

ÉVALUATION INTERMÉDIAIRE

NIG/023

Appui à l'opérationnalisation
du Programme sectoriel de l'éducation
et de la formation

FICHE SYNTHETIQUE

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	Mars 2019

NOTATION DU PROJET PAR LA MISSION D'ÉVALUATION

Notation globale (efficacité)	3 pour la mise en place du Fonds commun sectoriel pour l'éducation et 4 pour les autres résultats 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 Efficience : 4 Durabilité : 3

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Contexte de l'évaluation

Le troisième programme indicatif de coopération entre la République du Niger et le Grand-Duché de Luxembourg couvre la période 2016-2020. Doté d'une enveloppe de 67 millions d'euros, il a pour objectif global de contribuer au renforcement des capacités dans une perspective d'accélération de la croissance inclusive, le développement social et la gestion durable des ressources naturelles. Le troisième programme indicatif de coopération comprend trois secteurs de concentration :

- l'éducation et la formation professionnelle ;
- le développement agricole et rural ; et
- l'eau et l'assainissement.

La revue à mi-parcours du troisième programme indicatif de coopération a pour objectif d'alimenter le dialogue politique entre les deux gouvernements à partir d'un bilan intermédiaire, comprenant des recommandations pour l'amélioration des interventions en cours et des pistes de réflexion en vue du prochain cycle de coopération. Cette revue comprend deux phases. La première phase, réalisée de septembre à décembre 2018¹, consiste en l'évaluation à mi-parcours :

- de quatre programmes de coopération bilatérale, dont le NIG/023, objet du présent rapport ;
- d'un projet multilatéral mis en œuvre par le Fonds des Nations unies pour la population ; et
- du portefeuille des actions humanitaires soutenues par le Luxembourg au Niger.

La seconde phase, prévue de février à mai 2018, se situera à un niveau politico-stratégique en considérant de manière transversale les différentes interventions analysées en phase 1.

La réalisation de cette revue à mi-parcours a été confiée à l'IRAM. L'équipe d'évaluation est composée de : Jérôme Coste (chef d'équipe et co-évaluateur du NIG/025), Cécile Patat (chef d'équipe adjointe et évaluatrice du NIG/024), Mary van Overbeke (experte en finances publiques, en charge de l'évaluation de l'approche programme), Denis Michiels (co-évaluateur du NIG/025 et évaluateur du portefeuille d'actions humanitaires), Ibrahim Adama (évaluateur du NIG/023), Oumarou Abdoulaye (évaluateur du NIG/026) et Malam Issa Inoussa (évaluateur du projet mis en œuvre par le Fonds des Nations unies pour la population).

Acquis et exécution du programme NIG/023 au moment de la revue à mi-parcours

Logique d'intervention et couverture

L'objectif général du 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* ». Ces objectifs sont poursuivis à travers l'atteinte de trois résultats : le résultat 1 porte sur le renforcement des capacités de planification, gestion et formation des ministères de l'Enseignement primaire et de l'Enseignement secondaire ; le résultat 2 a trait à l'amélioration de la qualité des enseignements et des apprentissages ; enfin, le résultat 3, correspond à une augmentation de l'accès aux cycles d'éducation primaire et secondaire notamment pour les plus vulnérables (filles, enfants issus du milieu rural et périurbain).

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 sectoriel pour l'éducation, le programme a désormais une envergure nationale. Les bénéficiaires finaux du programme sont les 3 498 429 apprenants et leurs 92 999 enseignants².

¹ Les investigations au Niger ont été menées du 9 au 22 octobre 2018.

² Annuaire statistique 2016-2017, enseignement secondaire.

Modalités d'intervention

La mise en œuvre du NIG/023, qui a débuté fin 2016, combine trois modalités : la régie, la convention de délégation et l'approche programme. Cette dernière se concrétise, à travers une forte contribution du NIG/023 (assistance technique et ressources financières), à la mise en place et au fonctionnement du Fonds commun sectoriel pour l'éducation, ce fonds commun ayant été créé à la fin du premier semestre 2017 et étant devenu opérationnel au troisième trimestre 2018. Ce fonds commun opère comme une aide budgétisée (aide respectant les procédures nationales de gestion des finances publiques tout en recourant à certaines mesures prudentielles encadrant les risques fiduciaires) qui appuie l'exécution du Programme sectoriel de l'éducation et de la formation. Le Luxembourg est à la fois le coordonnateur actuel des Partenaires techniques et financiers³ abondant le Fonds commun sectoriel pour l'éducation et son contributeur le plus important (70 % des fonds pour 2017-2018).

Résultats obtenus

Un premier acquis du programme réside dans la mise en place du Fonds commun sectoriel pour l'éducation / Programme sectoriel de l'éducation et de la formation comme mécanisme de soutien durable de la politique sectorielle de l'éducation. Les difficultés rencontrées au cours de la première année de fonctionnement du Fonds commun sectoriel pour l'éducation correspondent, pour une large part, à une période de rodage et elles devraient progressivement s'estomper sous l'effet de toutes les actions de renforcement des capacités menées et en cours.

Alors que le Fonds commun sectoriel pour l'éducation a été créé en juillet 2017, les actions qu'il finance débutent seulement en fin d'année 2018. Ce délai résulte du temps qu'il a fallu pour mettre en place les bases du mécanisme de financement, peu connu au départ des autorités nigériennes, et mal maîtrisé, dans un contexte de réforme de gestion des finances publiques, imposant de lourds changements notamment suite l'introduction du budget programme. Plus précisément, les principaux problèmes rencontrés ont été :

- des lenteurs administratives et une mauvaise compréhension notamment par le ministère des Finances, des dispositions à prendre pour recevoir, de manière sécurisée, les financements du Fonds commun sectoriel pour l'éducation (ouverture des comptes séquestres) ;
- une inscription incomplète et erronée des montants prévus pour 2018 dans la loi de Finances 2018, ce qui a nécessité d'attendre la loi de Finances rectificative (adoptée en juillet 2018) pour bénéficier de l'autorisation de dépenses ;
- une incompréhension du ministère des Finances quant au processus de libération des fonds qui n'est pas soumis au mécanisme de régulation⁴ ; et
- la finalisation tardive, par le ministère des Finances, du schéma comptable tel que décrit dans la convention de financement.

Selon le dernier rapport financier du Fonds commun sectoriel pour l'éducation disponible (octobre 2018), la situation d'engagement des fonds était la suivante au 31 octobre 2018 : concernant le ministère de l'Enseignement secondaire, 81 % des montants programmés pour 2018 ont été engagés (65 % hors transferts aux structures autonomes) ; pour ce qui est du ministère de l'Enseignement primaire, ces taux sont respectivement de 69 % et 30 %. L'engagement des fonds à une date donnée ne signifie pas pour autant que les structures bénéficiaires soient en mesure d'exécuter les activités prévues d'ici fin 2018. À la date de la mission au Niger (mi-octobre 2018), il n'était pas certain que les montants engagés puissent être effectivement dépensés avant la fin de l'année 2018. Cette éventuelle « année blanche » viendrait alors s'ajouter aux difficultés rencontrées en 2017, notamment dans le cadre de la finalisation du schéma comptable et financier.

Dans l'attente de l'opérationnalisation du Fonds commun sectoriel pour l'éducation (par lequel les fonds des résultats 2 et 3 du programme doivent transiter), des actions ont pu être initiées (en régie et sur Convention de délégation de fonds et de mise en œuvre 16 461). En particulier, la stratégie de renforcement des capacités des acteurs a commencé à être déployée à travers l'assistance technique programme, auprès des acteurs en charge de l'éducation, au niveau central comme déconcentré, contribuant à des avancées importantes.

³ Jusqu'à fin décembre 2018.

⁴ Ce mécanisme porte sur la gestion hebdomadaire de la trésorerie de l'État.

Conclusions de l'évaluation

Pertinence (évaluée à 2)

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

- de l'ampleur des défis que le Niger doit relever en matière d'éducation (l'une des clés du développement économique et social du pays) ;
- de son alignement sur la politique nationale sectorielle (le Programme sectoriel de l'éducation et de la formation) ;
- d'une exécution du financement qui s'inscrit très fortement dans les procédures nationales de gestion des finances publiques (via le Fonds commun sectoriel pour l'éducation) ; et
- d'une harmonisation / coordination avec les interventions des autres partenaires techniques et financiers qui contribuent au Fonds commun sectoriel pour l'éducation ⁵.

Concernant le Fonds commun sectoriel pour l'éducation, les mesures prudentielles, adoptées pour encadrer les risques fiduciaires et pour corriger les faiblesses d'un système qui reste fragile, sont encore et toujours justifiées⁶. À ce stade, il est difficile de se prononcer sur la pertinence de recourir à des avis de non objection des partenaires techniques et financiers pour la passation des marchés publics (au-dessus d'une certaine taille). La note B+ attribuée lors du dernier Programme « Dépenses publiques et responsabilité financière » à la gestion de la passation de marchés publics (PI-24) dépeint une situation assez positive. Cette procédure d'avis de non objection n'est par ailleurs pas requise dans le cadre de l'autre fonds commun auquel contribue la Coopération luxembourgeoise dans le secteur eau et assainissement. Le maintien de cette procédure devra être examinée sur base de l'expérience accumulée avec le Fonds commun sectoriel pour l'éducation.

Efficacité (évaluée à 3 pour la mise en place du Fonds commun sectoriel pour l'éducation et à 4 pour les autres résultats)

La mise en route du Fonds commun sectoriel pour l'éducation / Programme sectoriel de l'éducation et de la formation, désormais opérationnel, constitue une étape importante à partir de laquelle la contribution à l'atteinte des résultats sectoriels devrait pouvoir s'engager rapidement. Les difficultés rencontrées au cours de la première année de fonctionnement du Fonds commun sectoriel pour l'éducation correspondent pour une large part à une période de rodage et elles devraient progressivement s'estomper sous l'effet de toutes les actions de renforcement des capacités menées et en cours. L'efficacité du Fonds commun sectoriel pour l'éducation (en particulier pour l'atteinte des résultats « sectoriels ») dépendra essentiellement de la capacité et de la volonté des ministères (services centraux et déconcentrés) de mettre en œuvre l'ensemble des actions prévues au sein du Plan d'actions annuel (budget national + Fonds commun sectoriel pour l'éducation). Les risques de voir l'efficacité du Fonds commun sectoriel pour l'éducation amoindrie sont d'ordre institutionnel (manque de capacité d'absorption et de gestion aux différents échelons).

Dans l'attente de cette opérationnalisation du Fonds commun sectoriel pour l'éducation, la stratégie de renforcement des capacités des acteurs a commencé à être déployée à travers l'assistance technique programme contribuant à des avancées importantes dans l'accompagnement du processus de révision des stratégies sectorielles et de développement d'un calendrier sectoriel intégrant les échéances sectorielles attendues (rapport d'État sur le système éducatif national, révision Programme sectoriel de l'éducation et de la formation, études préliminaires pour requête additionnelle petites et moyennes entreprises), la planification des activités d'éducation et la mise en place d'un nouveau processus de programmation selon une approche holistique qui comprend l'ensemble des financements du secteur (budget national, Fonds commun sectoriel pour l'éducation et autres projets) et enfin de la régionalisation du Programme sectoriel de l'éducation et de la formation. Des appuis ont également pu être apportés en matière de pilotage du système éducatif et de qualité de l'encadrement pédagogique et d'alphabétisation.

⁵ Les autres contributeurs au Fonds commun sectoriel pour l'éducation sont l'Agence française de développement, la Coopération suisse et l'UNICEF.

⁶ En particulier, celles concernant la sécurisation des fonds ainsi que celles permettant d'assurer la qualité de la programmation.

Efficiences (évaluée à 4)

La combinaison des trois modalités utilisées pour la mise en œuvre du NIG/023 (régie, une convention de délégation de fonds signée en décembre 2016 et approche programme) a permis de progresser sur certains volets alors même que la modalité privilégiée, l'approche programme, se mettait en place avec quelques difficultés entraînant du retard dans l'opérationnalisation de la plupart des activités. Bien que le document technique et financier ait accordé peu d'attention aux risques liés aux faiblesses de la gestion des finances publiques au Niger (cf. rapport Programme « Dépenses publiques et responsabilité financière » 2016)⁷, des dispositions ont été prises, dès le démarrage, pour adresser certains de ces risques, essentiellement à travers la mise en place d'une assistance technique appuyant les ministères sur de multiples volets. Il reste cependant à trouver le bon équilibre dans l'accompagnement en vue de rendre l'assistance technique plus efficace au niveau régional. De plus, il est permis de s'interroger sur l'adéquation des capacités et des moyens mis à disposition au sein des ministères et des agences chargées de la mise en œuvre des activités financées par le Fonds commun sectoriel pour l'éducation (comme l'Agence nationale de financement des collectivités territoriales).

Durabilité (évaluée à 3)

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 sectoriel pour l'éducation / Programme sectoriel de l'éducation et de la formation comme mécanisme de soutien durable de la politique sectorielle de l'éducation. À ce niveau, des engagements ont été pris par divers partenaires techniques et financiers pour alimenter le Fonds commun sectoriel pour l'éducation dans les prochaines années ce qui constitue également un facteur de durabilité des actions engagées à court / moyen terme.

Cependant, les jalons posés depuis le lancement du Fonds commun sectoriel pour l'éducation afin de durablement renforcer les services d'éducation primaire et secondaire, doivent être consolidés pour assurer leur durabilité. Celle-ci sera tributaire de la résolution, par le gouvernement nigérien, de trois défis :

- la réduction de la forte mobilité des cadres et l'adéquation profil / poste au sein des ministères sectoriels en charge de l'éducation ;
- les capacités (humaines, organisationnelles et financières) des collectivités territoriales décentralisées à exercer les nouvelles compétences qui leur sont dévolues en matière d'éducation ; et
- la solidité du système de gestion des finances publiques et l'effectivité de l'application de la réforme Union économique et monétaire ouest-africaine des budgets programmes.

Prise en compte des thèmes transversaux et des questions spécifiques

Le programme NIG/023 accorde une forte attention aux questions d'inégalité de genre, en travaillant étroitement avec les différents ministères concernés à la révision et la mise en œuvre de politiques et des stratégies centrées sur l'amélioration de l'éducation et de la formation des filles. L'appui à la maîtrise d'ouvrage communale se fait à travers le Fonds commun sectoriel pour l'éducation et le transfert des ressources aux collectivités territoriales via l'Agence nationale de financement des collectivités territoriales. Ce transfert doit permettre de couvrir les subventions aux écoles et le transfert de ressources aux communes et régions pour investissements. Le transfert de compétences n'étant effectif que depuis août 2018 vers les conseils régionaux (enseignement secondaire) et les communes (enseignement primaire), il n'est pas encore possible d'en analyser les rouages et effets. Il doit néanmoins constituer un point d'attention important pour faire en sorte que ce transfert de compétences soit une réussite.

⁷ Cette analyse des risques a été conduite lors de la phase de conception du Fonds commun sectoriel pour l'éducation, en 2017.

⁸ La Politique nationale de l'éducation et de la formation des filles a été élaborée en 2011.

Par ailleurs, le NIG/023 renforce la maîtrise d'ouvrage communale à travers l'appui-conseil à la redynamisation des Fédérations communales / Comités de gestion décentralisé des établissements scolaires / Comité de gestion des établissements scolaires, au suivi de proximité par la Coordination / Comités de gestion décentralisé des établissements scolaires / Comité de gestion des établissements scolaires et la sensibilisation des acteurs locaux sur la formation et les opportunités d'emploi des filles dans différentes filières.

Recommandations

Recommandations à court terme (année 2019)

Les principales recommandations concernant l'année 2019 sont les suivantes :

- au niveau des activités liées directement, ou indirectement, à l'atteinte des trois résultats :
 - R1. Veiller au transfert effectif des ressources aux collectivités territoriales décentralisées, afin qu'elles puissent exercer leurs nouvelles compétences dans le domaine de l'éducation et accompagner les collectivités territoriales décentralisées afin qu'elles puissent exercer ces compétences,
 - R2. Sanctuariser des moyens pour le fonctionnement des instances jouant un rôle important dans la mise en œuvre du Programme sectoriel de l'éducation et de la formation,
 - R3. Accélérer le processus d'élaboration du manuel de procédures de suivi-évaluation du Programme sectoriel de l'éducation et de la formation ;
- au niveau du fonctionnement du Fonds commun sectoriel pour l'éducation :
 - R4. Poursuivre l'amélioration des procédures et processus relevant du Fonds commun sectoriel pour l'éducation,
 - R5. Renforcer l'inscription du Fonds commun sectoriel pour l'éducation dans les procédures nationales de gestion des finances publiques,
 - R6. Capitaliser l'expérience de LuxDev sur les deux fonds communs (Fonds commun sectoriel pour l'éducation et mécanisme commun de financement).

Recommandations à moyen terme (2020) et long terme (après 2020)

Les principales recommandations à moyen terme et long terme sont les suivantes :

- R7. Poursuivre et renforcer l'intégration du Fonds commun sectoriel pour l'éducation dans le processus de réforme des finances publiques ;
- R8. Développer une stratégie d'approche en vue d'inciter de nouveaux bailleurs de fonds à intégrer le Fonds commun sectoriel pour l'éducation ;
- R9. Plaider en faveur d'une réflexion à mener sur les performances des ministères sectoriels en matière de gestion des ressources humaines.