

UNIVERSITE D'ANTANANARIVO

FACULTE DE DROIT, D'ECONOMIE, DE GESTION ET DE SOCIOLOGIE

DEPARTEMENT ECONOMIE

M1 (4^{ème} ANNEE)

OPTION ADMINISTRATION

ANNEE UNIVERSITAIRE 2013-2014



**Mémoire pour l'obtention du diplôme de maîtrise ès-
sciences économiques**

**Analyse de la situation des personnes
de formation primaire dans leur
intégration à la fonction publique**

Impétrante : RAKOTONDRAFARA Ranja Fenosoa

Encadré par: Professeur Eric Thosun MANDRARA

Date de soutenance : 13 Avril 2015

UNIVERSITE D'ANTANANARIVO

FACULTE DE DROIT, D'ECONOMIE, DE GESTION ET DE SOCIOLOGIE

DEPARTEMENT ECONOMIE

M1 (4^{ème} ANNEE)

OPTION ADMINISTRATION

ANNEE UNIVERSITAIRE 2013-2014

**Mémoire pour l'obtention du diplôme de maîtrise ès-
sciences économiques**

**Analyse de la situation des personnes
de formation primaire dans leur
intégration à la fonction publique**

Impétrante : RAKOTONDRAFARA Ranja Fenosoa

Encadreur : Professeur Eric Thosun MANDRARA

Remerciements

Avant d'entamer le vif du sujet, je tiens à préciser ma reconnaissance et ma gratitude à tous ceux qui ont contribué de près ou de loin à l'élaboration de ce travail de mémoire. J'adresse mes plus aimables remerciements aux différentes personnes et entités qui m'ont octroyé leurs aides.

Je citerai :

- « DIEU » en premier lieu, de m'avoir donné le temps, la santé et la bénédiction pour aboutir à la réalisation de ce travail ;
- Puis, à mes parents qui m'ont toujours soutenu tout au long de ces quatre années d'études universitaires ;
- Le Professeur Eric Thosun MANDRARA pour ses directives, son encadrement, sa disponibilité et ses encouragements dans l'orientation de ce devoir.
- Ensuite, le Département de l'Economie de la faculté DEGS pour m'avoir donné l'occasion d'approfondir mes connaissances.
- Enfin, les différents Ministères et organisations qui ont eu le plaisir de bien vouloir m'ouvrir leurs portes lors de mes recherches et pendant les périodes de documentation.

Sommaire

INTRODUCTION	1
PARTIE 1 : LIENS THEORIQUES ENTRE CAPITAL HUMAIN ET DEVELOPPEMENT.....	4
Chapitre 1 : Le capital humain : un levier au développement.....	5
Chapitre 2 : Les théories sur l'éducation.....	18
PARTIE 2 : REALITES SUR L'ENTREE DES PERSONNES DE FORMATION PRIMAIRE DANS LA FONCTION PUBLIQUE	31
Chapitre 3 : Intégration des personnes de formation primaire à la fonction publique.....	32
Chapitre 4 : Problèmes et recommandations	45
CONCLUSION	63

Liste des tableaux

- Tableau 1 : Population mondiale, par grande région (1950-2050) 13
- Tableau 2 : Répartition de la population d'âge scolaire (6-23 ans) par grande région (1950-2050) 13
- Tableau 3: Représentation des cadres et des échelles des corps des fonctionnaires 33
- Tableau 4: Représentation des classements hiérarchiques des fonctionnaires et leur attribution statutaire selon le niveau minimum de recrutement 35

Liste des figures

- Figure 1: Corrélations entre les différents aspects du capital humain. 9
- Figure 2: Le modèle du capital humain de G. Becker 22
- Figure 3: Illustration de l'existence d'une relation entre la pauvreté et l'éducation 25
- Figure 4: Synthèse des rôles et responsabilités des acteurs pour favoriser l'inclusion au primaire 49
- Figure 5: Effectifs des Fonctionnaires de l'État malagasy par tranche d'âge..... 55

LISTE DES ABREVIATIONS

- **BEPC** : Brevet D'études Du Premier Cycle
- **C.A.P** : Commission Administrative Paritaire
- **CEPE** : Certificat D'études Primaires Elémentaires
- **DGAFP** : Direction Générale De L'administration Et De La Fonction Publique
- **ECD** : Emplois De Courte Durée Ou Occasionnels
- **EFA** : Emplois Normalement Dévolus A Des Fonctionnaires
- **ELD** : Emplois De Longue Durée
- **EMO** : Emplois Main-D'œuvre Non Spécialisée
- **EPM** : Enquêtes Permanentes Auprès Des Ménages
- **ES** : Emplois Spéciaux
- **FRAM** : Fikambanan'ny Ray Aman-Drenin'ny Mpianatra »
- **GPEEC** : Gestion Prévisionnelle Des Effectifs, Des Emplois Et Des Compétences
- **IDH** : Indicateur De Développement Humain
- **INSTAT** : Institut National De La Statistique
- **M.E.N.R.S** : Ministère De L'éducation Nationale Et De La Recherche Scientifique
- **MFB** : Ministère De La Finance Et Du Budget
- **MFPTLS** : Ministère De La Fonction Publique, Du Travail Et Des Lois Sociales
- **PACTE** : Parcours d'Accès Aux Carrières Territoriales, Hospitalières Et De l'Etat
- **PGDI** : Projet De Gouvernance Et De Développement Institutionnel
- **UNESCO** : United Nation Educational And Cultural Organization
- **UNICEF** : Fonds Des Nations Unies Pour l'Enfance

INTRODUCTION

« *Il n'y a pas, dans ce monde, de population éduquée qui soit pauvre et il n'y a pas de population illettrée qui ne soit pas pauvre.* ». Cette phrase empruntée à l'économiste Galbraith¹, dans la revue *Afrique 2000* de 1994 illustre de façon claire le fait que le niveau d'instruction de la population contribue grandement au développement du pays.

Dans un contexte de crise économique, de rareté des ressources et de mondialisation (où la concurrence entraîne la nécessité d'avoir une administration plus performante), cette contribution peut s'effectuer au niveau de la fonction publique. En effet, travailler pour l'Etat permet non seulement d'améliorer la qualité de vie mais aussi de participer à une avancée du pays au développement. Notons toutefois que ce sont les couches sociales les plus désavantagées et les plus pauvres (personnes n'ayant achevé que l'enseignement primaire et/ou le premier cycle de l'enseignement secondaire) qui éprouvent le plus de difficulté à revendiquer leur place au sein de la fonction publique. Il est, de ce fait, nécessaire de porter à leur connaissance la nécessité de s'instruire davantage afin de faciliter l'intégration au sein de la fonction publique. Pour ce faire, il nous est nécessaire de répondre à la question : ***Quels sont les obstacles auxquels les personnes de formation primaire doivent faire face lors de leur intégration à la fonction publique?***

Le présent document a été rédigé grâce à la recherche de données tirées de différents ouvrages, à l'interprétation des lois et textes malgaches mentionnés dans la bibliographie, à la consultation des pages web des institutions comme l'INSTAT (institut national de la statistique), à une collecte de données sur terrain auprès du ministère de la fonction publique, du travail et des lois sociales, ainsi que par la documentation sur les recherches précédentes axées sur des thèmes similaires ou proches à celui-ci, notamment les travaux publiés par

¹ **John Kenneth Galbraith** : économiste surtout connu pour les deux notions de filière inversée (pour expliquer l'avènement de la société de consommation pendant les Trente Glorieuses) et de technostructure (par l'observation des profondes mutations du système économique depuis les années 1950).

l'UNICEF² (Fonds des Nations Unies pour l'Enfance) et l'UNESCO³ (United Nation Educational and Cultural Organization) qui collaborent avec des auteurs et des équipes d'enquête comme le « focus development association » (dont les membres sont tous malgaches) . Néanmoins, quelques limites de documentation s'imposent comme les problèmes de confidentialité lors des descentes sur terrain ainsi que l'insuffisance et même l'absence d'informations concluantes sur le cas de Madagascar.

D'un point de vue théorique, l'intérêt du présent sujet porte sur le fait que l'importance de l'éducation dans le processus de développement individuel et national, qu'ont démontré plusieurs spécialistes, reste valable dans un pays comme Madagascar mais, à condition de savoir surmonter les divers obstacles qui incombent son chemin. Le présent document ne traite pas les phénomènes éducatifs dans leur domaine le plus vaste mais tient particulièrement compte des situations des plus désavantagés pour qu'ils puissent jouir du droit à l'éducation et travailler par la suite. Ainsi, c'est dans un souci de praticité que l'on avance les diverses informations portant sur des propositions concernant les changements auxquels l'on doit faire face dans le secteur de l'éducation primaire étroitement lié à la fonction publique de Madagascar.

Nous verrons donc dans le premier chapitre d'une première partie rappelant les liens théoriques entre capital humain et développement, la place que tient l'éducation en tant que capital humain dans le processus de croissance en mettant en exergue l'importance de l'enseignement primaire en tant que base de la connaissance. Et dans le second chapitre, les théories économiques centrées sur l'éducation. Dans une seconde partie consacrée aux réalités de Madagascar, nous analyserons dans un premier temps, les réalités concernant l'intégration des personnes de formation primaire au sein de la fonction publique, et dans un second temps,

² L'UNICEF est l'élément moteur qui aide à construire un monde où les droits de chaque enfant seront réalisés car l'humanité ne peut progresser qu'en veillant au développement des enfants et en leur prodiguant les soins nécessaires.

³ La mission de l'UNESCO (depuis 1945) est de contribuer à la construction de la paix, à la réduction de la pauvreté, au développement durable et au dialogue interculturel, et l'éducation a toujours été considéré comme l'une de ses activités principales pour atteindre cet objectif.

nous évoquerons les problèmes liés au secteur éducatif et à la fonction publique en avançant quelques recommandations tout en précisant d'éventuelles limites.

**PARTIE 1 : LIENS THEORIQUES ENTRE CAPITAL HUMAIN ET
DEVELOPPEMENT**

Le principe du capital humain se base généralement sur la notion d'éducation et de santé. Celle qui nous intéresse, dans cette étude, est l'éducation car le savoir s'avère être le principal facteur de productivité des individus et aussi le principal élément favorisant le changement de mentalité. Nous allons ainsi aborder le terme de capital humain, seulement sous son aspect éducatif puisque son influence sur les autres facteurs de croissance, comme la santé, la fécondité et l'espérance de vie, est d'autant plus importante que facilement compréhensible pour tout individu. Par conséquent, il nous est d'abord nécessaire de comprendre en quoi le niveau d'instruction importe pour l'individu et aussi pour le développement de son pays.

Chapitre 1 : Le capital humain : un levier au développement

Section 1- Le concept de capital humain

1. Notion de capital humain

Le concept de capital humain est fréquemment utilisé dans les différentes études économiques depuis à peu près une cinquantaine d'années (par exemple Schultz⁴ en 1961 et Becker⁵ en 1964). Cette importance lui est attribuée grâce au fait que son développement constitue à la fois un outil essentiel pour assurer une croissance économique soutenue et pour lutter contre la pauvreté sans oublier qu'il revêt également une importance capitale en soi.

Le capital humain peut être défini selon de nombreuses manières, mais retenons la signification suivante : « *les connaissances, qualifications, compétences et autres qualités possédées par un individu et intéressant l'activité économique* ».

Cette phrase définit de manière large les compétences d'un individu, non seulement par le niveau d'éducation qu'il a atteint, mais aussi par la mesure selon laquelle il peut les utiliser de manière productive.

⁴ Cf. **Theodore Schultz**, « *Investment in human capital* », American Economic Review, 1961.

⁵ **Garry Becker** : économiste américain, né en 1930, Prix Nobel d'économie en 1992 et connu par son ouvrage « *la théorie du capital humain* ».

Le capital humain constitue par conséquent un bien immatériel qui peut faire progresser ou soutenir la productivité, l'innovation et l'employabilité. Il peut croître, se réduire ou devenir inutile au fil du temps. Il peut aussi subir différentes influences provenant de différentes origines, notamment, d'un apprentissage organisé sous la forme de l'éducation et de la formation et d'autres encore.

Les quatre éléments que sont les *connaissances*, les *qualifications*, les *compétences* et *toutes les autres qualités personnelles*, peuvent se combiner de différentes manières suivant les individus et suivant le contexte dans lequel ils sont utilisés pour forger le capital humain tel que nous l'avons défini ci-dessus.

2. Définitions de l'éducation en tant que capital humain

De ce fait, nous pouvons avancer ces quelques définitions sur l'éducation, données par des spécialistes :

D'après **Emile DURKHEIM**⁶ (dans « *Education et sociologie* », Chicoutimi, Québec, 1922, p 8) : « *l'éducation est l'action exercée par les générations adultes sur celles qui ne sont pas encore mûres pour la vie sociale. Elle a pour objet de susciter et de développer chez l'enfant un certain nombre d'états physiques, intellectuels et moraux que réclament de lui et la société politique dans son ensemble et le milieu spécial auquel il est particulièrement destiné* ».

Suivant l'Encyclopédie⁷ : l'éducation peut être définie comme « *l'action de développer les facultés morales, physique et intellectuels, et comme une connaissance et pratique d'usages (politesse, bonnes manières) de la société, enfin, comme une action de développer une faculté particulière de l'être humain* »

Pour **l'Etat malgache**⁸, l'éducation est définie par la loi 94-0336 du 13 mars 1995 (M.E.N.R.S) portant sur l'orientation générale du système d'éducation et de la formation à Madagascar qui stipule dans son article premier que l'éducation est un droit reconnu à toute personne : enfants, adolescents et adultes. L'article 22 formule sa définition de la manière

⁶ **E, DURKHEIM**, « *Education et sociologie* », Chicoutimi, Québec, 1922, p 8.

⁷ **Encyclopédie hachette** : Encyclopédique 2001

⁸ **Etat malgache**, loi 94-033 du 13 mars 1995, M.E.N.R.S.

suivante : « *les besoins d'apprentissage fondamentaux des enfants, des adolescents, et des adultes sont variés, et il convient pour les satisfaire de recourir à des systèmes de formation diversifiés : comme l'enseignement ou l'éducation formelle* ».

3. Rôles de l'éducation

De par ces quelques définitions, on peut avancer les rôles de l'éducation suivant selon encore des spécialistes :

Une opinion de MIALARET⁹ (en 1987) annonce que l'éducation joue un rôle social important car elle sert à transmettre les valeurs et d'une certaine manière, assure la promotion sociale des enfants d'origine modeste.

A cet effet, F. HARBISON¹⁰ soutient que l'éducation vise à inculquer des connaissances générales et à développer les capacités intellectuelles de base, puisque le développement des ressources humaines étendrait l'ensemble des connaissances, des compétences, des aptitudes au travail et les dons naturels de tous les membres d'une société qui sont indispensables au développement tant social qu'économique.

Se tournant vers un sens plus économique, le rôle de l'éducation est de fournir des mains d'œuvres qualifiées et des techniques sans lesquelles, le capital physique serait gaspillé. Un pays a besoin de dirigeants politique, des juristes, d'artistes, d'écrivains, de journalistes qui ont acquis une bonne formation pour stimuler son développement.

4. Les différentes formes d'éducation

« Education » dans une définition plus élargie indique la manière dont les personnes acquièrent des connaissances. Elle peut être divisée en différentes façons d'apprendre à savoir, informelle, formelle et non formelle.

Education informelle

L'éducation informelle représente les genres d'apprentissage qu'on rencontre dans notre quotidien. Par exemple, les jeunes enfants apprennent de nouveaux mots simplement en

⁹ G, MIALARET « *science de l'éducation.* » PUF, Paris, 1987

¹⁰ F, HARBISON « *ressources humaines et développement* », Menlo park, California, 1963.

entendant parler d'autres, ils apprennent à se vêtir, manger avec les mœurs civiles, voiture, faire un appel téléphonique ou utiliser un ordinateur.

Quand les gens essaient de trouver des informations ou d'acquérir des compétences de leur propre initiative sans professeur, c'est également l'éducation dans sa forme informelle. Pour ce faire, ils peuvent visiter une librairie, une bibliothèque ou un musée ou bien, regarder une émission de télévision, écouter une cassette vidéo ou une émission de radio.

Education formelle

L'éducation formelle se réfère à l'instruction donnée dans les structures formalisées comme les écoles et les garderies. Dans cette forme, les personnes en charge de l'école décident de ce qui doit être enseigné aux enfants, et puis effectuent un suivi des choses sous la direction des enseignants.

Les apprenants sont censés venir à l'école régulièrement et ponctuellement, on leur administre des tests pour voir comment ils ont appris et progressé et à la fin de l'année, les étudiants ayant réussi à passer ces tests passent à l'étape suivante qui est d'acquérir de nouvelles connaissances plus complexes et plus pratiques. En fin de compte, ils peuvent obtenir un diplôme ou un certificat en tant que marque de leur succès au fil des années.

L'éducation non-formelle

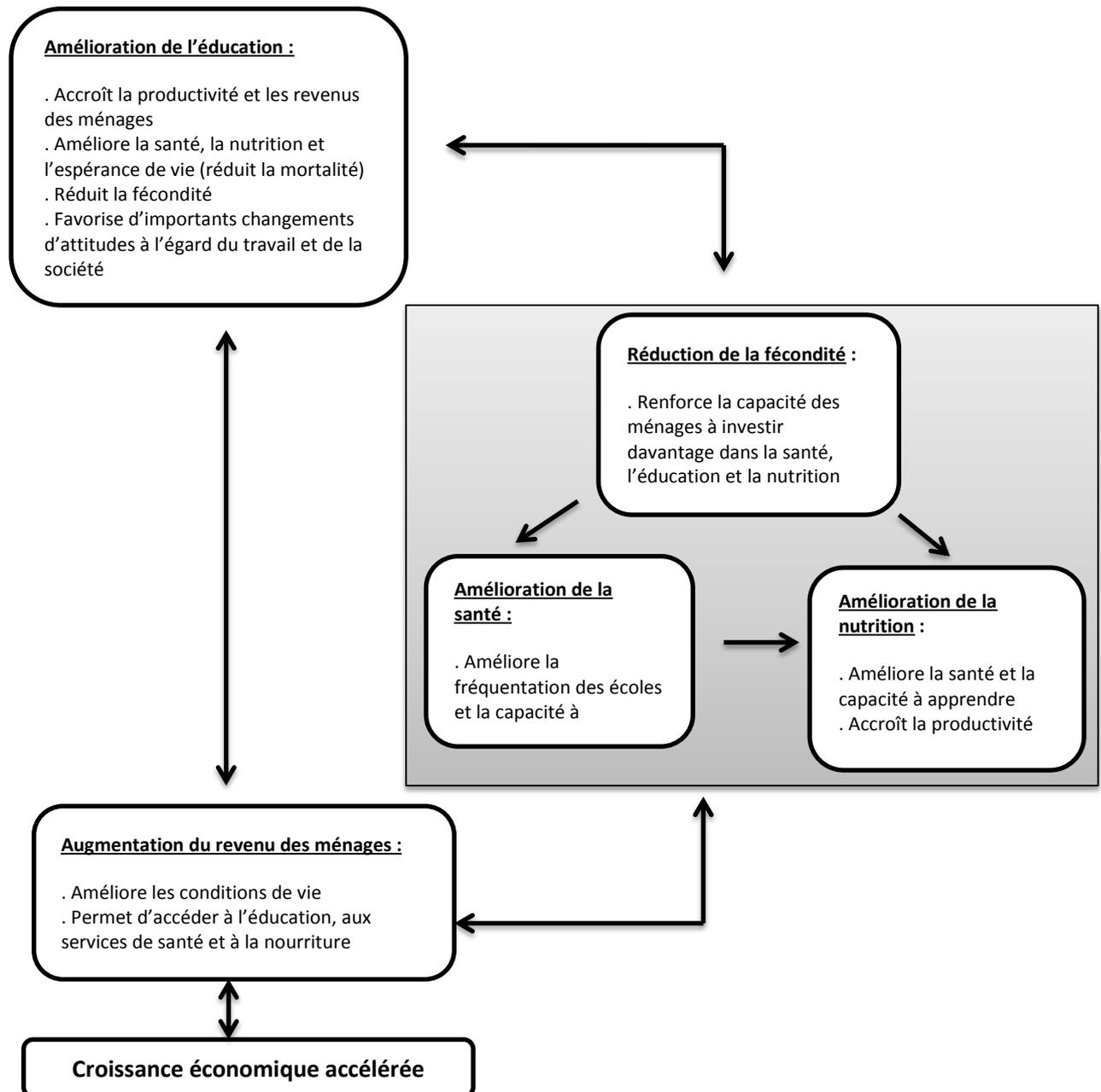
L'éducation non formelle appartient quelque part entre les types formels et informels.

Comme dans l'éducation formelle, les personnes adoptant des méthodes non-formelles planifient et organisent leurs études. Mais les procédures sont moins bien contrôlées que ceux des systèmes scolaires. Par exemple, dans les pays à population analphabète, l'éducation est menée par étape, consistant à préparer du matériel de lecture simple, puis à demander à chaque personne qui peut déjà lire, d'aider une personne analphabète à lire les documents. Après que la personne illettrée ait maîtrisé les compétences de lecture simple, il ou elle doit ensuite enseigner à une autre personne analphabète. Par cette approche, des milliers de personnes ont appris à lire dans des pays comme la Chine, le Mexique, Cuba, Pakistan, Bangladesh et en Inde.

Section 2- Importance du capital humain centré sur l'éducation

Le capital humain tient une place importante dans le concept de développement, en ce qu'il le favorise par diverses façons possibles la santé, le revenu, la nutrition, la fécondité et l'éducation.

Figure 1: Corrélations entre les différents aspects du capital humain



Source : Banque africaine de développement- Centre de développement de l'OCDE (Paris, 3-4 Février 2000)

1. Importance du capital humain pour l'individu

En premier lieu, un être instruit a la capacité d'améliorer directement son bien-être. Comme observé précédemment dans la figure de corrélation, l'éducation contribue à favoriser les avancées vers d'autres objectifs autres qu'économiques, notamment une meilleure santé et une plus grande longévité, un épanouissement personnel, la participation à la société civile ainsi qu'à la possibilité d'accroître la productivité et les revenus, la réduction de la fécondité et surtout le changement de mentalité et d'attitudes à l'égard du travail et de la société.

Ensuite, l'instruction d'un individu ne profite pas seulement à son propre épanouissement, elle peut également bénéficier ses entourages. On peut citer entre autres les impacts de l'éducation sur :

La santé: Dans les pays en développement, les enfants de parents éduqués sont moins susceptibles à être exposé au risque de décès prématuré. En d'autres termes les parents instruits sont mieux à même de détecter les problèmes médicaux de leurs enfants et y remédier dans des conditions misérables telles l'absence de services médicaux et les défauts d'informations médicales.

L'instruction de la progéniture : En général, les enfants ont plus de chances d'aller à l'école lorsque leurs parents sont instruits. Ces enfants ont également tendance à obtenir de meilleurs résultats scolaires, et dans certains cas, peuvent obtenir des revenus plus élevés pendant la vie adulte par rapport aux enfants de parents non instruits grâce à une enfance plus instruite.

La fécondité (Ainsworth, Beegle et Nyamete, 1996)¹¹: En général, les femmes qui ont reçu une éducation plus poussée ont tendance à avoir des familles plus petites, bien que cette tendance soit moins marquée en Afrique qu'ailleurs. Les femmes ayant fait des études au-delà de l'enseignement primaire ont nettement moins d'enfants.

2. Les retombées du capital humain pour le processus de développement

Les études macroéconomiques ont démontré que les périodes de croissance soutenue de la production nationale vont de pair avec des améliorations en matière d'instruction, de

¹¹ **Ainsworth, beegle et nyamete**, 1996 : Martha Ainsworth, Kathleen Beegle, and Andrew Nyamete. The impact of women's human capital on fertility and contraceptive use in Sub-Saharan Africa.

nutrition, de santé et de mobilité (Schultz¹², 1998). Elles ont intégré la preuve qu'il existe, tant dans les pays industriels que dans les pays en développement, une corrélation positive entre l'investissement qu'une nation effectue dans l'éducation, et sa croissance économique (Haddad, et al, 1990)¹³. Ce qui fait du capital humain, l'outil indispensable à la croissance économique soutenue et un moyen sûr de lutte contre la pauvreté.

De plus, de nombreuses études consacrées au rôle de l'enseignement primaire dans l'atténuation de la pauvreté et la réduction des écarts de revenus ont très largement conclu que l'enseignement primaire est en ce sens un précieux outil d'intervention au service notamment des couches sociales les plus démunies. Ces études ont révélé que l'enseignement primaire contribuait à une meilleure gestion des ressources naturelles et à l'accélération de l'adaptation et de l'innovation technologique, et que l'éducation favorisait une plus grande diffusion de l'information, facteur crucial d'accroissement de la productivité.

Section 3- Contribution du capital humain au développement durable

Le développement durable a été défini en 1987 par le Rapport Brundtland¹⁴ comme un développement capable de « répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». Le développement durable peut être pris sous des formes très diverses à travers le monde mais l'élimination de la pauvreté et la réduction des différences de niveaux de vie dans les différentes parties du monde reste et constitue une condition indispensable à sa réalisation.

Il est de la responsabilité des gouvernements et de la société civile, mais aussi de tous les citoyens, d'œuvrer pour un avenir plus durable mais un rôle clé revient à la communauté éducative. Démonstré par de nombreuses recherches, l'éducation reste le pivot de la mise en œuvre d'un avenir plus durable. C'est grâce à l'éducation que la prochaine génération de citoyens, d'électeurs, d'employés, de cadres et de dirigeants seront préparés à apprendre tout au long de leur vie. Sans l'éducation, il nous est donc impossible de nous mobiliser et de

¹² **Theodore Schultz**, « *Investment in human capital* », *American Economic Review*, 1961, p.1-17

¹³ **Haddad et al** 1990 : Georges Haddad (né en 1951), mathématicien français, responsable de l'éducation de l'UNESCO.

¹⁴ Le **Rapport Brundtland**, officiellement intitulé *Notre avenir à tous (Our Common Future)*, est une publication rédigée en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations unies.

progresser vers un avenir durable, car nous devons d'abord acquérir les moyens d'aller de l'avant.

D'un côté, la contribution du capital humain au développement durable d'un pays nécessite une connaissance assez précise de sa population car c'est elle qui est le support de toute connaissance acquise par l'éducation, la formation et l'apprentissage et d'un autre côté, il est important de fixer des limites à la mesure de l'éducation comme estimation du capital humain en général.

1. La qualité de la population

Si les liens entre population, éducation et développement sont connus depuis longtemps, l'importance qui leur est accordée est variable. C'est généralement dans les pays en développement que le budget de l'éducation est le plus moindre et que, dans certains cas, les taux de scolarisation sont faibles, en particulier en Afrique. Les gouvernements ayant placé les systèmes d'éducation en tête de leurs priorités se sont, en effet, rapidement développés.

En 1996, Mingat et Tan¹⁵ ont déterminé que les taux de rendement variaient selon le niveau non seulement de scolarisation mais également de développement :

- Dans les pays à revenu faible, l'éducation primaire est le meilleur investissement. Il est donc nécessaire d'accentuer les efforts sur « l'éducation pour tous » en priorisant l'enseignement primaire pour ce qui est de l'allocation des ressources sur la base de ces données.
- Dans les pays à revenu moyen, où l'éducation primaire est déjà à peu près largement répandue, c'est l'accroissement des investissements dans l'enseignement secondaire qui est le plus rentable; et enfin,
- Dans les pays à revenu élevé, l'enseignement universitaire a le rendement le plus élevé.

Outre le niveau de développement, l'évolution de l'ensemble de la population induit également les efforts pour l'élargissement de l'accès à l'enseignement. Selon les projections

¹⁵ **Mingat Alain, Tan Jee-Peng**: Education in Asia, A Comparative Study of Cost and Financing World Bank Publications (United States), 1992.

démographiques établies sur la base de la variante moyenne de l'ONU, l'on peut présenter l'évolution de la population mondiale en chiffre selon les tableaux suivants.

Tableau 1 : Population mondiale, par grande région (1950-2050)

Grande région	1950	1975	2000	2025	2050
Population (millions d'habitants)					
Monde	2 519	4 066	6 057	7 937	9 322
Régions plus développées	814	1 048	1 191	1 219	1 181
Régions moins développées	1 706	3 017	4 865	6 718	8 141
Afrique	221	406	794	1 358	2 000
Asie	1 399	2 397	3 672	4 777	5 428
Europe	548	676	727	684	603
Amérique latine et Caraïbes	167	322	519	695	806
Amérique du Nord	172	243	314	384	438
Océanie	13	21	31	40	47

Source : World Population Prospects : The 2000 Revision, vol. I, Comprehensive Tables (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.01.XIII.8 et Corr. 1).

Tableau 2 : Répartition de la population d'âge scolaire (6-23 ans) par grande région (1950-2050)

Grande région	1950	1975	2000	2025	2050
Population (millions d'habitants)					
Monde	887	1 538	2 043	2 248	2 335

Régions plus développées	252	316	284	226	222
Régions moins développées	635	1 222	1 759	2 022	2 113
Afrique	87	167	334	537	660
Asie	515	951	1 258	1 304	1 273
Europe	170	199	173	117	103
Amérique latine et Caraïbes	64	133	189	196	193
Amérique du Nord	47	81	79	83	95
Océanie	4	7	9	10	11

Source : World Population Prospects : The 2000 Revision, vol. I, Comprehensive Tables (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.01.XIII.8 et Corr. 1).

D'après ces données chiffrées, nous pouvons observer que la majorité de la population d'âge scolaire dans le monde vit en Afrique et en Asie. Depuis l'aube des indépendances (1950) jusqu'au début des années 1980, l'Afrique a accompli des avancées remarquables en matière de lutte contre la pauvreté et de valorisation du capital humain, grâce à l'amélioration des services d'éducation et de santé publics. Elle a pu maintenir cette tendance pour les 25 années qui suivent, mais malheureusement, le développement du capital humain a été freiné par les conflits sociaux qui continuent de faire rage dans de nombreuses régions du continent africain et a, par conséquent, interrompu ces efforts.

Il est donc d'autant plus important d'éduquer sa population que de se soucier de l'environnement qui permet de favoriser son instruction, un environnement voulu stable mais aussi à portée des avancées technologiques ne cessant de progresser ce qui ne peut se faire de préférence que par une faible quantité d'individus ayant la capacité d'investir dans sa formation, qu'avec une population massive ne pouvant se mobiliser.

2. Les limites de l'utilisation du niveau de formation comme approximation du capital humain

La valeur du niveau de formation, en tant que mesure du capital humain devrait être limitée :

Premièrement, parce que l'achèvement d'une scolarité ne garantit pas un ensemble cohérent de qualifications :

Le fait d'atteindre un niveau de connaissance exigé dans son pays ne signifie pas forcément que ce niveau est aussi celui que requiert un autre pays. Effectivement, les exigences de qualification varient grandement d'un pays à un autre ne serait-ce que par rapport à leur le niveau de développement.

Deuxièmement, parce qu'il ne tient pas compte des apprentissages moins formels :

Le niveau d'éducation pris en compte ne correspond qu'à une formation réalisée dans un cycle complet d'enseignement formel. Il ne tient pas compte des acquis obtenus par des cours qui ne mènent pas à une qualification reconnue, ni d'un enseignement pour adultes moins formel ou de la formation en entreprise.

Troisièmement, en raison de la dépréciation possible des qualifications :

Si, à un moment donné, l'obtention d'un niveau de formation garantit l'acquisition de certaines connaissances et qualifications, cela ne veut pas dire que ces capacités auront la même valeur au cours du temps avec les évolutions technologiques. De plus, l'expérience acquise pendant la vie adulte peut aussi bien s'ajouter au niveau de formation initial par un apprentissage formel et informel.

Section 4- Stratégies et politiques de renforcement du capital humain

En ce moment, les défis auxquels le continent Africain et ses partenaires au développement doivent faire face en matière de valorisation du capital humain peuvent être résumés en ces quelques points :

- La réduction nette du nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté;

- L'éducation primaire universelle dans tous les pays ;
- La réduction du taux de mortalité infantile et maternelle
- L'accès pour tous aux services de santé.

Il est maintenant largement reconnu qu'une bonne stratégie de valorisation du capital humain qui vise à atteindre ces objectifs doit partir de l'hypothèse que le capital humain et certaines formes de capital, physique et social, sont complémentaires.

Comme nous l'avons déjà présenté un peu plus haut, considérer l'éducation comme facteur principal de développement traduit, plus facilement et de manière compréhensible pour tous, les relations entre ces différents aspects de capital humain. En effet, il ne peut y avoir de croissance économique durable sans un pool suffisant de personnes qualifiées disposant des connaissances et des compétences nécessaires pour mettre à profit les nouvelles opportunités d'emploi.

Outre ses avantages économiques, l'éducation mérite de recevoir une haute priorité pour des raisons d'équité, de conséquences sur les externalités, et d'avantages non salariaux.

Toute stratégie visant à développer le capital humain doit prendre en compte le contexte social dans lequel il est constitué et utilisé : école, organisation, marché du travail, communauté, culture et institutions nationales.

Ainsi, l'état doit avancer des **politiques sectorielles spécifiques** :

Insister sur l'investissement social et privé dans l'éducation primaire de base et l'éducation secondaire : ceci comporte des avantages relativement élevés dans de nombreux pays africains. Il est alors nécessaire de réorienter davantage de ressources publiques vers l'éducation primaire, tout en s'en remettant davantage au secteur privé pour financer l'enseignement secondaire et supérieur afin d'assurer des dépenses publiques efficaces et équitables dans le domaine de l'éducation et également, de mettre l'accent sur les résultats et la qualité des études.

L'éducation primaire constitue la pierre angulaire du développement de l'éducation formelle et de la formation car, en observant la situation socioéconomique africaine, la réalité

est que les pauvres tirent parti, en particulier, des dépenses publiques consacrées à l'éducation primaire.

Toutefois, il ne faudrait pas mettre l'accent sur l'éducation de base au détriment de l'enseignement supérieur, car une bonne éducation supérieure est essentielle non seulement pour former le personnel enseignant et les formateurs pour l'éducation de base, mais également pour le développement à plus long terme des capacités.

Promouvoir l'éducation de qualité : par exemple, établir des normes sur des matières principales à faire suivre par des évaluations objectives ou bien, mettre à disposition des entités concernées les fournitures nécessaires à leur apprentissage.

NB : Problématique des ressources :

La réalisation des politiques susmentionnées nécessite un important investissement. Ainsi, l'objectif fondamental de la lutte contre la pauvreté repose essentiellement sur l'accroissement de l'aide extérieure. Cela revient à dire que le défi qu'un pays d'Afrique doit relever consiste à mettre en place des politiques propres à attirer l'investissement direct étranger qui pourrait compléter les ressources intérieures, réduire la dépendance de l'aide extérieure et stimuler le processus de croissance grâce à l'amélioration de la gestion et au savoir-faire managérial.

Il serait par contre erroné de croire que l'investissement dans le capital humain seul suffira à assurer le développement.

Chapitre 2 : Les théories sur l'éducation

La théorie récente de la croissance endogène privilégie les ressources humaines et les institutions spécifiques générant les innovations technologiques qui servent de locomotive à la croissance économique à long terme. Cette théorie repose sur l'idée selon laquelle un pays doit réunir une masse critique de personnes qualifiées, notamment les chercheurs et les ingénieurs, avant que son économie ne décolle.

Les modèles de croissance endogène montrent que premièrement, l'investissement dans le savoir pourrait avoir un taux de rentabilité constant, voire croissant, car il y a plus de chances qu'une base de connaissances plus large engendre davantage d'innovations à l'avenir et que deuxièmement et subséquemment, c'est la qualité du capital humain qui est à la base de la croissance économique, expliquant ainsi les différences du niveau de développement entre plusieurs pays du monde.

Section 1- Robert LUCAS et l'endogénéisation des facteurs de croissance dont le capital humain

Le capital humain a été considéré pour la première fois comme facteur de croissance dans le modèle de Lucas¹⁶ en 1988. Celui-ci suppose, d'une part, que l'accumulation du capital humain s'effectue par les individus eux-mêmes et, d'autre part, que l'efficacité de chaque individu dans la production du bien final est d'autant plus importante que le niveau de capital humain est élevé (car grâce à l'apprentissage, la formation ou même l'imitation, , chacun peut bénéficier du savoir accumulé par l'ensemble de la société sans en avoir soi-même payé le prix).

Cet enchaînement engendre dès lors un effet externe positif induit par l'accumulation individuelle du capital humain. Par le biais de la diffusion du savoir, Robert Lucas contourne l'hypothèse néoclassique des rendements décroissants.

¹⁶ Lucas Robert E., *on the mechanics of economic development, journal of Monetary Economics*, 1980, p. 3-42

Cet auteur avait montré que les différences internationales de niveaux et de taux de croissance du revenu national peuvent être expliquées par les disparités du niveau d'évolution du capital humain par tête dans les différents pays : C'est ainsi que plus les individus vivent dans un milieu propice aux échanges d'informations et donc au développement du capital humain, plus l'efficacité individuelle et collective se renforce et donc plus importante sera la croissance.

Le modèle de Robert Lucas explique donc les différences de croissance entre les pays selon les niveaux de capital humain mais également entre les secteurs. Plus le niveau de capital humain employé sera fort et plus la croissance sectorielle sera accélérée.

Ainsi, il est important pour notre pays d'établir une bonne politique d'éducation pour renforcer le stock de capital humain des citoyens, cela pour favoriser le développement sectoriel qui est la base du développement du pays.

Section 2- Les sources endogènes de la croissance selon Gary BECKER

Gary BECKER, qui est-il ?

Gary Becker¹⁷ est un économiste néoclassique qui s'est intéressé à des sujets relevant habituellement du domaine de la sociologie. Il a reçu le prix Nobel en 1992 pour sa contribution à l'analyse économique des comportements humains et à la théorie du capital humain. Son analyse est basée sur la rationalité des comportements et sur l'équilibre des marchés. Il élargit l'analyse économique à de nouveaux domaines en utilisant les outils de la théorie néoclassique : décisions en matière de mariage, de fécondité ou de divorce, activités non marchandes, éducation et formation, discriminations à l'embauche, action des groupes de pression dans le cadre d'une société démocratique.

Dans son ouvrage le plus connu, *Humain Capital*, publié en 1964, Gary Becker suggère que la demande d'éducation réagit conjointement aux coûts directs et indirects de la formation et aux variations de revenus induits par une formation prolongée. Le capital humain est assimilable à la valeur présente des revenus futurs que l'individu pourra tirer de son travail. Il peut être accru par des investissements dans l'éducation, par la recherche d'informations, et par les formations.

¹⁷ **Garry Becker** : économiste américain, né en 1930, Prix Nobel d'économie en 1992 et connu par son ouvrage « *la théorie du capital humain* »

Il distingue donc :

— **les formations générales** reposant sur des connaissances qui peuvent être fournies par le système scolaire ; Elle constitue à la fois un capital individuel et collectif, puisqu'elle bénéficie à tous sans que l'on ait besoin d'en payer le prix.

— **les formations spécifiques aux entreprises** que seules ces dernières peuvent fournir, mais que les travailleurs peuvent aller monnayer sur le marché du travail après que leur capital humain ait augmenté. Elle accroît la productivité de l'entreprise qui l'a dispensée et la formation générale qui est transférable à toutes les entreprises sans réduction.

Le concept de « capital humain » laisse penser que la personne humaine peut être appréhendée comme un actif matériel ou comme une marchandise que l'on pourrait stocker. En fait, Becker ne considère pas que la ressource humaine est appropriable par les entreprises, le capital humain (contrairement au capital financier par exemple) est uniquement la propriété de l'individu auquel il est rattaché.

Le modèle de G. Becker

Selon G. S. Becker, l'éducation et la formation en cours d'emploi ont pour effet d'accroître durablement la productivité du travailleur. Son principal objectif est donc de démontrer que cet effet positif existe et comment le mesurer.

Il a alors pris l'exemple d'un étudiant : selon lequel, le gain que celui-ci peut espérer durant sa formation s'évalue en fonction de sa disponibilité à travailler, à savoir en dehors des heures de cours et durant les vacances uniquement.

Ce manque à gagner correspond alors au coût de la scolarisation.

Son calcul est donc le suivant :

$$W = MP - k$$

Où MP correspond à la productivité marginale actuelle (supposée égale au salaire) et k correspond aux coûts directs de l'investissement dans le capital humain (études, *schooling*). Il s'agit des frais liés à la scolarité, à savoir les frais d'inscription, de fourniture, de logement etc.

L'arbitrage s'opère alors entre le montant estimé des gains futurs et la contrainte liée aux coûts. Mais ces derniers, en réalité, ne se limitent pas aux coûts directs. Si l'on ajoute les coûts d'opportunité au manque à gagner, l'équation précédente devient alors :

$$W = MP_o - (MP_o - MP + k) = MP_o - C$$

Où MP_o correspond à la productivité marginale d'un apprenant s'il renonçait à sa formation pour travailler à plein temps et MP correspond toujours à sa productivité marginale actuelle (réduite en raison du temps consacré à sa formation). C'est par conséquent, la somme des coûts directs et indirects induits par l'investissement en éducation.

Le salaire net correspond alors à la différence entre les gains potentiels et le total des coûts, y compris les coûts d'opportunité.

La volonté de G. S. Becker de définir un salaire net de l'apprenant surprend car, en principe, les frais d'inscription et les autres coûts directs liés à l'éducation ne sont pas soustraits du revenu brut.

Il entend ainsi démontrer que le choix d'un individu à investir dans son capital humain, quelle qu'en soit la composante (santé, éducation,...) s'opère toujours sur le même mode. Chaque individu a l'avantage d'investir dans son capital humain aussi longtemps que l'ensemble des coûts induits ne dépassent pas l'ensemble des gains futurs estimés.

Bien que centré sur les aspects monétaires, son modèle n'est pas exclusif. A l'ensemble des gains estimés, il associe des gains non monétaires. Ces gains, ou « *psychic earnings* », recouvrent l'ensemble des variables non monétaires qui influencent l'investissement en capital humain. Il s'agit principalement de l'information sur les prix et les salaires, l'information sur le système politique et social, la santé physique et mentale des individus ou encore leur motivation et leur intérêt.

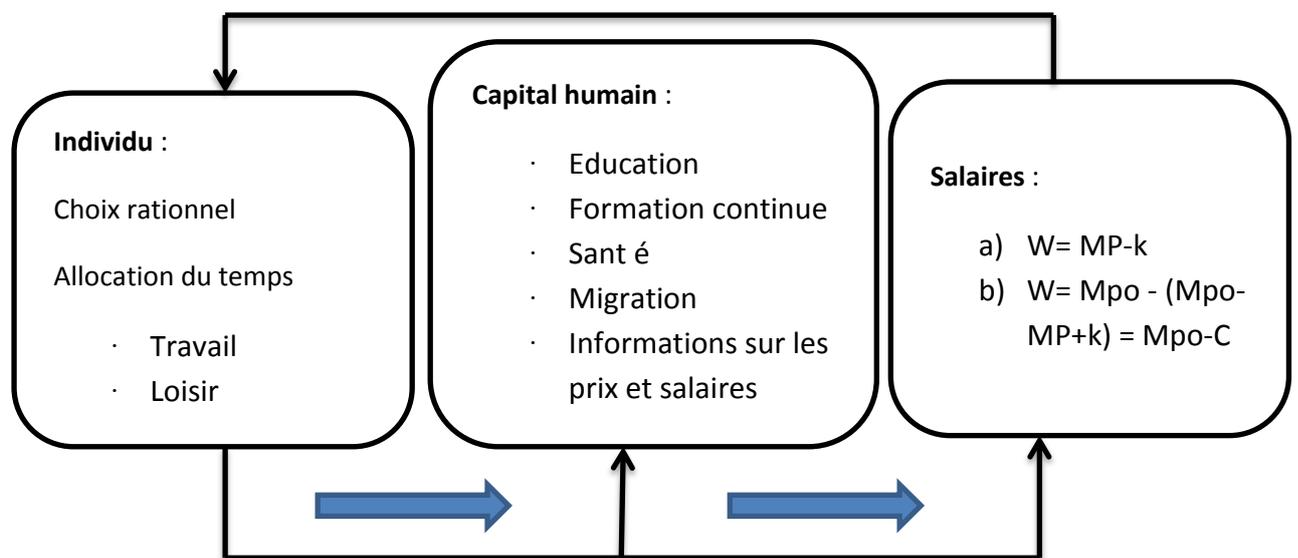
Pour G. Becker, l'éducation et la formation professionnelle sont les investissements en capital humain les plus importants.

Dans la figure ci-après, nous pouvons observer que G. BECKER a construit un modèle fondé sur l'individualisme méthodologique : la formation du capital humain y est conçue comme le fait où un individu agit dans son propre intérêt.

En effet, cet individu met en lien des *inputs* et des *outputs* de production de capital humain dans l'objectif de maximiser de son propre bien-être.

Les conditions d'équilibre sont alors réunies lorsque la valeur actuelle du coût marginal de l'investissement en capital humain équivaut la valeur actuelle des gains futurs. Qu'il s'agisse de l'éducation, de la formation continue, de la santé ou de l'information sur les prix et les salaires, l'individu raisonne de façon identique. Il évalue son retour sur l'investissement en fonction de ses gains futurs estimés.

Figure 2: Le modèle du capital humain de G. Becker



Source : *Human Capital*, BECKER Gary S. [1993], op. cit., first edition 1964

L'utilité de l'individu, ou son consentement à payer, peut alors être définie comme la capacité à supporter, au moment présent, les coûts de l'investissement en capital humain.

En résumé, il apparaît que les incitations individuelles forment le noyau dur du modèle de G. S. Becker dont l'axe central s'articule autour du principe de la rationalité. Autrement dit, l'investissement en formation et en éducation suit la logique de la rationalité de l'individu : il ne consent donc pas à être instruit et éduqué si cela ne lui donne pas la garantie que les coûts qu'il dépense en formation sera ultérieurement couvert par les gains que lui procure l'exploitation de ces connaissances acquises. Si ce n'est le cas, et étant un individu

rationnel, il allouera son temps libre à d'autres activités autres que son instruction dont le loisir ou le travail.

Le rendement de l'investissement en éducation

Le modèle de G. Becker n'est malheureusement en mesure de ne rendre compte que du rendement interne de l'investissement en éducation et délaisse ainsi les gains externes sociaux, prétendus facteurs explicatifs des résidus de la croissance à un point de vue macroéconomique (cf. supra Denison¹⁸); les gains sociaux de l'investissement restent néanmoins très difficiles à mesurer empiriquement.

En effet, "le taux de rendement social de l'investissement dans l'éducation ne peut être calculé que sur la base des valeurs pécuniaires observées : les résultats non pécuniaires de l'éducation, ainsi que les effets externes associés à la poursuite d'études sont invariablement assortis de jugements qualitatifs qui diffèrent d'un auteur à l'autre." (BLAUG¹⁹, 1994)

En outre, l'évaluation de l'impact réel de l'investissement en éducation sur le produit national pose problème en raison de la variabilité des effets, à différents niveaux d'éducation, sur le salaire et la productivité. Il convient alors de relever qu'à ce jour les nombreuses tentatives d'estimation de l'impact social de l'investissement en capital humain, et l'éducation ne fait pas exception, sont restées vaines.

En définitive, dans le modèle de G. Becker, les incitations individuelles désignent la propension d'un individu à investir dans son propre capital humain. Or, comme cela a été relevé, cette propension dépend d'un ensemble de facteurs à la fois internes et externes à la personne. Celui-ci relève, outre le nombre d'années d'études et l'expérience professionnelle, d'un ensemble de variables telles que le contexte familial, le lieu de résidence mais aussi l'intelligence, l'aptitude face au risque et l'estime de soi.

¹⁸ **Denison, E. F.**, "Education, Economic Growth and Gaps in Information", *Journal of political economic*, 1962, p. 4-26

¹⁹ **Mark Blaug**, est un économiste anglais spécialiste de l'histoire de la pensée et la méthodologie économique. Il a été consultant de plusieurs organisations internationales, publiques et privées, dont l'Unesco, l'OCDE, la Banque mondiale et la Fondation Ford.

Les critiques internes du modèle de G. Becker

La critique majeure formulée à l'encontre de la théorie du capital humain de G. Becker porte essentiellement sur la corrélation, supposée robuste, entre le niveau d'éducation et les compétences acquises.

Or, concrètement on n'a jamais pu établir de liens clairs entre le niveau d'éducation portant sur le nombre d'années d'études et l'acquisition de réelles connaissances voire de compétences.

A propos du lien entre compétences acquises et niveau de salaire, G. Becker a effectivement montré que le niveau d'éducation général de la population active influait sur le niveau des salaires par le biais de l'accroissement de la productivité.

Toutefois, on a pu observer que des différences importantes persistaient entre le niveau de formation des personnes (nombre d'années d'études) et le niveau des salaires.

De plus, la théorie du capital humain ne porte d'attention particulière ni à la question des conditions d'accès à l'éducation (égalité des opportunités et respect du droit à l'éducation de base pour tous) ni à celle de l'offre éducative, autrement dit la capacité du système à répondre à la diversité des besoins éducatifs fondamentaux.

Le modèle de G. S Becker porte sur le postulat de rationalité et signifie donc que l'individu opère des choix en fonction d'un ordre de préférences avec une information parfaite et sans coût. L'ordre de préférences ainsi établi est alors supposé exprimer ce que l'individu ressent véritablement. Toutefois, dans la réalité, il apparaît que l'ordre de préférences n'émane pas toujours d'un choix librement consenti, autrement dit, les préférences révélées peuvent cacher des préférences adaptatives en fonction du contexte, du statut de la personne, etc.

Il n'est alors admis que les individus investissent de manière inégale dans leur éducation non pas uniquement en raison de leur différentiel d'aptitudes mais plus généralement en raison de leur "profil" (l'âge, le statut, les aptitudes et les perspectives de gains).

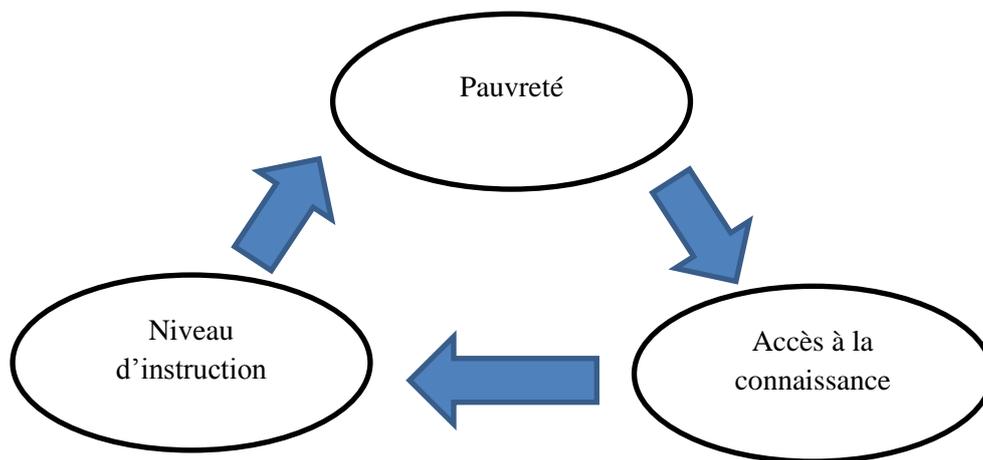
Section 3- La Théorie d'Engel sur les liens de causalité entre pauvreté et éducation

Nous avons observé précédemment, le lien existant entre le niveau d'éducation de la population et le développement de son pays. Parallèlement à cette étude, la théorie d'Engel²⁰ montre celui de la pauvreté avec l'éducation.

Ainsi, l'objectif principal de cette théorie est de porter l'analyse sur le fait que : l'éducation vérifie l'existence de la pauvreté, ensuite l'éducation montre l'existence de la pauvreté.

De ce fait, on peut démontrer la corrélation étroite et l'existence même du cercle vicieux de la pauvreté par le biais de l'éducation d'après la figure suivante :

Figure 3: Illustration de l'existence d'une relation entre la pauvreté et l'éducation



Source : Du capital humain au droit à l'éducation ; analyse théorique et empirique d'une capacité, Valérie Liechti, 2007.

Le niveau d'instruction

Ce niveau varie quantitativement selon le taux d'alphabétisation des adultes et les années d'études. Cette variable est retenue pour déterminer l'indicateur de développement humain (IDH) et pour classer un pays selon le degré de pauvreté.

²⁰ **Friedrich Engel** est n mathématicien allemand.

Il faut considérer le système d'éducation comme un instrument d'action sociale c'est à dire que dans notre quotidien, il y a ceux qui éduquent et ceux qui reçoivent. Mais ce qu'il faut aussi remarquer, c'est que le niveau d'instruction varie d'un pays à un autre.

Corrélation entre pauvreté et niveau d'instruction

La principale liaison est celle du niveau de la productivité de la main d'œuvre qui dépend des qualifications acquises du système éducatif. Mais d'autres liens importants existent, comme le niveau de l'emploi enseignant déterminé par le sous-ensemble éducation.

Une étude sur l'évolution de l'accès à l'école à partir de deux enquêtes permanentes auprès des ménages (EPM) réalisées en 1993 et 1999 a pu montrer la relation négative entre pauvreté et accumulation du capital humain dans l'Afrique Subsaharienne.

La maîtrise des savoirs, autrement dit le niveau d'instruction, dispensés dans les écoles dans le passé pèse lourdement sur les opportunités présentes de revenus, et donc sur les niveaux de vie.

Une attention particulière est attribuée à la formation de niveau secondaire du fait qu'elle représente un taux de rentabilité élevé sur le marché de l'emploi (Glick²¹, 1999). Ainsi, dans les pays en développement où les infrastructures éducatives sont insuffisantes et les systèmes éducatifs parfois non adaptés, le rendement en investissement humain est faible. Les revenus ne satisfont pas les besoins fondamentaux, d'où la pauvreté.

L'éducation contre la pauvreté

Tandis que la dimension éducative de la pauvreté illustre les liens existants entre la notion de pauvreté et l'accès à la connaissance fait intervenir la dimension monétaire ou la notion de revenu disponible ; On remarque que les taux du système scolaire (entrées, abandon et redoublements) ont leurs évolutions conditionnées par des variables économiques comme le revenu disponible des ménages. Les coûts du système éducatif déterminés par les effectifs rétroagissent comme composants de la demande publique sur le circuit économique.

²¹ Peter GLICK et al. – « Services d'éducation et de santé à Madagascar, l'utilisation et déterminants de la demande ». Juin 2000, 116 pages

Dans sa théorie, Engel énonce que les conditions de financement affectent la rentabilité de l'investissement; les contraintes financières empêchent les plus pauvres d'investir en capital humain ou de créer une entreprise, ce qui engendre une persistance de la pauvreté et peut réduire l'efficacité économique.

Les mêmes études effectuées dans l'Afrique Subsaharienne grâce aux diverses enquêtes ont pu conduire à des estimations telles que l'importance du niveau de revenu du ménage et de la qualité de l'école dans la décision de scolarisation dans le primaire. En d'autre terme, un recul constaté en matière de fréquentation scolaire ou bien l'accès à la connaissance pourrait refléter aussi bien l'accroissement de la pauvreté que la dégradation de la qualité du système public d'éducation.

Section 4 - Les principaux apports et limites des théories de la croissance endogène

1. Les apports

Premièrement, le capital humain apporte un éclairage nouveau aux théories économiques de la croissance. Revendiqué par G. Becker²² dès le début des années soixante, le rôle du capital humain en tant que facteur de croissance ne sera introduit que dans les années 1980. Cela est dû principalement à l'hypothèse néoclassique des rendements marginaux décroissants. Cette hypothèse conduit à la convergence des taux de croissance qui ne dépend plus du capital mais de facteurs exogènes (démographiques, progrès technique).

Ainsi, une croissance durable repose sur des rendements d'échelle croissants ou sur des externalités.

Deuxièmement, le capital humain répond à la question du résidu soulevée par E. Denison²³ depuis 1962. Sur la période de 1929 à 1962 aux États-Unis, les observations montrent que la croissance économique ne dépend pas des seules variations des quantités de travail et de capital. Selon les calculs de E. Denison, un quart au moins de l'accroissement du revenu par tête peut être attribué à l'augmentation des effectifs scolarisés parmi la population active. Mais ceci ne justifie pas pour autant la totalité de l'accroissement du revenu.

²² **Becker, G.S.**, *Human capital: a theoretical and empirical with special reference to education*, Columbia University Press, New York, 1964, p. 1-17

²³ **Denison, E. F.**, "Education, Economic Growth and Gaps in Information", *Journal of political economic*, 1962, p. 4-26

La raison tient, selon G. S. Becker, dans l'impossibilité pratique de mesurer, quantitativement, les effets sur le salaire de l'amélioration durable de la santé des travailleurs, de leur formation continue et des autres dimensions que revêt le capital humain. Leurs effets sur la croissance économique durable n'en demeurent pas moins réels.

Troisièmement, la théorie du capital humain apporte une réponse à l'interrogation que suscite, à cette même époque, la répartition inégale des revenus et des salaires. Celle-ci présente les caractéristiques d'une courbe log-normale, étalée à droite avec un revenu moyen qui dépasse nettement le revenu médian. Une telle dispersion ne peut se justifier par une distribution inégale des capacités de base au sein de la population. Mincer²⁴ (1958) montre alors que cette répartition correspond peu ou prou à celle, générale, des niveaux d'étude.

L'hypothèse vient ainsi appuyer les observations faites par G. Becker d'un point de vue empirique pour les pays développés (E-U et ex- Union Soviétique) et pour les pays en voie de développement (Inde et Cuba). Tous affichent une forte corrélation entre le niveau de qualification de la population active et le niveau des salaires. Le salaire tend à être proportionnellement plus élevé lorsque l'employé est qualifié²⁸.

Inversement, une corrélation négative apparaît entre le taux de chômage et le niveau d'éducation de la population active. Cette observation conforte l'importance économique du capital humain, en particulier de l'éducation et de la formation professionnelle.

2. Les limites

La croissance endogène met en hypothèse l'accumulation de quatre facteurs pour aboutir à une croissance auto entretenue, ces facteurs sont principalement : *le capital physique, la technologie, le capital humain et le capital public*. Le principe est en gros d'investir dans ces facteurs pour accéder à la croissance. L'hypothèse stipule par exemple qu'un investissement dans le capital humain ou dans la formation dans les entreprises plus précisément va engendrer un niveau de croissance plus élevé. Si plusieurs entreprises investissent en même temps sur une zone donnée, des externalités positives vont apparaître par le principe de complémentarités positives. Le développement d'une entreprise va entraîner le développement des autres.

²⁴ **Mincer J** : « *Schooling Experience and learning* », New York, Columbia University Press, 1974, p.31-53, Mincer « *rendement de l'éducation* », La première, Paris, 1974

De même l'investissement en termes d'éducation et de formation dans le capital humain va favoriser à la fois la productivité des salariés et l'efficacité globale de l'entreprise sur le plan de l'organisation. Le problème vient de l'application de cette hypothèse dans la mesure où il existe des phénomènes d'externalités.

« L'externalité est défini comme une interaction entre les agents ne passant pas par le marché, à laquelle ne correspond aucun prix ». L'existence de ces externalités va pousser l'individu à ne pas investir dans la connaissance. L'appropriation est dite imparfaite lorsqu'une firme ne peut pas garder à elle seul le droit d'utiliser un savoir-faire parce que le savoir-faire est un bien collectif. C'est-à-dire que tout le monde peut y accéder sans aucune contrepartie en échange.

Cela nous rapproche au concept de bien public qui possède deux caractères dont : la non rivalité et la non exclusivité. Non rivalité puisque la consommation des biens n'empêche pas les autres de le consommer simultanément et non exclusivité puisqu'on ne peut pas empêcher qui que ce soit de consommer le bien en question. Le caractère de non rivalité pousse l'inventeur à ne plus inventer puisque sa rémunération sera improbable et même dans la plupart des cas impossible. L'activité de recherche induit des effets externes positifs, les nouvelles idées sont offertes gratuitement aux chercheurs futurs. Car lorsqu'un chercheur fait une découverte, elle bénéficie à la recherche future. L'innovateur n'a aucun droit de propriété sur l'utilisation de son invention et sur son utilisation dans la recherche.

Conclusion partielle

L'éducation, considérée par divers spécialistes comme étant un bien immatériel qui peut faire progresser ou soutenir la productivité des individus, est aussi le principal élément favorisant le changement de mentalité. Elle représente « *l'action de développer les facultés morales, physique et intellectuels, ainsi qu'une faculté particulière de l'être humain* ».

En effet, un être instruit a la capacité d'améliorer directement son bien-être car l'éducation contribue grandement à favoriser la santé, l'épanouissement personnel, la participation à la société civile ainsi qu'à la possibilité d'accroître la productivité et les revenus, la réduction de la fécondité et surtout participe en tant que socle, au développement durable d'un pays.

Sa contribution au développement durable notamment à l'élimination de la pauvreté et la réduction des différences de niveaux de vie dans les différentes parties du monde tient avant tout de la prise de conscience de chacun. Et puis, tout comme il est de la responsabilité des individus d'investir dans leur propre capital humain selon les rendements futurs qu'ils perçoivent, il est aussi de la responsabilité de l'Etat de mener les actions nécessaires pour mettre en place un environnement favorable à l'apprentissage et pour inciter les individus à s'instruire, notamment par des politiques de sensibilisation.

**PARTIE 2 : REALITES SUR L'ENTREE DES PERSONNES DE
FORMATION PRIMAIRE DANS LA FONCTION PUBLIQUE**

Chapitre 3 : Intégration des personnes de formation primaire à la fonction publique

Section 1 : Notion d'intégration à la fonction publique

Faire carrière dans la fonction publique attire un grand nombre de Malgaches car elle crée une ouverture vers un emploi stable et progressif pour l'individu mais lui permet également de largement contribuer au développement de la Nation.

Le recrutement pour intégrer au corps de fonctionnaires se base généralement sur les connaissances acquises, le savoir-faire et les compétences. De ce fait, un minimum de connaissance est nécessaire pour y adhérer, dans les conditions imposées par le **DECRET N° 2004-730 du 27 Juillet 2004** fixant les modalités de recrutement et de nomination des fonctionnaires :

- Etre de nationalité Malagasy ;
- Jouir des droits civiques ;
- Se trouver en position régulière vis-à-vis du service national ;
- Etre reconnu, apte physiquement et médicalement pour servir la fonction ;
- Etre âgé de 18 ans au moins et 45 ans au plus au 1^{er} janvier de l'année portant ouverture du concours, s'il s'agit d'un premier recrutement ;
- Etre de l'un des titres requis pour le niveau minimum de recrutement du cadre et échelle.

Pour les personnes de formation publique, il existe deux manières d'intégrer la fonction publique :

- La première est prévue par le **DECRET N° 2004 – 730** fixant les modalités de recrutement et de nomination des fonctionnaires : en intégrant le corps de fonctionnaires par voie de concours (cadre C et D).
- La seconde est prévue par **DECRET N° 64-213 du 27 MAI 1964** portant réglementation des conditions d'emploi par les collectivités et organismes publics des personnels soumis à la réglementation générale du travail (J.O. n° 357 du 30.5.64, p.

1091) : en intégrant la fonction publique en tant qu'agent non encadré de l'Etat, par voie contractuelle ou par décision administrative. Ces postes correspondent aux agents qui n'appartiennent pas à des cadres de fonctionnaires mais appelés à occuper des emplois spéciaux (ES) ou des emplois normalement dévolus à des fonctionnaires (EFA) ou autres que ceux-là dont les ELD (emplois de longue durée), les ECD (emplois de courte durée ou occasionnels) et les EMO (emplois main-d'œuvre non spécialisée).

1. Intégration par voie de concours

Le recrutement est déterminé par le nombre des postes pour lesquels le concours est ouvert. Le succès n'est alors pas lié à l'obtention d'une note déterminée mais seulement la meilleure dans la limite des postes à pourvoir. L'agent recruté par concours est directement placé dans le cadre de fonctionnaire auquel il a concouru.

Les cadres de classement hiérarchique des corps de fonctionnaires comportent respectivement et dans l'ordre décroissant, les échelles désignées ci-après :

Tableau 3: Représentation des cadres et des échelles des corps des fonctionnaires

CADRES	ECHELLES
A	A1, A2, A3
B	B1, B2
C	C1, C2
D	D1, D2, D3

Source : Mme RAKOTONANDRASANA N., Cours gestion des ressources humaines, L3 ECONOMIE. Faculté DEGS, Année universitaire 2012-2013 Le mode de recrutement se fait :

- soit par voie de concours direct,
- soit par voie de concours professionnel,
- soit par un recrutement sur titre,
- soit par voie d'intégration.

Concours direct

Les concours directs sont ouverts aux candidats justifiant de certains diplômes ou de l'accomplissement de certaines études. Le diplôme ou niveau d'études requis varie en fonction de la catégorie hiérarchique du corps ou du cadre d'emplois visé. Généralement :

Les concours de catégorie A : les candidats doivent être titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur (le plus souvent licence et plus rarement un diplôme sanctionnant une formation de 5 années après le baccalauréat).

Les concours de catégorie B : les candidats doivent être titulaire du baccalauréat, ou pour certains concours précis, d'un diplôme sanctionnant une formation professionnelle après le baccalauréat (ex : diplôme d'Etat d'infirmier, d'assistant de service social, BTS ou DUT...).

Les concours de catégories C et D: certains concours sont ouverts sans condition de diplôme mais requièrent néanmoins un minimum de connaissance (aptitude à lire et à écrire, connaissance en langue française, certificat d'étude primaire, certificat du premier cycle de l'enseignement secondaire, permis de conduire,...).

Le concours professionnel

Les concours professionnels sont réservés aux fonctionnaires justifiant au moins de quatre années d'ancienneté de service dans leur corps d'origine après la période de stage ainsi qu'aux agents non encadrés de l'Etat justifiant six années d'ancienneté de service.

Le recrutement sur titre

Le recrutement sur titre est réservé aux candidats ayant effectué une formation académique et professionnelle au sein des établissements publics nationaux de formation dont l'accès se fait par voie de concours national ainsi qu'aux fonctionnaires boursiers au titre de l'Etat Malagasy, qui ont effectué un stage ou une formation professionnelle à l'extérieur, d'au moins six mois, sanctionné par un titre reconnu par le système d'équivalence dans la fonction publique et / ou homologué par le Ministère chargé des enseignements.

Le recrutement par voie d'intégration

Le recrutement par voie d'intégration est réservé aux agents non encadrés de l'Etat justifiant d'au moins six années d'ancienneté de services effectifs et continus à compter de la date d'entrée dans l'Administration.

Ainsi, comme le montre le tableau suivant, tout individu a la possibilité d'intégrer les différentes catégories de corps de fonctionnaire selon le niveau de base et si nécessaire, avec une durée de formation adéquate.

Tableau 4: Représentation des classements hiérarchiques des fonctionnaires et leur attribution statutaire selon le niveau minimum de recrutement

CADRES	ECHELLES	CATEGORIES	FONCTIONS	NIVEAU DE BASE	DUREE DE FORMATION PROFESSIONNELLE (sanctionnée par un titre agréé)
	A1	10 à 8	Conception générale, direction, coordination et contrôle	. Diplôme d'études approfondies	Néant
. Maîtrise				+ 1 an	
. Licence				+ 2 ans	
. Diplôme de fin d'études du premier cycle universitaire				+ 3 ans	
. Baccalauréat de l'enseignement secondaire				+ 5 ans	

A	A2	7 à 6	Conception spécifique et réalisation générale	. Maîtrise	Néant
				. Licence	+ 1 an
				. Diplôme de fin d'études du premier cycle universitaire	+ 2 ans
				. Baccalauréat de l'enseignement secondaire	+ 4 ans
A	A3	5	Réalisation spécifique et réalisation adjointe	. Licence	Néant
				. Diplôme de fin d'études du premier cycle universitaire	+ 1 an
				. Baccalauréat de l'enseignement secondaire	+ 3 ans
B	B1	4	Application générale et contrôle de l'exécution	. Diplôme de fin d'études du premier cycle universitaire	Néant
				. Baccalauréat de l'enseignement secondaire	+ 3 ans

	B2	3	Application spécifique	. Baccalauréat de l'enseignement secondaire	Néant
				. certificat de fin d'études du premier cycle de l'enseignement secondaire	+ 3 ans
C	C1	2	Exécution fonctionnelle générale	. certificat de fin d'études du premier cycle de l'enseignement secondaire	+ 2 ans
	C2	2	Exécution fonctionnelle spécifique	. certificat de fin d'études du premier cycle de l'enseignement secondaire	Néant
D	D1	1	Exécution générale de base	. Certificat d'études primaires élémentaires	+ 1 an
	D2	1	Exécution de base	. Certificat d'études primaires élémentaires	Néant
	D3	1	Exécution élémentaire	Néant	Néant

Source : Mme RAKOTONANDRASANA N., Cours gestion des ressources humaines, L3 ECONOMIE. Faculté DEGS, Année universitaire 2012-2013

Les corps sont classés en quatre catégories dans l'ordre hiérarchique décroissant par les lettres A, B, C, D. Les statuts généraux posent le principe que le classement des corps est en relation avec le niveau de recrutement.

La catégorie A comprend les corps dont le niveau de recrutement est celui des diplômes du second cycle de l'Enseignement supérieur (du Licence au Doctorat) alors que relève de la catégorie B les corps dont le niveau de recrutement est celui du premier cycle de l'Enseignement Supérieur et le baccalauréat de l'enseignement secondaire. **Quant aux catégories C et D, elles comprennent les corps recrutés, respectivement au niveau du brevet de l'Enseignement Secondaire de base ou BEPC et à celui de la fin des Etudes Primaires ou CEPE.**

Les agents de l'Etat sont repartis en dix catégories (A1, A2, ..., D2, D3) selon la fonction et cette répartition se fait suivant le diplôme ou la formation professionnelle sanctionnée par un titre agréé.

2. Intégration par voie contractuelle

Rappelons que les agents non encadrés de l'Etat correspondent à des fonctionnaires relatifs. Leur classement hiérarchique est donc assimilé à celui des fonctionnaires dans l'ordre hiérarchique décroissant par les lettres A, B, C et D.

Personnels appelés à occuper des emplois normalement dévolus à des fonctionnaires :

Ce sont les agents spécialement recrutés par des contrats à durée déterminée ne pouvant excéder deux ans dû à l'insuffisance numérique des fonctionnaires dans un cadre quelconque de l'Etat. Ces contrats ne peuvent être régulièrement conclus qu'après leur examen par la commission centrale des contrats dans les conditions prévues par la réglementation en vigueur et accord du Ministre chargé de la Fonction Publique.

Personnels appelés à occuper des emplois spéciaux

Ce sont les emplois qui, à défaut de cadres de fonctionnaires qualifiés pour les occuper, doivent être confiés à des agents recrutés par contrat.

Personnels appelés à occuper des emplois autres que des emplois

Les personnels recrutés pour occuper des emplois autres que des emplois spéciaux ou normalement dévolus à des fonctionnaires, se répartissent en trois groupes : les ELD (emplois de longue durée), les ECD (emplois de courte durée ou occasionnels) et les EMO (emplois main-d'œuvre non spécialisée).

- **Les ELD :** sont considérés comme nécessaires au fonctionnement courant des services. Y sont assimilés les emplois nécessaires à l'exécution des travaux d'équipement échelonnés sur plus de deux campagnes qui figurent à ce titre à des tableaux d'emplois spéciaux à ces travaux.
- **Les ECD :** répondent à des nécessités momentanées dans le cas notamment où les tâches des services excèdent provisoirement les capacités de leurs personnels ordinaires. Y sont assimilés les emplois nécessaires à l'exécution des travaux d'équipement dont la durée n'excède pas deux années.
- **Les EMO :** ils correspondent aux manœuvres qualifiés de manœuvres ordinaires.

NB : Il est mentionné dans la *LOI n° 94-025 du 17 Novembre 1994 relative au statut général des agents non encadrés de l'Etat (JO n° 2337 du 04. 12. 95 vm p. 3657 et vf p. 3667)* que : « les différents cadres et corps de fonctionnaires existant dans la fonction publique sont ouverts aux agents non encadrés de l'Etat » et que « ... réunissant une ancienneté de services effectifs et continus d'au moins six ans, à compter de la date d'entrée dans l'administration peuvent être intégrés, sur leur demande écrite, dans le corps de fonctionnaires correspondant à leur diplôme... ».

L'appartenance d'un agent non encadré de l'Etat à un corps est donc déterminé par son diplôme, son titre universitaire ou sa qualification professionnelle.

En effet, selon le *DECRET n° 79- 367 fixant « les conditions d'intégration dans les corps de fonctionnaires des agents occupant des emplois réputés de courte durée de l'Etat et des collectivités décentralisées ; leurs nouvelles majorations de salaire »* : les agents occupant des emplois réputés de courte durée réunissant une ancienneté de services effectifs et continus d'au moins douze ans, peuvent être intégrés sur leur demande écrite dans les corps de fonctionnaires correspondant à leurs emplois.

Section 2 : Une possibilité d'évolution pour participer davantage au développement du pays

1. Pour les fonctionnaires

Le Cheminement de Carrière des agents de l'Etat qui correspond à l'évolution de leur carrière constitue une motivation majeure des malgaches à intégrer cette fonction et constitue également une incitation des parents à éduquer leurs enfants ou même motiver l'initiative de ces derniers à vouloir apprendre.

Elle commence nécessairement par le recrutement ou l'entrée en service dans un corps de fonctionnaire, passe par les différents avancements ainsi que les intégrations et reclassement éventuels dans des catégories supérieures, jusqu'à la cessation de leurs fonctions.

Il est nécessaire que tous les agents recrutés ou nommés obtiennent des améliorations successives de leur situation ; Il est nécessaire aussi que les plus capables puissent espérer et obtenir des améliorations plus rapides et plus marquées. En d'autres termes, la perspective d'un avancement ne doit pas être ouverte seulement aux agents les plus méritants, mais il faut que ceux-ci voient des possibilités d'avancement soient plus intéressantes que pour les autres.

Il y a deux types d'avancement dans les statuts généraux (statut général des fonctionnaires et statut général des agents non encadrés de l'Etat) : avancement d'échelon et avancement de classe.

Avancement d'échelon :

L'avancement d'échelon est un avancement automatique de grade et d'indice au bout de deux ans d'ancienneté. C'est un avancement qui se traduit par une augmentation de traitement sans changement d'emploi. C'est un avancement automatique d'échelon au bout de deux ans d'ancienneté.

Tous les agents de l'Etat peuvent en bénéficier. Il s'agit en effet d'un avancement à l'ancienneté. Sans doute, l'ancienneté requise par les statuts peut être amoindrie ou majorée en fonction de la notation (ou, quand il n'y a pas notation, de la valeur professionnelle des agents telle que le chef de service peut l'apprécier), mais même les plus mal notés seront promus (car ils en ont le droit), au maximum d'ancienneté.

Avancement de classe :

L'avancement de classe est conditionné par la valeur professionnelle des agents et les appréciations générales déterminées par le Chef de Service justifiant d'un certain temps de service et ayant atteint un échelon déterminé dans leur grade ou classe, ils ont seulement vocation à être promus s'ils sont inscrits dans un tableau annuel d'avancement établi après avis de la Commission Administrative Paritaire (C.A.P). Ils sont inscrits sur le tableau par ordre de mérite, en conséquence d'une appréciation directe de leur valeur professionnelle.

L'avancement de classe provoque une augmentation de traitement. La promotion est prononcée par un arrêté. La valeur professionnelle des agents c'est à dire ses connaissances professionnelles, son efficacité, son sens de l'organisation et la méthode dans le travail ou sa manière de servir est déterminée par une note (chiffrée). La décision du chef de service établissant cette note dérive de son pouvoir discrétionnaire.

Ainsi, l'avancement de classe est une promotion de grade à raison de l'ancienneté et du mérite qui a lieu au profit des fonctionnaires à raison de leur mérite, et inscrit à un tableau d'avancement.

La promotion ne peut avoir lieu qu'après une ancienneté de :

- 3ans pour passer de la Deuxième à la Première Classe
- 3ans de la Première Classe au Principale
- 3ans du Principal à la Classe Exceptionnelle.

L'avancement de classe est constaté par un arrêté du Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des lois Sociales ou du Ministre employeur en tenant compte de l'ancienneté et du mérite de chaque fonctionnaire. La décision administrative (arrêté Ministériel) qui matérialise l'avancement obtenu après analyse de la notation et de la proposition des Supérieurs hiérarchiques de l'agent, est conforme aux règles édictées par le Statut général des fonctionnaires et le statut particulier régissant le corps d'appartenance.

Les conditions de l'avancement de classe sont alors:

- trois ans d'ancienneté dans le 3^e échelon ;
- Note supérieur à la moyenne

-Proposition favorable des supérieurs hiérarchiques et de la Commission Administrative Paritaire du corps d'appartenance ;

-Inscription au tableau d'avancement.

De ce fait, tout individu ayant achevé l'enseignement primaire peut espérer intégrer le corps de fonctionnaire avec l'assurance d'une possibilité de promotion (qui peut s'accompagner de divers traitements de faveurs comme les congés, l'admission à la retraite,...). Cela démontre, en partie, l'importance d'initier les enfants à l'éducation primaire afin de leur permettre d'améliorer leur avenir (leur revenu futur) et à leur tour, être capable d'éduquer convenablement les générations futures.

2. Pour les agents non encadrés de l'Etat

Les questions d'avancement, pour les agents non-encadrés de l'Etat, sont défendues par une commission administrative paritaire. Ces agents bénéficient d'un avancement automatique au bout de deux ans d'ancienneté.

Les avancements de classe a lieu au profit de ces agents en raison de leur mérite, sont inscrits dans un tableau annuel d'avancement établi, après avis de la commission administrative paritaire.

Par ailleurs, tout service exceptionnel rendu à la Nation par l'agent non encadré de l'Etat, dans l'exercice de ses fonctions ou occasionnellement, aura droit sur proposition du Ministre, du responsable chargé de personnel des établissements publics ou des institutions dont il relève, à une des récompenses suivantes:

- Majoration d'ancienneté de l'échelon,
- Lettre de félicitation ministérielle, institutionnelle ou de l'établissement public,
- Avancements de grades,
- Décorations.

Analyse des avancements du Personnel de l'Etat

Après le recrutement, le personnel de l'Etat bénéficie d'un avancement qu'il soit fonctionnaire ou agent non encadré de l'Etat.

Les forces des avancements

- L'avancement automatique d'échelon et l'avancement de classe de l'agent au bout de 2 ans d'ancienneté se traduisent par une augmentation de salaire.

- La notation annuelle des agents permet l'évaluation annuelle de l'agent l'Etat.

- L'avancement attire le zèle, le dévouement au service et le moral des agents de l'Etat.

- ...

Les faiblesses des avancements

- L'inexistence de l'analyse de poste de travail, l'évaluation des qualifications requises et la définition du profil du poste ne permettent pas de bien rationaliser les promotions.

- L'avancement automatique d'échelon et l'avancement de classe de l'agent au bout de 2 ans d'ancienneté se traduisent par une augmentation de salaire et entraîne une monotonie dans l'accomplissement du travail.

- ...

Section 3 : Apports des personnes de formation primaire à la fonction publique

Notons que les emplois dans les cadres C et D, les emplois à courte durée (ECD) et les emplois de longue durée (ELD) coïncident aux tâches attribuées aux personnes n'ayant achevé que la formation primaire et/ou la formation du premier cycle de l'enseignement secondaire (CEPE et BEPC). Ces emplois, correspondent aux postes dont les attributions sont nécessaires au fonctionnement de l'administration, et on peut citer les quelques plus basiques communs à tous les ministères : polycopistes, ouvriers qualifiés, manœuvres, les chargés de paperasserie,... (voir liste en annexe).

Malgré le fait que leur contribution consiste essentiellement à la mise en place d'un environnement favorable au travail et à la facilitation de la prise de décision s'opérant au niveau des cadres supérieurs, leurs tâches s'avèrent être importantes. De plus, afin de

participer davantage au perfectionnement de la gestion administrative, ils jouissent d'une possibilité d'évolution de carrières appelée avancements (soit d'échelon, soit de classe).

Une évaluation quantitative de ces apports n'a pas encore été effectuée à cause des diverses complications qui peuvent survenir au moment de sa réalisation. La principale raison pour laquelle cette évaluation n'est pas réalisable réside dans le fait que la gestion des ressources humaines appliquée dans les établissements publics n'est guère appliquée correctement et de manière efficace.

Néanmoins, l'on peut affirmer, d'après le dernier recensement des fonctionnaires effectué en 2009 sous le Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel (PGDI) financé par la Banque mondiale, que l'État malgache comptait 119 268 agents répartis dans les ministères et institutions publics et dans les 22 régions du pays.²⁵ Si le Ministère de la Fonction publique rapporte un chiffre de 119 268 agents sur la base de l'année 2009, le MFB quant à lui rapporte 165 059 agents sur la base des effectifs budgétaires de 2013. A part la difficulté de l'évaluation des apports des fonctionnaires, il est également difficile d'estimer le salaire moyen d'un employé public, à la seule lecture du budget.²⁶

La fonction publique du pays est fortement concentrée dans la région d'Analamanga, ou se trouve la capitale. Près de 29% des agents de l'Etat sont ainsi concentrés dans la seule région d'Analamanga, région regroupant près de 15% de la population du pays.

²⁵ Données du Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des Lois Sociales – contrôle physique des agents de l'Etat – année 2009.

²⁶ Le rapport de la Banque mondiale de juin 2010 « Madagascar : vers un agenda de relance économique » faisait ainsi apparaître des différences importantes de traitement au sein de la fonction publique (de 1 à 100) attribuées soit à l'existence de disparité d'un ministère à l'autre mais également à la fiabilité douteuse des informations concernant les salaires et accessoires.

Chapitre 4 : Problèmes et recommandations

Dans le cadre d'une analyse des faits se rapportant à l'éducation primaire en relation avec la fonction publique, il convient d'examiner ces deux éléments de manière isolée afin de comprendre les problèmes auxquels ils font face et d'y proposer des solutions correspondantes.

Section 1 : Problèmes et recommandations en matière d'éducation de base

Les problèmes concernant l'éducation de base se concentrent essentiellement d'une part, aux problèmes liés au non scolarisation de la plupart des enfants malagasy et d'autre part, aux difficultés rencontrées au cours de la formation de base (primaire) ne permettant pas aux élèves d'aboutir leur scolarisation. Evidemment, cela affecte de manière importante, l'intégration à la fonction publique.

1. Les problèmes

Le flou sur l'avantage de l'éducation

L'incompréhension de la population concernant l'objectif de l'éducation empêche l'effectivité de la politique d'enseignement de l'Etat. Pourtant, objectif enrichissant certainement la vie de chacun. Le manque de sensibilisation des communautés par rapport à la nécessité de l'école et de l'éducation en général influence la déperdition scolaire, surtout en zone rurale.

Aussi, la perception du lien entre niveau de scolarisation et niveau de développement de l'individu et même du pays n'est pas évidente. En effet, le rôle incontournable de l'éducation comme moteur de développement serait reconnu par toutes les communautés si seulement, l'Etat savait les convaincre que « l'éducation est un instrument de réduction de la pauvreté, d'autonomisation de l'individu, et de bien-être. L'éducation ne constitue donc pas une fin en soi mais plutôt un élément parmi d'autres pour mesurer l'accès des populations les plus pauvres à leur droit au développement.

Les difficultés économiques et le non gratuité des frais scolaires :

Les difficultés financières rencontrées par les parents constituent la principale raison d'exclusion des enfants en primaire et fréquemment, le non achèvement de cette dernière. Ces

difficultés seraient beaucoup plus accentuées quand elles sont associées à des problèmes familiaux (famille recomposée, enfant vivant avec tuteur, famille monoparentale ou famille nombreuse). Les parents étant dans de telles situations trouvent lourdes à supporter les dépenses liées à la scolarité et tendent à y renoncer en l'absence de moyens soutenables ou lorsque leur motivation à concéder des sacrifices manque de vigueur. Ainsi, bien que reconnaissant la valeur ajoutée de celle-ci, les études semblent ne pas constituer la première priorité pour eux dans un contexte de difficulté économique ambiante.

Par ailleurs, dans un contexte de crise et de pauvreté perpétuelle depuis l'indépendance, le pouvoir d'achat des ménages malagasy ne leur permet pas malgré eux, de s'instruire et d'éduquer leurs enfants. Et même si l'Etat malagasy prône une politique de gratuité de l'éducation primaire, dans la pratique, il existe encore des frais informels qui incombent aux familles. Malgré la mise en place d'une initiative pour collecter des fonds venant de contributions parentales appelé « *Fikambanan'ny ray aman-drenin'ny mpianatra* » (FRAM²⁷), dans le but de permettre la rémunération complémentaire des enseignants non fonctionnaires, cela ne peut qu'être qu'exclusif pour les couches sociales les plus vulnérables ne pouvant rien investir dans l'éducation de leurs enfants.

NB : Outre ces principaux problèmes, la mentalité constitue également un problème majeur qui affecte grandement le taux de scolarisation à Madagascar. Manifestement, les traitements sélectifs entre les aînés et les cadets d'une même fratrie ou entre filles et garçons nous empêchent encore de nous développer dans le sens où ces actions concernent le respect aveugle des traditions.

Le manque d'infrastructures

Le manque d'infrastructures scolaires (salle de classes, tables, bancs, latrines...) et de matériels d'enseignement les plus élémentaires (exemples : tableau noir), les difficultés d'accès aux ressources d'information (livres, revues, articles,...), le manque de ressources financières allouées à l'éducation ne garantissent pas, et loin de cela, une éducation de qualité.

En effet, les écoles primaires de Madagascar sont souvent éloignées du centre-ville et fréquemment inaccessibles pendant une partie de l'année. La qualité des infrastructures est jugée plutôt mauvaise et un nombre important de places assises manquent.

²⁷ FRAM ou *fikambanan'ny ray aman-drenin'ny mpianatra* équivaut à l'association des parents d'élèves.

Détérioration des conditions d'études liées aux enseignants

Pour illustrer leur constat sur la détérioration des conditions d'étude, il est fréquent que l'on s'interroge sur l'insuffisance du personnel enseignant, entraînant une baisse d'encadrement des enfants et à ce manquement, s'ajoute le sentiment de découragement et de démotivation rencontré chez les enseignants à cause de leurs conditions, la plupart étant des enseignants FRAM, soit subventionnés par l'Etat soit entièrement pris en charge par la communauté. Le retard dans le paiement des subventions et l'absence de couverture sociale n'arrange pas leur situation.

Les problèmes relatifs au corps enseignant des établissements, surtout publics, relèvent aussi des problèmes liés à leur qualification et aux conditions d'encadrement, à la dévalorisation du métier d'enseignant, au manque de matériels pédagogique, ...

Ce manque de compétence du personnel enseignant, s'illustre surtout dans le domaine de l'éducation de base. En effet, la mise en place d'une politique d'éducation de proximité nécessite plus de recrutement d'enseignants et donc, plus de formation à leur dispenser, plus de ressources à mobiliser.

Au-delà de ce manque de compétence, de formation et d'encadrement des enseignants en service, une véritable dévalorisation du métier d'enseignant est constatée dans la mesure où les membres de ce corps sont sous-payés et travaillent dans des conditions très primaires : il serait alors juste de s'attendre à ce que nos étudiants ne puissent être éduqués correctement puisque leurs formateurs même vivent et évoluent dans des conditions indignes.

Constat d'une baisse de qualité des programmes d'éducation

Quand on constate le niveau d'éducation des Malgaches soit par rapport au niveau des personnes diplômés à une époque différente, soit par rapport au niveau des élèves dans d'autres pays, l'on s'interroge sur le contenu et l'homogénéité des programmes dispensés au niveau des établissements d'enseignement privés et publics, de l'éducation de base, de l'enseignement technique, professionnelle et universitaire à Madagascar. On remarque, non seulement un écart important de niveau mais également l'inexistence d'une véritable culture citoyenne à l'échelle nationale. Il est nécessaire de mettre en point, un système d'éducation

moderne, ne s'éloignant pas trop de celui des pays développés pour que l'on puisse mobiliser au mieux nos ressources humaines.

L'inadéquation du contenu du programme scolaire avec les réalités sociales

Le système éducatif se doit toujours de répondre aux besoins spécifiques des populations (éducation universelle, alphabétisation des adultes, alphabétisation des femmes, ...) et s'adapter à leurs réalités locales (mise en place d'établissements scolaires nomades, adoption d'horaires scolaires particulières, ...)

A Madagascar, une inadéquation de ce qui est enseigné avec les besoins des communautés est constatée. L'exemple le plus flagrant en est l'enseignement technique et professionnel qui est très limité et qui ne correspondent pas toujours aux réalités spécifiques des diverses régions.

L'éducation au cœur des phénomènes d'innovation : ordinateur ou stylo ?

Un des principaux problèmes de l'éducation malagasy concerne aussi sa confrontation avec l'innovation technologique. En effet, avec un défaut d'infrastructure que ce soit matériel ou humain, on ne peut se permettre des études hautement qualifiées. Toutefois, une masse de technologie pourrait aussi freiner l'incitation des individus à vouloir apprendre, de peur de ne pas pouvoir être capable de se payer un tel coût de formation.

La relation de causalité directe entre utilisation des technologies de l'information et les hausses de salaire a toutefois été discutée, notamment par DiNardo & Pischke²⁸ (1997). Ils suggèrent que les salariés qui utilisent l'informatique possèdent des compétences inobservées qui sont valorisées sur le marché du travail même dans des branches autres que l'informatique.

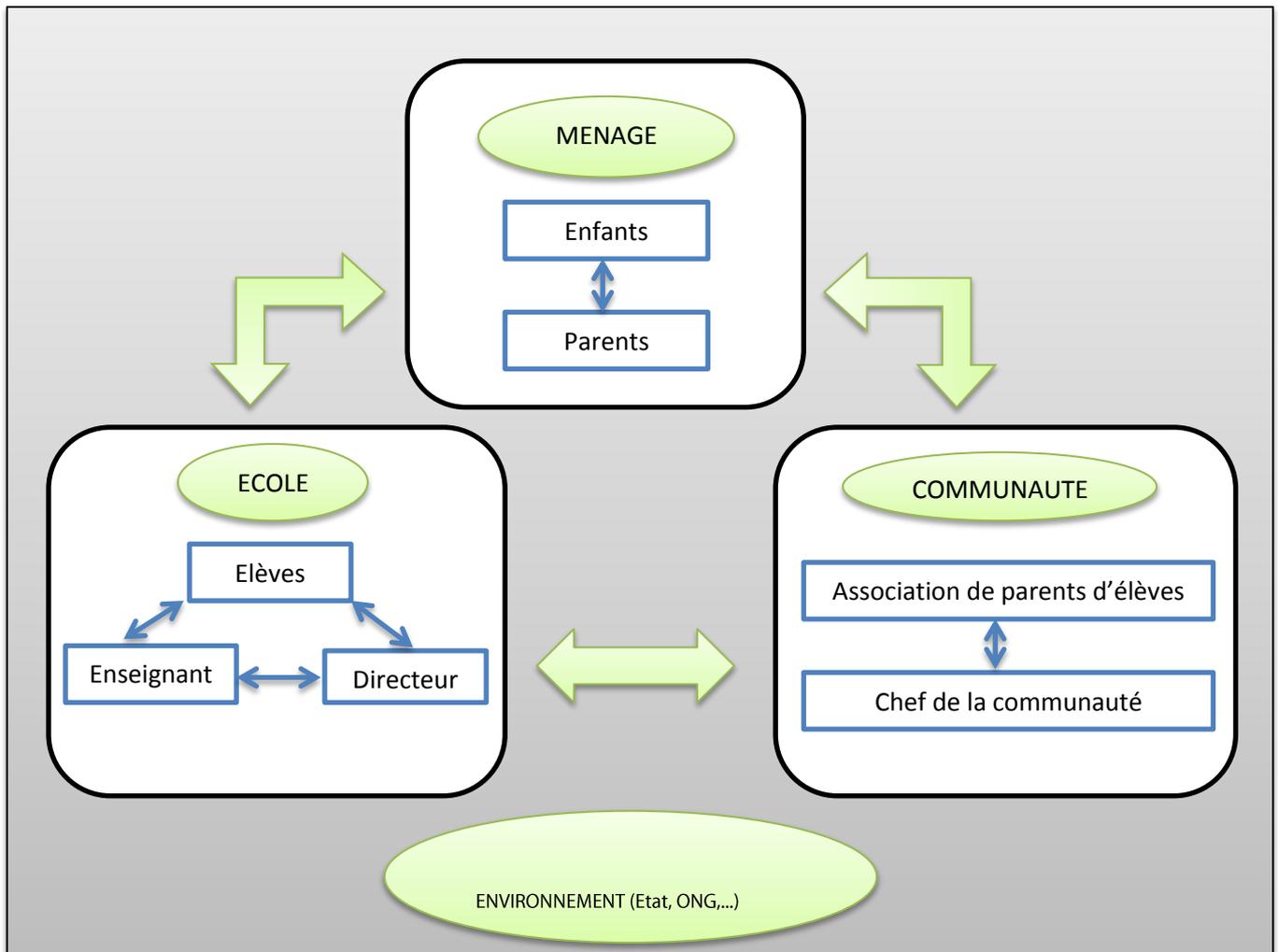
2. Recommandations potentielles

Moyen d'inclusion au cycle primaire : Cette première recommandation porte sur les rôles et les responsabilités que devrait jouer chaque acteur dont, les parents, les élèves, les

²⁸ **Dinardo et pischke** : The Returns to Computer Use Revisited: Have Pencils Changed the Wage Structure Too? John E. DiNardo and Jorn-Steffen Pischke, *The Quarterly Journal of Economics* Vol. 112, No. 1 (Feb., 1997), pp. 291-303

enseignants, le directeur, le FRAM, le « fokontany » et l'État. Elle est primordiale car en incluant tous les acteurs de la communauté éducative, elle peut constituer le pilier du succès de l'éducation en termes de quantité mais surtout de qualité, à Madagascar selon la figure ci-contre :

Figure 4: Synthèse des rôles et responsabilités des acteurs pour favoriser l'inclusion au primaire



Source : Rohen d'Aiglepierré²⁹, « EXCLUSION SCOLAIRE ET MOYENS D'INCLUSION AU CYCLE PRIMAIRE A MADAGASCAR », 2010.

²⁹ **Rohen d'Aiglepierré** : Economiste spécialisé en économie de l'éducation et en économie du développement, Rohen d'Aiglepierré est actuellement chercheur associé FERDI, CERDI et Uda. Ses recherches portent sur les partenariats publics-privés et l'investissement du privé dans l'éducation, l'exclusion scolaire et les outils de promotion de l'équité scolaires, le choix éducatif et l'efficacité des établissements éducatifs. Dans ce cadre, il

Rôle des parents

- Encadrement et encouragement des enfants sur l'utilité de la scolarisation.
- Prise en charge des frais de scolarité et des fournitures nécessaires aux études de leurs enfants
- Sensibilisation des parents d'enfants non scolarisés en insistant sur les modèles positifs au niveau de la localité et sur les perspectives qu'offre l'éducation.
- Communication avec les enseignants pour mieux contrôler leurs enfants.

Rôles des élèves

- Sensibilisation des enfants non scolarisés en leur faisant part des avantages des études et en utilisant leur propre témoignage sur les aspects positifs de leur vécu à l'école et de leurs acquisitions.
- Respect des directives des enseignants et des parents qui leur recommandent de bien étudier.

NB : Les enfants non scolarisés devraient être à l'écoute de la sensibilisation de leurs pairs ou faire pression sur leurs parents afin de les scolariser, ou recourir à l'alphabétisation pour adultes puisque les participants estiment qu'il n'est jamais trop tard pour apprendre.

Rôles des enseignants

- Communication avec les parents : communiquer les informations et faire des échanges, de garder le contact avec les parents, de rendre compte de la situation scolaire des enfants de rendre compte aux parents de l'assiduité de l'enfant.
- Amélioration de l'environnement scolaire cultiver une ambiance conviviale au sein de l'école de façon à attirer les non scolarisés et de retenir les scolarisés.

Rôle du directeur

- Collaboration avec les parents : elle consiste à consulter les parents d'élèves dans toutes les décisions à prendre, à communiquer les informations aux parents, ...

collabore régulièrement pour diverses organisations internationales très actives sur ces questions (UNICEF, Agence Française de Développement, Banque Mondiale) et au sein de plusieurs ministères de l'éducation (Madagascar, Burkina Faso).

- Amélioration des conditions d'études : rendre attrayante la scolarisation des enfants par divers moyens (adopter des attitudes aimantes, faire participer les enfants aux festivités locales, faire un suivi personnalisé des élèves, doter les élèves de fournitures), procéder à l'inventaire des fournitures scolaires pour le bon déroulement de l'année scolaire, éviter d'être trop strict sur des formalités administratives non importantes lors de l'inscription de l'enfant telle la demande d'une copie de naissance.
- Sensibilisation des parents
- Supervision des enseignants
- Supervision des enfants quant à leur éducation

Rôles de l'association des parents d'élèves

- Sensibilisation des parents, des communautés et des enfants
- Communication avec l'établissement et les parents
- Protection des intérêts des enseignants FRAM et des parents
- Collaboration avec le directeur de l'établissement
- Prise en charge des enfants en difficulté financière
- Dynamisation de l'établissement

Rôles du « Fokontany »

- Sensibilisation des parents et de la communauté
- Collaboration avec le FRAM, le directeur et les enseignants
- Sanction des parents des enfants non-inscrits
- Contrôle de l'abandon scolaire et du non inscription

Rôle de l'Etat

- Prise en charge des enseignants en matières de : recrutement, prise en charge du salaire des enseignants FRAM (l'État devrait assurer la gratuité effective de l'éducation), l'assurance de la sécurité des enseignants, la formation des enseignants sur la pédagogie et sur les relations avec les parents d'élève.
- Appuis financiers et matériels
- Soutien des initiatives locales et facilitation des débouchés pour les diplômés.

Moyens d'amélioration de l'enseignement primaire

Les quelques recommandations avancées ci-contre relèvent principalement du devoir étatique et des responsables d'écoles. Il est donc nécessaire de porter à leur connaissance, les actions à mener pour parfaire le système éducatif. Autrement dit, avoir recours à l'apprentissage pour après transmettre les acquis aux futures générations.

En ce sens, il nous est montré que l'éducation (dont l'apprentissage) est un facteur principal des actions humaines pour la lutte contre la pauvreté, puisqu'elle représente un instrument de guide dans le processus de développement durable.

Viser le travail en qualité plutôt que la force brute en quantité

Ce n'est pas la quantité de bras qui est déterminante mais la qualité des cerveaux : en effet, même si le taux de scolarisation primaire est très élevé, ceci n'a d'importance si les connaissances dispensées ne sont pas à niveau par rapport à celui des pays développés. Où les individus sont porteurs de talents et d'expériences. Le talent permet d'accumuler de l'expérience, laquelle nourrit, confirme et développe au moins pour un certain temps le talent. Ce processus cumulatif fait du travail un actif qu'il faut valoriser pour mieux le faire fructifier.

Effectivement, tous les processus de production de richesses et de création de valeur incorporent toujours plus de savoir-faire, de talents et d'originalité. C'est dans la partie de la création du savoir-faire qu'intervient justement le facteur éducation, permettant à celui-ci d'abord d'avoir lieu, puis de se développer et enfin de créer ce qu'on appelle l' « originalité », et tout cet enchaînement de choses aboutira indubitablement au développement de l'individu et puis de son pays.

Une diversification des modes de formation

La croissance éducative s'appuie largement sur le développement de la formation professionnelle et technologique avec la création, multipliée et diversifiée, des filières de formation. Même si la formation scolaire formelle est indispensable au développement des compétences requises, elle reste insuffisante car tout apprentissage doit être délimité et utilisé dans les domaines dans lequel il s'inscrit pour qu'il puisse être appliqué d'une manière optimale afin d'assurer les meilleurs résultats et les meilleures rentabilités possibles. Dans ce

cas, l'on jugera important de créer ou de développer des filières correspondants à chaque activité professionnelle.

Réorientation des programmes vers le développement durable

La réorientation des programmes scolaires vers le développement durable peut s'effectuer à deux niveaux : au niveau de la salle de classe et au niveau national.

- Au niveau des cours à dispenser:

L'enseignant peut porter sur des exposés expressément conçus pour montrer le lien existant entre le sujet abordé en classe dans le cadre du programme imposé et la problématique du développement durable.

Par exemple :

Lien entre la Guerre mondiale et le développement: la guerre exerce une action intrinsèquement destructrice sur le développement durable puisque le revenu national est principalement employé à détruire des vies humaines et à gaspiller les ressources au lieu de d'être investi dans l'amélioration du bien-être de la population.

Lien entre l'accès à l'eau et le développement durable : la relation entre ces deux éléments réside dans le droit humain car ces droits sont indispensables à la création des communautés durables.

De simples constatations comme celles-là permettent aux élèves de se faire une idée de la durabilité et d'enrichir leurs connaissances dans ce domaine.

- Au niveau national:

Le processus de réorientation peut également s'exercer au niveau national, au sein des ministères de l'éducation où sont rédigés les programmes imposés. Le processus national devra être conduit de façon plus organisé et approfondie que celui mis en œuvre par l'enseignant isolé ou l'équipe d'enseignants au sein de l'établissement scolaire.

Pour réorienter un programme vers le développement durable, les communautés éducatives doivent identifier les connaissances, les questions, les optiques, les compétences et

les valeurs au cœur du développement durable dans chacune des trois composantes de la durabilité de l'environnement, de la société et de l'économie. La communauté éducative doit également décider lequel des nombreux problèmes existants (biodiversité, changement climatique, équité, pauvreté, etc.) sera intégré au projet scolaire.

Dans l'idéal, les efforts de réorientation de l'enseignement devraient être conformes aux objectifs de durabilité nationaux ou locaux. Ils seront ainsi adaptés à la situation locale et culturellement pertinente.

3. Principale limite

De nombreuses suggestions sur l'amélioration du système éducatif à Madagascar ont déjà été avancées mais, la raison pour laquelle celui-ci n'a pas encore été réformé réside en l'incapacité financière de l'Etat à investir davantage dans le capital humain.

Section 2 : Problèmes et recommandations relatifs à l'intégration à la fonction publique

1. Les problèmes

Malgré que les conditions de recrutement aient été fixées par décret (**DECRET N° 2004 - 730** fixant les modalités de recrutement et de nomination des fonctionnaires), il existe des déformations auxquelles l'on ne peut s'y attendre, on peut citer entre autre :

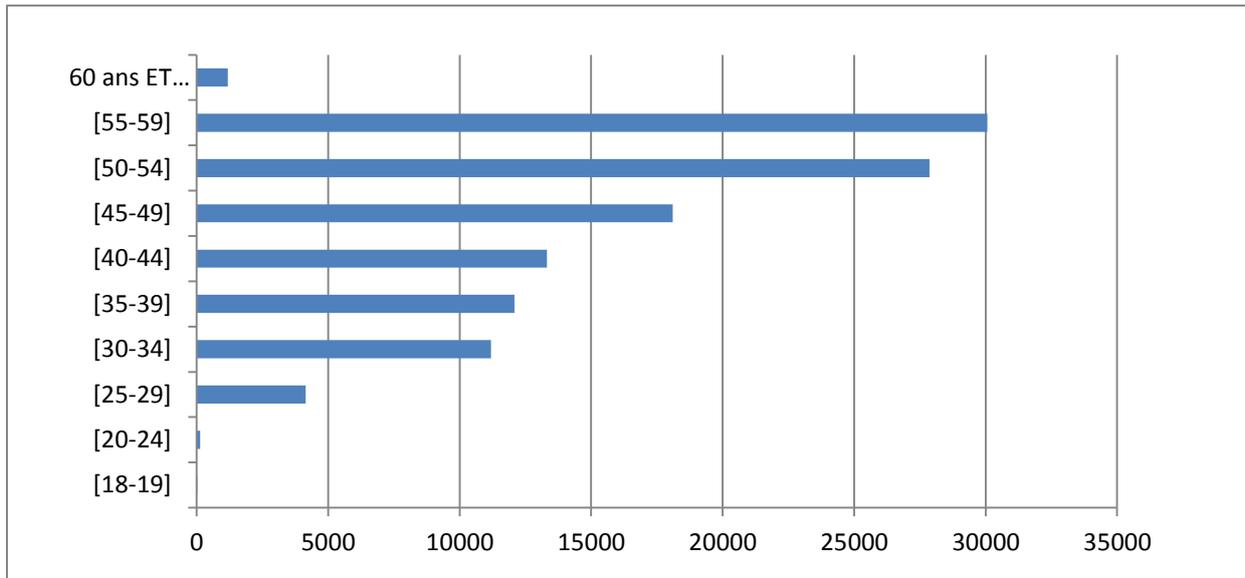
- L'absence des règles de gestion de recrutement entraînant la corruption : ce qui crée un écart majeur d'égalité entre riches et pauvres et diminuent la chance de ces derniers à être recrutés.

- L'absence de ces règles de gestion fausse l'objectivité du recrutement et l'égalité de traitement des candidats.

- Le système de recrutement actuel présente des lacunes majeures dans les critères de sélection des candidats. En sus de l'absence de description des postes, la sélection pour un poste donné se fait, non pas en fonction de la compétence réelle de la personne, mais de son diplôme académique.

En outre, le vieillissement des fonctionnaires malagasy, montré dans le graphique qui suit, entraîne une abondance de la demande de travail par rapport à l'offre, réduisant ainsi la probabilité des personnes de niveau primaire à intégrer le corps de fonctionnaires.

Figure 5: Effectifs des Fonctionnaires de l'État malagasy par tranche d'âge



Source: Ministère de la Fonction publique (2009)

2. Les recommandations

Elles portent essentiellement sur la facilitation d'accès à la fonction publique.

Prôner une politique de valorisation des ressources humaines en termes de recrutement : en y intégrant le principe d'égalité (entre tous les employés), créativité, coût, expérience, compétences et comportements.

Mettre en place une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) efficace: puisque la Fonction Publique est régie par un système de carrière, l'effectif des agents de l'Etat et la compétence professionnelle ne sont pas tout à fait étudiés mais résultent d'un certain automatisme administratif.

Il en découle que le nombre et le savoir-faire des agents de l'Etat ne sont pas du tout maîtrisés malgré les différents modes de recrutement appliqués au sein de l'administration (Exemple : par voie de concours, recrutement sur titre,...).

Une bonne gestion dépend de l'existence d'un outil de gestion efficace : La Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences. La GPEEC est « la conception, la mise en œuvre, le suivi de politiques et de plans d'actions cohérents visant à réduire, de façon anticipée, les écarts entre les besoins et les ressources humaines d'une organisation (en termes d'effectifs et de compétences), en fonction de son plan stratégique (ou au moins d'objectifs à moyen terme bien identifiés), en impliquant les Hommes dans le cadre d'un projet d'évolution professionnelle. »

Ses Objectifs globaux concernent une fonction publique performante, efficace et motivante :

- Agents de l'Etat responsables et conscients de leurs droits, devoirs et obligations,
- Service organisé par la répartition équitable des responsabilités entre les agents de l'Etat,
- Mise en adéquation profil poste / profil agent.

En effet, établir une description normative de poste est nécessaire :

- En vue d'une meilleure spécification des responsabilités, et d'une recherche de la performance sur la base des plans d'action ou plan de travail prédéfinis,
- En vue d'un standard de service pour le poste,
- En vue d'un meilleur rendement des agents de l'Etat,
- En vue d'une meilleure individualisation des responsabilités,
- Pour que chacun fasse ce pour quoi « il est affecté à ce poste » et ce pour quoi « il est payé » : de la notion de «fonction publique de carrière», on s'achemine vers une «fonction publique évaluée par ses résultats»,
- En vue de la délégation pertinente des responsabilités et la répartition équitable des attributions selon les missions confiées à la structure,
- Adéquation profil poste / emploi/agent.

Une option pour les plus démunis malagasy: Le Pacte :

On a pu observer précédemment que malgré la présence des recrutements se basant sur les diplômes et certificats d'études, les individus n'ayant achevé que l'enseignement primaire ont très peu de chances d'être sélectionnés face à ceux ayant un diplôme supérieur qui pourraient accepter d'être engagé dans une catégorie inférieure à leur niveau au lieu de ne pas être retenu du tout.

Le PACTE³⁰ ou Parcours d'Accès aux Carrières Territoriales, hospitalières et de l'Etat s'avère être une voie efficace pour intégrer les plus démunis à la carrière de fonctionnaire.

Cette option garantissant l'intégration des plus défavorables à la fonction publique est un moyen utilisé par l'Etat français entre autre pour diminuer le nombre de chômage. Sa mise en œuvre paraît des plus simples, facile à comprendre et ne nécessite pas forcément un effort important d'investissement. C'est pour ces quelques raisons que l'on avance ici cette proposition.

Nous remarquons tout de même que la pratique de ce processus existe déjà à Madagascar mais de manière informelle et à quelques détails près. Il est donc impératif de formaliser ce système afin de pouvoir instituer un cadre de travail honnête.

Le PACTE est un nouveau mode de recrutement (français), sans concours, dans les trois fonctions publiques pour des emplois de catégorie C (ouvriers professionnels, agents techniques, agents administratifs, auxiliaires de vie sociale...). Il s'adresse aux jeunes sortis du système éducatif sans diplôme et sans qualification professionnelle reconnue et aussi à ceux dont le niveau de diplôme est inférieur à celui attesté par un diplôme de fin de second cycle de l'enseignement général, technologique ou professionnelle.

Un contrat en alternance de un à deux ans leur est proposé par une administration, contrat pendant lequel ils suivent une formation et perçoivent une rémunération égale à un pourcentage du traitement minimum de la fonction publique. Au terme du PACTE et après évaluation concluante de leurs compétences, les jeunes sont titularisés.

³⁰ Ordonnance n° 2005 – 901 du 2 août 2005 sur www.legifrance.gouv.fr (Direction générale de l'administration et de la fonction publique ou DGAFP).

Qui est concerné ?

Sont concernés par le PACTE, les jeunes âgés de 16 à 25 ans révolus sortis du système scolaire sans diplôme et sans qualification professionnelle reconnue. Sont également visés les jeunes de 16 à 25 ans révolus qui ont quitté l'école sans obtenir leur bac général, technologique ou professionnel. Un jeune remplissant ces conditions et n'ayant pas atteint son 26e anniversaire peut conclure un PACTE.

Le PACTE étant un contrat donnant vocation à être titularisé dans la Fonction publique, il ne peut être conclu qu'avec une personne de nationalité malagasy. Une personne se trouvant en cours de naturalisation ou d'acquisition de nationalité peut être recrutée par PACTE dans la mesure où l'aboutissement de la procédure n'apparaît pas comme excessivement incertaine ou s'inscrivant dans un calendrier manifestement incompatible avec le dénouement du contrat. En tout état de cause, la titularisation ne pourra intervenir qu'une fois la condition de nationalité satisfaite.

Les caractéristiques du contrat

L'administration "employeur" conclut avec le jeune un contrat de droit public d'une durée minimale de 12 mois et maximale de deux ans. La période d'essai est de deux mois. Pendant cette période, le contrat peut être rompu, sans préavis ni indemnité, par l'employeur ou par le jeune. Après la période d'essai, un licenciement est possible pendant le PACTE pour faute ou insuffisance professionnelle. La procédure est alors la même qu'en cas de licenciement d'un agent non titulaire. En concluant un PACTE le jeune s'engage à exécuter les tâches qui lui sont confiées et à suivre la formation prévue.

Pendant la durée du contrat, le bénéficiaire du PACTE (le jeune) est soumis à la durée du travail effectif applicable aux agents du service qui a procédé au recrutement. Il ne peut effectuer de travaux supplémentaires. La durée du temps passé en formation est donc assimilée à du temps de travail effectif.

Pendant toute la durée du contrat, le bénéficiaire relève, en tant qu'agent non titulaire de la fonction publique, du régime général de la sécurité sociale pour l'ensemble des risques sociaux (maladie, invalidité, accidents du travail...) (une exception est toutefois prévue en

matière d'accidents du travail au profit des employeurs autorisés à prendre en charge directement le risque « accident du travail » pour les salariés qu'ils emploient).

Organisation de la formation

Le jeune recruté dans le cadre d'un PACTE suit pendant son contrat une formation en alternance en vue d'acquérir une qualification ou, le cas échéant, un titre à finalité professionnelle ou un diplôme. La qualification, le titre ou le diplôme doit porter sur un domaine d'activité en rapport avec celui de l'emploi occupé pendant le contrat.

Un agent de la collectivité ou de l'établissement public doit être désigné comme tuteur avec pour mission d'accueillir le jeune, de le guider, de suivre son activité dans le service et son parcours de formation. Le tuteur doit, lui-même, suivre une formation ; toutefois, les agents pouvant attester d'une expérience antérieure en matière de tutorat dans le cadre du PACTE ou bien d'autres dispositifs faisant intervenir ce type d'accompagnement (par exemple l'apprentissage) peuvent être dispensés par leur administration de cette formation.

Au terme des deux mois à compter de la date de signature du contrat, l'employeur examine avec le jeune recruté dans le cadre du PACTE, l'adéquation du programme de formation. Le tuteur et le formateur peuvent être associés à cet examen. En cas d'inadéquation, l'employeur et le jeune ont la possibilité de signer un avenant au contrat, sans préjudice des conventions de formation déjà passées, modifiant le programme de formation, dans la limite de la durée du contrat.

Quelle est la rémunération ?

Pendant la durée du PACTE, la rémunération versée au jeune est calculée en pourcentage du minimum de traitement de la fonction publique. Si le jeune a moins de 21 ans, sa rémunération est égale à 55 % au moins de ce montant. S'il a 21 ans ou plus, sa rémunération est égale à 70 % au moins du traitement minimum. Ce montant est applicable à compter du premier jour du mois qui suit celui au cours duquel l'agent atteint l'âge de vingt et un ans.

Outre cette rémunération, les titulaires du PACTE ont droit au versement de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement et, le cas échéant, de toutes

autres indemnités liées aux obligations de service résultant du travail de nuit, des dimanches et jours fériés.

Une fois titularisé, le jeune a droit à la rémunération correspondant à son grade dans la fonction publique.

La situation du jeune au terme du PACTE

Au terme du PACTE, après obtention, le cas échéant, du titre ou du diplôme requis pour l'accès au corps dont relève l'emploi, l'aptitude professionnelle du jeune est examinée par la Commission de titularisation présidée par le responsable du service dans lequel ce jeune a effectué son contrat.

Si le jeune est jugé apte, il est titularisé dans l'emploi pour lequel il a été recruté : cette titularisation est soumise à un engagement de servir fixé à deux fois la durée du contrat initial incluant, le cas échéant, les périodes de renouvellement.

Si le jeune échoue aux épreuves d'évaluation c'est-à-dire s'il n'a pas pu obtenir la qualification requise (ou le titre ou le diplôme prévu au contrat) ou en cas de défaillance de l'organisme de formation, le PACTE peut être renouvelé dans la limite d'un an.

Si en définitive, la commission considère que le jeune n'a pas les compétences nécessaires, son contrat prend fin. Il peut s'inscrire comme demandeur d'emploi et prétendre, à condition d'en remplir les conditions, aux allocations de chômage.

Le PACTE peut être prolongé pour la durée des congés pour maternité ou adoption et des congés de paternité, de maladie et d'accident du travail dont a bénéficié le titulaire du contrat.

Les avantages pour l'employeur

L'employeur bénéficie d'un mode de recrutement souple et rapide, dans lequel, à l'instar des « contrats de professionnalisation » du secteur privé, la rémunération brute varie selon l'âge de 55 % à 70 % du minimum de traitement de la fonction publique.

Il forme un agent qu'il fidélise, la titularisation ayant lieu sur le poste. La titularisation est soumise à un engagement de servir au terme du PACTE d'une durée égale à deux fois celle du PACTE.

Les formalités à accomplir

Les candidats doivent présenter leur candidature accompagnée d'un descriptif de leur parcours antérieur de formation et, le cas échéant, de leur expérience, auprès d'une agence locale relevant du lieu de leur domicile. Cet agence peut confier cette mission de réception de candidatures à un organisme chargé du placement ou de l'insertion, notamment les missions locales.

Les dossiers des jeunes sont ensuite transmis à une commission de sélection composée d'au moins 3 membres. Au terme de cet examen, la commission établit une 1^{ère} liste de candidats comprenant en principe au moins 3 fois plus de postulants qu'il y a d'emplois à pourvoir. Ensuite, la commission auditionne chacun de ces candidats afin d'apprécier leur motivation et leur capacité d'adaptation aux emplois à pourvoir. À l'issue des auditions, la commission arrête la liste des candidats et la transmet, accompagnée de son appréciation sur chacun d'eux, à l'administration organisatrice du recrutement.

Les candidatures retenues sont alors transmises à l'autorité administrative qui recrute et c'est cette dernière qui prend la décision finale d'engager le jeune.

Par contre, les candidats qui ne sont pas recrutés demeurent inscrits sur la liste proposée par la commission. Ils conservent la possibilité d'être recrutés si un poste devient vacant dans les 10 mois suivant la date à laquelle la liste des candidats proposés a été arrêtée.

3. Principale limite

Pour toutes ces propositions, la principale limite demeure dans la subjectivité. En effet, la solidarité mène au favoritisme et au despotisme qui pourraient fausser le processus de recrutement.

Conclusion partielle

Certes, d'un point de vue théorique, l'éducation participe à des changements individuels et nationaux mais, dans la réalité, elle doit encore faire face à divers obstacles affectant le développement par l'intermédiaire de la fonction publique. Les principaux problèmes sont liés au flou sur l'avantage de l'éducation, au non gratuité des frais scolaires et à l'inadéquation du contenu du programme scolaire aux réalités sociales, dégradant ainsi le niveau des personnes concernées. Ainsi, la plupart des enfants malagasy n'achèvent généralement que l'enseignement primaire, ou même s'arrêtent au cours de ce cycle. Il est donc nécessaire de mettre en place une collaboration simultanée de tous les acteurs de l'environnement éducatif (l'élève lui-même, les parents, les enseignants, le directeur, l'association des parents d'élèves, le « fokontany » et l'Etat) pour les aider à achever leur formation et d'étudier le contenu de celle-ci afin qu'elle soit conforme aux réalités.

Certains des ménages malgaches, n'ayant suivi que l'enseignement primaire, se découragent facilement à la recherche de travail auprès de la fonction publique alors qu'il existe de nombreux postes qui leur conviennent. La raison à ce repli se trouve au niveau même de l'intégration à la fonction publique, car le système de recrutement est corrompu et l'absence d'études des postes ne permet pas de placer la bonne compétence à la bonne place. Il est alors nécessaire de mettre en place une gestion des ressources humaines efficace au niveau du recrutement (intégration de la GPEEC). Aussi, pour faciliter cette intégration, quand ils voient leur chance diminuer face aux jeunes diplômés, l'on propose l'application des « Parcours d'Accès aux Carrières Territoriales, hospitalières et de l'Etat ou PACTE », un système européen s'avérant influent où ils intègrent la fonction publique en tant qu'agent en formation rémunéré et sanctionné d'un certificat en fin de formation. L'avantage est que soit, il renouvelle sa formation soit, il est titularisé pour un poste de fonctionnaire compatible à sa formation.

CONCLUSION

Contribuer au développement durable tient avant tout de la responsabilité des individus à investir dans leur propre capital humain et puis à celle de l'Etat, de mener les actions nécessaires à la mise en place d'un environnement favorable à l'apprentissage et à l'intégration au monde du travail (la fonction publique).

Ceci consiste à mettre en exergue l'avantage de l'éducation et à remédier au non gratuité des frais scolaires car la plupart des individus qui n'ont pu parfaire que l'enseignement primaire ont des difficultés à intégrer la fonction publique alors que c'est leur présence dans les différents établissements publics qui assure leur fonctionnement.

D'où la nécessité d'une étroite collaboration de tous les acteurs de l'environnement éducatif dont l'élève lui-même, les parents, les enseignants, le directeur, l'association des parents d'élèves, le « fokontany » et l'Etat pour l'intégration au cycle primaire.

Quant à l'intégration au corps de fonctionnaires, recourir à une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) permet de donner leur chance aux plus défavorisés d'intégrer à la fonction publique et de s'y progresser. L'on peut toutefois appliquer le PACTE ou « Parcours d'Accès aux Carrières Territoriales, hospitalières et de l'Etat », un système européen s'avérant influent où ils intègrent la fonction publique en tant qu'agent en formation rémunéré et sanctionné d'un certificat en fin de formation, puis ont la possibilité soit, de renouveler la formation soit, d'être titularisé pour un poste de fonctionnaire compatible à sa formation.

Toutefois, on constate que l'individu engagé ne possède pas les compétences nécessaires au titre du poste qu'il occupe puisque les processus de recrutement font fréquemment sujets de corruption, empêchant ainsi d'apprécier le capital humain à sa juste valeur et de prendre des décisions cohérentes lors des recrutements. Il est alors nécessaire de mettre en œuvre une lutte contre la corruption car celle-ci devient une menace sérieuse non seulement dans le bon fonctionnement des établissements publics et privés mais aussi dans le monde du travail provoquant l'augmentation des effectifs de chômeurs.

Bibliographie

Ouvrage général

- GIDE C., 1919. « *Cours d'Economie Politique Tome I* », 225 pages. (p.77-97)

Ouvrages spécifiques

- OCDE, 1998. « Investissement dans le capital humain, une comparaison internationale », 121 pages. (p. 14-34)
- GLICK P. et al, Juin 2000. « Services d'éducation et de santé à Madagascar, l'utilisation et déterminants de la demande », 116 pages. (p. 12-13, p. 17-38)
- AGHION P. et COHEN E., 2004. « Education et croissance », 144 pages.
- D'Aiglepierre R. (UNICEF). Février 2012. « Exclusion scolaire et moyens d'inclusion au cycle primaire à Madagascar », 156 pages.
- UNESCO, 2002. « L'éducation pour le développement durable : ouvrage de référence ». Outil pédagogique n° 4-2012, 53 pages.
- LIECHTI V., 2007, « Du capital humain au droit à l'éducation : analyse théorique et empirique d'une capacité », 275 pages.

Lois et textes juridiques

- **DECRET N° 2004-730 du 27 Juillet 2004** fixant les modalités de recrutement et de nomination des fonctionnaires.
- **DECRET N° 2005-150** fixant les règles régissant les stagiaires de l'Etat.
- **DECRET N° 2004 – 730** fixant les modalités de recrutement et de nomination des fonctionnaires : en intégrant le corps de fonctionnaires par voie de concours (cadre C et D).
- **DECRET N° 64-213 du 27 MAI 1964** portant réglementation des conditions d'emploi par les collectivités et organismes publics des personnels soumis à la réglementation générale du travail (J.O. n° 357 du 30.5.64, p. 1091).

- *LOI n° 94-025 du 17 Novembre 1994 relative au statut général des agents non encadrés de l'Etat (JO n° 2337 du 04. 12. 95 vm p. 3657 et vfp. 3667).*

Sites web

- INSTAT. mg
- UNESCO.org
- UNICEF.org
- Ministère des finances et du budget. mg

Annexes

ANNEXE 1

Personne source :

Mr. RAMANAMAHEFA Andrianiainarivelo Mahandry Albertin, Administrateur civil, Assistant technique auprès de la direction générale de la fonction publique (Ministère de la fonction publique, du travail, et des lois sociales (MFPTLS)).

Documentation relative :

- A la carrière des fonctionnaires, notamment le recrutement et la nomination.
- Au statut général des agents non encadrés de l'Etat.
- Aux conditions d'intégrations dans les corps de fonctionnaires des agents occupant des emplois réputés de courte durée de l'Etat et des collectivités décentralisées, leurs nouvelles majorations de salaire.
- A la GPEEC ou gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.
- A la valorisation des ressources humaines.

ANNEXE 2

Liste des emplois réputés de longue durée- ELD communs à plusieurs départements ministériels

- Manœuvre
- Planton
- Garçon ou fille de salle
- Gardien
- Laveur ou laveuse
- Lingère
- Manœuvre spécialisé
- Serveur- serveuse ou femme de chambre
- Planton sachant lire et écrire
- Planton messenger
- Aide cuisinier
- Aide chauffeur
- Veilleur de nuit
- Gardien consigne
- Jardinier
- Couturière
- Ouvrier débutant (OS1)
- Téléphoniste standardiste I
- Magasinier
- Vaguemestre
- Chauffeur de tourisme 1^{ère} catégorie
- Polycopiste
- Ouvrier ordinaire (OS2)
- Chauffeur de tourisme 2^{ème} catégorie
- Conducteur de car
- Conducteur de camion
- Cuisinier
- Maîtresse lingère
- Cuisinier qualifié (OS3)
- Maître d'hôtel
- Ouvrier professionnel 1^{ère} catégorie (OP1A)
- Chauffeur dépanneur
- Ouvrier professionnel 2^{ème} catégorie (OP1B)
- Chef de chantier de 1^{ère} catégorie
- Chef de dépôt d'approvisionnement
- Chef de station-service

- Ouvrier professionnel 3^{ème} catégorie (OP2)
- Chef d'atelier de 1^{ère} catégorie
- Chef de chantier de 2^{ème} catégorie
- Chef d'équipe
- Chef d'atelier parachute
- Conducteur de travaux de 1^{ère} catégorie
- Conducteur de travaux 2^{ème} catégorie
- Chef d'atelier de 2^{ème} catégorie
- Chef d'atelier 3^{ème} catégorie

Référence :

- Arrêté n° 1.848 du 09.07.1964- J.O du 18.07. 64 pages 1.355
- Arrêté n° 1.701 du 19.06.1964- J.O du 27.06. 64 pages 1.233
- Arrêté n° 2.797 du 15.10.1964- J.O du 24.10. 64 pages 2.068
- Arrêté n° 2.114 du 23.07.1965- J.O du 31.07. 65 pages 1.795
- Arrêté n° 3.443 du 27.08.1968- J.O du 31.08. 68 pages 1.756
- Arrêté n° 4.397 du 23.12.1966- J.O du 31.12. 66 pages 2.624
- Arrêté n° 4.096 du 05.12.1968- J.O du 10.12. 68 pages 2.438

ANNEXE 3

Enseignement fondamental du 1^{er} cycle (primaire) des années 2006-2007 et 2007-2008

	2006-2007	2007-2008
Nouveau entrants en première année(CP1)	969 749	1032475
Nombre total d'élèves dans le primaire public et privé	3 837 343	4019 485
Nombre total d'élève dans le primaire public	3 104 521	3 263025
Pourcentage d'élèves dans l'enseignement primaire privé	19%	18,8%
Taux brut de scolarisation (garçon+ fille) Proportion des filles dans le primaire	122%	124%
Proportion des filles dans le primaire	49%	49,2%
Taux brut de scolarisation (fille)	121%	123%
Pourcentage de redoublants (garçon +fille)	19,1%	19,7%
Pourcentage de redoublants (fille)	18,4%	18,7%
Taux d'achèvement (garçon + fille)	53%	60,2%

Taux d'achèvement (fille)	59%	66%
Taux de réussite au CEPE	69%	n.d
Taux de passage en 6ème	57%	60 ,2%
Nombre d'enseignants dans les écoles primaires publiques	59 698	63272
Fonctionnaires	28 186	28 067
FRAM et vacataires	31 512	35 205
Ratio Elèves /Enseignant du public	52	52

Source : Rapport économique et financier, Novembre 2008

ANNEXE 4

Répartition de la population selon le niveau d'instruction, selon le groupe socioéconomique du chef de ménage (Unité :%)

	Instruction	Primaire	Secondaire	Supérieur	Total
Cadre supérieur	7,5	31,9	25,5	35,2	100
Cadre moyen ou agent de maîtrise	12,3	31,4	32,3	24	100
Ouvrier ou salarié qualifié	16,1	41,5	31,2	11,3	100
Ouvrier non qualifié	21,7	55	19,5	3,8	100
Manœuvre	40,8	48,2	10,7	0,4	100
Salarié rémunéré	5,5	50,8	29,9	13,8	100
Indépendant	28,4	49,5	19,1	3	100
Chômeur	21,5	40,7	27,6	10,2	100
Inactif		28,4	46,5	19,4	100
Petit exploitant agricole		38,1	55,1	6,3	100

Moyen exploitant agricole	38,3	54,1	7,1	0,5	100
Grand exploitant agricole	33,3	57	8,7	0,5	100
Pêcheur	34,5	56,5	8,7	0,4	100
Autre	38,4	51,8	8,8	1	100
Ensemble	33,8	51,5	11,2	2,4	100

Source: INSTAT/DSM/EPM 2005

TABLE DES MATIERES

Remerciements.....	i
Sommaire.....	ii
Liste des tableaux.....	iii
Liste des figures.....	iv
Liste des abréviations.....	v
INTRODUCTION	1
PARTIE 1 : LIENS THEORIQUES ENTRE CAPITAL HUMAIN ET DEVELOPPEMENT.....	4
Chapitre 1 : Le capital humain : un levier au développement	5
Section 1- Le concept de capital humain	5
1. Notion de capital humain	5
2. Définitions de l'éducation en tant que capital humain	6
3. Rôles de l'éducation	7
4. Les différentes formes d'éducation.....	7
Section 2- Importance du capital humain centré sur l'éducation	9
1. Importance du capital humain pour l'individu	10
2. Les retombées du capital humain pour le processus de développement	10
Section 3- Contribution du capital humain au développement durable	11
1. La qualité de la population	12
2. Les limites de l'utilisation du niveau de formation comme approximation du capital humain.....	15
Section 4- Stratégies et politiques de renforcement du capital humain	15
Chapitre 2 : Les théories sur l'éducation.....	18
Section 1- Robert LUCAS et l'endogénéisation des facteurs de croissance dont le capital humain.....	18
Section 2- Les sources endogènes de la croissance selon Gary BECKER	19
Section 3- La Théorie d'Engel sur les liens de causalité entre pauvreté et éducation	25
Section 4 - Les principaux apports et limites des théories de la croissance endogène ..	27
1. Les apports.....	27
2. Les limites	28

Conclusion partielle.....	30
PARTIE 2 : REALITES SUR L'ENTREE DES PERSONNES DE FORMATION PRIMAIRE DANS LA FONCTION PUBLIQUE	31
Chapitre 3 : Intégration des personnes de formation primaire à la fonction publique.....	32
Section 1 : Notion d'intégration à la fonction publique.....	32
1. Intégration par voie de concours	33
2. Intégration par voie contractuelle.....	38
Section 2 : Une possibilité d'évolution pour participer davantage au développement du pays.....	40
1. Pour les fonctionnaires.....	40
2. Pour les agents non encadrés de l'Etat	42
Section 3 : Apports des personnes de formation primaire à la fonction publique.....	43
Chapitre 4 : Problèmes et recommandations	45
Section 1 : Problèmes et recommandations en matière d'éducation de base.....	45
1. Les problèmes.....	45
2. Recommandations potentielles.....	48
3. Principale limite	54
Section 2 : Problèmes et recommandations relatifs à l'intégration à la fonction publique	54
1. Les problèmes.....	54
2. Les recommandations	55
3. Principale limite	61
Conclusion partielle.....	62
CONCLUSION	63
Bibliographie	64
Annexes	66
ANNEXE 1.....	67
ANNEXE 2.....	68
ANNEXE 3.....	70
ANNEXE 4.....	72
TABLE DES MATIERES	74

ABSTRACT

Primary schooling is essential and important because it allows person's improvement as well as it contributes to the nation's development through public offices.

Unfortunately, there is still many problems about primary schooling and public offices' appointment, inspite of government's efforts to bring up all malagasy children, to fight against unemployment and against corruption too.

Resolving these problems relieve of the government's office, of all the malagasy departments (ministry of public offices and ministry of schooling) and especially, relieve of our responsibility.

Auteur: RAKOTONDRAFARA Ranja Fenosoa

OPTION : Administration

Tel. : 034 90 468 58

Adresse de l'auteur : Lot II N 187 Analamahitsy

RESUME

Acquérir une éducation de base est important pour l'individu lui-même et pour sa contribution au développement de son pays grâce aux opportunités de travailler pour l'Etat.

Malgré les efforts fournis par le gouvernement afin de remédier aux problèmes liés au secteur éducatif (l'éducation pour tous par exemple) et à la fonction publique (gestion des ressources humaines au niveau de l'intégration à la fonction publique), ces derniers doivent encore faire face à plusieurs problèmes.

Dénouer ces problèmes relève de la responsabilité simultanée du gouvernement par l'élaboration d'une politique générale, des différents ministères par la préparation de stratégies et politiques sectorielles et surtout, de chacun dans la mise en œuvre et le bon fonctionnement de ces politiques.

Nombre de pages : 64

Nombre de tableaux : 4

Nombre de figures : 5

Annexe : 4

Mots-clés : éducation primaire, développement, Etat, fonction publique.