

RAPPORT FINAL | AUDIT JURIDIQUE

AUDIT JURIDIQUE DE LA LOI N° 2008-011 DU
20 JUIN 2008 MODIFIANT CERTAINES
DISPOSITIONS DE LA LOI N° 2004-004 DU
26 JUILLET 2004 PORTANT ORIENTATION
GENERALE DU SYSTEME D'EDUCATION,
D'ENSEIGNEMENT ET DE FORMATION



Table des matières

Liste des abréviations	4
1 Introduction	5
1.1 Contexte	5
1.2 Objectifs	6
1.3 Résultats attendus	6
1.4 Approche méthodologique	6
● Phase 1: Préparation et lancement de l’audit juridique	7
○ Etape 1: Préparation en interne	7
○ Etape 2: Réunion de lancement avec la société civile	7
● Phase 2: Audit juridique	7
○ Etape 1: Revue documentaire	7
○ Etape 2: Benchmarking/Droit comparé	8
○ Etape 3: Audit juridique proprement dit	8
○ Etape 4: Atelier de consultation de la société civile	10
2 Historique des réformes de la loi d’orientation	11
2.1 Liste des textes législatifs sur le système d’éducation depuis l’indépendance de Madagascar :	11
2.2 Résumé général des réformes adoptées	11
2.2.1.1 De 1960 en 1995	11
2.2.1.2 De 1995 en 2004	11
2.2.1.3 De 2004 jusqu’à maintenant	13
3 Constats généraux sur la loi d’orientation et sa mise en œuvre	14
3.1 Constats généraux par rapport à la loi d’orientation actuelle et sa mise en œuvre :	14
3.1.1 Présentation générale du contenu de la loi n°2008-011	14
3.1.2 Constats généraux	15
4 Résultats de l’audit juridique	17
4.1 Audit juridique par rapport aux engagements internationaux	17
4.2 Analyse technique de la qualité	30
5 Synthèse et recommandations	35



Equipe de rédaction

Comité de cadrage technique :

Bakolalao RAMANANDRAIBE, Présidente du Conseil d'Administration

Antonia RAKOTOARIVELO, Consultante juridique

Hery RASON, Directeur Exécutif ONG Ivorary

Auditeurs juridiques de l'alliance stratégique des OSCs de l'éducation :

Harnelle RAKOTOBÉ, Auditeur juridique (ONG Ivorary)

Mihasina Tsiorintsoa RANDRIANOELINA, Auditeur juridique (ONG Ivorary)

Benjamin ANDRIATSIMAROFY, Auditeur juridique (MSIS Tatao)

Jenny Cynthia RAHELIASINA, Auditeur juridique (CCOC)

Andoniaina Liantsoa RAKOTOARIVELO, Auditeur juridique (TI-MG)

Liste des abréviations

CCOC	Collectif des Citoyens et des Organisations Citoyennes
CDE	Convention sur les Droits de l'Enfant
CE	Conseil d'Etat
CISCO	Circonscription Scolaire
CONFEMEN	Conférence des Ministres de l'Education
CRINFP	Centre Régional de l'Institut National de Formation Pédagogique
CTD	Collectivité Territoriale Décentralisée
DUDH	Déclaration Universelle des Droits de l'Homme
EF	Education Fondamentale
ENF	Enseignants Non-Fonctionnaires
ENS	Ecole Normale Supérieure
EPT	Education Pour Tous
EPP	Ecole Primaire Publique
FEFFI	<i>Farimbon'Ezaka ho Fahombiazan'ny Fanabeazana eny Ifotony</i>
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MEN	Ministère de l'Education Nationale
MESUPRES	Ministère de l'Enseignement Supérieur
METFP	Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle
MINJUS	Ministère de la Justice
OIT	Organisation Internationale du Travail
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisations de la Société Civile
PASEC	Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la Confemen
PIDESC	Pacte International relatif aux Droits Economiques Sociaux et Culturels
PNPSE	Plateforme Nationale pour le Pilotage du Secteur Education
PSE	Plan Sectoriel de l'Education
SMART	Spécifique, Mesurable, Atteignable, Réaliste et Temporellement défini
TA	Tribunal Administratif
TI MG	Transparency International Initiative Madagascar
USD	United States Dollar

1 Introduction

1.1 Contexte

D'une part, à l'instar de nombreux pays du monde, Madagascar s'est engagé pour une éducation primaire gratuite, obligatoire et de qualité. A ce titre, le pays a adhéré à un certain nombre d'instruments internationaux¹. En plus de cela, le pays a intégré cette reconnaissance dans sa Constitution² et dans différents textes législatifs. Cependant, force est d'admettre que la loi n° 2008-011 du 20 juin 2008 modifiant certaines dispositions de la loi n° 2004-004 du 26 juillet 2004 portant orientation générale du Système d'éducation, d'enseignement et de formation ainsi que les politiques publiques mises en œuvre par le gouvernement ne sont pas nécessairement en conformité vis-à-vis des engagements auxquels Madagascar a souscrit.

En ce sens, Madagascar dispose d'une politique publique en matière d'éducation conçue de manière concertée. Le PSE 2018-2022, Plan Sectoriel de l'Education avait été élaboré afin d'améliorer le système éducatif à Madagascar. Il vise « une éducation de qualité pour tous, garantie du développement durable », dans la ligne de mire de l'Agenda 2030.

Sous le lead des ministères en charge de l'Education (MEN, MENETP et MESUPRES), le PSE est le fruit d'un processus participatif de réflexion sur la vision et les défis à relever ainsi que sur les stratégies prioritaires correspondantes. Ce processus a débuté par des consultations régionales (octobre 2016) dans les 22 régions et les suggestions / recommandations recueillies ont été synthétisées lors d'une consultation nationale et ont été considérées dans le cadre de l'élaboration du PSE. Dans le but d'améliorer la qualité de l'Education à Madagascar, les communautés éducatives nationales, les élus locaux et/ou les élus traditionnels, les techniciens, ainsi que certains représentants des sociétés civiles, de l'Etat malagasy et les partenaires Techniques et Financiers ont tous apporté leurs parts durant ces séries de consultations.

D'autre part, les acteurs de l'éducation ont pu observer l'inapplication des lois d'orientation en raison de l'insuffisance de l'appropriation, de vulgarisation de ces dernières, de l'incohérence de ces textes face aux politiques publiques.

Les organisations de la société civile (OSC) spécialisées dans l'éducation, dans leurs rôles de plaidoyer, de watchdog, de sensibilisation et d'éducation se sont fédérées autour d'une alliance stratégique pour mettre au diapason et amplifier leurs voix. C'est dans ce sillon que s'inscrit le présent projet consistant à évaluer le cadre légal et les politiques publiques relatives à l'éducation.

Dans le but d'appuyer l'équipe technique en charge de la rédaction de l'avant-projet de texte portant révision de la loi n° 2008-011 du 20 juin 2008 modifiant certaines dispositions de la loi n° 2004-004 du 26 juillet 2004 portant orientation générale du système d'éducation, d'enseignement et de formation. Plus concrètement,

¹ Déclaration Universelle des droits de l'Homme article 26

Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement. 14 décembre 1960

Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels 1966 article 13

Observation générale n°13 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels: Le droit à l'éducation

Observation Générale n°11 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels: Plan d'action pour l'enseignement primaire

Recommandation OIT/UNESCO concernant la condition du personnel enseignant, 1966

Convention relative aux droits de l'enfant 1989, article 28

Déclaration de Jakarta, 2005, adoptée à la Conférence internationale sur le droit à l'éducation de base en tant que droit fondamental de l'être humain et le cadre juridique de son financement

Déclaration de Jomtien, 2011, adoptée à la dixième réunion du Groupe de haut niveau sur l'Education pour tous (EPT)

Les engagements pour le Partenariat Mondial pour l'Education

Objectif de Développement Durable 4: Education de qualité pour Tous

² Article 23 et 24 Constitution

il s'agira d'élaborer et de faire adopter une nouvelle loi d'orientation et de vulgariser cette dernière en vue d'une meilleure appropriation.

1.2 Objectifs

De façon générale, l'initiative a pour but de renforcer le rôle de la société civile dans son plaidoyer pour l'amélioration des instruments juridiques nationaux et une meilleure appropriation des politiques publiques existantes.

Plus spécifiquement, il s'agira d'aligner le cadre juridique et les politiques publiques aux engagements internationaux auxquels Madagascar a souscrit en :

- recueillant l'avis des parties prenantes sur la législation nationale
- associant dans l'évaluation des instruments nationaux

1.3 Résultats attendus

A l'issue de l'initiative, il est attendu que :

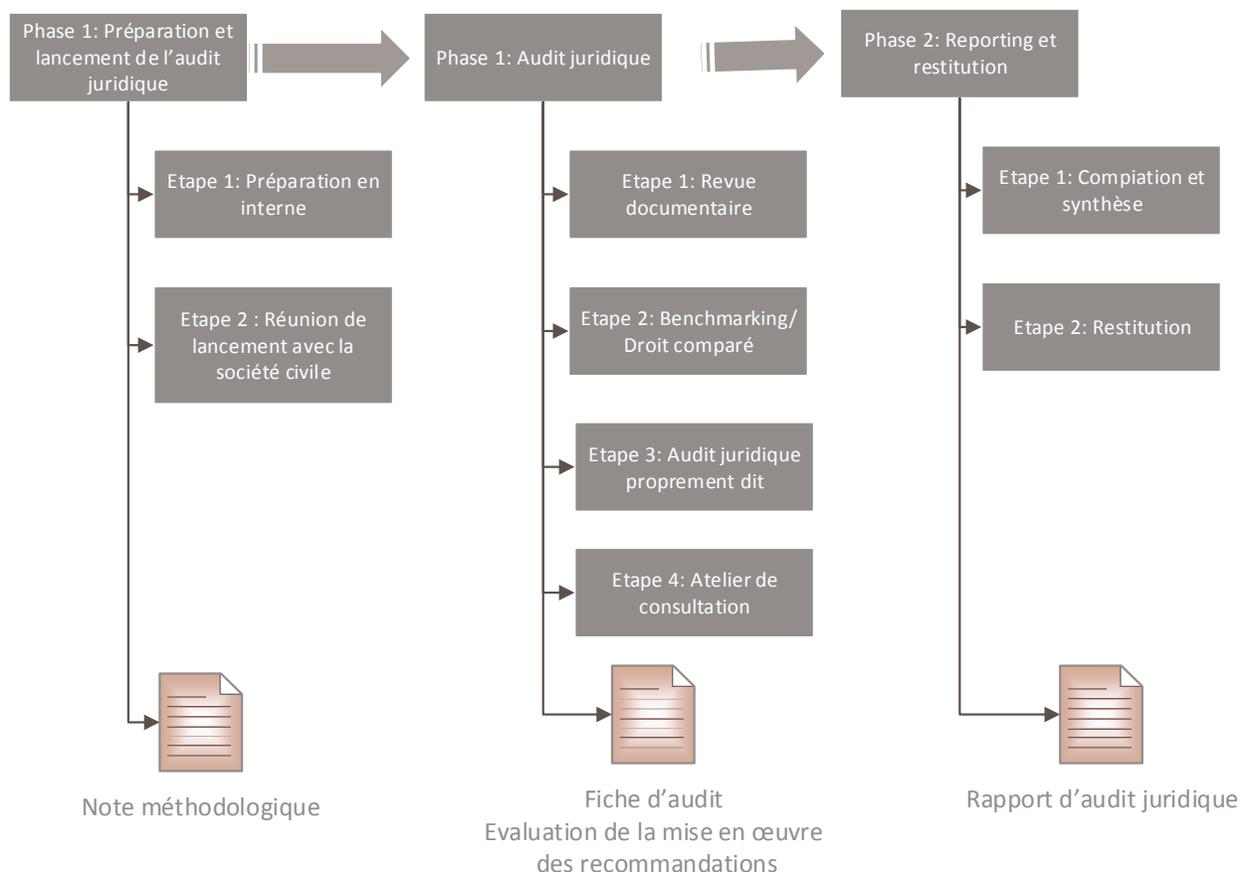
- Les écarts/lacunes ne permettant pas le respect des engagements de Madagascar sont identifiés.
- Un avant-projet de texte soit élaboré de manière concertée avec les parties prenantes.

1.4 Approche méthodologique

Dans le cadre du processus de révision de la loi d'orientation, l'équipe d'auditeurs implémentera une triple approche :

- **Une approche analytique** : consistant à analyser la loi n° 2008-011 du 17 juillet 2008 modifiant certaines dispositions de la loi n°2004-004 du 26 juillet 2004 portant orientation générale du Système d'Education, d'Enseignement et de Formation à Madagascar conformément aux principes fondamentaux du droit à l'éducation et aux différentes recommandations prescrites par les instruments internationaux.
- **Une approche comparative** : consistant à mener une analyse comparative de la législation de Madagascar avec celle de pays ayant une situation quasi-similaire pour identifier les bonnes pratiques.
- **Une approche participative** : associant les organisations de la société civile et les parties prenantes du secteur éducation dans les différentes phases du processus de révision de la loi d'orientation.

De façon générale, la méthodologie de l'audit juridique se résume ainsi :



- **Phase 1: Préparation et lancement de l'audit juridique**

- **Etape 1: Préparation en interne**

Cette étape consiste à mener des séances de travail en interne pour affiner la compréhension des enjeux et des objectifs de la mission.

Il s'agira plus spécifiquement de procéder à :

- L'élaboration de la méthodologie et du planning de mise en œuvre;
- La conception des outils d'analyse de la loi d'orientation;
- L'identification des conventions et instruments juridiques internationaux auxquels Madagascar a souscrit ;
- La détermination des angles d'analyse des pays objets du benchmarking ou du droit comparé;
- La formation et au briefing des auditeurs.

- **Etape 2: Réunion de lancement avec la société civile**

Dans le but d'associer les OSCs dans le processus de révision de la loi d'orientation, il s'agira de présenter à travers une réunion de lancement la méthodologie et le planning de mise en oeuvre de la mission avec un accent particulier sur les principes fondamentaux du droit à l'éducation.

Livrables: Note méthodologique

- **Phase 2: Audit juridique**

- **Etape 1: Revue documentaire**

Cette étape consiste à analyser les instruments internationaux auxquels Madagascar a souscrit pour identifier les principes fondamentaux du droit à l'éducation, en l'occurrence:

- Déclaration Universelle des droits de l'Homme article 26
- Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement. 14 décembre 1960
- Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels 1966 article 13
- Observation générale n°13 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels: Le droit à l'éducation
- Observation Générale n°11 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels: Plan d'action pour l'enseignement primaire
- Recommandation OIT/UNESCO concernant la condition du personnel enseignant, 1966
- Convention relative aux droits de l'enfant 1989, article 28
- Déclaration de Jakarta, 2005, adoptée à la Conférence internationale sur le droit à l'éducation de base en tant que droit fondamental de l'être humain et le cadre juridique de son financement
- Déclaration de Jomtien, 2011, adoptée à la dixième réunion du Groupe de haut niveau sur l'Education pour tous (EPT)
- Les engagements pour le Partenariat Mondial pour l'Education

Entre autres, il s'agira également d'identifier les grandes orientations du pays en matière de politiques publiques. Pour ce faire, l'équipe d'auditeurs analysera la Politique Générale de l'Etat, la dernière version du Plan Emergence Madagascar et éventuellement le Plan Sectoriel de l'Education (PSE) pour identifier et mettre en cohérence les grandes orientations et les terminologies employées.

o **Etape 2: Benchmarking/Droit comparé**

Dans le but d'identifier de bonnes pratiques internationales, l'équipe de juristes va également s'atteler à l'analyse comparative des lois éducatives de pays similaires à Madagascar ou des pays dont la situation pourrait être l'idéal du pays. Nous choisissons de prendre comme exemple le Mali et d'analyser sa législation.

o **Etape 3: Audit juridique proprement dit**

L'équipe de juristes procèdera ensuite à l'analyse de la loi N° 2008-011 du 17 juillet 2008 modifiant certaines dispositions de la loi n°2004-004 du 26 juillet 2004 portant orientation générale du Système d'Education, d'Enseignement et de Formation à Madagascar.

A titre indicatif, les grands principes fondamentaux du droit à l'éducation sont les suivants:

a) Accessibilité

- Enseignement primaire obligatoire
- Gratuité :
 - enseignement primaire gratuit,
 - enseignement secondaire: l'instauration progressive de la gratuité
 - enseignement supérieur : gratuité en fonction des capacités individuelles
- Droit à l'information, orientation scolaire et professionnelle
- Droit à la liberté d'enseignement

b) Qualité :

- Infrastructures et matériels, programme en nombre suffisants
- Enseignants avec une formation et salaires compétitifs, matériels pédagogiques
- Normes équivalentes d'éducation dans toutes les institutions éducatives publiques de même niveau et présentant les mêmes conditions en termes de qualité

c) Non-discrimination
d) Egalité des chances et de traitement

- Possibilités de formation pour ceux qui ont manqué tout ou partie de leur éducation primaire et la poursuite de leur éducation
- Possibilités de formation pour la profession enseignante, sans discrimination

e) Respect de la dignité
f) Respect de l'identité

En plus de l'analyse de la loi d'orientation conformément aux principes fondamentaux du droit à l'éducation, les auditeurs évalueront également la mise en œuvre des principales recommandations prévues par les instruments internationaux :

Instruments internationaux	Recommandations
Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous, Jomtien, 1990	<ol style="list-style-type: none"> 1. expansion des activités d'encadrement et d'éveil lors de la prime enfance; 2. universalisation de l'éducation primaire d'ici l'an 2000; 3. amélioration des résultats de l'éducation; 4. réduction de moitié d'ici l'an 2000 du pourcentage d'analphabètes par rapport au niveau de 1990 en mettant suffisamment l'accent sur l'alphabétisation des femmes; 5. expansion de l'éducation élémentaire et de la formation à d'autres compétences essentielles pour les jeunes et les adultes; 6. meilleure accessibilité des individus et des familles au savoir, aux compétences et aux valeurs nécessaires à l'amélioration de la qualité de la vie et à un développement solide et durable
Le cadre d'action de Dakar 2000	<ol style="list-style-type: none"> 1. «étendre et améliorer les activités d'encadrement et d'éveil lors de la prime enfance, en particulier pour les enfants les plus vulnérables et défavorisés; 2. garantir que d'ici 2015 tous les enfants, en particulier les filles, les enfants vivant dans des conditions difficiles et ceux issus de minorités ethniques, aient accès à une éducation primaire gratuite et obligatoire de bonne qualité et qu'ils puissent achever leur scolarité; 3. garantir que les besoins éducatifs de tous les jeunes et adultes puissent être satisfaits grâce à l'accès équitable à une éducation et à des programmes idoines d'enseignement de compétences pour la vie; 4. augmenter de 50% le pourcentage des adultes alphabétisés, en particulier celui des femmes, et offrir aux adultes un accès équitable à l'éducation élémentaire et à l'éducation permanente d'ici 2015; 5. éliminer d'ici 2005 les disparités relevant du genre dans l'éducation primaire et secondaire et réaliser l'objectif de l'égalité des sexes en s'attachant à assurer aux femmes le plein accès paritaire à une éducation élémentaire de bonne qualité; 6. améliorer tous les aspects de la qualité de l'éducation et en assurer l'excellence dans l'ensemble pour que tous obtiennent des résultats reconnus et mesurables, en particulier en ce qui concerne l'alphabétisation,

	l'apprentissage du calcul et l'acquisition de compétences essentielles dans la vie» (Cadre d'action, art. 7).
--	---

o **Etape 4: Atelier de consultation de la société civile**

Une fois l'audit juridique réalisé, les auditeurs organiseront un atelier d'une journée avec la participation des organisations de la société civile pour (i) identifier ensemble les objectifs/orientations de la loi (ii) recueillir les aspirations de la citoyenne (iii) restituer à chaud les résultats préliminaires de l'audit juridique (iv) collecter les réalités relatifs au droit à l'éducation.

Une fois les données collectées, l'équipe de juristes procèderont à la triangulation et la synthèse des données pour formuler les recommandations au sein d'un unique tableau détaillant les recommandations de modifications et/ou de rajouts de ladite loi.

Les recommandations seront compilées au sein d'un tableau intégrant les recommandations de la société civile en vue de la révision de la loi d'orientation.

Livrables:

- Rapport de l'atelier de consultation;
- Rapport d'audit juridique

2 Historique des réformes de la loi d'orientation

2.1 Inventaire des textes législatifs sur le système d'éducation depuis l'indépendance de Madagascar :

- **L'Ordonnance n°60-049 du 12 juin 1960** fixant les principes généraux de l'enseignement et de la formation professionnelle et portant création de diverses catégories d'établissements d'enseignement, services et organismes relevant du ministère de l'éducation nationale.
- **L'Ordonnance n°60-044 du 15 juin 1960** sur les droits et devoirs respectifs de l'Etat et de la famille dans l'éducation.
- **L'Ordonnance n°62-056 du 20 septembre 1962** modifiant et complétant l'ordonnance n°60-049 du 22 juin 1960 fixant les principes généraux de l'enseignement et de la formation professionnelle et portant création de diverses catégories d'établissements d'enseignement, services et organismes relevant du ministère de l'éducation nationale.
- **L'Ordonnance n° 76-023 du 02 juillet 1976 et la loi n° 78-40 du 17 juillet 1978** portant cadre général du système d'éducation et de formation.
- **La loi n° 94-033 du 13 mars 1995** portant orientation générale du Système d'éducation et de formation à Madagascar.
- **La loi n° 2004-004 du 26 juillet 2004** portant Orientation générale du Système d'Education, d'Enseignement et de Formation à Madagascar.
- **Loi n° 2008-011** modifiant certaines dispositions de la Loi n°2004-004 du 26 juillet 2004 portant orientation générale du Système d'Education d'Enseignement et de Formation à Madagascar.

2.2 Synthèse des principales réformes adoptées

2.2.1.1 De 1960 en 1995

- **De la gratuité et de l'obligation scolaire au lendemain de l'indépendance** : Le principe de gratuité et d'obligatorité de l'enseignement primaire élémentaire ont été consacrés par les premiers textes législatifs de la République de Madagascar au lendemain de son indépendance.³ L'enseignement public organisé par l'Etat est ouvert à tous sans discrimination. Au niveau des écoles primaires élémentaires, l'enseignement public est gratuit.⁴ L'allocation de bourses d'études par l'Etat en faveur des élèves doués dont les familles ne disposent pas de ressources suffisantes pour les niveaux supérieurs a aussi été prévue dans la loi. Lorsque les pouvoirs publics étaient en mesure de mettre à la disposition des familles les moyens de faire instruire gratuitement leurs enfants, la fréquentation scolaire pouvait être déclarée obligatoire dans un secteur déterminé autour d'une école primaire publique.⁵
- **Encadrement juridique des droits et charges de l'Etat, des provinces et des communes en matière d'éducation** : La répartition des charges entre l'Etat, les provinces et les communes en matière d'éducation a bien été définie dans l'ordonnance n°60-044.

2.2.1.2 De 1995 en 2004

Tableau comparatif des principales réformes législatives adoptées entre 1995 et 2004 :

	La loi n° 94-033	La loi n° 2004-004
Changement du statut de l'école maternelle	L'école maternelle et préélémentaire fait partie de l'éducation formelle.	L'école maternelle fait partie de l'éducation non formelle.

³ Art 3 et suiv de l'ordonnance n°60-044 du 15 juin 1960 sur les droits et devoirs respectifs de l'Etat et de la famille dans l'éducation.

⁴ Art 5, Ordonnance n°60-044, ibidem.

⁵

	La loi n° 94-033	La loi n° 2004-004
	La mise en place de l'école maternelle est obligatoire.	Elle fait partie de la catégorie d'école infantile comprenant les nurseries, jardin d'enfants et écoles maternelles (Art 27 et 28 et suiv)
Changement d'appellation et de contenu des cycles et périodes	<p>Education formelle comprend</p> <p>1- Education fondamentale :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ecole maternelle et préélémentaire : accessible aux enfants âgés de moins de 6 ans. - Ecole primaire ou élémentaire pour les enfants à partir de 6 ans (art 28 et suiv) <p>2- Enseignement secondaire général : (art 42 et suiv)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Collège pour une période de 4 ans - Lycée pour une période de 3 ans <p>3- Enseignement supérieur (art 55 et suiv)</p> <p>4- Formation technique et professionnelle (art 69 et suiv)</p>	<p>Education formelle comprend</p> <p>1- Education fondamentale : 10 ans art 39 et 41</p> <ul style="list-style-type: none"> - Education fondamentale du premier cycle (EF 1) pour une période de 7 ans, sanctionnée par un certificat. - Education fondamentale du second cycle (EF 2) pour une période de 3 ans, sanctionnée par un brevet. <p>2- Enseignement secondaire : dispensé pour une période de 2 ans (art 45 et suiv) sanctionné par le diplôme de Baccalauréat.</p> <p>3- Formation technique et professionnelle (Art 48 et suiv)</p>
Suppression de certains articles	<p>Art 16 et suiv : Statut de la langue nationale doit se traduire en actions d'éducation et de formation sur l'ensemble du territoire de la République de Madagascar</p> <p>Art 33 : Subventions des écoles primaires ne relevant pas de l'enseignement public</p> <p>Les conditions d'accès aux différents niveaux de l'éducation formelle dans les établissements publics :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Par voie de concours dans les collèges (art 44) 	Articles non repris

	La loi n° 94-033	La loi n° 2004-004
	- Par voie de concours dans les lycées (art 50)	

2.2.1.3 De 2004 jusqu'à maintenant

Tableau comparatif des principales réformes législatives adoptées depuis 2004 :

	La loi n° 2004-004	Loi n° 2008-011
Extension de la durée du cycle de l'éducation fondamentale (EF)	<p>L'éducation fondamentale comprend deux cycles :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'éducation fondamentale du premier cycle EF1 est dispensée pendant une période de 5 ans (Art 41) - L'éducation fondamentale du second cycle EF2 est dispensée pendant une période de 4 ans (Art 41) 	<p>L'éducation fondamentale comprend deux cycles :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'éducation fondamentale du premier cycle EF 1 est de 7 ans (Art 41) ; - L'éducation fondamentale du second cycle (EF2) est de 3 ans (Art 41).
Précision de certains termes et durée par rapport aux objectifs spécifiques	Education fondamentale dispensée dans les écoles primaires (Art 42)	Education fondamentale dispensée sur 10 ans (Art 42)
Rajouts de nouveaux objectifs de l'éducation fondamentale	<p>L'éducation fondamentale dispensée dans les Ecoles primaires a pour objectifs spécifiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'acquisition de compétences clés dans les domaines cognitifs, sensori-moteurs et socio – affectifs ; - L'initiation aux valeurs civiques et de citoyenneté et aux exigences de vivre ensemble ; - La maîtrise de l'environnement technique, temporel et spatial de proximité. Elle est sanctionnée à la fin du cycle par un Certificat. - Néant 	<p>L'éducation fondamentale dispensée sur 10 ans a pour objectifs spécifiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'acquisition de compétences clés dans les domaines cognitifs, sensori-moteurs et socio – affectifs ; - L'initiation aux valeurs civiques et de citoyenneté et aux exigences de vivre ensemble ; - La maîtrise de l'environnement technique, temporel et spatial de proximité. Elle est sanctionnée à la fin du cycle par un Certificat - le développement chez l'élève des compétences utiles dans la vie courante : lire-communiquer oralement et par

	La loi n° 2004-004	Loi n° 2008-011
		<i>écrit en langue nationale et maîtriser deux langues étrangères ;</i> - <i>faire acquérir les connaissances et les aptitudes requises dans les domaines des mathématiques, des sciences, de la technologie, des sciences humaines, des arts et des sports et ce, afin qu'il puisse poursuivre ses études dans le cursus suivant.</i>
Diminution de la durée du cycle de l'enseignement secondaire	L'enseignement secondaire est d'une durée de 3 ans. (Art 46)	L'enseignement secondaire est d'une durée de 2 ans (Art 46)

3 Constats généraux sur la loi d'orientation et sa mise en œuvre

3.1 Constats généraux par rapport à la loi d'orientation actuelle et sa mise en œuvre :

3.1.1 Présentation générale du contenu de la loi n°2008-011

Avec **6 grands titres** et **78 articles**, la loi d'orientation comprend de manière générale :

Titre 1 Les principes généraux sur le droit à l'éducation :

- ☐ Une réaffirmation du droit à l'éducation et à la formation ;
- ☐ L'engagement de l'Etat pour sa réalisation ;
- ☐ Les objectifs de l'éducation, l'enseignement et la formation sur les l'individu ;
- ☐ Mention des pouvoirs et compétences de l'Etat, des CTD et partenaires en matière d'éducation ;
- ☐ Les fonctions de l'école, des établissements d'enseignement et de formation sur les enfants, adolescents, jeunes, apprenants ;
- ☐ Une section sur les droits et obligations de l'élève/ apprenant.

Titre 2 L'organisation du système d'éducation, d'enseignement et de formation :

- ☐ **Education non formelle** (école infantile, l'alphabétisation fonctionnelle, éducation à la citoyenneté et au civisme et mise en place de l'Office National de l'Education de Masse et du Civisme)
- ☐ **Education formelle** (éducation fondamentale, enseignement secondaire, formation technique et professionnelle, enseignement supérieur et formation universitaire)
- ☐ **Formation technique et Professionnelle**

2 Enseignement Supérieur et des Recherches Scientifiques

L'organisation du système d'éducation, d'enseignement et de formation :

Titre 3 : Les établissements d'enseignement privés (création, obligations, contrôle et inspection du Ministère de tutelle, délivrance et retrait de l'autorisation) ;

Titre 4 : Le personnel du système d'éducation, d'enseignement et de formation ;

Titre 5 : De l'évaluation, des recherches et du contrôle (des instances d'évaluation et de contrôle du système d'éducation et de formation, évaluation périodique et régulière des composantes du système éducatif, les recherches pédagogiques, et éducation, contrôle et inspection en interne par rapport à la lutte contre la corruption et bonne gouvernance dans le cadre de fonctionnement du Ministère (Titre V).

3.1.2 Constats généraux

- **Vague reprise des principes et engagements internationaux sans mention des engagements des acteurs pour leur garantie** : Les grands principes et engagements internationaux auxquels le pays a souscrit en matière d'éducation sont justes énoncés sans précision dans la loi d'orientation. Par exemple dans l'article premier de la loi 2008-011, on parle d'obligatorité de l'éducation à partir de 6 ans sans préciser les détails, l'engagement de l'Etat et des parents par rapport à sa réalisation et sa mise en œuvre. La gratuité de l'enseignement n'y est plus mentionnée si celle-ci est consacrée dans la constitution.⁶ La loi d'orientation devrait préciser de manière générale la mise en œuvre de ces principes.
- **Défaut de définitions des terminologies utilisés** : Le défaut de définitions et de précisions du sens des terminologies utilisés dans le secteur de l'éducation et dans la loi d'orientation prête à certaines confusions et incompréhensions. Par exemple, l'article premier de la loi 2008-011 dispose que « l'éducation est une priorité nationale absolue et l'enseignement est obligatoire à partir de l'âge de six ans ». Pour éviter toute confusion, il est important de définir les termes éducation, enseignement, formation, élève, apprenant, école, établissement d'enseignement et de formation dans la première partie de la loi.
- **Objectifs et résultats attendus peu claires et mal précisés** : Les objectifs et résultats attendus par rapport à l'organisation du système d'éducation d'enseignement et de formation sont peu claires et mal précisés dans notre actuelle loi d'orientation. En effet, une loi d'orientation ou une loi-cadre doit préciser de manière claire les objectifs et résultats attendus pour mieux orienter les politiques à adopter. Bien que celle-ci doive rester générale pour permettre au pouvoir exécutif d'avoir une certaine marge à travers les textes d'application, les principes généraux visant à atteindre les objectifs fixés doivent y être clairement figurés. Dans le droit comparé, les objectifs sont présentés sous la forme SMART (spécifique, mesurable, atteignable, réaliste et temporellement défini). Par exemple, l'ancienne loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École en France, fixe au système éducatif les objectifs suivants :
 - 100 % des élèves aient acquis au terme de leur scolarité obligatoire un diplôme et une qualification reconnue et d'assurer,
 - 80 % d'une classe d'âge accèdent au niveau du baccalauréat, **et**
 - de conduire 50 % de l'ensemble d'une classe d'âge à un diplôme de l'enseignement supérieur.La présentation des objectifs de cette manière permet mieux à l'Etat de prendre des dispositions claires afin de mieux orienter leur politique en matière d'éducation.
- **Ecart important entre les textes et la pratique** :
Certaines réformes adoptées peinent à être appliquées dans la pratique notamment :

⁶ Art 23 et 24 de la constitution de la IV République, « l'Etat organise un enseignement public, gratuit et accessible à tous. L'enseignement primaire est obligatoire pour tous ».

- **Le changement d'appellation et l'extension de la durée des cycles pour les niveaux d'enseignement** : Les réformes juridiques apportées par la loi 2004-004 sur l'appellation des cycles et l'extension de leur durée peinent à être appliquées. En effet, depuis cette nouvelle loi, on ne parle plus d'enseignement primaire mais d'éducation fondamentale du premier cycle, les mots « collège », « lycée » n'y sont plus mentionnés. Dans la pratique, on est toujours sur l'application dispositions de la loi 94-033, on parle toujours d'éducation primaire et qui est dispensée pour une période de 5 ans malgré les réformes, le collège pour une période de 4 ans et le lycée pour une période de 3 ans. Aucun changement n'est aperçu ni dans les établissements d'enseignement public ni dans les établissements d'enseignement privés. Les dispositions qui doivent normalement être appliquées aujourd'hui sont :
 - Education fondamentale du premier cycle (7 ans) sanctionné par un certificat (équivalent primaire)
 - Education fondamentale du second cycle (3 ans) sanctionné par un brevet (équivalent collège)
 - Enseignement secondaire (2 ans) sanctionné par le baccalauréat (équivalent au Lycée)
- **Incohérence entre la loi 2008-011 et le PSE** : L'article 42 de la loi 2008-011 dispose que l'éducation fondamentale est dispensée sur une durée de 10 ans. Tandis que le PSE [2018-2022] prévoit une durée de 9 ans pour l'éducation fondamentale. Il importe alors de retenir la durée adéquate dans le cadre de la révision de la loi d'orientation.
- **Les contrats de résultats** : La loi d'orientation prévoit l'existence de contrats de résultats engageant le Ministre chargé de l'Education, de l'Enseignement et de la Formation⁷ et les partenaires privés agréés du Ministère⁸. Le contenu de ces contrats devrait être rendus publics s'ils existent pour que le citoyen puisse évaluer leur mise en œuvre.
- **La formation continue du personnel éducatif pour faire face à l'évolution des méthodes d'enseignement et de son contenu** : Pour que cette disposition soit appliquée, il faut que le ministère dispose de ressources suffisantes pour sa réalisation. Jusque-là, elle reste une utopie.
- o **Texte législatif à contenu trop varié** : La loi d'orientation de 2008-011 a un contenu trop varié et certains points importants qui méritent d'être détaillés et précisés restent trop généraux. Par exemple, aucune partie ni chapitre de la loi ne mentionne l'organisation et les principes qui engagent les établissements d'enseignement public notamment leur modalité d'accès et leur fonctionnement général. Les anciennes lois d'orientation ont pourtant prévu cela. Il s'avère intéressant de rédiger un code de l'éducation ou d'opter pour d'autres lois outre la loi d'orientation.

⁷ Art 6 de la loi 2008-011 modifiant certaines dispositions de la Loi n°2004-004 du 26 juillet 2004 portant orientation générale du Système d'Education d'Enseignement et de Formation à Madagascar.

⁸ Art 12, ibidem.

4 Résultats de l'audit juridique

4.1 Audit juridique par rapport aux engagements internationaux

L'équipe de l'ONG Ivorary a choisi de prendre comme référence les pays suivants :

Pays	Madagascar	Burkina Faso	Algérie	Tunisie	Côte d'Ivoire	Bénin
Population	25 Millions	19,75 Millions	42,23 Millions	11,57 Millions	25 Millions	11,49 Millions
PIB/Habitant (2018) (en USD constants de 2010) ⁹	490 USD	712 USD	4764 USD	4401 USD	1692 USD	897 USD
Membership CONFEMEN	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
Taux brut de scolarisation primaire (2018)(%) ¹⁰	34,6%	5,5%	107,3%	115,4%	8,2%	24,4%
Nombre d'enfants non scolarisés (2019)	80 511	748 275	16,430	0 (depuis 2014 si 11 036 en 2013)	199 358	120 970

⁹ Source : Banque mondiale

¹⁰ Nombre d'étudiants scolarisés dans un niveau d'enseignement donné, quel que soit leur âge, exprimé en pourcentage de la population de la tranche d'âge théorique qui correspond à ce niveau d'enseignement Source : UNESCO

Pays	Madagascar	Burkina Faso	Algérie	Tunisie	Côte d'Ivoire	Bénin
Loi d'orientation en vigueur	Loi n° 2008-011 du 20 juin 2008 modifiant certaines dispositions de la loi n° 2004-004 du 26 juillet 2004 portant orientation générale du système d'éducation, d'enseignement et de formation	Loi 013-2007-AN du 30 juillet 2007 portant loi d'orientation de l'éducation	Loi n° 08-04 du 15 Moharram 1429 correspondant au 23 janvier 2008 portant loi d'orientation sur l'éducation nationale	Loi n° 2002-80 du 23 Juillet 2002, relative à l'éducation et à l'enseignement scolaire	Loi n° 95-696 du 7 septembre 1995 relative à l'enseignement	Loi n° 2003-17 du 11 novembre 2003 portant orientation de l'éducation nationale en république du Bénin rectifiée par la loi n°2005-33 du 06 octobre 2005
Intégration gratuité	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Intégration obligatorité	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Existence sanction liée à l'obligatorité	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Non

Les lacunes identifiées par l'équipe d'auditeur juridique sont détaillées dans le tableau suivant :

Principes	Disposition de la loi concernée	Recommandions	Droit comparé/Benchmarking	Référence/observation
AXE 1 : ACCESSIBILITE				
Enseignement obligatoire	Article 1 : L'éducation est une priorité nationale absolue, et l'enseignement est obligatoire à partir de l'âge de six ans.	Ajouter l'âge maximum ; Préciser le caractère obligatoire de l'enseignement dans le Titre II de l'organisation du système d'éducation, d'enseignement et de formation ; chapitre I-Principes et organisations ; Prise en compte des enfants déscolarisés. Sanctions en cas de non-respect.	Rwanda ¹¹ Article 33 : Age d'entrée à l'école primaire La fréquentation de l'école primaire est obligatoire pour tous les enfants âgés de sept (7) ans, sans empêcher que les enfants âgés de six (6) ans puissent y être accueillis s'il s'avère nécessaire. Burkina Faso ¹² Article 4 : L'enseignement est obligatoire pour tous les enfants de six à seize ans. Algérie ¹³ Article 12 : L'enseignement est obligatoire pour toutes les filles et tous les garçons âgés de 6 ans à 16 ans révolus. Toutefois, la durée de la scolarité obligatoire peut être prolongée de deux (2) années, en tant que de besoin, en faveur d'élèves handicapés. L'Etat veille, en collaboration avec les parents, à l'application de ces dispositions. Les manquements des parents où des	PIDESC, Art 13 al 2 Constitution 2010, Art 24 L'âge de l'obligatorité devrait être limité à 15 ans, âge légal pour travailler. L'obligatorité est toujours accompagnée de sanctions.

¹¹ Loi n°23/2012 du 15/06/2012 portant organisation et fonctionnement de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire

¹² Loi 013-2007-AN du 30 juillet 2007 portant loi d'orientation de l'éducation

¹³ Loi n° 08-04 du 15 Moharram 1429 correspondant au 23 janvier 2008 portant loi d'orientation sur l'éducation nationale

Principes	Disposition de la loi concernée	Recommandions	Droit comparé/Benchmarking	Référence/observation
			<p>tuteurs légaux les exposent à une amende allant de cinq mille (5.000) à cinquante mille (50.000) dinars algériens. Les modalités d'application de cet article sont précisées par voie réglementaire.</p> <p>Article 53 : L'enseignement secondaire général et technologique constitue la voie académique en aval de l'enseignement fondamental obligatoire.</p> <p>République Tunisienne ¹⁴</p> <p>Article 20 : L'enseignement de base est obligatoire tant que l'élève est capable de poursuivre normalement ses études, selon la réglementation en vigueur, à ce que l'interruption de la scolarité avant la fin de l'enseignement de base soit de l'ordre de l'exception.</p> <p>Aucun élève de moins de 16 ans ne peut être exclu définitivement de tous les établissements scolaires publics que sur décision du Ministre chargé de l'éducation pour faute grave. Il est garanti à l'élève le droit de défendre ses intérêts par lui-même ou par l'intermédiaire un représentant.</p>	
Enseignement gratuit	Vide juridique	Puisque la gratuité est un des principes fondamentaux, il	République de Côte d'Ivoire ¹⁵	Art 26 DUDH

¹⁴ Loi n° 2002-80 du 23 Juillet 2002, relative à l'éducation et à l'enseignement scolaire

¹⁵ loi n° 95-696 du 7 septembre 1995 relative à l'enseignement

Principes	Disposition de la loi concernée	Recommandions	Droit comparé/Benchmarking	Référence/observation
		<p>convient donc de l'insérer dans la loi d'orientation, plus précisément dans le Titre I : Principes fondamentaux et de proposer une définition réaliste et explicite de la gratuité conformément aux réalités du pays.</p>	<p>Article 2 : Le service public de l'enseignement est conçu et organisé selon les principes de la neutralité, de la gratuité et de l'égalité. (...) la gratuité de l'enseignement est assurée à tous dans les établissements publics, à l'exception, notamment, des droits d'inscription, des prestations sociales et des charges relatives aux manuels et autres fournitures scolaires. (...)</p> <p>République algérienne¹⁶</p> <p>Art. 13. . L'enseignement est gratuit à tous les niveaux dans les établissements relevant du secteur public de l'éducation nationale.</p> <p>De plus, l'Etat apporte son soutien à la scolarisation des élèves démunis en leur permettant de bénéficier d'aides multiples, notamment en matière de bourses d'études, de manuels et de fournitures scolaires, d'alimentation, d'hébergement, de transport et de santé scolaire.</p> <p>Toutefois, la contribution des parents à certains frais en rapport avec la scolarité et, sans porter atteinte au principe de gratuité de l'enseignement, peut être sollicitée selon des dispositions définies par voie réglementaire.</p> <p>Rwanda ¹⁷</p>	<p>Art 4 Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement de l'UNESCO (1960).</p> <p>A Madagascar, aucun article ne dispose l'enseignement gratuit dans la loi.</p> <p>Pour certains pays :</p> <p>Le caractère obligatoire de l'éducation primaire va de pair avec sa gratuité.</p> <p>On parle de la gratuité dans l'enseignement public primaire et la gratuité progressive dans l'enseignement secondaire</p> <p>Il y a une précision sur les frais en question dans la gratuité de l'enseignement primaire</p>

¹⁶ loi n° 08-04 du 15 moharram 1429 correspondant au 23 janvier 2008 portant loi d'orientation sur l'éducation nationale

¹⁷ loi n°23/2012 du 15/06/2012 portant organisation et fonctionnement de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire

Principes	Disposition de la loi concernée	Recommandions	Droit comparé/Benchmarking	Référence/observation
			<p>Article 34: gratuité de l'enseignement primaire</p> <p>L'enseignement primaire est obligatoire et gratuit dans les écoles publiques et dans les écoles conventionnées.</p> <p>La gratuité de l'enseignement concerne l'instruction que l'enseignant donne à l'élève ainsi que le matériel didactique de base.</p> <p>Republique de Bénin ¹⁸</p> <p>Article 12.- l'Etat assure progressivement la gratuité de l'enseignement public et garantit l'égalité des chances, l'égalité des sexes et l'équilibre inter- régional.</p> <p>Article 24.- l'enseignement primaire est obligatoire. L'etat en assure progressivement la gratuité dans les établissements d'enseignement public, conformément aux dispositions de la constitution.</p>	
Non-discrimination (Impliquant l'égalité de chance et de traitement)	Article 2 - La République de Madagascar, conformément aux droits et devoirs économiques, sociaux et culturels énoncés dans la Constitution, et fidèle aux engagements	Développer le principe de non-discrimination dans l'article 5 Inclure dans la loi d'orientation les cas des enfants handicapés qui ont des besoins spécifiques, des enfants issus de communautés minoritaires	<p>Algérie¹⁹</p> <p>Article 2 : (...) L'égalité impose la non-discrimination entre les usagers, quels que soient leur race, leur sexe, leurs opinions politiques, philosophiques, religieuses et leur origine sociale, culturelle ou géographique.</p> <p>Article 10 : L'Etat garantit le droit à l'enseignement à toute algérienne et tout</p>	<p>Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « Les hommes naissent libres et égaux en droit ».</p> <p>Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement 1960</p>

¹⁸ loi n° 2003-17 du 11 novembre 2003 portant orientation de l'Education nationale en République du Bénin rectifiée par la loi n°2005-33 du 06 octobre 2005

¹⁹ loi n° 08-04 du 15 Moharram 1429 correspondant au 23 janvier 2008 portant loi d'orientation sur l'éducation nationale

Principes	Disposition de la loi concernée	Recommandions	Droit comparé/Benchmarking	Référence/observation
	<p>internationaux du peuple malagasy, reconnaît à toute personne - enfant, adolescent, et adulte - le droit à l'éducation, à l'enseignement et à la formation.</p> <p>Article 5 : L'État garantit à toute personne, dans les conditions définies par voie réglementaire, le respect et le bénéfice de ses droits à l'éducation, à l'enseignement et à la formation.</p> <p>Article 19 - Le personnel de l'éducation et de la formation doit, en s'acquittant de leurs devoirs professionnels, se conformer aux principes d'équité et d'égalité des chances et établir avec les élèves des rapports fondés sur l'honnêteté, l'objectivité et le respect de la personne</p>	<p>qui n'ont pas été intégrées à la société et des enfants issus de milieux défavorisés</p> <p>Il s'agit d'établir une partie dans la loi qui parle de ces enfants en question (Du moins l'insérer dans la partie de l'éducation non fonctionnelle)</p> <p>Cas en Rwanda : mise en place d'une école spécialisée</p> <p>Mettre des sanctions administratives</p>	<p>algérien sans discrimination fondée sur le sexe, l'origine sociale ou l'origine géographique.</p> <p>Article 11 : Le droit de l'enseignement est concrétisé par la généralisation de l'enseignement fondamental et par la garantie de l'égalité des chances en matière</p> <p>Article 14 : L'Etat veille à permettre aux enfants ayant des besoins spécifiques de jouir du droit à l'enseignement.</p> <p>Le secteur de l'éducation nationale, en liaison avec les établissements hospitaliers et les autres structures concernées, veille à la prise en charge pédagogique appropriée et à l'intégration scolaire des élèves handicapés et des malades chroniques.</p> <p>Article 15 : Le secteur de l'éducation nationale prend toute mesure de nature à faciliter l'adaptation et la réinsertion dans les cursus scolaires nationaux des élèves scolarisés à l'étranger de retour au pays.</p> <p>Tunisie : ²⁰</p> <p>Article 4 : L'État garantit (...) l'égalité de chances dans la jouissance du droit à l'enseignement gratuit à tous les élèves (...)</p> <p>L'État apporte son aide aux élèves appartenant à des familles aux revenus modestes.</p>	<p>« l'idéal de l'égalité des chances dans l'éducation sans distinction de race, de sexe ou autres distinctions, économiques ou sociales. »</p> <p>=>Manque de précision sur la non-discrimination</p> <p>La loi d'orientation sur l'éducation n'a pas abordé explicitement les enfants issus de milieux défavorisés, les enfants handicapés et les enfants issus de communautés minoritaires.</p>

²⁰ Loi n° 2002-80 du 23 Juillet 2002, relative à l'éducation et à l'enseignement scolaire

Principes	Disposition de la loi concernée	Recommandions	Droit comparé/Benchmarking	Référence/observation
	de l'enfant et du jeune, et de leurs droits.		Article 1 : L'enseignement est un droit fondamentale garanti à tous les Tunisiens sans discrimination fondée sur le sexe, l'origine sociale, la couleur ou la religion (...)	
Possibilités de formation pour la profession enseignante, sans discrimination	Article 64 - Tous les membres du personnel éducatif, tout au long de leur carrière, à la formation continue qui est une nécessité dictée par les mutations qui affectent le savoir et la société et par l'évolution des métiers.	Les sanctions mises en place sont des mesures visant à montrer à tous les membres du personnel éducatif l'importance capitale de cette formation étant donné l'évolution des méthodes et moyens d'enseignement et de son contenu, l'intérêt des élèves et de l'école, et les besoins liés à la promotion professionnelle (alinéa 2 de l'article 64). Ils ont le devoir de cultiver et de développer leurs compétences professionnelles.		Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement 1960
Adaptabilité	Vide juridique	Les infrastructures existantes doivent être mise en place afin que les personnes, en situation d'handicap, puissent aussi bénéficier pleinement leurs droits à l'éducation et à l'enseignement.		PIDESC
La liberté de choix des parents pour l'éducation de leurs enfants	Vide juridique	Ajouter : Un nouvel article dans le TITRE PREMIER		Article 23 de la Constitution Article 4.d de la

Principes	Disposition de la loi concernée	Recommandions	Droit comparé/Benchmarking	Référence/observation
		<p>PRINCIPES FONDAMENTAUX Section 1:</p> <p>Les parents sont libres de choisir l'éducation de leur enfant.</p> <p>Cette liberté de choix implique que les parents ont le droit de choisir entre l'enseignement public, privé, à domicile, laïc ou confessionnel. Ils ont le droit de faire assurer une éducation religieuse, morale ou traditionnelle à leurs enfants conformément à leurs propres convictions et sous réserve des lois en vigueur.</p>		<p>Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement</p>
<p>Le droit des membres des minorités nationales à poursuivre leurs propres activités éducatives</p>	<p>Vide juridique</p>			<p>Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement 1960</p>
<p>Axe 2 : Qualité</p>				

Principes	Disposition de la loi concernée	Recommandions	Droit comparé/Benchmarking	Référence/observation
Respect de l'identité		A ajouter: L'identité qui procure à l'enfant un sentiment d'appartenance et de valorisation à son groupe, dans une quelconque société	L'enfant se sentira fier de son pays d'origine, des valeurs qui lui ont été inculquées et défendra toujours sa couleur d'origine peu importe les situations qui se présentent	Convention sur les droits de l'enfant Article de référence: Article 28, c: c) Inculquer à l'enfant le respect de ses parents, de son identité, de sa langue et de ses valeurs culturelles, ainsi que le respect des valeurs nationales du pays dans lequel il vit, du pays duquel il peut être originaire et des civilisations différentes de la sienne;
Respect de la dignité	Art.8 Loi 2008-011	A ajouter: Les mesures appropriées telles que les avertissements, les mises à pied et les licenciements en cas d'atteinte à l'intégrité physique de l'enfant telle que les violences sexuelles	Les enseignants restent des éducateurs moraux.	Convention sur les droits de l'enfant Article de référence: Article 28 2. Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour veiller à ce que la discipline scolaire soit appliquée d'une manière compatible avec la dignité de l'enfant en tant qu'être humain et conformément à la présente Convention
Droit aux méthodes d'enseignement moderne		A ajouter: Les besoins qui sont axés à la nouvelle technologie de l'information et de la communication ²¹	L'utilisation des téléphones, la télévision, ainsi que la radiophonie constituent un moyen de communication tant pour les usagers du service de l'enseignement mais également pour les parents d'élèves. L'Etat doit se charger de procurer ne serait-ce que des télévisions au niveau	Convention sur les droits de l'enfant Article de référence: Article 28 3. Les Etats parties favorisent et encouragent la coopération internationale dans le domaine de l'éducation, en vue notamment de contribuer à

²¹L'UNICEF et la MPPSPF ont mis en place un portail en ligne pour dénoncer les abus : <https://report.iwf.org/uk/mg>. La Maison de droit et des professions judiciaires s'occupent également de ce genre d'abus. Des initiatives de la Société civile

Principes	Disposition de la loi concernée	Recommandions	Droit comparé/Benchmarking	Référence/observation
			des co ,nbbbb ;;b ;,b,,bb,,b,bgiuyttyty_op_typot ytfpotty_tytpottyoptypo_tfommunes ou bien des postes radios pour un égal accès à l'information aux citoyens qui se trouvent dans des zones reculés, dans le respect du principe du droit à l'information.	éliminer l'ignorance et l'analphabétisme dans le monde et de faciliter l'accès aux connaissances scientifiques et techniques et aux méthodes d'enseignement modernes. A cet égard, il est tenu particulièrement compte des besoins des pays en développement.
Infrastructures et matériels, programmes en nombre suffisants	Infrastructures et matériels, programmes en nombre suffisants	A ajouter: Une commune doit disposer d'un établissement primaire publique et d'une bibliothèque comprenant tous les supports nécessaire à la réalisation des matières à dispenser notamment des livres destinés à chaque classe et un budget de fonctionnement de l'établissement (craies, éponges, etc..)	Tous les élèves dans chaque commune que ce soit rurale ou urbaine peuvent fréquenter les établissements scolaires pour une acquisition des formations de base.	PIDESC
Enseignants ayant reçu une formation et percevant des salaires compétitifs sur le plan intérieur	Des enseignants ayant reçu une formation et percevant des salaires compétitifs sur le plan intérieur, des matériels pédagogiques	A ajouter: Une formation des enseignants à dispenser chaque semestre suivi d'une évaluation des acquis. Les enseignants qui ont la même catégorie professionnelle recevront les mêmes salaires.	Promotion de l'égalité de chance et de droits entre tous les enseignants	PIDESC

Principes	Disposition de la loi concernée	Recommandions	Droit comparé/Benchmarking	Référence/observation
Matériels pédagogiques		A ajouter: Tous les enseignants doivent être équipés d'un minimum de matériels pédagogiques à jour comme des livres et si nécessaire des supports en format électronique pour la bonne préparation des contenus de la formation à dispenser aux élèves	Les enseignants pourront se conformer au contenu à jour des matériels pédagogiques et d'en rajouter si nécessaire les fruits de ses recherches et des actualités	PIDESC
Choix dans l'enseignement secondaire: formation générale ou professionnelle		A ajouter:		Convention sur les droits de l'enfant
Droit à l'information, orientation scolaire et professionnelle	Art.13 Loi 2008-011	A ajouter: Chaque élève en tant que citoyen doit bénéficier d'un minimum d'information sur la vie communautaire, à part les informations fournies pendant les cours, les futurs carrières et les débouchés qui lui sont ouverts au futur et enfin les différents postes à pourvoir selon les choix définis après les études. Une culture de l'entreprenariat doit également être accompagnée lors de ces orientations professionnelles	Les élèves auront plus d'information par rapport aux métiers qui leurs correspondent et diminuent le risque du mauvais choix plus tard	Convention sur les droits de l'enfant

Principes	Disposition de la loi concernée	Recommandions	Droit comparé/Benchmarking	Référence/observation
<p>Droit à la formation au respect droits de l'homme et du milieu naturel, préparation à l'exercice de la citoyenneté</p>				<p>Convention sur les droits de l'enfant</p>
<p>Normes équivalentes d'éducation dans toutes les institutions éducatives publiques de même niveau et présentant les mêmes conditions en termes de qualité</p>		<p>A ajouter: Les disciplines au sein de l'établissement, les cours à dispenser aux élèves, les heures de travail effectif par les enseignants, les formations des enseignants ainsi que les activités parascolaires doivent être identiques dans toutes les institutions publiques de même niveau et présentant les mêmes conditions en termes de qualité</p>		<p>Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement 1960</p>

4.2 Analyse technique de la qualité

La CONFEMEN est un cadre d'échanges et de dialogue politique entre décideurs, experts et partenaires de l'éducation dont les orientations permettent d'opérer des transformations pertinentes sur les politiques éducatives. Un Observatoire de la qualité de l'éducation a été mis en place pour renforcer son rôle et sa place dans l'atteinte des objectifs de développement durable relatifs à l'éducation (ODD4). L'objectif visé est de mettre en place un dispositif d'observation en interaction avec le Programme d'Analyse des Systèmes Éducatifs de la CONFEMEN (PASEC) pour suivre et analyser les paramètres déterminants de la qualité de l'éducation dans les pays francophones du Sud, membres de la CONFEMEN.

La méthodologie consiste à prélever les facteurs déterminants de la qualité du système éducatif comme annoncé par la CONFEMEN. Les variables relatives à l'environnement scolaire peuvent être regroupées en six grandes catégories :

- Les caractéristiques de l'enseignant ;
- Le mode de regroupement des élèves ;
- Les outils pédagogiques ;
- Le temps scolaire ;
- Les pratiques et politiques scolaires ;
- L'école et son environnement.

Ensuite, il s'agit de vérifier sur la base des rapports PASEC 2004-2005 et 2017 l'incidence de ces facteurs sur la performance scolaire, la disponibilité de texte relative à ceux-ci dans la loi d'orientation pour prélever les recommandations toujours à jour tirées du PASEC sur lesquelles se fondent des recommandations liées particulièrement à l'amélioration de la Loi d'orientation de sortes à ce qu'elle constitue un instrument juridique efficace de l'amélioration de la qualité de l'éducation un objectif affirmé tant dans la constitution que dans les politiques encadrant le secteur.

Facteurs déterminants de la qualité		Influence sur la performance scolaire (Rapport PASEC 2004-2005 et 2017)	Existence dans la Loi d'orientation	Recommandations relatives à la Loi d'orientation
Les caractéristiques de l'enseignant	Niveau académique	La performance des élèves de 2ème année est due pour 28% et 31% en 5ème année au niveau académique de leurs enseignants.	NEANT	Pour maintenir un niveau élevé des élèves, il est recommandé de prévoir un niveau minimum de qualification au moins pour les premières années de scolarisation dans la loi. Exemple: En France, un niveau Master 2 avec un passage au concours est requis pour pouvoir enseigner
	Formation professionnelle	La performance scolaire des élèves varie selon la durée et la qualité de formation reçue par leurs enseignants :	Art. 64 - Tous les membres du personnel éducatif, sont astreints, tout au long de leur carrière, à la formation	<ul style="list-style-type: none"> • Indiquer une durée minimale de FPI comme condition d'exercice de la fonction d'enseignant selon le niveau d'enseignement.

Facteurs déterminants de la qualité		Influence sur la performance scolaire (Rapport PASEC 2004-2005 et 2017)	Existence dans la Loi d'orientation	Recommandations relatives à la Loi d'orientation
		<p>Ceux qui ont été enseignés par des maitres ayant deux années et plus de formation initiale professionnelle FPI réussissent mieux en mathématiques que ceux dont les enseignants sont moins ou pas formés.</p>	<p>continue qui est une nécessité dictée par les mutations qui affectent le savoir et la société et par l'évolution des métiers.</p> <p>Il ressort de cet article qu'une formation continue est nécessaire compte tenu de l'évolution de la société pour maintenir un enseignement de qualité à jour et adapté.</p>	<p>Pour les dernières années de primaire, exiger une formation de deux années au minimum.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pour les enseignants n'ayant pas reçu une FPI, exiger le passage à une formation continue d'une durée minimale fixée. • Le contenu de la formation continue doit être harmonisée et balisée par voie réglementaire pour mettre les acquis des enseignants sur un même niveau
	Statut EF, ENF, Contractuel	<p>Le statut FRAM a un effet systématiquement négatif en 5ème année. Comme tous les enseignants de l'échantillon ont un niveau supérieur ou égal au BEPC, l'effet négatif observé ne saurait être attribué principalement à leur niveau de formation, mais probablement à des facteurs de motivation.</p>	NEANT	<p>Stipuler clairement l'obligation de l'Etat de prendre en charge les ENF.</p>
	Genre	<p>La présence d'enseignants de sexe féminin au primaire peut avoir un effet particulièrement positif sur la scolarisation des filles : Un effet positif du genre se ressent plus en 2ème année qu'en 5ème année.</p>	NEANT	<p>Intégrer le genre parmi les principes du système éducatif Malgache.</p> <p>Cela impliquerait une politique en faveur de l'intégration de plus d'enseignants femmes pour les premières années primaire.</p>

Facteurs déterminants de la qualité		Influence sur la performance scolaire (Rapport PASEC 2004-2005 et 2017)	Existence dans la Loi d'orientation	Recommandations relatives à la Loi d'orientation
Le mode de regroupement des élèves : <i>Taille de classe</i>		Le nombre d'élèves étudiant dans une classe influe négativement les performances des élèves : Dans des contextes similaires ceux qui se trouvent dans des classes à effectifs surabondants sont moins performants.	NEANT	Prévoir dans la loi un seuil maximum de nombre d'élèves par classe.
Des outils pédagogiques	Dotation en manuels scolaires	L'évaluation ne se basant sur la disponibilité des manuels scolaires et non sur leur utilisation ou contenu, l'influence sur les acquisitions scolaires démontre un effet non significatif sur la performance des élèves de primaire. L'acquisition des élèves croît plutôt avec l'utilisation des manuels.	NEANT	Préciser expressément dans la loi l'obligation pour l'Etat de doter au moment opportun chaque école de nombre suffisants de manuels par élève et de guides par enseignants Prévoir une formation continue sur l'utilisation des guides pédagogiques par les enseignants.
	Les guides pédagogiques	En 2ème année, la non-possession des guides de français et de maths influe négativement sur l'acquisition des élèves. En 5ème année, sa possession présente une incidence positive sur leur acquisition.	NEANT	
Le temps scolaire	Rentrée tardive Absentéisme et abandon du maître	L'étude n'a pas fait ressortir un effet significatif apparent et direct de ces critères sur la performance des élèves. Ils ne peuvent pourtant être exclus comme causes éventuelles de niveau d'acquisition des élèves. Cela ne relève pas d'une loi d'orientation mais plutôt de la politique à mettre en œuvre.	NEANT	Réduire les dysfonctionnements institutionnels qui diminuent les temps d'enseignement et d'apprentissage en : <ul style="list-style-type: none"> ○ Instaurant des mesures incitatives et de motivation pour les enseignants assidus et de sanction des enseignants absents ; ○ Organisant un service efficace de proximité de paiement des salaires ; ○ Optimisant l'organisation pédagogique pour réaménager les classes à heures

Facteurs déterminants de la qualité		Influence sur la performance scolaire (Rapport PASEC 2004-2005 et 2017)	Existence dans la Loi d'orientation	Recommandations relatives à la Loi d'orientation
				réduites (classes échelonnées, classes multigrades) et pour remédier aux absences de longue durée. Systématisant les dotations scolaires avant la rentrée scolaire : les kits scolaires, les manuels et guides pédagogiques, les subventions pour le fonctionnement des écoles et de leurs cantines.
Pratiques et politiques scolaires	Préscolarisation	Les élèves bénéficiant du préscolaire présentent de meilleures performances en fin de primaire que les autres élèves.	NEANT	Généraliser une année de préscolaire dans les écoles primaires publiques.
L'école et son environnement	Dynamique de l'équipe pédagogique	En 2004, il s'agissait de vérifier la capacité des directeurs d'école de mobiliser son équipe pédagogique à travers la tenue des réunions. Il a été plutôt démontré que c'est le niveau académique et de formation des directeurs qui influent négativement sur les performances scolaires.	NEANT	Prévoir un niveau minimum de qualification pour les directeurs. Dans le cas échéant, exiger obligatoirement le passage à la FPI et continue. Encourager et renforcer la dynamique d'école, notamment à travers des sessions de formations complémentaires plus fréquentes des directeurs sur la gestion pédagogique de l'école.
	Infrastructures	Plusieurs évaluations internationales ont montré l'importance de ces ressources, lorsqu'elles sont en quantité suffisante et de nature appropriée, pour créer des conditions d'apprentissage favorables		<ul style="list-style-type: none"> • Fixer expressément l'obligation de l'Etat à la dotation de ces ressources et leur mécanisme de prise en charge selon les besoins géographiques des zones • Fixer l'obligation d'entretien de l'Etat des infrastructures scolaires • Prévoir dans la loi une liste minimale d'infrastructures dont devrait être dotée chaque école.

Facteurs déterminants de la qualité		Influence sur la performance scolaire (Rapport PASEC 2004-2005 et 2017)	Existence dans la Loi d'orientation	Recommandations relatives à la Loi d'orientation
				<ul style="list-style-type: none"> • Pour le manque des Ecoles : Réinstaurer la règle de l'école primaire publique dans chaque Fokontany dans la loi

5 Synthèse et recommandations

De manière générale, l'adoption de la loi d'orientation doit être suivi par les textes d'application précisant les détails de mise en œuvre de la loi.

#	Recommandations	Détails	Responsable	Facteur-clé de succès
A1	Axe 1 : Accessibilité			
A1.1	Définir de façon claire les orientations de la loi	<p>Insérer une définition des termes génériques (éducation,)</p> <p>Fournir des orientations/objectifs spécifiques de la loi. Parmi les propositions d'objectifs/orientations fixées dans l'atelier :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Amélioration de la qualité à travers la revalorisation de la profession enseignante ○ Augmentation du taux de scolarisation des enfants malgaches ○ Education primaire obligatoire de 5 à 15 ans ○ Augmentation du budget alloué au secteur éducation (PIP : infrastructures pour faciliter l'accès physique) (fonctionnement : effectif et formation) pour contribuer à l'amélioration de la qualité de l'éducation ○ Gratuité de l'éducation primaire (définition de la gratuité mettant à la charge de l'Etat les couts directs de l'éducation (frais d'inscription, fonctionnement, matériels pédagogiques) et laissant aux parents les couts accessoires ○ Adaptabilité du curricula en fonction du contexte : favoriser l'approche compétence au lieu de l'approche diplômant pour favoriser l'employabilité/ mise en valeur des us et coutume / TIC / Appropriation ○ Mise en place d'une gouvernance participative du secteur éducation pour assurer l'implication citoyenne, la transparence et la redevabilité 	MEN, METFP, MESUPRES et PNPSE	

#	Recommandations	Détails	Responsable	Facteur-clé de succès
A1.2	Intégrer une définition réaliste de la gratuité mais en conformité avec les engagements internationaux	<p>Il importe de retenir a minima la liste des frais suivant dans la prise en charge de l'Etat : (i) frais d'inscription (ii) les frais de scolarité (salaire des enseignants incluant les ENF).</p> <p>L'éducation étant « une priorité nationale absolue » et compte-tenu de la ratification des engagements internationaux comme le PIDESC, l'insuffisance de fonds ne peut être considérée comme un motif valable pour le non-respect de la gratuité.</p> <p>A titre indicatif, le CCOC a estimé le coût moyen de la gratuité par an, par élève à 75 500 MGA.²² Ce coût comprend les frais d'inscription, les fournitures scolaires, la prise en charge des enseignants FRAM/ENF, la cantine scolaire.</p> <p>En outre, il convient également de retenir la progressivité de la gratuité à partir des enseignements secondaire et supérieur.</p> <p>Cependant, nous encourageons la prise en charge des autres frais de scolarité comme les kits scolaires, la cantine et autres types de dépenses.</p>	MEN, METFP, MESUPRES, MEF, Parlement	<p>Volonté de l'Etat à prioriser l'Education</p> <p>Gestion financière transparente</p> <p>Décentralisation des moyens</p>
A1.3	Définir une sanction en lien au caractère obligatoire de l'enseignement primaire	<p>L'extension et la maintenance des infrastructures.</p> <p>Exonération des frais d'inscription et la mise à disposition gratuite des manuels scolaires.</p> <p>Réduction de la distance entre les lieux d'habitation et l'école.</p> <p>Réduction de l'écart entre les réalités actuelles et les objectifs de l'éducation universelle en prenant en compte les obligations internationales contractées par Madagascar.</p> <p>Exemple de sanctions : Travaux d'intérêt généraux autour des infrastructures et sanctions administratives</p>	TA, CE, CISCO, Commune, Fokontany	<p>Cette recommandation est interdépendante de la recommandation A1.2 (Gratuité)</p> <p>Pour avoir un enseignement obligatoire, les établissements scolaires doivent être en suffisants en nombre et que tous</p>

²² Enquête menée par le CCOC auprès de 3 districts d'Analamanga (Renivohitra, Anjozorobe, Avaradrano)

#	Recommandations	Détails	Responsable	Facteur-clé de succès
A1.4	Définir l'âge minimum et maximum en lien avec l'obligatorité	<p>1^{ère} option : Fixer le plafond de l'âge à 15 ans correspondant à l'âge de travail.</p> <p>2^{ème} option : Délimiter l'obligatorité par rapport à la classe et non l'âge pour limiter l'abandon scolaire.</p>	MEN, METFP	<p>les ménages aient les moyens d'y envoyer leurs enfants.</p> <p>Voir l'accessibilité géographique</p>
A1.5	Permettre aux enfants sans état civil d'accéder aux bancs de l'école	Organisation d'audience foraine dans les EPP pour la production de copie	Commune, CISCO, MinJus	
A1.6	Donner la possibilité aux enfants en situation d'handicap d'accéder au même enseignement	<p>Formation des enseignants pour le traitement des personnes en situation d'handicap</p> <p>Adaptation des infrastructures scolaires pour la réception des enfants en situation d'handicap</p>	ENS, CRINFP	
A2	Axe 2 : Qualité			
A2.1	Prévoir un niveau minimum de qualification des enseignants (ex : Master 2 en France)	<ul style="list-style-type: none"> En fonction de la qualification des enseignants disponibles dans les communautés, privilégier des enseignants de niveau minimum supérieur au BEPC pendant le recrutement et affecter exclusivement aux classes de 5^{ème} et plus les titulaires du BAC ou plus. Prioriser les enseignants sortants de l'ENS et CRINFP. 	ENS, CRINFP	Renforcer la transparence des procédures de recrutement
A2.2	Fixer une durée minimale pour la FPI et pour les autres enseignants prévoir une durée minimale pour la formation continue	<p>Dans l'ensemble, il s'agit de revaloriser la profession enseignante à Madagascar à travers une politique incitative et motivante.</p> <ul style="list-style-type: none"> Réfléchir, étudier et expliciter la formation professionnelle initiale et continue des enseignants 	ENS, CRINFP	Augmentation de la capacité d'accueil de l'INFP et de ses centres régionaux en les dotant de nouvelles salles de formation et de nouveaux formateurs ayant les qualifications nécessaires
A2.3	Définir un nombre maximum d'élèves par classe	L'incidence négative de la taille des classes au-delà d'environ 70 élèves par classe a été prouvée. (MICHAELOWA, 2001; VERSPOOR, 2003)	MEN, METFP, MESUPRES	Accroissement de la capacité d'accueil des écoles par la construction de salle

#	Recommandations	Détails	Responsable	Facteur-clé de succès
				de classes ou la construction de nouvelles écoles
A2.4	Dotation de manuels scolaires	Assurer une meilleure gestion des manuels scolaires de sorte qu'ils puissent être emportés à la maison pour une utilisation plus effective. La disponibilité des manuels scolaires semble se dégrader dans le temps en comparaison avec les données de la dernière évaluation PASEC (2004-2005). Il faudrait renforcer la dotation manuel/élèves dans des zones prioritaires	MEN, METFP	Disponibilité des moyens pour l'acquisition des manuels scolaires
A2.5	Formation continue des enseignants sur l'utilisation des guides pédagogiques	Renforcer la capacité des enseignants à une utilisation plus adéquate et plus effective des guides pédagogiques.	ENS, CRINFP	
A2.6	Mise en place et entretien des infrastructures	Si les infrastructures sont généralement dotées, les problèmes se posent quant à la maintenance de celles-ci et à leur répartition géographique : <ul style="list-style-type: none"> • Prévoir un budget supportant les charges d'entretien des infrastructures scolaires surtout les sanitaires qui sont souvent délaissés au niveau des écoles est fortement recommandé et indispensable ; • Assurer une répartition équitable des infrastructures. • Réinstauration de la règle de l'école primaire publique dans chaque fokontany 	MEN, METFP, MESUPRES, MEF	Décentralisation des moyens Augmentation des PIP
A2.7	Amélioration de la rétention scolaire par le suivi du calendrier PSE	Les réalités socio-économiques au niveau des zones urbaines et en brousse sont différentes : période de soudure, saison de pluie, saison de culture.	MEN, METFP, MESUPRES	Volonté commune des acteurs à avancer sur le PSE
A3	Axe 3 : Transparence et redevabilité			
A3.1	Vulgarisation de la loi	S'assurer de la connaissance et de l'appropriation de la loi par les parties prenantes (écoles publiques et privées, FEFFI, parents d'élèves, entreprises, ...)	OSC, MEN, METFP, MESUPRES, Médias et PTF	Coopération des médias

#	Recommandations	Détails	Responsable	Facteur-clé de succès
A3.2	Optimisation du financement de l'éducation	Améliorer le processus de planification pour atteindre le seuil de 4 et 6 % du PIB à au financement de l'éducation et/ ou entre 15 et 20 % au moins de leurs dépenses publiques Diagnostic de besoins pour assurer la distribution équitable des ressources par région, district, communes	MEF, MEN, METFP, MESUPRES	Volonté politique Avoir et mettre en œuvre une politique anti-corruption
A3.3	Justiciabilité du droit à l'éducation	Insérer la possibilité aux parents d'élèves et ayant droit de recourir devant la juridiction administrative pour réclamer le respect de leurs droits	Tribunaux administratifs, Conseil d'Etat	Vulgarisation de la justice administrative
A3.4	Accroissement de la participation citoyenne	Renforcer la mise en place et l'opérationnalisation des structures FEFFI	FEFFI, société civile	