



BANQUE MONDIALE

**Ministère de l'Éducation
Nationale du Mali**

Conférence sur les Enseignants Non-Fonctionnaires

21 au 23 novembre 2004, Bamako, Mali

co-organisée par l'ADEA, la Banque Mondiale, l'Internationale de l'Éducation et
le Ministère de l'Éducation Nationale de Mali

Document de Contribution

Madagascar

Document de Travail
en cours d'élaboration, Novembre 2004

Doc. F - Madagascar

Les enseignants suppléants dans l'enseignement primaire à Madagascar

1- Contexte et justificatifs ayant nécessité le recrutement d'enseignants contractuels

Depuis l'année 1978, le Gouvernement Malgache a adopté une politique de Décentralisation et de Démocratisation de l'Enseignement. Cette politique s'est surtout manifestée par la création de plusieurs écoles primaires par les communautés villageoises au niveau de chaque Fokontany¹. Ainsi, de 1975 à 1987, le nombre d'Ecoles Primaires Publiques (EPP) est passé de 3 439 à 11 683, respectivement avec un effectif élève de 867 622 et de 1 263 045 et le nombre d'enseignants en classe de 12 638 à 33 432. Durant cette période, si le nombre d'école a connu une augmentation d'environ 240 %, ceux des enseignants et des élèves ont eu respectivement un accroissement de 165 % et de 46 %. Vers la fin des années 80, des programmes de lutte contre la pauvreté ont été mis en œuvre en vue d'atténuer les effets pervers de l'ajustement structurel et ce, dans le cadre des programmes des dimensions sociales de l'ajustement. La dégradation de l'encadrement au sein de l'enseignement primaire a donc commencé durant cette période avec le gel brut de recrutement de fonctionnaires.

Après la construction d'écoles, les parents d'élève ont été obligés de recruter par eux-mêmes des enseignants en attendant ceux recrutés par l'Etat. Malheureusement, le nombre d'enseignant recruté ne peut pas suffire aux besoins des nouvelles écoles créées partout. Face à l'augmentation annuelle de l'effectif des élèves, les écoles ont dû recruter des enseignants supplémentaires, sans lesquels le ratio élèves/maître exploserait jusqu'à atteindre en moyenne la barre de 60 voire même plus. Ainsi de 1990 en 2002, le nombre d'enseignants payés par les parents d'élève est passé respectivement de 755 à 5 868. La mise en place de l'Association des parents d'élève ou FRAM² a été presque systématique au sein de toutes les écoles primaires publiques.

2- Conditions de recrutement des enseignants non fonctionnaires

Le diplôme minimum exigé pour être enseignant dans une école primaire public est le Brevet d'Etude du Premier Cycle (BEPC) avec un Certificat d'Aptitude Elémentaire de l'Education de Base (CAE/EB). Mais étant donné que le recrutement d'enseignants FRAM est décidé et effectué par les parents d'élève eux-mêmes au sein de chaque école, sans demander l'avis des autorités du système éducatif, être titulaire d'un BEPC suffit à ces derniers pour devenir enseignant FRAM. La sélection des candidats potentiels est donc réalisée par le FRAM avec le consentement du Directeur d'Ecole et le nombre d'enseignants à recruter dépend de la possibilité financière de l'association. La requête émane systématiquement du Directeur d'école en exposant le besoin d'enseignant et la décision de recruter est validée en assemblée générale du FRAM. Ensuite soit le Directeur prend des contacts directs avec des candidats, soit un appel à candidatures est lancé localement. Le candidat peut être aussi choisi de façon informelle, et cela d'autant plus s'il est un enfant du village (ce qui est le plus souvent le plus courant).

¹ Groupement de villages. Une commune est divisée en plusieurs Fokontany. Madagascar est divisé en 6 provinces. Chaque province est à leur tour divisé en Fivondronampokontany ou Préfecture, ces derniers en commune et les communes en Fokontany.

² Association des parents d'élève

3- Modes de gestion de ces enseignants (types de contrats, déploiement, administration, paiement des salaires,...)

La gestion des enseignants FRAM est généralement assurée par l'Association conjointement avec le Directeur d'école. Un contrat est signé conjointement avec le bureau du FRAM et le Directeur d'école et est systématiquement d'une durée d'un an renouvelable. Le redéploiement d'enseignants FRAM n'existe pas étant donné que l'enseignant est dépendant du FRAM de l'école employeur.

La rémunération des enseignants FRAM diffère d'une école à une autre. Une étude sur le FRAM réalisée par la Mission Résidente de la Banque Mondiale à Madagascar en Février 2004 dans un échantillon de 20 écoles primaires rurales dont 15 publiques montre que la fourchette des salaires payés par le FRAM oscille entre 60 kg de paddy (soit environ 90 000 Fmg, équivalent de 7 Euros)³ et 300 000 Fmg (23 Euros) par mois. Cependant, leur revenu réel est délicat à évaluer, dans la mesure où les avantages sont parfois difficilement chiffrables, ou aléatoires (par exemple, logement, produit de ventes, fêtes, collectes à l'église, culture d'un champs...) et les difficultés de recouvrement des cotisations parentales provoquent des décalages entre les rémunérations convenues et celles effectivement perçues.

A partir de l'année scolaire 2002/2003, du fait des impacts de la crise politique de 2002 ajoutés à ceux de la pauvreté généralisée de la population, le Gouvernement Malgache a décidé d'appuyer les parents d'élèves et les communes en subventionnant les enseignants suppléants par l'allocation d'un montant mensuel de 150 000 FMG (11,5 Euros) durant les neuf (9) mois de scolarité. Cette prise en charge a été supportée sur fonds IPPTE pour les années scolaires 2002/2003 et 2003/2004 respectivement pour un montant de 3,5 milliards (269 231 Euros) pour environ 7 800 enseignants FRAM pendant trois (3) mois et de 8,4 milliards de FMG (646154 Euros) pour 8 000 enseignants FRAM pendant 7 mois et sur le Budget de fonctionnement du ministère en 2004/2005 pour un montant de 19,6 milliards de FMG (1 507 639 Euros) pour 14 518 enseignants pendant 9 mois.

4- Conditions d'emploi (salaires offerts, plan de carrière, modalités de promotion, formation continue, divers soutien etc...)

Seuls, les clauses du contrat signé entre l'enseignant et le FRAM qui peut aussi être différent d'une école à l'autre, servent de cadre de légal dans la gestion de l'enseignant. Il n'existe donc pas de plan de carrière. Les promotions qui peuvent exister ce sont l'augmentation des salaires et l'allocation d'autres avantages, décidées par le FRAM dans le cas où les ressources à leur disposition sont assez suffisantes. Un avantage qu'on ne peut nier aussi c'est que la durée de suppléance effectuée dans l'enseignement est une des priorités exigées par l'Etat lors d'un recrutement d'enseignant fonctionnaire. Cette éventualité constitue une des causes de l'augmentation du nombre d'enseignants FRAM.

Par contre, l'Etat n'a aucune distinction sur les formations continues à dispenser aux enseignants qu'ils soient fonctionnaires ou non. A titre d'exemples, suite à la dotation de nouveaux manuels en français distribués à toutes les écoles primaires (publiques et privées), tous les enseignants ont eu des formations sur l'utilisation de ces manuels. D'autre part, durant toutes les journées pédagogiques organisées trimestriellement dans chaque circonscription scolaire, tous les enseignants en classe doivent obligatoirement y assister.

³ Un (1) Euro = 13 000 Francs Malgache

5- Eléments de bilan (nombre actuel, impact sur la scolarisation, acquis positifs, défis posés...)

En 2003/2004, le nombre d'enseignant suppléant dans l'enseignement primaire public se chiffrait à 17 683 dont 13 021 à la charge des parents d'élève et le reste soit par des ONG, les communes ou les CISCO contre 29 699 fonctionnaires. Ainsi, les enseignants suppléants représentent 37,3% de l'ensemble des enseignants en classe. Force est de constater la place importante des suppléants dans l'encadrement des élèves car si on n'y tient pas compte, le ratio élèves par maître s'élève à 91. Le tableau qui suit résume la situation générale de l'effectif des enseignants en classe de l'enseignement primaire durant l'année scolaire 2003/2004.

Répartition par province des enseignants du primaire public en 2003/2004

PROVINCE	Effectif Elève 2003/2004	Enseignant				Etablis- sement Fonctionnel	Ratio Elève/Maître		Rap suppléant / Total Ens.
		FRAM	Autres	Etat	Total		sans Suppléant	avec Suppléant	
ANTANANARIVO	621 708	3 874	91	7 264	11 229	3 006	86	55	35
ANTSIRANANA	229 276	1 332	87	1 846	3 265	1 210	124	70	43
FIANARANTSOA	657 273	2 057	2 681	7 804	12 542	4 171	84	52	38
MAHAJANGA	348 649	2 038	288	3 571	5 897	2 181	98	59	39
TOAMASINA	564 943	2 887	259	5 548	8 694	3 003	102	65	36
TOLIARA	292 323	833	1 256	3 666	5 755	1 841	80	51	36
ENSEMBLE	2 714 172	13 021	4 662	29 699	47 382	15 412	91	57	37

Source : Service des Statistiques/MENRS

Ainsi, deux (2) provinces ont des ratios élèves/maître supérieurs à 100

La situation montre que même avec les enseignants suppléants, le ratio élèves/maître qui est de 57 est encore élevé si l'objectif visé par le Gouvernement est d'avoir un ratio égal à 40.

6- Rôle joué par les syndicats d'enseignants dans la conception et la mise en œuvre de la nouvelle politique de recrutement ;

Les syndicats d'enseignants peuvent être considérés comme inexistant à Madagascar dans la mesure où ils sont affiliés à des partis politiques. Leurs revendications ne relèvent pas directement des enseignants mais plutôt des dirigeants politiques auxquels ils appartiennent. C'est pourquoi les enseignants eux-mêmes sont réticents envers les syndicats qui existent.

7- Perspectives (développement envisagés en termes de nombre, de qualification, de promotion socio-professionnelle et autres) ;

Concernant les enseignants, la politique du gouvernement visait à réduire le nombre d'enseignants FRAM tout en augmentant le nombre des fonctionnaires. Cependant, comme il a été déjà signalé, devant la forte augmentation des effectifs des élèves et le blocage des recrutements dû aux insuffisances budgétaires, l'effectif des enseignants FRAM a fortement augmenté. Cette situation s'explique essentiellement par une amélioration relative des conditions des enseignants FRAM avec la subvention de l'Etat, et surtout par l'espoir d'être recruté comme fonctionnaire.

Si l'objectif initial était de supprimer à terme la catégorie d'enseignants FRAM, face à la capacité limitée de l'Etat à former et à prendre en charge un nombre suffisant d'enseignants, la politique de recrutement d'enseignants viserait à fixer le nombre de fonctionnaires à 35 000 et à recruter en complément des enseignants contractuels (type FRAM) pour atteindre un effectif

total de 70 500 en 2015. Cette catégorie d'enseignants pourrait alors constituer un vivier pour le recrutement d'enseignants fonctionnaires. De plus, en vue d'améliorer la situation socio-professionnelle des enseignants de la nouvelle catégorie (FRAM), l'Etat envisage de rehausser la subvention qui leur est allouée de 300 000 FMG par mois en 2005, 350 000 en 2006 et à 375 000 FMG en 2007.

ANNEXE 1

EFFECTIF DES ENSEIGNANTS DANS LES ECOLES PRIMAIRES PUBLIQUES

FARITANY : ANTANANARIVO

FIVONDRONANA	Effectif Elève	Enseignant				Etablisst	Ratio Elève/Maitre		Rap FRAM
	2003/2004	FRAM	Etat	Autres	Total	Fonctionnel	sans FRAM	avec FRAM	/Enseignant
ENSEMBLE	621 708	3 874	7 264	91	11 229	3 006	86	55	34
AMBATOLAMPY	26 560	167	287	1	455	133	93	59	37
AMBOHIDRATRIMO	36 133	198	525	0	723	184	69	50	27
ANDRAMASINA	17 123	126	173	4	303	95	99	57	42
ANJOZOROBE	31 095	294	333	1	628	235	93	50	47
ANKAZOBE	19 331	136	185	0	321	129	104	60	42
ANTANANARIVO ATSIMONDRAN	40 307	170	613	13	796	134	66	51	22
ANTANANARIVO AVARADRANO	30 316	82	546	21	649	160	56	48	13
ANTANANARIVO RENIVOHITRA	61 996	110	1 131	2	1 243	90	55	50	9
ANTANIFOTSY	41 398	297	326	1	624	220	127	66	48
ANTSIRABE I	20 411	25	402	0	427	47	51	48	6
ANTSIRABE II	45 216	284	444	3	731	187	102	62	39
ARIVONIMAMO	39 083	236	405	23	664	193	97	61	37
BETAFO	50 363	356	359	3	718	261	140	70	50
FARATSIHO	20 523	196	181	4	381	109	113	54	52
FENOARIVOBE	12 851	130	94	0	224	100	137	57	58
MANJAKANDRIANA	34 434	163	593	5	761	233	58	46	22
MIARINARIVO	28 476	226	229	0	455	141	124	63	50
SOAVINANDRIANA	26 628	275	203	1	479	137	131	56	58
TSIROANOMANDIDY	39 464	403	235	9	647	218	168	62	63

FARITANY : ANTSIRANANA

FIVONDRONANA	Effectif Elève	Enseignant				Etablisst	Ratio Elève/Maitre		Rap FRAM
	2003/2004	FRAM	Etat	Autres	Total	Fonctionnel	sans FRAM	avec FRAM	/Enseignant
ENSEMBLE	229 276	1 332	1 846	87	3 265	1 210	124	70	41
AMBANJA	25 424	172	227	16	415	150	112	64	43
AMBILOBE	27 283	194	183	18	395	167	149	72	51
ANDAPA	29 318	195	282	4	481	135	104	61	41
ANTALAHA	38 993	189	276	1	466	186	141	84	41
ANTSIRANANA I	5 671	18	102	1	121	16	56	47	15
ANTSIRANANA II	17 980	101	177	5	283	121	102	65	36
NOSY BE	7 138	33	108	29	170	33	66	51	23
SAMBAVA	44 218	255	285	4	544	220	155	82	47
VOHEMAR	33 251	175	206	9	390	182	161	87	46

FARITANY : FIANARANTSOA

FIVONDRONANA	Effectif Elève	Enseignant				Etablisst	Ratio Elève/Maître		Rap FRAM
	2003/2004	FRAM	Etat	Autres	Total	Fonctionnel	sans FRAM	avec FRAM	/Enseignant
ENSEMBLE	657 273	2 057	7 804	2 681	12 542	4 171	84	52	16
AMBALAVAO	37 443	262	425	89	776	230	88	55	38
AMBATOFINANDRAHANA	26 484	136	305	10	451	148	87	60	31
AMBOHIMAHASOA	30 915	124	420	34	578	164	74	57	23
AMBOSITRA	42 984	37	695	385	1 117	241	62	59	5
BEFOTAKA SUD	5 065	55	48	0	103	49	106	49	53
FANDRIANA	36 640	46	861	182	1 089	267	43	40	5
FARAFANGANA	40 086	193	384	144	721	271	104	69	33
FIANARANTSOA I	17 286	0	360	50	410	27	48	48	0
FIANARANTSOA II	66 655	146	806	431	1 383	344	83	70	15
IAKORA	6 048	42	69	11	122	56	88	54	38
IFANADIANA	28 024	70	222	142	434	228	126	96	24
IHOSY	20 424	4	283	157	444	156	72	71	1
IKALAMAVONY	12 116	0	125	177	302	106	97	97	0
IKONGO	31 724	18	239	205	462	179	133	123	7
IVOHIBE	8 631	82	93	1	176	92	93	49	47
MANAKARA	47 700	53	534	221	808	294	89	81	9
MANANDRIANA	15 527	80	237	54	371	106	66	49	25
MANANJARY	41 877	104	470	144	718	343	89	73	18
MIDONGY ATSIMO	7 375	62	104	0	166	54	71	44	37
NOSY VARIKA	45 808	168	331	3	502	270	138	92	34
VANGAINDRANO	47 336	229	308	91	628	253	154	88	43
VOHIPENO	23 531	9	321	147	477	150	73	71	3
VONDROZO	17 594	137	164	3	304	143	107	58	46

FARITANY : MAHAJANGA

FIVONDRONANA	Effectif Elève	Enseignant				Etablisst	Ratio Elève/Maître		Rap FRAM
	2003/2004	FRAM	Etat	Autres	Total	Fonctionnel	sans FRAM	avec FRAM	/Enseignant
ENSEMBLE	348 649	2 038	3 571	288	5 897	2 181	98	59	35
AMBATO-BOENI	18 841	120	239	5	364	97	79	52	33
AMBATOMAINTY	2 988	14	38	0	52	25	79	57	27
ANALALAVA	21 153	182	182	53	417	160	116	58	50
ANTSALOVA	3 491	17	49	0	66	30	71	53	26
ANTSOHIHY	25 414	244	240	1	485	154	106	53	50
BEALANANA	27 230	186	275	2	463	149	99	59	40
BEFANDRIANA NORD	43 657	231	316	27	574	243	138	80	42
BESALAMPY	3 834	10	65	0	75	44	59	51	13
KANDREHO	2 408	12	29	0	41	16	83	59	29
MAEVATANANA	18 703	144	157	9	310	144	119	62	48
MAHAJANGA I	9 900	0	181	5	186	13	55	55	0
MAHAJANGA II	8 509	59	103	0	162	60	83	53	36
MAINTIRANO	8 335	6	114	0	120	58	73	69	5
MAMPIKONY	16 885	97	183	3	283	88	92	60	35
MANDRITSARA	52 782	315	398	10	723	338	133	74	44
MAROVOAY	21 446	156	251	0	407	106	85	53	38
MITSINJO	8 282	60	81	1	142	66	102	59	43
MORAFENOBE	2 365	0	57	0	57	25	41	41	0
PORT BERGE	26 796	32	257	168	457	180	104	93	11
SOALALA	5 154	19	69	1	89	55	75	59	22
TSARATANANA	20 476	134	287	3	424	130	71	49	32

FARITANY : TOAMASINA

FIVONDROANANA	Effectif Elève	Enseignant				Etablisst	Ratio Elève/Maître		Rap FRAM
	2003/2004	FRAM	Etat	Autres	Total	Fonctionnel	sans FRAM	avec FRAM	/Enseignant
ENSEMBLE	564 943	2 887	5 548	259	8 694	3 003	102	65	33
AMBATONDRAZAKA	46 252	302	631	3	936	224	73	50	32
AMPARAFARAVOLA	39 536	223	488	0	711	165	81	56	31
ANDILAMENA	14 744	77	174	1	252	99	85	59	31
ANOSIBE AN'ALA	18 816	142	186	2	330	148	101	57	43
ANTANAMBAO MANAMPOTSY	10 509	85	139	1	225	82	76	47	38
BRICKAVILLE	34 643	217	258	5	480	236	134	73	46
FENERIVE EST	60 579	278	507	68	853	262	119	77	35
MAHANORO	53 310	208	386	101	695	277	138	90	35
MANANARA NORD	35 468	201	265	1	467	201	134	76	43
MAROANTSETRA	38 668	177	333	7	517	145	116	76	35
MAROLAMBO	29 965	177	249	14	440	200	120	70	42
MORAMANGA	39 979	157	475	1	633	225	84	63	25
SAINTE MARIE	4 053	1	84	1	86	16	48	48	1
SOANIERANA IVONGO	24 435	122	198	5	325	126	123	76	38
TOAMASINA I	18 685	6	343	0	349	24	54	54	2
TOAMASINA II	36 167	125	342	11	478	228	106	77	27
VATOMANDRY	23 348	136	250	0	386	145	93	60	35
VAVATENINA	35 786	253	240	38	531	200	149	73	51

FARITANY : TOLIARA

FIVONDROANANA	Effectif Elève	Enseignant				Etablisst	Ratio Elève/Maître		Rap FRAM
	2003/2004	FRAM	Etat	Autres	Total	Fonctionnel	sans FRAM	avec FRAM	/Enseignant
ENSEMBLE	292 323	833	3 666	1 256	5 755	1 841	80	51	14
AMBOASARY SUD	21 050	3	191	164	358	118	110	109	2
AMBOVOMBE ANDROY	25 684	3	226	183	412	153	114	112	1
AMPANIHY OUEST	14 470	40	127	67	234	94	114	87	24
ANKAZOABO SUD	4 073	0	88	8	96	38	46	46	0
BEKILY	9 783	14	106	58	178	76	92	82	12
BELO/TSIRIBIHINA	15 025	64	162	43	269	100	93	66	28
BELOHA ANDROY	5 796	0	49	52	101	37	118	118	0
BENENITRA	2 802	1	39	35	75	39	72	70	3
BEROROKA	4 623	0	75	53	128	52	62	62	0
BETIOKY SUD	22 457	168	224	43	435	181	100	57	43
BETROKA	14 318	17	169	124	310	123	85	77	9
FORT DAUPHIN	29 529	177	379	5	561	148	78	53	32
MAHABO	11 523	89	149	3	241	75	77	48	37
MANJA	5 628	4	80	10	94	48	70	67	5
MIANDRIVAZO	11 162	61	170	14	245	71	66	48	26
MOROMBE	8 938	5	153	67	225	52	58	57	3
MORONDAVA	13 958	38	223	29	290	74	63	53	15
SAKARAHA	10 575	0	137	131	268	93	77	77	0
TOLIARA I	13 324	0	255	2	257	20	52	52	0
TOLIARA II	35 606	50	542	157	749	173	66	60	8
TSIHOMBE	11 999	99	122	8	229	76	98	54	45