonne liaison avec les autorités concernées, un élargissement au PNUD des agences participantes pourrait être envisagé.

---

<sup>51</sup> Qui ? Où ? Quoi ? Quand ? Avec et pour Qui ? Comment et Combien ?

### *Présentation des recommandations et prochaine(s) étape(s)*

Les recommandations évoquées ci-haut, après avoir été présentées par l'Equipe d'évaluation au GRE lors d'une réunion conjointe, ont fait l'objet d'une première discussion concernant leur viabilité et les éléments potentiels y afférentes d'une réponse de la part du management. Ci-bas suit une récapitulation des points forts du débat :

- Une question fut soulevée sur l'analyse des coûts unitaires pour la construction des salles de classe ainsi que sur le tableau des coûts comparatifs. Le prix moyen calculé de 25.7 milles USD inclut en réalité un bon nombre de facteurs additionnels (logements directeurs, latrines, installations PV/solaires, plusieurs formations, entretien des bâtiments, les coûts élevés voire additionnels pour le transport du matériel de construction et des aliments vers les zones reculées, voire difficilement accessibles spécifiquement ciblées par ce programme) pour la pérennisation. Par conséquent, la comparabilité des données est mise en doute et il faudrait aussi comparer des contextes similaires. Réserve émise par les évaluateurs : les chiffres partagés ne permettaient pas ce genre de calcul détaillé. La limite de l'analyse de ces données est liée à la disponibilité limitée des données financières. Les éléments mentionnés sont déjà pris en compte dans les calculs. Des experts en matière de construction pourraient essayer d'analyser ces coûts pour comprendre s'il y a la possibilité de les diminuer tout en respectant les normes, et pour qu'on puisse obtenir des données pour les prochains programmes.
- En ce qui concerne le calcul des dépenses budgétaires pour l'axe 1 (86%), ce chiffre inclut non seulement tous les points évoqués ci-haut mais aussi les coûts de l'alimentation scolaire ainsi que tous les coûts additionnels liés au transport (régions reculées/les plus défavorisées et les moins accessibles du pays), ainsi que les coûts additionnels de l'approche HIMO/cash-for-work.
- Idée concernant les synergies potentielles et l'approche inter-agences: utiliser les camions PAM transportant les vivres pour appuyer d'autres activités du secteur (exemple: transport de manuels scolaires).
- La question fut soulevée si les deux recommandations en direction du MEN devrait être retenues ou pas (vu que l'UNICEF est déjà en train de mener un tel plaidoyer sectoriel); et s'il ne vaudrait pas mieux les fusionner pour le PTF qui font partie de ce projet . La question sur comment le MEN pourra faire le suivi fut soulevée. La représentante du MEN opina que ce serait préférable de les garder tels quels. Note émise par les évaluateurs : les recommandations au MEN sont formulées avec l'intention de réfléchir sur comment le MEN puisse s'impliquer dans toutes les activités du PC, comment le MEN puisse profiter de chaque activité et s'engager dans les activités du programme et avec quels moyens. Une difficulté du MEN de suivre en proximité a été constaté - l'appropriation des actions est un élément important. Note émise par les évaluateurs sur le lien existant entre les différentes recommandations. Des fois il y a des éléments de manque de coordination qui vont au-delà du secteur éducation, ou du PC. Un système de planning multisectoriel pourrait aller au-delà du PC et du secteur et des recommandations techniques.

### *Prochaines étapes*

Les agences se sont mis d'accord que les techniciens devraient revoir la version détaillée des recommandations pour se réunir nouvellement et proposer des actions concrètes pour mettre en place les recommandations. Les techniciens vont échanger sur des éléments provisoires à soumettre aux décideurs, pour que ces derniers puissent aligner leurs positionnements par rapport aux grandes lignes de la réponse du management.