

ÉVALUATION FINALE
NIG/023
Appui à l'opérationnalisation
du Programme sectoriel
de l'Éducation et de la Formation

FICHE SYNTHÉTIQUE

Pays	NIGER
Titre long du projet	Appui à l'opérationnalisation du Programme Sectoriel de l'Éducation et de la Formation
Titre court du projet	A-PSEF
Code LuxDev	NIG/023
Version du rapport	Décembre 2021

NOTATION DU PROJET PAR LA MISSION D'ÉVALUATION

Notation globale (efficacité)	3 Échelle de 1 (résultats excellents, dépassant sensiblement les attentes) à 6 (l'action de développement est infructueuse ou la situation s'est plutôt dégradée).
Notation des autres critères d'évaluation	Pertinence : 2 Cohérence : 2 Efficience : 2 Durabilité : 2

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Contexte de l'évaluation

L'évaluation finale du programme NIG/023 « Appui à l'opérationnalisation du Programme Sectoriel de l'Éducation et de la Formation » a été effectuée dans le cadre de la mission d'évaluation finale de quatre programmes du 3e Programme indicatif de Coopération 2016-2020 qui avait pour objectif de fournir une appréciation qualitative et quantitative des résultats achevés dans le cadre de ces quatre interventions (NIG/023, NIG/024, NIG/025 et NIG/027). L'évaluation finale des quatre programmes a été confiée à l'IRAM. L'évaluation du NIG/023 a été réalisée par Charlotte Sedel avec l'appui de Mary Van Overbeke.

L'objectif global du programme NIG/023 est de « renforcer l'acquisition par la population de connaissances, compétences et valeurs nécessaires à une vie meilleure et un développement durable ». L'objectif spécifique visé est : « D'ici à 2020, un nombre plus important d'élèves des deux sexes sont inscrits à l'école primaire et au collège, le gap entre les filles et garçons est réduit et les deux sexes bénéficient d'une offre éducative adaptée, inclusive et de qualité ». Au moment de la formulation et dans le document technique et financier du NIG/023, en 2016, il était prévu qu'il couvre les régions de Dosso, Zinder et Diffa. Avec la mise en place du Fonds commun Secteur Éducation, le programme a désormais une envergure nationale. Les bénéficiaires finaux du programme sont les 2,8 millions d'élèves scolarisés au primaire¹ et les 731 milles élèves scolarisés au secondaire².

Le montant initial du programme NIG/023 est de 12 millions d'euros. Sa révision en juillet 2020 a été assortie d'une augmentation de 1,3 million d'euros, entraînant un montant total de 13,3 millions d'euros. La mise en œuvre du NIG/023 combine trois modalités : la régie, la convention de délégation et l'approche programme. Cette dernière se concrétise, à travers la contribution du NIG/023 à la mise en place et au fonctionnement du Fonds commun Secteur Éducation. Le Fonds commun Secteur Éducation opère comme une aide budgétisée alignée sur les procédures et les structures nationales de gestion des finances publiques.

Le Fonds commun Secteur Éducation regroupe six partenaires techniques et financiers : l'Agence française de Développement, la Coopération luxembourgeoise, la Coopération suisse, la Norvège, l'UNICEF et le Partenariat mondial pour l'Éducation. Les ressources totales du Fonds commun Secteur Éducation sur la période 2018 - 2021 sont d'environ 86,06 millions d'euros ; elles sont entièrement fongibles au sein du Fonds commun Secteur Éducation. Le Luxembourg est le deuxième contributeur sur la période avec un apport financier d'environ 25,38 millions d'euros provenant des ressources cumulées du NIG/023 et du NIG/024. Près de 80 % des ressources du NIG/023 ont été allouées au Fonds commun Secteur Éducation, soit un montant de 8,82 millions d'euros.

Analyse des critères de l'évaluation

Pertinence (évaluée à 2)

La pertinence du programme NIG/023 est forte en raison :

- des réponses qu'il apporte aux enjeux et aux besoins du système éducatif ;
- de son choix de passer d'une approche projet à une approche programme ;
- de l'utilisation des circuits de la dépense publique, qui permet de multiplier les lieux d'exécution sur tout le territoire national ;
- de la prise en compte des contraintes institutionnelles à travers le recrutement en régie d'experts nationaux et internationaux en appui à la gestion des finances publiques, la planification/ programmation, la passation des marchés et la décentralisation.

À travers sa contribution au Fonds commun Secteur Éducation, le NIG/023 a également accompagné des réformes clés comme la déconcentration des ressources, la décentralisation et la réforme des finances publiques avec l'appui au passage vers le Budget programme dès 2018. À partir de 2019, le programme a pris en compte plusieurs recommandations de l'évaluation à mi-parcours réalisée mi-octobre 2018.

¹ Annuaire Statistiques 2020-2021.

² Annuaire Statistiques 2018-2019.

Cohérence (évalué à 2)

La cohérence interne est satisfaisante même si elle est inégale suivant les domaines couverts. En effet, dans le domaine de l’alphabétisation et l’éducation non formelle, les complémentarités n’ont pas pu se matérialiser et très peu d’activités ont été menées, y compris dans le cadre du Fonds commun Secteur Éducation. LuxDev a su mobiliser les ressources en régie du programme NIG/023 et NIG/024 pour passer du projet à l’approche programme et essayer de répondre aux risques fiduciaires et opérationnels identifiés dans le document technique et financier et lors de la conception du Fonds commun Secteur Éducation.

Au niveau de la cohérence externe, la mutualisation des ressources de six bailleurs permet au Fonds commun Secteur Éducation de jouer un rôle fédérateur et d’apporter des financements significatifs autour de modalités communes de financement et d’un suivi aligné sur le plan sectoriel de l’éducation. En revanche, les synergies avec le projet LIRE de la Banque mondiale, dont le financement est de 140 millions USD sur six ans, restent pour l’instant limitées même si ce projet est récent puisqu’il a démarré en août 2021.

Efficacité (évalué à 3)

Un des premiers résultats atteint par le programme est l’appui au montage³ et à l’opérationnalisation effective du Fonds commun Secteur Éducation. LuxDev a joué un rôle d’impulsion de premier plan dans le montage et l’opérationnalisation du Fonds commun Secteur Éducation à travers :

- la mobilisation du cabinet I&D dès novembre 2016 qui a rédigé une note conceptuelle sur le montage du Fonds commun Secteur Éducation et analysé les risques fiduciaires et opérationnels ;
- l’appui à l’élaboration des outils nécessaires au fonctionnement du Fonds commun Secteur Éducation (manuel de procédures du Fonds commun Secteur Éducation, le plan de renforcement des capacités, la mise en place d’une double comptabilité avec le logiciel Tompro) ;
- un premier versement intervenu en 2017 ;
- son rôle de coordinateur des partenaires techniques et financiers du Fonds commun Secteur Éducation entre juin 2017 et décembre 2018 ; et
- le positionnement de la conseillère technique principale du NIG/023 au sein de la Cellule d’Appui à la Mise en Œuvre et au Suivi du Programme sectoriel de l’Éducation et de la Formation qui a contribué à sensibiliser la partie nationale aux principes de ce mécanisme aligné et a renforcé la structuration de la Cellule d’Appui à la Mise en Œuvre et au Suivi dès décembre 2016.

L’efficacité du Fonds commun Secteur Éducation dépend essentiellement de la capacité des ministères (services centraux et déconcentrés) à mettre en œuvre l’ensemble des actions prévues au sein du Plan d’action annuel du Programme sectoriel de l’Éducation et de la Formation/ Programme de Transition sectoriel de l’Éducation et de la Formation (budget national et Fonds commun Secteur Éducation). L’assistance technique déployée en régie a joué un rôle d’accompagnement avec pour objectif de transférer les compétences nécessaires aux cadres de l’administration centrale et déconcentrée afin qu’ils puissent avoir les capacités d’exécuter les financements, de renseigner et de produire les documents clés au bon fonctionnement du secteur de l’éducation et de la formation. Les résultats du NIG/023 sont encourageants et des avancées importantes ont été constatées dans les domaines suivants :

- le Fonds commun Secteur Éducation a placé les directions centrales et déconcentrées et les établissements publics autonomes au cœur de l’exécution technique et financière : elles sont responsables de la planification et de l’exécution de leurs activités ;
- la coordination et le dialogue sectoriel, avec notamment la tenue régulière des revues conjointes ;
- l’installation et l’opérationnalisation des structures de dialogue au niveau des régions dès 2017 à travers la convention de délégation de fonds 16 1461 ;
- la disponibilité d’une planification sectorielle, intégrant les différentes sources de financement du secteur (budget national, Fonds commun Secteur Éducation, les autres partenaires techniques et financiers) ;
- l’élaboration des rapports d’exécution annuels du Programme sectoriel de l’Éducation et de la Formation/Programme de Transition sectoriel de l’Éducation et de la Formation depuis 2018 qui rend compte de l’utilisation de toutes les ressources du secteur ;

³ Recrutement du Cabinet I&D qui a notamment (i) élaboré une note conceptuelle sur le montage du Fonds commun Secteur Éducation, (ii) identifié les risques fiduciaires et opérationnels, (iii) accompagné l’élaboration du manuel de procédures du Fonds commun Secteur Éducation et le plan de renforcement des capacités.

- l'amélioration des acquis des apprentissages en langue et en mathématique au primaire ;
- la déconcentration des ressources qui a permis aux services déconcentrés de l'éducation d'élaborer leur propre planification en fonction des besoins locaux) ;
- le transfert des ressources aux collectivités territoriales via l'Agence nationale de Financement des Collectivités territoriales (infrastructures/ équipements et subventions aux écoles primaires et secondaires) ;
- l'appui à l'élaboration des modes opératoires en faveur de la déconcentration et de la décentralisation.

Plusieurs défis importants restent à relever en termes de gestion des finances publiques et de passation des marchés et le transfert des compétences dans ces domaines n'est pas encore effectif. Par ailleurs, des marges de progression importantes existent au niveau des collectivités territoriales et du processus effectif de décentralisation des compétences dans le secteur. La contribution du NIG/023, à travers le Fonds commun Secteur Éducation, à l'amélioration des capacités d'accueil est peu satisfaisante. C'est la principale raison qui justifie la note de trois dans le domaine de l'efficacité, même s'il est important de noter que le NIG/023 a largement contribué au processus de décentralisation qui est désormais enclenché et fonctionnel.

En termes de gouvernance (Résultat 1), les résultats obtenus sont globalement positifs avec par exemple :

- la révision du Programme sectoriel de l'Éducation et de la Formation et l'appui du NIG/023 à l'élaboration de son cadre de suivi-évaluation ancré sur les Document de Programmation pluriannuelle des Dépenses ;
- l'installation des organes de dialogue et de pilotage dans les huit régions du pays (Unité régionale de Suivi de l'exécution du Programme sectoriel de l'Éducation et de la Formation, et les COPIL régional, Comité régional technique de coordination) ;
- la mise en place d'une planification annuelle, aux niveaux central et déconcentré, axée sur les résultats, comprenant toutes les ressources du secteur.

Concernant l'amélioration des acquis des apprentissages (Résultat 2), la programmation et l'exécution des activités ont été menées à travers le Fonds commun Secteur Éducation. La dernière évaluation Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la Conférence des ministres de l'Éducation des États et gouvernements de la Francophonie sur les acquis des apprentissages montre que des progrès considérables ont été réalisés puisqu'en 2019, 55,7 % des élèves de début de cycle primaire n'ont pas atteint le niveau « suffisant » en langue et 32,8 % en mathématiques contre respectivement 90,2 % et 72,2 % en 2014. En fin de cycle primaire, plus de 69,9 % des élèves sont en dessous du seuil suffisant en lecture et 77,5 % en mathématiques en 2019 contre respectivement 91,5 % et 92,4 % en mathématiques.

Le NIG/023 a accompagné, dès son démarrage, la réforme des Écoles normales d'Instituteurs (définition des profils d'entrée et de sortie des élèves maîtres, refonte des contenus de la formation) à travers la convention de délégation et à partir de 2018, l'atteinte du résultat 2 a été confiée au Fonds commun Secteur Éducation. Les activités menées en faveur de l'amélioration de la qualité ont été multiples avec par exemple, la déconcentration des ressources du Fonds commun Secteur Éducation qui a permis de mieux répondre aux besoins éducatifs locaux, la subvention aux Écoles normales d'Instituteurs, la formation continue de plus de 13 000 enseignants et encadreurs pédagogiques du primaire et secondaire, l'acquisition et la distribution de 894 651 manuels scolaires pour les élèves du primaire et du secondaire et de 218 981 manuels pour les enseignants⁴. Le Fonds commun Secteur Éducation a également subventionné 3 390 écoles primaires et 1 779 collèges pour la mise en œuvre de leur Plan d'Action annuel axé sur la Qualité⁵ et permis l'acquisition 45 423 tables bancs au primaire et secondaire et la réhabilitation de 16 997 tables bancs au primaire. Enfin, un dispositif de suivi du temps scolaire est en train d'être mis en place.

⁴ Sources : Rapport d'exécution du Fonds commun Secteur Éducation + Rapport d'avancement LuxDev.

⁵ Sources : rapport de suivi des subvention Comités de Gestion des Établissements scolaires et Comités de Gestion décentralisé des Établissements scolaires - Agence nationale de Financement des Collectivités territoriales – Juin 2019.

Concernant la réduction des disparités et l'amélioration de l'accès à l'éducation avec un accent sur l'alphabétisation et l'éducation non formelle (Résultat 3), les résultats obtenus sont relativement décevants et très peu d'activités ont été programmées en faveur de l'Alphabétisation et Éducation non formelle. Ce résultat est le reflet du passage à une approche-programme dont un des principes est de confier la responsabilité de la planification à la partie nationale en fonction de ses priorités et des financements apportés par les autres partenaires hors du Fonds commun Secteur Éducation. Ainsi, les activités en lien avec l'Alphabétisation et Éducation non formelle n'apparaissent pas comme une priorité pour le ministère, entraînant donc un décrochage sur l'atteinte de ce résultat mentionné dans le document technique et financier. Au niveau de l'accès, la construction des infrastructures scolaires est très insuffisante avec seulement 129 salles de classe construites ou réhabilitées au primaire et 34 au collège alors que les besoins estimés dans le Programme sectoriel de l'Éducation et de la Formation/Programme de Transition sectoriel de l'Éducation et de la Formation sont d'environ 1 000 salles de classe par an pour le primaire et 700 pour le collège.

Si le NIG/023 a appuyé en régie, l'élaboration de la Stratégie nationale d'Accélération de l'Éducation et de la Formation des Filles et des Femmes et de son plan d'action fédérateur, il n'en reste pas moins que les interventions en faveur de la scolarisation des filles sont restées axées vers des actions de sensibilisation, manquant d'interventions plus directes.

Efficiences (évaluées à 2)

Le taux d'exécution du NIG/023 au 10/12/2021 est de 94,5 %. La régie utilisée pour accompagner le passage de l'approche-projet à l'approche-programme et pour renforcer le suivi-évaluation du Programme de Transition sectoriel de l'Éducation et de la Formation et la prise en compte du genre dans le système éducatif, a pu être mobilisée de façon flexible et avec une rapidité d'exécution utile. La gestion du NIG/023 a été efficace avec un suivi régulier des indicateurs du programme qui sont renseignés tous les trimestres et un suivi des recommandations issues de la revue à mi-parcours. Ce suivi a permis le bon fonctionnement du programme et a renforcé le dialogue entre le LuxDev et la partie nationale et les partenaires techniques et financiers du Fonds commun Secteur Éducation.

Le Fonds commun Secteur Éducation étant aligné sur les procédures et les structures nationales, son efficacité dépend essentiellement de celle du système nigérien et des moyens que celui-ci met à disposition des services chargés de sa mise en œuvre pour atteindre les résultats recherchés. Depuis sa création les capacités d'absorption du Fonds commun Secteur Éducation sont bonnes pour les ministères concernés par le NIG/023 (95 % en moyenne). Toutefois, des retards importants ont été observés au niveau de l'Agence nationale de Financement des Collectivités territoriales. Les conventions de financement signées en 2018 et 2019 sont en phase de clôture et les capacités de mise en œuvre de l'Agence nationale de Financement des Collectivités territoriales sont questionnées, remettant en cause l'atteinte des objectifs en termes d'amélioration des capacités d'accueil. L'audit financier défavorable de l'exercice budgétaire 2019 concerne en grande majorité le ministère de l'enseignement technique et professionnel et le Fonds d'appui à la formation professionnelle et à l'apprentissage (75,8 % des dépenses inéligibles), ce qui montre que pour le ministère de l'enseignement primaire et le ministère de l'enseignement secondaire, il existe une relativement bonne maîtrise de la chaîne de la dépense.

La Cellule d'Appui à la Mise en Œuvre et au Suivi joue un rôle important de coordination et d'appui-conseil mais un équilibre est encore à rechercher pour renforcer le leadership des ministères.

La Convention de Délégation de Fonds et de Mise en Œuvre 16 1461 a permis de capitaliser certaines interventions initiées par le NIG/019, notamment au niveau de l'encadrement pédagogique et de la formation initiale. En revanche, elle n'a pas été porteuse dans le domaine de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle.

Le suivi interne du programme réalisé par LuxDev est satisfaisant. Le suivi effectué par le Fonds commun Secteur Éducation a encore une marge de progression, notamment sur la qualité des rapports.

Durabilité (évaluée à 2)

L'alignement et l'utilisation du système national sont des facteurs favorisant la durabilité. Un des premiers acquis du programme réside dans la mise en place du Fonds commun Secteur Éducation comme mécanisme de soutien durable de la politique sectorielle de l'éducation. L'intégration du Fonds commun Secteur Éducation dans le cycle budgétaire et dans les outils de gestion des budgets programmes représente une avancée importante en termes d'appropriation et de durabilité.

L'irrégularité des réunions du comité technique Fonds commun Secteur Éducation fait peser un risque important sur la durabilité des résultats acquis et met en péril les marges de progression possibles.

Les expertises déployées dans le cadre du NIG/023 (avec parfois un cofinancement du NIG/024) ont permis de mettre en place des outils utiles au pilotage du secteur et à la prise en compte du genre dans le système éducatif (Stratégie nationale d'Accélération de l'Éducation et de la Formation des Filles et des Femmes). Dans le domaine de la gestion financière et comptable, l'équilibre entre le renforcement des capacités et la substitution reste à trouver.

Principales conclusions et recommandations

L'impact du NIG/023 sur le secteur de l'éducation a été déterminant avec l'accompagnement de la mise en place puis l'opérationnalisation du Fonds commun Secteur Éducation. Cette aide budgétisée se caractérise par un alignement fort sur les procédures d'exécution de la dépense publique et les structures nationales. Elle est opérationnelle depuis trois ans et les premiers constats sont très encourageants mais des marges de progression importantes existent notamment pour garantir la transformation des ressources en résultats éducatifs. Les recommandations proposées sont les suivantes :

Recommandations à très court terme (dans le prolongement du programme évalué)

<u>REC1</u>	<p>Mener une étude sur les goulots d'étranglement liés à la mise en œuvre du programme d'infrastructure scolaire</p> <p>Mener une étude spécifique sur l'identification d'indicateurs de suivi-évaluation pour permettre de mener des analyses comparatives entre les régions</p> <p>Mener un dialogue politique de haut niveau avec le Ministère de l'Intérieur en charge de la décentralisation et la Primature et tous les partenaires techniques et financiers du Fonds commun Secteur Éducation.</p>	<p>Partenaires techniques et financiers /Fonds commun Secteur Éducation</p> <p>Ministères sectoriels</p> <p>Ministère de l'intérieur</p> <p>Primature</p>
<u>REC2</u>	<p>Veiller au renforcement de la qualité des rapports techniques afin d'avoir un meilleur aperçu et analyse des réalisations sur le Fonds commun Secteur Éducation.</p>	<p>Cellule d'Appui à la Mise en Œuvre et au Suivi</p> <p>Assistants techniques/Fonds commun Secteur Éducation</p>
<u>REC3</u>	<p>Veiller à la nomination d'un comptable public à la Cellule d'Appui à la Mise en Œuvre et au Suivi et renforcer le contrôle financier de la dépense.</p>	<p>Partenaires techniques et financiers/Fonds commun Secteur Éducation</p> <p>Comité technique Fonds commun Secteur Éducation</p>

Recommandations pour la prochaine période de programmation

Orientations stratégiques		
<u>REC4</u>	Maintenir une régie pour permettre au programme de répondre à des besoins spécifiques qui pourraient être exprimés par la partie nationale.	LuxDev Ministère des Affaires étrangères et européennes
<u>REC5</u>	Poursuivre l'appui technique au Fonds commun Secteur Éducation à travers le conseiller technique principal.	LuxDev Ministère des Affaires étrangères et européennes
Renforcement de capacités		
<u>REC6</u>	Encourager l'élaboration d'un Plan de transfert des Compétences dans le cadre du dispositif d'expertise long terme.	Assistance technique/Fonds commun Secteur Éducation Cellule d'Appui à la Mise en Œuvre et au Suivi Ministères sectoriels
Coordination technique et stratégique		
<u>REC7</u>	Veiller à une meilleure additionnalité des crédits du Fonds commun Secteur Éducation et des crédits de l'État au moment de la planification et de l'exécution.	Ministères sectoriels Cellule d'Appui à la Mise en Œuvre et au Suivi Ministère des finances Assistants techniques/Fonds commun Secteur Éducation
<u>REC8</u>	S'assurer de la régularité des réunions du Comité Fonds commun Secteur Éducation conformément au Manuel de procédures.	Cellule d'Appui à la Mise en Œuvre et au Suivi Coordonnateur des partenaires techniques et financiers/Fonds commun Secteur Éducation

<p><u>REC9</u></p>	<p>Encourager la prise décisions exemplaires face au non-respect par certains acteurs des règles de gestion inscrites dans le Manuel de procédures</p>	<p>partenaires techniques et financiers/Fonds commun Secteur Éducation</p> <p>Comité technique Fonds commun Secteur Éducation</p>
<p>Suivi/évaluation</p>		
<p><u>REC10</u></p>	<p><u>Développer un manuel de procédures national sur l'exécution et la justification de la dépense publique.</u></p>	<p>Ministère des Finances</p> <p>Partenaires techniques et financiers/ Fonds commun Secteur Éducation</p> <p>Cellule d'Appui à la Mise en Œuvre et au Suivi</p>