Soa Afafy Hampahomby ny ho Avy

Politique ouverte : structures locales de concertation dans les municipalités de Sahanivotry et Masindray, Madagascar

Harilanto Ravelomanantsoa
Rajaonarivo Andrianarivelo

Étude de cas pour le projet de recherche de l'IIPE-UNESCO « Gouvernement ouvert dans l'éducation : retours d'expérience »

Politique ouverte : structures locales de concertation dans les municipalités de Sahanivotry et Masindray, Madagascar

Harilanto Ravelomanantsoa
Rajaonarivo Andrianarivelo

Étude de cas pour le projet de recherche de l'IIPE-UNESCO
« Gouvernement ouvert dans l'éducation : retours d'expérience »

Cette étude a été menée sous la supervision de Muriel Poisson, spécialiste de programme à l'Institut international de planification de l'éducation de l'UNESCO (IIPE-UNESCO).

Ce travail, qui a été préparé par Harilanto Ravelomanantsoa et Rajaonarivo Andrianarivelo, de l'ONG SAHA, est l'une des sept études de cas réalisées dans le cadre du projet de recherche de l'IIPE-UNESCO « Gouvernement ouvert dans l'éducation : retours d'expérience ». Chacune de ces études donne la priorité à l'un des aspects suivants du gouvernement ouvert : politique ouverte, budget ouvert, contractualisation ouverte et audits sociaux. En fournissant des preuves de bonnes pratiques aux responsables de l'éducation et aux décideurs, ce projet vise à promouvoir une planification de l'éducation plus réactive, efficace et innovante en mettant l'accent sur la participation des citoyens.

Pour plus d'informations sur ce projet, ainsi que sur le programme plus large de renforcement des capacités de l'IIPE-UNESCO « Ethique et corruption dans l'éducation », visitez la plateforme de ressources ETICO *https://etico.iiep.unesco.org/fr*. Plus de 35 titres publiés dans le cadre de la série de l'Institut 'Éthique et corruption dans l'éducation' sont disponibles en téléchargement.

L'UNESCO a attribué à Saha le droit de publier ce rapport. Les vues et opinions exprimées dans ce rapport sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement les vues de l'UNESCO ou de l'IIPE-UNESCO.

Cette étude est disponible en libre accès sous la licence Attribution - Non-Commercial - ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-NC-SA 3.0 IGO) (*http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/deed.fr*). Les utilisateurs du contenu de la présente publication acceptent les termes d'utilisation de l'Archive ouverte de libre accès UNESCO (*https://fr.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-fr*). La présente licence s'applique exclusivement aux contenus textes de la publication.

Photo de couverture : SAHA

Institut international de planification de l'éducation
7-9, rue Eugène-Delacroix, 75116 Paris, France

ONG Saha
Lot VO 8 G *ter* Manakambahiny, Antananarivo, Madagascar

ISBN : 978-2-9578358-0-5

© UNESCO 2021

Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Institut international de planification de l'éducation

Soa Afafy Hampahomby ny ho Avy

Préface

Apparu voici une décennie, le concept de gouvernement ouvert s'est imposé ces dernières années, en lien avec les progrès récents des technologies de l'information. Il repose sur l'hypothèse qu'un essor rapide des nouvelles technologies, conjugué à une demande grandissante pour des gouvernements plus transparents et redevables, incitera les pays à faire preuve d'innovation pour partager l'information avec les citoyens, mais aussi pour les consulter et les impliquer dans la prestation du service éducatif. De plus, en contribuant à redéfinir les frontières entre citoyens et État, le gouvernement ouvert pourrait améliorer la transparence et la redevabilité dans la gestion des services publics (notamment l'éducation), et, plus largement, la culture de l'administration publique.

Pour l'OCDE, le gouvernement ouvert implique la transparence de l'action gouvernementale, l'accessibilité des informations et des services gouvernementaux, et la réactivité du gouvernement à l'égard d'idées, demandes et besoins émergents. Le Partenariat pour un gouvernement ouvert définit ce concept à partir de trois grands principes, à savoir : transparence de l'information, engagement du public et redevabilité, tandis que la Commission européenne met l'accent sur les principes de transparence, collaboration et participation s'appuyant sur l'ouverture des données, des services et des décisions. Enfin, la Banque mondiale définit le gouvernement ouvert en utilisant les principes de transparence, d'engagement et de participation des citoyens, et de réactivité.

Un examen rapide de la littérature révèle un manque d'études sur le thème du gouvernement ouvert dans l'éducation, et l'absence de revue systématique des expériences menées dans ce cadre. En outre, il existe des divergences entre les définitions du « gouvernement ouvert » dans le secteur de l'éducation, et une absence de clarté concernant les différents domaines de gouvernement ouvert observés dans ce secteur. Il s'avère également de plus en plus nécessaire d'évaluer l'impact du nombre croissant d'initiatives de gouvernement ouvert développées dans le secteur de l'éducation à travers le monde, et d'analyser et tirer des leçons des défis et obstacles associés à leur mise en œuvre afin qu'elles puissent donner toute leur efficacité.

Le défi posé aux planificateurs de l'éducation est considérable : prendre en compte les questions de gouvernement ouvert à chaque étape du cycle de la planification et de la politique suivie. Chaque étape de ce cycle offre diverses possibilités de contribution et de participation des citoyens : au premier stade, les citoyens peuvent aider à identifier le problème et discuter des diverses politiques possibles ; ensuite, au moment de la mise en œuvre de la politique retenue, ils peuvent contrôler si celle-ci est appliquée comme prévu, détecter ses insuffisances et ses défauts, et participer à l'identification de solutions. Au-delà, les citoyens peuvent également contribuer activement à l'évaluation des politiques et programmes éducatifs par le biais d'audits sociaux, complétant ainsi d'autres systèmes plus formels de « freins et contrepoids pour obliger les gouvernements à rendre compte de leurs engagements en matière d'éducation » (ISU, 2018).

Dans ce contexte, l'Institut international de planification de l'éducation (IIPE) de l'UNESCO a décidé de lancer un nouveau projet de recherche intitulé « Gouvernement ouvert dans l'éducation : retours d'expérience » dans le cadre de sa Stratégie à moyen terme 2018-2021. Par « gouvernement ouvert », il faut entendre ici « l'ouverture au sein du secteur de l'éducation des données, processus, décisions et mécanismes de contrôle gouvernementaux pour permettre la participation et la surveillance du public, aux fins d'assurer une éducation inclusive, équitable et de qualité ». Ce projet appelle à des interactions renouvelées entre gouvernement et citoyens et s'appuie sur les principes de transparence, mobilisation et participation citoyennes, mais aussi de réactivité des pouvoirs publics. Il a pour but de promouvoir une planification de l'éducation plus réactive, efficace et innovante, en privilégiant la participation des citoyens. Ses objectifs spécifiques sont les suivants :

- contribuer à la formulation d'une définition générale de ce que l'on entend par gouvernement ouvert dans l'éducation ;
- analyser la manière dont les principaux acteurs concernés perçoivent les projets de gouvernement ouvert dans l'éducation ;
- établir une liste de critères permettant de maximiser le succès de telles initiatives ;
- évaluer spécifiquement l'impact de ces initiatives en lien avec les objectifs définis dans l'ODD 4 ;
- formuler des recommandations destinées aux décideurs et planificateurs de l'éducation pour concevoir et mettre en œuvre des politiques de gouvernement ouvert dans l'éducation.

Cette recherche postule que les trois principes d'un gouvernement ouvert – transparence, redevabilité, et engagement des citoyens – sont essentiels à la réalisation de l'ODD 4. Grâce aux données ouvertes sur les écoles, le public peut vérifier que son gouvernement dépense l'argent de manière équitable, ce qui renforce pour les populations marginalisées la possibilité d'accéder à l'éducation. La contractualisation ouverte peut accroître le niveau de transparence et de redevabilité dans la gestion des contrats conclus dans le service éducatif, garantissant ainsi que les articles achetés (matériel et manuels scolaires, etc.) parviennent effectivement à leurs bénéficiaires. En outre, l'ouverture de la planification et de la formulation des politiques favorise la participation des minorités à leur élaboration, permettant ainsi que les politiques et curricula soient plus diversifiés et inclusifs. Enfin, les audits sociaux, en tant que contrôle par les communautés, favorisent une utilisation correcte des ressources scolaires.

En 2018, l'IIPE a entrepris des travaux exploratoires pour mieux définir ce que signifie un gouvernement ouvert dans le secteur de l'éducation, et pour documenter et évaluer des initiatives novatrices et précoces mises en œuvre dans ce domaine. Sur cette base, l'Institut a réalisé une revue de la littérature pour recenser des initiatives existantes. Il a lancé également sept études de cas illustrant la diversité des initiatives de gouvernement ouvert dans le domaine de l'éducation. Chaque cas porte sur l'un des aspects suivants d'un gouvernement ouvert : politique ouverte, budget ouvert, contractualisation ouverte, audits sociaux, et crowdsourcing[1]. Ces études combinent les méthodes suivantes : collecte d'informations contextuelles à l'aide de données secondaires sur les initiatives examinées, enquête qualitative réalisée à l'aide d'entretiens semi-structurés, groupes de discussion, observation participative, et enquête quantitative à grande échelle impliquant la distribution de 250 questionnaires aux communautés scolaires suivant une méthode d'échantillonnage stratifié à plusieurs niveaux. Parallèlement, l'IIPE a conçu une enquête mondiale visant à examiner les initiatives de gouvernement ouvert dans le domaine de l'éducation, achevée en 2021.

Cette étude de cas présente les structures locales de concertation (SLC) mises en place à Madagascar pour permettre aux citoyens de participer à l'identification des besoins et à l'élaboration des politiques dans le secteur de l'éducation notamment, et ce au niveau des municipalités. Elle fait partie d'une série d'études de cas commissionnées par l'IIPE dans le cadre de sa recherche sur le gouvernement ouvert dans l'éducation, et au-delà de son programme de renforcement des capacités consacré à l'éthique et la corruption dans l'éducation.

L'IIPE tient à remercier les auteurs, Ravelomanantsoa Harilanto et Andrianarivelo Rajaonarivo, pour leur précieuse contribution.

Muriel Poisson

1- Faire appel à la créativité, aux connaissances à l'expertise ou au savoir-faire d'un grand nombre d'individus, en bref à l'intelligence collective, pour résoudre un problème.

Sommaire

Préface **3**

Liste des tableaux, graphiques, schémas, témoignages et encadrés **7**

Résumé exécutif **14**

1 Introduction **16**

1.1 Recherche qualitative 16

1.2 Méthodologie 17

1.3 Les sites d'observation 18

1.4 La collecte de données 21

2 Madagascar : quelques aspects marquants **24**

2.1 La géographie et les ressources naturelles 24

2.2 La population 24

2.3 Le système de santé 25

2.4 L'économie et la gouvernance 26

3 La décentralisation à Madagascar, un processus en cours **27**

3.1 Le cadre légal et la structure de la décentralisation 27

3.2 Les instruments et les outils de la décentralisation 28

3.3 La décentralisation et le secteur de l'éducation 29

3.4 Les lacunes et les difficultés 31

3.5 Les structures locales de concertation 32

4 Le système éducatif à Madagascar **36**

4.1 Le cadre politique et institutionnel de l'éducation : le PSE 36

4.2 L'organisation du système éducatif 36

4.3 L'engagement en faveur de l'éducation pour tous 37

4.4 Une gestion centralisée du budget de l'éducation 38

5 La gestion participative au niveau des écoles (FEFFI) **42**

6 Le projet CIMSI : renforcement des structures locales de concertation **44**

6.1 Description du projet 44

6.2 Les objectifs du projet CIMSI 45

6.3 Les parties prenantes (partenaires directs et indirects) 46

6.4 Stratégies et approches développées 46

6.5 Système de suivi et évaluation 57

7 Perception du projet CIMSI et de ses actions par les acteurs communaux de l'éducation **59**

7.1 Perceptions générales des répondants vis-à-vis du projet CIMSI 59

7.2 Accès aux informations et remontées d'information 71

7.3 Redevabilité 78

7.4 Collaboration et confiance 84

7.5 Résultats et impacts 95

8 Conclusion et recommandations **107**

8.1 Facteurs de contraintes 107

8.2 Conditions et facteurs de succès 109

8.3 Limites et risques de l'opérationnalisation des SLC 110

8.4 Stratégies d'amélioration proposées 110

Bibliographie **113**

Annexes **115**

Annexe 1. L'outil d'évaluation citoyenne valorisé par le projet CIMSI 115

Annexe 2. Plan d'action de la SLC pour l'éducation dans la commune rurale de Masindray (au 31 juillet 2019) 117

Annexe 3. Plan d'action de la SLC pour l'éducation dans la commune rurale de Sahanivotry (au 31 juillet 2019) 119

Annexe 4. Tableau de synthèse par partie prenante 120

Liste des tableaux, graphiques, schémas, témoignages et encadrés

Tableaux

Tableau 1. Quelques repères sur les parties prenantes de l'éducation au sein des communes 19
Tableau 2. Personnes contactées pour les entretiens semi-dirigés 21
Tableau 3. Récapitulatif du nombre d'enquêtes quantitatives 22
Tableau 4. Postes occupés par les répondants 22
Tableau 5 : Niveau maximal d'études atteint par les enquêtés 23
Tableau 6. Aperçu des niveaux de décentralisation et de déconcentration 29
Tableau 7. Lignes budgétaires communales consacrées aux investissements dans l'éducation 30
Tableau 8. Tendance des scores attribués à l'issue des évaluations citoyennes 49
Tableau 9. Synthèse des évaluations citoyennes et pistes de redressement (octobre 2019) 50
Tableau 10 : Synthèse des évaluations citoyennes et pistes de redressement (octobre 2019) 51
Tableau 11. Thèmes de formation pour les SLC 54
Tableau 12. Collaboration entre le projet CIMSI et les ministères 56
Tableau 13. Impressions générales, par catégorie 60
Tableau 14. Définition des objectifs 62
Tableau 15. Perception générale de l'implication 63
Tableau 16. Perception de l'implication, par catégorie 63
Tableau 17. Contribution à l'évolution de la gestion de l'éducation, par catégorie 66
Tableau 18. Fourniture d'informations sur l'utilisation des rétroactions, par catégorie 68
Tableau 19. Solutions pour assurer la remontée d'informations 74
Tableau 20. Fréquence des stratégies 77
Tableau 21. Perception de la collaboration en général 84
Tableau 22. Atteinte des objectifs du projet CIMSI 95
Tableau 23. Facteurs ayant concouru à l'atteinte des objectifs du projet CIMSI 96
Tableau 24. Facteurs ayant entravé l'atteinte des objectifs du projet CIMSI 99
Tableau 25. Intérêt global du projet CIMSI 104
Tableau 26. Orientations personnelles 106

Graphiques

Graphique 1. Impressions générales dans la commune de Masindray 59
Graphique 2. Impressions générales dans la commune de Sahanivotry 60
Graphique 3. Participation à la mise en œuvre du projet, Masindray 64
Graphique 4. Participation à la mise en œuvre du projet, Sahanivotry 64
Graphique 5. Contribution à l'évolution de la gestion de l'éducation 66
Graphique 6. Fourniture d'informations sur l'utilisation des rétroactions 67
Graphique 7. Supervision de l'initiative 69
Graphique 8. Suggestions en vue d'améliorer l'initiative 69
Graphique 9. Moyens d'accès aux informations concernant le projet CIMSI et ses actions 71
Graphique 10. Moyens d'accès aux informations, Masindray 72
Graphique 11. Moyens d'accès aux informations, Sahanivotry 72
Graphique 12. Fréquence de la remontée d'informations (positives ou négatives) à propos du projet CIMSI, Masindray 74
Graphique 13. Fréquence de la remontée d'informations (positives ou négatives) à propos du projet CIMSI, Sahanivotry 75
Graphique 14. Informations effectivement exploitées dans le cadre du projet CIMSI, Masindray 76
Graphique 15. Informations effectivement exploitées dans le cadre du projet CIMSI, Sahanivotry 76
Graphique 16. Efficacité de l'encadrement du projet CIMSI, Masindray 78
Graphique 17. Efficacité de l'encadrement du projet CIMSI, Sahanivotry 79
Graphique 18. Utilisation effective des contributions, Masindray 80
Graphique 19. Utilisation effective des contributions, Sahanivotry 80
Graphique 20. Connaissance du mécanisme de dépôt de plaintes, Masindray 81
Graphique 22. Responsabilité de l'administration scolaire, Masindray 82
Graphique 23. Responsabilité de l'administration scolaire, Sahanivotry 82
Graphique 24. Autorités comptables de leurs actes face à la corruption, Masindray 83
Graphique 25. Autorités comptables de leurs actes face à la corruption, Sahanivotry 83
Graphique 26. Degré de confiance vis-à-vis des autorités municipales, Masindray 86
Graphique 27. Degré de confiance vis-à-vis des autorités municipales, Sahanivotry 86
Graphique 28. Degré de confiance vis-à-vis des directeurs d'établissement, Masindray 87
Graphique 29. Degré de confiance vis-à-vis des directeurs d'établissement, Sahanivotry 87
Graphique 30. Degré de confiance vis-à-vis des comités de gestion scolaire, Masindray 88
Graphique 31. Degré de confiance vis-à-vis des comités de gestion scolaire, Sahanivotry 88
Graphique 32. Degré de confiance vis-à-vis des représentants de FRAM, Masindray 89
Graphique 33. Degré de confiance vis-à-vis des représentants de FRAM, Sahanivotry 89
Graphique 34. Degré de confiance vis-à-vis des enseignants, Masindray 90

Graphique 35. Degré de confiance vis-à-vis des enseignants, Sahanivotry 90
Graphique 36. Degré de confiance vis-à-vis des parents, Masindray 91
Graphique 37. Degré de confiance vis-à-vis des parents, Sahanivotry 91
Graphique 38. Degré de confiance vis-à-vis des élèves, Masindray 92
Graphique 39. Degré de confiance vis-à-vis des élèves, Sahanivotry 92
Graphique 40. Degré de confiance vis-à-vis des communautés locales, Masindray 93
Graphique 41. Degré de confiance vis-à-vis des communautés locales, Sahanivotry 93
Graphique 42. Éventuels effets négatifs, Masindray 94
Graphique 43. Éventuels effets négatifs, Sahanivotry 94
Graphique 44. Facteurs ayant concouru à l'atteinte des objectifs du projet CIMSI, Masindray 97
Graphique 45. Facteurs ayant concouru à l'atteinte des objectifs du projet CIMSI, Sahanivotry 98
Graphique 46. Facteurs de non-atteinte des objectifs, Masindray 100
Graphique 47. Facteurs de non-atteinte des objectifs, Sahanivotry 100
Graphique 48. Impacts par rapport au vécu des personnes impliquées, Masindray 101
Graphique 49. Impacts par rapport au vécu des personnes impliquées, Sahanivotry 102
Graphique 50. Intérêt global du projet CIMSI, Masindray 105
Graphique 51. Intérêt global du projet CIMSI, Sahanivotry 105

Schémas

Schéma 1. Méthodologie de l'étude 17
Schéma 2. Pyramide des âges des enquêtés 22
Schéma 3. Composition d'une SLC 34
Schéma 4. Flux de ressources pour l'éducation fondamentale 41
Schéma 5. Cycle de co-engagement pour le projet CIMSI 46
Schéma 6. Processus de l'évaluation citoyenne 48
Schéma 7. Résultats attendus de l'évaluation citoyenne 48
Schéma 8. Chaîne de résultats du projet CIMSI (extrait du manuel de suivi & évaluation du projet) 57
Schéma 9. Les cinq étapes de la maturité du gouvernement ouvert 110

Témoignages

Témoignage 1. Un parent d'élève membre d'une FEFFI rend compte de la gouvernance de la structure 43
Témoignage 2. Des enseignants à l'EPP Sahanivotry soulignent un effet positif du processus d'évaluation citoyenne dans l'éducation 49
Témoignage 3. Suggestions d'un enseignant à Masindray en matière de communication 61
Témoignage 4. Un parent d'élève de l'EPP Ivoara à propos de l'implication des parents d'élèves 65
Témoignage 5. La directrice de l'EPP Maromanana parle de sa participation à l'évaluation citoyenne 67
Témoignage 6. Perception par les enseignants de l'EPP Laimbola de leur représentation dans la SLC de la commune de Sahanivotry 70
Témoignage 7. Histoire d'une collaboration réussie avec la commune à la suite de l'évaluation citoyenne, EPP Sahanivotry 85
Témoignage 8. Exemples de conflits 85
Témoignage 9. Enseignants lors de groupes de discussion à l'EPP Ambatolahy à propos de la mobilisation des citoyens 89
Témoignage 10. Un chef ZAP parle du blocage dans l'application de certains principes de bonne gouvernance 102
Témoignage 11. Un chef ZAP parle de la limite de l'ouverture à la participation citoyenne 107

Cartes

Carte 1. Localisation des communes d'intervention 18
Carte 2. Localisation des écoles à Masindray 20
Carte 3. Localisation des écoles à Sahanivotry 20

Encadrés

Encadré 1. Extrait du procès-verbal d'une réunion de la SLC dans la commune de Masindray (en amont de la budgétisation communale) 35

Abréviations

AG	Assemblée générale
BE	Bureau exécutif
BE/CC	Bureau exécutif/Conseil communal
BEPC	Brevet d'études du premier cycle
BTP	Bâtiment et travaux publics
CASEF	Projet de croissance agricole et de sécurisation foncière
CC	Conseiller communal
CCATU	Comité consultatif pour l'aménagement du territoire et de l'urbanisme
CCDS	Comité de coordination pour le développement de la santé
CCOC	Collectif des citoyens et des organisations citoyennes
CEG	Collège d'enseignement général
CIMSI	Projet d'amélioration des services communaux par l'engagement des citoyens (Citizen Involvement in Municipal Service Improvement)
CISCO	Circonscription scolaire
CLD	Comité local de développement
COVID	Coronavirus Disease
CR	Commune rurale
CSB	Centre de santé de base
CSC	Évaluation citoyenne des résultats
CSU	Couverture santé universelle
CTD	Collectivité territoriale décentralisée
DGAT	Direction générale de l'administration territoriale
DGD	Direction générale de la décentralisation
DGRA	Direction générale de la réforme administrative
DREN	Direction régionale de l'Éducation nationale
DRENETP	Direction régionale de l'Éducation nationale et de l'enseignement technique et professionnel
EBO	Enquête sur le budget ouvert
EC	Évaluation citoyenne
EPP	École primaire publique
FDL	Fonds de développement local
FEFFI	Structure chargée d'assurer la qualité de l'éducation et la bonne gouvernance de l'établissement scolaire (Farimbon'Ezaka ho Fahombiazan'ny Fanabeazana eny Ifotony)
FKT	*Fokontany* (village)

FRAM	Association des parents d'élèves (Fikambanan'ny Raiaman-drenin'ny Mpianatra)
GELOSE	Loi de gestion locale sécurisée
GPSA	Partenariat mondial pour la responsabilité sociale (Global Partnership for Social Accountability)
IBO	Indice de budget ouvert
IEM	Initiative Émergence Madagascar
INDDL	Institut national de la décentralisation et du développement local
INFP	Institut national de formation pédagogique
IPC	Indice de perception de la corruption
ISC	Institution supérieure de contrôle
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LOAT	Loi d'orientation de l'aménagement du territoire
MEN	Ministère de l'Éducation nationale
MENETP	Ministère de l'Éducation nationale et de l'enseignement technique et professionnel
MESupRes	Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique
MFB	Ministère des Finances et du budget
MICS	Enquête à indicateurs multiples (Multiple Indicator Cluster Survey)
MID	Ministère de l'Intérieur et de la décentralisation
ND	Noyau dur (des SLC)
ODD	Objectif de développement durable
ONEP	Office national de l'enseignement privé
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
OSC nat	Organisation de la société civile nationale
PAEB	Programme d'appui à l'enseignement de base
PARN	Programme d'amélioration des résultats nutritionnels
PCD	Plan communal de développement
PIB	Produit intérieur brut
PIB/hab	Produit intérieur brut par habitant
PLOF	Plan d'occupation foncière
PN2D	Politique nationale de décentralisation et de déconcentration
PP	Parties prenantes
PSE	Plan sectoriel de l'éducation
PTF	Partenaire technique et financier
PUDé	Plan d'urbanisme détaillé

PUDI	Plan d'urbanisme directeur
RGPH III	Recensement général de la population et de l'habitat
RTRSM	Réseau Transparence et redevabilité sociale Madagascar
SAC	Schéma d'aménagement communal
SAHA	Soa Afafy Hampahomby ny Ho Avy (ONG)
SC	Société civile
SDE	Services déconcentrés de l'État
SGA	Secrétaire général adjoint
SIF	Sehatra iombonana hoan'ny Fananan-tany (plateforme Solidarité des intervenants sur le foncier)
SLC	Structure locale de concertation
SNAT	Schéma national d'aménagement du territoire
SRAT	Schéma régional d'aménagement du territoire
SSE	Système de suivi et d'évaluation
ST	Service technique
STD	Service technique déconcentré
VOI	*Vondron'Olona Ifotony* (communautés de base contractuelles)
ZAP	Zone d'administration pédagogique

Résumé exécutif

Cette étude porte les structures locales de concertation (SLC) mises en place à Madagascar au niveau des communes dans le but de favoriser l'appropriation des actions et des résultats, de responsabiliser chacun, et de garantir la durabilité des acquis. Chaque SLC est composée notamment de représentants de « collèges » : les dirigeants de la commune, le conseil municipal, les services techniques déconcentrés, les opérateurs économiques, les organisations de la société civile (OSC), les notables et les chefs traditionnels, les partis et organisations politiques locaux, les associations de femmes, les associations de jeunes et de groupes vulnérables, et les organes de concertation existants (FEFFI[2], etc.).

Les entretiens réalisés auprès de 224 personnes au sein des municipalités de Sahanivotry et de Masindray ont permis de mettre en évidence les craintes de certains élus ou responsables communaux quant à l'ouverture du processus de planification aux citoyens, dans la mesure où ils devront rendre des comptes en cas de non-réalisation des actions prévues. Des directeurs d'école, des enseignants ou encore des chefs de Zone d'administration pédagogique (ZAP) ont également fait part de limites à respecter en matière de participation et d'engagement citoyens. Selon eux, les enseignants ne doivent pas être jugés sur leur pédagogie, ni l'administration critiquée pour les choix des maîtres communautaires (ou FRAM) à recruter ; et tout ce qui exige une compétence technique particulière ne devrait pas être ouvert au public – comme la pédagogie, les programmes scolaires ou encore le recrutement des enseignants.

Selon l'enquête menée, l'implication de la commune – même si elle est encadrée par les lois de la décentralisation – peut varier en fonction du contexte. C'est le cas notamment pour ce qui relève de ses actions de communication : réunions mensuelles d'information des services techniques, visites directes sur le terrain, affichages, campagnes de mobilisation en faveur de la fiscalité locale, etc. L'ampleur de ces actions est souvent liée à la disponibilité des ressources financières et à l'importance accordée à la communication par le maire. Des facteurs positifs permettent d'améliorer les actions menées, comme la création d'un espace public pour les débats engageant les citoyens ; la prise en considération des enjeux locaux de l'éducation dans le budget communal ; et la mobilisation de ressources externes par l'entremise de la municipalité.

Par ailleurs, la faiblesse du niveau de ressources à la disposition des communes a été maintes fois citée comme un facteur de blocage du développement local. Face à cette capacité d'action et d'investissement limitée, la confiance des citoyens et de la population envers les collectivités s'érode à mesure que les concertations ne se traduisent pas en résultats concrets. Par ailleurs, l'incertitude entourant l'arrivée des fonds dans les comptes des communes et des FEFFI interdit de connaître la date réelle de leur disponibilité. La plupart du temps, ces fonds n'arrivent pas au moment propice ou planifié pour les actions et la commune doit gérer la déception des citoyens, surtout lorsqu'elle avait déjà engagé et mobilisé leurs apports propres (en argent ou en nature, selon une logique individuelle ou communautaire).

Enfin, l'étude démontre l'importance de la qualité de l'accompagnement comme facteur de succès. Les encadrants doivent répondre aux critères suivants : maîtrise des concepts et des outils relatifs aux rôles et responsabilités des différents organes communaux ainsi que des enjeux de la décentralisation ; aptitudes et comportements relationnels pour concevoir et animer des processus de mobilisation citoyenne ; bonne connaissance du milieu et des dynamiques d'acteurs ; capacité d'analyse de l'économie politique des collectivités territoriales ; et aptitude à mobiliser des relais au sein des organes communaux qui engrangent les bonnes pratiques et peuvent devenir des « champions du changement ». Les auteurs mettent en garde contre une réalisation trop rapide de nouvelles infrastructures, au détriment de la décentralisation et concertation ;

2- Structure chargée d'assurer la qualité de l'éducation et la bonne gouvernance de l'établissement scolaire.

ainsi que contre la généralisation de l'approche communautaire (en lien avec la déconcentration), au détriment de la décentralisation.

L'ouvrage se conclut par une liste de recommandations visant à renforcer le rôle et l'effectivité des SLC, parmi lesquelles : intensifier la communication autour des mécanismes de transparence et de redevabilité véhiculés par le projet ; améliorer la mobilisation des ressources au niveau de la commune ; renforcer les liens et les connexions entre les SLC (niveau communal) et les FEFFI (niveau des écoles), ainsi que les interactions entre les collectivités et les services déconcentrés ; renforcer la remontée d'informations vers le niveau stratégique national ; et consolider les diverses expériences des OSC dans ce domaine.

1 Introduction

1.1 Recherche qualitative

L'Institut international de planification de l'éducation de l'UNESCO (IIPE-UNESCO) a consacré l'un de ses projets de recherche au « gouvernement ouvert dans l'éducation ». Très large, le concept peut avoir plusieurs significations en fonction de la spécificité du contexte. Dans le cadre de cette initiative de l'IIPE-UNESCO, le gouvernement ouvert dans l'éducation est défini comme « l'ouverture au sein du secteur de l'éducation des données, processus, décisions et mécanismes de contrôle gouvernementaux pour permettre la participation et la surveillance du public, aux fins d'assurer une éducation inclusive, équitable et de qualité ».

La recherche conduite par l'IIPE-UNESCO à l'échelle globale vise à promouvoir des approches plus réactives, efficaces et innovantes de la planification de l'éducation, incitant les citoyens à participer activement à la formulation, la mise en œuvre ou l'évaluation des politiques dans la perspective de la réalisation du quatrième objectif de développement durable (ODD 4).

Le projet d'amélioration des services communaux par l'engagement des citoyens (CIMSI) relève donc clairement, selon le cadre de référence de la recherche et de la typologie fourni par l'IIPE-UNESCO, d'un « processus ouvert ». Les trois principes directeurs – transparence, redevabilité et engagement citoyen – reconnus par l'IIPE-UNESCO comme les fondements mêmes du gouvernement ouvert guident également les actions et les interventions du projet CIMSI. Toujours selon la typologie de l'IIPE-UNESCO, ce dernier s'inscrit par ailleurs dans un processus de « budget ouvert », au sens où il s'efforce de dépasser le simple partage d'informations et de viser la transparence, en incitant les citoyens à jouer un rôle actif dans le suivi et l'évaluation des mesures prises par les gouvernants.

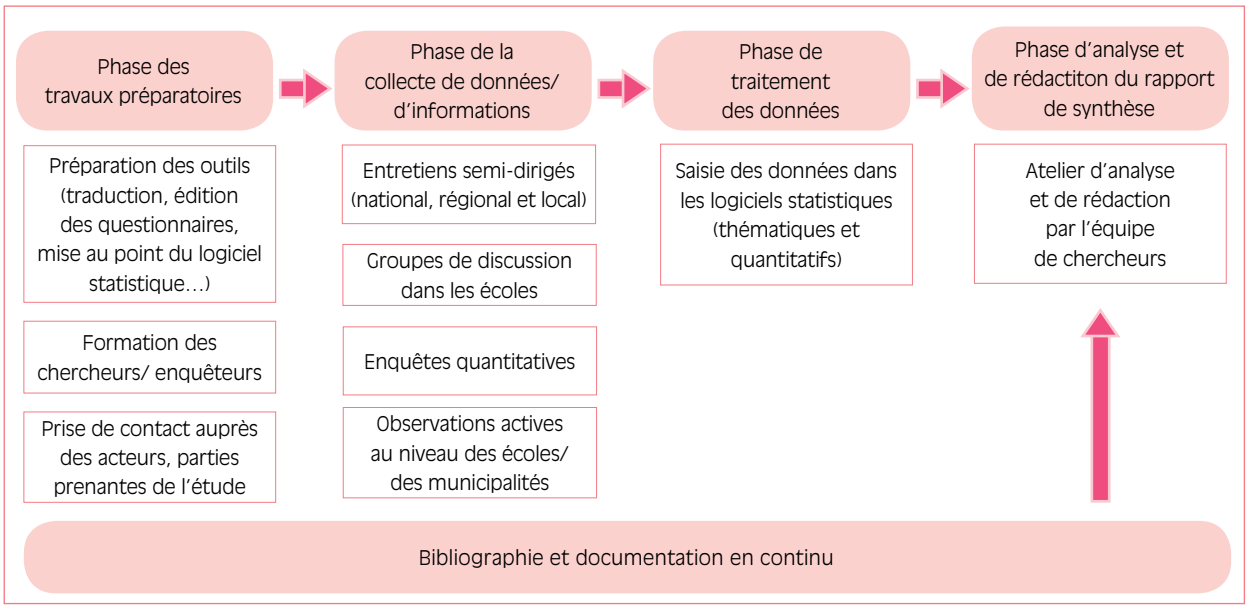
L'étude de cas sur le projet CIMSI à Madagascar contribuera à la réalisation de l'ODD 4, en s'employant à apporter une réponse aux principales questions de recherche :

1. Comment les différentes parties prenantes du secteur de l'éducation perçoivent-elles l'utilité et l'impact des initiatives de gouvernement ouvert, dont le projet CIMSI, dans une perspective à court, moyen et long termes ?
2. Quels facteurs favorables ou limitatifs ont une incidence sur la mise en œuvre effective de cette initiative dans l'éducation ?
3. Comment un gouvernement ouvert dans l'éducation peut-il contribuer à améliorer l'accès, la qualité ou l'équité dans l'éducation ?
4. Quelles mesures spécifiques peut-on prendre pour améliorer la conception, la mise en œuvre et l'impact du projet CIMSI dans le secteur de l'éducation ?

1.2 Méthodologie

Portant sur deux municipalités, Sahanivotry et Masindray, l'étude de cas a débuté le 30 novembre 2019, selon les étapes décrites dans le *Schéma 1*.

Schéma 1. Méthodologie de l'étude



Comme le montre le *Schéma 1*, les travaux bibliographiques et documentaires ont été effectués de manière parallèle et continue tout au long de l'étude. Cette méthode s'est révélée pertinente eu égard à l'évolution des actions liées au projet CIMSI mais aussi au caractère changeant du contexte, aussi bien au niveau macro et stratégique qu'au niveau des communes et des communautés scolaires.

La phase préparatoire a démarré en novembre 2019, une fois les documents de base communiqués par l'IIPE-UNESCO. L'équipe ayant la charge de l'étude était composée de personnes ressources issues de l'ONG SAHA, à savoir : un chef de mission et chercheur principal, spécialisé en redevabilité sociale et engagement citoyen, qui a participé à la mise en œuvre du projet CIMSI ; un assistant-chercheur, spécialisé en mobilisation citoyenne et méthodologie de formation ; et un statisticien. Deux enquêtrices connaissant bien les zones concernées ont également été engagées pour assurer la collecte des données auprès des acteurs locaux.

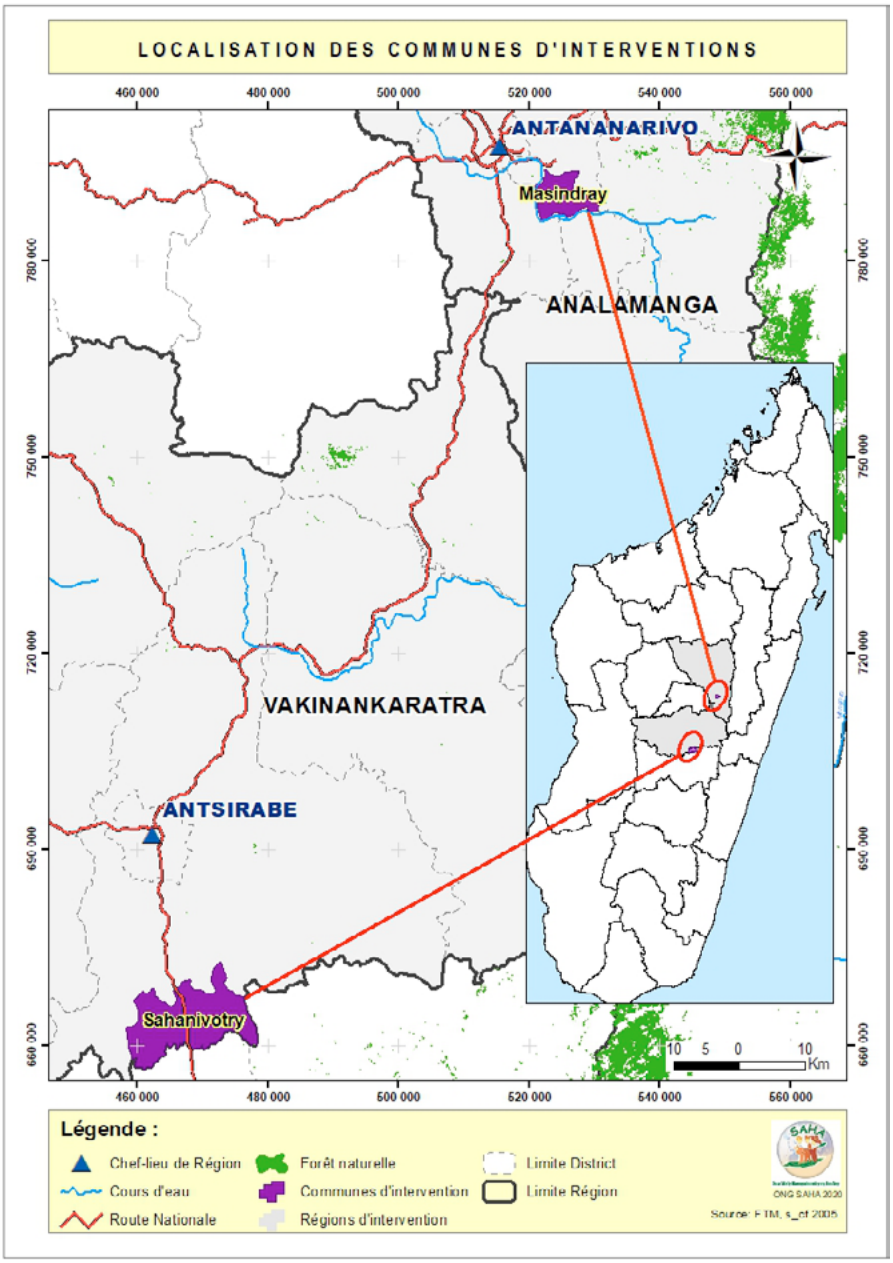
La période marquant le début de l'étude (novembre 2019) a coïncidé avec l'entrée en fonctions des nouveaux élus, maires et conseillers communaux notamment, à la suite des élections communales. Ces changements à la tête des communes ont entraîné la nomination de personnes plus ou moins familiarisées avec les actions du projet CIMSI – ce qui a contraint l'équipe chargée de l'étude de solliciter le secrétaire général sortant de l'une des deux communes. Dans l'autre cas, le maire ayant été réélu, la prise de contact a été relativement aisée. Par ailleurs, la proximité des vacances scolaires de fin d'année n'a pas facilité la mobilisation des acteurs de l'éducation, qu'il s'agisse des directeurs d'école ou des parents d'élèves.

Enfin, à partir du 19 mars 2020, la pandémie de coronavirus (COVID-19) a provoqué une urgence sanitaire qui s'est traduite par le confinement des premières grandes villes touchées, ce qui a impacté les deux zones de l'étude. Cette situation a particulièrement perturbé les dernières opérations de collecte d'informations en cours et, notamment, les entretiens avec des parties prenantes au niveau national.

Les deux municipalités couvertes par l'étude sont dotées chacune d'une structure locale de concertation (SLC) accompagnée par le projet CIMSI.

1.3 Les sites d'observation

Carte 1. Localisation des communes d'intervention



Située à 200 kilomètres au sud de la capitale Antananarivo, la municipalité de Sahanivotry compte 10 000 habitants pour une superficie de 168 km² et sept *fokontany*. La commune abrite 15 écoles primaires – 12 établissements publics et trois établissements privés – et déploie 65 enseignants dans les écoles publiques, dont 24 fonctionnaires ; les autres enseignants (41) sont rémunérés par les parents d'élèves.

La municipalité de Masindray, à 20 kilomètres du centre de la capitale, est accessible par une route pavée (sur 12 km) et par une route secondaire praticable par tous les véhicules toute l'année et par tous les temps. D'une superficie de 76 km², elle compte 14 950 habitants (1 700 familles), dont plus de la moitié sont des enfants. La commune est composée de onze *fokontany*. Elle abrite 18 écoles primaires, dont onze établissements publics et sept établissements privés, et regroupe 55 enseignants d'écoles publiques, dont 32 fonctionnaires, et 24 maîtres-instituteurs rémunérés par les parents d'élèves.

La collecte des données au niveau des écoles a concerné toutes les écoles primaires publiques (EPP) des deux municipalités.

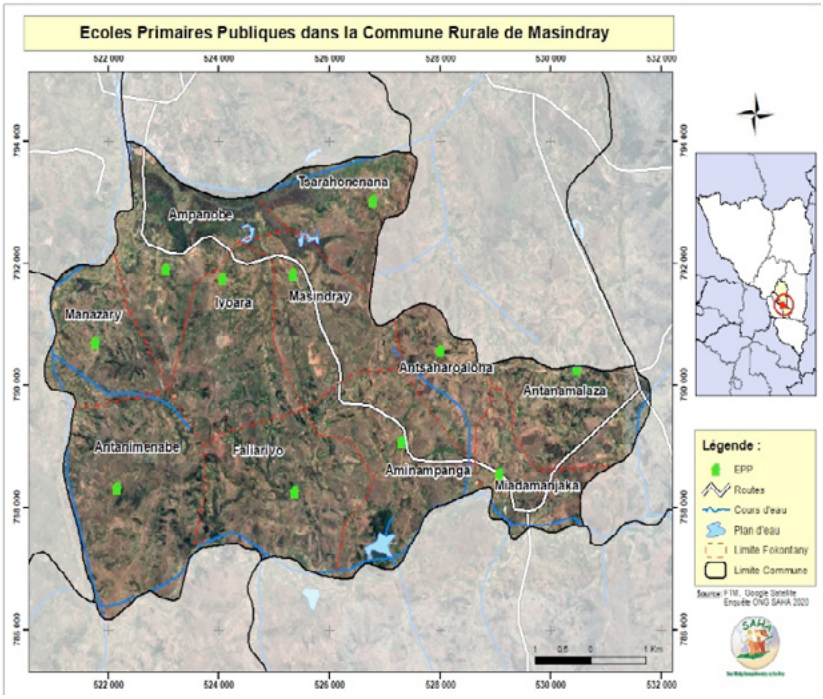
Tableau 1. Quelques repères sur les parties prenantes de l'éducation au sein des communes

	Sahanivotry	Masindray
Nombre d'écoles primaires publiques	12	11
Nombre d'enseignants fonctionnaires	24	32
Nombre d'enseignants payés par les parents d'élèves	41	24
FEFFI	12	11
SLC	1	1
Nombre d'élèves par école	entre 70 et 200	entre 70 et 200

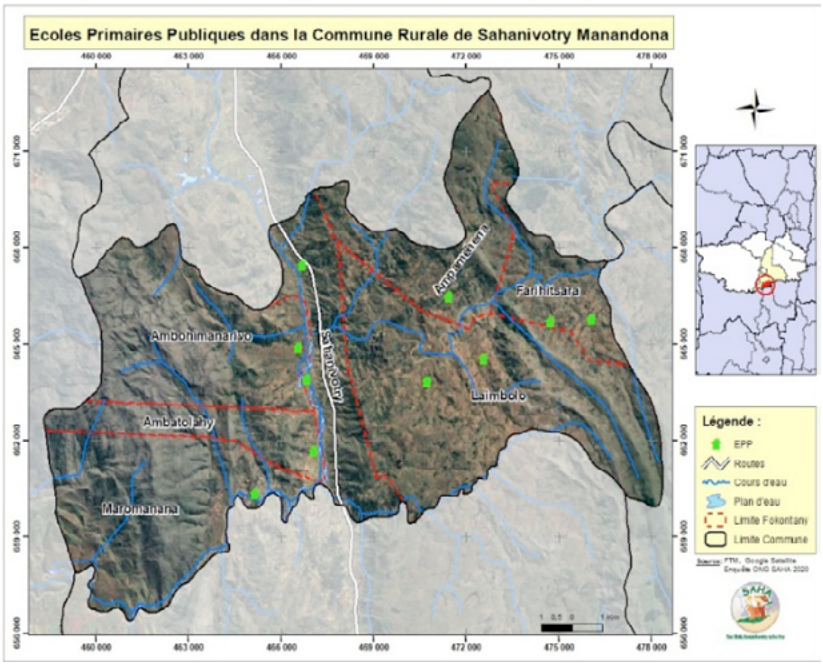
Considérées comme « rurales » par le ministère, les deux communes couvertes par l'étude diffèrent en ceci que Masindray est proche d'Antananarivo (20 km) et donc plus urbanisée que Sahanivotry, qui est située à 200 km de la capitale. Leur sélection parmi les 46 communes appuyées par le projet s'explique par le fait qu'elles font partie des dix communes pilotes accompagnées par le projet depuis 2018 et qu'elles appliquent donc les mécanismes d'évaluation citoyenne des services communaux depuis déjà deux cycles de planification communale. Durant la seconde planification participative appuyée par le projet dès 2019, elles avaient par ailleurs choisi de privilégier le secteur de l'éducation.

Les cartes suivantes montrent la localisation des écoles cibles des collectes de données dans les deux communes.

Carte 2. Localisation des écoles à Masindray



Carte 3. Localisation des écoles à Sahanivotry



1.4 La collecte de données

Les outils d'enquête utilisés sont précisés ci-après.

Les entretiens semi-dirigés

Le *Tableau 2* détaille les entretiens semi-dirigés réalisés.

Tableau 2. Personnes contactées pour les entretiens semi-dirigés

	Niveau central	Sahanivotry	Masindray
Personnes en charge de l'éducation			
Au sein du ministère de l'Éducation au niveau national	1		
Au niveau de la Banque mondiale	1		
Représentant des autorités de district en charge de l'éducation (chef CISCO)		1	1
Représentant des autorités communales en charge de l'éducation (chef ZAP)		1	1
Personnes responsables de l'initiative considérée			
Au niveau central (SAHA)	1		
Au niveau de la municipalité, responsable opérationnel CIMSI/ accompagnateur du projet		1	1
Représentants de la société civile			
Acteurs défendant, et participant activement à, l'implication des citoyens dans la gestion du secteur de l'éducation au niveau central et du district/de la municipalité	1		
Représentants des parents et des enseignants			
Membres d'associations de parents au niveau des écoles		1	1
Représentants des médias			
Organismes en lien avec les médias (association de radios, radio locale)	1	1	
Total : 14 entretiens semi-dirigés			

Les enquêtes quantitatives au niveau des écoles

Au total, 224 enquêtes quantitatives ont été réalisées, dont 114 dans la commune de Sahanivotry et 110 à Masindray. Le *Tableau 3* propose un récapitulatif de ces enquêtes et fait apparaître une supériorité numérique des femmes parmi les personnes interrogées.

Tableau 3. Récapitulatif du nombre d'enquêtes quantitatives

Commune	Femmes		Hommes		Total
Masindray	80	72,7%	30	27,3%	110
Sahanivotry	49	43%	65	57%	32
Total	129	57,7%	95	42,4%	224

En termes de postes ou de responsabilités, on constate que l'échantillon est composé majoritairement de personnes issues des associations de parents d'élèves et de parents d'élèves, comme le montre le *Tableau 4*.

Tableau 4. Postes occupés par les répondants

	Nombre	Pourcentage du total des répondants
Directeur/rice d'établissement ou professeur/e principal/e	18	4,0%
Comité de gestion scolaire	13	2,9%
Association parents-enseignants	196	43,3%
Enseignant/e	9	2,0%
Parents d'élèves	195	43,0%
Responsable communautaire	18	4,0%
Travailleur/euse social/e	4	0,9%
Total	453	100%

Pour l'ensemble de l'échantillon, le niveau maximal d'instruction par catégorie montre une prédominance des directeurs ayant effectué des études secondaires et supérieurs, tandis que les parents ont majoritairement suivi des études primaires et, à un moindre degré, secondaires. Les responsables communautaires ont surtout fait des études secondaires.

Les personnes des tranches d'âge 35-39 ans, 40-44 ans et 45-49 ans sont majoritaires. Les femmes dans la tranche d'âge 25-29 ans sont bien plus nombreuses que les hommes de la même tranche d'âge, comme le montre le *Schéma 2*.

Schéma 2. Pyramide des âges des enquêtés

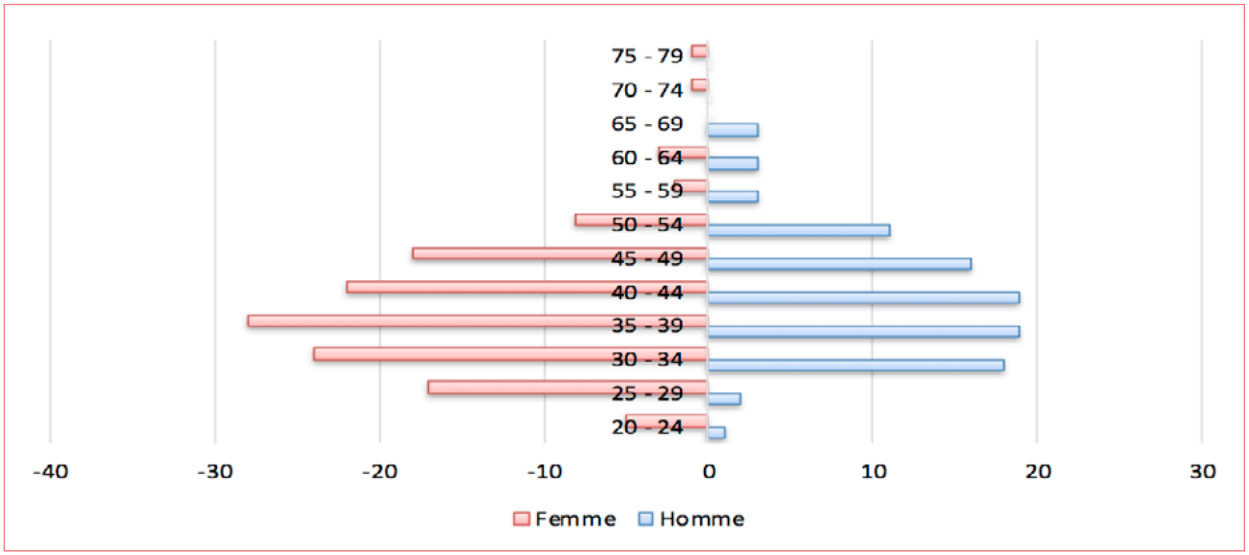


Tableau 5 : Niveau maximal d'études atteint par les enquêtés

Catégorie	N'a jamais été scolarisé/e	Études primaires	Études secondaires	Études supérieures (jusqu'à la maîtrise)	Études de troisième cycle (doctorat)
Directeur/rice			50,0%	38,9%	11,1%
Parent	8,9%	66,3%	23,7%	0,5%	0,5%
Représentant/e de l'association de parents		25,0%	75,0%		
Responsable communautaire (chef de *fokontany*)		14,3%	85,7%		
% du total des enquêtés	7,8%	58,0%	29,5%	3,6%	1,3%

Les groupes de discussion

Les groupes de discussion ont été constitués au niveau de chaque école primaire, auprès des enseignants et des élèves, en faisant appel à la méthode aléatoire préconisée par l'IIPE-UNESCO. La totalité des onze groupes de discussion des enseignants prévus ont pu être constitués dans la commune de Masindray, contrairement à la commune de Sahanivotry, où seulement dix groupes sur 12 l'ont été par suite de problèmes de disponibilité pour des raisons familiales et d'enclavement consécutif à des intempéries survenues pendant la période. Au niveau des élèves, neuf groupes sur onze ont été constitués à Masindray, contre seulement cinq sur douze à Sahanivotry. Les raisons sont notamment liées à la non-disponibilité des élèves lors du passage de l'enquêteur dans les villages. L'analyse a montré par la suite que les résultats des groupes de discussion des élèves sont très similaires et restent circonscrits à des appréciations portant sur l'ambiance scolaire et l'état de leurs relations avec leurs enseignants et l'encadrement pédagogique.

Les observations directes

Deux observations de réunions ont eu lieu, à raison d'une par commune. Dans la commune de Sahanivotry, il s'agissait d'une réunion des parents d'élèves à Farihitsara tandis que dans la commune de Masindray, il s'agissait d'une réunion mensuelle de tous les enseignants et responsables pédagogiques (directeurs d'établissements publics et privés, CEG, lycée, Centre de formation technique et écoles privées).

La période d'observation (entre janvier et mars) explique probablement la rareté de ces réunions, dans la mesure où les acteurs se réunissent peu ou seulement pour discuter de sujets urgents.

2 Madagascar : quelques aspects marquants

Le contexte global dans lequel se développe le système éducatif malgache est influencé par plusieurs facteurs dont les principaux sont d'ordre géographique, démographique, sanitaire et économique.

2.1 La géographie et les ressources naturelles

Au plan géographique, le territoire comporte une grande variété de paysages et d'habitats, composé de zones urbaines et de nombreuses zones rurales plus ou moins enclavées.

Située sur la côte sud-est de l'Afrique, l'île de Madagascar couvre une superficie de 592 040 km², ce qui en fait la quatrième île du monde par la taille. Elle s'étend sur plus de 1 500 km du nord au sud et, dans sa plus grande largeur, sur 500 km avec un littoral de plus de 5 000 km de long. Madagascar bénéficie de ce fait d'une grande diversité d'écosystèmes. Sa flore, fortement endémique, compte environ 10 000 espèces de plantes supérieures.

Le pays s'est doté d'une loi de gestion locale sécurisée (GELOSE) afin de mieux responsabiliser les communautés locales vivant à proximité de forêts et de lacs, deux ressources naturelles renouvelables. Cette loi confère aux communautés de base auxquelles le droit d'usage des ressources concernées a été transféré, le droit d'exploiter et de mettre en valeur les ressources naturelles conformément aux normes de gestion/d'exploitation définies avec les services compétents. Un contrat de gestion relevant de la loi GELOSE est signé par les trois parties prenantes : le représentant des communautés de base constituées légalement en association communautaire, le maire de la commune et le représentant local du service déconcentré de l'environnement. Environ 3 millions d'hectares de ressources forestières sont concernés par ce type de transfert de gestion.

Par ailleurs, certaines aires protégées ont été dotées du statuts d'aires communautaires, conférant directement aux communautés vivant à proximité la responsabilité de leur gestion et de leur protection. Ces communautés de base gestionnaires sont souvent invitées à participer aux débats à l'échelle communale et sont membres de la SLC dans les communes qui s'en sont dotées.

2.2 La population

Sur le plan démographique, la population est très diversifiée mais l'existence d'une langue nationale parlée dans l'ensemble du pays est un puissant facteur d'unité. Le pays compte 25 680 342 habitants[3] (2018), dont plus de 70 % vivent en milieu rural. La croissance démographique est particulièrement élevée (+3 % par an) mais grâce à une légère tendance à la baisse, elle 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.

3- *Source :* INSTAT/RGPH 3 (3e recensement général de la population et de l'habitat).

La population est très jeune : 50 % des Malgaches ont moins de 18 ans, 43 % moins de 15 ans et 15 % moins de cinq ans. Quatre ménages sur cinq sont dirigés par des hommes. La taille moyenne des ménages est de 4,5 personnes.[4]

Selon l'indice du capital humain établi par la Banque mondiale, un enfant né à Madagascar aujourd'hui n'atteindra que 37 % du potentiel productif qu'il aurait obtenu s'il avait bénéficié d'une instruction complète et de soins de santé adaptés. Entre 2012 et 2017, l'indice de capital humain de Madagascar est passé de 0,39 à 0,37, en deçà des moyennes de l'Afrique subsaharienne.

Les enfants malgaches peuvent espérer avoir achevé 7,5 années de scolarité lorsqu'ils auront atteint 18 ans. Un chiffre ramené à 4,2 ans si l'on tient compte de la qualité de l'apprentissage. À l'échelle mondiale, Madagascar est le quatrième pays affichant le taux de retard de croissance le plus élevé chez les enfants de moins de cinq ans (42 %). De plus, le système de protection sociale étant récent et sous-financé, il ne couvre que 5 % des personnes extrêmement pauvres.

2.3 Le système de santé

La première priorité définie dans l'initiative Émergence Madagascar (IEM) concerne le renforcement du socle social, notamment l'accès équitable à une santé de qualité pour toute la population à travers la mise en œuvre de la couverture santé universelle (CSU). Les besoins ne cessent d'augmenter face à des ressources rares. Il est donc primordial d'assurer une gestion rationnelle et efficiente de ces moyens pour obtenir plus d'impact et permettre la réalisation des objectifs fixés.

Afin d'améliorer le financement des services de santé de proximité et d'assurer un meilleur accès pour les bénéficiaires, le gouvernement malgache a engagé une réforme consistant à transférer aux communes les budgets de fonctionnement des centres de santé de base (CSB). Le décret n° 2019-2117 du 20 novembre 2019 définit le mécanisme de gestion des crédits destinés aux CSB placés sous la tutelle du ministère de la Santé publique, dits « dotation CSB ». Il s'agit de renforcer la responsabilisation de la commune (maîtrise d'ouvrage sur la gestion du service de la santé) par rapport au fonctionnement des CSB par le biais du budget communal, qui peut décider de l'utilisation de ce budget (achat de petit matériel, petit entretien, nettoyage, petites réparations) en concertation avec les responsables techniques médicaux.

Ainsi, la gouvernance du service de santé communal requiert le leadership des communes. Chaque commune dispose d'un comité communal pour le développement de la santé afin de coordonner les actions curatives et préventives et de réaliser l'objectif de santé pour tous sous-tendu par les stratégies nationales de santé publique et de santé communautaire. La SLC est appelée à jouer un rôle prépondérant dans ce système, afin de mieux saisir les priorités de la population, à travers une meilleure articulation entre les différents secteurs (approche multisectorielle) ou services publics concernés ou ayant un impact sur la santé publique.

En plus des cataclysmes naturels (cyclones, inondations et sécheresses), l'insécurité alimentaire et le paludisme représentent une contrainte majeure pour le système éducatif. Dans les régions exposées, elle contribue à aggraver les retards de croissance, qui concernent actuellement 42 % des enfants de moins de cinq ans.

Madagascar subit les conséquences économiques de la pandémie de COVID-19 de par la rupture substantielle de ses liens commerciaux avec les pays durement affectés en Asie et en Europe. Sur le plan national, l'application des mesures restrictives a bouleversé le quotidien des ménages des régions, confinées ou non, tant au niveau social qu'au niveau économique. De fait, cette crise a pour particularité d'exercer une double pression

4- *Source :* INSTAT/RGPH 3 (3e recensement général de la population et de l'habitat).

à la fois sur l'offre et la demande nationale. La société civile malgache s'est organisée afin de plaider pour une gestion transparente des fonds alloués ou utilisés contre la COVID-19.

2.4 L'économie et la gouvernance

Les crises politiques cycliques traversées par le pays (1991 : crise post-électorale ; 2002 : crise post-électorale ; 2009-14 : renversement du pouvoir par des manifestations de rue suivi de période de transition de cinq ans) ont profondément contribué à la chute des principaux indicateurs économiques et de gouvernance. Par ailleurs, un climat quasi permanent d'animosité et de vengeance entre les acteurs politiques et leurs partisans respectifs a en quelque sorte institutionnalisé une situation délétère, exacerbant d'année en année l'appauvrissement des Malgaches.

Avec un produit intérieur brut (PIB) de 12,73 milliards de dollars (Banque mondiale) et un PIB par habitant de 471 dollars pour environ 27,06 millions d'habitants en 2019, Madagascar se situe au cinquième rang du classement des pays produisant le moins de richesse par habitant.

L'indice Mo Ibrahim permet d'apprécier l'évolution de la gouvernance dans un pays. Pour l'année 2018, le classement des pays africains a mis Madagascar au 31e rang sur 54 pays, avec une note globale de 49/100, accusant ainsi un recul de – 4,4 par rapport à la moyenne de son score entre 2008 et 2017.

L'indice de perception de la corruption (IPC) de Transparency International est de 24/100 en 2019, soit en recul d'un point par rapport à 2018 (25/100) et huit points de moins qu'en 2012, date de la révision méthodologique opérée par l'IPC. Ce score est par ailleurs inférieur à la moyenne du continent africain (32/100), plaçant Madagascar au 158e rang sur les 180 pays étudiés.

Au cours des quatre dernières années (2017-2020), le gouvernement malgache a fait preuve de transparence et publié les budgets citoyens en ligne. En partie grâce à cette évolution, le score du pays en matière de transparence budgétaire est de 40/100 selon l'enquête sur le budget ouvert (EBO) effectuée en 2019 – en hausse par rapport à 2017 (34/100)[5] mais encore loin du seuil à partir duquel on peut considérer que la transparence budgétaire pratiquée favorise un débat public informé sur le budget. Par ailleurs, l'EBO a noté un recul de la participation du public pour l'année 2019 par rapport à 2017 (6/100 contre 9/100).

Madagascar commence à subir les effets de la pandémie de COVID-19 et du ralentissement de l'économie mondiale. Les échanges internationaux vont vraisemblablement continuer à s'effriter, affectant la mobilité des capitaux et des services. La trajectoire ascendante de l'économie malagasy, entamée depuis 2019, sera freinée. Pour l'année 2020, les estimations tablent sur une chute abrupte du taux de croissance, de 4,7 points de pourcentage, ramenant celui-ci à 0,8 % dans la loi de finances rectificative 2020, contre une prévision initiale de 5,5 %.

5- L'EBO mesure l'accès du public aux informations relatives à la manière dont le pouvoir central collecte et dépense les ressources publiques. Elle évalue la disponibilité en ligne, l'accessibilité en temps voulu et l'exhaustivité de huit documents budgétaires clés, en utilisant 109 indicateurs pondérés de façon égale et note chaque pays sur une échelle de 0 à 100. Un score de transparence supérieur ou égal à 61 indique qu'un pays est susceptible de publier suffisamment de documents pour favoriser un débat public informé sur le budget.

3 La décentralisation à Madagascar, un processus en cours

3.1 Le cadre légal et la structure de la décentralisation

L'article 3 de la Constitution dispose que « la République de Madagascar est un État reposant sur un système de collectivités territoriales décentralisées (CTD) composées de communes, de régions et de provinces » et que le fokonolona (communauté), conformément aux dispositions de l'article 152 de la Constitution, « organisé en *fokontany* (village), est la base du développement et de la cohésion socioculturelle et environnementale ».

La décentralisation est organisée par la loi organique n° 2014-018 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des CTD, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires, assortie des deux autres textes, respectivement la loi n° 2014-020 sur les ressources des CTD, les modalités d'élections, ainsi que l'organisation, le fonctionnement et les attributions de leurs organes, et la loi n° 2014-021 sur la représentation de l'État. Selon l'article 6 de la loi 2014-018, « la décentralisation est accompagnée d'une déconcentration des services de l'État dans le but de renforcer les capacités d'action des CTD. À cet effet, à un pouvoir décentralisé doit correspondre un pouvoir déconcentré ». La région, censée devenir une CTD, ne l'est pas encore – ce qui engendre de graves lacunes dans la territorialisation des politiques publiques, sa coordination et sa mise en œuvre.

Conformément à la loi n° 2014-021, le chef de district assure la fonction de représentant de l'État au niveau de son district. Il veille à la mise en œuvre de la politique générale de l'État dans le cadre de son ressort territorial, a autorité sur les chefs des services déconcentrés de l'État (SDE) implantés dans son ressort territorial et est chargé du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales décentralisées, notamment les communes.

La commune regroupe plusieurs *fokontany*, dont l'organisation, le fonctionnement et les attributions sont déterminés par voie réglementaire. Elle est entre autres chargée de la gestion des infrastructures et équipements publics de base en matière sociale et culturelle, à l'image des établissements éducatifs préscolaires, des écoles primaires publiques ou des collèges d'enseignement général. Les fonctions délibérantes sont exercées par le conseil communal. La commune n'a pas les ressources nécessaires pour réaliser les missions qui lui sont transférées. Elle est de ce fait obligée de se contenter d'assurer les fonctions classiques (services administratifs, assemblage des commandes, rétablissement de la sécurité) et certains cofinancements de services sociaux (enseignement, assainissement, eau…). La plupart des décisions sont encore prises depuis la capitale.

Les fokontany sont des subdivisions administratives de base de l'État au niveau des communes. Le chef *fokontany* est nommé par arrêté du chef de district aux fins d'assurer (i) les actions de développement de sa localité ; (ii) le maintien de la sécurité ; (iii) la mobilisation des communautés sur la santé, l'éducation et la culture ; et (iv) l'accompagnement de l'État dans la réalisation des activités qui touchent directement la population.

Les trois décennies de mise en œuvre de la décentralisation dans sa forme actuelle ont été marquées par des moments d'hésitation et d'absence de décisions sur les enjeux clés, notamment le nombre et les niveaux des collectivités territoriales décentralisées, le statut des *fokontany* ou encore le transfert effectif réel et complet des compétences et des ressources aux collectivités territoriales décentralisées.

Les blocages majeurs identifiés dans la mise en œuvre de la décentralisation et de la déconcentration sont les suivants : l'incompréhension et la non-appropriation par l'ensemble de la population de la politique de décentralisation et de développement local ; l'instabilité de l'ancrage des institutions et la faiblesse du leadership dans le pilotage de la mise en œuvre de la politique de décentralisation et de développement local ; le non-respect des textes et l'absence de décrets d'application ; la prise en compte insuffisante de la décentralisation dans les politiques sectorielles ; et le faible niveau de déconcentration des ministères sectoriels.

L'un des enjeux fondamentaux de la décentralisation réside dans l'autonomie et la responsabilisation des collectivités territoriales décentralisées afin de rationaliser l'administration. Cette autonomie et cette responsabilisation sont caractérisées par l'instauration d'une politique de décentralisation émergente et d'une réforme de la gouvernance territoriale et foncière visant à structurer Madagascar et à faciliter le développement.

Bien que de nombreuses formes de décentralisation aient été engagées depuis le début des années 1990, Madagascar reste un pays centralisé tant en termes d'administration que de gestion des finances publiques. Ainsi, après 25 ans de décentralisation, le pouvoir décentralisé reste limité. La planification, la gestion du personnel et la budgétisation des services sociaux de base (santé, éducation) relèvent toujours du gouvernement central. Or, un tel système affaiblit la capacité des collectivités territoriales décentralisées et des services techniques déconcentrés (STD) et ne permet pas la participation du public aux prises de décisions.

3.2 Les instruments et les outils de la décentralisation

Le pays s'est doté d'un certain nombre d'instruments et d'outils afin de rendre sa politique de décentralisation plus effective, dont voici les principaux :

1. le Fonds de développement local (FDL) et l'Institut national de la décentralisation et du développement local (INDDL) sont chargés de renforcer les capacités d'action des acteurs locaux, l'exercice pratique de la démocratie locale et la responsabilisation, le financement des investissements au niveau local pour améliorer la fourniture de services publics et, surtout, la capitalisation et la valorisation des acquis et des bonnes pratiques ;
2. le Comité interministériel pour la relance de fiscalité locale (Ministère de l'Intérieur et de la décentralisation [MID] & Ministère des Finances et du budget [MFB]), qui joue un rôle important dans la relance de la fiscalité locale ainsi que l'adaptation et l'allégement de l'application des règlementations au niveau des collectivités territoriales ;
3. les instruments relatifs à l'aménagement du territoire tels que le schéma national d'aménagement du territoire (SNAT), le schéma régional d'aménagement du territoire (SRAT), le schéma d'aménagement communal (SAC), le plan d'urbanisme directeur (PUDI), le plan d'urbanisme détaillé (PUD), le plan d'occupation foncière (PLOF) ou la loi d'orientation de l'aménagement du territoire (LOAT). Ces instruments promeuvent la prise en compte de l'approche territoriale dans chaque département ministériel et dans les collectivités locales ;
4. la structure locale de concertation (SLC) au niveau des collectivités territoriales décentralisées, qui permet de favoriser la participation effective des acteurs et des citoyens à la gestion des affaires publiques et aux actions de développement ;
5. le budget participatif : une centaine de communes disposent d'au moins 5 ans d'expériences réussies dans la mise en œuvre du processus budgétaire participatif, un guide national harmonisé sur cette approche ayant été élaboré en 2013 et officialisé au niveau du MID ;

6. plusieurs décrets d'application sur la SLC, la gestion budgétaire et financière des CTD, la coopération décentralisée, les attributions des chefs de l'exécutif des CTD ou la représentation de l'État. Ces différents textes constituent de bonnes références pour décrire de façon détaillée et claire les attributions de chaque acteur intervenant dans le domaine.

3.3 La décentralisation et le secteur de l'éducation

Selon les textes relatifs à la décentralisation[6], les collectivités territoriales décentralisées disposent de compétences en matière de développement de l'éducation dans leur circonscription. Il est ainsi prévu que les communes prennent en charge les écoles primaires publiques (EPP) et les collèges d'enseignement général (CEG) tandis que les régions récupèrent les lycées. Dans la réalité, faute d'un transfert adéquat des ressources aux communes, les CTD participent au financement de l'éducation selon leur plan et budget en fonction des priorités définies par les communes elles-mêmes. Comme elles siègent dans les structures chargées d'assurer la qualité de l'éducation et la bonne gouvernance des établissements scolaires (Farimbon'Ezaka ho Fahombiazan'ny Fanabeazana eny Ifotony ou FEFFI), les communes peuvent utiliser ces organes opérationnels pour promouvoir le développement des écoles.

Le *Tableau 6* fait apparaître les différents niveaux de décentralisation/déconcentration en alignant les structures du ministère de l'Éducation nationale (MEN) et celles du MID.

Tableau 6. Aperçu des niveaux de décentralisation et de déconcentration

Structures décentralisées	Ministère de l'Éducation nationale/ structure déconcentrée	Ministère de l'Intérieur et de la décentralisation/ structure déconcentrée	Organe de délibération	Instance de concertation
	MEN	MID		Comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC), pas encore en place
Régions : 22 régions, pas encore CTD, gérées par un gouverneur nommé	Direction régionale de l'Éducation nationale (DREN)	Préfecture/ gouvernorat (bicéphale)	Chef de région conseil régional, pas encore en place	SLC Région, pas encore en place
	Circonscription scolaire (CISCO)	District (nombre : 119)		Réunion mensuelle CTD/ STD au niveau du district
Communes : 1579 communes dirigées par des élus municipaux et des conseillers communaux élus	Zone d'administration pédagogique (ZAP) – CEG – lycées	Délégation administrative	Maire-conseil communal	SLC Commune Réunion mensuelle entre le bureau exécutif et les services techniques dans la commune
	Écoles primaires publiques	*Fokontany* (nombre : 17 485)	FEFFI	AG/Réunion *Fokontany/ Fokonolona*

6- Loi n° 2014-18 du 12 septembre 2014 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales décentralisées.

Les collectivités territoriales décentralisées – telles que la commune – participent au financement de l'éducation et développent des partenariats avec les STD du ministère de l'Éducation et/ou d'autres intervenants. La commune contribue à la gestion des risques et des catastrophes ayant un impact sur la scolarisation des enfants et intègre les activités pertinentes pour la promotion de l'éducation dans son plan de développement. L'exercice de ces fonctions requiert au minimum l'introduction de mécanismes de pilotage ou de supervision, de coordination ou de synergie et de complémentarité avec d'autres intervenants. La SLC est pensée comme un outil placé entre les mains des acteurs communaux pour aborder les enjeux liés à l'éducation dans toute leur envergure.

Le *Tableau 7* propose des extraits de budgets communaux alloués à l'amélioration de l'éducation pour quelques communes appuyées par le projet CIMSI.

Tableau 7. Lignes budgétaires communales consacrées aux investissements dans l'éducation

					Prévisions 2020-2022		
Commune	**Poste**	**Rubrique**	**Compte**	**Libellé**	**2020**	**2021**	**2022**
	21			Immobilisation corporelle			
		213		Construction ou réhabilitation			
Ambohimanambola			2132	Bâtiment scolaire	7 000 000		
Ambohitromby			2132	Bâtiment scolaire	7 000 000	8 000 000	10 000 000
Antanetikely			2132	Bâtiment scolaire	10 000 000	10 000 000	10 000 000
Antotohazo			2132	Bâtiment scolaire (FDL)	20 000 000	21 000 000	22 000 000
Fiadanana			2132	Bâtiment scolaire	2 000 000	2 000 000	
Masindray			2132	Bâtiment scolaire	20 940 000	21 000 000	22 000 000
Miantso			2132	Bâtiment scolaire	16 400 000		
Tsiafahy			2132	Bâtiment scolaire	15 000 000		
Ankatafa			2132	Bâtiment scolaire : réhabilitation de l'EPP Mahalogny	3 000 000	3 000 000	3 000 000
Antsakoamanondro			2132	Bâtiment scolaire (EPP Mahamanina)	1 100 000	1 210 000	1 000 000
Antsatsaka			2132	Bâtiment scolaire	500 000	500 000	500 000
Thenavony			2132	Bâtiment scolaire	1 000 000		
Ambanja			2132	Bâtiment scolaire : lycée mixte Tsiaraso	40 000 000		
Antsohimbondrona			2132	Bâtiment scolaire	40 000 000		
Beramanja			2132	Bâtiment scolaire	10 000 000	11 000 000	12 100 000
Ambanja			2132	Bâtiment scolaire	57 325 522	63 255 854	69 581 439
Ampasy Nahapoana			2132	Bâtiment scolaire	250 000 000	275 000 000	
Mandromodromotra			2132	Bâtiment scolaire	100 000 000		
Sarisambo			2132	Bâtiment scolaire	6 000 000		

		216		Matériels et outillages			
Ambohitromby			2166	Matériels et mobiliers scolaires	1 000 000	1 000 000	1 000 000
Antotohazo			2166	Matériels et mobiliers scolaires	6 120 710		
Miantso			2141	Matériels et mobiliers scolaires	21 000 000	12 000 000	10 000 000
Tsiafahy			2141	Matériels et mobiliers scolaires	5 000 000	5 347 474	6 361 340
Antsohimbondrona			2141	Matériels et mobiliers scolaires	4 750 000		
Ampasy Nampohana			2141	Matériels et mobiliers scolaires	50 000 000	55 000 000	
Sarisambo			2141	Matériels et mobiliers scolaires	4 000 000		

Ce tableau nous montre que le budget d'une commune comporte des prévisions de dépenses aussi bien pour la construction ou la réhabilitation de bâtiments scolaires que pour les matériels/ outillages scolaires.

3.4 Les lacunes et les difficultés

Les lacunes et les difficultés recensées ci-après risquent toutefois de ralentir le déroulement du processus de décentralisation/déconcentration et la conduite des reformes à Madagascar[7] :

- l'instabilité politique et la politisation de l'administration, qui deviennent une véritable culture à Madagascar. À cela s'ajoutent la non-continuité des actions de l'État et la défaillance de l'administration dans l'exercice de certaines de ses obligations, certaines fonctions étant occupées par des personnes non compétentes. Sur ce sujet sensible, le ministère de l'Éducation nationale fait partie des administrations victimes de ce fléau. Les guerres politiques intestines qui y sont favorisées par les manœuvres politiques en général résultent en un changement fréquent des hauts responsables. Entre 2019 et 2020, le MEN a connu trois ministres différents ;
- la non-effectivité du transfert de compétences et de ressources vers les CTD ainsi que l'absence d'une réglementation claire et précise sur le mode de décentralisation et déconcentration avec, à la clé, des chevauchements entre les organes décentralisés et déconcentrés. D'autant plus que la faiblesse des capacités administratives, financières et techniques des CTD (liée en partie à un accompagnement insuffisant de la part des STD) rend suspecte la décentralisation et facilite toute tentative de récupération du pouvoir ;
- l'absence d'approche territoriale pour opérationnaliser la politique de décentralisation et de développement, qui aurait certainement permis de donner plus de contenus concrets au processus en obligeant les différents départements ministériels à envisager leurs interventions dans une logique territoriale ;
- la faible coordination à différents niveaux des interventions des partenaires techniques et financiers (PTF), qui aurait accru la cohérence et la concordance des programmes ;
- la carence de la communication, caractérisée par l'absence de réseaux d'information, la faible vulgarisation des textes et l'absence de diffusion des politiques/stratégies, si bien que la plupart des acteurs et les citoyens sont privés d'éléments tangibles ;

7 - *Source:* GIZ 2018.

- l'absence de structure décentralisée au niveau intermédiaire pour assurer la coordination et la cohérence opérationnelles et l'interface entre l'État central et les collectivités de base que sont les communes. La mise en place et le renforcement de la structure du comité local de développement (CLD) pour gérer le FDL sous le leadership des députés élus au niveau du district associés aux chefs de districts et aux préfets, risquent d'affaiblir encore plus l'esprit de la décentralisation, en attribuant aux maires et aux acteurs communaux des fonctions purement consultatives ;
- l'affaiblissement des communes par le bas, avec l'accroissement du rôle des *fokontany*, qui occupent le même territoire et sont des créatures hybrides de l'État central ;
- la non-reconnaissance des CTD en tant que « gouvernements locaux », autrement dit comme détenteurs effectifs, légitimes et légaux du pouvoir et dont la présence est acceptée au niveau territorial.

3.5 Les structures locales de concertation

Depuis la mise en place des communes à Madagascar en 1994, à travers la loi n° 1994-007/008, la nécessité de constituer des espaces de concertation ou de réflexion a toujours été ressentie, soit par les responsables communaux eux-mêmes, soit par leurs partenaires de développement. Malgré les différentes appellations de ces instances de concertation communale – Comité communal de développement (CCD) ou Comité pour le développement communal (CDC) – les enjeux restent fondamentalement les mêmes : il s'agit de favoriser l'appropriation des actions et des résultats, de responsabiliser chacun et de garantir la durabilité des acquis.

Si le Conseil économique, social et culturel est l'organe de concertation prévu à l'échelle nationale par la Constitution, la SLC est l'instance de concertation au niveau de la commune. En effet, en application de l'article 15 de la loi organique n° 2014-018 du 12 septembre 2014, qui stipule que « la mise en œuvre des compétences et des attributions des collectivités territoriales décentralisées s'exerce de manière participative et en toute transparence », l'État a passé en 2015 un décret n° 2015-957 relatif aux structures locales de concertation légalisant la mise en place d'une structure de concertation au niveau des collectivités territoriales décentralisées. Des arrêtés communaux devant être approuvés par le contrôle de conformité du district instituent donc la structure locale de concertation au niveau des communes.

Les enjeux de la concertation sont notamment : la pérennité des actions grâce à la responsabilisation citoyenne ; l'obtention du consentement préalablement informé de la population, afin de ne pas nuire (le fameux *« do no harm »*) ; l'accès aux rétroactions des usagers d'un service en vue de l'améliorer ou de redresser le cap ; la non-exclusion des populations vulnérables et enclavées vis-à-vis d'un service ; une meilleure coordination/articulation des interventions entre les différents services.

Les objectifs de la SLC sont les suivants :

1. création de liens entre tous les acteurs pour promouvoir le développement local, ce qui implique la mise en œuvre de la décentralisation ainsi que la participation des citoyens ;
2. promotion de la démocratie locale et responsabilisation des différents acteurs dans la mise en œuvre des politiques publiques en vue de renforcer l'appropriation des actions publiques, ce qui implique de mener des actions de sensibilisation, de mobilisation et de consultation ;
3. participation au processus décisionnel visant à promouvoir la cohésion sociale et culturelle, ce qui implique que la SLC fasse des suggestions pour alimenter ce processus.

Les SLC sont des structures consultatives, informatives, participatives associées à la réalisation de travaux au niveau des collectivités territoriales décentralisées. Elles contribuent à la coordination des appuis locaux

et au partenariat conduisant au développement territorial. Toutefois, la légitimité d'une SLC importe autant que sa légalité. La légitimité concerne le processus de désignation des membres, un accent particulier étant mis sur la représentativité des diverses catégories d'acteurs, y compris les personnes habituellement exclues des consultations et peu souvent entendues (populations enclavées, paysans sans terre ou non propriétaires terriens, minorités, migrants, femmes chefs de famille, etc.). Elle est ensuite conditionnée à l'appropriation des acteurs, à travers l'exercice de la transparence et de la redevabilité.

Néanmoins, la légalité protège et assure la « sécurité », notamment à l'endroit des citoyens qui expriment des opinions divergentes par rapport à ceux qui détiennent le pouvoir d'exécution ou de décision. Au vu des expériences de démocratie participative malagasy, les décideurs redoutent souvent les demandes de transparence et de redevabilité émanant des acteurs non étatiques et de la société civile, ce qui justifie le fait que la SLC doive être un espace d'expression citoyenne mieux sécurisé.

La SLC est composée notamment de représentants de « collèges » : l'exécutif de la collectivité, l'organe délibérant de la collectivité, les services techniques déconcentrés implantés dans le ressort de chaque collectivité territoriale décentralisée, les opérateurs économiques, les organisations de la société civile, les notables et les chefs traditionnels, les partis et les organisations politiques locaux, les associations de femmes, les associations de jeunes et de groupes vulnérables et les cadres de concertation existants (FEFFI, etc.).

Chaque collège est une organisation (association, union, fédération, réseaux, plateforme, etc.), un groupe ou un ensemble d'acteurs opérant dans un même secteur d'activité (services techniques, conseillers, bureau exécutif, acteurs dans l'éducation ou santé, etc.), une ou des communautés partageant le même espace ou la même ressource naturelle (communautés de base contractuelles [VOI], *fokonolona*, groupe de notables gardiens de la coutume, etc.).

Seuls les chefs de *fokontany* sont représentés par eux-mêmes directement dans la SLC, c'est-à-dire que tous en sont membres d'office. Notons que si la dynamique de développement de la commune impulsée par le bureau exécutif/le maire implique véritablement les chefs de *fokontany*, ces derniers sont des piliers pertinents pour la mobilisation locale, voire pour la démocratie locale. Cela pourrait être naturel une fois qu'ils sont élus ou désignés par les habitants du *fokontany* ou les *fokonolona*. Le *Schéma 3* illustre cette structuration de la SLC. Le décret relatif aux SLC ne va pas plus loin, laissant chaque commune libre de définir les collèges en fonction des enjeux ou des dynamiques d'acteurs.

Dans la pratique, un ou plusieurs collège(s) à l'échelle du *fokontany* arrive(nt) plus facilement à réunir des citoyens et des acteurs autour de sujets communs. Ainsi, il faudra veiller à ce que chaque *fokontany* soit représenté dans la SLC par des personnes issues de collèges différents ou ayant des profils complémentaires.

Suivant les priorités ou le contexte, la SLC peut être appelée à traiter des sujets qui concernent des commissions thématiques ou sectorielles. Elle peut se doter de commissions thématiques pour les débats relatifs à un domaine particulier ou les valoriser. Citons quelques commissions ou plateformes thématiques existantes : plate-forme d'échange entre FEFFI (au niveau communal) ; forum des délégués communaux du budget participatif ; comité de coordination pour le développement de la santé (CCDS) ; commission pour le développement économique local ; comité consultatif pour l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (CCATU) ; commission EAH (eau, assainissement, hygiène) ; comité de pilotage stratégique des infrastructures ; comité pour la mobilisation des ressources fiscales ; plateforme/union des communautés de base sur la gestion des ressources naturelles.

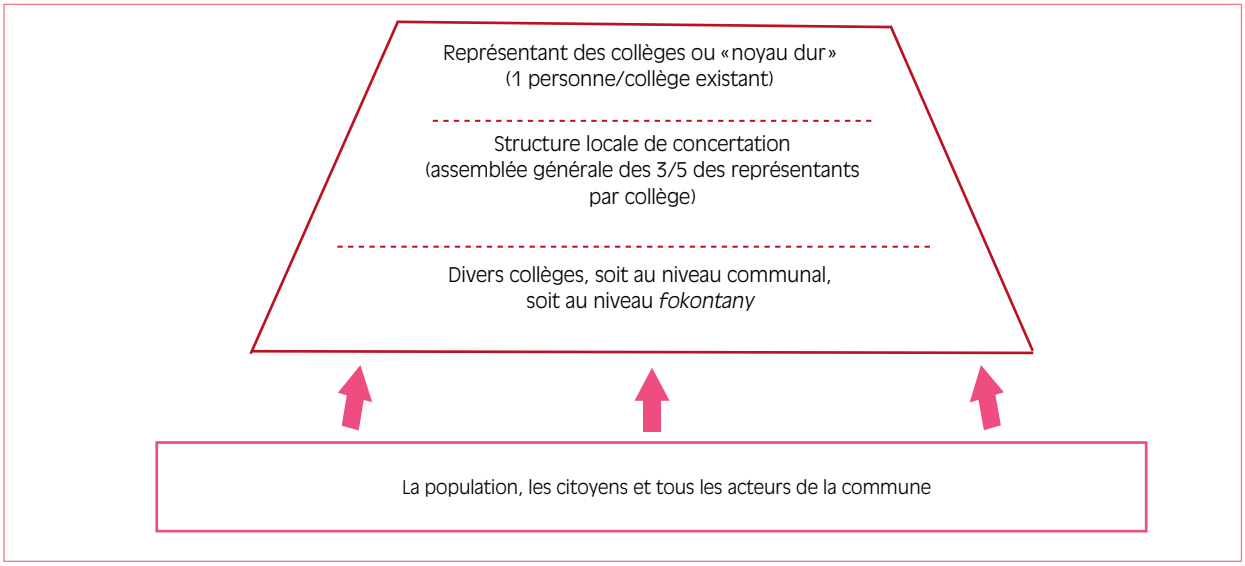
Le noyau dur de la SLC est composé de quelques membres choisis par l'assemblée générale (AG) dans les collèges pour leurs compétences techniques complémentaires et qui sont plus mobilisables que les simples membres de la SLC. Ce noyau dur peut jouer les rôles suivants :

- traitement préalable des sujets à soumettre à l'AG de la SLC à partir des diverses propositions des collèges ;
- préparation de l'ordre du jour, de la logistique ainsi que de l'animation/facilitation de la réunion de l'AG de la SLC ;
- facilitation de l'AG par une ou deux personnes désignées parmi les membres du noyau dur de la SLC. Il est conseillé autant que possible de ne pas confier au maire la fonction de facilitation, afin de prévenir toute forme de monopolisation de parole ou d'induction dans les prises de position des membres à cause de conflit d'intérêts. Le maire devra toutefois présider solennellement la séance et rendre compte ouvertement aux membres de la SLC de la mise en œuvre de la politique communale en général ;
- rédaction du procès-verbal de la réunion de la SLC et sa large diffusion au sein des collèges.

Dans la réalité, le bon fonctionnement d'une SLC est entravé par des facteurs de blocage liés notamment aux aspects suivants :

- faiblesse du leadership du maire/bureau exécutif (BE) : le maire en tant que président de la SLC ne se responsabilise pas, pour des raisons de relations politiques ou publiques ; la commune ne s'engage pas à déployer un minimum de ressources pour les réunions des SLC (repas, déplacements, logistique), sachant que les membres ne perçoivent pas d'indemnités ou d'autres formes de rémunération en échange de leur participation ;
- interprétation de la SLC comme faisant doublon avec le conseil communal (CC), alors que la SLC est un organe consultatif et le CC un organe délibérant et décideur. La SLC risque donc de ne pas être instituée légalement dans la commune ;
- faiblesse de la communication, dont les enjeux sont : faire en sorte que la population, les citoyens et les acteurs en général comprennent bien les rôles et les missions de la SLC ; renforcer l'engagement de chaque membre de la SLC ; améliorer la coordination entre la SLC et les autres instances/structures de concertation ; optimiser la coordination entre la commune et les STD, ainsi que la synergie intersectorielle entre les STD ; et promouvoir la redevabilité interne (entre les membres de la SLC et les différents collèges représentés) et externe (entre les SLC et la population).

Schéma 3. Composition d'une SLC



L'extrait de procès-verbal d'une réunion de la SLC dans la commune de Masindray, présenté ci-dessous, et ayant trait à une priorisation d'action, souligne l'importance de la place de la commune dans le développement du secteur de l'éducation de base et l'utilité de la SLC.

Encadré 1. Extrait du procès-verbal d'une réunion de la SLC dans la commune de Masindray (en amont de la budgétisation communale)

L'assemblée générale a reçu 29 projets à examiner (collectés par les collèges de la SLC) dont : trois venant du STD, trois pour le bureau exécutif, 23 pour les 8 *fokontany*. Tout en constatant la limite du pouvoir de la commune pour mener à bien tous les projets, il a été convenu de sélectionner le projet le plus important dans chaque catégorie afin de constituer une liste finale de dix projets, numérotés en fonction de l'ordre de priorité.

Voici la liste :

N° 1 Réparation de la digue dans le fokontany Faliarivo ;

N° 2 Réhabilitation de l'EPP du fokontany Manazary ;

N° 3 Construction d'un pont à Antsaharoaloha ;

N° 4 Extension de salles de classe pour le lycée Masindray ;

N° 5 Réparation de la digue dans le fokontany d'Antanimenabe ;

N° 6 Construction de canaux d'irrigation pour le fokontany Ivoara ;

N° 7 Construction de canaux d'irrigation Ambodifahitra pour le fokontany Ampanobe ;

N° 8 Création d'un puits pour l'obtention d'eau potable pour Masindray ;

N° 9 Électrification du village pour le fokontany Miadamanjaka II ;

N° 10 Construction d'un bureau du fokontany Aminapanga.

Finalement, seuls les trois premiers projets seront présentés aux membres du bureau exécutif.

La plupart des SLC accueillent des représentants du secteur de l'éducation, qu'ils soient issus du collège des associations de parents d'élèves ou du collège des services techniques. De toute manière, la plupart des membres de la SLC vivent et connaissent les problématiques de l'éducation en tant que parents d'élèves, anciens ou actuels. La SLC est probablement l'une des rares instances multi-acteurs au niveau communal censée avoir une vision systémique plus ou moins exhaustive d'un sujet/problème donné. En effet, si les aspects techniques/pédagogiques sont discutés essentiellement avec le représentant du MEN (chef ZAP, CISCO) au niveau des FEFFI, les problématiques transversales telles que l'enclavement physique, l'éloignement, l'insécurité alimentaire des élèves (cantine scolaire), l'insécurité physique de la population, l'état civil ou la santé publique, qui impactent toutes sur la qualité de, ou l'accès à, l'éducation, peuvent faire l'objet d'une concertation multi-acteurs au sein de la SLC. Ainsi, la priorisation des allocations des budgets/ressources communaux ou des investissements de la commune peut bénéficier de la valorisation de la SLC en termes de légitimité, de pertinence, d'efficience, d'efficacité et de cohérence.

La plupart des SLC accueillent des représentants du secteur de l'éducation, qu'ils soient issus du collège des associations de parents d'élèves ou du collège des services techniques. De toute manière, la plupart des membres de la SLC vivent et connaissent les problématiques de l'éducation en tant que parents d'élèves, anciens ou actuels. La SLC est probablement l'une des rares instances multi-acteurs au niveau communal censée avoir une vision systémique plus ou moins exhaustive d'un sujet/problème donné. En effet, si les aspects techniques/pédagogiques sont discutés essentiellement avec le représentant du MEN (chef ZAP, CISCO) au niveau des FEFFI, les problématiques transversales telles que l'enclavement physique, l'éloignement, l'insécurité alimentaire des élèves (cantine scolaire), l'insécurité physique de la population, l'état civil ou la santé publique, qui impactent toutes sur la qualité de, ou l'accès à, l'éducation, peuvent faire l'objet d'une concertation multi-acteurs au sein de la SLC. Ainsi, la priorisation des allocations des budgets/ressources communaux ou des investissements de la commune peut bénéficier de la valorisation de la SLC en termes de légitimité, de pertinence, d'efficience, d'efficacité et de cohérence.

4 Le système éducatif à Madagascar

4.1 Le cadre politique et institutionnel de l'éducation : le PSE

En 2017, Madagascar s'est doté d'un plan sectoriel de l'éducation (PSE) pour la période 2017-21, qui 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 vise à réduire les taux de redoublement en réorganisant l'enseignement de base (primaire et secondaire du premier cycle) constitué de trois sous-cycles de trois ans, pour une durée totale de neuf années. Développé après la période de crise politique (2009-14), le PSE cherche également à renforcer les capacités de gestion et de gouvernance du système selon une approche décentralisée et basée sur la demande. Après deux ans de mise en œuvre, le gouvernement récemment nommé a réitéré son engagement à poursuivre le déploiement de ce plan, même si la réforme du calendrier scolaire est adaptée au contexte de chaque région.

L'éducation joue un rôle fondamental dans l'éveil politique des consciences et la compréhension du rôle du citoyen malagasy dans le fonctionnement des institutions politiques – et contribue à promouvoir ainsi des initiatives au sein des circuits formels et informels de l'éducation sur la citoyenneté malagasy et les institutions du pays.

4.2 L'organisation du système éducatif

Depuis l'accès à l'indépendance du pays en 1960, le système éducatif malgache a connu plusieurs mutations dans sa structure et son organisation. Actuellement, deux ministères assurent sa gestion : le ministère de l'Éducation nationale et de l'enseignement technique et professionnel (MENETP) et le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique (MESUPRES). Ils ont en charge de l'éducation formelle, de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle.

La structure globale du système éducatif malgache, secteur public comme secteur privé, s'organise autour des niveaux d'enseignement suivants : le préscolaire, d'une durée de trois ans, non obligatoire et proposé aux enfants âgés de trois à cinq ans, privilégie les activités d'éveil et de socialisation à vocation éducative ; le fondamental 1 (ou primaire), destiné officiellement aux enfants âgés de six à 10 ans, comprend trois cours d'une durée totale de cinq ans et est sanctionné par le certificat d'études primaires élémentaires (CEPE) ; le fondamental 2 (ou collège d'enseignement général), d'une durée de quatre ans, est sanctionné par le brevet d'études du premier cycle (BEPC) de l'enseignement secondaire ; enfin, le secondaire général (ou lycée d'enseignement général) est sanctionné par le baccalauréat de l'enseignement secondaire général.

Au niveau central, le MENETP et la direction régionale de l'Éducation nationale, de l'enseignement technique et professionnel (DRENETP) sont responsables de son organisation. Au niveau local, celle-ci est assurée par les autorités déconcentrées (districts, ZAP et FEFFI) et par les autorités décentralisées (régions et communes).

4.3 L'engagement en faveur de l'éducation pour tous

Le secteur de l'éducation à Madagascar est confronté à de nombreux obstacles relatifs à la qualité de l'éducation, l'accès et la rétention des élèves mais également la gestion et la bonne gouvernance du secteur. Le taux net de scolarisation en primaire a fortement chuté au cours des dernières années – et trois millions d'enfants malagasy qui devraient être scolarisés n'ont toujours pas accès à l'éducation. Par ailleurs, environ 40 % des enfants scolarisés ne terminent pas le cycle primaire. La pauvreté, conjuguée au faible taux de scolarisation, favorise la forte prévalence du travail des enfants dans le pays[8].

L'article 24 de la Constitution consacre la gratuité de l'enseignement dès la prochaine rentrée scolaire en ces termes : « L'État organise un enseignement public, gratuit et accessible à tous »[9]. Madagascar s'est engagé juridiquement à garantir l'accès de tous à l'éducation, notamment par la mise en place d'une scolarité « primaire » universelle gratuite. Plus largement, en faisant siens les objectifs de développement durable à l'horizon 2030, l'État malgache accepte politiquement de prendre toutes les mesures nécessaires pour les réaliser – dont l'objectif relatif à une éducation de qualité accessible à tous (objectif n° 4).

Seulement 7 %[10] des enfants de 7 à 14 ans savent compter, avec une faiblesse plus accentuée pour les élèves pauvres et vivant en milieu rural. Par ailleurs, les enseignants de l'éducation fondamentale affichent un faible niveau académique et pédagogique.

L'implication parentale dans des activités favorisant l'apprentissage et la préparation de leurs enfants à l'école reste limitée : un enfant âgé de deux à quatre ans sur quatre a des parents ou un adulte du ménage qui participent avec lui à des telles activités. De même, à peine 15 % des enfants de trois à quatre ans fréquentent l'éducation préscolaire. Le taux de fréquentation des programmes d'éducation de la petite enfance reste faible (15 %).

La non-scolarisation des enfants touche plus d'un tiers des enfants en âge de fréquenter le 1er cycle du secondaire. Dans l'ensemble, les garçons sont plus concernés, quel que soit le niveau d'enseignement. Moins d'un enfant âgé de sept à 14 ans sur quatre a des compétences en lecture conformes au programme de la 2e année du primaire. De même, à peine 7 % des enfants de sept à 14 ans ont des compétences fondamentales en mathématiques.

Selon l'enquête à indicateurs multiples (MICS) 2018, le taux net de fréquentation scolaire est de 76 % au primaire, 27 % au premier cycle du secondaire et 13 % au second cycle du secondaire. Des inégalités de fréquentation scolaire sont notables à tous les niveaux d'enseignement, avec une situation plus favorable pour les citadins et les ménages les plus aisés.

Des disparités de fréquentation scolaire subsistent entre les régions : si l'on compare les deux régions concernées par l'étude, à savoir Analamanga et Vakinankaratra, les taux en primaire sont respectivement de 95 et 85 %, de 48 et 29 % dans le premier cycle secondaire et de 32 et 15 % dans le deuxième cycle secondaire. En termes de parité filles/garçons, on note un avantage pour les filles, léger en primaire (1,07) et plus marqué dans le secondaire (1,37).

La question de l'achèvement scolaire reste problématique : moins de trois enfants sur cinq vont au terme de leurs études primaires, contre un quart pour le premier cycle secondaire et un enfant sur six pour le 2e cycle secondaire. Le taux d'achèvement du cycle primaire est estimé à 68,7 % en 2013 et 69,3 % en 2014. Cela signifie qu'une forte proportion d'élèves entrant en primaire abandonne avant la dernière année du cycle (CM2).

8- *Source :* Lettre de politique de l'éducation.

9- *Source :* Politikà.

10- *Source :* enquête à indicateurs multiples (Multiple indicators cluster survey ou MICS).

Si les enfants issus des milieux urbains bénéficient quasiment d'un accès universel en première année du primaire, environ un enfant sur 10 en milieu rural n'accède pas à l'école primaire. Ces écarts s'accentuent jusqu'à l'accès au collège : si en milieu urbain, respectivement sept et huit enfants sur 10 atteignent la dernière année du primaire et la première année du collège, ils ne sont que respectivement quatre et cinq à espérer y parvenir en milieu rural.

La principale cause d'abandon scolaire est liée à la pauvreté des parents, incapables d'assumer le coût élevé de la scolarisation et les diverses charges, qui augmentent au fur et à mesure de la progression scolaire (à l'image de l'hébergement, les familles étant obligées de louer quelque chose pour leurs enfants inscrits dans le secondaire). Selon l'enquête MICS, 88,3 % des parents renverraient leurs enfants à l'école si les frais de scolarité étaient gratuits – sachant que 85 % de la population vivent sous le seuil de pauvreté et que l'accès à l'éducation est payant, dans les écoles privées comme (avant) dans les écoles publiques. Plus d'un quart des garçons inscrits au premier cycle du secondaire risquent d'abandonner le second cycle, étant donné qu'ils sont trop âgés.

Avec l'annonce de la suppression des frais d'inscription pour la rentrée 2020-21, les effectifs d'élèves devraient augmenter, comme cela a été observé dans certains pays d'Afrique ayant introduit la gratuité. Mais des mesures drastiques devront être immédiatement prises pour accompagner cette évolution : il s'agit déjà de construire et d'équiper des salles de classe supplémentaires pour éviter les sureffectifs. La construction de salles de classes relève de la responsabilité directe des collectivités territoriales comme la commune, qui doit mobiliser ses ressources, aussi bien internes qu'externes, pour faire face à cette demande et aux besoins longtemps non satisfaits. À cet effet, les SLC permettent justement aux autorités communales de se concerter avec les parties prenantes concernées par le développement de la commune sur la priorisation, que soit par rapport aux activités ou à leur localisation spatiale.

Il s'agit ensuite de recruter et, concomitamment, de former les enseignants. La majorité d'entre eux ne dispose que d'une formation académique de niveau secondaire. Même à Antananarivo, la capitale, 23,8 % des écoliers seulement sont encadrés par un enseignant ayant un niveau universitaire[11].

Il s'agit enfin, pour faire face à la demande croissante de scolarisation, de débloquer des crédits budgétaires suffisants pour payer le salaire du personnel enseignant et administratif, assumer les dépenses de fonctionnement, le coût de construction et d'équipement des infrastructures, financer l'acquisition de matériel pédagogique… Selon la loi de finances rectificative 2020, le budget du ministère de l'Éducation nationale s'élève à 1 560,07 milliards d'ariary (MGA) (environ 400 millions de dollars [USD]), soit 14,25 % des prévisions de dépenses du budget général de l'État. L'allocation de moyens financiers sera-t-elle à la hauteur des exigences de la gratuité ?

4.4 Une gestion centralisée du budget de l'éducation

Malgré la faible capacité de l'État en matière de recouvrement des recettes publiques, le secteur de l'éducation a toujours été au cœur des priorités du gouvernement. Les dépenses courantes d'éducation représentent en moyenne 25,5 % du total des dépenses publiques, hors intérêts de la dette[12]. Pour les années 2017 et 2018, le gouvernement de Madagascar a augmenté de manière significative la part des dépenses publiques récurrentes dédiées au secteur : alors qu'elle représentait 15 % en 2016, elle est passée à 23 % en 2017 et 29 % en 2018. Elle a en revanche diminué en 2019 et 2020, à respectivement 24 et 21 %[13]. L'analyse des lois de finances entre 2015 à 2019 montre qu'en moyenne, 7,2 % du budget[14] sont alloués et gérés par les structures déconcentrées

11- Etude de la Banque mondiale, relayée par Politikà.
12- Loi de finances rectificative 2020.
13- Rapport QAR II.
14- Analyse Budget brefs CCOC.

(DREN, CISCO, ZAP) du ministère de l'Éducation nationale. Conformément à la politique de responsabilisation des services de base prônée par le PSE, cette tendance devrait s'inverser.

Sur le plan économique et budgétaire[15], la quasi-totalité des dépenses courantes du secteur éducatif reposent sur un financement étatique – lequel dépend en premier ressort des recettes fiscales qui, rapportées au PIB, sont nettement plus faibles que dans les pays à niveau de richesse comparable : 11,4 % contre 16,4 %. Le poids des activités informelles dans l'économie malgache (environ 93 %) explique en grande partie la faiblesse des recettes fiscales. Toutefois, pendant la dernière crise sociopolitique, le secteur de l'éducation a vu son niveau de ressources étatiques se maintenir en pourcentage des recettes fiscales.

Les ménages contribuent de façon non négligeable à l'effort national d'éducation puisque, selon les estimations, ils supportent 40 % des dépenses courantes nationales (État + ménages) – un pourcentage en hausse constante depuis 2004, où il se ressortait à 34 %. Ces dépenses sont majoritairement destinées à l'enseignement primaire (54 %) et aux collèges (25 %).

Le caractère restreint du secteur moderne (7 % de l'activité) lui interdit d'absorber tous les sortants du système éducatif – même diplômés et même ceux ayant atteint les niveaux les plus élevés. En conséquence, beaucoup de sortants sont contraints d'exercer une activité dans le secteur informel, même s'ils ont un diplôme supérieur (c'est le cas de plus d'un tiers d'entre eux). Les prévisions de croissance économique (5 % par an dans les simulations du PSE) montrent que celle-ci sera insuffisante pour absorber les chômeurs et les nouveaux entrants sur le marché de l'emploi.

Il existe au moins six canaux d'acheminement des ressources aux écoles :

1. Conformément au PSE, le ministère alloue une subvention à chaque école. Les FEFFI[16] reçoivent cette subvention directement des DRENETP, afin que les fonds arrivent à temps pour la rentrée scolaire. La subvention, de 2 000 MGA (0,52 USD) par élève, est conditionnée à la soumission par l'école d'un programme d'utilisation de ces fonds (normalement tiré du projet d'établissement contractualisé ou PEC), établi suivant un canevas et un guide fourni par le ministère. Maîtres d'ouvrage délégués du ministère central, les FEFFI assurent la gestion de la passation des marchés, la gestion financière, le suivi et le contrôle ainsi que la réception technique et définitive dans ce cadre. Elles peuvent et doivent mobiliser d'autres sources de financement, en sollicitant des partenariats locaux ou externes et les collectivités décentralisées (communes). Les CISCO et les ZAP les appuient sous la forme d'actions de renforcement des capacités de gestion et de contrôle du respect des procédures en place. Dans ce cas de figure, la commune peut valoriser la concertation au niveau de la SLC afin de demander à tous les représentants des FEFFI si la subvention est bel et bien arrivée à temps (ou non) et débattre d'une stratégie de plaidoyer auprès des responsables compétents, si nécessaire.
2. Le deuxième flux de ressources allouées par l'État transite par les communes pour être affecté au développement de l'éducation (primaire). Chaque commune investit cette subvention dans des activités diverses définies en concertation avec les écoles. Elle peut dans ce cadre valoriser la SLC en vue de recueillir des idées et des propositions auprès des parties prenantes locales ou se référer au PEC pour identifier ses priorités. La SLC pourrait promouvoir une complémentarité et une synergie entre les ressources d'investissement à la disposition de la commune et la réalisation des PEC de toutes les écoles dans son territoire. Le montant de la subvention annuelle est calculé par l'État central au prorata du nombre d'EPP, à raison de 100 000 MGA (26 USD) par école pour les communes rurales. Dans le cas des communes de Masindray et Sahanivotry, cette subvention a été de 1 100 000 MGA (290 USD) par commune au titre de l'année 2019.

15- PSE.

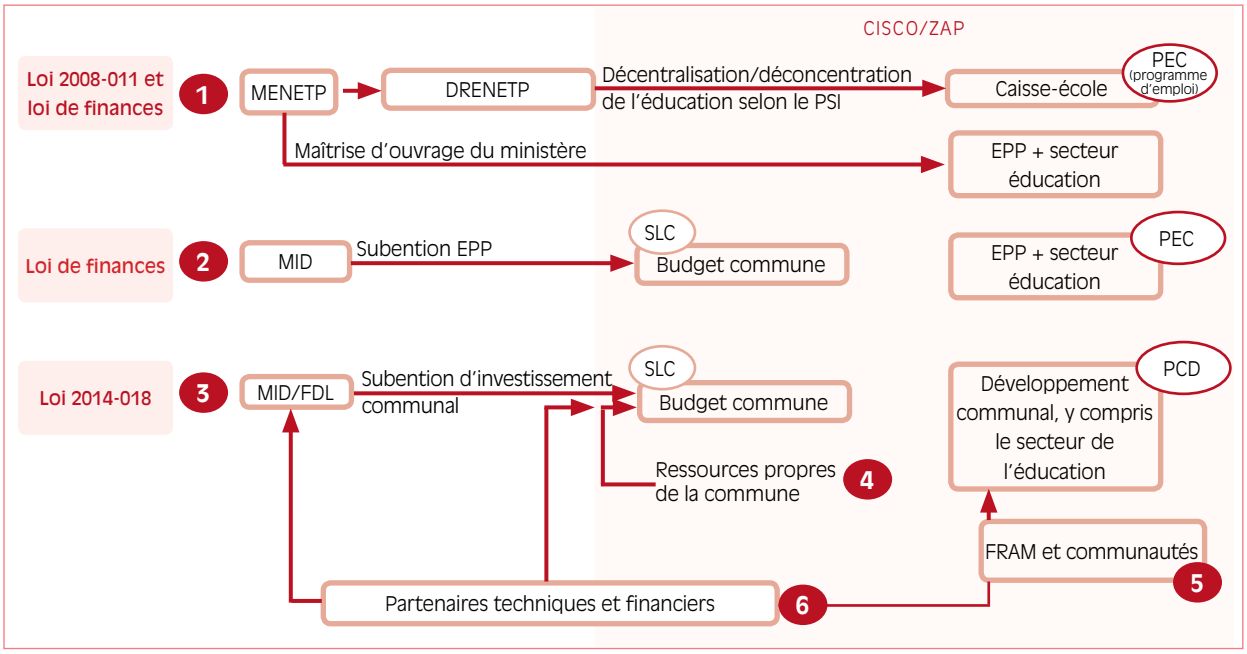
16- *Farimbon'Ezaka ho Fahombiazan'ny Fanabeazana eny Ifotony* : Partenariat pour le développement de l'éducation à la base. Décret 2015-707 suivi de son arrêté d'application n° 22 091-2015 du 21 avril 2015.

3. Le troisième flux de ressources provient du FDL et est destiné à l'investissement en général (il n'est pas spécifique à l'éducation). L'accès à ces fonds (entre 12 000 000 et 15 000 000 MGA [3 158 et 3 947 USD] par an) est conditionné à la soumission d'un projet d'investissement par la commune. Le FDL est chargé de gérer l'allocation et le suivi des fonds, inscrits dans la loi de finances. La commune peut valoriser là aussi l'existence de la SLC pour définir de manière plus participative les priorités des acteurs communaux, avant de formuler le projet d'investissement à soumettre. La construction de salles de classes ou la réhabilitation de bâtiments scolaires peuvent faire partie des projets prioritaires.
4. Le quatrième flux de fonds est constitué par les ressources propres de la commune. Celles-ci proviennent de toutes les activités engendrant des recettes (fiscales et non fiscales) pour le budget communal. Faibles en volume, elles peuvent servir de fonds levier ou d'apport à d'autres types de financement. L'intérêt de la concertation locale et de la redevabilité est particulièrement élevé pour ce type de ressources, étant donné la nécessité pour la commune de prouver aux citoyens que les recettes communales provenant des impôts et taxes locaux ont bien été utilisées. C'est pourquoi, comme pour le canal précédent, la commune peut valoriser l'existence de la SLC et se référer au plan communal de développement (PCD) que celle-ci aura élaboré pour définir de manière plus participative les priorités des acteurs communaux.
5. Le cinquième flux est constitué par les contributions des parents d'élèves et des communautés[17]. Il s'agit d'apports en numéraire et en nature pour rémunérer les instituteurs, qu'ils soient subventionnés ou non par l'État. Ces apports sont souvent acquittés annuellement par les parents d'élèves. Le montant (ou la quantité équivalente en nature) varie suivant les cas, mais il est fixé de manière consensuelle entre tous les parents lors de l'assemblée générale de leur association (FRAM). Dans la plupart des écoles rurales où la circulation monétaire est faible, les apports se font sous forme de riz, stocké puis vendu. À titre d'exemple, dans la commune de Masindray, l'apport individuel se situe entre 10 000 et 25 000 MGA (2,60 à 6,50 USD) suivant le nombre de parents, le contexte socio-économique et l'existence de partenariats financiers externes. À Sahanivotry, les parents cotisent majoritairement sous forme de riz. La rémunération d'un maître FRAM varie beaucoup d'un cas à l'autre, de 40 000 à 60 000 MGA (10,50 à 16 USD) par mois. Ces apports sont utilisés pour régler des frais généraux selon les besoins, notamment en cas de retard des subventions étatiques ou de cataclysmes naturels mais également pour contribuer à la construction d'infrastructures scolaires, initiée soit par la commune soit par la communauté mais impliquant la commune.
6. Le sixième flux correspond aux fonds fournis par les PTF. Les formes varient suivant la nature et les objectifs de ces partenaires. Il peut s'agir d'appui budgétaire ou sectoriel au niveau du gouvernement/des ministères, de partenariat direct ou décentralisé au niveau des communes ou de collaborations directes avec les écoles ou leurs FEFFI.

17- Selon le PSE, la population contribue à hauteur de 40 % au financement du secteur de l'éducation.

Le *Schéma 4* résume ces différents flux.

Schéma 4. Flux de ressources pour l'éducation fondamentale



Un certain nombre de difficultés émaillent l'acheminement des financements, comme en témoigne l'expérience des différents acteurs :

- l'arrivée tardive des subventions étatiques (plusieurs mois après le début de l'année scolaire), que soit au niveau des caisses-écoles ou sur les comptes des communes, perturbe significativement la bonne marche des enseignements, sur le plan pédagogique notamment, dans la mesure où ces subventions sont destinées justement à financer les matériels et les petits équipements scolaires nécessaires pour l'année en cours. Les écoles sont donc obligées de recourir aux contributions des communes (dont la disponibilité financière n'est pas toujours assurée) ou à celles des parents d'élèves déjà submergés par les autres dépenses de frais généraux. Les parents les plus pauvres, qui n'arrivant pas à s'acquitter de leurs cotisations, sont démotivés et se désolidarisent de l'association FRAM ;
- les montants versés sur les comptes ne correspondent pas aux demandes soumises, ce qui perturbe la planification des actions. La plupart du temps, ce changement des montants n'est pas compris par les acteurs locaux destinataires, ni expliqué par les responsables censés en connaître les causes ;
- les montants des subventions sont faibles par rapport aux besoins réels des communautés scolaires et de la commune ;
- il manque une anticipation ou une information préalable des acteurs locaux/communaux pour la date d'arrivée des fonds transférés par le niveau central, ce qui engendre un sentiment d'irresponsabilité au niveau des responsables locaux et communaux ;
- face à la complexité du schéma de financement de l'éducation, les communes, les organes ministériels déconcentrés et les autres acteurs ont du mal à se coordonner dans un contexte d'urgence ou de nécessité, laissant le champ libre à des abus de toutes sortes.

5 La gestion participative au niveau des écoles (FEFFI)

La FEFFI est une structure scolaire mise en place par le décret 2015-707 dans le but d'améliorer l'éducation en termes d'accès et d'équité, de qualité d'apprentissage/d'enseignement et de bonne gestion de l'école. Avec l'assistance de l'État et de ses membres, des PTF et de toutes les personnes morales légalement constituées, elle est chargée de mettre en œuvre toutes les activités relevant du PEC.

Au niveau des écoles, la FEFFI est responsable de la cogestion décentralisée des écoles sur tous les plans : administratif, pédagogique, financier et matériel. Elle regroupe les acteurs et partenaires de l'éducation œuvrant pour le développement des écoles au plus près de ses bénéficiaires. Toutes les associations ou organisations locales membres de la FEFFI ont leurs représentants au bureau permanent, dont le président est un membre de l'association des parents d'élèves.

Les procédures de gestion participative et décentralisée par la FEFFI reposent sur les principes de transparence et de bonne gouvernance. Pour optimiser la mobilisation des ressources disponibles au sein de l'école, une gestion rationnelle s'impose. Elle repose sur l'existence d'un tableau de bord qui permet d'analyser la situation de l'école en termes de performance scolaire et de bonne gouvernance. Cette analyse aboutit à l'élaboration du PEC, orienté vers une amélioration de l'accès et de la qualité de l'éducation, ainsi que de la gouvernance scolaire. Les canevas des tableaux de bord et du PEC sont fournis par le ministère par le biais du chef ZAP. Ce dernier a la responsabilité d'accompagner et d'appuyer les membres du bureau de la FEFFI pour remplir et exploiter au quotidien le tableau de bord. En tant que représentant du MEN territorialement compétent, le chef ZAP se tient informé des activités et des problèmes des FEFFI dans sa circonscription, à travers la transmission de rapports périodiques.

Les FEFFI regroupent les acteurs et partenaires de l'éducation œuvrant pour le développement des écoles. Elles sont constituées des organes suivants :

- l'assemblée générale : cet organe délibératif est constitué de tous les membres de la FEFFI qui prennent part au diagnostic de la situation de l'école et s'impliquent dans l'identification des solutions, la mobilisation des ressources et la mise en œuvre des activités concertées relevant du PEC. Toute personne ayant 18 ans révolus à la date d'adhésion, résidant dans le ressort territorial de la FEFFI, étant personnel de l'éducation ou parent d'élèves, à la tête d'une administration publique locale, à la tête d'une autorité locale ou encore représentant d'un organisme de développement peut adhérer à la FEFFI ;
- le bureau permanent : cet organe exécutif assure la mise en œuvre du PEC suivant les décisions prises en AG. Il représente administrativement la FEFFI. Il assure la transparence de la gestion des activités et des ressources par des affichages obligatoires et rapports au niveau de l'AG ;
- l'organe de contrôle : il est constitué par deux commissaires aux comptes et un comité de suivi de la mise en œuvre du PEC. Il assure périodiquement le contrôle des réalisations financières et physiques.

Témoignage 1. Un parent d'élève membre d'une FEFFI rend compte de la gouvernance de la structure

Au niveau de chaque école, la FEFFI organise annuellement une assemblée générale pour l'identification des problèmes et des besoins en matière d'éducation. Le but de la réunion consiste à planifier le budget de l'établissement de façon participative et transparente. Depuis la mise en place de la FEFFI, chaque école doit afficher son rapport financier.

6 Le projet CIMSI : renforcement des structures locales de concertation

6.1 Description du projet

Le projet d'amélioration des services communaux par l'engagement des citoyens (CIMSI) est mis en œuvre à Madagascar dans le cadre du Partenariat mondial pour la responsabilité sociale (GPSA) afin d'encourager la promotion des mécanismes de redevabilité sociale au sein des collectivités décentralisées, à travers le renforcement des espaces de dialogue et de concertation locale entre les acteurs concernés par la gouvernance locale. Le secteur de l'éducation est l'un des trois secteurs[18] de services communaux de base retenus par le projet pour promouvoir les mécanismes de co-engagement entre, d'une part, les responsables élus et les prestataires de services et, d'autre part, les usagers des services, constitués par les citoyens et leurs organisations.

Devenu en 2014 le 40e pays éligible au financement du GPSA, à la suite du plaidoyer de la société civile auprès du gouvernement malgache, 10 propositions de projets émanant d'organisations de la société civile (OSC) basées à Madagascar (sur un total de 500 à l'échelle mondiale) ont été retenues. Placé sous l'égide de la Banque mondiale, le GPSA a pour mission d'accompagner la société civile, les OSC et les gouvernements dans le but de « travailler ensemble afin de résoudre ensemble » les défis critiques de gouvernance dans les pays en développement. Le partenariat s'articule autour de deux composantes : un fonds chargé de financer les projets soumis par les OSC dans les pays éligibles ; et un forum mondial d'échanges entre acteurs adhérant aux principes de redevabilité sociale et de co-engagement des citoyens et des gouvernements, qui permet d'assurer une gestion des connaissances.

Le GPSA a notamment retenu le projet CIMSI, soumis en 2017 par l'ONG SAHA et ses OSC partenaires. Cette organisation non gouvernementale a été créée en avril 2011 avec la volonté de contribuer à la création d'une société bien gouvernée, économiquement développée, plus juste et équitable. Elle contribue à la lutte contre la pauvreté par l'amélioration de la gouvernance et de la redevabilité et dispose d'une expertise et d'expériences confirmées en matière de développement local, en suscitant de nouvelles formes de collaboration entre les acteurs, y compris issus de groupes vulnérables. Elle est particulièrement attentive à procurer des effets durables et équitables, tout en renforçant l'engagement des acteurs en vue de leur propre développement, à travers un accompagnement rapproché.

Le projet CIMSI, prévu pour une durée de quatre ans (mars 2017-mars 2021), est subventionné à hauteur de 700 000 USD par la Banque mondiale à travers le secrétariat du GPSA. Il est mis en œuvre par une coalition de quatre grandes OSC : Helvetas, SIF (plateforme Solidarité des intervenants sur le foncier), RTRSM (Réseau Transparence et redevabilité sociale Madagascar) et la Coalition des radios. Par ses émissions radiophoniques, cette dernière permet une diffusion locale des débats entre citoyens et gouvernants.

Le GPSA promeut une nouvelle forme de collaboration en matière de responsabilité sociale, baptisée « responsabilité sociale collaborative ». Ce processus consiste à faire participer les citoyens, les groupes de la société civile et les institutions du secteur public à la résolution commune et itérative de problèmes dans le but d'améliorer la prestation de services, la gouvernance et la responsabilité. L'un des principaux enseignements du GPSA au niveau mondial est que la responsabilité sociale est plus susceptible d'être efficace et évolutive

18- Les deux autres secteurs sont la santé et le foncier.

lorsqu'elle complète les politiques et les programmes gouvernementaux plus larges, y compris les systèmes de prestation de services.

L'initiative mondiale du GPSA a vu le jour en 2013, véritable corollaire aux politiques et aux mesures de la Banque mondiale pour renforcer, de manière transversale, le concept d'engagement citoyen dans tous ses projets d'investissement. L'engagement citoyen est défini ici comme l'interaction bidirectionnelle entre les citoyens et les gouvernements ou le secteur privé, avec pour objectif de rendre les acteurs plus responsables, d'améliorer les résultats de développement (intermédiaires et finals) et de donner une voix aux groupes exclus. Il s'agit donc d'une forme de mécanisme de rétroaction et de suivi participatif par les citoyens/communautés, bénéficiaires finals des interventions.

6.2 Les objectifs du projet CIMSI

La théorie de changement du GPSA constitue le socle de la théorie de changement du projet CIMSI, à savoir que « la prestation des services publics peut être plus efficace et les politiques gouvernementales plus fortes et plus durables, lorsque les gouvernements et les citoyens interagissent pour aider à élaborer, exécuter, gérer, appliquer, surveiller et ajuster leurs politiques et leurs programmes de prestation de services ». De manière plus spécifique, les enjeux définis par le projet CIMSI sont les suivants :

- casser le cercle vicieux entre la mauvaise qualité des services publics et le manque/l'insuffisance de ressources ;
- engager les autorités locales à prendre leurs responsabilités et à répondre aux demandes d'amélioration exprimées par les citoyens ;
- améliorer les services publics par la mise en œuvre d'un processus de planification participatif et transparent, qui engage les citoyens, les prestataires de services, les élus et les autorités.

L'objectif de développement du projet consiste à renforcer les mécanismes de transparence et de redevabilité entre les gouvernants locaux (niveau communal) et les citoyens, grâce à la planification et à la budgétisation participatives, afin de favoriser une meilleure prestation de services au niveau local, à travers les trois axes suivants :

- les structures locales de concertation (SLC) renforcées, qui jouent un rôle actif dans le suivi de la qualité des services dans l'un des trois secteurs retenus – l'éducation, la santé et le foncier ;
- le suivi et le contrôle citoyens, qui se traduit par une mobilisation plus transparente des ressources des communes dans ces trois secteurs ;
- l'engagement mutuel des acteurs au niveau des SLC communales et régionales, qui prend davantage d'envergure grâce aux interactions avec les ministères et les institutions nationales concernés.

6.3 Les parties prenantes (partenaires directs et indirects)

Les bénéficiaires directs du projet comprennent les habitants de 46 communes (sur un total de 1 690) situées dans quatre régions de Madagascar, choisies selon les critères non exclusifs suivants :

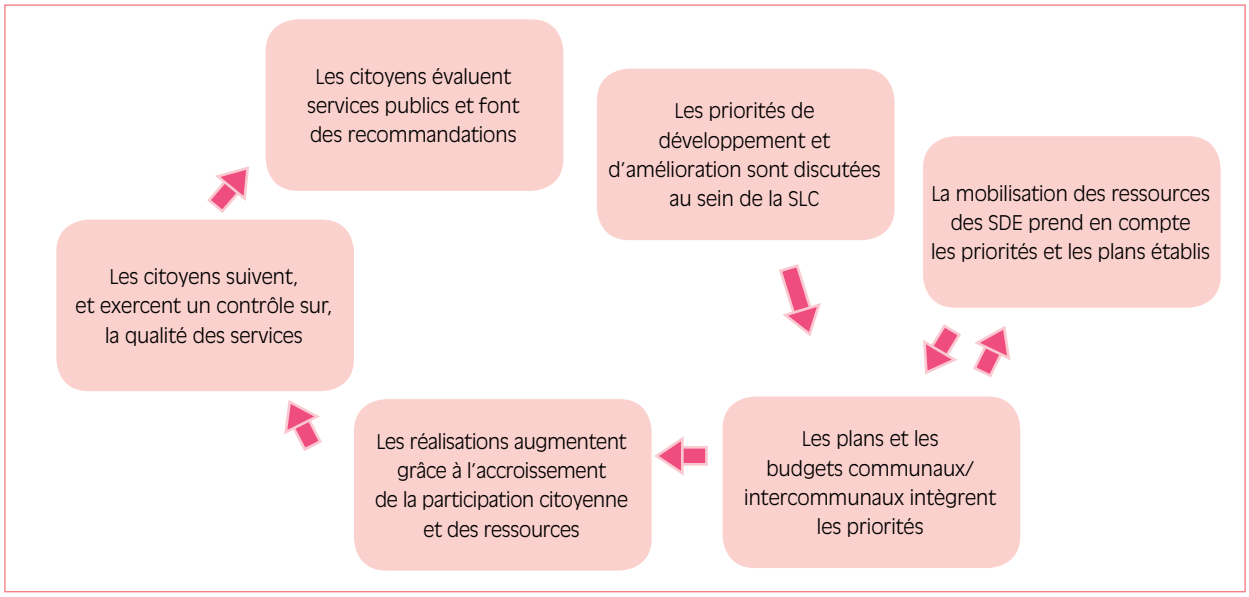
- communes ayant été appuyées dans un passé récent par l'ONG SAHA ou en cours de collaboration avec elle en matière de gouvernance locale sur les thèmes du budget participatif ou de la planification participative (globale ou dans un secteur déterminé) et ayant démontré leur motivation à poursuivre dans cette direction ;
- communes présentant des possibilités de complémentarité entre les actions de l'ONG SAHA et celles d'autres partenaires ou initiatives locales autour de la gouvernance et de la redevabilité (projet sur la gouvernance de l'eau, projet pôle intégré de croissance, projets nutrition-santé, appui à l'éducation de la Banque mondiale, etc.).

6.4 Stratégies et approches développées

L'approche de co-engagement dans une commune

La stratégie déployée par le projet CIMSI combine une approche informelle, impliquant des citoyens et des OSC, et une approche formelle mobilisant les instances officielles de consultation des citoyens, à savoir les SLC, auxquelles sont associés les conseils municipaux et les structures de contrôle de la légalité.

Schéma 5. Cycle de co-engagement pour le projet CIMSI



L'évaluation des services communaux par les citoyens

Le point de départ du processus de co-engagement entre les citoyens et les services techniques communaux choisi par le projet CIMSI est marqué par la conduite d'évaluations participatives citoyennes[19] des services, réalisées dans l'un des trois secteurs retenus : la santé, l'éducation et le foncier. Pour cela, la méthodologie de l'évaluation citoyenne des résultats (Community Score Card ou CSC) a été choisie car elle est souvent utilisée dans des contextes à faibles ressources et qu'elle était déjà connue et testée à Madagascar. Les expériences similaires antérieures ont mis en évidence le manque de durabilité de ces processus d'évaluation. L'innovation et le succès de la « nouvelle » approche développée par le projet CIMSI résident principalement dans la forte appropriation du processus par toutes les parties concernées et dans la confiance qu'elles lui accordent. Son ancrage dans la structure locale de concertation a été, à cet égard, essentiel.

L'évaluation a consisté en une auto-évaluation des services communaux, une session d'évaluation des services communaux par les collèges de la SLC, comprenant des représentants des citoyens-usagers des services, et des sessions en face à face avec les collèges de la SLC et les services communaux pour discuter des résultats liés à la perception par le citoyen de la gestion des services, de leur disponibilité, du délai de livraison, de la qualité et du coût du service évalué ainsi que du fonctionnement du mécanisme de gestion des plaintes.

L'étape suivante a démarré avec la réception, par la SLC, des recommandations de l'évaluation citoyenne et leur diffusion aux responsables des services concernés et aux autorités décisionnaires lors de leurs réunions. Ces modalités ont suscité des réponses rapides, efficaces et créatives de la part des responsables.

Ces évaluations citoyennes ont pour objet de définir les priorités des actions communales et d'alimenter la discussion, lors des sessions annuelles des SLC au niveau communal, sur la meilleure manière d'améliorer les services. Les SLC sont en effet censées contribuer à la préparation des plans et budgets municipaux et en assurer le suivi. Le plan budgétisé est soumis par le bureau exécutif de la commune à la délibération du conseil municipal avant son exécution.

Le projet CIMSI aide la commune à mobiliser toutes les forces vives (niveau régional et national) pour améliorer les évaluations citoyennes durant la durée du projet. Des émissions de radio ont été produites afin d'accroître la redevabilité, depuis le terrain jusqu'au niveau régional et national. Les recommandations et les demandes d'amélioration sont intégrées dans les plans et budgets communaux. Si la rareté des ressources publiques pour répondre de manière satisfaisante à tous les besoins est un défi central, la nécessité de soutenir également la mobilisation de ces ressources a été identifiée. À la suite des sessions en face à face avec les représentants des citoyens, des changements positifs ont été apportés face à certaines « mauvaises pratiques » des prestataires de services mises en lumière par l'évaluation.

L'institutionnalisation du co-engagement des détenteurs d'obligations (les responsables des services et les élus) et des titulaires des droits (les citoyens) dans le processus d'évaluation au sein de la SLC a donné naissance à une approche collaborative de la responsabilité sociale, valorisant à la fois le parcours (processus) et la destination (résultats). La probabilité de la durabilité s'en trouve considérablement accrue. C'est sur cette base que la méthodologie a été adaptée et les orientations techniques connexes élaborées par le projet CIMSI.

L'évaluation citoyenne doit avoir lieu avant la réunion de la SLC, ce qui lui permet de présenter les résultats de l'enquête ainsi que les suggestions au conseiller exécutif communal au moment de la budgétisation et de l'élaboration du plan d'action.

Le réseau Transparence et redevabilité sociale Madagascar (RTRSM), organisation faîtière partenaire du projet CIMSI, a facilité le processus tout en mandatant et en encadrant les OSC à la base. Ces organisations sont la pièce maîtresse du processus d'évaluation. Sur les 18 OSC impliquées, dix étaient basées dans les communes d'intervention et sept étaient des associations de femmes. Le projet CIMSI leur a dispensé une formation pour

19- Voir l'annexe pour une présentation des outils de l'évaluation citoyenne.

leur permettre de remplir ce rôle important puis de former d'autres facilitateurs locaux en vue de soutenir le processus d'évaluation.

L'évaluation citoyenne est censée se dérouler deux fois par an, préalablement à l'élaboration du budget : budget communal additionnel (juin/juillet) ; budget primitif (octobre/novembre).

Les *Schémas 6* et *7* décrivent de manière succincte les étapes du processus et les résultats attendus à chaque étape.

Schéma 6. Processus de l'évaluation citoyenne

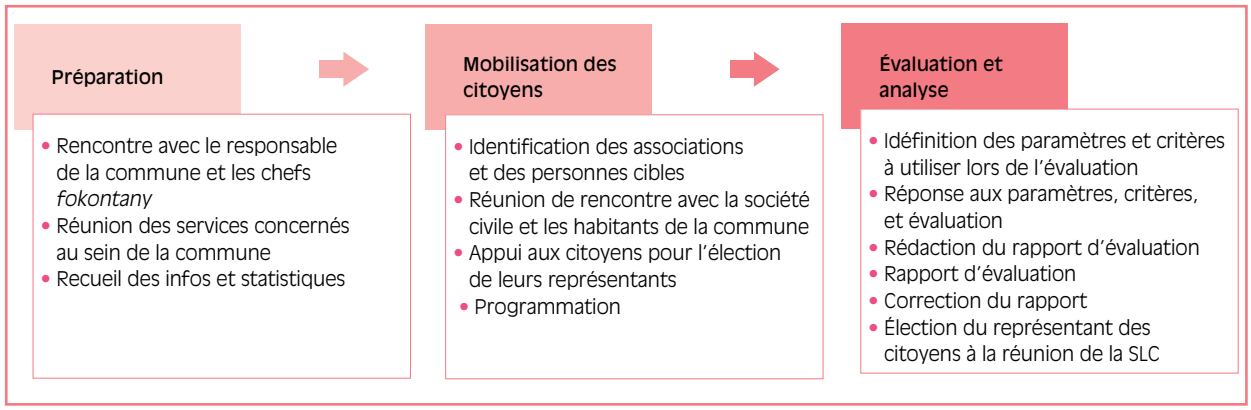
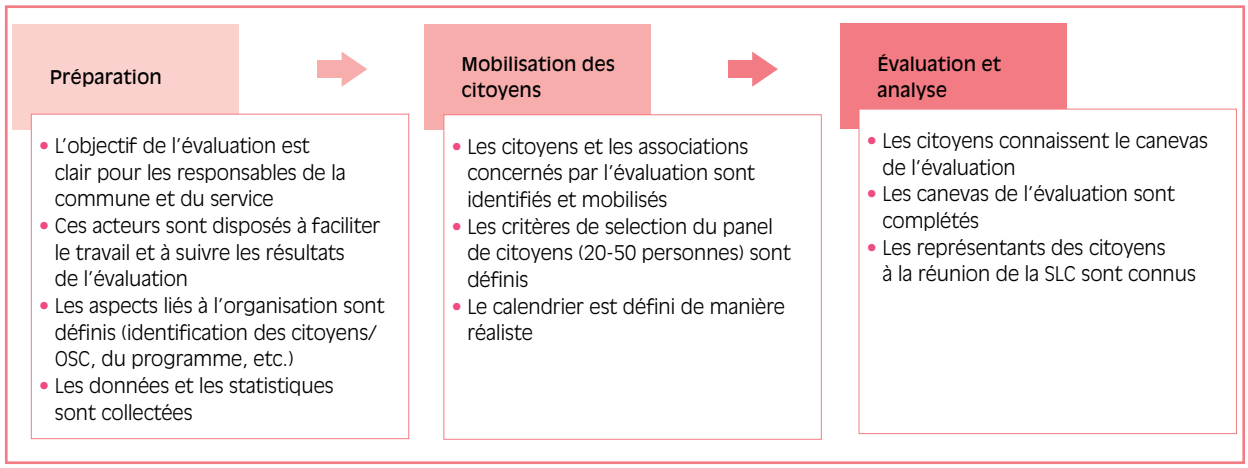


Schéma 7. Résultats attendus de l'évaluation citoyenne



L'ensemble du processus, qui a duré deux mois, a aidé le public et les citoyens à mieux comprendre les rôles et les responsabilités de chacun selon le contrat social et les lois en vigueur. Il a également permis aux usagers d'exprimer enfin des plaintes ou des griefs longtemps étouffés et de réaliser qu'ils étaient entendus. À titre d'illustration pour le secteur de l'éducation, l'évaluation a montré qu'il fallait consentir des efforts spécifiques au niveau des critères de qualité du service, de coût du service et des mécanismes de recours.

Les extrants du processus

Cette étape a pour objet d'alimenter les réflexions et les discussions au sein des SLC, notamment en ce qui concerne les priorisations et les propositions d'action (parfois sous la forme de plan d'action) à soumettre aux décideurs communaux (BE, CC) ainsi qu'aux écoles. Le choix des services à évaluer est effectué au niveau des noyaux durs des SLC. Chaque commune cible deux à trois services. Les résultats de la priorisation des secteurs

pour les 46 communes couvertes se présentent comme suit : 28 communes ont choisi l'éducation ; 27 communes ont choisi la santé ; 11 communes ont choisi le foncier ; certaines communes ont également choisi d'évaluer d'autres services communaux (état civil, sécurité, agriculture ou encore infrastructures).

Le *Tableau 8* présente une synthèse des scores obtenus, toutes communes confondues, et permet d'apprécier les tendances par secteur.

Tableau 8. Tendance des scores attribués à l'issue des évaluations citoyennes

	Disponibilité des services	Qualité des services	Coût des services	Délai de délivrance	Fonctionnalité des mécanismes de recours	Fonctionnalité des structures de gouvernance
Santé	47/100	67/100	58/100	61/100	47/100	65/100
Éducation	52/100	49/100	39/100	51/100	45/100	54/100
Foncier	52/100	54/100	44/100	60/100	43/100	41/100

Note : La notation de chaque critère est effectuée de manière consensuelle au niveau de l'assemblée qui effectue l'évaluation. Le dénominateur 100 est juste un moyen d'harmoniser les notes à l'échelle du projet mais, au niveau des communes, les dénominateurs sont variables en fonction du nombre de sous-critères utilisés par les citoyens évaluateurs.

La santé apparaît comme le secteur où les services sont le moins disponibles (existence du service et infrastructures), alors que l'éducation et le foncier ont obtenu le même score. En revanche, les services en matière de santé sont perçus comme les meilleurs en terme de qualité, à l'inverse de l'éducation. Au niveau des coûts pour les ménages, la santé apparaît la plus accessible, contrairement là encore à l'éducation. Santé et foncier sont perçus comme les plus respectueux des délais sachant que les trois secteurs sont quasiment au même niveau pour le critère de fonctionnalité des mécanismes de recours. Enfin, le foncier obtient le plus mauvais score pour ce qui est de la fonctionnalité des structures de gouvernance, à l'inverse de la santé. En résumé, pour ce qui est de l'éducation, des efforts spécifiques doivent être consentis sur les aspects suivants : qualité des services, coûts et mécanismes de recours.

Témoignage 2. Des enseignants à l'EPP Sahanivotry soulignent un effet positif du processus d'évaluation citoyenne dans l'éducation

Le retard et l'absentéisme de certains enseignants ont été évoqués pendant l'évaluation citoyenne. Suite à la réunion de restitution de l'évaluation, le chef ZAP a pris les mesures qui s'imposent en faisant un rappel de la discipline et du règlement dans toutes les écoles de la commune.

Tableau 9. Synthèse des évaluations citoyennes et pistes de redressement (octobre 2019)

Services ciblés	État actuel des problèmes/contraintes	Pistes de redressement		
		Efforts sur fonds propres (subventions étatiques) et autres ressources de la commune	Concours des services techniques communaux et déconcentrés, voire des ministères concernés	Nécessité d'apports/ appuis extérieurs (subventions de projets et partenariats)
Éducation primaire de base	Liés à la qualité des infrastructures : • Insuffisance et mauvaise qualité des infrastructures scolaires • Éloignement des écoles par rapport au village et absence de cantine scolaire • Absence de centre de lecture (bibliothèque) et de logistique pour l'éducation physique et sportive	• Création et/ou réhabilitation des infrastructures scolaires et annexes (adduction d'eau et électricité au niveau des écoles, mise en place de cantines scolaires, construction des ponts intervillages/ intracommunaux…) • Recherche/mise en œuvre de partenariats avec ONG/projets pour des infrastructures scolaires d'envergure	• Mise en place de centres d'information/ lecture au niveau des écoles et aménagement de terrains de sports	• Cofinancement de, ou contributions à, la réalisation d'infrastructures sociales
	Liés à la qualité de l'enseignement : • Insuffisance d'instituteurs, faible taux d'encadrement • Non-respect des horaires scolaires par les instituteurs • Faible niveau de maîtrise des instituteurs	• Contribution par la commune à la supervision de la qualité de l'enseignement	• Augmentation du nombre d'instituteurs fonctionnaires • Formation des instituteurs • Contrôle inopiné par le chef ZAP • Distribution de kits scolaires	
	Liés à l'accès à l'éducation scolaire : • Frais d'inscription élevés • Coût élevé des instituteurs payés par les parents d'élèves (FRAM)	• Supervision/ coordination par la commune de la distribution des kits scolaires et de la diffusion des directives ministérielles (réunion mensuelle au niveau du district et de la commune)	• Distribution de kits scolaires • Gratuité de l'accès à l'EPP	
	Liés à la gouvernance de l'éducation : • Missions des FEFFI floues et manque de transparence sur la gestion • Absence de boîtes pour le recueil des doléances	• Échanges entre communes/SLC et FEFFI sur la réalisation des actions (principes de subsidiarité et synergie entre les plans communaux et les plans d'amélioration scolaires) • Promotion de la trans-parence/redevabilité transversale	• Renforcement des échanges et de la transparence entre la FRAM et les FEFFI : rapport périodique des FEFFI • Sensibilisation des-directeurs d'école à la mise en place de boîtes à doléances/ idées	

Les débats et concertations au sein de la SLC

Pour les 28 communes qui ont choisi l'évaluation des services d'éducation, l'ordre du jour de l'une des assemblées générales de la SLC tourne généralement autour des points suivants : restitution du compte administratif de l'année précédente ; restitution du budget primitif de l'année à venir ; restitution des résultats de l'évaluation citoyenne portant sur le service de l'éducation. Au cours de cette réunion, les membres de la SLC identifient et priorisent les activités jugées pertinentes et qui répondent aux préoccupations des citoyens. À l'issue de l'AG, ils transmettent la liste aux responsables communaux pour intégration dans le prochain budget communal.

Les plans et les budgets communaux intègrent les priorités

La lecture des budgets primitifs 2020 des communes concernées par le suivi du secteur de l'éducation a abouti aux constats suivants : 15 communes sur 28 ont pu allouer un budget pour augmenter le nombre de salles de classe ; réhabiliter les infrastructures scolaires existantes ; équiper et/ou approvisionner les écoles, notamment en fournitures scolaires ; et la mobilisation des ressources des SDE prend en compte les priorités et les plans établis. Le suivi effectué par les SLC avec l'appui du projet CIMSI a permis de dresser un état des lieux de la concrétisation des recommandations issues du processus d'évaluation citoyenne. Le *Tableau 10* propose une synthèse de ces suivis pour les deux communes concernées.

Tableau 10 : Synthèse des évaluations citoyennes et pistes de redressement (octobre 2019)

Critères	Actions/mesures à prendre	Premiers responsables	Collaborateurs	Suivi des réalisations/acquis 2019-2020
Disponibilité du service	• Masindray : construction de salles de classes pour les EPP, CEG et lycée • Sahanivotry : ouverture de classes préscolaires	Ministère, directeurs, CISCO, commune, ZAP, *fokontany*, FRAM	Secteur privé, ONG (internes et externes) FEFFI	• La commune de Masindray a mobilisé les apports propres des communautés et des FRAM pour la construction du lycée (prioritaire) et en financera la réalisation sur fonds propres. • La commune de Sahanivotry a mis en place des écoles préscolaires sur fonds propres.
Qualité du service	• Masindray : augmenter le nombre d'enseignants Réhabiliter/rénover les bancs et les livres scolaires dans les EPP • Sahanivotry : construction de toilettes aux normes et adduction d'eau potable dans chaque EPP ; nouvelles constructions et entretien des clôtures des écoles Remplacement des toits endommagés, des toits en chaume et des murs en terre	Ministère, directeurs, CISCO, commune, ZAP, *fokontany*, FRAM	Secteur privé, ONG (internes et externes), FEFFI	Les demandes de nouveaux enseignants ont été transmises aux CISCO respectives pour les deux communes (appui d'un député pour Masindray). • Masindray : deux enseignants FRAM subventionnés ont été recrutés depuis la fin de 2019 et leurs dossiers sont en cours de régularisation. Il reste encore 24 enseignants FRAM non subventionnés, qui sont 100 % à la charge des FRAM. Selon le ministère, 8 000 enseignants vont bénéficier du statut de fonctionnaire en 2020. Le ministère donnera la priorité aux enseignants FRAM subventionnés par l'État et aux sortants des écoles professionnelles et de l'École normale supérieure. Le renforcement de capacités des enseignants occupe une place importante dans les actions du ministère pour 2020.

Coût des services	• Masindray : alléger autant que possibles les charges des parents d'élèves ; recruter des enseignants FRAM • Sahanivotry : subventionner les enseignants bénévoles Les subventions arrivent à temps (au début de l'année scolaire)	Ministère, commune	DRENETP, FRAM	Les petites réparations attendent l'arrivée des subventions EPP pour la commune comme pour les caisses-écoles censées arriver incessamment (mais qui ont pris du retard à cause de la crise sanitaire). La commune de Sahanivotry alloue un budget de soutien à la prise en charge des enseignants FRAM.
Délai de jouissance/ délivrance du service	• Masindray : augmenter le nombre et renforcer les contrôles des enseignants • Sahanivotry : construire un pont et un CEG au-delà de la rivière Manandona	Ministère, chef ZAP, commune, FRAM	Secteur privé, ONG (internes et externes), citoyens	Les investissements lourds, comme la construction de pont, nécessitent de gros financements, mais le montage du dossier est lancé.
Gestion des plaintes	• Masindray : installation de boîtes à idées dans chaque EPP • Sahanivotry : sensibilisation et alphabétisation des adultes illettrés	Directeur d'établissement	ONG, commune, chef ZAP	Pas de suite pour le moment.
Gouvernance des instances de concertation	• Masindray : partage d'informations avec la FEFFI ; améliorer la communication entre ZAP, commune, *fokontany* • Sahanivotry : les besoins doivent provenir de la base et ne pas être dictés d'en haut (caisse-école, subventions ; augmenter le montant des subventions	Président de la FEFFI	Directeurs, chef *fokontany*	Pas de suite pour le moment.

La budgétisation participative et la transparence du budget

La SLC est un espace d'exercice pour assurer la transparence du budget et du rapport budgétaire de la commune. Cette dimension est très importante pour garantir une redevabilité effective, car le budget est l'outil qui permet de planifier à la fois les actions et les moyens de leur mise en œuvre. Toutefois, la transparence budgétaire peut se heurter, d'une part, à la résistance de certains maires (peur ou mauvaise compréhension, actes que le maire ne souhaite pas discuter en public…) et, d'autre part, au manque d'intérêt de la population. L'appui-accompagnement à cette transparence devra donc intégrer en amont l'explication des enjeux sous-jacents. Une bonne préparation méthodologique constitue toujours le principal garant du succès d'une séance de présentation et des débats sur le budget communal. Il est également conseillé de préparer les membres de la SLC en amont, en les encourageant à réfléchir aux sujets prioritaires qu'ils souhaiteraient intégrer dans le budget communal et à se présenter à la réunion de la SLC avec quelques propositions.

Présentation du budget aux membres de la SLC. © SABA

La transparence budgétaire implique d'afficher le budget sur les panneaux des communes. Le projet CIMSI a fourni aux responsables communaux un canevas de présentation simple. Il leur suffit ensuite de le compléter avec les chiffres du budget (rapport budgétaire et budget pour l'année en cours ou à venir).

Le renforcement des SLC

Le renforcement des SLC consiste à structurer et institutionnaliser les SLC à travers les indicateurs suivants : légalisation par voie d'arrêté, assemblée générale et collèges représentatifs, implication du bureau exécutif de la commune dans la prise en charge du fonctionnement, fonctionnalité du noyau dur de la SLC par rapport à l'animation interne et la méthodologie de concertation ; rendre les SLC capables de tenir des réunions périodiques et pertinentes (thèmes, sujets) et, au minimum, en suivant le cycle de budgétisation/planification communale ; et instaurer et appliquer des mécanismes de redevabilité interne (citoyens-collèges-SLC-BE/CC-STD), garants de la reconnaissance de la SLC par des acteurs locaux et des intervenants externes partenaires de la commune.

Dans la réalité, la mise en place des SLC a été retardée dans certaines communes partenaires du projet (notamment urbaines), à cause de l'inertie et du blocage des maires en place avant l'élection législative de mai 2019. Le projet CIMSI a préféré adopter une stratégie d'attente tout en établissant de bons rapports avec les maires adjoints censés obtenir les pleins pouvoirs une fois que les maires titulaires auront démissionné.

Pour rendre une SLC solide, structurellement et institutionnellement ancrée dans la commune et la réalité et attentive aux préoccupations des citoyens, il fallait renforcer ses assises, assurer sa représentativité et garantir l'inclusion des plus vulnérables. C'est dans ce cadre que la plupart des communes ayant institué par arrêté communal une liste des membres des SLC en 2018 ont bénéficié de l'accompagnement du projet CIMSI afin de revoir ou d'étoffer ces listes pour accroître leur représentativité et leur inclusion, conformément au décret n° 2015-957. Cette remise en question des listes initiales est la conséquence de la démarche de désignation hâtive, par les maires et les bureaux exécutifs, des membres des SLC, sans concertation ou consultation préalable des acteurs clés, en particulier ceux issus de la société civile.

L'appropriation par les maires du processus de mise en place des SLC a permis au projet CIMSI d'obtenir des éléments quant à la constitution des collèges et l'autorisation de se rendre dans les quartiers à cette fin. Constatant l'absence de certaines catégories d'acteurs ou le déséquilibre entre ces catégories dans la liste initiale, la commune a étoffé les SLC en introduisant de nouveaux représentants de collèges jugés manquants :

- les collèges issus de la société civile ont été formés, soit par des OSC déjà recensées formellement dans la commune (par exemple à partir d'un document d'inventaire établi par les autorités communales), soit par des regroupements communautaires facilités par l'intervention des chefs de *fokontany* ou des agents du bureau exécutif. Dans la plupart des communes, les acteurs de la société civile déjà actifs (associations locales) ont contribué à la mobilisation des citoyens et des organisations locales pour intégrer les collèges et les SLC ;
- les acteurs dynamiques dans des domaines spécifiques du développement social, économique ou environnemental, qui avaient été exclus ou oubliés lors de l'élaboration initiale de la liste des membres des SLC, ont été remobilisés.

En valorisant ces différents acteurs de la société civile locale, les collèges des SLC ont été renforcés dans toutes les communes accompagnées.

Tableau 11. Thèmes de formation pour les SLC

Acteurs concernés	Thèmes de formation
Accompagnateurs de proximité	Aspects stratégiques et opérationnels pour le renforcement organisationnel et institutionnel des SLC
OSC partenaires locales	Méthodologie et conduite de l'évaluation au niveau des communes
Noyaux durs des SLC	Facilitation des réunions et des débats des SLC
Collèges des SLC	Renforcement organisationnel et méthodologique en vue de l'évaluation et du suivi de la qualité des services communaux
Membres des AG des SLC	Priorisation des services communaux à suivre par la SLC
Structures locales de concertation	Priorisation des services communaux à suivre par la SLC
BE/CC	Techniques/modes d'intégration des recommandations des SLC dans les budgets/plans communaux
BE/maires	Rapport et présentation des budgets simplifiés vis-à-vis des membres des SLC et des citoyens
Services techniques communaux, districts	Démarche participative

La mobilisation des ressources internes et externes de la commune

L'insuffisance des ressources financières et budgétaires étant le principal frein à la réalisation des priorités identifiées par la SLC, la mobilisation des moyens nécessaires a été intégrée à l'appui aux SLC et aux communes. En effet, la trop forte dépendance de la commune vis-à-vis des subventions étatiques pour réaliser ses investissements est une entrave majeure au développement. Même si le budget de la commune prend en compte ces priorités, la réalisation achoppe souvent sur la question des ressources, pour les raisons récurrentes suivantes : retard de l'arrivée des subventions étatiques d'investissement dans le compte de la commune ; faiblesse des rentrées fiscales pour diverses raisons, qui peuvent être générales ou spécifiques à chaque commune ; et mauvaise organisation ou corruption au sein même du système de recouvrement des impôts locaux.

Le projet CIMSI a apporté son appui aux étapes suivantes : phase préparatoire et état des lieux de la mobilisation des ressources ; phase d'élaboration de la stratégie de mobilisation des ressources, incluant une réunion de la SLC pour enrichir et valider la stratégie arrêtée et la mise en place d'un comité au sein de la SLC pour suivre l'application de la stratégie ; phase de mise en œuvre et de suivi de la réalisation de la stratégie de mobilisation ; et phase d'évaluation et de restitution des résultats de la stratégie.

L'utilisation des radios locales pour amplifier les débats citoyens

L'objectif de la collaboration avec les radios locales consiste à valoriser cet outil de communication pour la promotion de la redevabilité et de la transparence. À travers une convention de partenariat entre le projet CIMSI et une organisation faîtière regroupant, au départ, une quarantaine de stations, des émissions radiophoniques ont été réalisées et diffusées à partir d'entretiens avec des acteurs locaux et communaux.

Pour l'année 2020, le projet CIMSI a pu mobiliser huit stations radios couvrant les sept districts d'intervention, qui ont produit, à raison de 20 émissions par station (de 10 à 15 minutes chacune), 160 émissions au total. Ces émissions permettent aux acteurs clés et aux parties prenantes d'évoquer les missions de la SLC et la question de la gouvernance communale.

Les thèmes principaux sont déterminés entre le projet CIMSI et le partenaire, chaque station de radio étant chargée de préparer les émissions en respectant les réalités et des angles de traitement adéquats. Les thèmes retenus couvraient les aspects suivants : mise en place de la SLD, de ses rôles, missions, fonctions ; opérationnalité de la SLC – actions réalisées, avantages de la mise en place d'une SLC ; amélioration des services communaux prioritaires/ciblés et changements observés – santé, éducation, foncier, autres ; transparence budgétaire – compte rendu du CA et du budget par le BE, affichage ; budget et planification participative – formulation des priorités par la SLC (intégration des recommandations/priorités de la SLC dans le budget, prise en compte des actions d'amélioration des services dans le budget) ; valorisation de la SLC par les autres partenaires ou dans d'autres domaines autres que ceux soutenus par le projet CIMSI ; témoignages divers.

Les participants ciblés sont les suivants : chefs de district, STD de district (CISCO, médecin inspecteur, domaines/topographie), maire et adjoints au maire, trésorier comptable, président du conseil communal et conseillers, chefs des services techniques locaux, chefs de *fokontany*, membres du noyau dur et de la SLC, citoyens (non membres de la SLC).

Le principal défi par rapport à la gestion de cette collaboration consiste à éviter que les émissions radio ne se résument qu'à assurer une couverture médiatique pour les actions du projet CIMSI. Elles doivent se concentrer sur la capture des débats citoyens locaux et les dynamiques des SLC dans les communes, en s'efforçant de devenir des plateformes d'expression et de partage d'informations au service de la redevabilité et de la transparence.

Les collaborations avec les ministères

Les collaborations avec les ministères visent principalement à assurer la diffusion à plus grande échelle des produits de la gestion des connaissances, afin de les faire remonter dans les stratégies nationales relatives aux thématiques centrales du projet CIMSI. Le *Tableau 12* fait le point sur les principales collaborations en cours.

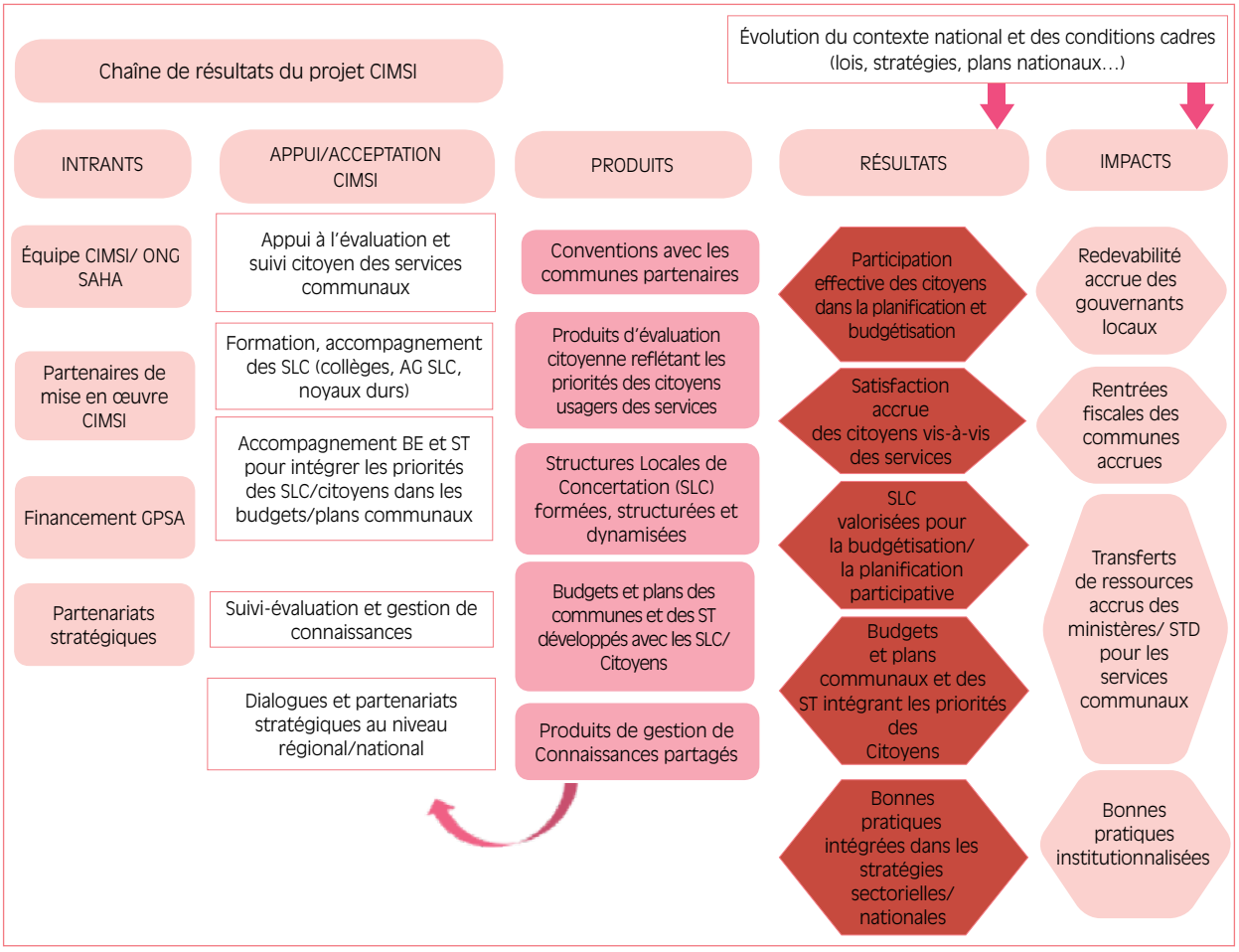
Tableau 12. Collaboration entre le projet CIMSI et les ministères

Composantes	Activités	Réalisations
Renforcement des SLC	Mise en place et mise en œuvre de partenariats entre le projet CIMSI et les partenaires stratégiques	• Collaboration entre le projet CIMSI et le MID pour capitaliser de manière conjointe les outils d'accompagnement de la SLC et élaborer un guide national harmonisé sur la SLC, qui devrait être disponible en mars 2021. • Collaboration entre le projet CIMSI et la direction générale du service foncier/ministère de l'Aménagement du territoire, pour élaborer un manuel-guide destiné aux SLC et portant sur la gestion du foncier. Le guide devrait être élaboré à la fin de l'année 2020. • Échanges continus avec les PTF autour de la réforme de la dotation aux communes pour les CSB, avec le ministère de la Santé et d'autres OSC nationales pour suivre la mise en application de la réforme des CSB à l'échelle nationale.
Amélioration de la transparence et de la redevabilité des services communaux et des services déconcentrés	Implication de l'ONG SAHA/du projet CIMSI dans les plaidoyers de la société civile nationale en faveur de la transparence budgétaire	Participation du projet CIMSI et d'un maire à un webinaire de débats publics sur la loi de finances 2020, pour analyser et débattre de la planification budgétaire et d'actions du MID pour l'année 2020.

6.5 Système de suivi et évaluation

Description du système de suivi & évaluation

Schéma 8. Chaîne de résultats du projet CIMSI (extrait du manuel de suivi & évaluation du projet)



L'évaluation à mi-parcours du projet

Les maires et les équipes des BE ont évalué positivement les formations et l'accompagnement fournis dans le cadre du projet CIMSI : ils ont noté ainsi une amélioration de leurs capacités de communication avec la population et les services techniques locaux dans la recherche de solutions ; et un renforcement de leurs compétences en matière de concertation et de prise de décisions concertées. Les responsables ZAP dans les deux communes ont été également convaincus de l'importance de consulter la population pour ajuster les actions en fonction des besoins. Ils ont affirmé que leurs relations et leur collaboration avec la commune s'étaient améliorées.

Les formations ont suivi un modèle de « formation-action », l'approche pédagogique privilégiant le transfert de savoir-faire plutôt que le transfert de savoirs/connaissances par le formateur. Les formations ont misé sur l'application immédiate et concrète des notions introduites pour résoudre des problématiques réelles de gouvernance. Cette approche est justifiée par les attentes des personnes formées. En effet, les principaux blocages dans l'application des principes de redevabilité et de transparence ne sont pas de nature technique, mais sont liés à la volonté politique et à la motivation individuelle, auxquelles s'ajoutent les convictions par rapport au bien-fondé et à la pertinence de la démarche participative et du co-engagement secteur public et société civile/citoyens.

Des séances de formation conjointes ou collectives ont été l'occasion de débats et d'échanges, qui ont appris aux acteurs à se rapprocher, penser collectivement et trouver des solutions ensemble de manière concertée. Cette approche est particulièrement pertinente pour les communes confrontées à l'absence de dimension participative et collaborative, depuis la prise de décisions jusqu'à la mise en œuvre et l'évaluation des initiatives. L'efficacité et l'efficience des actions au niveau de la collectivité territoriale dépendent en effet en grande partie de l'amélioration de la coordination et de la collaboration entre l'administration territoriale et les services déconcentrés ainsi que leurs prolongements jusqu'au niveau local.

Les formations aux techniques de réalisation d'évaluations citoyennes, proposées par les OSC locales, se sont également révélées pertinentes, dans la mesure où les citoyens formés ont pu réutiliser les notions acquises dans le suivi des subventions étatiques et d'autres ressources gérées au niveau des caisses-écoles. Ces formations complètent celles assurées par la ZAP qui doit, selon le PSE, les former aux techniques d'audit communautaire et de contrôle de gestion des ressources pour assurer le bon fonctionnement de l'école.

La question de l'institutionnalisation des acquis de ces formations reste toutefois problématique, dans la mesure où les postes électifs et nominatifs sont appelés à changer de manière périodique. Il est à noter ainsi que les maires et leurs secrétaires généraux adjoints (SGA) ainsi que les chefs ZAP des deux communes concernées ont tous été nouvellement nommés à la suite des récentes élections municipales.

7 Perception du projet CIMSI et de ses actions par les acteurs communaux de l'éducation

Ce chapitre traite exclusivement des réponses et des informations obtenues à l'issue des opérations de collecte de données effectuées dans les deux communes retenues. Chaque section et sous-section propose des tableaux ou des schémas illustrant ou traduisant les données chiffrées, avant de passer à l'interprétation des résultats et aux recommandations.

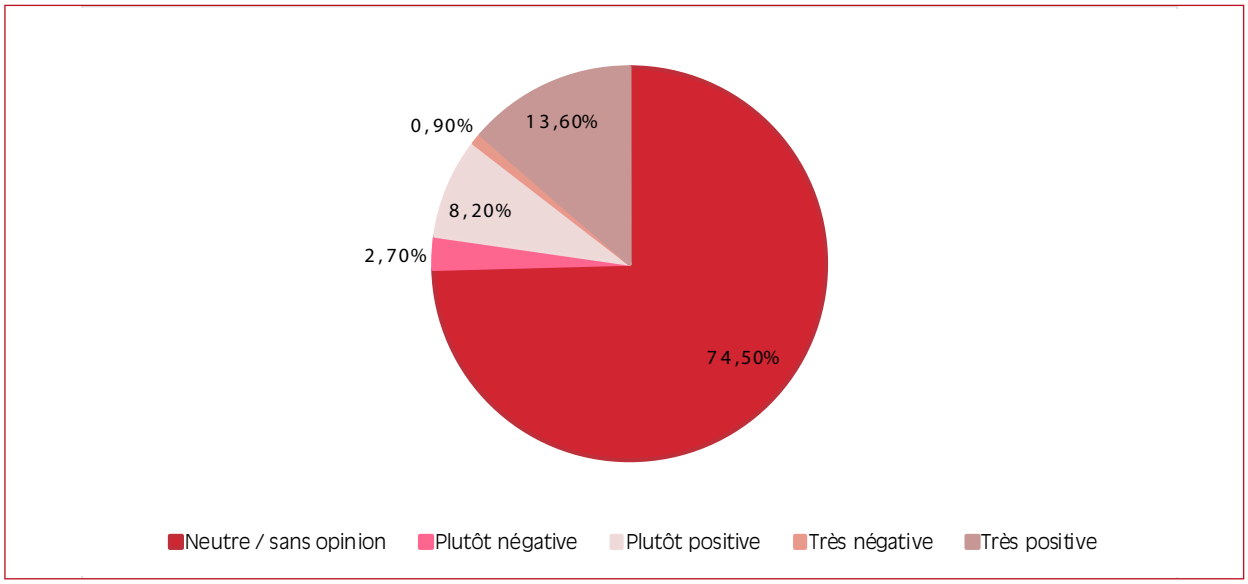
7.1 Perceptions générales des répondants vis-à-vis du projet CIMSI

Des ateliers communaux et régionaux de lancement de l'initiative ont été organisés au début de l'intervention, impliquant les responsables techniques au niveau régional, des districts et des communes, ainsi que des représentants de la société civile locale. Des émissions radiophoniques ont renforcé une partie de la communication du projet, en engageant des radios de proximité couvrant les districts d'intervention.

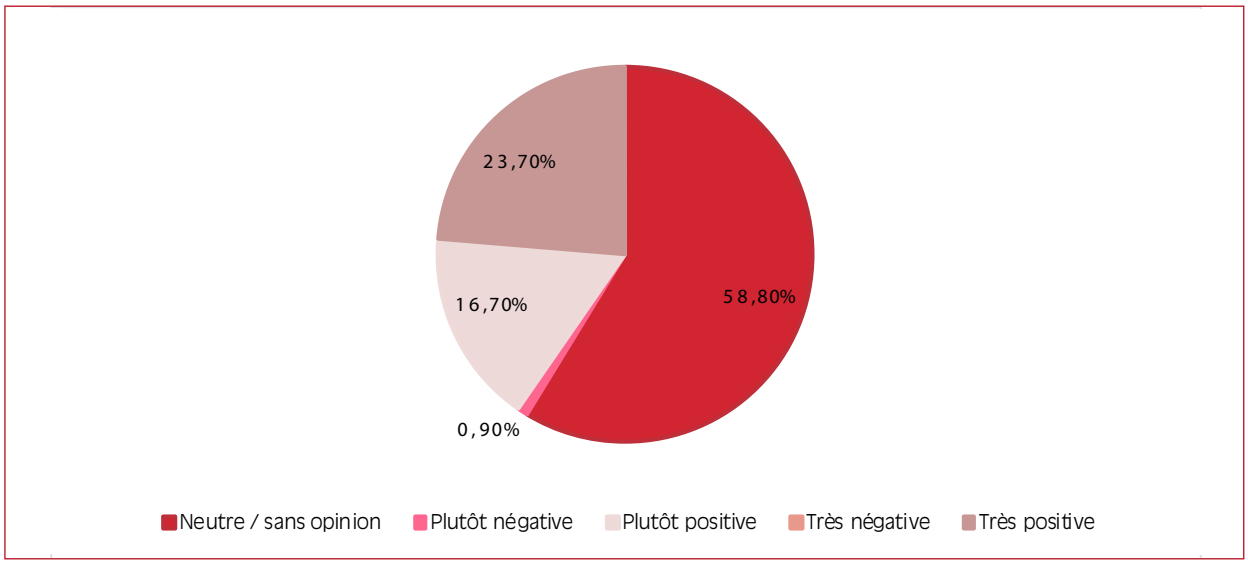
Impressions générales

Comme entrée en matière, les participants à l'enquête quantitative ont été interrogés sur leur impression générale vis-à-vis du projet CIMSI. Les *Graphique 1* et *2* illustrent les résultats par commune.

Graphique 1. Impressions générales dans la commune de Masindray



Graphique 2. Impressions générales dans la commune de Sahanivotry



Le *Tableau 13* détaille les réponses par catégorie d'enquêtés et par commune.

Tableau 13. Impressions générales, par catégorie

Catégorie	Neutre/ sans opinion	Plutôt négative	Plutôt positive	Très négative	Très positive
Commune : Masindray					
Directeur/rice	54,5%	18,2%	9,1%		18,2%
Parent	81,3%	1,1%	7,7%	1,1%	8,8%
Représentant/e de FRAM	50,0%		25,0%		25,0%
Responsable communautaire					100,0%
Toutes catégories	74,5%	2,7%	8,2%	0,9%	13,6%
Commune : Sahanivotry					
Directeur/rice			42,9%		57,1%
Parent	63,6%		15,2%		21,2%
Représentant/e de FRAM	50,0%		25,0%		25,0%
Responsable communautaire	33,3%	33,3%			33,3%
Travailleur/euse social/e au niveau de l'école	100%				
Toutes catégories	58,8%	0,9%	16,7%		23,7%
Pour les deux communes					
Directeur/rice	33,3%	11,1%	22,2%		33,3%
Parent	72,1%	0,5%	11,6%	0,5%	15,3%
Représentant/e de FRAM	50,0%		25,0%		25,0%
Responsable communautaire	14,3%	14,3%			71,4%
Travailleur/euse social/e au niveau de l'école	100%				
Toutes catégories	66,5%	1,8%	12,5%	0,4%	18,8%

La réponse « neutre/sans opinion » domine nettement la perception des personnes interrogées pour l'ensemble des catégories, avec des taux de respectivement 74,5 % et 58,8 % pour Masindray et Sahanivotry (et de 66,5 % pour l'ensemble). Si l'on postule que la réponse « neutre/sans opinion » tient à la méconnaissance du projet, les répondants qui connaissent le projet se révèlent plus nombreux à Sahanivotry qu'à Masindray.

Pour les deux communes, la part des impressions « plutôt négatives » et « très négatives » est très faible, tandis que les impressions « très positives » correspondent respectivement à 13,6 et 23,7 % pour Masindray et Sahanivotry (et à 18,8 % pour l'ensemble des communes). La part des réponses « plutôt positives » et « très positives » est de 21,8 et 40,4 % respectivement pour Masindray et Sahanivotry (et de 31,3 % pour l'ensemble).

En examinant les réponses par catégorie, on constate que les directeurs à Masindray sont partagés entre des perceptions « plutôt négatives » (18,2 %) et « très positives » (18,2 %), tandis que ceux de Sahanivotry sont enclins à être « très positifs » (57,1%). Les responsables communautaires sont à 100 % « très positifs » à Masindray, tandis qu'ils sont partagés entre « plutôt négatifs » (33 %) et « très positifs » (33,3 %) à Sahanivotry. Pour chacune des deux communes, 50 % des représentants des FRAM ont affirmé que le projet est « plutôt positif » et « très positif ».

Les écarts entre les deux communes s'expliquent par un dynamisme et une mobilisation généralement plus soutenus dans la commune de Sahanivotry par rapport à Masindray. La commune de Sahanivotry est plus engagée dans la mesure où elle a consacré une ligne spécifique dans son budget au fonctionnement de sa SLC et l'a utilisé à chaque fois que la SLC s'est réunie. Pour les deux communes toutefois, les actions du projet CIMSI ont reçu le soutien politique et institutionnel du maire, sans lequel il aurait été difficile de réaliser les activités prévues.

Témoignage 3. Suggestions d'un enseignant à Masindray en matière de communication
Les assemblées générales de chaque école et les réunions d'AG des communautés devraient être valorisées pour faire passer les informations à la population et aux parties prenantes. L'affichage d'informations au niveau des écoles et des bureaux de fokontany, ainsi que la valorisation des moments forts – comme la préparation des examens scolaires ou les réunions des parents – devraient être considérés pour faire passer des messages à toutes les autres parties prenantes concernées par l'éducationr.

Recommandations ► Face à la relative méconnaissance du projet par l'ensemble des acteurs locaux de l'éducation, conduire une campagne de communication les ciblant spécifiquement tout en sachant que, pour une même catégorie de répondants, les réponses ont varié d'une commune à l'autre.

Définition de l'objectif du projet

Les perceptions qu'ont les enquêtés de la définition de l'objectif du projet ont ensuite été analysées, le *Tableau 14* proposant une synthèse des réponses obtenues à cette question ouverte.

Tableau 14. Définition des objectifs

Éléments/synthèse des définitions de l'initiative exprimées par les enquêtés	Masindray	Sahanivotry	% du total
N'a pas d'opinion ou ne connaît pas le projet	71,6%	55,3%	63,2%
Promouvoir la concertation au niveau de la commune	5,5%	2,6%	4,1%
Écouter les besoins réels de la base, collecter les données à la base, appuyer la communication entre les communautés et commune	4,6%	7,0%	5,8%
Instaurer la transparence	3,7%	9,6%	6,7%
Développer l'éducation	2,8%	9,6%	6,3%
Développer la commune, assurer le développement local	1,8%	5,3%	3,6%
Autres : aider la population à asseoir ses droits, développer les *fokontany*, éradiquer la corruption, procéder à des observations directes et apporter des solutions dans le secteur de l'éducation, inciter la population à se responsabiliser, appuyer directement les écoles	10,1%	10,5%	10,3%
Total	100%	100%	100%

Le taux de personnes qui ont préféré ne rien dire ou qui méconnaissent le projet est de 71,6 % à Masindray et de 55,5 % à Sahanivotry. Comme il s'agissait de questions ouvertes, il a été jugé pertinent de regrouper les réponses similaires, notamment en ce qui concerne les idées de concertation au niveau de la commune ; communication entre les communautés et la commune ; instauration de la transparence ; développement de l'éducation ; développement local. Celles-ci ont été considérées plus proches de la définition de l'objectif du projet CIMSI (Masindray : 18,4 % ; Sahanivotry : 34,1 %) que les « autres », même si elles ne sont pas foncièrement fausses (Masindray : 10,1 % ; Sahanivotry : 10,5 %). La tendance confirme les conclusions formulées lors de la question précédente, à savoir que les réponses des personnes interrogées sont avant tout conditionnées par leur connaissance ou leur méconnaissance du projet.

Les informations tirées des groupes de discussion ont permis de noter également que dans sept EPP sur dix à Masindray et dans six EPP sur dix à Sahanivotry, les enseignants ont découvert le projet CIMSI grâce à la participation de leurs représentants. Ils affirment toutefois que leur connaissance du projet est limitée ou faible, car ce sont le plus souvent les directeurs d'école ou les présidents des FEFFI qui participent aux collèges de l'éducation des SLC, ainsi qu'au processus d'évaluation citoyenne promu par le projet.

Recommandations ▶ Intégrer davantage au sein de la SLC les débats sur le développement/la gouvernance de l'éducation, ainsi que la recherche de solutions aux problématiques locales d'éducation, tout en créant des connexions entre la SLC et les instances de concertation comme la FEFFI au niveau des écoles ▶ Développer davantage les concertations sur la gestion de l'éducation primaire au niveau des *fokontany* et faire remonter les propositions au niveau de la SLC.

Implication dans les différentes étapes du projet

Le *Tableau 15* recense les réponses dans les deux communes quant à l'implication des acteurs dans la formulation initiale du projet CIMSI.

Tableau 15. Perception générale de l'implication

	N'a pas été du tout impliqué/e	N'a pas pu répondre
Masindray		
Directeur/rice	100%	
Parent	98,9%	1,1%
Représentant/e de FRAM	100%	
Responsable communautaire	100%	
Toutes catégories	99,1%	0,9%
Sahanivotry		
Directeur/rice	100%	
Parent	93,9%	6,1%
Représentant/e de FRAM	100%	
Responsable communautaire	100%	
Toutes catégories	94,7%	5,3%

Le *Tableau 16* présente les réponses dans les deux communes quant à l'implication des répondants dans les décisions relatives au mode de fonctionnement du projet CIMSI.

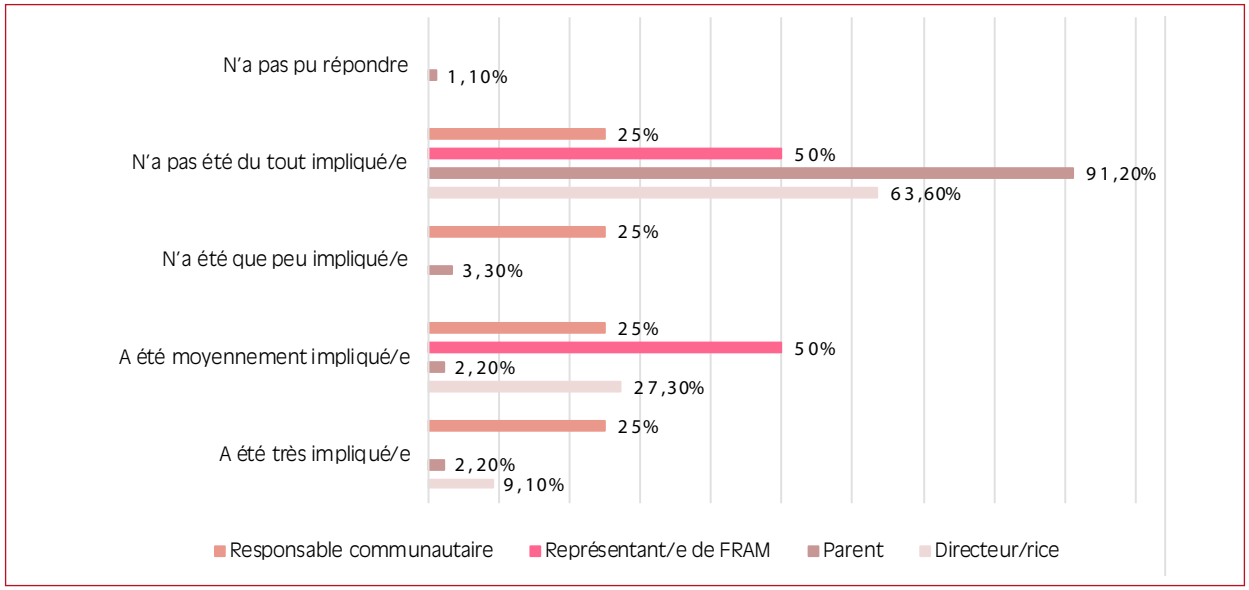
Tableau 16. Perception de l'implication, par catégorie

	N'a été que peu impliqué/e	N'a pas été du tout impliqué/e	N'a pas pu répondre
Masindray			
Directeur/rice		100%	
Parent			1,1%
Représentant/e de FRAM			
Responsable communautaire	25,0%	75,0%	
Toutes catégories	0,9%	98,2%	4,9%
Sahanivotry			
Directeur/rice	100%	100%	
Parent	93,9%	98,9%	1,1%
Représentant/e de FRAM	100%	100%	
Responsable communautaire	100%	75,0%	
Toutes catégories	0,9%	98,2%	0,9%

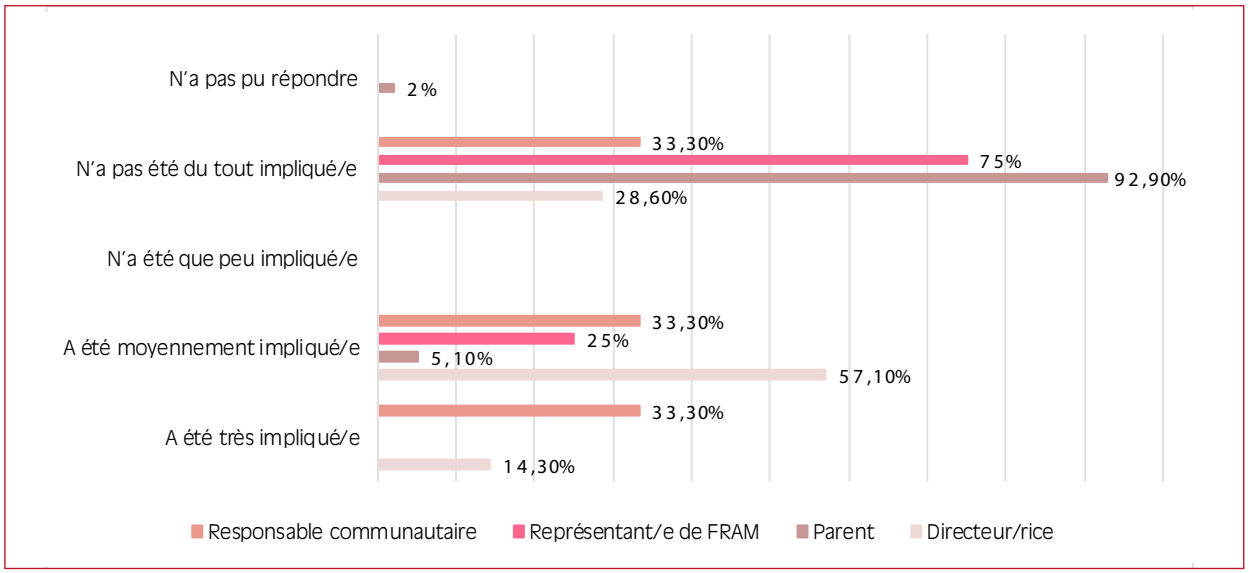
D'après ces deux tableaux, quasiment personne ne s'est senti impliqué, ni dans la formulation initiale du projet, ni dans les décisions relatives à son fonctionnement – un constat conforme à la réalité de l'historique du projet CIMSI, proposé aux communes seulement après avoir été élaboré par l'ONG et ses PTF.

Les *Graphiques 3* et *4* illustrent la perception des répondants quant à leur participation à la mise en œuvre du projet, par commune et par catégorie.

Graphique 3. Participation à la mise en œuvre du projet, Masindray



Graphique 4. Participation à la mise en œuvre du projet, Sahanivotry



Ces graphiques montrent que, dans les deux communes, ce sont surtout les parents qui ne se sentent pas du tout impliqués lors de la phase de mise en œuvre du projet. À Masindray, les directeurs affichent un taux de non-implication plus élevé (64 %) qu'à Sahanivotry (28 %), sachant que la tendance s'inverse pour la réponse « moyennement impliqué/e » : c'est le cas de 28 % des directeurs à Masindray, contre 57 % à Sahanivotry.

Pour les deux communes, les niveaux d'implication/participation restent relativement plus faibles pour les enseignants et les parents d'élèves.

D'après les informations tirées des groupes de discussion, les enseignants dans sept écoles sur dix à Masindray estiment que le directeur est l'acteur le plus impliqué dans presque toutes les étapes du processus de mise en œuvre du projet CIMSI, car c'est lui qui leur transmet les informations sur les réunions des SLC. À Sahanivotry, les enseignants de six EPP sur dix considèrent que les plus impliqués sont le maire et le chef ZAP, puisqu'ils pilotent l'organisation de l'évaluation citoyenne sur l'éducation et organisent des ateliers pour les membres de la SLC. Cela confirme les tendances mises en évidence par les Graphiques.

Comme la commune de Sahanivotry a pu mobiliser une petite partie de son budget pour alléger les coûts de participation des gens éloignés et pauvres (ligne budgétaire SLC), la participation des représentants d'acteurs ou d'écoles éloignés du centre administratif de la commune est plutôt favorisée. Dans de nombreuses communes, les membres des SLC sont préférablement choisis par les responsables communaux parmi les personnes vivant à proximité du chef-lieu (afin, pour certains maires, de réduire la prise en charge des déplacements), avec l'inconvénient d'exclure de fait les groupes vulnérables, les écoles éloignées du centre-ville étant fréquentées par les familles les plus pauvres.

La participation des maires, des chefs ZAP, des chefs de *fokontany* et des directeurs d'école aux réunions des SLC pourrait être exploitée pour mieux informer et mobiliser les autres acteurs. En effet, ces quatre catégories d'acteurs ont participé à presque toutes les actions du projet CIMSI en tant que membres des SLC : ce sont les chefs ZAP et les directeurs qui ont favorisé le choix du secteur éducatif pour le suivi par la SLC ; ils ont également participé activement au processus d'évaluation citoyenne à travers les étapes d'auto-évaluation des services, la séance en face à face et la formulation de propositions de redressement.

Témoignage 4. Un parent d'élève de l'EPP Ivoara à propos de l'implication des parents d'élèves

La réhabilitation d'une salle de classe dans l'EPP Ivoara a été réalisée grâce à la contribution des parents, en fonction de la possibilité de chacun, que ce soit sous forme de main-d'œuvre ou de matériaux de construction. Les membres du bureau ont le devoir de rechercher des moyens supplémentaires afin d'alléger cette participation des parents.

Implication personnelle dans la gestion de l'éducation

Le *Graphique 5* illustre la perception des répondants quant à leur implication dans l'évolution de la gestion de l'éducation.

Graphique 5. Contribution à l'évolution de la gestion de l'éducation

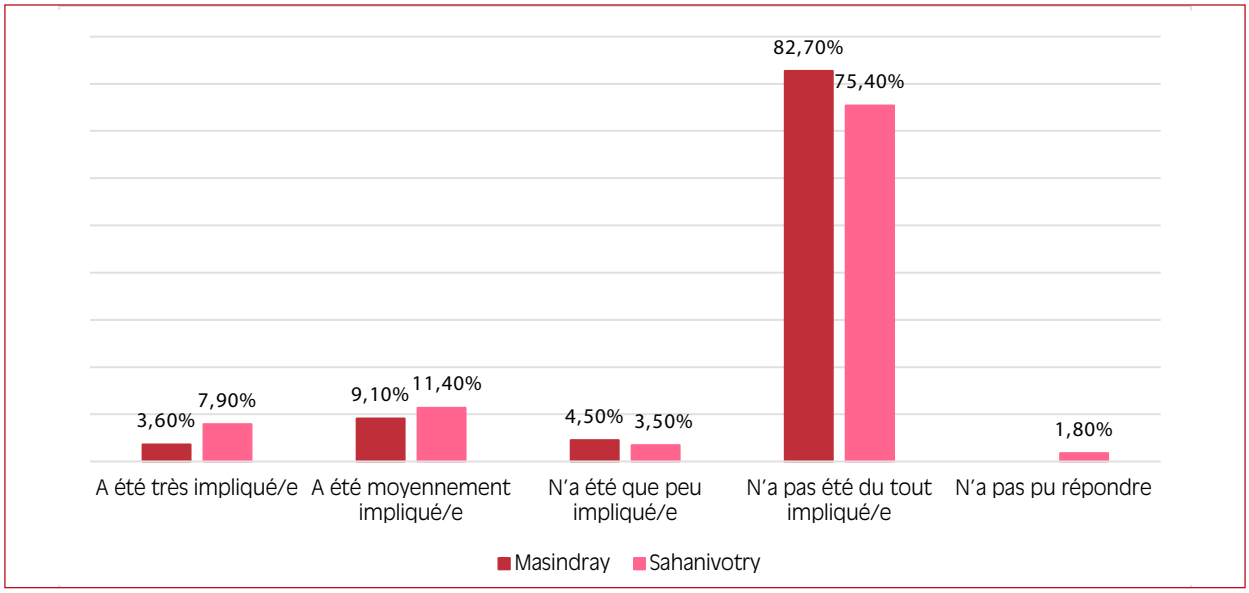


Tableau 17. Contribution à l'évolution de la gestion de l'éducation, par catégorie

	A été très impliqué	A été moyenne-ment impliqué	N'a été que peu impliqué/e	N'a pas été du tout impliqué/e	N'a pas pu répondre
Masindray					
Directeur/rice	18,2%	27,3%		54,5%	
Parent	1,1%	5,5%	4,4%	89,0%	
Représentant/e de FRAM			25,0%	75,0%	
Responsable communautaire	25,0%	50,0%		25,0%	
Toutes catégories	3,6%	9,1%	4,5%	82,7%	
Sahanivotry					
Directeur/rice	14,3%	57,1%	14,3%	14,3%	2,0%
Parent	3,0%	7,1%	2,0%	85,9%	
Représentant/e de FRAM	50,0%	50,0%			
Responsable communautaire	66,7%		33,3%		
Travailleur/euse social/e au niveau de l'école	100,0%				
Toutes catégories	7,9%	11,4%	3,5%	75,4%	1,8%

Il ressort des éléments précédents que la grande majorité des répondants ne se sont pas exprimés sur l'évolution de la gestion de l'éducation, avec un taux plus élevé à Masindray (83 %) qu'à Sahanivotry (75 %). Le *Tableau 17*

permet de voir que ce sont les parents les moins impliqués (respectivement 89 et 85,9 % à Masindray et à Sahanivotry). Les directeurs et les responsables communautaires affichent un taux appréciable d'implication dans les deux communes – de « très » impliqués à « moyennement » impliqués, voire « peu » impliqués – ce qui signifie qu'ils contribuent quand même dans une moindre mesure par leurs rétroactions à l'amélioration de la gestion de l'éducation.

On note une différence au niveau des représentants des FRAM : en effet à Sahanivotry, ceux-ci ont le sentiment d'avoir plus contribué que leurs pairs de Masindray. Il en va de même pour le travailleur social à Sahanivotry, qui s'est senti également « très » impliqué par cette question.

Témoignage 5. La directrice de l'EPP Maromanana parle de sa participation à l'évaluation citoyenne

Je n'ai été invitée à aucune des activités relatives à l'initiative CIMSI. C'est en me rendant au bureau de la commune pour m'occuper de papiers administratifs que l'on m'a invitée à assister à la réunion consacrée à l'éducation.

Sur la base des rapports des groupes de discussion, on observe que les deux communes n'ont pas, à travers leurs maires et bureaux exécutifs, le même degré d'implication dans le secteur de l'éducation. Pour la commune de Masindray, cette implication peut être qualifiée de « simple collaboration », tandis que pour celle de Sahanivotry, l'implication est davantage de l'ordre d'un « engagement ».

Les groupes de discussion des enseignants dans la commune de Masindray ont permis de constater que les directeurs et/ou les présidents des FEFFI sont généralement considérés comme les porte-paroles des parents d'élèves. Ces responsables transmettent à la commune les requêtes des parents. L'implication directe des enseignants et des parents d'élèves dans le collège de l'éducation de la SLC est ainsi perçue par ces acteurs comme limitée. Par ailleurs, les noms des membres des SLC n'étant pas vraiment connus de la population, cela peut aussi limiter la remontée des informations de la base vers les membres de la SLC.

Fourniture d'informations sur l'utilisation des rétroactions

Les tendances en matière de perception de la fourniture d'informations sur l'utilisation des rétroactions sont très similaires à celles identifiées pour la question précédente.

Graphique 6. Fourniture d'informations sur l'utilisation des rétroactions

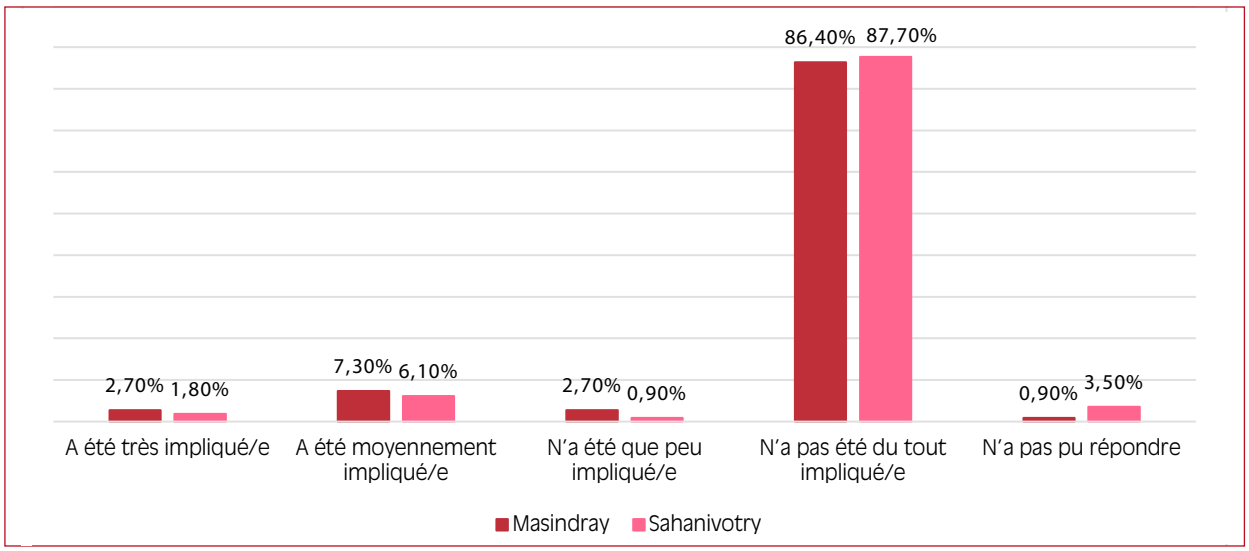


Tableau 18. Fourniture d'informations sur l'utilisation des rétroactions, par catégorie

	A été très impliqué	A été moyen-nement impliqué	N'a été que peu impliqué/e	N'a pas été du tout impliqué/e	N'a pas pu répondre
Masindray					
Directeur/rice	9,1%	27,3%		63,6%	
Parent		3,3%	2,2%	93,4%	1,1%
Représentant/e de FRAM					
Responsable communautaire	50,0%	50,0%			
Toutes catégories	2,7%	7,3%	2,7%	86,4%	0,9%
Sahanivotry					
Directeur/rice	s	57,1%		42,9%	
Parent		1,0%	1,0%	93,9%	4,0%
Représentant/e de FRAM		25,0%		75,0%	
Responsable communautaire	33,3%	33,3%		33,3%	
Travailleur/euse social/e au niveau de l'école	100%				
Toutes catégories	1,8	6,1	0,9	87,7	3,5

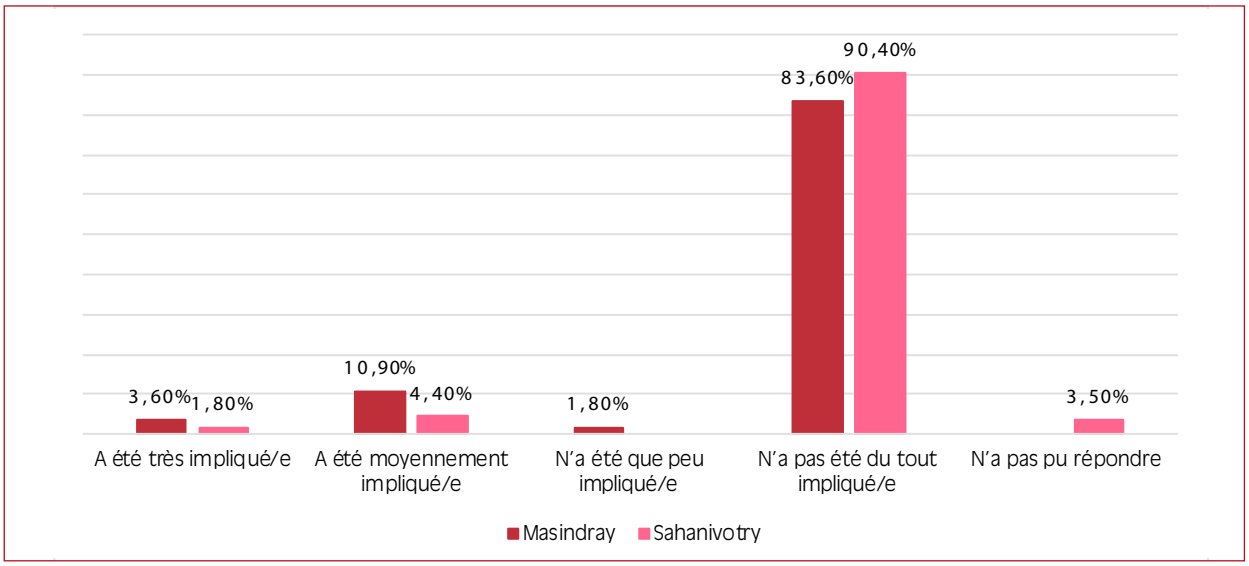
La plupart des catégories d'acteurs interrogés se disent « pas du tout » impliqués. Les directeurs d'école, les chefs de *fokontany* et, à un moindre degré, les représentants des associations de parents d'élèves connaissent des taux variés d'implication dans les rétroactions, allant de 25 à 57,1 %. En revanche, le travailleur social à Sahanivotry s'est senti « très » impliqué sur la fourniture d'informations sur l'utilisation des rétroactions.

Ces rétroactions peuvent être des requêtes directes reflétant des besoins spécifiques adressées à des responsables. À travers les groupes de discussion, il apparaît que les enseignants à Masindray ont l'impression que leurs rétroactions sont peu efficaces (deux EPP sur dix), leurs pairs à Sahanivotry étant plus optimistes : dans six EPP sur dix, les enseignants ont affirmé qu'ils recevaient presque toujours des réponses aux demandes d'appui adressées à la commune. Les autres groupes de discussion ont insisté sur la nécessité d'améliorer les choses pour satisfaire les demandes formulées. Selon un enseignant de l'EPP de Vohitrarivo (commune de Sahanivotry), certaines demandes provenant des écoles restent sans suite.

Contribution à la supervision de l'initiative

Le *Graphique 7* illustre la perception des répondants quant à leur contribution à la supervision de l'initiative, afin de veiller à son bon fonctionnement. Il traduit des tendances identiques à celles mises en évidence lors des questions précédentes.

Graphique 7. Supervision de l'initiative

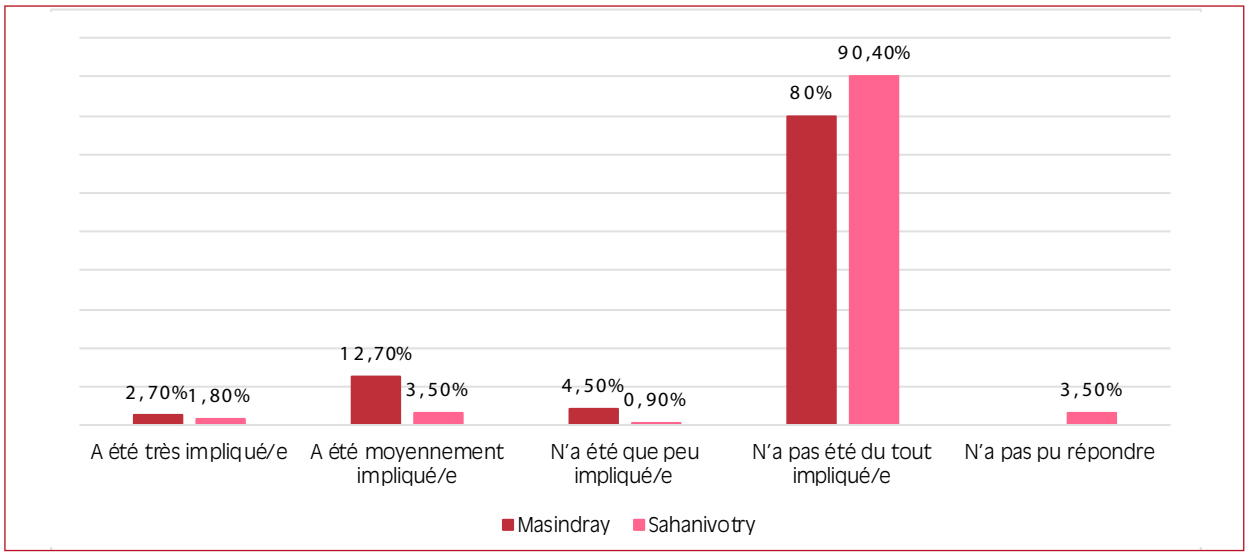


Une grande majorité des répondants ont affirmé ne pas être impliqués dans la supervision de l'initiative, que soit à Masindray ou à Sahanivotry.

Implication dans la mise en avant de suggestions

À la question de savoir s'ils ont pu faire des suggestions en vue d'améliorer l'initiative, les personnes interrogées donnent des réponses identiques à celles de la question précédente.

Graphique 8. Suggestions en vue d'améliorer l'initiative



Une grande majorité des répondants ont répondu n'avoir fait aucune suggestion en vue d'améliorer l'initiative, que soit à Masindray ou à Sahanivotry.

Témoignage 6. Perception par les enseignants de l'EPP Laimbola de leur représentation dans la SLC de la commune de Sahanivotry

En tant que membre de la SLC, le directeur de l'EPP retrace dans les grandes lignes les activités de la SLC pendant les réunions des enseignants et des parents. Selon la perception des enseignants, les représentants du secteur de l'éducation dans la SLC sont les directeurs d'école, les chefs du fokontany, le maire et quelques parents d'élèves, qui sont également représentants d'autres collèges. Le maire et le chef ZAP détiennent les informations clés.

La connaissance des objectifs du projet est conditionnée par deux facteurs, à améliorer pour les cas étudiés : la présence de représentants des acteurs dans la SLC ; et la capacité de ces représentants à rendre compte des réunions de SLC auprès de leurs corps d'appartenance respectifs. La communication du projet a été assurée principalement à travers les ateliers de formation (organisées notamment des membres des SLC) auxquels prennent part les acteurs locaux, à charge pour eux de transmettre ensuite les informations aux entités qu'ils représentent.

Recommandations ▶ Renforcer les rôles clés du chef *fokontany*, du chef ZAP et du directeur d'école en tant que courroie de transmission entre la SLC et l'école/FEFFI, voire entre la commune et les écoles/FEFFI. Cela consiste à renforcer les articulations entre la SLC et les FEFFI, de sorte que la SLC suive et évalue le secteur éducatif à l'échelle communale grâce aux informations partagées avec les FEFFI (mise en œuvre du PEC et la gestion de la caisse-école ▶ Renforcer l'information/communication jusqu'au niveau des *fokontany* et des FRAM afin que les FRAM utilisent les informations pour formuler des propositions à l'intention des directeurs et des bureaux des FEFFI ▶ Appuyer la budgétisation communale de manière à ce que la commune contribue financièrement aux charges liées à la mobilisation des représentants des communautés et des organisations de base au sein de la SLC. L'idée est de réduire le déséquilibre de participation au sein de la SLC entre les personnes résidant à proximité des chefs-lieux et celles qui résident dans les *fokontany* éloignés, souvent enclavés. Il s'agit aussi d'améliorer la qualité de la représentation des membres des SLC afin qu'ils couvrent la majorité des écoles ou, du moins, tous les *fokontany* de la commune, en veillant aux établissements éloignés du centre administratif ▶ Veiller à ce que les membres des SLC s'engagent à faire des restitutions et des communications durant les réunions d'école ▶ Développer des supports de communication appropriés et spécifiques aux enjeux de bonne gouvernance liés à l'éducation.

7.2 Accès aux informations et remontées d'information

Informations relatives à l'éducation dans le cadre du projet CIMSI

Au niveau de chaque commune, le projet CIMSI a appuyé les SLC et les autorités locales ainsi que les services techniques de l'éducation afin de produire les informations liées aux éléments suivants :

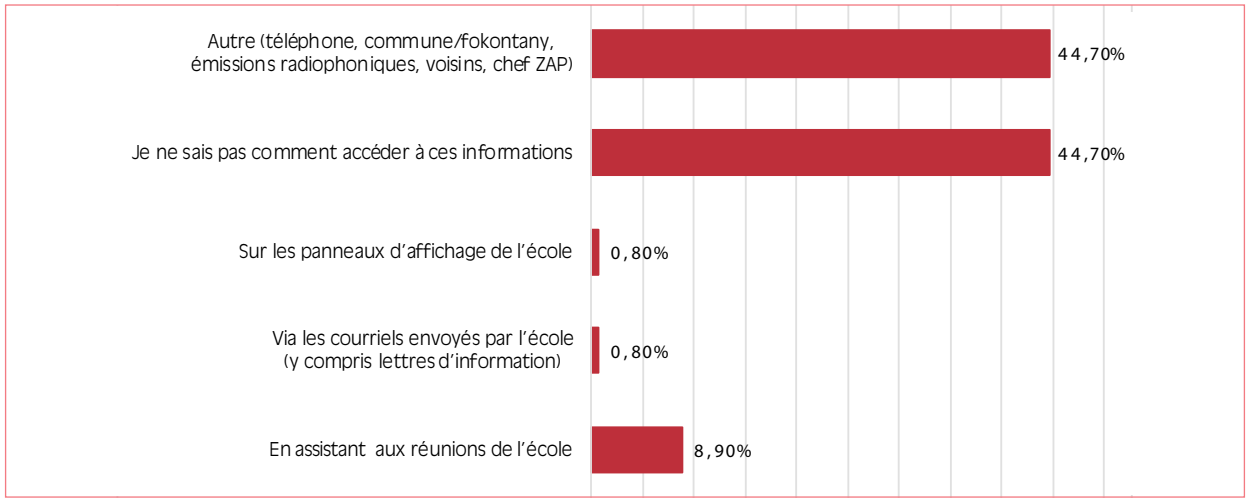
- les propositions de plans d'amélioration du service de l'éducation découlant des évaluations citoyennes restituées et débattues au niveau des SLC ;
- le rapport sur le budget communal, incluant la priorisation des investissements communaux budgétisés à réaliser et ceux déjà réalisés touchant le secteur de l'éducation dans la commune ainsi que les services communaux ;
- les actions et les mesures prises par le service déconcentré de l'éducation au sein de la commune, en vue d'améliorer la qualité des services suivant les suggestions des SLC ou du collège de l'éducation ;
- le transfert de ressources telles que la subvention étatique pour les EPP (inscrit dans le budget et transitant dans les comptes de la commune) et les comptes des FEFFI (directement dans le compte FEFFI via la direction régionale de l'éducation nationale) ;
- la mise en œuvre d'activités ou de projets sur l'éducation (réhabilitation de salles de classes, etc.) gérés par la commune, nécessitant l'implication de la population et des services techniques en termes de contributions propres et appui technique ;
- les mesures prises au niveau central en matière d'administration du secteur de l'éducation, telles que le recrutement de maîtres FRAM payés par les parents d'élèves et subventionnés par l'État.

Les sections suivantes traitent de la perception des personnes interrogées sur les divers aspects liés à l'information (accès, rétroaction, utilisation et valorisation), en tenant compte des catégories de répondants.

Accès aux informations

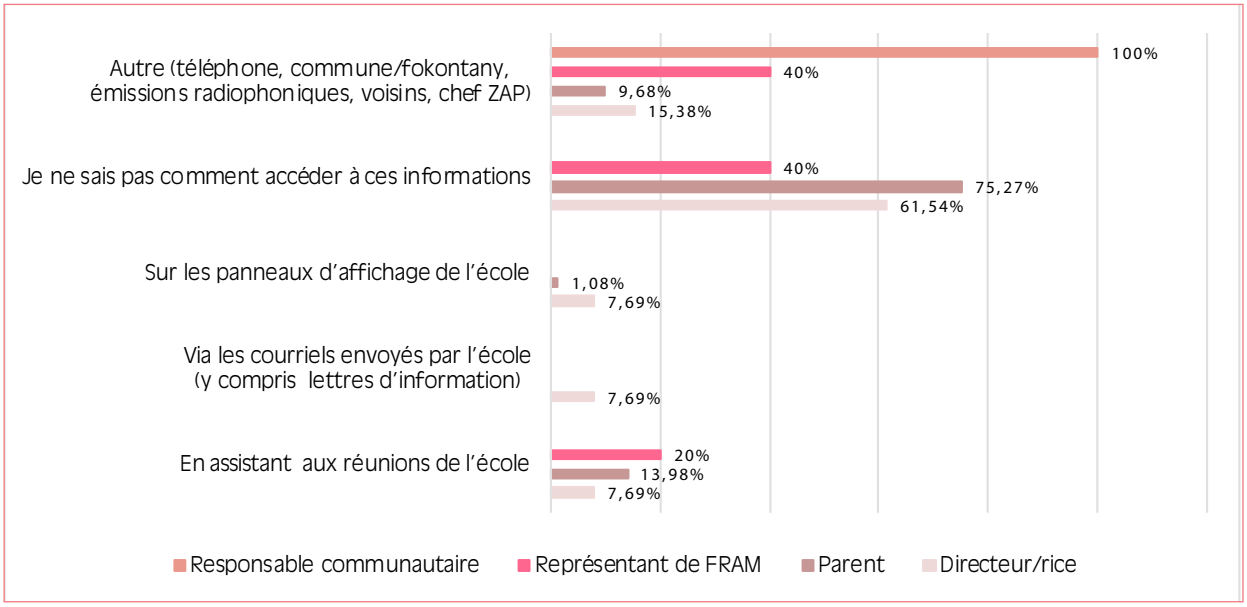
Le *Graphique 9* illustre les perceptions relatives aux moyens d'accès aux informations sur le projet CIMSI, pour l'ensemble des personnes interrogées.

Graphique 9. Moyens d'accès aux informations concernant le projet CIMSI et ses actions

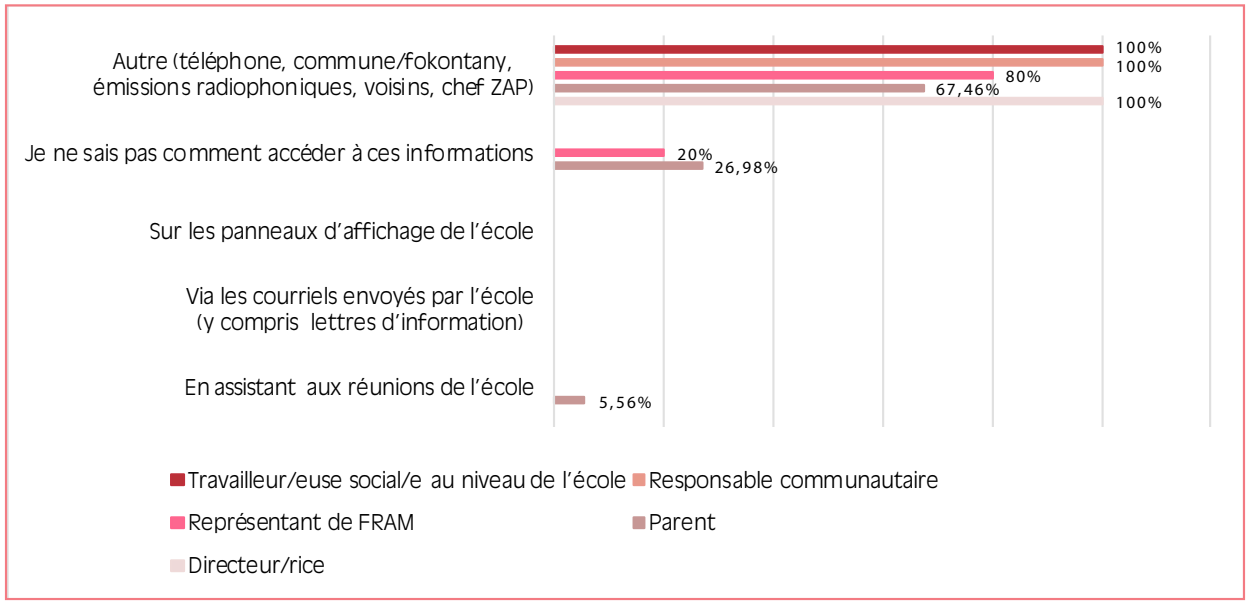


Les *Graphiques 10* et *11* détaillent ces informations par commune et par catégorie d'acteurs.

Graphique 10. Moyens d'accès aux informations, Masindray



Graphique 11. Moyens d'accès aux informations, Sahanivotry



Dans l'ensemble, les moyens d'accès aux informations les plus utilisés (45 %) sont regroupés dans la catégorie « Autre », qui regroupe le téléphone, la communication entre la commune et les *fokontany*, les émissions radiophoniques, les échanges avec les voisins et les éléments communiqués par le chef ZAP, sachant qu'au total, 45 % des personnes interrogées affirment ne pas savoir comment accéder aux informations. La place de la radio est à souligner, qui renforce son utilité pour faire passer des informations.

Particulièrement pour la commune de Masindray, tous les responsables communautaires et une partie des parents/représentants de l'association de parents d'élèves et directeurs ont opté pour ce choix « Autre », tandis que plus de la majorité des parents et des directeurs ont indiqué ne pas savoir accéder à ces informations.

Dans la commune de Sahanivotry, toutes les catégories ont largement opté pour le choix « Autre ». L'éducation est mieux représentée dans la SLC de la commune de Sahanivotry, avec trois représentants (adjoint du chef ZAP et deux directeurs d'école) ayant participé aux réunions organisées par la commune. Ce qui explique que ce pourcentage soit nettement plus élevé qu'à Masindray. Cependant, le projet CIMSI étant un projet d'accompagnement, il n'est pas conçu pour attirer l'attention des gens à travers des réalisations concrètes. De plus, les responsables communaux constituant les interlocuteurs directs du projet, les agents accompagnateurs ne sont pas missionnés pour effectuer des appuis jusqu'au niveau des écoles.

Pour les deux communes, les « panneaux d'affichage de l'école », le « courrier électronique » et les « réunions de l'école » n'ont récolté que peu de voix. Cela peut tenir au fait qu'au niveau d'une école, les informations potentiellement disponibles sont limitées à celles qui concernent l'école proprement dite et non la commune en général. Les informations diffusées lors des réunions de l'école sont probablement tirées d'éléments communiqués par les directeurs ou les parents d'élèves ayant participé aux actions menées à l'échelle communale. Malgré l'existence d'une SLC dans les deux communes, les enseignants, retenus par leur travail quotidien, n'ont pas de temps de s'informer. D'ailleurs, seuls quelques directeurs d'école et le chef ZAP sont invités à participer aux réunions de la SLC.

Les groupes de discussion ont permis de noter que, dans 20 % des écoles des deux communes, les enseignants connaissent le projet CIMSI grâce à la participation de leurs représentants aux réunions de la SLC. Toutefois, les enseignants de la commune de Sahanivotry sont mieux informés (40 % des écoles) que ceux de Masindray (30 %). Pour ces derniers, leur connaissance du projet est limitée ou faible car, le plus souvent, ce sont les directeurs ou les présidents des FEFFI qui sont invités à participer aux réunions des collèges de l'éducation des SLC et au processus d'évaluation citoyenne.

Les différences entre les deux communes sur cette question ne sont pas significatives en termes de causalité. Il est toutefois pertinent de noter que les voies classiques de communication (affichage, courriers et réunions dans les écoles) ne sont pas perçues comme un mode d'accès à utiliser pour obtenir des informations relatives au projet CIMSI. Ces données confirment que le projet CIMSI n'a pas mené de véritable campagne de communication ciblée sur les parents d'élèves, préférant donner la priorité aux autorités locales et aux acteurs communaux. Les membres de la SLC sont censés assurer la transmission des informations à leurs entités respectives ce qui, pour diverses raisons et contraintes, est rarement le cas.

Recommandations ► Tenir compte de la dimension, essentielle, de la communication dans les actions de renforcement/accompagnement des SLC et des mécanismes de bonne gouvernance. Ainsi, l'accès aux informations relatives au projet CIMSI dépend de la qualité de ses résultats. Privilégier les moyens de communication que sont les émissions radiophoniques, l'articulation et la correspondance (continuum) entre les niveaux *fokontany* et commune et les visites sur le terrain des services techniques ► Valoriser une variété de canaux et moyens de communication pour faire connaître le projet CIMSI et ses actions, notamment les moments de rapport/échanges entre les responsables communaux et la population au niveau des *fokontany*, les émissions radiophoniques, le bouche-à-oreille entre voisins et les visites du chef ZAP ► Inciter les communautés scolaires (directeurs, enseignants, ZAP, parents d'élèves, FRAM, FEFFI) à s'intéresser aux thèmes ou aux sujets débattus au niveau communal et les faire participer à la diffusion des informations y afférentes.

Remontées d'informations à propos du projet CIMSI

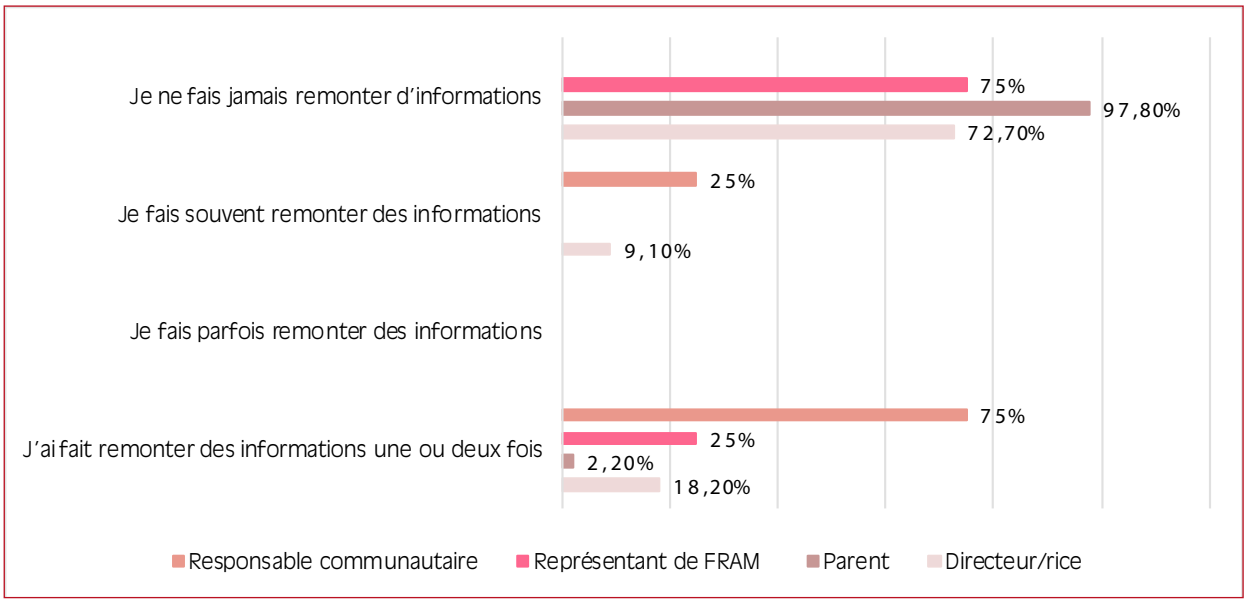
Le *Tableau 19* met en évidence la fréquence des observations recueillies à partir de questions à choix multiples sur les solutions de remontée d'informations sur le projet CIMSI à la disposition des personnes interrogées.

Tableau 19. Solutions pour assurer la remontée d'informations

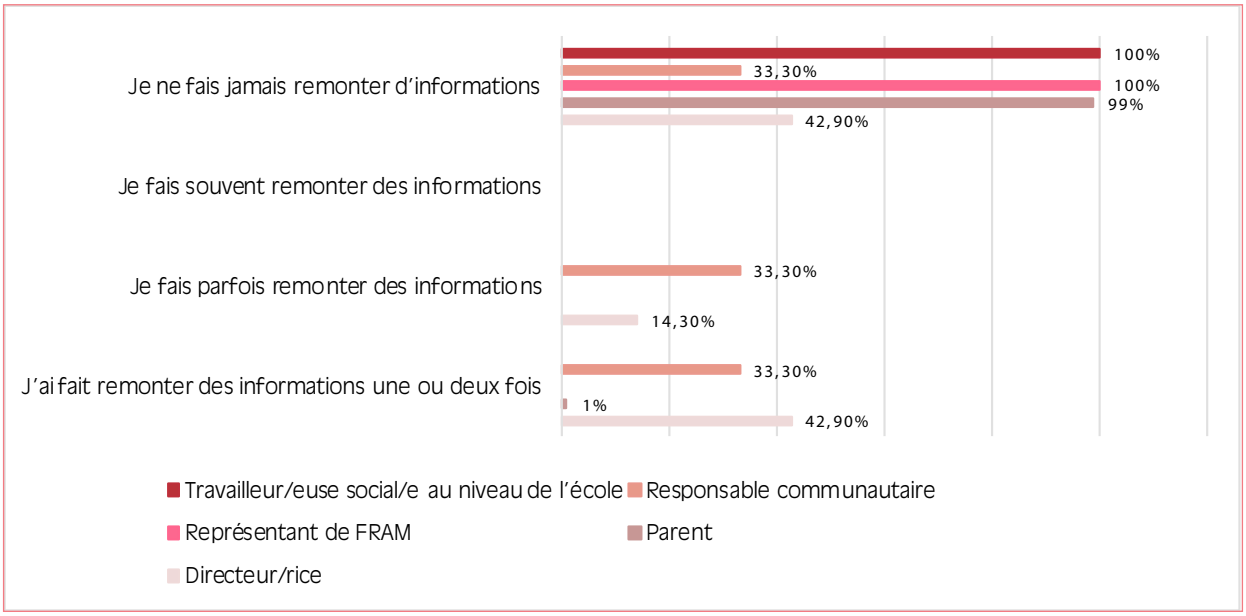
	Nombre d'observations	Pourcentage
En m'adressant directement aux autorités municipales	120	39,5%
En parlant directement aux enseignants	82	27,0%
En téléphonant à l'administration ou aux enseignants	18	5,9%
Autres : Communication par voix écrite Réunion villageoise (assemblée générale communautaire) Partage des informations avec les membres de communauté à la base Réunion du *fokontany* pour informer la population Réunion dans l'établissement scolaire Interventions sur le terrain de la commune Émission radiophonique	84	27,6%
Total	304	100%

Les *Graphiques 12* et *13* détaillent ces informations par catégorie d'acteurs et par commune.

Graphique 12. Fréquence de la remontée d'informations (positives ou négatives) à propos du projet CIMSI, Masindray



Graphique 13. Fréquence de la remontée d'informations (positives ou négatives) à propos du projet CIMSI, Sahanivotry



La lecture du *Tableau 19* confirme ou renforce les constats antérieurs, dans le sens où les répondants ont plus souvent privilégié les contacts directs avec les autorités municipales (120 observations sur 304, soit 39,5 %), contre 27 % pour les enseignants.

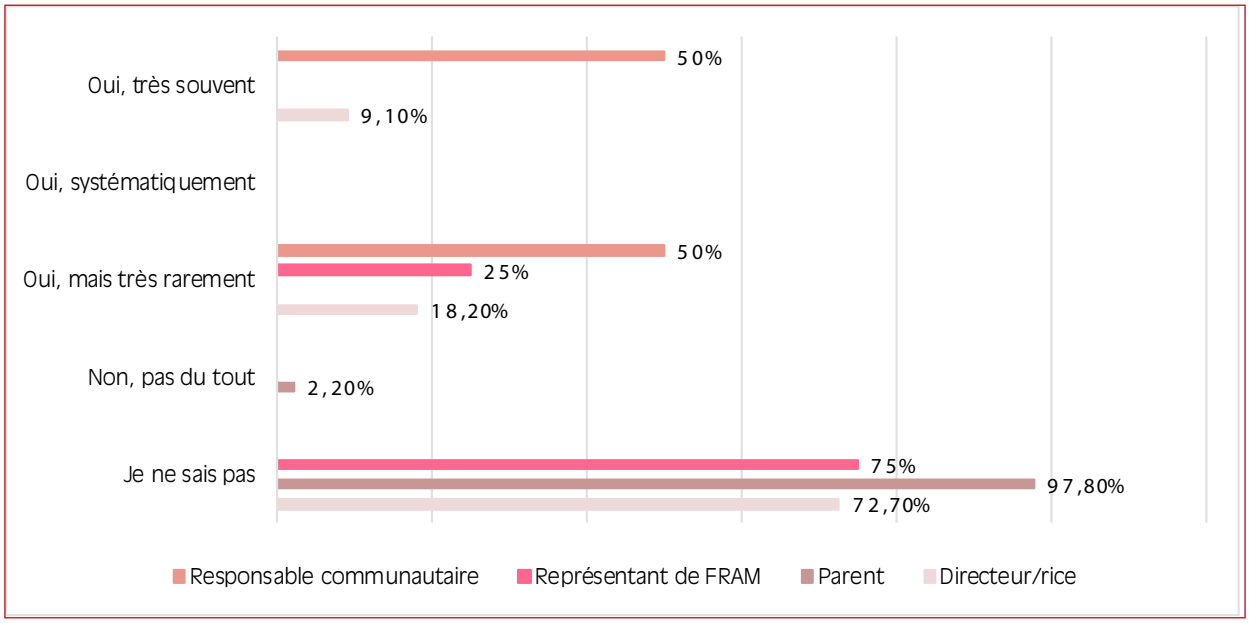
Parmi les 8 % d'acteurs ayant remonté des informations, les chefs de *fokontany* dans les deux communes et une partie des directeurs (19 % à Masindray et 42 % à Sahanivotry) l'ont fait une ou deux fois. Comparativement, les acteurs à Masindray ont plus tendance que ceux de Sahanivotry à faire remonter des informations (barres en bleu dans les deux graphiques), sans doute parce que les moyens de communication sont plus accessibles à Masindray.

Recommandations ▶ Réduire les « distances » entre les autorités locales et les autres acteurs à travers des réunions locales de concertation incluant les acteurs de l'éducation pour augmenter la fréquence de remontées d'informations ▶ Renforcer la concertation des collèges de la SLC autour des enjeux de l'éducation pour favoriser la fluidité de la communication.

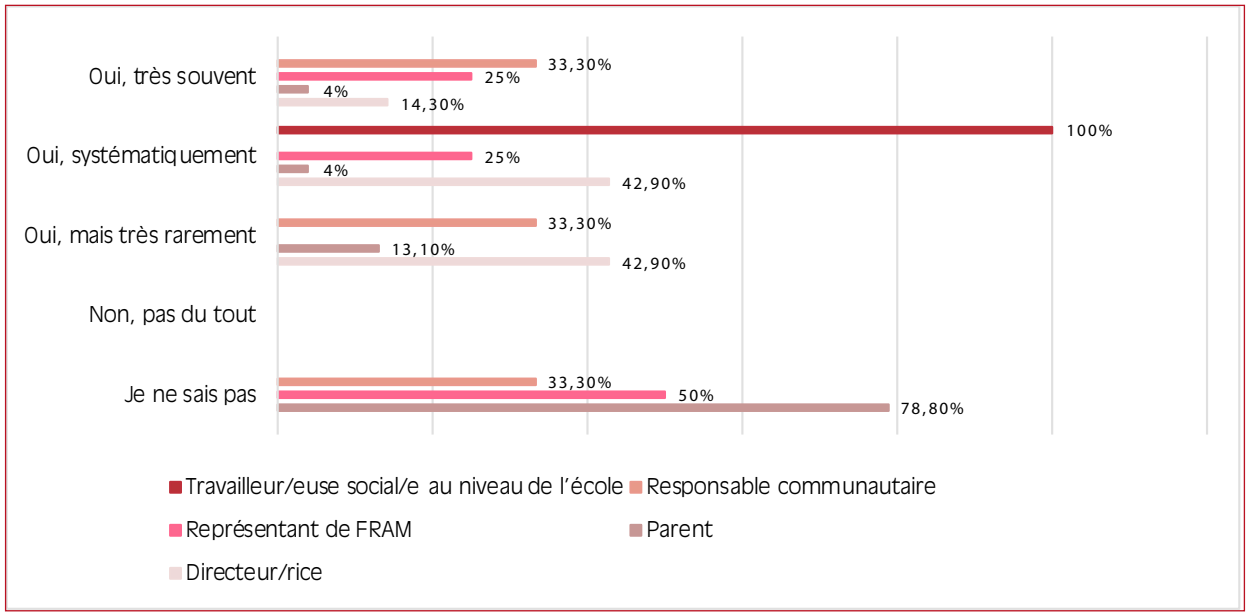
Exploitation des rétroactions

Les *Graphiques 14* et *15* illustrent la manière dont les personnes interrogées perçoivent l'utilisation qui est faite des informations remontées dans le cadre du projet CIMSI.

Graphique 14. Informations effectivement exploitées dans le cadre du projet CIMSI, Masindray



Graphique 15. Informations effectivement exploitées dans le cadre du projet CIMSI, Sahanivotry



En fait, il est plus difficile de savoir si les informations ont été ou non traitées, étant donné que les réponses faites par la commune peuvent prendre plusieurs formes – comme la réalisation physique d'un ouvrage ou d'une partie d'un ouvrage ou la diffusion d'une autre information aux communautés. De plus, le temps de traitement des différentes informations remontées par les acteurs vers les responsables peut varier suivant

la nature des informations. Le projet CIMSI a donc assuré le suivi de l'intégration des recommandations de l'évaluation citoyenne dans le budget/planification communale et analysé la suite donnée par les services techniques et l'autorité communale aux résolutions des SLC.

En outre, le système d'information au niveau de la commune ne permet pas aujourd'hui de disposer, en temps utile, des informations nécessaires à la gestion prévisionnelle et à la programmation d'un secteur comme l'éducation, même si des progrès sensibles sont enregistrés grâce à l'existence de la SLC.

Le *Tableau 20* synthétise les différentes stratégies à déployer et leur fréquence pour garantir que les rétroactions de la population sont effectivement utilisées dans le cadre du projet CIMSI. Près de 80 % des personnes interrogées dans les deux communes affirment ne pas savoir si les informations remontées ont été exploitées ou non, sachant que 1 % estiment qu'elles ne sont pas du tout traitées. Les autres (environ 19 %) considèrent que les informations sont prises en compte « systématiquement », « très souvent » ou « très rarement ». Si l'on étudie les graphiques par commune, l'on constate que respectivement 45 et 31 % des responsables communautaires à Masindray et à Sahanivotry estiment que les informations remontées sont le plus souvent exploitées. À Sahanivotry, 44% des directeurs sont d'avis que les informations sont systématiquement exploitées par les responsables.

Tableau 20. Fréquence des stratégies

	Nombre	%
Surveillance et contrôles périodiques par les autorités éducatives ou autres	123	29,9%
Enquêtes scolaires internes pour évaluer l'efficacité de l'initiative	92	22,4%
Vérifications auprès des parents	90	21,9%
Vérifications auprès des élèves	6	1,5%
Incitations positives (récompenses ou primes, par exemple) en direction des autorités locales/écoles qui font évoluer les choses en tenant compte des rétroactions	17	4,1%
Mesures punitives (amendes ou sanctions, par exemple) frappant les autorités locales/écoles qui ne font pas évoluer les choses en tenant compte des rétroactions	6	1,5%
Mécanismes de dépôt de plaintes	17	4,1%
Autres : en effectuant des réunions d'information et de partage avec toutes les parties prenantes, améliorer la communication avec les acteurs, améliorer la communication sur le terrain, mettre des agents du projet au niveau communautaire, prendre en main le suivi des dossiers à la commune, améliorer la connaissance du projet, éviter des discriminations par la commune en fonction de l'influence des participants au vu de leur position dans la société	60	14,6%
Total	411	100%

Les réponses les plus fréquentes sont :

- la surveillance et les contrôles périodiques par les autorités éducatives ou autres (30 %) ;
- les enquêtes scolaires internes pour évaluer l'efficacité de l'initiative (22 %) ;
- les vérifications auprès des parents de l'effectivité des mesures prises à la suite des rétroactions (22 %) ;
- les stratégies suivantes qui représentent ensemble 14,6 % des réponses : effectuer des réunions d'information et de partage avec toutes les parties prenantes ; améliorer la communication sur le projet avec les acteurs ;
- améliorer la communication sur le terrain, mettre des agents du projet au niveau communautaire ; prendre en main le suivi des dossiers à la commune ; éviter la discrimination par la commune des participants selon les pouvoirs d'influence liés au niveau de vie ou à la position sociale dans la société.

Les idées suivantes n'ont recueilli que relativement peu de réponses : vérifications auprès des élèves (1,5 %) ; incitations positives (4,1 %) ; mesures punitives (1,5 %) ; mécanismes de dépôt de plaintes (4,1 %).

Le projet CIMSI a mis en place des outils pour la gestion des plaintes (boîtes à doléances, supports d'information sur le processus de traitement des plaintes, émissions radiophoniques), mais n'a pas recueilli un nombre significatif de plaintes.

Il convient de noter que les associations de parents d'élèves ou les FRAM n'ont pas de représentants élus en tant que tels au niveau des SLC des deux communes. Les FRAM n'ont pas de véritables moyens pour réaliser un suivi du service éducatif et exiger davantage de redevabilité de la part des autorités communales et des FEFFI. Toutefois, les membres de SLC désignés par d'autres collèges (chefs de *fokontany*, collèges de femmes, etc.) peuvent être en même temps des parents d'élèves.

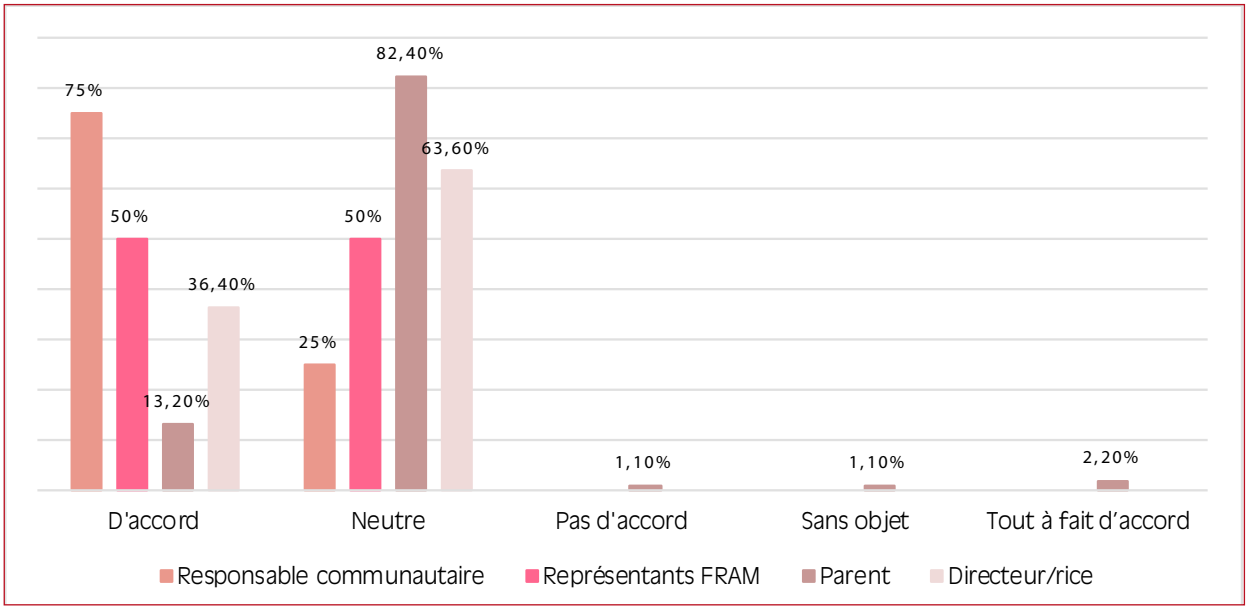
Recommandations ▶ Renforcer les stratégies et les moyens au niveau de la commune pour recevoir et traiter les rétroactions ▶ Élargir la participation et l'implication des acteurs dans l'éducation afin d'accroître leur confiance dans les dispositifs de remontée des rétroactions et des plaintes ▶ Renforcer les moyens de suivi et de vérification par les autorités locales et par les responsables de l'éducation au niveau des parents et des bénéficiaires finals de l'action.

7.3 Redevabilité

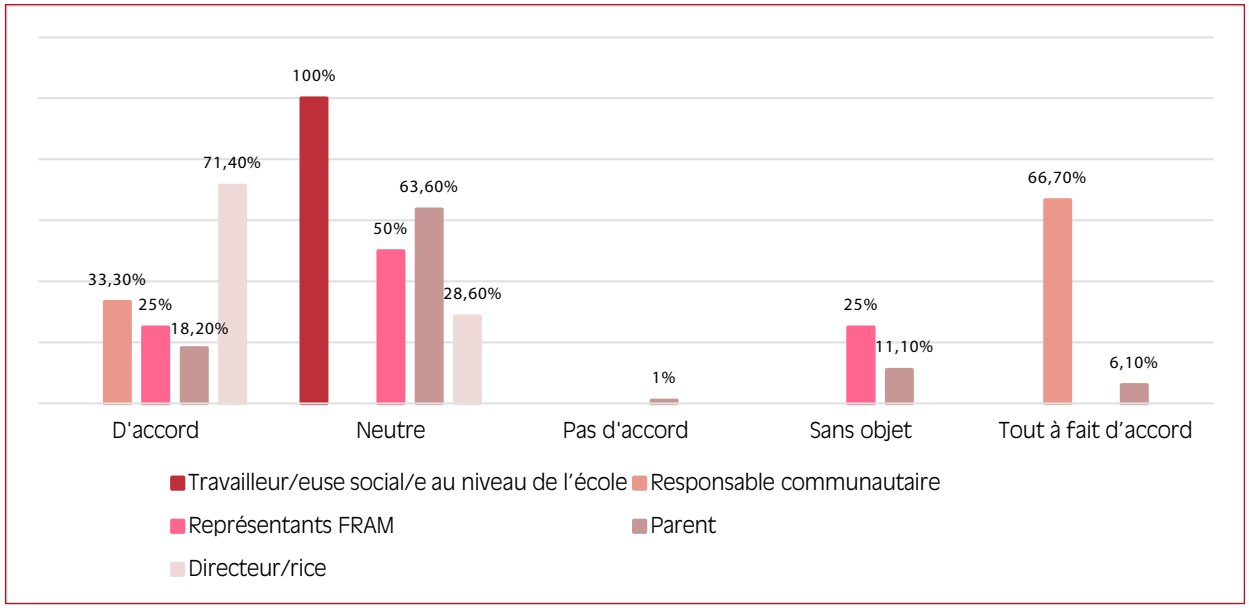
Efficacité de l'encadrement

Les *Graphiques 16* et *17* illustrent les réponses sur l'efficacité de l'encadrement, par commune et par catégorie d'acteurs.

Graphique 16. Efficacité de l'encadrement du projet CIMSI, Masindray



Graphique 17. Efficacité de l'encadrement du projet CIMSI, Sahanivotry



Les réponses « d'accord » et « neutre » obtiennent la majorité des suffrages, tandis que les réponses « pas d'accord » et « sans objet » n'en recueillent pratiquement aucun. À Masindray, presque toutes les catégories d'acteurs sont « d'accord », avec des pics pour les responsables communautaires (75 %) et les représentants des FRAM (50 %) et, à moindre degré, pour les directeurs (36 %) et les parents (12 %). À Sahanivotry, les directeurs affichent un pic à 70 % pour la réponse « d'accord », plus marqué que pour les représentants des FRAM et des parents.

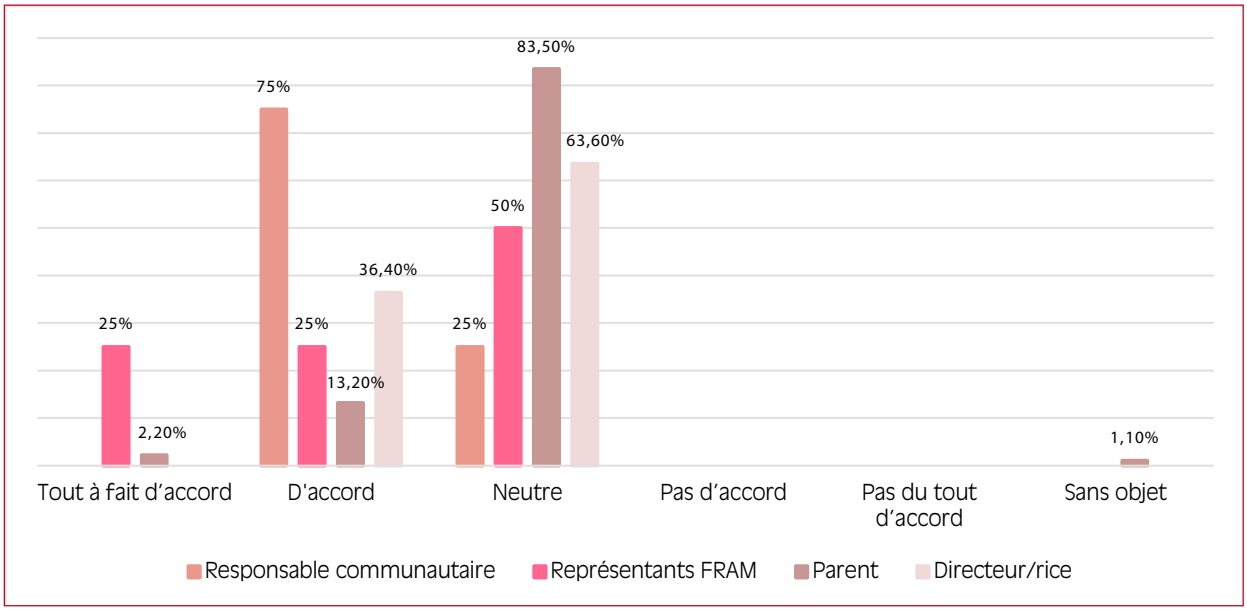
On peut en conclure que l'encadrement du projet n'a pas eu de conséquences néfastes au niveau de l'éducation. Notons cependant que les répondants ont émis le souhait de rendre l'encadrement plus fréquent et proche des écoles, ce qui n'est pas conforme à l'approche adoptée par le projet CIMSI, qui consiste à renforcer les espaces de concertation locale et non à augmenter le nombre d'agents.

Recommandations ▶ Mieux expliquer aux acteurs cibles de l'intervention l'approche d'accompagnement du projet, telle qu'elle a été développée et mise en place ▶ Développer un moyen approprié de suivi-évaluation du projet par les bénéficiaires. Une méthode plus simple, reposant sur l'usage de la téléphonie mobile par exemple, peut permettre de recueillir les rétroactions sur la qualité de l'encadrement.

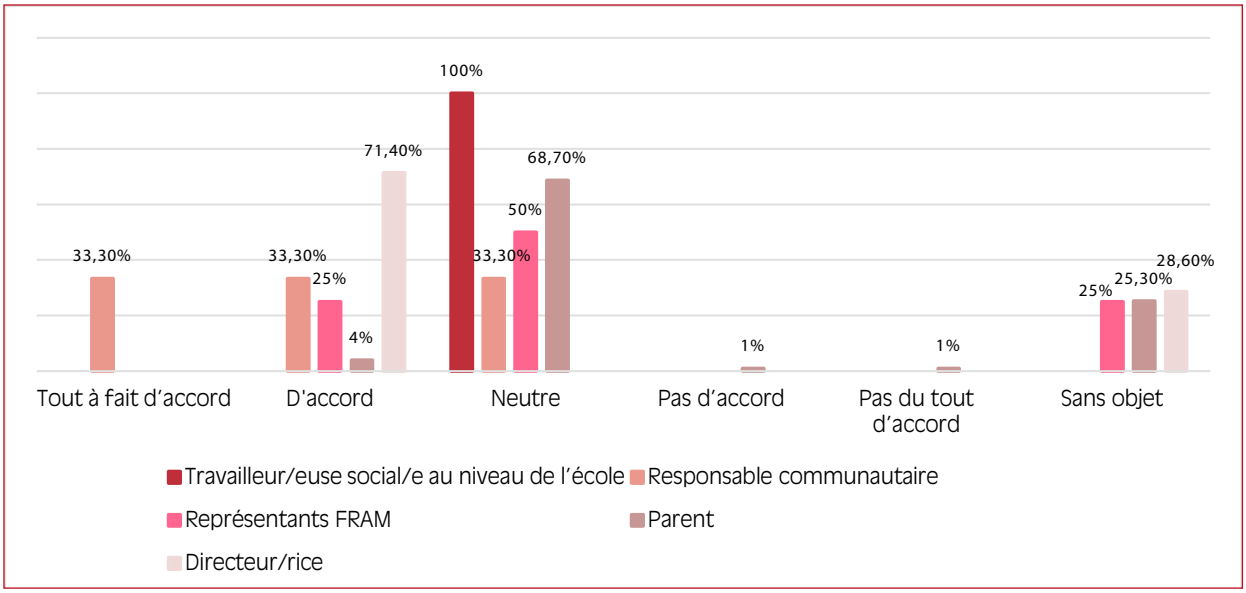
Effectivité des contributions

Les *Graphiques 18* et *19* illustrent le sentiment qu'ont les personnes interrogées que leurs contributions seront effectivement utilisées.

Graphique 18. Utilisation effective des contributions, Masindray



Graphique 19. Utilisation effective des contributions, Sahanivotry



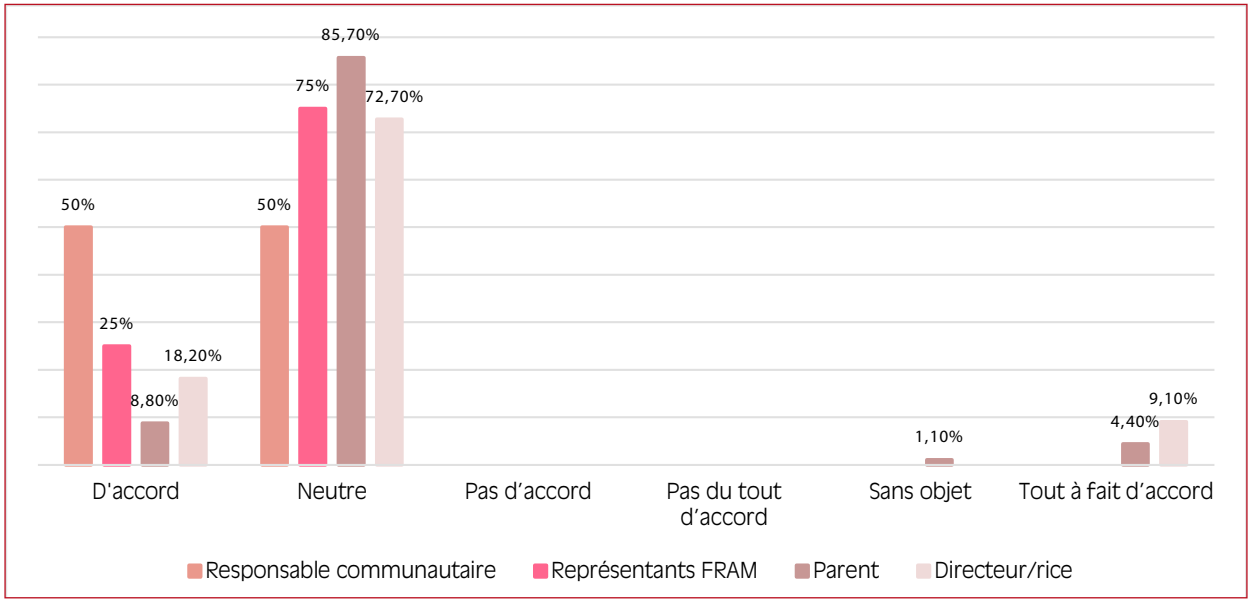
Ces graphiques sont très similaires à ceux obtenus pour la question précédente, ce qui signifie que les répondants voient un lien entre l'efficacité de l'encadrement et l'utilisation de leurs contributions. Les réponses « d'accord » et « neutre » obtiennent la majorité des réponses, contrairement aux réponses « pas d'accord », « pas du tout d'accord » et « sans objet », qui n'en recueillent pratiquement aucune. À Masindray, presque toutes les catégories sont concernées par la réponse « d'accord », avec des pics à 74 et 36 % pour les responsables communautaires et les directeurs, plus marqués que pour les représentants des FRAM (25 %) et les parents (12 %). À Sahanivotry, les directeurs affichent un pic à 70 % pour l'option « d'accord », les représentants des FRAM et les parents étant moins affirmatifs.

Recommandations ▶ Continuer à démontrer, à travers la vérification des budgets communaux et les mesures prises par les services techniques, que les recommandations et les résolutions émises par les SLC et les citoyens lors de l'évaluation citoyenne sont effectivement prises en compte et traduites en actes ou en planification budgétaire ▶ Développer des moyens de diffusion de ces éléments probants en visant les communautés scolaires au niveau des écoles et des *fokontany*.

Mode de fonctionnement du projet CIMSI

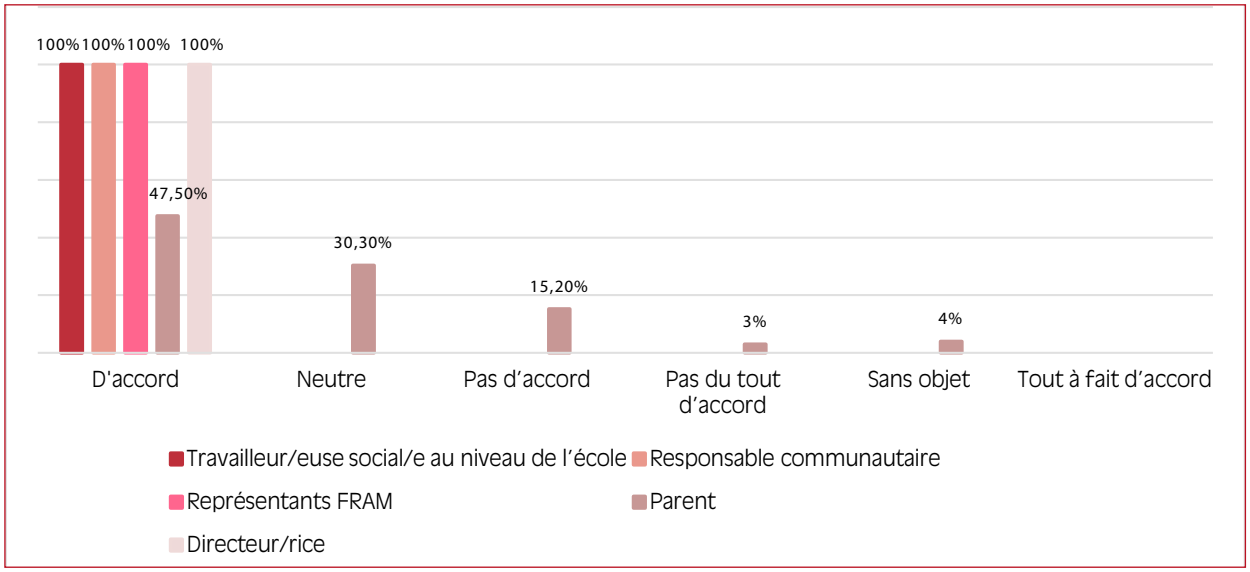
Les *Graphiques 20* et *21* traitent de la connaissance par les personnes interrogées du mécanisme de dépôt de plaintes en cas de désaccord avec le fonctionnement du projet CIMSI.

Graphique 20. Connaissance du mécanisme de dépôt de plaintes, Masindray



Réponse à la question : « **Je sais comment porter plainte si je ne suis pas d'accord avec le mode de fonctionnement du projet CIMSI** »

Graphique 21. Connaissance du mécanisme de dépôt de plaintes, Sahanivotry



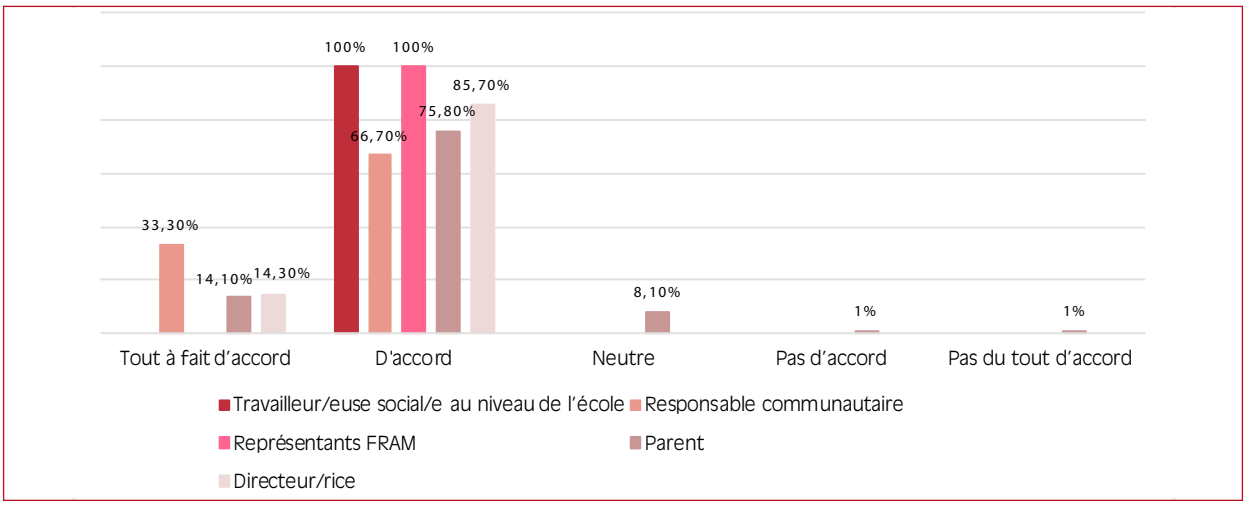
À Masindray, les réponses « neutre » sont majoritaires, devant les réponses « d'accord », contrairement à Sahanivotry, où les réponses « d'accord » dominent. Cela peut signifier que les mécanismes de gestion de plaintes expliqués au niveau des SLC respectives ont été mieux reçus à Sahanivotry qu'à Masindray. Le projet CIMSI a constaté lors du suivi que les discussions au sein de la SLC de Sahanivotry abordaient plus directement la question des mécontentements et qu'il fallait exploiter la SLC elle-même en tant qu'instance pour traiter les plaintes. Le projet CIMSI a noté que les boîtes à doléances n'ont pas vraiment eu de succès, même dans les autres secteurs.

Recommandations ▶ Clarifier et renforcer la fonction de la SLC en tant qu'instance de traitement de certaines doléances ou de structure chargée d'informer la population sur les modalités à suivre en cas de plainte.

Responsabilité de l'administration scolaire vis-à-vis des actes et des résultats

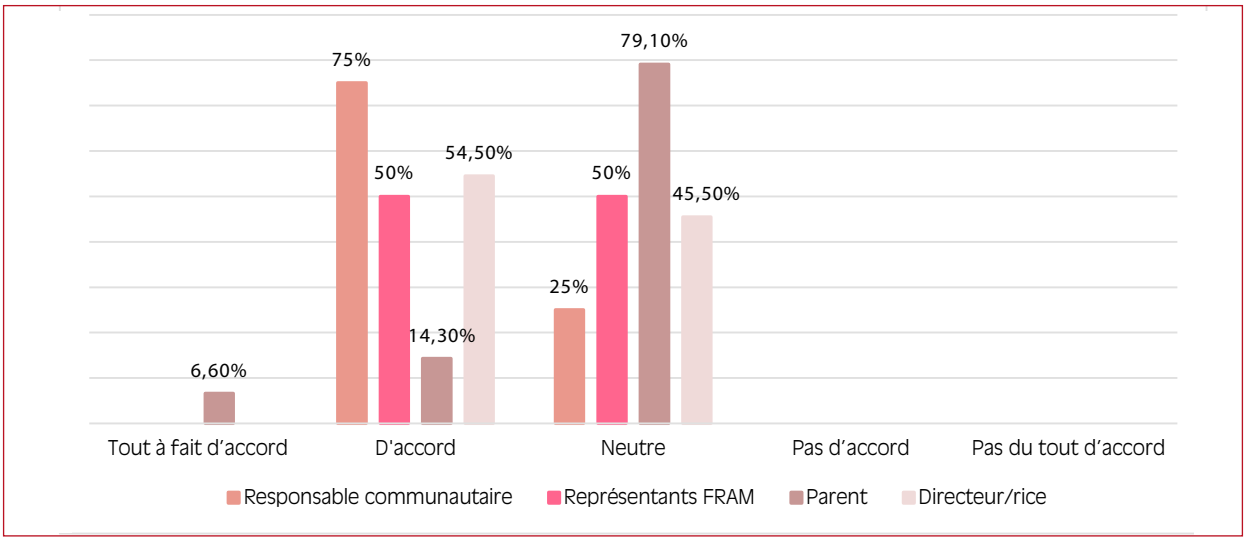
Les *Graphiques 22* et *23* abordent la question de la perception de la responsabilité de l'administration scolaire vis-à-vis de ses actes et de ses résultats.

Graphique 22. Responsabilité de l'administration scolaire, Masindray



Réponse à la question : « **Dans le cadre du projet CIMSI, l'administration scolaire est tenue responsable de ses actes et de ses résultats** »

Graphique 23. Responsabilité de l'administration scolaire, Sahanivotry

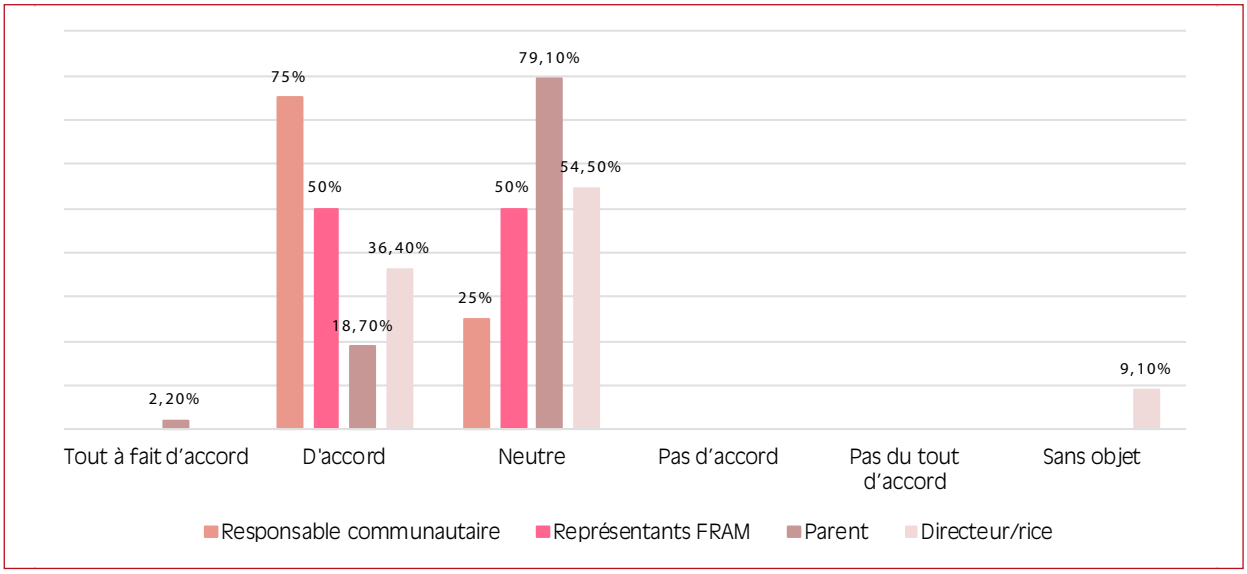


Alors que les réponses « d'accord » dominent à Sahanivotry, elles sont partagées entre « d'accord » et « neutre » à Masindray – ce qui confirme que l'administration scolaire est perçue comme pleinement responsable de la réussite ou de l'échec du projet CIMSI.

Recommandations ▶ Poursuivre l'approche responsabilisant les acteurs de l'éducation comme le projet CIMSI l'a fait jusqu'à maintenant.

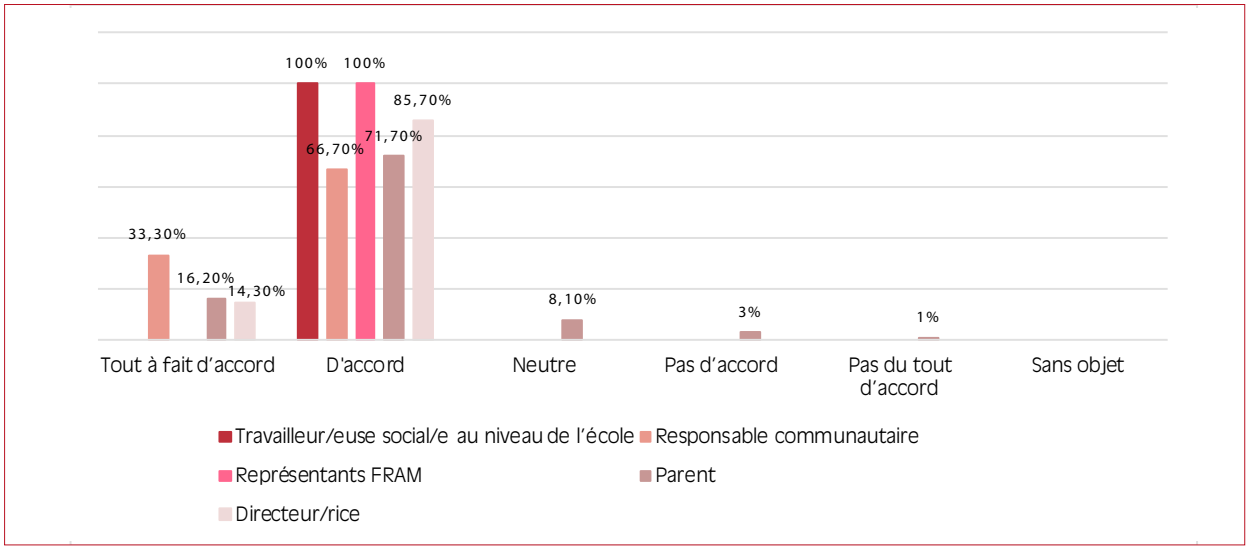
Les *Graphiques 24* et *25* s'intéressent à la perception de la responsabilité de l'administration scolaire vis-à-vis de pratiques inadaptées et de comportements corrompus.

Graphique 24. Autorités comptables de leurs actes face à la corruption, Masindray



Réponse à la question : « **Dans le cadre du projet CIMSI, les autorités éducatives sont tenues comptables de leurs actions contre les pratiques inadaptées et les comportements corrompus** »

Graphique 25. Autorités comptables de leurs actes face à la corruption, Sahanivotry



Comme pour la question précédente, les réponses « d'accord » dominent à Sahanivotry, tandis qu'à Masindray, elles sont partagées entre « d'accord » et « neutre » – ce qui confirme que l'administration scolaire est perçue comme pleinement responsable de ses actes contre les pratiques inadaptées et les comportements corrompus.

Recommandations ▶ Poursuivre l'approche responsabilisant les acteurs de l'éducation comme le projet CIMSI l'a fait jusqu'à maintenant.

7.4 Collaboration et confiance

La participation plus fréquente des maires, des chefs ZAP, des chefs de *fokontany* et des directeurs d'école à presque toutes les réunions des SLC avec le projet CIMSI a contribué au faire du secteur de l'éducation un axe de suivi par la SLC. Cela a également activement concouru au processus d'évaluation citoyenne, à travers les étapes d'auto-évaluation des services, la séance en face à face et la formulation de propositions de redressement.

Qualité de la collaboration entre les parties prenantes

Le *Tableau 21* détaille les différentes perceptions de la collaboration entre les parties prenantes impliquées dans le projet CIMSI, par commune, toutes catégories d'acteurs confondues. Pour rappel, selon le groupe de discussion des enseignants, les parties prenantes du secteur de l'éducation sont : les enseignants, l'association des parents d'élèves (FRAM), les élèves, le comité FEFFI, le directeur d'école, le chef *fokontany*, le chef ZAP, le maire, la CISCO, la DREN.

Tableau 21. Perception de la collaboration en général

	Masindray	Sahanivotry	Total
Collaboration poussée, avec parfois des conflits et des tensions	4,5 %	4,4 %	4,5 %
Collaboration poussée, avec peu ou pas de conflits	24,5 %	23,7 %	24,1 %
Collaboration très réduite, avec parfois des conflits et des tensions	0 %	8,8 %	4,5 %
Collaboration très réduite, sans conflits	0 %	8,8 %	4,5 %
Une certaine forme de collaboration, avec parfois des conflits et des tensions	0,9 %	7,0 %	4,0 %
Une certaine forme de collaboration, avec peu ou pas de conflits	2,7 %	38,6 %	21,0 %
Sans opinion	67,2 %	2,6 %	34,4 %

Le *Tableau 21* montre que respectivement 67,3 et 2,6 % des répondants à Masindray et à Sahanivotry sont « sans opinion » par rapport à cette question de la collaboration, soit un total de 34,4 %. À Masindray, la réponse « collaboration poussée, avec peu ou pas de conflits » arrive en deuxième position, à 24,5 % des réponses, contre 23,7 % pour Sahanivotry, où elle se situe derrière « une certaine forme de collaboration, avec peu ou pas de

conflits » (38,6 %). Les réponses « collaboration très réduite » sont relativement faibles par rapport aux réponses « collaboration poussée » et « une certaine forme de collaboration ».

Selon les informations tirées des groupes de discussion, une forte proportion d'enseignants des deux communes (dans six écoles sur dix à Masindray et dans dix écoles sur dix à Sahanivotry) reconnaissent également l'existence d'une collaboration sous forme de concertation (comme préalable à une action ou en amont d'une décision) entre les maires, les chefs ZAP, les chefs de *fokontany*, les directeurs d'école et les FEFFI.

Dans deux écoles sur dix à Masindray et six écoles sur dix à Sahanivotry, les enseignants trouvent que la collaboration entre l'école et la commune est bonne. À titre d'exemple, l'EPP Ambatolahy a pu ajuster le budget de la FEFFI en prenant en compte les recommandations issues des concertations de la SLC et les résultats de l'évaluation citoyenne. La commune de Sahanivotry a par ailleurs collaboré étroitement avec les EPP de Laimbolo et Sahanivotry en organisant l'évaluation citoyenne sur l'éducation.

Pour les enseignants qui ne perçoivent pas vraiment cette collaboration commune-école (huit écoles sur dix à Masindray et quatre écoles sur dix à Sahanivotry), il n'y a pas eu de consultation publique ou d'implication des citoyens ou des parents d'élèves dans l'amélioration de la gestion de l'éducation au niveau de leurs EPP. Si, au niveau de la commune de Masindray, les enseignants ne voient ni cette collaboration, ni cette communication (EPP Antanimenabe), les parents d'élèves de Masindray ont évoqué la nécessité d'allouer un budget supérieur pour la réhabilitation ou la construction des bâtiments scolaires. Ainsi, les avis des enseignants quant à la qualité de la collaboration entre les écoles et la commune semblent partagés à 50/50.

Sur la collaboration entre la ZAP et la commune, cette dernière s'est plainte de ne recevoir aucun rapport du chef ZAP en matière d'éducation.

Témoignage 7. Histoire d'une collaboration réussie avec la commune à la suite de l'évaluation citoyenne, EPP Sahanivotry

Pendant l'évaluation citoyenne sur l'éducation dans la commune de Sahanivotry, réalisée en 2019, des recommandations ont été avancées à propos de la mise en place de classes préscolaires au niveau des EPP. Ces recommandations sont été effectivement prises en compte, puisque la commune procède à la mise en place de ces structures préscolaires dans toutes les EPP communales.

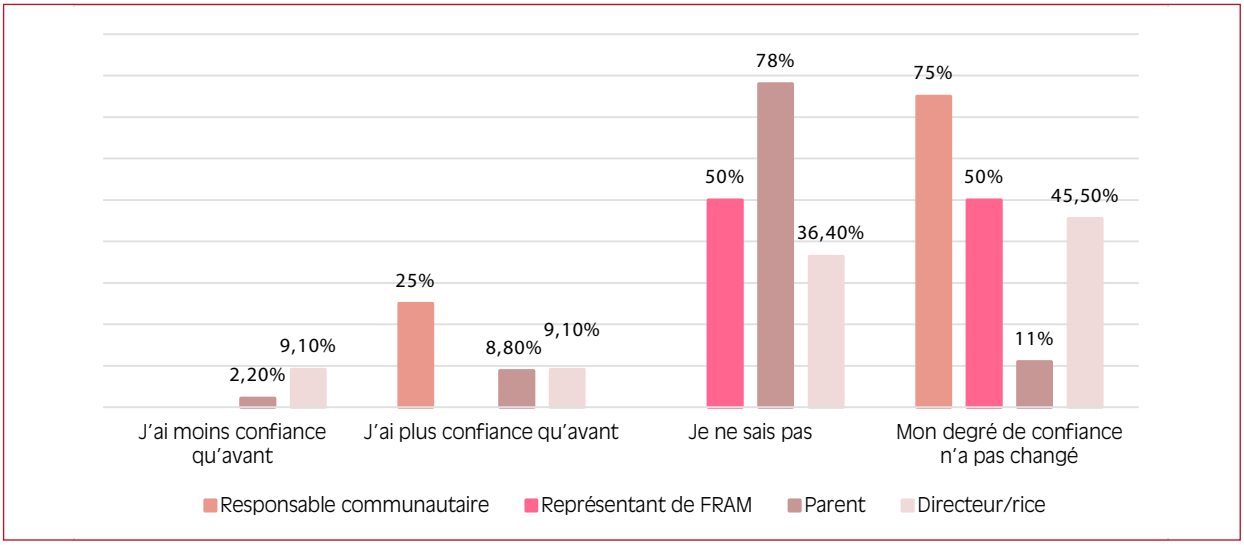
Témoignage 8. Exemples de conflits

Un conflit s'est produit entre, d'une part, les parents d'élèves et, d'autre part, le directeur et les membres de la FEFFI faute de transparence dans la gestion financière de l'établissement. Le chef ZAP et la commune sont intervenus pour régler le conflit. Depuis la rentrée scolaire de cette année et à la suite d'un contrôle financier au sein de la FEFFI attestant de sa mauvaise gestion financière, les parents ont fini par destituer les membres du bureau de cette organisation.

Recommandations ▶ Améliorer l'articulation (continuum) entre les écoles et la commune dans la gestion de l'éducation. Cela devrait se faire à travers une plus grande mobilisation des communautés scolaires, à travers les FEFFI, dans le processus de concertation/consultation avec la SLC et, vice versa, par une meilleure restitution des résolutions des SLC jusqu'au niveau des écoles. Cette recommandation est valable pour les deux communes ▶ Mieux exploiter la SLC en tant qu'instance de partage d'informations et de transparence entre la commune et le service technique de l'éducation.

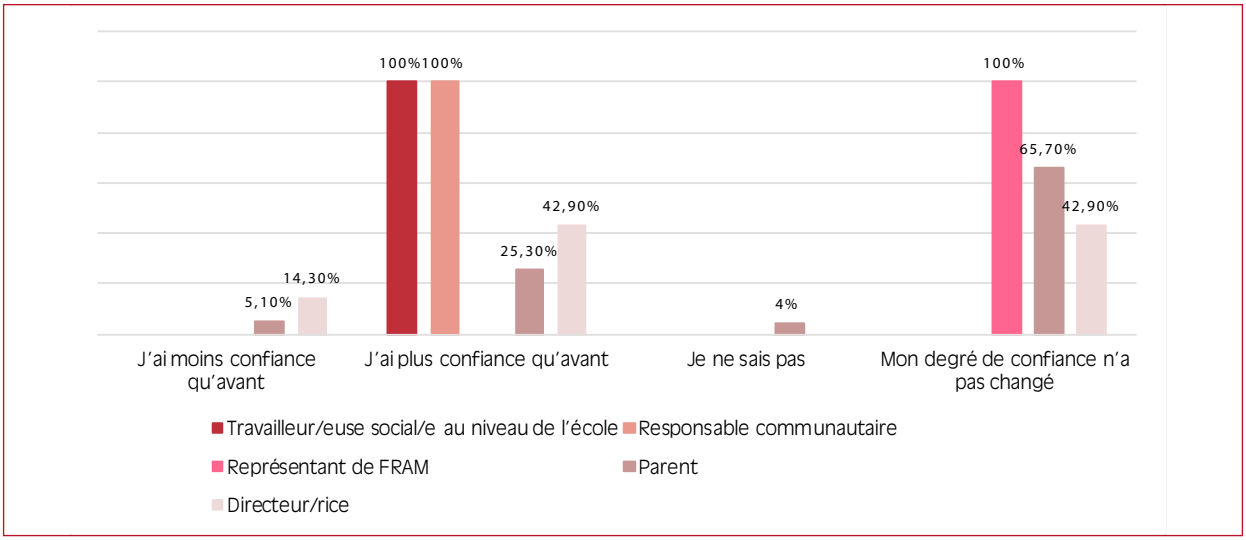
Évolution du degré de confiance

Graphique 26. Degré de confiance vis-à-vis des autorités municipales, Masindray



Réponse à la question : « **Comment a évolué votre degré de confiance vis-à-vis des autorités municipales depuis le lancement du projet CIMSI** »

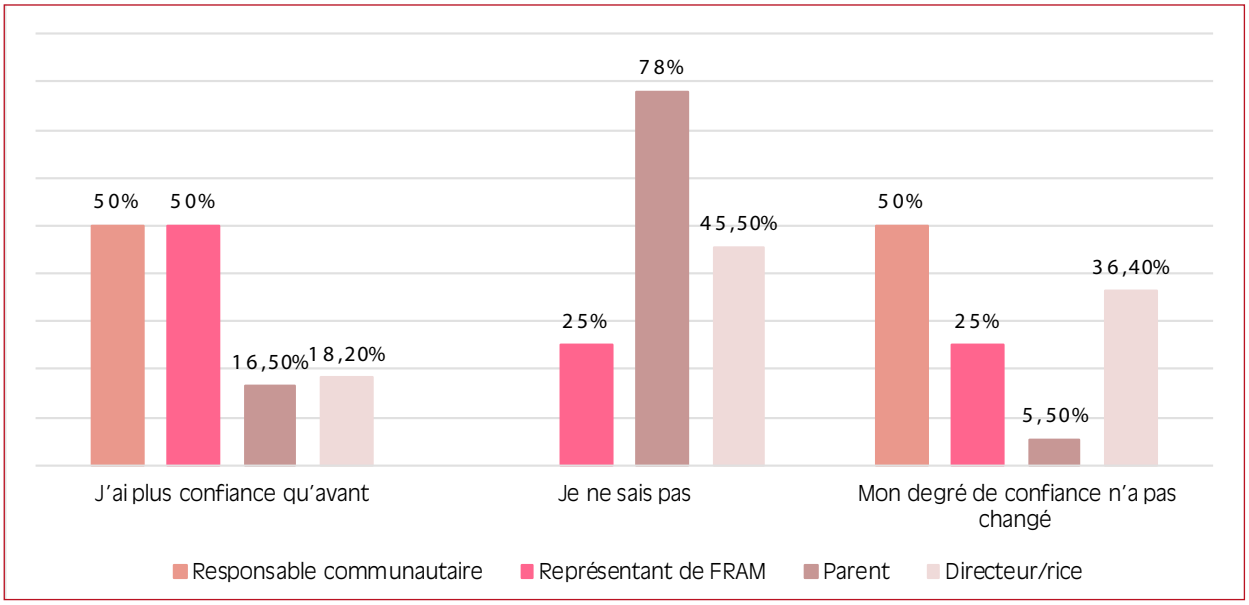
Graphique 27. Degré de confiance vis-à-vis des autorités municipales, Sahanivotry



À Masindray, le degré de confiance de toutes les catégories d'acteurs vis-à-vis des autorités municipales est partagé entre « je ne sais pas » et « [il] n'a pas changé ». À Sahanivotry, les réponses sont partagées entre « j'ai plus confiance qu'avant » et « [il] n'a pas changé ».

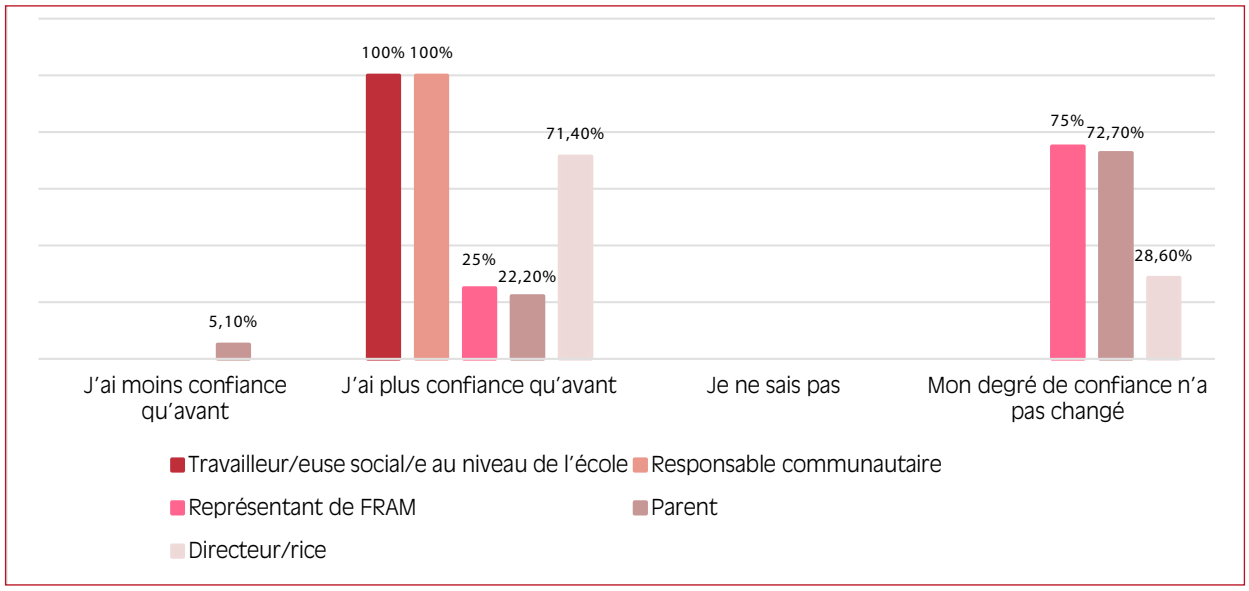
Recommandations ► Insister sur l'amélioration de la relation entre les écoles et la commune à Masindray par rapport à Sahanivotry.

Graphique 28. Degré de confiance vis-à-vis des directeurs d'établissement, Masindray



Réponse à la question : « **Comment a évolué votre degré de confiance vis-à-vis des directeurs d'établissement depuis le lancement du projet CIMSI** »

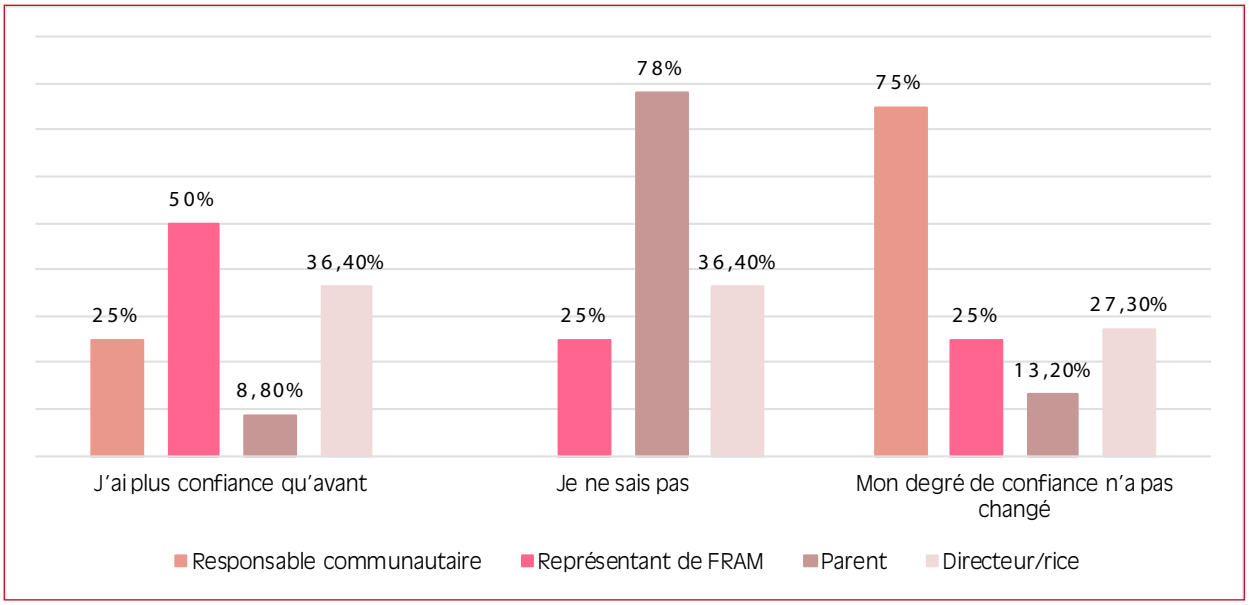
Graphique 29. Degré de confiance vis-à-vis des directeurs d'établissement, Sahanivotry



Le degré de confiance des chefs de *fokontany* est celui qui a évolué le plus positivement vis-à-vis des directeurs d'école (71,4 %). Depuis la mise en œuvre du projet, ils se sont rencontrés plus fréquemment – non seulement au sein de la SLC, mais aussi dans le cadre du comité de gestion de l'école (bureau FEFFI). En revanche, plus de 50 % des parents d'élèves n'ont pas noté de changement à Sahanivotry et 2,6 % déclarent même avoir moins confiance qu'avant. Cette situation est liée au fait que les parents d'élèves n'ont pas beaucoup d'interactions avec les directeurs et qu'une majeure partie d'entre eux ne connaît pas le projet.

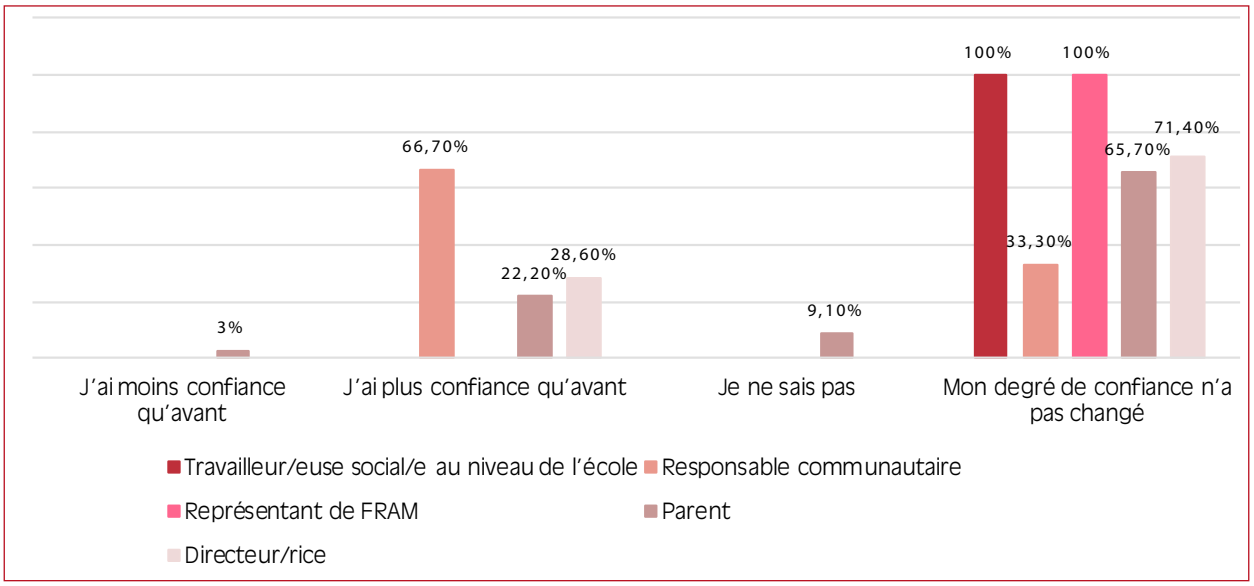
Recommandations ► Améliorer les relations de confiance entre les parents d'élèves et les directeurs d'école, probablement par une meilleure communication et un partage d'information au niveau des FEFFI.

Graphique 30. Degré de confiance vis-à-vis des comités de gestion scolaire, Masindray



Réponse à la question : « **Comment a évolué votre degré de confiance vis-à-vis des comités de gestion scolaire depuis le lancement du projet CIMSI** »

Graphique 31. Degré de confiance vis-à-vis des comités de gestion scolaire, Sahanivotry



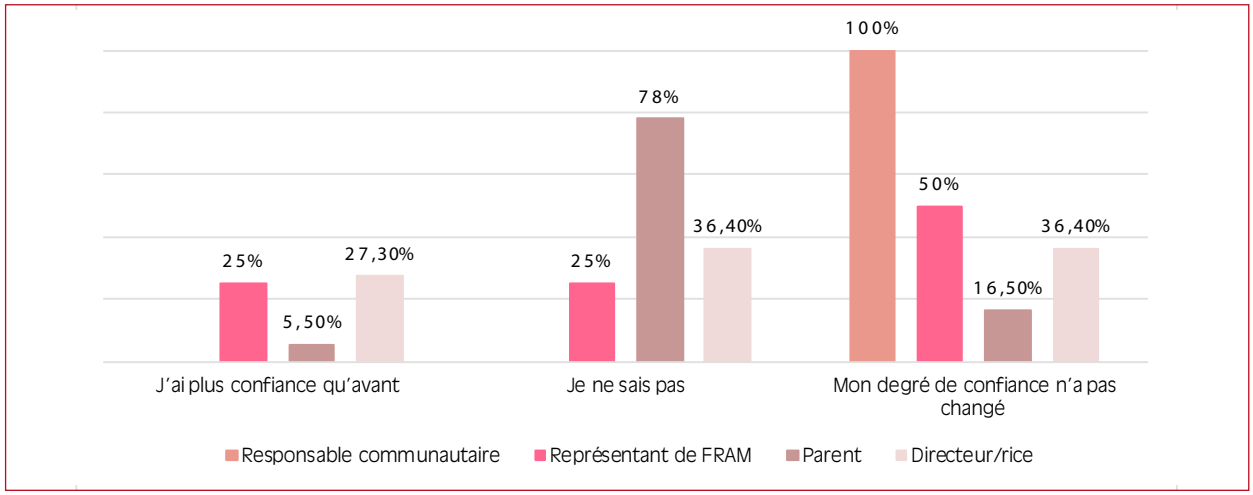
Les deux communes affichent des résultats différents : à Masindray, les directeurs et les représentants de FRAM ont plus de confiance qu'avant dans les comités de gestion scolaire (FEFFI), tandis qu'à Sahanivotry, c'est surtout vrai pour les responsables communautaires. À Masindray, la confiance des responsables communautaires n'a pas évolué, tandis qu'à Sahanivotry, plus de la moitié des répondants dans toutes les autres catégories, à l'exception des responsables communautaires, indiquent que leur niveau de confiance n'a pas changé. Comme le projet CIMSI n'a pas spécifiquement accompagné la FEFFI, les explications à ce constat ne semblent pas claires.

Recommandations ▶ Renforcer la gouvernance des FEFFI pour la rendre plus ouverte et plus transparente, afin de compenser une certaine domination des directeurs d'école et de personnes influentes localement.

Témoignage 9. Enseignants lors de groupes de discussion à l'EPP Ambatolahy à propos de la mobilisation des citoyens

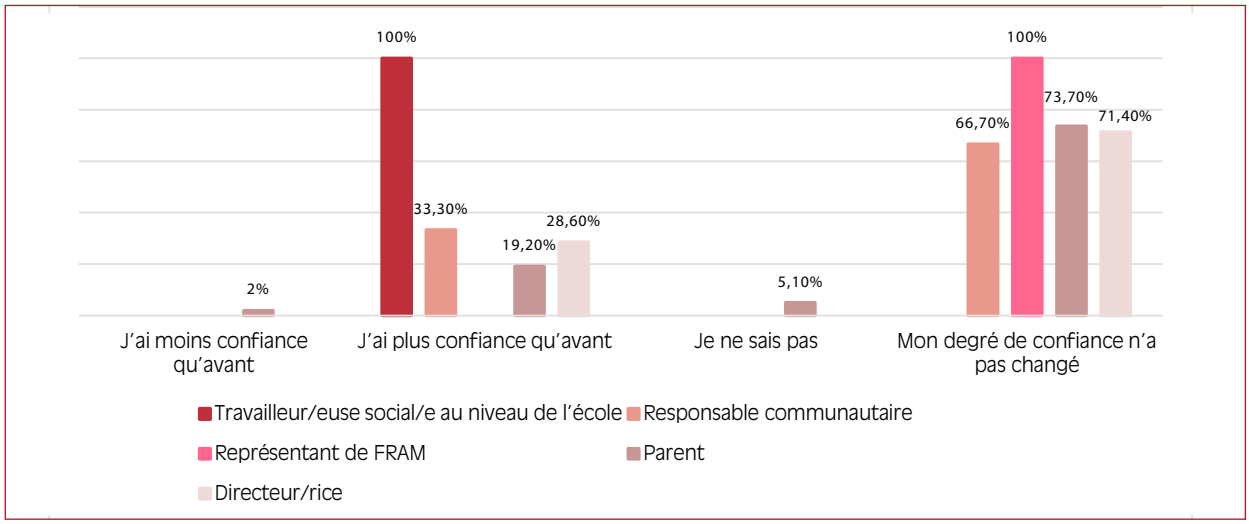
Il y a deux ou trois familles ayant les moyens (masin-teny) qui imposent leur volonté partout. Elles dictent leur « loi » car elles sont les employeurs de la plupart des habitants du fokontany. Pendant les réunions à l'école, si ces personnes disent oui, tout le monde est d'accord ; si elles disent non, la discussion est close. Même les enseignants et le président du fokontany s'alignent sur leurs décisions pour éviter les conflits. Les personnes en désaccord préfèrent sortir tout de suite que de poursuivre la conversation, sous peine de ne plus trouver du travail dans les jours suivants. Le pouvoir de ces familles va jusqu'au renvoi des enseignants s'ils ne leur conviennent pas, comme ça a été le cas il y a deux ans. De leur point de vue, l'implication des citoyens dans la prise de décisions en matière d'éducation est plus négative que positive. Les projets décidés ne sont pas forcément mauvais, mais l'incapacité des autres membres de la FRAM à contribuer à leur mise en œuvre pose problème.

Graphique 32. Degré de confiance vis-à-vis des représentants de FRAM, Masindray



Réponse à la question : « **Comment a évolué votre degré de confiance vis-à-vis des FRAM depuis le lancement du projet CIMSI** »

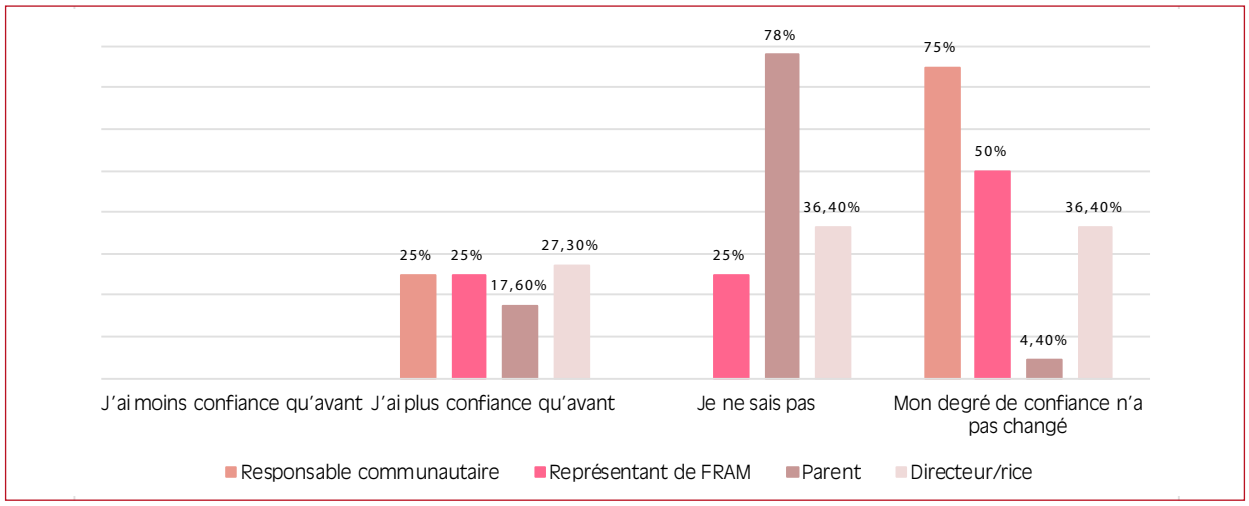
Graphique 33. Degré de confiance vis-à-vis des représentants de FRAM, Sahanivotry



Le degré de confiance vis-à-vis des représentants des FRAM est plus ou moins partagé entre « [il] n'a pas changé » et « j'ai plus confiance qu'avant ». À Masindray, les parents répondent à plus de 75 % « je ne sais pas ». Les FRAM ont tendance à s'effacer face aux FEFFI, qui sont de plus en plus considérées comme étant les gestionnaires des subventions étatiques et externes, alors que les FRAM continuent de jouer un rôle important pour la mobilisation des ressources locales en appui à l'éducation.

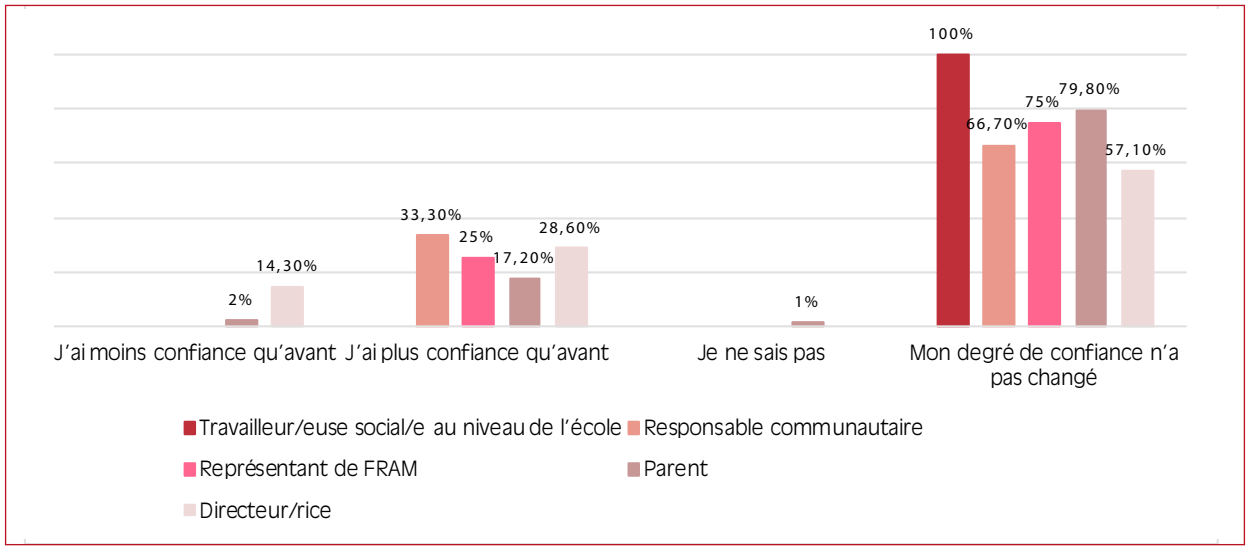
Recommandations ► Ne pas perdre de vue les FRAM dans l'inventaire des acteurs au moment de la mobilisation des collèges SLC.

Graphique 34. Degré de confiance vis-à-vis des enseignants, Masindray



Réponse à la question : « **Comment a évolué votre degré de confiance vis-à-vis des enseignants depuis le lancement du projet CIMSI** »

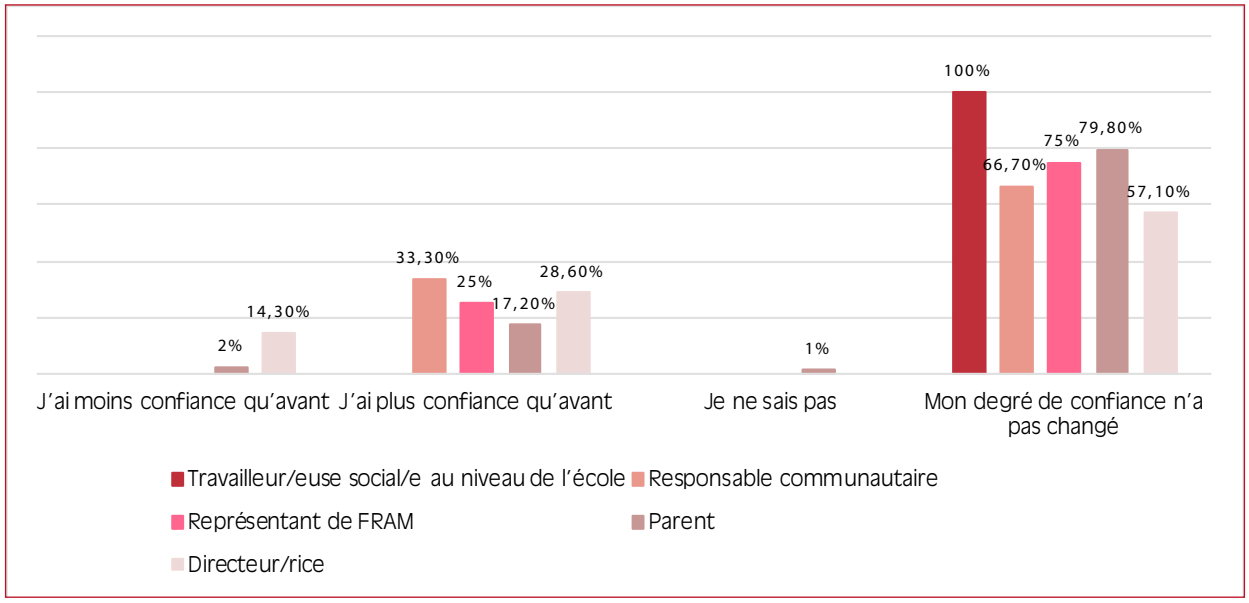
Graphique 35. Degré de confiance vis-à-vis des enseignants, Sahanivotry



Les taux de réponse « j'ai plus de confiance qu'avant » ne dépassent pas 30 % pour les deux communes, toutes catégories confondues. Les réponses « mon degré de confiance n'a pas changé » accuse des pics élevés, chez les responsables communautaires et les FRAM à Masindray et chez toutes les catégories d'acteurs à Sahanivotry. Ce constat peut s'expliquer par l'augmentation du nombre d'enseignants non formés payés par les FRAM elles-mêmes.

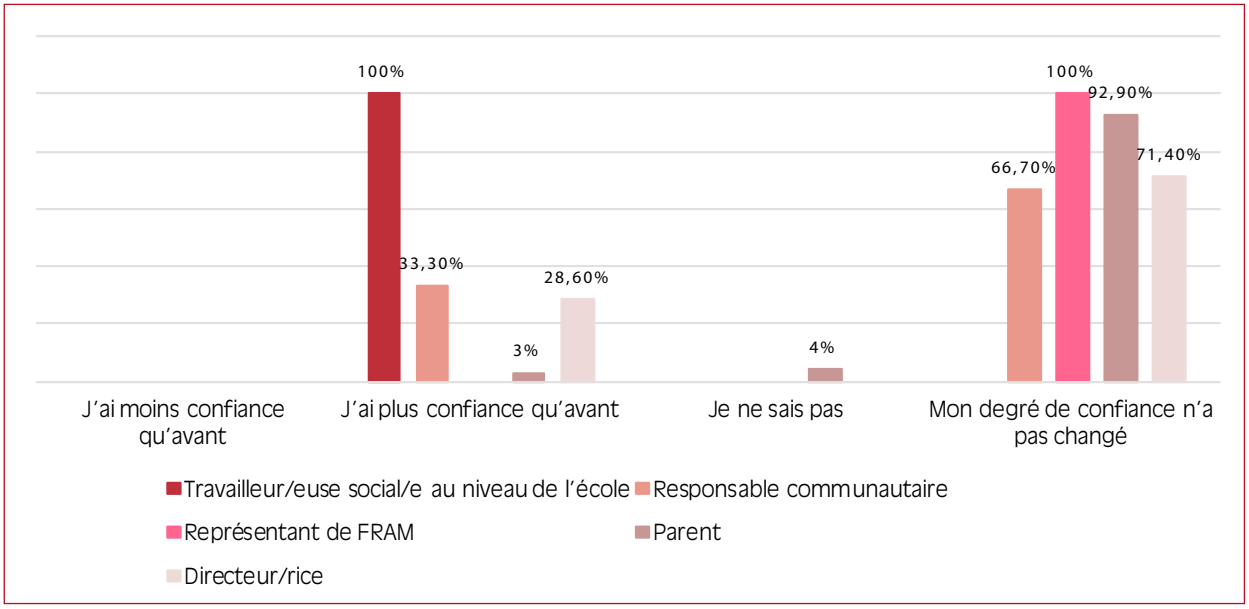
Recommandations ► Plaider auprès de l'État, à travers le ministère, afin de redorer le blason des enseignants en leur donnant des conditions de travail dignes et en prenant des dispositions pour renforcer leurs compétences.

Graphique 36. Degré de confiance vis-à-vis des parents, Masindray



Réponse à la question : « **Comment a évolué votre degré de confiance vis-à-vis des parents depuis le lancement du projet CIMSI** »

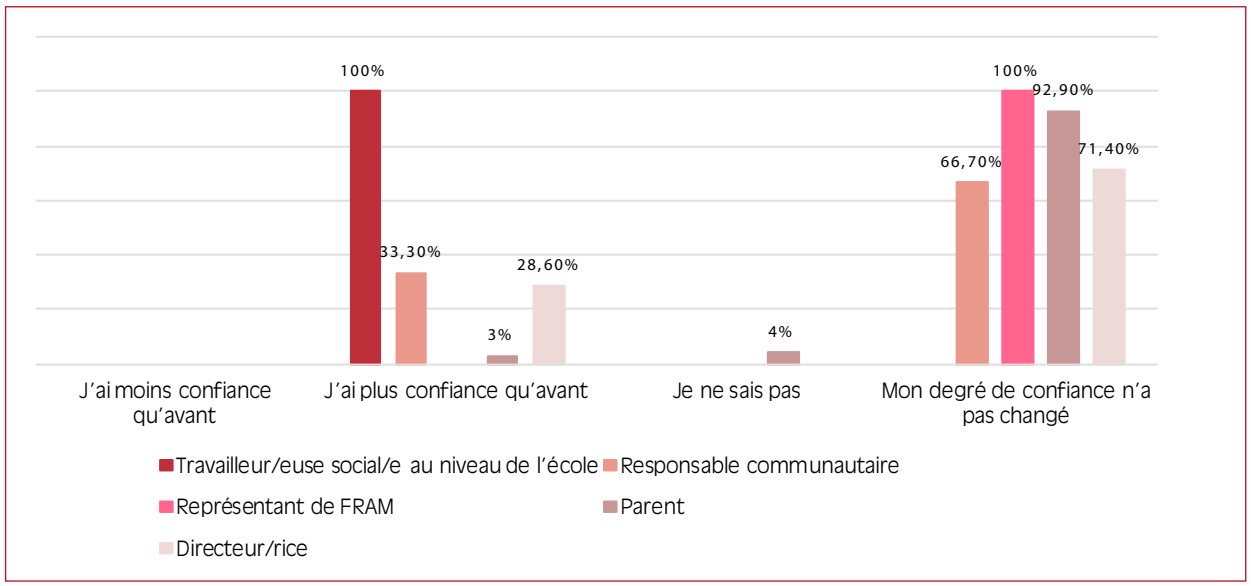
Graphique 37. Degré de confiance vis-à-vis des parents, Sahanivotry



Les réponses « j'ai plus de confiance qu'avant » accusent des pics élevés chez les directeurs à Masindray et les travailleurs sociaux à Sahanivotry. La réponse « mon degré de confiance n'a pas changé » obtient des scores élevés chez les responsables communautaires à Masindray et dans toutes les catégories d'acteurs à Sahanivotry. Ces graphiques sont pratiquement identiques aux *Graphiques 32* et *33* consacrés aux FRAM.

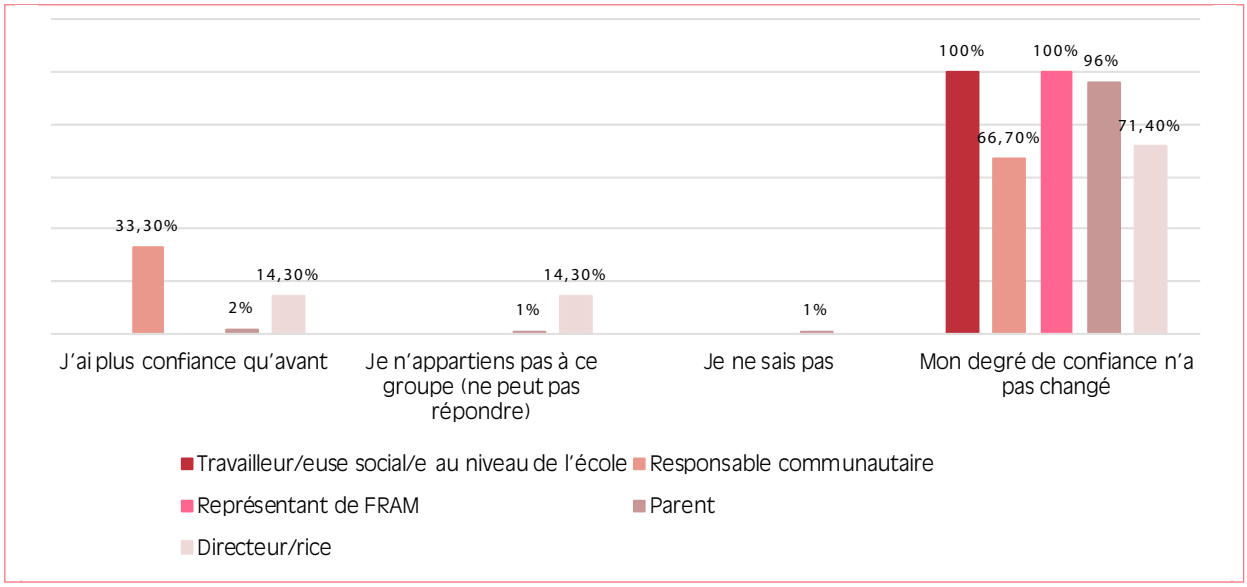
Recommandations ▶ Continuer à donner de l'importance aux associations des parents d'élèves dans le cadre des concertations et de la gouvernance du secteur éducatif au niveau communautaire et communal.

Graphique 38. Degré de confiance vis-à-vis des élèves, Masindray



Réponse à la question : « **Comment a évolué votre degré de confiance vis-à-vis des élèves depuis le lancement du projet CIMSI** »

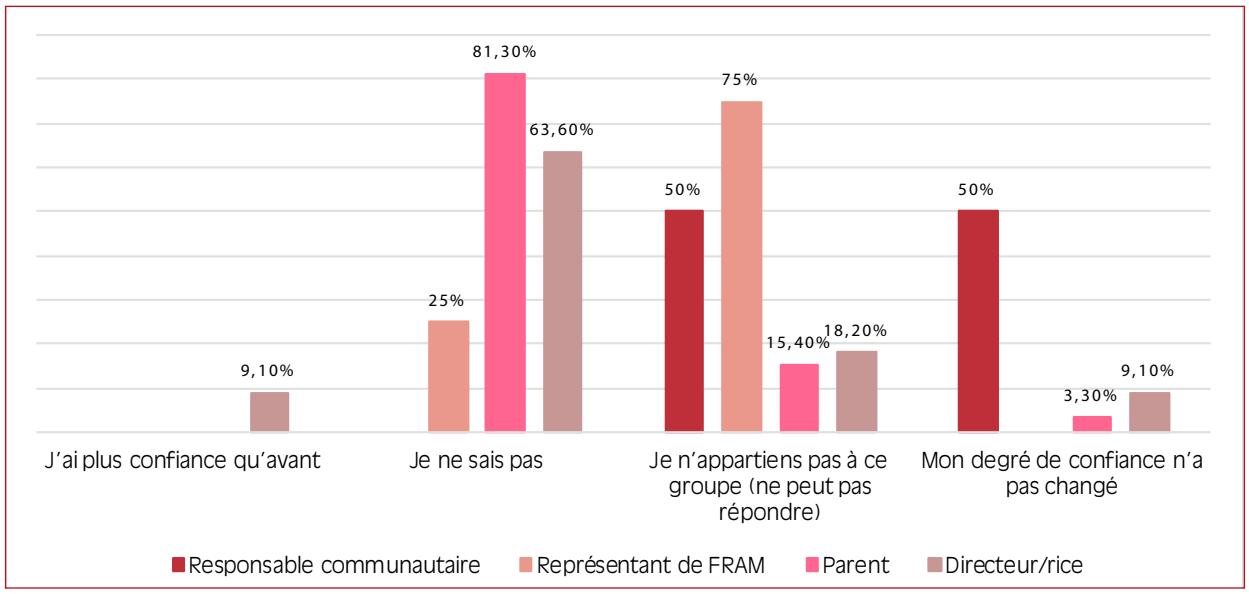
Graphique 39. Degré de confiance vis-à-vis des élèves, Sahanivotry



Comme il n'est pas intervenu directement au niveau des écoles, le projet n'a pas changé significativement le degré de confiance vis-à-vis des élèves.

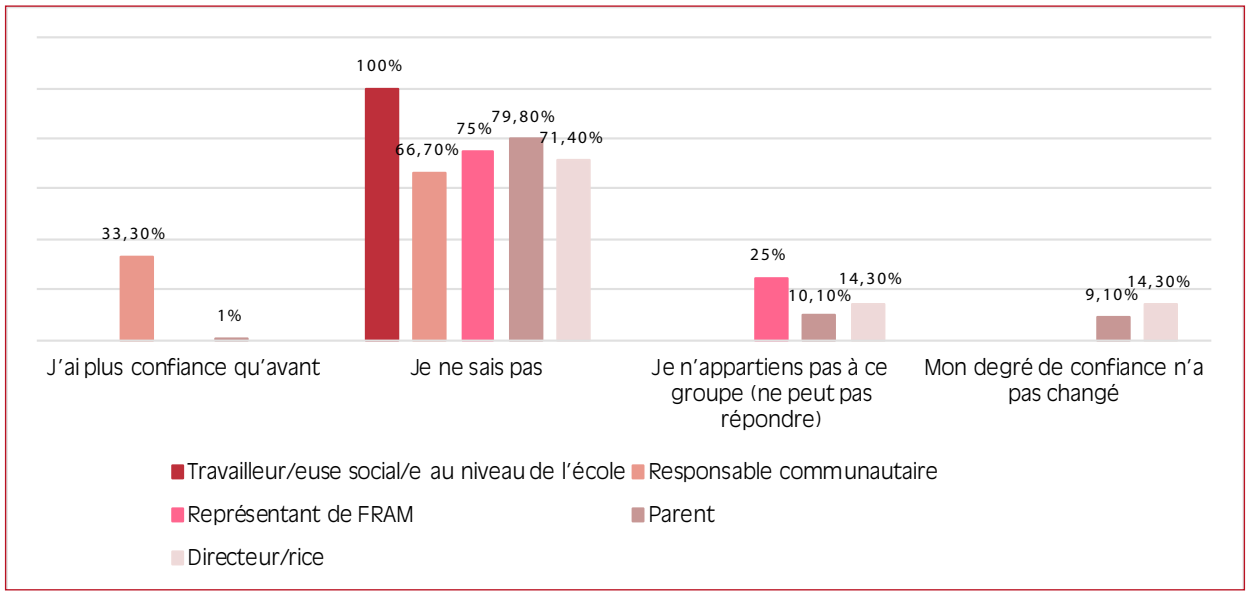
Recommandations ▶ Mener des enquêtes auprès des élèves en tant que bénéficiaires finals des reformes de l'éducation dans le cadre du suivi-évaluation des impacts des initiatives touchant le secteur.

Graphique 40. Degré de confiance vis-à-vis des communautés locales, Masindray



Réponse à la question : « **Comment a évolué votre degré de confiance vis-à-vis des communautés locales depuis le lancement du projet CIMSI** »

Graphique 41. Degré de confiance vis-à-vis des communautés locales, Sahanivotry



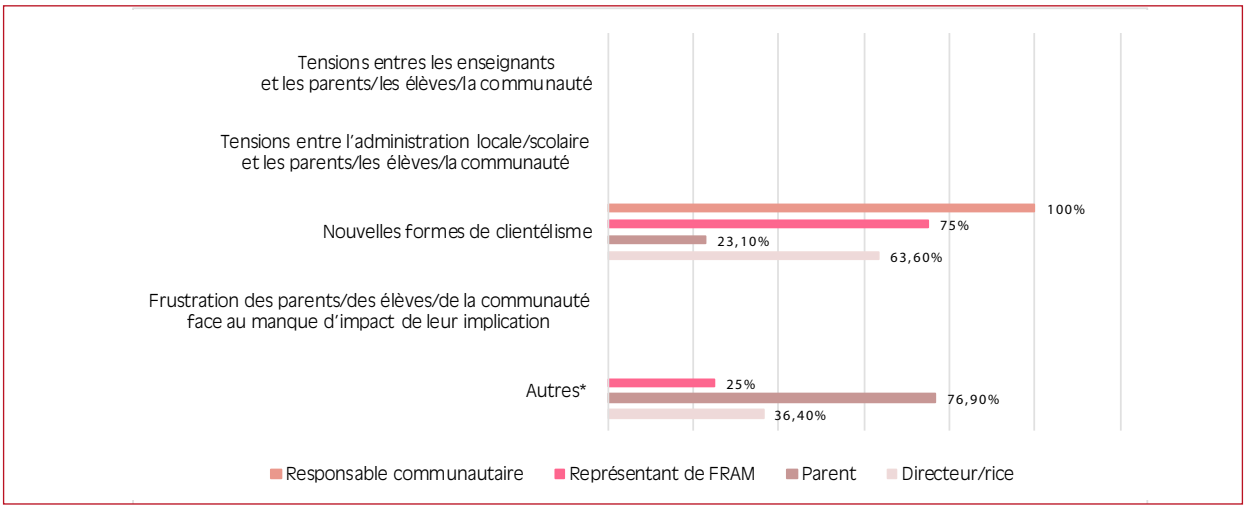
Les réponses « je ne sais pas » et « ne peut pas répondre » dominent, ce qui tient peut-être entre autres à une méconnaissance de la dynamique communautaire locale. En effet, les chefs de *fokontany* (responsables communautaires) ne sont plus redevables vis-à-vis du développement communal coordonné par le bureau exécutif et le maire et ce, depuis leur nomination par le, et leur rattachement administratif au district (en 2005).

Recommandations ▶ Renforcer les liens de collaboration entre les chefs de *fokontany* (membres d'office de la SLC), les communautés résidant au sein du *fokontany* et les bureaux exécutifs/maire de la commune.

Les éventuels effets négatifs

Les éventuels effets négatifs du projet dans les deux communes sont présentés dans les *Graphique 42* et *43* par catégorie d'acteur. Dans l'ensemble, près de 80 % des personnes enquêtées choisissent la réponse « autres » – soit qu'elles ne perçoivent pas d'effets négatifs, soit qu'elles n'ont aucune idée du projet. Contrairement à Sahanivotry, où domine la réponse « autres », c'est la réponse « nouvelles formes de clientélisme » qui l'emporte à Masindray.

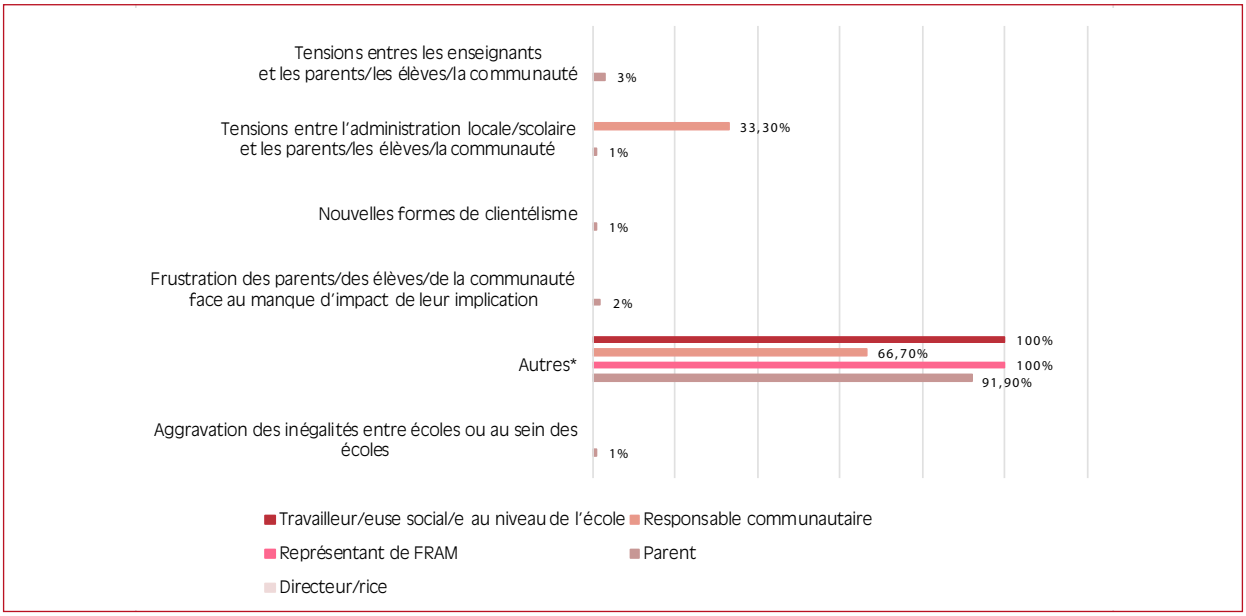
Graphique 42. Éventuels effets négatifs, Masindray



* Autres – aucune idée/méconnaissance du projet/pas d'effets négatifs, déception liée aux demandes sans suite, conflits entre parents pour non-acquittement des cotisations/entre FRAM et *fokontany* pour non-transparence de la gestion du patrimoine scolaire

Pour 100 % des responsables communautaires, 77 % des représentants de FRAM et 61 % des directeurs à Masindray, les possibles effets négatifs sont liés à l'émergence de nouvelles formes de clientélisme, notamment du fait de l'abus de position de certains participants ou encore d'avantages individuels ou particuliers que s'octroient les représentants d'institutions ou organisations parties prenantes au processus.

Graphique 43. Éventuels effets négatifs, Sahanivotry



* Autres – aucune idée/méconnaissance du projet/pas d'effets négatifs, déception liée aux demandes sans suite, conflits entre parents pour non-acquittement des cotisations/entre FRAM et *fokontany* pour non-transparence de la gestion du patrimoine scolaire

Pour 100 % des directeurs, des représentants de FRAM et des travailleurs sociaux et pour 90 % des parents d'élèves à Sahanivotry, les possibles effets négatifs sont classés dans « autres » et peuvent être liés à des aspects inhérents à la gestion de la participation citoyenne ou à l'implication des acteurs dans le processus de mise en œuvre ; à la déception de citoyens ou d'organisations de parents d'élèves devant le non-aboutissement de demandes auprès de la commune et de responsables du secteur éducation ; à l'existence de conflits internes dans les FRAM provoqués par le non-versement des cotisations par certains membres ou leur manquement aux devoirs envers l'organisation ; ou encore à un conflit entre le chef *fokontany* et les parents d'élèves dû au manque de transparence des allocations au niveau communautaire ou du *fokontany*.

Recommandations ▶ Appliquer les principes de bonne gouvernance que sont la transparence, la redevabilité et la participation citoyenne au niveau des SLC et de leurs collèges sur le terrain.

7.5 Résultats et impacts

Atteinte des objectifs du projet CIMSI

Le *Tableau 22* montre si le projet CIMSI a atteint ou non tout ou partie de ses objectifs.

Tableau 22. Atteinte des objectifs du projet CIMSI

	Je ne sais pas	Non	Oui	Une partie des objectifs
Masindray				
Directeur/rice	54,5%		9,1%	36,4%
Parent	85,7%	1,1%	2,2%	
Représentant/e de FRAM	25,0%			75,0%
Responsable communautaire			75,0%	
Toutes catégories	77,3%	0,9%	5,5%	16,4%
Sahanivotry				
Directeur/rice	42,9%		42,9%	14,3%
Parent	78,8%	1,0%	11,1%	9,1%
Représentant/e de FRAM	75,0%		25,0%	
Responsable communautaire	33,3%		33,3%	33,3%
Travailleur/euse social/e au niveau de l'école				100%
Toutes catégories	74,6%	0,9%	14,0%	10,5%
Pour les deux communes				
Directeur/rice	50,0%		22,2%	27,8%
Parent	82,1%	1,1%	6,8%	10,0%
Représentant/e de FRAM	50,0%		12,5%	37,5%
Responsable communautaire	14,3%		57,1%	28,6%
Travailleur/euse social/e au niveau de l'école				100%
Toutes catégories	75,9%	0,9%	9,8%	13,4%

Pour l'ensemble des deux communes, 76 % des personnes interrogées affirment ignorer si le projet CIMSI a atteint tout ou partie de ses objectifs, pour 9,8 % qui ont répondu positivement, 13,4 % qui estiment que le projet a atteint une partie seulement de ses objectifs et 0,9 % qu'il n'a pas atteint ses objectifs.

À Masindray, ce sont surtout les directeurs, les représentants des FRAM et les responsables communautaires qui considèrent que le projet a atteint tout ou partie de ses objectifs, 85,7 % des parents répondant par « je ne sais pas ». Globalement, 22 % des répondants considèrent que le projet a atteint tout ou partie de ses objectifs. À Sahanivotry, ce sont aussi les directeurs, les responsables communautaires et les représentants des FRAM qui estiment que le projet a atteint tout ou partie de ses objectifs, 78,8 % des parents répondant par « je ne sais pas ». Globalement, 24,5 % des répondants considèrent que le projet a atteint tout ou partie de ses objectifs.

Facteurs ayant permis d'atteindre les objectifs

Le *Tableau 23* détaille les réponses relatives aux facteurs ayant permis d'atteindre les objectifs du projet CIMSI.

Tableau 23. Facteurs ayant concouru à l'atteinte des objectifs du projet CIMSI.

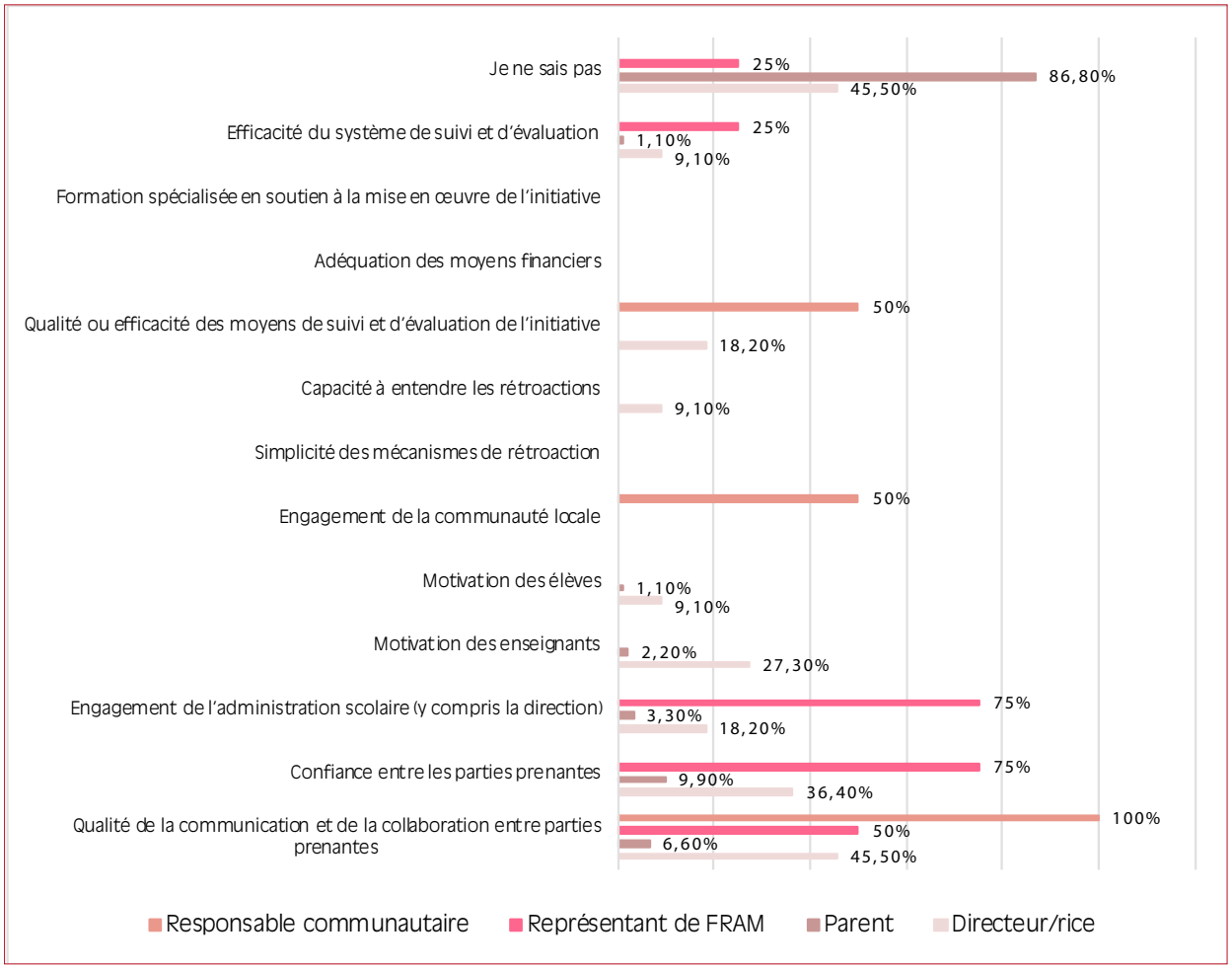
	Réponses	
	Nombre	**%**
Qualité de la communication et de la collaboration entre parties prenantes	39	11,6%
Confiance entre les parties prenante	47	14,0%
Engagement de l'administration scolaire (y compris la direction)	32	9,5%
Motivation des enseignants	23	6,8%
Motivation des élèves	4	1,2%
Engagement de la communauté locale	7	2,1%
Simplicité des mécanismes de rétroaction	3	0,9%
Capacité à entendre les rétroactions	3	0,9%
Qualité ou efficacité des moyens de suivi et d'évaluation de l'initiative	6	1,8%
Adéquation des moyens financiers	9	2,7%
Adéquation des moyens financiers	3	0,9%
Efficacité du système de suivi et d'évaluation	6	1,8%
Autres (à préciser)	15	41,4%
Total	330	100%

Pour l'ensemble des deux communes, les facteurs perçus comme les plus pertinents pour atteindre les objectifs du projet CIMSI sont les suivants : confiance entre les parties prenantes (14 %) ; qualité de la communication et de la collaboration entre parties prenantes (11,6 %) ; engagement de l'administration scolaire (9,5 %) ; motivation des enseignants (6,8 %).

Les trois premiers facteurs sont à la portée du projet CIMSI, à condition de concentrer les appuis sur le renforcement des instances collaboratives comme la SLC et les FEFFI ainsi que sur leur articulation. Le quatrième facteur dépend en partie des conditions de travail que seule l'administration centrale du ministère de l'Éducation nationale est, pour le moment, capable de satisfaire.

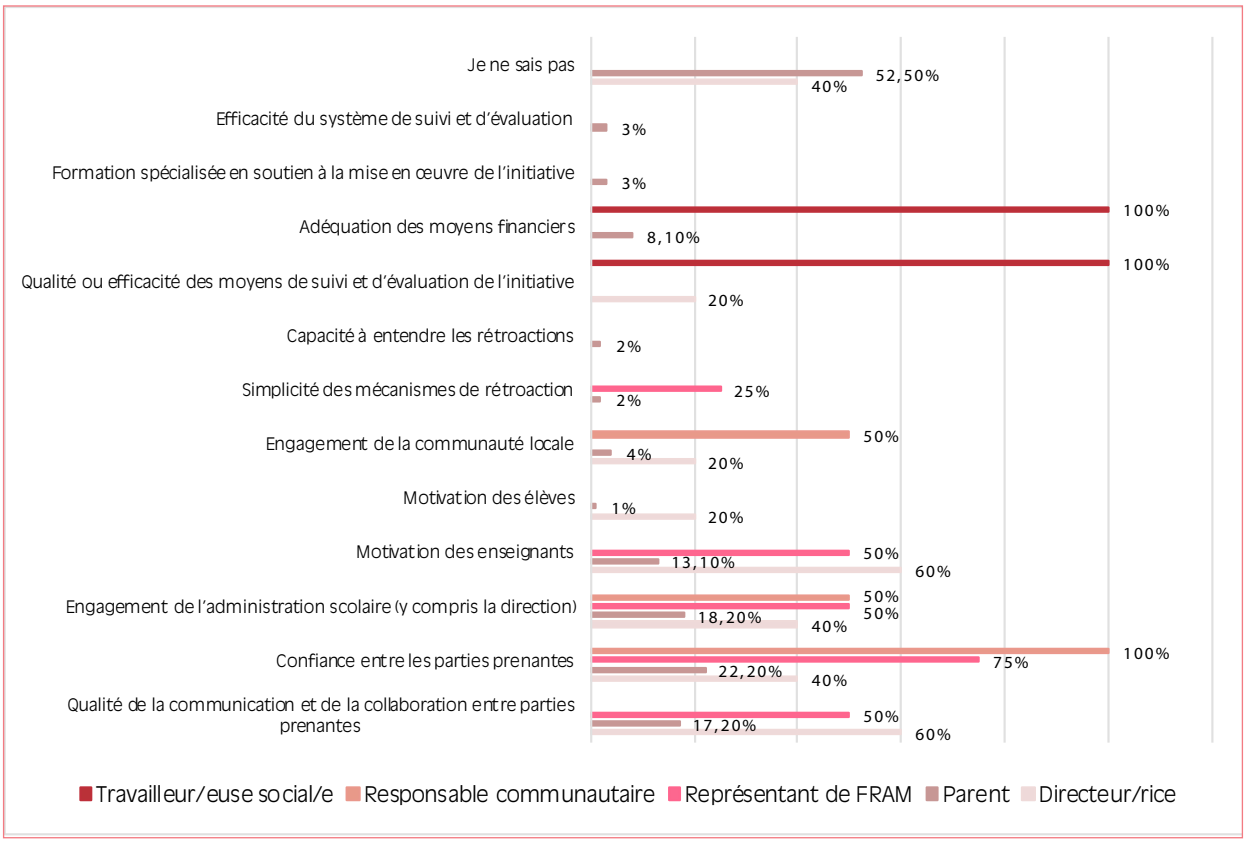
Les *Graphiques 44* et *45* font apparaître les réponses relatives aux facteurs ayant contribué à l'atteinte des objectifs du projet CIMSI par catégorie de répondants et par commune.

Graphique 44. Facteurs ayant concouru à l'atteinte des objectifs du projet CIMSI, Masindray



Dans la commune de Masindray, le facteur « qualité de la communication et de la collaboration entre parties prenantes » est proposé surtout par les responsables communautaires, les représentants des FRAM, suivis par les directeurs et les parents d'élèves. Les facteurs « confiance entre les parties prenantes » et « engagement de l'administration scolaire » sont surtout proposés par les représentants des FRAM et les directeurs.

Graphique 45. Facteurs ayant concouru à l'atteinte des objectifs du projet CIMSI, Sahanivotry



Dans la commune de Sahanivotry, le facteur « qualité de la communication et de la collaboration entre parties prenantes » est proposé surtout par les directeurs et les représentants des FRAM. Le facteur « confiance entre les parties prenantes » est surtout proposé par les représentants des FRAM et les responsables communautaires. Le facteur « motivation des enseignants » est proposé par les directeurs et les représentants des FRAM.

Recommandations ▶ Renforcer les facteurs considérés comme concourant à l'atteinte des objectifs, à savoir les quatre les plus pertinents : confiance entre les parties prenantes ; qualité de la communication et de la collaboration entre parties prenantes ; engagement de l'administration scolaire ; motivation des enseignants ▶ Renforcer la collaboration, la communication et la confiance réciproque entre les directeurs d'école, les représentants des FRAM et les responsables communautaires à travers la SLC et les FEFFI ▶ Mener des actions de plaidoyer, en valorisant les SLC et les FEFFI, pour accroître l'engagement de l'administration scolaire et améliorer la motivation des enseignants.

Facteurs ayant entravé l'atteinte des objectifs

Le *Tableau 24* montre la perception des répondants concernant les facteurs ayant entravé l'atteinte des objectifs du projet CIMSI.

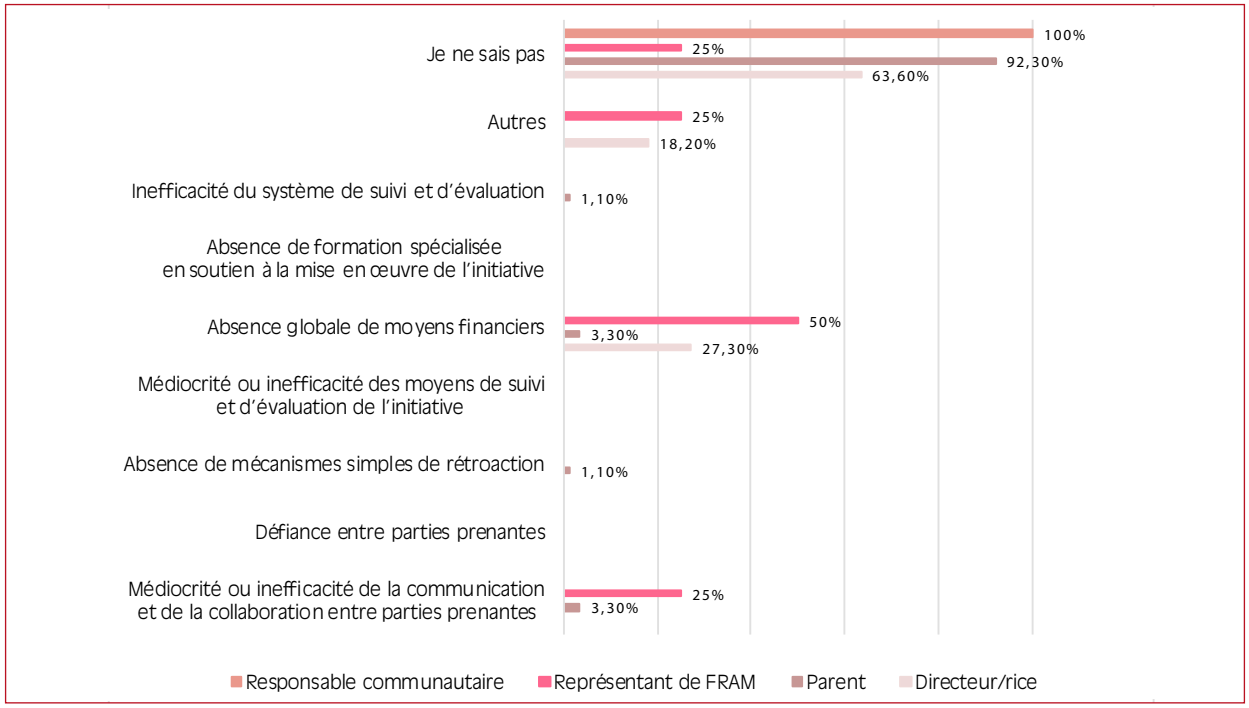
Tableau 24. Facteurs ayant entravé l'atteinte des objectifs du projet CIMSI

	Réponses		Pourcentage d'observations
	Nombre	%	
Médiocrité ou inefficacité de la communication et de la collaboration entre parties prenantes	42	16,7%	20,1%
Défiance entre parties prenantes	4	1,6%	1,9%
Absence de mécanismes simples de rétroaction	1	0,4%	0,5%
Médiocrité ou inefficacité des moyens de suivi et d'évaluation de l'initiative	8	3,2%	3,8%
Absence globale de moyens financiers	35	13,9%	
Absence de formation spécialisée en soutien à la mise en œuvre de l'initiative	4	1,6%	1,9%
Inefficacité du système de suivi et d'évaluation	5	2,0%	2,4%
Autres : • Manque de temps pour la réalisation des activités, tous les objectifs sont atteints • Pas de continuité de pouvoir au niveau communal Manque de communication sur le terrain • Les objectifs ne sont pas encore atteints, car on est encore au début • Personne ne vient pousser la commune à faire le suivi des demandes déposées • Personne ne se plaint des promesses non réalisées, car les gens ont peur de parler • Les membres de SLC n'ont pas fait leur rapport à la population • Les rapports ne sont pas diffusés	20	8%	9,5%
Je ne sais pas	132	2,0%	9,6%
Total	251	100%	

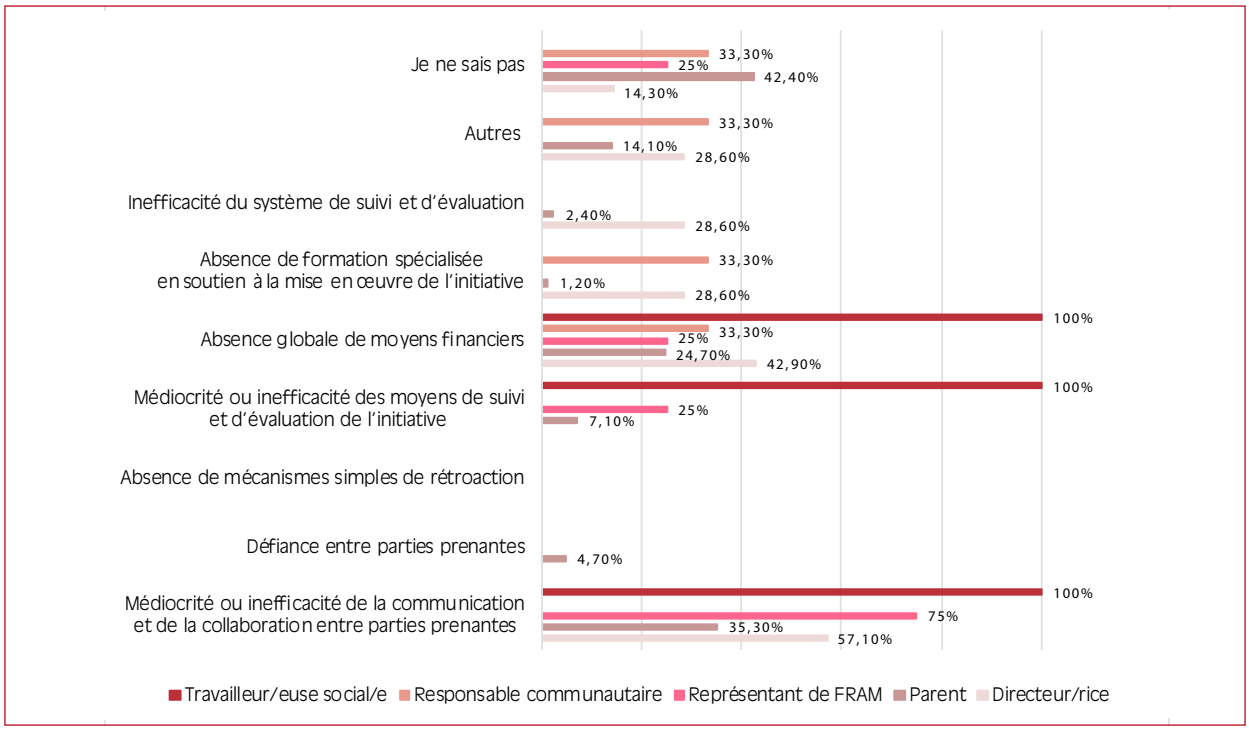
Plus de la majorité des répondants (52,6 %) n'ont opté pour la réponse « je ne sais pas », mais les facteurs les plus significatifs sont : médiocrité ou inefficacité de la communication et de la collaboration entre parties prenantes (16,7 %) ; absence globale de moyens financiers (13,9 %). Les réponses « autres » arrivent en troisième position, avec 8 % des réponses.

Les *Graphiques 46* et *47* détaillent la répartition des réponses par catégorie et par commune.

Graphique 46. Facteurs de non-atteinte des objectifs, Masindray



Graphique 47. Facteurs de non-atteinte des objectifs, Sahanivotry



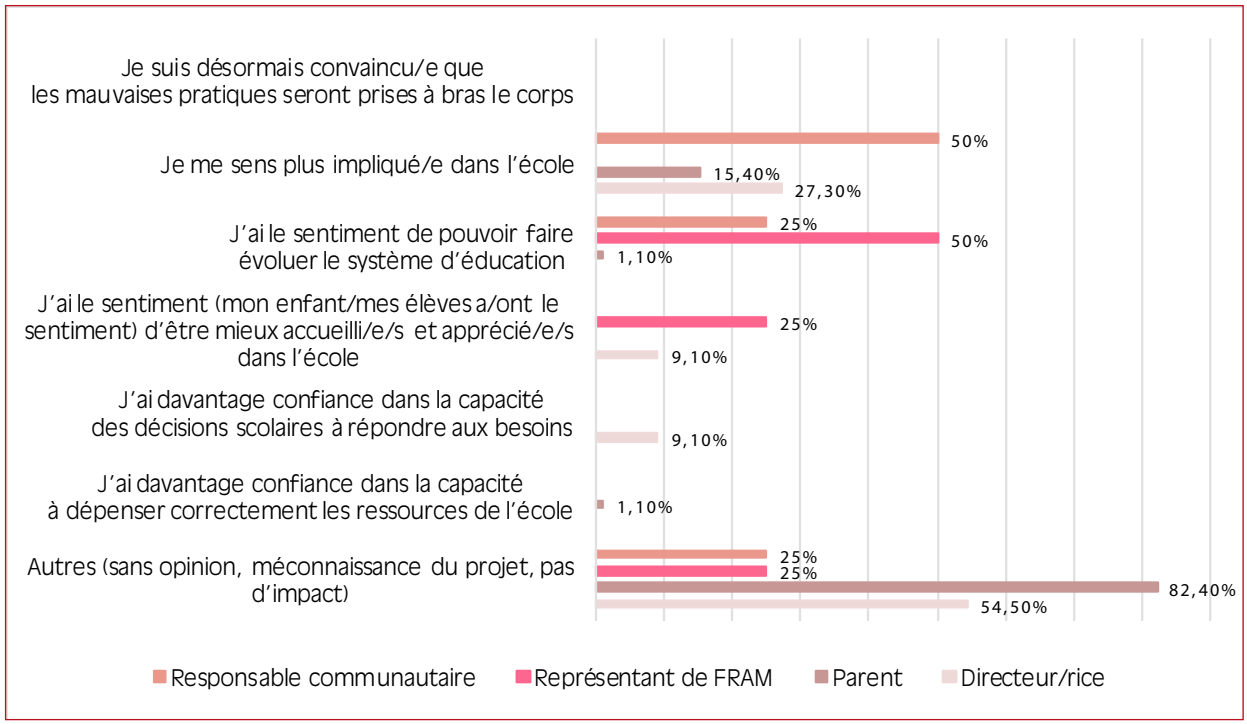
C'est dans la commune de Masindray que les réponses « je ne sais pas » accusent le pic le plus élevé. Par ailleurs, les directeurs et les représentants des FRAM retiennent le facteur « absence globale de moyens financiers » comme frein à la réalisation des objectifs du projet CIMSI. Dans la commune de Sahanivotry, les directeurs, les représentants des FRAM et les travailleurs sociaux incriminent surtout le facteur « médiocrité ou inefficacité de la communication et de la collaboration entre parties prenantes ». Ces constats confirment l'analyse des facteurs de réussite, qui a mis en exergue l'importance de la bonne collaboration entre les parties prenantes pour atteindre les objectifs du projet CIMSI.

Recommandations ▶ Renforcer la collaboration, la communication et la confiance réciproque entre les directeurs d'école, les représentants des FRAM et les responsables communautaires à travers la SLC et les FEFFI. Il est également pertinent que la commune engage des actions de plaidoyer, en valorisant les SLC et les FEFFI, afin d'accroître les moyens financiers en général permettant de pallier une éventuelle insuffisance de moyens pour la mise en œuvre.

Impacts du projet CIMSI

En ce qui concerne l'impact du projet CIMSI, dans la commune de Masindray, 27 % des directeurs d'établissement ont le sentiment d'être plus impliqués, sachant que 54 % ont opté pour la réponse « autres » sans préciser la raison de leur choix. 50 % des représentants de FRAM ont le « sentiment de pouvoir faire évoluer le système d'éducation ». Et 50 % des responsables communautaires se sentent « plus impliqué/e dans l'école ».

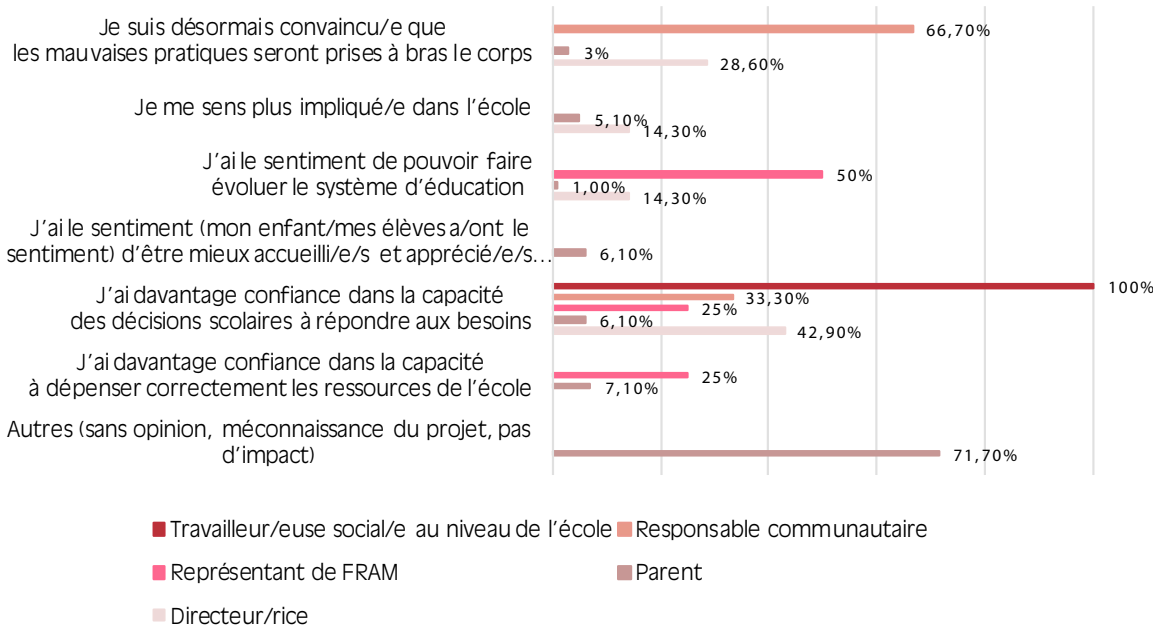
Graphique 48. Impacts par rapport au vécu des personnes impliquées, Masindray



Dans la commune de Sahanivotry, 43% des directeurs sentent « avoir davantage confiance dans la capacité des décisions scolaires à répondre aux besoins », 28,6 % sont « désormais convaincu/e que les mauvaises pratiques seront prises à bras le corps », 14,3 % ont le « sentiment de pouvoir faire évoluer le système d'éducation » et 14,3 % se sentent « plus impliqués dans l'école ». 67 % des responsables communautaires sont « désormais convaincu/e que les mauvaises pratiques seront prises à bras le corps » et 33 % disent avoir « davantage confiance dans la capacité des décisions scolaires à répondre aux besoins ». 50 % des représentants de FRAM

ont « le sentiment de pouvoir faire évoluer le système d'éducation », 25 % ont « davantage confiance dans la capacité des décisions scolaires à répondre aux besoins » et 25 % ont « davantage confiance dans la capacité à dépenser correctement les ressources de l'école ».

Graphique 49. Impacts par rapport au vécu des personnes impliquées, Sahanivotry



> ***Témoignage 10. Un chef ZAP parle du blocage dans l'application de certains principes de bonne gouvernance***
>
> *Le principal blocage à l'application du gouvernement ouvert est lié aux comportements des dirigeants, qui ont soit tendance à ignorer les citoyens, soit à être corrompus, ce qui rend difficile l'opérationnalisation de cette approche participative.*

Selon les groupes de discussion, les changements de comportements concernent une partie des enseignants : dans neuf écoles sur les 20 concernées, ces derniers pensent désormais pouvoir jouer un rôle ou assumer une responsabilité plus importante qu'avant dans la communauté scolaire et que leur mission est mieux valorisée. Certains disent se sentir davantage redevables vis-à-vis des parents d'élèves et de leurs pairs, prendre plus facilement des responsabilités et être plus responsables et volontaires dans l'accomplissement de leur travail. Ils expriment aussi plus librement leurs opinions quand il s'agit de l'évolution et du développement de l'école et ils participent aux prises de décisions.

Dans onze écoles sur 20 écoles, dont deux à Sahanivotry, les enseignants n'ont pas observé d'impact sur leur rôle. Dans deux écoles à Masindray, ils ont même identifié des impacts négatifs, tels que la diminution de la motivation des enseignants du fait de leur mise à l'écart pendant le processus et des abus de pouvoir à l'encontre des maîtres FRAM.

Recommandations ▶ Nous nous appuyons sur les propositions de pistes avancées par les répondants en vue d'augmenter l'impact du projet CIMSI, classées par ordre d'importance, commune par commune :

Dans la commune de Masindray, si 7,3 % des enquêtés n'ont pas émis de suggestions, 92,7 % ont proposé 129 pistes d'amélioration, dont : ▶ Allouer un budget plus important pour la réhabilitation ou la construction des bâtiments scolaires (28,6 %) ▶ Améliorer l'information sur les projets en rapport avec l'éducation (24,6 %) ; ▶ Renforcer la collaboration de la commune avec le secteur de l'éducation (12,7 %) ▶ Promouvoir la transparence sur l'utilisation du budget alloué à l'éducation dans la commune (7,9 %) ▶ Augmenter le nombre de visites des responsables communaux au niveau des écoles (8,7 %).

Dans la commune de Sahanivotry, si 22,8 % des enquêtés n'ont pas émis de suggestions, 77,2 % ont proposé 154 pistes d'amélioration, dont : ▶ Institutionnaliser et appliquer la concertation dans le domaine de l'éducation à tous les niveaux (13,6 %) ▶ Accroître la transparence dans les décisions prises en termes de gestion financière (7,8 %) ▶ Améliorer la circulation de l'information, notamment avec la mise en place et l'opérationnalisation du mécanisme de remontée d'informations (7,8 %) ▶ Expliquer à la population de la raison d'être de la SLC et redynamiser le collège de l'éducation (7,1 %) ▶ Sensibiliser la communauté à la nécessité de collaborer avec les écoles (4,5 %).

De manière générale, il faudrait ▶ Faire prendre conscience aux responsables, aux autorités et aux agents de l'intérêt à collaborer avec les autres pour atteindre des résultats (culture de résultats) ▶ Promouvoir une nouvelle culture administrative qui valorise le leadership et attenue le poids de la hiérarchie administrative ▶ Promouvoir à moyen et long termes le changement de comportements et de savoir-être liés à la capacité d'écoute et de concertation ▶ Veiller à l'articulation et à la collaboration entre l'administration sectorielle et l'administration territoriale.

Tableau 25. Intérêt global du projet CIMSI

Catégorie	Allocation des ressources optimisée	Autres (*)	Environnement d'apprentissage pour les élèves optimisé	Influence accrue des élèves	Influence accrue des parents	Recul de la corruption dans l'école	Renforcement de la justice et de l'équité dans l'école	Responsabilisation accrue des enseignants face à l'obtention de résultats	Utilisation des ressources (financières ou matérielles) optimisée
Commune : Masindray									
Directeur/rice		63,6%	9,1%		9,1%		18,2%		
Parent	2,2%	82,4%	12,1%		2,2%			1,1%	
Représentant/e de FRAM	25,0%	25,0%	25,0%		25,0%				
Responsable communautaire	25,0%	50,0%	25,0%						
Toutes catégories	3,6%	77,3%	12,7%		3,6%		1,8%	0,9%	
Commune : Sahanivotry									
Directeur/rice	14,3%	14,3%				14,3%	42,9%	14,3%	
Parent	3,0%	6,1%	5,1%		11,1%	6,1%	37,4%	24,2%	7,1%
Représentant/e de FRAM						50,0%	25,0%	25,0%	
Responsable communautaire			33,3%	33,3%	33,3%				
Travailleur/euse social/e							100%		
Toutes catégories	3,5%	6,1%	5,3%	0,9%	10,5%	7,9%	36,8%	22,8%	6,1%
Total pour les deux communes									
Directeur/rice	5,6%	44,4%	5,6%		5,6%	5,6%	27,8%	5,6%	
Parent	2,6%	42,6%	8,4%		6,8%	3,2%	19,5%	13,2%	3,7%
Représentant/e de l'APE	12,5%	12,5%	12,5%		12,5%	25,0%	12,5%	12,5%	
Responsable communautaire	14,3%	28,6%	28,6%	14,3%	14,3%				
Travailleur/euse social/e							100%		
Toutes catégories	**3,6%**	**41,1%**	**8,9%**	**0,4%**	**7,1%**	**4,0%**	**19,6%**	**12,1%**	**3,1%**

* Autres – A acquis une certaine maturité en tant que directeur de l'établissement. La qualité de l'éducation dans l'établissement est devenue meilleure grâce à la redevabilité des enseignants. Une collaboration productive s'est établie avec la communauté. Les relations humaines dans la communauté se sont améliorées. Amélioration de l'éducation. Développement de l'école. Participation accrue de toutes les parties prenantes.

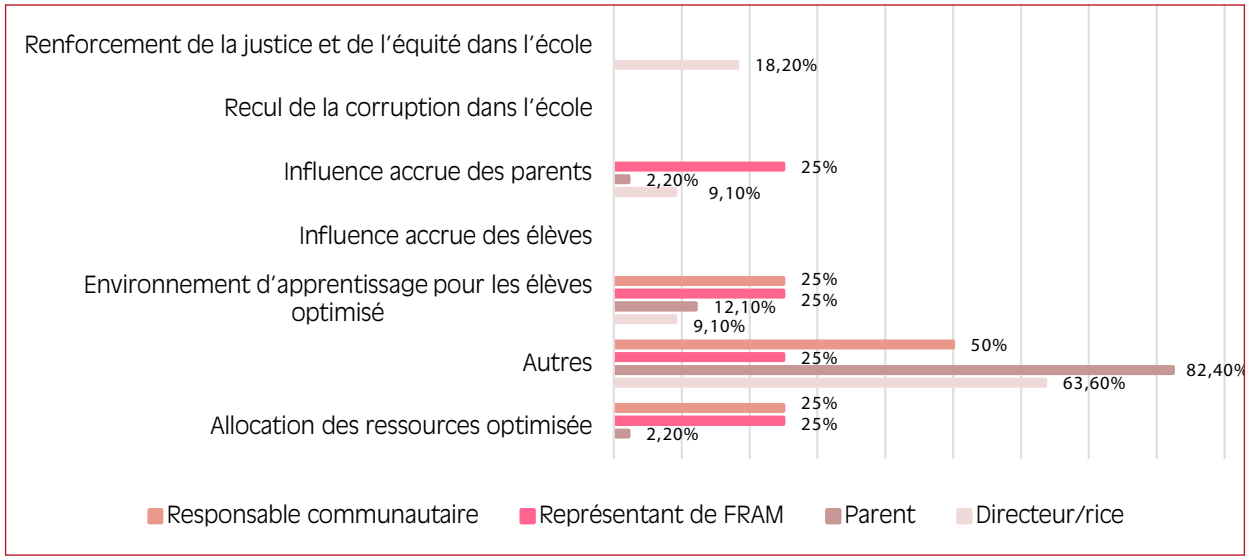
Du fait de leur méconnaissance du projet CIMSI, 41,1 % des personnes interrogées ne se sont pas prononcées sur son intérêt global ou ont évoqué des points forts hors développement du secteur éducatif, regroupés dans la réponse « autres ».

Pour les personnes qui se sont exprimées, leurs réponses sont les suivantes (par ordre décroissant de fréquence) : renforcement de la justice et de l'équité dans l'école ; responsabilisation accrue des enseignants face à l'obtention de résultats ; environnement d'apprentissage pour les élèves optimisé ; influence accrue des

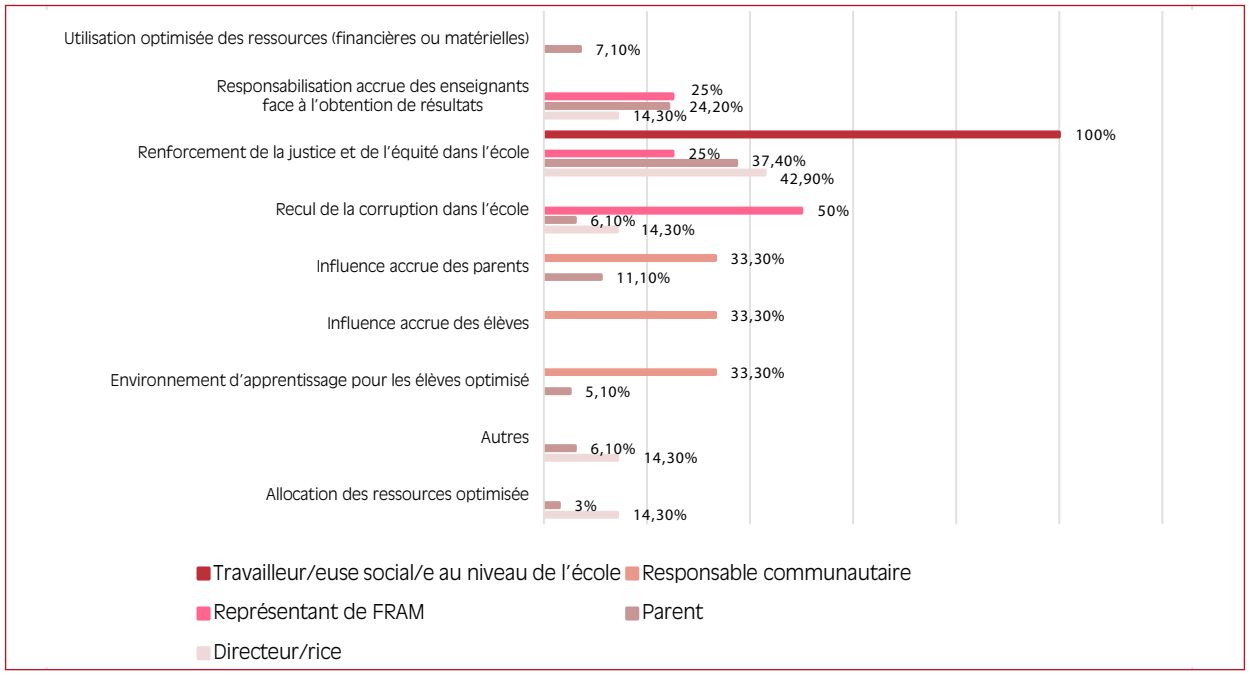
parents ; recul de la corruption dans l'école ; allocation des ressources optimisée ; utilisation des ressources (financières ou matérielles) optimisée.

Les *Graphiques 50* et *51* reviennent sur l'intérêt global du projet CIMSI, par commune et par catégorie d'acteurs.

Graphique 50. Intérêt global du projet CIMSI, Masindray



Graphique 51. Intérêt global du projet CIMSI, Sahanivotry



À Masindray, ce sont surtout les parents, les directeurs et les responsables communautaires qui ont répondu par « autres ». Toutefois, 18 % des directeurs insistent sur le « renforcement de la justice et de l'équité dans l'école ». Pour 25 % des représentants de FRAM, 25 % des responsables communautaires et 12 % des parents, l'intérêt global du projet réside dans un « environnement d'apprentissage pour les élèves optimisé ».

À Sahanivotry, 42 % des directeurs ont trouvé que l'intérêt global est lié au « renforcement de la justice et de l'équité dans l'école », le reste étant partagé équitablement (14,3 % chacun) entre les aspects suivants : « allocation des ressources optimisée », « recul de la corruption dans l'école », « responsabilisation accrue des enseignants face à l'obtention de résultats » et « autres ». 37,4 % des parents pensent que l'intérêt général est le « renforcement de la justice et de l'équité dans l'école », tandis que 24 % considèrent qu'il s'agit de la « responsabilisation accrue des enseignants face à l'obtention de résultats ». 50 % des représentants de FRAM se prononcent pour le « recul de la corruption dans l'école », 25 % pour le « renforcement de la justice et de l'équité dans l'école » et 25 % pour la « responsabilisation accrue des enseignants face à l'obtention de résultats ».

Implication souhaitée dans la gestion de l'éducation

Les *Tableaux 26* et *27* résument les orientations personnelles des répondants vis-à-vis de leur implication dans la gestion de l'éducation, qu'ils aient ou non été impactés par le projet CIMSI.

Tableau 26. Orientations personnelles

	Nombre	Pourcentage	Pourcentage d'observations
Élaboration des politiques	35	12,4%	15,6%
Budget des écoles	24	8,5%	10,7%
Passation de marchés	14	5,0%	6,3%
Audit scolaire	39	13,8%	17,4%
Crowdsourcing	71	25,2%	31,7%
Aucun de ces domaines	99	35,1%	44,2%

Les principales réponses des personnes interrogées en matière d'implication dans la gestion de l'école sont, par ordre de préférence décroissante (hors « aucun de ces domaines ») : le *crowdsourcing* ; l'audit scolaire ; l'élaboration des politiques ; le budget de l'école ; la passation de marchés.

Par catégorie, les réponses s'organisent comme suit : les directeurs ont opté pour toutes les orientations ; les parents sont surtout tentés par le *crowdsourcing* et l'audit scolaire ; les représentants de FRAM sont intéressés par toutes les options, sauf la passation de marchés ; les responsables communautaires privilégient l'élaboration des politiques, le *crowdsourcing* et la passation de marchés.

8 Conclusion et recommandations

8.1 Facteurs de contraintes

Compréhensions divergentes de la participation citoyenne

Certaines parties prenantes, y compris des responsables communaux et des services, des citoyens usagers et des représentants des organisations de la société civile, ont manifesté une compréhension différente du projet CIMSI et des valeurs qu'il promeut. Les appréhensions de certains élus/responsables communaux quant à l'ouverture du processus de planification aux citoyens se fondent sur la crainte de s'exposer à des risques politiques, dans la mesure où ils devront rendre compte en cas de non-réalisation des actions convenues. Ainsi, des directeurs d'école, des enseignants ou encore des chefs ZAP ont fait part de limites à observer en matière de participation et d'engagement citoyens. Selon eux, l'ouverture de la gestion du secteur éducatif ne doit pas signifier que les citoyens ont « tous les droits pour tout critiquer » ; les enseignants ne doivent pas être jugés sur leur pédagogie, ni l'administration critiquée pour les choix des maîtres FRAM à recruter ; et tout ce qui exige une compétence technique particulière ne devrait pas être ouvert au public – comme la pédagogie, les programmes scolaires ou encore le recrutement des enseignants.

> *Témoignage 11. Un chef ZAP parle de la limite de l'ouverture à la participation citoyenne*
> *La qualité de l'enseignement ne doit pas être ouverte à la participation publique, parce que c'est un domaine purement technique et il existe des techniciens qui sont formés pour cela.*

Plus largement, certains responsables interprètent l'ouverture des processus de gestion comme un signe ou un symptôme de leur perte de pouvoir, ouvrant la porte au dénigrement si des erreurs ont été commises, voire à l'ingérence des parents dans les affaires de l'école. La dénonciation des mauvaises pratiques par les citoyens ou les responsables est perçue comme « dépassant les bornes » et dérivant vers un jugement de valeur sur la/les personne/s ciblée/s, ou bien mettant à jour des failles sans apporter de solutions. Toutefois, tous les répondants ont affirmé à l'unanimité que tout ce qui relève de la gestion (budget, cotisations, biens communs, projet, etc.) doit être ouvert. C'est également le cas pour toutes les actions qui contribuent à la recherche de solutions aux problèmes locaux, comme la prise de décisions dans le domaine social, l'éducation civique, l'hygiène, l'éducation physique et la réinsertion scolaire des enfants déscolarisés.

Collaboration peu optimale entre la commune et les services déconcentrés dans son territoire

Les textes de lois régissant la collectivité territoriale décentralisée, y compris le décret sur les SLC, consacrent la compétence de la commune en matière de planification du développement local, qui englobe les secteurs sociaux de base, dont l'éducation. Dans la pratique, les compétences exercées se limitent à des fonctions administratives (état civil, hygiène, assainissement, voirie, sécurité, pistes de co-financement des services sociaux).

Par ailleurs, le projet d'établissement contractualisé est constitué par l'ensemble des sous-projets d'amélioration de l'éducation pour une école donnée. Initialement, le PEC devait devenir le document de base et la

source d'information principale pour toutes les parties prenantes œuvrant au développement de l'école. Dans la pratique, il sert surtout à l'élaboration du programme d'emploi des subventions étatiques, indispensable pour alimenter la caisse-école, et il n'est pas suffisamment valorisé, y compris par la commune.

Un autre point non négligeable par rapport à l'effectivité de la décentralisation se rapporte au non-rattachement des chefs de *fokontany* à l'administration de la commune. Du coup, ces derniers ont un statut hybride, puisqu'ils dépendent administrativement du chef du district alors qu'ils sont appelés à être les premiers responsables du développement du sous-territoire de la commune (*fokontany*) dans les domaines de compétences de la commune. Ils sont membres d'office de la SLC, membres des FEFFI et d'autres commissions de travail. Les maires sont parfois gênés dans leur collaboration avec les chefs de *fokontany*, notamment lorsqu'ils appartiennent à un camp politique opposé au pouvoir qui a nommé le chef de district.

Système de gestion encore centralisé malgré l'impulsion donnée à la déconcentration de l'éducation

La planification, la budgétisation et la gestion du personnel dans le secteur de l'éducation sont assurées par les administrations centrales de l'État, selon une approche trop hiérarchisée du point de vue des acteurs locaux et malgré une certaine marge de manœuvre accordée aux FEFFI dans l'élaboration de leurs programmes d'emploi des subventions. Les procédures contenues dans le canevas fourni par le MEN limitent ou ne donnent pas assez de latitude pour susciter des innovations ou des initiatives locales. La frustration est grande chez les parents d'élèves et les FEFFI lorsque des coupes budgétaires ou des changements de montants opérés en haut lieu sur leur programme ne peuvent pas être négociés ou faire l'objet de clarifications. En effet, la capacité financière de la FEFFI dépend presque entièrement de la subvention étatique, qui est assez minime par rapport aux actions contenues dans les PEC. Un tel système n'offre que peu d'opportunités aux FEFFI de réaliser les projets qu'elles jugent prioritaires et pertinents pour les écoles.

Accès à l'information difficile pour les citoyens et la population

Les enquêtes menées pour cette étude ont montré que le projet CIMSI est très peu connu au niveau des communautés scolaires de base (FRAM, FEFFI, communautés). En plus de l'approche communale, qui limite la diffusion des informations relatives aux actions du projet CIMSI, il existe trois autres freins à l'accès de la population aux informations : l'enclavement informationnel ; le taux élevé d'analphabétisme ; et la complexité du système de gestion de l'éducation, qui donnent aux citoyens le sentiment que « tout le monde est responsable, personne n'est responsable ».

L'enclavement informationnel est lié à l'enclavement physique des populations rurales à Madagascar. Les distances entre le chef-lieu d'une commune et les EPP des *fokontany* de la commune peuvent varier de deux à 25 km, voire plus. Une bonne partie des pistes ou des voies d'accès à ces *fokontany* ne sont praticables qu'à la saison sèche, même dans la région des Hautes-terres. Dans le cas de la commune de Sahanivotry, un tiers du territoire est coupé par une grande rivière qui ne peut se traverser qu'en pirogue, faute d'infrastructure de passage. Les personnes enquêtées ont insisté sur le principe d'équité dans les investissements et les actions de développement de l'éducation, en faisant référence à ce facteur d'enclavement.

Le taux élevé d'analphabétisme[20], plus accentué en milieu rural, constitue l'un des obstacles pour accéder à l'information. Les communes recourent couramment aux affiches pour faire passer les informations, même si les maires et leurs équipes effectuent des visites sur le terrain en complément.

La centralisation des décisions, combinée à la complexité des flux de ressources, rendent difficile le suivi par les citoyens de l'utilisation des moyens alloués. En plus des investissements via les ressources affectées aux

20- *https://matv.mg/analphabetisme-un-taux-encore-eleve-a-madagascar/*. Le taux d'analphabétisme pour les 15-24 ans est de 24 %, contre 26,6 % pour les 15-49 ans et 29,7 % pour les 15-59 ans. Plus d'un million d'enfants de moins de 15 ans ne sont pas scolarisés.

acteurs locaux, le ministère et d'autres agences nationales rattachées gèrent directement des actions ponctuelles de réalisation d'infrastructures décidées en haut lieu.

Le flou qui prédomine dans la compréhension de la population est une source potentielle de rejet ou de refus de prise de responsabilités, ainsi que de méfiance envers l'administration locale.

Moyens à la disposition des communes insuffisants

La faiblesse du niveau de ressources à la disposition des communes a été maintes fois citée comme un facteur de blocage du développement local. Face à cette capacité d'action et d'investissement limitée, la confiance des citoyens et de la population envers les collectivités s'érode à mesure que les concertations ne se traduisent pas en résultats concrets. L'appropriation des mécanismes de transparence et de redevabilité recule et la dynamique de participation citoyenne suivant le cycle de planification communale risque d'être rompue. Par ailleurs, l'incertitude entourant l'arrivée des fonds dans les comptes des communes et des FEFFI interdit de connaître la date réelle de leur disponibilité. La plupart du temps, ces fonds n'arrivent pas au moment propice ou planifié pour les actions et la commune doit gérer la déception des citoyens, surtout lorsqu'elle avait déjà engagé et mobilisé leurs apports propres (en argent ou en nature, selon une logique individuelle ou communautaire).

8.2 Conditions et facteurs de succès

Leadership de la commune dans la gestion de l'information

Le rôle de la commune est encadré par les lois de la décentralisation, mais il peut varier en fonction du contexte, notamment pour ce qui relève de ses actions de communication : réunions mensuelles d'information des services techniques, visites directes sur le terrain, affichages, campagnes de mobilisation en faveur de la fiscalité locale, etc. L'intensité de ces actions est souvent liée à la disponibilité des ressources financières et à l'importance accordée par le maire à la communication. Des facteurs positifs permettent d'améliorer les actions de communication de la commune, comme la création d'un espace public pour des débats engageant les citoyens ; une bonne collaboration et une bonne entente entre le maire et le chef ZAP, qui peuvent se traduire par une plus grande effectivité des contrôles de gestion des FEFFI ; la prise en considération des enjeux locaux de l'éducation dans le budget communal ; et l'attraction de ressources externes par l'entremise de la commune.

Institutionnalisation des principes de bonne gouvernance

Le projet CIMSI ne peut assurer qu'un accompagnement et un renforcement des capacités limités dans le temps. Mais il importe surtout que les parties prenantes s'approprient les mécanismes innovants introduits et s'engagent à leur tour à les faire fonctionner. Ce faisant, les SLC gagnent en légitimité et peuvent fonctionner indépendamment du projet : les communes leur allouent un budget propre, mettent à leur disposition des moyens et des équipements pour faciliter les réunions de ces instances, veillent à la régularité de ces rencontres, etc. Dès que la gestion participative gagne progressivement du terrain dans les FEFFI-écoles et que des principes comme la redevabilité et la concertation commencent à être vécus au sein des SLC, il sera plus aisé de trouver des articulations entre ces deux niveaux pour assurer l'efficacité des actions de développement. La restitution des débats sur l'éducation dans les SLC par leurs représentants lors des réunions des FEFFI, ou vice versa, est un bon exemple de ce type d'articulations.

Accompagnement de proximité et relais locaux

L'expérience a montré l'importance de la qualité de l'accompagnement comme facteur de succès. Les accompagnateurs doivent répondre aux critères suivants : maîtrise des concepts et des outils relatifs aux rôles et responsabilités des différents organes communaux (régis par les lois en vigueur) ainsi que des enjeux de la décentralisation ; aptitudes et comportements relationnels pour concevoir et animer des processus de mobilisation citoyenne ; bonne connaissance du milieu et des dynamiques d'acteurs ; capacité d'analyse de l'économie politique des collectivités territoriales ; et aptitude à mobiliser des relais au sein des organes communaux (bureau exécutif, membres de la SLC, conseillers communaux, etc.) qui engrangent les bonnes pratiques et peuvent devenir des « champions du changement ».

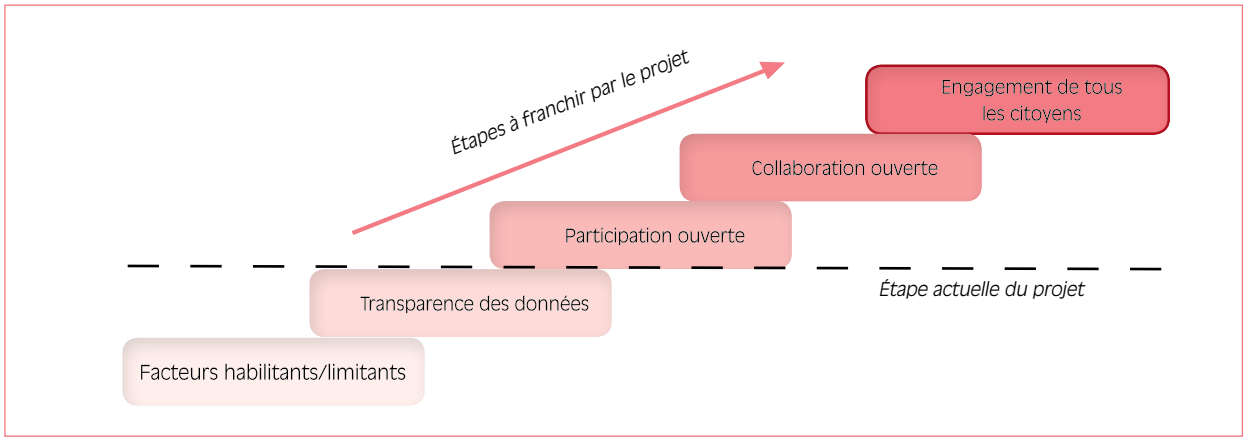
8.3 Limites et risques de l'opérationnalisation des SLC

Le souhait exprimé au niveau national d'aller vite dans la mise en place d'infrastructures, motivé par un souci de « marketing politique », peut tendre à minimiser l'importance des étapes de consultation et de concertation. Les adversaires de la décentralisation peuvent utiliser l'argument de la vitesse pour maintenir le statu quo sur les réformes à entreprendre. Par ailleurs, la vulgarisation de l'approche communautaire (en relation directe avec la déconcentration) pourrait être perçue comme se faisant au détriment de l'effectivité de la décentralisation.

8.4 Stratégies d'amélioration proposées

Sur la base du modèle de maturité du gouvernement ouvert (*Schéma 9*), le projet CIMSI est évalué à l'étape 2 de « transparence des données ». Les propositions d'amélioration sont donc envisagées par rapport à l'évolution des résultats en direction des étapes supérieures, à savoir la participation ouverte, la collaboration ouverte et l'engagement citoyen.

Schéma 9. Les cinq étapes de la maturité du gouvernement ouvert



Les lignes d'action jugées pertinentes pour se hisser vers les étapes ultérieures sont les suivantes : intensifier la communication autour des mécanismes de transparence et de redevabilité véhiculés par le projet ; améliorer la mobilisation des ressources au niveau de la commune ; renforcer les liens et les connexions entre les

SLC (niveau communal) et les FEFFI (niveau des écoles), ainsi que les interactions entre les collectivités et les services déconcentrés ; renforcer la remontée d'informations vers le niveau stratégique national ; et consolider les diverses expériences des OSC pour un meilleur accès aux informations relatives à la mobilisation des ressources nationales. Chacune de ces lignes d'action est détaillée dans les sections suivantes.

Intensifier la communication sur la transparence et la redevabilité

Il s'agit d'ajuster les outils de communication du projet pour mieux informer les acteurs de la chaîne de la redevabilité dans le secteur éducatif dans le but de renforcer la sensibilité de la population à la transparence et à la redevabilité sociale au niveau local et communautaire. À titre d'exemple, il faut que la SLC soit perçue comme une instance qui aide autant les décideurs dans leurs missions politiques que les citoyens dans la résolution des problèmes sociaux. Il est également important de promouvoir des campagnes d'information de masse sur les mécanismes permettant aux citoyens de contribuer au projet par leurs rétroactions. La nécessité de rassurer ceux qui s'expriment doit se traduire par le développement d'espaces ou de mécanismes sécurisant la liberté d'expression et l'explication des règles du jeu avant d'entamer un processus d'évaluation ou un audit communautaire. Il est nécessaire également de prendre en compte les facteurs de blocage (instances qui font de la rétention d'informations, par exemple).

Améliorer la mobilisation des ressources au niveau de la commune

La mobilisation des ressources passe par la transparence des financements et des budgets alloués à l'éducation. La SLC doit être valorisée dans ce cadre comme une instance permettant de partager des données sur les ressources consacrées à l'éducation de base et de les mettre en perspective, ce qui lui permet, en retour, de réclamer plus de transparence de la part des services déconcentrés, voire du niveau central. Cette évolution pourrait influer sur l'accroissement des recettes fiscales et l'allocation des ressources au niveau du budget communal. Les FEFFI comprendront mieux les enjeux financiers au niveau de la commune et pourront s'engager de manière plus formalisée dans la recherche de fonds privés ou externes ou dans la mobilisation de mécanismes innovants de financement afin de réaliser leurs plans de développement scolaire ou les PEC.

Renforcer les liens et les connexions entre SLC et FEFFI

Il s'agit là d'améliorer l'évaluation du service de l'éducation et son suivi par les citoyens et les OSC, grâce au recours à une approche ascendante initiée au niveau de chaque école-FEFFI jusqu'au niveau communal (SLC). Les recommandations et les propositions pour le développement du secteur éducatif doivent donc être basées sur une évaluation interne à chaque école (EPP) et remonter ainsi jusqu'à la commune. Par ailleurs, des confédérations de FEFFI pourraient être constituées pour participer au collège de l'éducation au sein de la SLC et procéder à ces partages d'expériences deux fois par an. Chaque confédération pourrait regrouper huit à 20 FEFFI et prendre en compte les critères de représentativité de toutes les écoles, y compris les plus enclavées.

Renforcer la remontée d'informations vers le niveau stratégique national

Cette ligne d'action concerne le partage d'informations avec les acteurs nationaux, avec plusieurs axes de réflexion à envisager, comme l'articulation entre le PSE et les lois sur la décentralisation, en prenant en compte l'articulation entre les SLC et les FEFFI dans les textes ; la coordination inter-secteurs au niveau régional (la région n'étant pas encore une CTD dotée des instances de gouvernance fixées par la loi, alors que c'est à ce niveau que la gestion et la coordination des fonds devraient s'opérer), ce niveau apparaissant plus approprié que le niveau central pour remonter les informations émanant des communes ; la capitalisation sur l'expérience des SLC et l'élaboration d'un guide formalisant leur fonctionnement ; le soutien aux réformes relatives à la

décentralisation, afin de consolider la collectivité de base qu'est la commune, en lui permettant d'acquérir plus d'autonomie et d'en faire un véritable gouvernement de proximité sur son territoire.

Consolider les diverses expériences des OSC pour un meilleur accès aux informations

Cet axe renvoie à la création d'une coalition d'OSC pour consolider les données et les capitalisations d'expériences à l'échelle du pays, afin de renforcer leur plaidoyer en faveur d'une meilleure transparence des données en matière d'éducation.

Bibliographie

Banque mondiale. 2017. *Cadre environnemental et social.* Washington : BIRD-IDA. www.worldbank.org/esf

CCOC (Collectif des citoyens et des organisations citoyennes). 2019. *Améliorer la qualité de l'éducation à travers la satisfaction des usagers.* Antananarivo : CCOC.

CIMSI. 2019. Note synthétique relative aux appuis aux EC dans les 46 communes d'intervention de CIMSI Madagascar.

Commune rurale de Masindray. 2019a. *Procès-verbal de réunion de la SLC.* Antananarivo : commune de Masindray.

Commune rurale de Masindray. 2019b. *Compte administratif 2018.* Antananarivo : commune de Masindray.

DGI (Direction générale des impôts). 2020. Exposé des motifs relatifs aux recettes fiscales intérieures du projet de loi de finances rectificatives pour 2020. Madagascar : MFB.

GIZ (Collectif des citoyens et des organisations citoyennes). 2018. *Rapport final : État général de la déconcentration à Madagascar. Études de huit secteurs.* Madagascar : Ambre Associates.

GPE (Partenariat mondial pour l'éducation). 2020. Programme d'appui à l'enseignement de base (PAEB) – Financement additionnel. Processus d'examen de la qualité étape I (QAR II). Madagascar.

International Budget Partnership. 2019. Open Budget Surveys 2019. Madagascar.

MAPS (Mainstreaming, Acceleration and Policy Support). *2018. Rapport de la mission MAPS de Madagascar.* Antananarivo : GDNU (groupe des Nations Unies pour le développement).

MEN (Ministère de l'Éducation nationale). *Cadre de politique de réinstallation des populations.* Madagascar : PAEB (Programme d'appui à l'enseignement de base).

——. *Cadre de gestion environnementale et sociale.* Madagascar : PAEB (Programme d'appui à l'enseignement de base).

MEN (Ministère de l'Éducation nationale) ; MEETFP (Ministère de l'Emploi, de l'enseignement technique et de la formation professionnelle) ; MESUPRES (Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique). 2017a. *Lettre de la politique éducative 2018-2022..* Antananarivo.

——. 2017b. *Projet sectoriel de l'éducation 2018-2022.* Madagascar.

MENETP (Ministère de l'Éducation nationale et de l'enseignement technique et professionnel). 20 décembre 2019. *Financement additionnel (P172 051).* Madagascar : PAEB (Programme d'appui à l'enseignement de base).

MFB (Ministère des Finances et du budget). 2019. *Budget des citoyens.* BDC 9. Consulté sur www.dgbudget.mg ; www.dgbudget.mg/transparencebudgetaire

MICS (Multiple Indicator Cluster Surveys). 2018a. *Apprentissage précoce et implication parentale.* Madagascar : Instat.

——. 2018b. *Éducation.* Madagascar : Instat.

Pôle mondial d'expertise en éducation. 2018. *Mettre fin à la pauvreté des apprentissages.* Banque mondiale.

Rajoelina, A. 2019. *Initiative Émergence Madagascar. Stratégie de croissance accélérée.* Antananarivo.

Razafimandimby A. R.. 2017. *Actions de la Banque mondiale en matière d'engagement citoyen et GPSA.* Antananarivo : GPSA (Partenariat mondial pour la responsabilité sociale).

SAHA (Soa Afafy Hampahomby ny Hoavy). 2018. *Manuel de suivi-évaluation et apprentissage* (SEA). Antananarivo : CIMSI.

——. 2019. *Rapport final : Évaluation à mi-parcours du projet CIMSI*. Antananarivo : GPSA (Partenariat mondial pour la responsabilité sociale).

Ziegler M. ; Sedel C.. *Rapport final : Plan de renforcement des capacités pour le démarrage et le fonctionnement du fonds commun de l'éducation à Madagascar (FCE).* Madagascar.

Annexes

Annexe 1. L'outil d'évaluation citoyenne valorisé par le projet CIMSI

Indicateur	Descrip-tion	Scores					Raisons/ argu-ments	Sugges-tions de redres-sement
		Très mauvais 1	Mauvais 2	Moyen 3	Bien 4	Très bien 5		
1. Disponibiité des services/couverture								
Existence des EPP, écoles communautaires, écoles privées au niveau du *fokontany*								
2. Qualité des services								
Satisfaction par rapport aux services offerts par les EPP, les écoles communautaires et les écoles privées								
3. Coût des services								
Appréciation du rapport qualité/prix des EPP, des écoles communautaires et des écoles privées (frais d'inscription, frais généraux, écolages…)								
4. Délai								
Durée d'attente au jour, à la date et aux heures d'ouverture des EPP, des écoles communautaires et des écoles privées								
Satisfaction par rapport à la distance des EPP, des écoles communautaires et des écoles privées								
5. Gestion des plaintes								
Possibilité de faire des réclamations, des doléances, des requêtes								
Satisfaction vis-à-vis des réponses obtenues à la suite d'une réclamation/ requête								
Existence de voie de recours en cas de non-réponse								
6. Fonctionnalité des mécanismes de gestion et/ou cogestion								
FEFFI, FRAM								

Modèle du rapport d'évaluation citoyenne

Lieu (nom de la commune) :	Date de l'évaluation :
Nom de la personne qui a rédigé le rapport (personne et association) :	
Nombre de participants (détail par la liste de présence) : Femmes : … Hommes : …	
Synthèse de la monographie du service	

Critère/descripteur	Évaluation de la réussite						Idées importantes justifiant les réponses	Suggestions
	Médiocre	Moyen	Assez bien	Bien	Satisfai-sant	Score de chaque critère		
Critère 1								
Indicateur 1.1								
Indicateur 1.2								
indicateur 1.3								
Critère 2								

Synthèse des suggestions des citoyens (y compris concernant leur propre participation) :

Plan d'action

Thèmes et problèmes prioritaires	Indicateur	Score	Activités, mesures nécessaires pour répondre aux problèmes	Premier responsable (nom & institution)	Collaborateur (nom & institution)	Période de réalisation (soyez réaliste)		Apport (ce qui est nécessaire pour réaliser l'action)
						Début	Fin	

Fait à :	Signature :
Représentant des citoyens évalués :	
Évaluateur :	

Annexe 2. Plan d'action de la SLC pour l'éducation dans la commune rurale de Masindray (au 31 juillet 2019)

Critères	Indicateurs	Actions/ mesures à prendre	Premiers respon-sables	Collabora-teurs	Période de mise en œuvre		Ressources/moyens		
					Début	Fin	Budget de la commune	Services techniques	Parte-naires
Disponibilité du service	Infrastruc-tures	Extension EPP avec 22 salles de classes	Maire/ adjoint	Directeurs, CISCO, ZAP, ministère, commune *fokontany*, FRAM, ONG, député	Septembre 2019	2025	80%	15%	5%
		Annexe du CEG	Maire/ adjoint						
		Amélioration du lycée	Maire/ adjoint		Septembre 2019	Juillet 2020		100% (deputé)	
		Construire un bureau	Maire/ adjoint						
		Clôture pour toutes les écoles	Directeurs d'établisse-ment	FRAM, *fokontany*, élèves	Octobre 2019	Octobre 2020			
Qualité du service	Personnel	Augmenter le nombre d'enseignants	Directeurs d'établisse-ment	FRAM, CISCO, ministère	Septembre 2019	Décembre 2019		100% (ministère)	
	Matériels/ équipe-ments	Réhabiliter/ rénover les bancs et les livres scolaires dans les EPP	Directeurs d'établisse-ment	Ministère, CISCO, commune, *fokontany*	Septembre 2019	Octobre 2020		Ministère	ONG
Coût des services	Pouvoir d'achat	Alléger autant que possible les charges des parents d'élèves	Député	Ministère, commune					
		Recrutement des maîtres FRAM en tant que fonctionnaires	Député	Ministère CISCO	Octobre 2019				
		Les subventions arrivent à temps (au début de l'année scolaire)	CISCO, FRAM, commune	CISCO, FRAM, commune	Octobre 2019				

Délai de jouissance/ délivrance du service	Heures de travail	Contrôle des enseignants	Chef ZAP	Directeurs, FRAM	Octobre 2019	Juillet 2020			ONG
	Augmentation du nombre d'enseignants	Augmenter de 11 le nombre d'enseignants	Maire	ONG, maire, CISCO, député, FRAM	Octobre 2019	Novembre 2019			
ONG	Formation des parents et des enseignants	Installation de boîtes à idées	Directeur d'établissement	ONG, commune, chef ZAP	Année scolaire 2019-2020				
	Domaine et plan d'actions	Équité	Président de la FEFFI, maire	Commune, directeurs, chef de *fokontany*, FEFFI, ZAP	Année scolaire 2019-2020				
Gouvernance des instances de concertation	FEFFI	Partage d'informations au sein de la FEFFI	Président de la FEFFI	Directeurs, chefs *fokontany*	Année scolaire 2019-2020				
	Amélioration de la communication	Partage d'informations au sein de la FEFFI	Maire	ZAP, *fokontany* commune	Année scolaire 2019-2020				

Annexe 3. Plan d'action de la SLC pour l'éducation dans la commune rurale de Sahanivotry (au 31 juillet 2019)

Critères	Actions/mesures à prendre	Premiers responsables	Collaborateurs	Période de mise en œuvre		Ressources/moyens
				Début	Fin	Budget de la commune
Disponibilité du service	Construction de salles de classe Ouverture de classe préscolaires	Ministère, directeurs, CISCO, commune ZAP, *fokontany*, FRAM	Secteur privé ONG (interne et externe) FEFFI	Juillet 2020	Octobre 2020	Apports bénéficiaires locaux Financement externe
Qualité du service	Construction de toilettes aux normes et adduction d'eau potable au niveau de chaque EPP Nouvelles constructions et entretien des clôtures des écoles Remplacement des toits endommagés et des murs en terre	Ministère, directeurs, CISCO, commune ZAP, *fokontany*, FRAM	Secteur privé ONG (interne et externe) FEFFI	Juillet 2020	Octobre 2020	Apports bénéficiaires locaux Financement externe
Coût des services	Recruter les maîtres FRAM Subventionner les enseignants bénévoles	Ministère, commune	DRENETP, FRAM	Octobre 2019		
Délai de jouissance/ délivrance du service	Renforcer les contrôles des enseignants Construire un pont et un CEG pour les EPP au-delà de la rivière Manandona	Ministère, chef ZAP, commune, FRAM	Secteur privé ONG (interne et externe) citoyens	Avant la rentrée scolaire 2019		Apports bénéficiaires Financement externe
Gestion des plaintes	Installation de boîtes à idées dans chaque EPP Sensibilisation et alphabétisation des adultes illettrés	Directeur d'établissement	ONG, commune, chef ZAP	Tout au long de l'année scolaire 2019-2020		
Gouvernance des instances de concertation	Faire en sorte que l'argent des subventions arrive au bon moment (début de l'année scolaire) Les besoins partent de la base, mais ne sont pas dictés d'en haut (caisse-école, subvention) Augmenter le montant des subventions	Président du FEFFI	Directeurs, chef *fokontany*	Avant la rentrée scolaire 2019		Demande à élaborer par la FEFFI

Annexe 4. Tableau de synthèse par partie prenante

Facteurs d'incitation/ de contrainte	Système de redevabilité et rôles de direction	Résultats immédiats/à court terme en lien avec la transparence et la participation des citoyens	Résultats à moyen terme (potentiel)	Intérêt du projet CIMSI pour les parties prenantes
Chef de la circonscription de l'enseignement scolaire				
• Incitations : Le ministère et le PSE préconisent la décentralisation de la gestion de l'éducation, ce qui va dans le sens de la collaboration entre l'administration et la collectivité, ainsi qu'avec les administrations locales (*fokontany*) et les communautés • Contraintes : Insuffisance de moyens pour le suivi sur le terrain (après la première réunion, les moyens pour discuter avec les acteurs pour le suivi font défaut). Conflits occasionnés par la diffusion de fausses informations ou d'informations incomplètes	Réunions bimestrielles de concertation avec les autres responsables de service et les représentants des communes au sein du district (information sur les priorités de chaque commune en matière d'éducation, utilisation des subventions étatiques, collaboration avec les autres secteurs tels que la santé, etc.)	Les questions d'éducation civique, d'hygiène, d'éducation physique et de réinsertion scolaire des enfants déscolarisés sont ouvertes à la participation publique.	La collaboration avec les citoyens et les communautés est effective à chaque niveau.	Contribution de tous pour atteindre les objectifs visés de l'éducation (les enseignants, les directeurs, les chefs ZAP ne peuvent pas y arriver en agissant seuls). Meilleure coordination des actions (en période d'examens par exemple, implication des responsables du district, de la gendarmerie, de la police et de la commune)
Directeurs d'établissement				
• Incitations : La commune a la compétence régalienne de développer l'éducation (cf. texte de loi sur la compétence des CTD) • Contraintes : La communication à la commune des rapports concernant l'éducation par le chef ZAP n'est pas fonctionnelle. Le partage et la concertation entre l'administration et les collectivités sont insuffisants	Structure locale de concertation dotée d'un collège de l'éducation, pour collecter les propositions des acteurs du secteur et trouver ensemble des solutions. Utilisation des médias, de l'affichage public et des réunions des parents d'élèves ou du *fokontany* pour communiquer des informations ou rapporter des données. Visites périodiques dans les *fokontany* pour observer la situation sur le terrain, sensibilisation et discussions avec les responsables et les citoyens sur leurs attentes/opinions	Amélioration de la communication avec la population et les services techniques locaux, ce qui facilite la recherche de solutions et la gestion de la commune pour le développement en général. Réalisation du plan d'action annuel de la commune en matière d'éducation	La déperdition scolaire diminue, le système éducatif est plus juste. Le secteur de l'éducation dans la commune se développe Les bonnes pratiques dans le domaine de l'éducation essaiment vers d'autres secteurs sociaux, dont la santé. La transparence s'améliore et la corruption recule	Collaboration effective avec la communauté (*fokontany*) et les parties prenantes locales

Enseignants				
• Incitations : Se sentir redevable de la réussite de l'école vis-à-vis des parents d'élèves et de leurs pairs • Contraintes : Risque de conflits entre les enseignants/ les techniciens et les parents d'élèves si ces derniers critiquent les méthodes d'enseignement	Participation aux réunions d'établissement avec, parfois, représentation du secteur de l'éducation dans les instances de concertation communale, dont la SLC.	La confiance entre la population et les autorités locales s'améliore De nouvelles connaissances et expériences sont acquises.	La déperdition scolaire diminue, le système éducatif est plus juste. Le secteur de l'éducation dans la commune se développe Les bonnes pratiques dans le domaine de l'éducation essaiment vers d'autres secteurs sociaux, dont la santé.	Sentiment d'exercer un rôle plus important qu'avant dans la communauté scolaire et d'être mieux valorisés. Libre expression des opinions quand il s'agit de l'évolution et du développement de l'école. Participation aux prises de décisions.

L'ouvrage

Cet ouvrage, développé dans le cadre du projet de recherche de l'IIPE-UNESCO « Gouvernement ouvert dans l'éducation : retours d'expérience », porte sur les structures locales de concertation (SLC) mises en place à Madagascar au niveau des communes dans le but de favoriser l'appropriation des politiques publiques et de leurs résultats, de responsabiliser chacun, et de garantir la durabilité des acquis.

Les entretiens réalisés auprès de 224 personnes au sein des municipalités de Sahanivotry et de Masindray mettent en évidence les craintes de certains élus ou responsables communaux quant à l'ouverture du processus de planification aux citoyens, dans la mesure où ils devront rendre des comptes en cas de non-réalisation des actions prévues. Des directeurs d'école, des enseignants ou encore des chefs de Zone d'administration pédagogique (ZAP) ont également fait part de limites à respecter en matière de pédagogie, programmes scolaires ou encore recrutement des enseignants.

L'ouvrage se conclut par une liste de recommandations visant à renforcer le rôle et l'effectivité des SLC, parmi lesquelles : intensifier la communication autour des mécanismes de transparence et de redevabilité ; améliorer la mobilisation des ressources au niveau de la commune ; renforcer les liens entre les SLC et les FEFFI, ainsi que les interactions entre les collectivités et les services déconcentrés ; renforcer la remontée d'informations vers le niveau stratégique national ; et consolider les diverses expériences des organisations de la société civile dans ce domaine..

Les auteurs

Harilanto Ravelomanantsoa travaille depuis vingt-cinq ans comme coordonnateur et directeur de projets consacrés à la gouvernance locale et à la redevabilité sociale à Madagascar. Il est membre fondateur et ancien directeur de l'ONG SAHA, qui vise à promouvoir le développement local. Il est également le président de l'Association nationale des évaluateurs MASSE, et membre du bureau de l'Association fédérative des experts et consultants de la coopération technique internationale Océan Indien Madagascar.

Andrianarivelo Rajaonarivo est responsable depuis une vingtaine d'années de projets liés au développement rural, à la sécurité alimentaire, à la promotion de la participation citoyenne, ainsi qu'à l'amélioration de la transparence budgétaire au sein des communes. Il a également été formateur sur des thèmes et méthodes tels que le leadership local, la culture entrepreneuriale, l'andragogie, et les rôles et attributions des organisations de la société civile dans le développement du territoire.

Soa Afaly Rampahomby ny ho Avy

ISBN: 978-2-9578358-0-5