

Programme d'Appui à la Qualité de l'Education (PAQUE), Phase III



Evaluation externe prospective à mi-parcours

Octobre à Décembre 2020

Rapport Final

TABLE DES MATIÈRES

Abbreviations et sigles	III
Tableaux et figures.....	IV
Liste des tableaux.....	IV
Liste des figures	IV
Résumé exécutif.....	V
Introduction.....	1
1. Cadre opérationnel du PAQUE III.....	1
1.1. Les apports des différentes phases du PAQUE au FCSE.....	1
1.2. Le PAQUE III.....	3
1.3. Le Fonds commun sectoriel de l'éducation (FCSE)	3
2. Objectif et portée de l'évaluation prospective	4
2.1. Objectifs et résultats attendus.....	4
2.2. Méthodologie et organisation de la mission.....	4
3. Exécution et résultats du PAQUE III.....	5
3.1. Efficacité	5
3.2. Pertinence	12
3.3. Efficience et durabilité du FCSE	14
4. Perspectives de renforcement du FCSE	22
4.1. Quelques contraintes et limites du FCSE	22
4.2. Les risques fiduciaires.....	23
4.3. Les opportunités du renforcement du FCSE	24
5. Les alternatives pertinentes au FCSE pour la DDC.....	26
5.1. Les opportunités de l'appui budgétaire sectoriel décentralisée.....	26
5.2. Les stratégies possibles à moyen terme de la Suisse.....	28
6. Recommandations FINALES.....	31
6.1. Recommandation 1 : Renforcer l'engagement de la DDC dans le FCSE.....	31
6.2. Recommandation 2 : Mettre en œuvre un programme d'appui au FCSE.....	31
6.3. Recommandation 3 : Mettre en place une assistance technique (AT) « sac-à-dos » en appui chef de fil éducation	31
6.4. Recommandation 4 : Implémenter l'Appui budgétaire sectorielle décentralisé (ABS-D) dans les deux régions de Dosso et de Maradi.....	32
6.5. Recommandation 5 : Soutenir le développement d'un programme d'amélioration de la qualité de l'éducation dans les situations d'urgence	32
6.6. Recommandation 6 : Organiser un échange entre les acteurs nigériens de l'éducation et ceux du Mali sur le fonctionnement de l' ABS-D	32
6.7. Recommandation 7 : Soutenir l'amélioration de l'information et la transparence de l'utilisation du FCSE.....	32
6.8. Recommandation 8 : Améliorer le processus de planification et programmation budgétaire.....	33
Annexes.....	i
Annexe 1 : TDR de la mission.....	i
Annexe 2 : Termes de référence de l'AT responsable de la coordination sectorielle de l'éducation et de la formation professionnelle	i
Annexe 3 : Graphique de l'ABS-D avec propositions de correction	ii
Annexe 4 : Evolution des taux d'engagement et d'exécution des budgets par Ministères	iii
Annexe 5 : Liste des structures et personnes rencontrées (provisoire)	v
Annexe 6 : Bibliographie	vi

ABBREVIATIONS ET SIGLES

ANFICT :	Agence Nationale de Financement des Collectivités Territoriales
ANO :	Avis de Non-Objection
BUCO :	Bureau de Coopération Suisse
CAMOS :	Cellule d'Appui à la Mise en Œuvre et au Suivi du PSEF
CAPED :	Cellule d'Animation Pédagogique
CC/CGDES :	Cellule de Coordination des CGDES
CGDES :	Comité de Gestion Décentralisée d'Etablissement Scolaire
COPIL :	Comité de Pilotage
CRESAS :	Cellule Régionale d'Evaluation et de Suivi des Acquis Scolaires
CST :	Comité de Suivi Technique
CT :	Collectivités Territoriales
DDC	Département du Développement et de la Coopération
DEP :	Direction des Etudes et de la Planification
DESCP :	Direction de l'Evaluation scolaire et les Concours professionnels
DFIC :	Direction de la Formation Initiale et Continue
DR :	Directions Régionales
DREP :	Direction Régionale de l'Enseignement Primaire
ENI :	Ecole Normale d'Instituteurs
EPT :	Éducation Pour Tous
FAFPA :	Fonds d'Appui à la Formation Professionnelle et à l'Apprentissage
FCFA	Franco de la Communauté Financière Africaine
FCSE :	Fonds commun sectoriel de l'Education
GLPE :	Groupe local des Partenaires de l'Education
HELVETAS :	HELVETAS Swiss Intercooperation
IEP :	Inspection de l'Enseignement Primaire
LOSEN :	Loi d'Orientation du Système Éducatif Nigérien
Lux-Dev :	Coopération Luxembourgeoise de Développement
MEP :	Ministère de l'Enseignement Primaire, pour MEP/A/PLN/EC
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisations Non Gouvernementales
PA :	Plan d'Actions
PACT :	Projet d'Appui aux Collectivités Territoriales
PDDE :	Programme Décennal de Développement de l'Éducation
PRA :	Plan Régional d'Activités
PSEF :	Programme Sectoriel de l'Éducation et de la Formation
PTSEF	Programme de Transition pour le Secteur de l'Education et de la Formation
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
SGA :	Secrétaire Général Adjoint du Gouvernorat
SIFA :	Sites Intégrés des Formations Agricoles
TdR	Termes de Référence
ZRQ :	Zone de Référence Qualité

TABLEAUX ET FIGURES

Liste des tableaux

Tableau 1 :	Répartition du FCSE par type de dépense	P.8
Tableau 2 :	Evolution des engagements et des dépenses des 6 ministères au niveau central et régional de 2018 et 2019	P.18
Tableau 3 :	Nature des dépenses de l'éducation en Ouganda et en Côte d'ivoire	P.21
Tableau 4 :	SWOT du FCSE	P.25

Liste des figures

Figure 1 :	Part des contributeurs du FCSE 2019	P.5
Figure 2 :	Répartition des budgets selon les 6 ministères	P.6
Figure 3 :	Type de dépenses effectuées en 2019	P.6
Figure 4 :	Dispositif décisionnel et opérationnel du FCSE	P.14
Figure 5 :	Evolution des engagements et des dépenses des 6 ministères en 2018 et 2019	P.18
Figure 6 :	Dispositif de gestion budgétaire, financière et comptable du FCS	P.20
Figure 7 :	Dépenses publiques totales dans le secteur de l'éducation (% du PIB) au Niger	P.23
Figure 8 :	Dépenses publiques totales dans le secteur de l'éducation (% du PIB) au Burkina Faso	P.23
Figure 9 :	Structure du dispositif de l' ABS-D au Mali dans le cadre du PENF	P.26
Figure 10 :	La valeur ajoutée de l'ABS-D/Mali	P.27

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le Programme d'appui à la qualité de l'Education (PAQUE) dans son ensemble s'inscrit dans le Programme sectoriel de l'Education et de la Formation (PSEF) du Niger dont la révision a donné lieu au Programme de Transition pour le Secteur de l'Education et de la Formation (PTSEF).

La phase III du PAQUE s'inscrit dans les orientations stratégiques en matière d'éducation de l'Etat nigérien portant sur la gestion décentralisée de l'éducation, l'amélioration de la qualité et de l'accès, mais aussi l'innovation et l'adaptation aux changements. Le PAQUE III est en cohérence avec les objectifs 4 et 5 de l'Agenda 2030 pour le développement durable.

La présente évaluation à mi-parcours vise à analyser la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité du dispositif de financement de sorte à donner des recommandations pour permettre une prise de décision à la coopération Suisse et au partenaire nigérien pour plus d'effets dans le secteur.

L'évaluation prospective conclut à la pertinence et à la cohérence de l'engagement de la Suisse et des objectifs du programme qui font partie intégrante des orientations du PSEF. De ce fait, l'engagement de la Suisse dans le Fonds commun Sectoriel de l'Education (FCSE) et des choix stratégiques opérés pour le financement du PAQUE III, dont plus de 80% sont inscrits au FCSE, restent pertinents.

Le programme a contribué dans le cadre du FCSE à impulser des innovations importantes pour le système éducatif nigérien parmi lesquelles : a) la planification annuelle concertée des acteurs locaux et centraux des actions du système éducatif, b) le renforcement de la gestion décentralisée de l'éducation même si les effets restent encore faibles.

L'évaluation a constaté un taux insuffisant d'exécution des financements destinés aux communes (environ 52%) s'améliore difficilement. La lourdeur des mécanismes décisionnels du FCSE et les résistances au transfert des ressources aux collectivités jouent sur la chaîne d'opérationnalisation des dépenses. Ces insuffisances sont aggravées par une gouvernance du secteur qui reste à améliorer.

Sur le plan pédagogique, l'amélioration attendue demeure limitée. L'évaluation a constaté que très peu d'activités ont été planifiées et réalisées par les structures au niveau régional du fait de la mainmise du niveau central. Certains thèmes prioritaires de la Suisse tels les alternatives éducatives ou l'éducation en situation d'urgence restent peu visibles dans les planifications et sur le terrain à l'exception de la région de Diffa où des actions concrètes ont été conduites dans le cadre du PAQUE II.

En termes de perspective, l'évaluation recommande de renforcer l'engagement de la Suisse au sein du FCSE qui est reconnu comme mécanisme approprié pour l'alignement des partenaires techniques et financiers du Niger mais aussi comme un instrument pertinent de dialogue politique dans le secteur de l'éducation. Le maintien de cette contribution doit cependant se faire en maintenant l'appui aux innovations directement accompagnées dans le cadre de l'éducation non formelle et de la formation professionnelle.

Pour la prochaine phase du PAQUE, l'appui budgétaire sectoriel décentralisé est par ailleurs recommandé pour accélérer. Le temps restant pour terminer la phase actuelle du programme sera mis à profit pour approfondir cette option.

Huit (8) recommandations ont été faites dont six(6) à l'adresse de la DDC et deux(2) à l'Etat nigérien :

Recommandations à l'adresse de la DDC

Recommandation 1 : Renforcer l'engagement de la DDC dans le FCSE

Le FCSE, en dépit de ses limites et ses dysfonctionnements, constitue un outil stratégique pour accompagner le Niger dans la mise en œuvre d'un PSEF crédible et réaliste. Au sein du FCSE, la Suisse peut poursuivre son dialogue politique et sa collaboration avec les Partenaires techniques et financiers (PTF) et en particulier avec LuxDev, partenaire historique de la DDC. Il serait pertinent pour la coopération Suisse de consolider sa contribution au FCSE aussi en raison de son engagement dans le Partenariat Mondial de l'Education (PME) et sa stratégie de renforcement de la décentralisation. Sans le FCSE, la décentralisation de l'éducation serait affaiblie ou même inexistante au Niger.

Recommandation 2 : Mettre en œuvre un programme d'appui au FCSE

En parallèle au maintien de la contribution budgétaire de la Suisse, il serait utile d'explorer la mise en œuvre d'un projet suisse d'appui au FCSE (PAQUE). Cette recommandation est justifiée par le fait que les 15 des ressources prévues dans le PAQUE III n'ont pas été utilisées. Ce projet suisse de soutien au FCSE peut

endosser deux composantes. D'une part, proposer des expertises et un backstopping techniques dans les points de dysfonctionnement importants du Fonds. D'autre part, ce projet peut faciliter la mise à l'échelle dans le cadre d'un appui budgétaire sectoriel décentralisé en partenariat avec d'autres coopération (éventuellement), des innovations issues des programmes concluants de la DDC comme le PEAJ, le FOPROR et le PRIQUE.

La Suisse a investi depuis longtemps dans l'éducation non formelle et la formation professionnelle en collaboration avec les ONG suisses et nigériennes pour la mise en œuvre d'alternatives éducatives pertinentes et crédibles. Il est primordial d'accompagner l'Etat dans la mise à l'échelle de ces alternatives qui répondent aux besoins éducatifs des populations les plus fragiles.

Ce programme permettra une synergie accrue entre (a) « l'engagement de la Suisse dans le FCSE et (b) les « programmes spécifiques de la DDC dans le secteur de l'éducation » ainsi que (c) l'engagement de la Suisse au niveau régional. Le (a) vise le renforcement des mécanismes nationaux de déploiement de l'offre d'éducation. Le (b) et le (c) le renforcement de la maîtrise d'ouvrage déléguée de l'éducation au niveau déconcentré et décentralisé ainsi que le passage à l'échelle des innovations réussies à l'expérimentation.

Recommandation 3 : Mettre en place une assistance technique (AT) en appui à la coordination sectorielle de l'éducation

L'ensemble des PTF souhaitent voir la Suisse jouer un rôle plus actif dans le dialogue politique en faveur du passage à l'échelle des expériences qualitatives qu'elle a développées et qui sont largement appréciées et reprises par d'autres bailleurs de fonds. Il s'agira de parvenir dès lors à maintenir un dialogue permanent qui fédère les positions de l'ensemble des bailleurs sur les enjeux principaux. Le manque de RH au sein de l'équipe de la Suisse qui limite ses capacités à jouer pleinement ce rôle pourrait trouver une solution dans le cadre de cette AT.

L'AT chargé/e de la coordination sectorielle, Spécialiste en Education, travaillera sous la supervision du Chef de file avec pour responsabilités de : (i) faciliter la concertation entre les PTFs, les Ministères en charge de l'Éducation Nationale et de la formation professionnelle ; (ii) assurer la coordination des contributions des PTFs à l'analyse des principaux enjeux du secteur afin de faciliter une prise de décision éclairée et conjointe entre les PTFs d'une part, et avec le Gouvernement d'autre part ; (iii) Coordonner la participation des PTFs dans les instances de Gouvernance du Secteur à travers les dispositifs de suivi et d'évaluation en place et cadres sectoriels de dialogue concernant l'Education et la Formation; (iv) collaborer étroitement avec l'AFD (Agent partenaire chargé de la supervision des fonds du PME ; (v) coordonner les actions entre les PTF membres du FCSE et le groupe local des partenaires de l'éducation (GLPE) au Niger.

Ce type d'AT mobile en fonction de la position du Chef de file peut d'ailleurs être financé de commun accord avec l'ensemble des partenaires techniques et financiers de l'éducation. Il peut être positionné pendant deux ans auprès de la Suisse pour démarrer les réflexions. Il vient par ailleurs en complémentarité avec les différentes assistances techniques mises en place dans le cadre du FCSE. Cette forme d'Assistance technique permet d'assurer une mémoire institutionnelle dans la gestion des réflexions du cadre partenarial de l'éducation. Les TdR d'une telle assistance technique figurent en annexe 3.

Recommandation 4 : Implémenter l'Appui budgétaire sectorielle décentralisé (ABS-D) dans les deux régions de Dosso et de Maradi

Les dynamiques engagées dans les deux régions de Maradi et de Dosso avec le soutien de la Suisse ouvre la voie pour tester des solutions qui renforcent l'efficacité du FCSE. L'appui budgétaire sectoriel décentralisé expérimenté au Mali est un outil de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage déléguée aux collectivités.

Dans les deux régions de Dosso et de Maradi, nous recommandons à la Suisse d'engager un processus de réflexion en faveur de la mise en place d'une ABS-D. Cette forme d'appui sectoriel est une solution d'accélération du renforcement de l'ancrage de la décentralisation de l'éducation. Des partenariats peuvent être envisagés avec d'autres PTF dans chacune des régions (Lux-Dev, AFD, GIZ, UNICEF, etc.)

Recommandation 5 : Soutenir le développement d'un programme d'amélioration de la qualité de l'éducation dans les situations d'urgence

L'éducation dans les situations d'urgences est une thématique centrale de l'éducation au Niger inscrite dans le PTSEF sous la rubrique des « vulnérabilités du système éducatif ». Au-delà de la COVID-19, le Niger fait face à des situations d'urgence structurelle, ce qui positionne l'éducation en situation d'urgence comme une donnée structurelle du système éducatif au Niger. La stratégie de réduction de la vulnérabilité du système

éducatif nigérien est encore en cours d'élaboration et sera articulée autour des trois grandes causes de vulnérabilité du système éducatif au Niger (inondations, déficit fourrager et sécurité alimentaire, conflits armés).

Le plan de réponse du secteur de l'éducation au Niger soutenu par le PME ne couvre que la crise du COVID-19 pour laquelle les réalisations sont peu perceptibles sur le terrain. Le programme d'amélioration de la qualité de l'éducation en situation d'urgence a une perspective globale qui intègre toutes les formes de crises ou situation d'urgence (y compris la pauvreté extrême) qui entravent les efforts investis dans l'éducation et la formation. Ce programme pourrait s'inscrire dans le cadre de la stratégie de réduction de la vulnérabilité du système éducatif.

Il serait donc pertinent pour la DDC de nouer des alliances avec d'autres PTF (AFD, Lux-Dev, UNICEF, Norvège, etc.) qui s'intéressent à travailler sur cet enjeu central de la qualité de l'éducation au Niger.

Recommandation 6 : Organiser un échange entre les acteurs nigérien de l'éducation et ceux du Mali sur le fonctionnement de l' ABS-D

L'expérience de l'ABS-D a été capitalisée après 10 ans de fonctionnement et concerne plusieurs secteurs de développement soutenus par la DDC au Mali : le Programme de Soutien aux Economies Locales dans le Delta Intérieur du Niger (PSEL Delta), le Programme d'appui au secteur de l'élevage au Mali (PASEM), le programme d'appui à l'éducation non formelle (PENF) et le projet Accompagnement des Organisations Paysannes et développement de systèmes de marchés durables (OPF 4). Cette capitalisation a mis en exergue la valeur ajoutée de l' ABS-D (Cf. 5.1). L'ABS-D est modularisé en fonction de chaque projet. Le budget de l' ABS-D représente par exemple 10% du budget du PENF et 90% de celui du projet PSEL-Delta. Un tel échange pourrait être organisé en partenariat avec le mandataire de ces programmes (HELVETAS)

Recommandation à l'adresse de l'Etat nigérien

Recommandation 7 : Soutenir l'amélioration de l'information et la transparence de l'utilisation du FCSE

Une information systématique à tous les acteurs de l'éducation au Niger à propos de la répartition des ressources du FCSE, les critères d'éligibilité et de l'Etat précis d'exécution des réalisations. Cette information peut être diffusée au sein du GLPE et la revue sectorielle annuelle. Le soutien des ONGs et coalitions nationales et internationales pour l'éducation dans le plaidoyer, et leur présence au comité technique en tant qu'observateur, peut accroître la transparence et la redevabilité du FCSE.

Recommandation 8 : Améliorer le processus de planification et programmation budgétaire

La mission nous a permis de rencontrer tous les acteurs impliqués dans la gestion du FCSE aussi bien sur le plan national que dans les régions. Si, nous saluons l'approche budgétaire et de planification basée sur des programmes construits collectivement, nous recommandons que la planification puisse intégrer dans la décision finale de financer les activités les besoins des collectivités locales et leur hiérarchisation des priorités.

Par ailleurs, il serait utile pour le Niger étant donnée les multiples ressources financières pour le secteur de l'éducation d'établir des comptes nationaux de l'éducation selon la méthodologie proposée par deux institutions de l'UNESCO (IIEP et ISU). Plusieurs pays africains ont construit leurs comptes nationaux de l'éducation et ce processus a amélioré la transparence et le suivi budgétaire de l'éducation¹.

¹ https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781_fre/PDF/245781fre.pdf.multi

INTRODUCTION

Le Niger occupe depuis plusieurs années le dernier rang du classement du PNUD en matière de développement humain (189^e sur 189 en 2018) avec près de la moitié de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté. Le pays concentre d'énormes problèmes structurels en matière d'éducation, de formation et d'emploi des jeunes qui pénalisent son économie. Le nombre absolu de pauvres augmente (de 6.8 millions en 2005 à 8.2 millions en 2014) du fait notamment de la forte croissance démographique qui entraîne un doublement de la population tous les 18 ans, ralentissant ainsi les progrès réalisés en matière de développement et de croissance économique (5% en moyenne depuis 2016).

Au regard de la forte pression démographique (taux de croissance de 3,9%) et de la jeunesse de la population (54% de la population âgées de moins de 15 ans), plus de 700 000 enfants sont en demande de scolarisation primaire chaque année face à une offre insuffisante².

Le Niger est fortement frappé de plusieurs types d'aléas qui aggravent sa situation de vulnérabilité (faible pluviométrie, sécheresse insécurité). Dernièrement, au mois de mars 2020, la crise de la Covid-19 a entraîné une fermeture momentanée des écoles. Ces phénomènes impactent significativement le développement d'un pays où le secteur primaire reste prépondérant (38% du PIB en 2016) et très vulnérable aux chocs climatiques.

La pauvreté est plus marquée en milieu rural, notamment dans les régions de Maradi et Dosso, zones prioritaires de la DDC. Mais les zones d'insécurité alimentaire, fluctuent. Les pasteurs, femmes, les enfants et les jeunes, en particulier les réfugiés et les populations déplacées, figurent parmi les plus vulnérables.

Le Programme d'appui à la qualité de l'Education (PAQUE) et dans le Programme sectoriel de l'Education et de la Formation (PSEF) du Niger dont la révision a donné lieu sur le Plan Transitoire Sectoriel de l'Education et de la Formation (PTSEF).

1. CADRE OPÉRATIONNEL DU PAQUE III

1.1. Les apports des différentes phases du PAQUE au FCSE

Les apports du PAQUE se situent principalement à deux niveaux : (a) l'harmonisation du financement et du pilotage du système éducatif nigérien et (b) la gestion décentralisée de l'éducation.

D'une part, le Gouvernement du Niger a initié en 2016 la création d'un nouveau Fonds commun *sectoriel*, en lieu et place du « Fonds commun » PAEQ qui ne visait que l'enseignement primaire et secondaire. Ce nouveau fonds commun, plus global, est destinée au financement des activités prévues dans les plans annuels du PSEF. Les PTFs dont la Suisse, le Luxembourg, l'AFD et l'UNICEF ont unis leurs forces pour faire du FCSE un cadre essentiel pour le dialogue politique.

D'autre part, le PAQUE est une pièce essentielle dans le processus de mise en œuvre de la gestion décentralisée de l'éducation au Niger. Une place importante a donc été accordée aux 255 communes et 8 régions à travers la dynamisation des structures communales et communautaires de chaque entité décentralisée. Les principaux résultats du PAQUE concernent d'une manière générale :

- La formation en ingénierie pédagogique des inspecteurs et conseillers pédagogiques pour réorienter le suivi pédagogique vers les besoins des régions et des situations en classe.
- L'amélioration des indicateurs de performances et de compétences scolaires dans les « zones de référence qualité » des communes appuies.
- La gestion décentralisée de l'éducation avec l'élaboration d'une vision communale de l'éducation dans 19 communes.
- La réorientation du programme vers l'urgence à Diffa, permettant aux déplacés et réfugiés de fréquenter de nouveau l'école.

Ces avancées au niveau du PAQUE II s'expriment par résultat de la manière suivante :

Outcome 1 : l'accroissement spécifique du rôle des Ecoles normales d'instituteurs (ENI) et en particulier des nouvelles ENI a créé des conditions favorables pour le renforcement de la qualité des ressources

² Les capacités d'accueil du système sont estimées à 500 000 enfants environ avec 43% de classes sous paillotes.

humaines (RH). L'organisation du test de placement des enseignants a permis de différencier le processus de formation selon les compétences réelles et les besoins de formation des nouveaux élèves maîtres entrant dans les ENI. La réalisation des tests de niveau sert de cadre de suivi des indicateurs d'effet des formations reçues par les élèves-maîtres. La production des moules et la formation de 252 encadreurs des ENI en ingénierie de formation et aux nouvelles méthodes pédagogiques et didactiques sont des contributions importantes pour le déploiement du FCSE. Les modules de formation produits ont servi à la formation des encadreurs pédagogiques et à réorientation de la formation des enseignants contractuels (modules différenciés selon les besoins spécifiques identifiés) et de la formation initiale et continue des enseignants. Au-delà, l'Outcome 1 a aussi permis la formation des éducateurs du préscolaire selon l'approche modulaire initiale spécifique dans les ENI grâce à l'élaboration des modules de formation pour ce groupe cible. Ce sont 116 enseignants du préscolaire dont 75 femmes dans la région de Maradi et 300 éducatrices sans formation initiale pour la prise en charge des activités d'éveil dans la région de Diffa

Outcome 2 : C'est la formation de 600 encadreurs pédagogiques (inspecteurs de l'enseignement de base et conseillers pédagogiques) dans l'identification des besoins réels de formation des enseignants. (706 encadreurs et 60 cadres de l'éducation ont servi pour l'élaboration et à la mise en œuvre des formations et des suivis pédagogiques de proximité organisés au profit des enseignants. Par ailleurs, 36'000 enseignants de terrain ont vu leurs capacités pédagogiques se renforcer par une méthode de suivi et d'encadrement individualisée des encadreurs avec des applications concrètes sur le terrain dans l'ensemble des zones couvertes par les 766 encadreurs pédagogiques formés. Au moins 31'742 enseignants (dont 15'742 femmes) ont par ailleurs été formés dans les CAPED et des mini-CAPED sur différentes thématiques prioritaires pour l'amélioration des apprentissages des élèves. Le rapport d'évaluation du PAQUE II mentionne par ailleurs la formation en mathématiques et en français de 27.207 enseignants contractuels des niveaux national et régional en référence aux besoins spécifiques de formation identifiés lors d'enquête sur le terrain.

Outcome 3 : 19 sur 22³ zones de référence qualité sont fonctionnelles dans 3 régions et participent au suivi des écoles de leur périmètre géographique et à l'élaboration/finalisation de leur propre vision éducative pour les 5-10 ans à venir. L'élaboration de la vision commune éducative a permis la mise en place d'une nouvelle approche de la question éducative au niveau local avec la participation de 670 écoles dans le développement et l'exécution de projets d'école dans les zones de référence qualité grâce à la formation des comités de gestion scolaires et des élus aux principes de la gestion décentralisée de l'éducation.

Outcome 4 : les effets portent sur une meilleure orientation du PSEF sur la formation des enseignants et le curriculum ainsi que la pérennisation et la diversification des sources de financement de l'éducation.

Outcome 5 : la prise en charge des enfants réfugiés, déplacés et retournés de la zone d'urgence de Diffa est soutenue avec la construction et l'équipement de 25 écoles d'accueil (mandat Lux-Dev) en abris, tables-bancs, manuels et guides d'enseignants, points d'eau et latrines ainsi que la formation des enseignants sur l'éducation en situation d'urgence. A ces apports s'ajoutent l'accompagnement psychosocial de 25'655 enfants, la mise en place de 65'000 manuels et de 1'800 guides d'enseignants mais aussi e surtout la rescolarisation de 17'381 élèves dont 8'439 filles. Un autre apport du PAQUE II dans le FCSE au titre de l'outcome 5 est l'amélioration de la coordination et des suivis par les structures déconcentrées.

Sur le plan de l'exécution financière, l'inscription de 86% du budget du PAQUE II au sein du FCSE a renforcé la pertinence de l'alignement des partenaires techniques et financiers et permis de déceler les insuffisances de l'Etat nigérien dans la gestion fiduciaire, jugée « modérément satisfaisante⁴ ». L'alignement des PTF sur les politiques et les procédures nationales de gestion des ressources est un indicateur important de la contribution du PAQUE II à l'efficacité du FCSE qui a enregistré en 2020 l'adhésion du PME, un partenaire de taille de l'éducation au Niger.

Les entretiens avec l'ensemble des partenaires ont permis de constater aussi bien au niveau local que central, une certaine unanimité autour de l'apport de la Suisse à travers le PAQUE II notamment la création d'un environnement favorable au transfert des compétences avec le renforcement des capacités des acteurs dans l'appropriation et l'exercice de leurs responsabilités de conception, de planification et de gestion de l'éducation et des ressources. Le renforcement de l'appropriation au niveau décentralisé (communes et communautés) et déconcentré (Directions régionales de l'Enseignement primaire) se construit et se consolide en parallèle des capacités des différents Ministères.

³ Les 3 autres communes sont de la région de Diffa ou dans d'autres zones affectées par l'insécurité

⁴ Aide-mémoire de la mission de supervision conjointe des partenaires du PAEQ, Banque mondiale-AFD, mai 2019.

L'assiduité renforcée du travail des Cellules régionales d'Evaluation et de Suivi des Acquis scolaires (CRESAS)⁵ a ouvert des perspectives pour une analyse fine des données scolaires par école et par classe. Cette systématisation de la pratique évaluative est un atout considérable d'amélioration de l'identification des insuffisances par discipline et par niveau qui facilitera à termes l'élaboration de solutions pédagogiques appropriées.

Le renforcement des capacités du secteur de l'éducation dans la formation initiale et continue, le pilotage, reviennent souvent des discussions tant au niveau central que déconcentré, même si quelques difficultés institutionnelles et des retards d'exécution demeurent.

1.2. Le PAQUE III

Le Programme d'Appui à la Qualité de l'Education (PAQUE) III s'inscrit dans la continuité de la vision de la Suisse dans sa coopération avec le Niger en matière de développement sectoriel de l'éducation et la mise en œuvre des deux premières phases.

Le PAQUE III qui consacre une part importante de son budget au FCSE est un instrument en ligne avec la stratégie de la DDC qui veut « contribuer à promouvoir un changement systémique dans l'éducation et sur le marché de l'emploi » en aidant les systèmes éducatifs nationaux à « devenir plus performants et plus inclusifs, tout en renforçant la dynamique entre ces derniers, le marché du travail et le développement économique » et, entre autres, les plans sectoriels nationaux. Ces engagements qui visent à favoriser l'inclusion, accroître la qualité et développer les capacités institutionnelles des systèmes nécessitent des mesures qui améliorent la gouvernance des systèmes, les approches éducatives ainsi que les résultats d'apprentissage des élèves et des apprenants.

La troisième phase du PAQUE (2019-2022) d'un budget de 9'300'000 CHF a pour principales composantes **a)** La contribution au FCSE (86% du budget) sur les activités planifiées et exécutées par les six (6) Ministères en charge de l'Education et de la formation et leurs structures déconcentrées, la cellule d'Appui à la Mise en Œuvre et au Suivi du PSEF (CAMOS), des Etablissements Publics et Administratifs (EPA) contribuant à l'éducation en mode décentralisé (Agence Nigérienne de Financement des Collectivités Territoriales) et à la formation professionnelle (Fonds d'Appui à la Formation Professionnelle et à l'Apprentissage) ; **b)** Le renforcement du dialogue politique et actions pilotes ; **c)** L'appui à la coordination, suivi, audit, études et facilitation à travers la mobilisation d'expertise ponctuelles.

1.3. Le Fonds commun sectoriel de l'éducation (FCSE)

Le FCSE est un fonds budgétaire soumis aux procédures nationales et alimenté par la Coopération luxembourgeoise, la Coopération suisse, la Norvège, l'UNICEF, PME et l'AFD qui est l'agent gestionnaire au Niger pour les fonds du Partenariat Mondial de l'Education (PME) dont l'adhésion est effective au cours de l'année 2020. Ce fonds repose, entre autres, sur les principes de l'alignement, du renforcement des capacités de gestion et de pilotage des structures nationales, de l'approche programme, de l'ouverture à de nouveaux partenaires techniques et financiers, ainsi que de la traçabilité effective des crédits.

La présente évaluation à mi-parcours concerne la place du PAQUE au sein du FCSE et par extension le financement de l'éducation au Niger par la coopération internationale. Elle vise à analyser la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité du dispositif de financement de sorte à donner des outils d'aide à la décision à la coopération Suisse et au Niger dans le développement du secteur de l'éducation.

L'évaluation externe de la deuxième phase du PAQUE en 2018 a mis en exergue les principaux résultats du programme dont **a)** l'amélioration des performances et compétences scolaires dans les « zones de référence qualité » correspondant aux 19 communes dans 3 régions (Dosso, Maradi et Zinder) qui ont mené l'expérience de la gestion décentralisée de l'éducation avec l'élaboration d'une vision communale de l'éducation, **b)** la formation en ingénierie pédagogique de 760 inspecteurs et conseillers pédagogiques pour réorienter le suivi vers les besoins des régions, sur la base des situations dans les classes ; **c)** la contribution au Programme d'Appui à la Qualité (PAEQ) à travers une contribution déléguée à l'AFD.

Ces conclusions ont alimenté non seulement le dialogue politique au sein de plusieurs partenaires techniques et financiers dont la coopération suisse, la Norvège, la coopération luxembourgeoise et l'AFD ainsi que l'UNICEF. Aussi, ce partenariat et la dynamique engagé ont stimulé la création du Fonds de commun sectoriel de l'Education (FCSE) pour donner suite à une demande officielle du premier ministre du Niger.

⁵ Démembrements de la Direction des Evaluations, des Statistiques et des Concours professionnels (DESCP),

2. OBJECTIF ET PORTÉE DE L'ÉVALUATION PROSPECTIVE

2.1. Objectifs et résultats attendus

La présente évaluation à mi-parcours concerne de manière générale le financement de l'éducation au Niger par la coopération internationale et la place du PAQUE au sein du FCSE. Elle vise à analyser la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité du dispositif de financement de sorte à donner des outils d'aide à la décision au partenaire nigérien et à la coopération Suisse.

Les questions liées à la pertinence permettent d'apprécier les atouts et les faiblesses du dispositif de financement, sa valeur ajoutée ainsi que sa cohérence avec les autres interventions de partenaires techniques et financiers du Niger qui sont en dehors du FSCE (ex. LIRE de la Banque mondiale et PME). En ce qui concerne l'efficacité, les questions sont en lien avec la mise en œuvre du dispositif, les résultats obtenus et l'exploration d'une maximisation de l'impact du programme.

Les questions liées à l'efficience en matière de coût et de résultats impliquent une analyse critique du montage institutionnel (ministères concernés et acteurs sur le terrain).

En matière de durabilité, les questions d'évaluation recommandent d'analyser les résultats et les effets/impacts des actions mises en œuvre et surtout l'appropriation du dispositif par les acteurs sur niveau pays.

Au-delà de la situation effective du programme par rapport aux objectifs poursuivis, il est attendu de l'évaluation à mi-parcours, un rapport de démarrage, un aide-mémoire présentant d'une façon synthétique les principales conclusions et recommandations et un rapport final d'études rédigé en langue française en version électronique au maximum de 30 pages.

2.2. Méthodologie et organisation de la mission

Une démarche orientée acteurs : L'objectif de la présente étude est de procéder à une évaluation critique prospective de sa contribution au FCSE et des propositions pour un positionnement plus pertinent de la Suisse en tenant compte de plusieurs facteurs dont : a) la dynamique et les stratégies des acteurs (partenaires techniques et financiers du FCSE, les Ministères en charge de l'Education), b) la pertinence et la validité de la théorie du changement du projet, c) le niveau des résultats obtenus, d) les effets et les impacts du financement conjoint, et e) la définition des pistes et orientations futures du positionnement de la Suisse.

Notre démarche méthodologique a été basée sur les critères d'analyse de l'OCDE et orientée en fonction des politiques nationales de développement de l'éducation et de la stratégie de coopération de la Suisse au Niger.

Les guides d'entretien ont ciblé **a)** les partenaires nigériens (les six Ministères partenaires du FCSE dont celui de l'Education, les organisations de la Société civile, les structures déconcentrés de l'éducation, etc.) avec qui les enjeux de pertinence, d'efficacité, de durabilité ainsi que les éléments performants et les limites ont été questionnés ; **b)** le Bureau de la coopération suisse et les autres PTF impliqués ou non dans l'appui au FCSE sur les problématiques liées à l'efficacité des mécanismes, des engagements et de la dépenses ainsi qu'aux capacités et limites du FCSE, le dialogue politique et les propositions constructives au profit du fonds ; **c)** Les organisations de la société civile nationale et internationale (SwissContact, Save the Children, Aso-EPT). Avec l'ensemble des acteurs, les acquis et les facteurs contribuant à un meilleur fonctionnement du FCSE et de la contribution de la Suisse ont été analysés.

Une dialectique favorable au partage de connaissances : L'évaluation a mis l'accent sur la capitalisation des acquis des programmes de la DDC dans la sous-région pour identifier les éléments performants qui peuvent nourrir le partage d'expérience, le renforcement des processus, l'amélioration des outils ainsi que le dialogue impliquant la DDC, la partie nigérienne et les autres PTF concernés par la FCSE.

Méthode et outils d'évaluation : **Les outils utilisés** sont **a)** la recherche documentaire avant et pendant la mission; **b)** les entretiens dont certains ont été réalisés à distance avec les institutions nationales des niveaux central et déconcentrés, la DDC, le Chef de file des bailleurs de fonds et d'autres PTF intervenant dans l'éducation, les ONG internationales et réseaux d'ONG nationales. L'évaluation au niveau déconcentré a été réalisé dans la ville de Maradi en raison du contexte sécuritaire. Ces entretiens ont été conduits sur base de guides flexibles adaptés au fur et à mesure, **c)** la vérification sur le terrain par des visites de réalisations et un dialogue avec les institutions. Le présent rapport comprend : 1) une analyse de

l'exécution, des résultats et effets du PAQUE III à travers les indicateurs d'évaluation OCDE ; 2) une analyse des contraintes et axes d'amélioration du FCSE ; 3) la présentation des apports du PAQUE III au niveau de l'amélioration de l'éducation ; 4) des réflexions prospectives sur les perspectives du PAQUE III et les stratégies à moyen terme de la Suisse ; 5) des propositions de recommandations.

3. EXÉCUTION ET RÉSULTATS DU PAQUE III

3.1. Efficacité

3.1.1. Fonctionnalité du FCSE

L'année 2019 a été l'année de démarrage effectif du fonds commun sectoriel de l'éducation (FCSE) car la majorité des PTF ont commencé à verser leurs ressources en 2018. L'organisation institutionnelle a été établie et rendue opérationnelle progressivement. Ce qui a entraîné une sous consommation des ressources en 2018. Nous notons d'ores et déjà que si le « moteur a pris » chez certains acteurs de mise en œuvre, il est encore en train de chercher sa niche chez les autres. D'où l'intérêt d'effectuer des analyses par sous-secteur financé afin de tirer les leçons. La part de financement accordée à l'éducation est en moyenne de 20% du budget global de l'Etat Nigérien. Le budget de l'éducation comprend 82% de dépenses courantes (salaires, fonctionnement et transferts) et 18% d'investissement (infrastructure, équipement...).

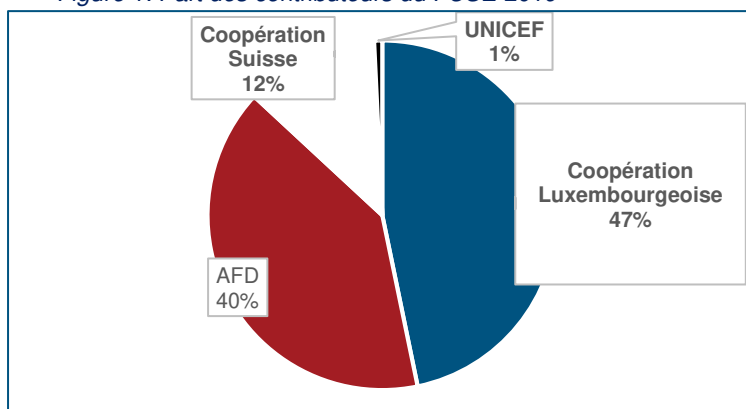
La contribution de l'Etat et ses partenaires au secteur de l'éducation en FCFA est la suivante :

- Ressources propres de l'Etat : 230.4 milliards en 2018 à 234.7 milliards en 2019, soit 77% du budget éducation.
- Ressources des Projets et programmes inscrits en loi de finance (LF) : 27 milliards en 2018 à 32,2 milliards en 2019, soit 11% du budget.
- Ressources des Projets et programmes hors LF : 23,3 milliards en 2018 à 22,4 milliards en 2019, soit 7% du budget.
- Fonds commun sectoriel de l'éducation : 10,2 milliards en 2018 à 14,9 milliards en 2019, soit 5% du budget.

La contribution du FCSE au financement du secteur de l'éducation au titre du budget 2019 s'élève à 14,864 milliards dont 5,47 milliards proviennent des reports de 2018 et 9,394 milliards ont été mobilisés en 2019 par les 4 contributeurs du FCSE que sont :

- Coopération Luxembourgeoise : 4,39 milliards Fcfa, soit 47% des ressources du FCSE
- AFD : 3,77 milliards Fcfa, soit 40%.
- Coopération Suisse : 1,16 milliards Fcfa, soit 12%.
- UNICEF : 0,07 milliards Fcfa, soit 1%.

Figure 1: Part des contributeurs du FCSE 2019



La figure 1 présente de manière visible la part de chaque contributeur au FCSE en 2019. Le rapport 2019 de la CAMOS laisse percevoir que les taux d'exécution des budgets dépendent du sous-secteur de l'éducation et du type de dépenses. Le MEPT qui reçoit le plus important budget est celui qui enregistre le faible taux d'exécution. La figure 2 montre la répartition des budgets octroyés et dépensés par sous-secteur.

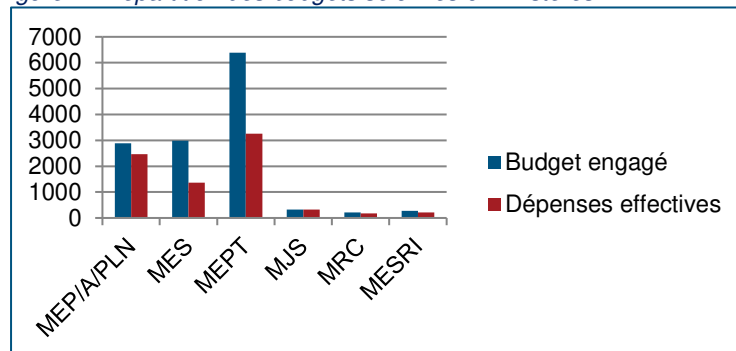
Source : Rapport exécution PAA 2019, CAMOS/PTSEF, Niger

Afin d'identifier les raisons de la faible exécution budgétaire de certains ministères, nous avons proposé de regrouper les dépenses en quatre (4) types :

- Les dépenses d'investissement et d'équipement qui concernent toutes les réalisations et réhabilitations des infrastructures scolaires et leurs équipements,

- Les dépenses de production de matériels pédagogiques qui concernent les conceptions et reproduction d'approches, de contenus et d'outils visant à améliorer la qualité des apprentissages,
- Les dépenses destinées au renforcement des capacités des acteurs notamment les formations initiales, continues, les ateliers techniques,
- Et enfin les dépenses planifiées pour le pilotage du système et les frais de fonctionnement des structures et des acteurs.

Figure 2 : Répartition des budgets selon les 6 ministères



Selon l'analyse des données budgétaires de l'année, c'est l'exécution des dépenses d'investissement notamment la réalisation des infrastructures scolaires et leurs équipements qui enregistrent le plus faible taux d'exécution car sa mise en œuvre est confrontée à d'énormes difficultés sur le terrain et une lourdeur administrative en lien avec le manuel des procédures du FCSE.

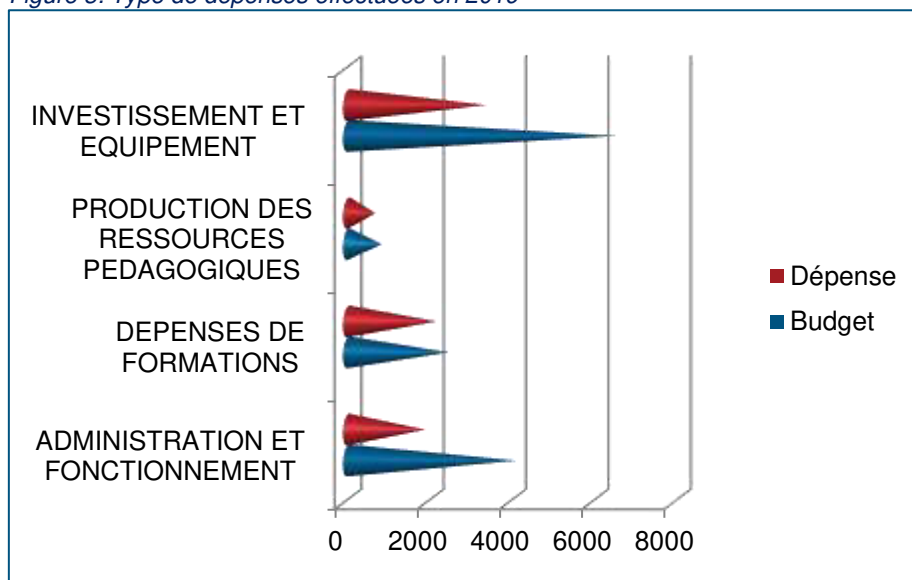
Source : Compilation des données par l'équipe d'évaluation.

La figure 3 présente l'importance du budget destiné à la réalisation des investissements et des équipements des classes qui représente 47% du budget du FCSE en 2019 avec malheureusement un taux d'exécution assez faible (52%), en dessous du niveau de 70% des années 2014.

Cependant on déplore un manque important d'infrastructures scolaires avec comme résultante une forte présence de classes en matériaux précaires. Le manque d'infrastructures est très élevé à tel point que les communes ont réalisé 5'550 salles⁶ de classes pailloles dans le cadre du PAA 2019 dont 5'357 par les communes de Tahoua, 156 par la ville de Niamey, 33 par celles de Maradi et 4 par celles de Dosso. Le nombre d'infrastructures précaires rien que pour la ville de Niamey est estimé à 12%.

Or le caractère précaire ou provisoire des classes nuit gravement à la qualité à cause de la réduction du temps scolaire qu'il occasionne.

Figure 3: Type de dépenses effectuées en 2019



« En début d'année, les classes ne peuvent être montées que lorsque les matériaux pour les construire sont secs soit en moyenne vers la fin du mois d'octobre ; *a contrario*, dès que la saison des pluies commence, les classes ne peuvent plus accueillir les élèves et l'année scolaire se termine plus tôt que prévu (avec parfois, selon les régions et le démarrage de la saison des pluies, 2 à 3 mois de cours perdus en fin d'année soit 300 heures sur les 960 que compte une année scolaire normale).

Source : Compilation des données par l'équipe d'évaluation .

Dans ce cas, les apprentissages fondamentaux sont fortement impactés sans possibilité de pouvoir être rattrapés l'année suivante »⁷.

⁶ Rapport exécutif PAA 2019, CAMOS, juin 2020

⁷ Document de programme PME soumis avec la requête de financement du gouvernement du Niger au PME le 21 janvier 2020

Les montants dédiés aux dépenses de fonctionnement et de matériels pédagogiques sont faibles et pâtiennent souvent des arbitrages budgétaires en cours d'année. L'insuffisance des manuels évoquée dans le même rapport est confirmée par les entretiens conduits auprès des directions nationales de l'éducation, des services techniques déconcentrés et des collectivités territoriales. Les constats opérés par l'enquête PASEC de 2014 demeurent, voire, se sont renforcés avec la dégradation de la situation sécuritaire et la démographie. Ce rapport estime « que 22,4% des classes de 6^e année du primaire disposent d'au moins un manuel de français par élève, seulement 14,6% des classes de 2^e année du primaire. En mathématiques, 19,7% des classes de 2^e année ne disposent d'aucun manuel tout comme 18,9% pour les classes de 6^e année. L'indisponibilité des programmes pour les enseignants est tout aussi criard aussi bien en français qu'en mathématiques : « le programme de français est disponible pour 52,7% des classes de 2^e année de primaire contre 60,8% des classes de 6^e année, tandis que le programme de mathématiques est disponible pour 62,6% des classes de 2^e année contre 66,6% des classes de 6^e année »⁸.

3.1.2. Les innovations produites au sein du FCSE

L'hypothèse de changement de l'intervention de la Suisse en éducation repose sur le fait que « la mise en œuvre de réformes et des innovations portées par la Suisse dans le secteur de l'éducation et de la formation professionnelle (bilinguisme, décentralisation de l'éducation, alternatives éducatives, formation agricole courte, formation professionnelle orientée sur les besoins du secteur privé) permettront une amélioration de la qualité, de l'équité et de l'accès à l'éducation ». Cette hypothèse de changement est matérialisée par la mise en œuvre de plusieurs programmes novateurs dans les secteurs de l'éducation tels le PRIQUE, le PEAJ, le FOPROR et le PAQUE, entre autres. En choisissant de s'inscrire dans le FCSE, la Suisse s'attend à élargir son rayon d'action avec une portée nationale en facilitant l'absorption des innovations réussies dans les mécanismes nationaux. L'analyse de la réalisation ou de la prise en compte des innovations dans le cadre du FCSE se présente ainsi qu'il suit :

Des innovations éducatives appréciées mais peu valorisées par une mise à l'échelle : On peut citer parmi les innovations majeures dans le secteur de l'éducation, la planification programme, la gestion décentralisée de l'éducation par les acteurs locaux mais aussi un certain nombre d'innovations pédagogiques concourant à améliorer la qualité et l'efficacité du système (éducation bilingue, PEAJ, pédagogie différenciée, etc.).

Certaines innovations engagées par l'Etat telle que le passage d'une logique de planification stratégique à une logique de planification-programme ont bénéficié de l'apport du FCSE.

Une décentralisation de l'éducation opérationnellement limitée : La politique de décentralisation de l'éducation au Niger soutenue par les PTF et en particulier par la coopération suisse trouve des espaces de renforcement dans le cadre des mécanismes du FCSE. On peut même dire pour relier le constat des partenaires techniques et financiers et certains acteurs institutionnels nigériens que la décentralisation serait plus virtuelle que réelle sans le FCSE. « *Malgré une volonté affichée de déconcentration et de décentralisation de l'école, l'exécution des dépenses publiques d'éducation et de formation reste une affaire largement centralisée* »⁹

Cependant, des entretiens avec les responsables des structures déconcentrées/décentralisées on peut affirmer que les innovations conduites ou appuyées par la DDC sont favorablement accueillies par l'ensemble des acteurs rencontrés tant au niveau central qu'au niveau déconcentré/décentralisé. « La coopération suisse est perçue comme l'une des meilleures coopérations par sa flexibilité, sa pertinence et la durabilité de ses interventions.

Sur ce plan, les effets du PAQUE à travers le FCSE restent néanmoins faibles. Le transfert de responsabilités et de ressources de l'administration centrale vers les collectivités territoriales a effectivement démarré en 2019 avec une planification annuelle de ressources pour soutenir la réalisation des infrastructures scolaires et leurs équipements. En effet, les PTF se sont engagés à accorder une place importante de leurs contributions pour la réalisation des infrastructures pour une amélioration significative de la qualité de l'éducation. Les ressources sont mises directement à la disposition des Conseils régionaux pour les investissements et équipements du MES et MEPT et des communes pour la réalisation et l'équipement des infrastructures du primaire à travers l'Agence Nationale de Financement des Collectivités Territoriales (ANFICT).

⁸ Idem

⁹ Analyse du secteur de l'éducation Niger, IIPE/UNESCO ; 2020

Les délégations de l'ANFICT au niveau de chaque région sont chargées de traiter les dossiers de transferts des ressources selon les procédures du manuel du FCSE et les envoyer à la Direction Générale de l'ANFICT pour les analyses finales et les prises de décisions.

La situation des dépenses effectuées en 2019 laisse percevoir une absence de réalisations des infrastructures par les régions, soit **0 F dépensé** sur plus d'un milliard de francs CFA inscrits en prévision alors que la demande est forte compte tenu du nombre élevé de classes sous paillotes. On compte 12% de classes sous paillotes dans la région de Niamey pour la seule année 2020.

Le taux d'exécution des financements destinés aux communes est d'environ 52% mais constitué principalement des **dépenses de remboursement des engagements réalisés en 2018** et soldés en 2019.

En effet, sur un montant total de 14,864 milliards de FCFA encaissé par le FCSE en 2019, le montant budgétisé des structures régionales pour le financement de l'éducation a été de 7'656'612 FCFA, soit 52% du budget alors qu'un des principes de financements des PTFs est de mettre à la disposition des régions 80% du budget annuel, contre 20% pour le niveau central. Cela permet de conclure que des efforts doivent être fournis pour accompagner le FCSE vers la déconcentration et la décentralisation effectives ainsi qu'une orientation des dépenses sur les dimensions pouvant améliorer la qualité des apprentissages (infrastructures scolaires, accès aux ressources pédagogiques).

L'analyse du secteur de l'éducation conduite par l'IIPE/UNESCO en 2020 a également relevé la force de résistance du niveau central par rapport à la décentralisation de l'éducation : « *Si, depuis plusieurs années, le Niger s'est engagé à transférer la gestion administrative et financière de l'école aux entités déconcentrées et décentralisées, il est patent que cette volonté peine à se concrétiser, du moins au niveau des aspects financiers. Ainsi, en 2016, seulement 1 % des dépenses totales d'éducation étaient exécutées par les entités infranationales. Deuxième fait marquant, la part du budget de l'éducation transféré aux entités infranationales a beaucoup baissé puisqu'elle était estimée à près de 8 % en 2010* »¹⁰

Une amélioration des ressources pédagogiques limitée: La réalisation des activités visant le développement des ressources pédagogiques contribue fortement à l'amélioration de la qualité de l'éducation. Cependant, nous avons constaté que très peu d'activités ont été planifiées et réalisées par les structures au niveau régional. Aussi, seuls 3 ministères impliqués dans l'éducation et la formation ont menés des activités de production de ressources pédagogiques, il s'agit du MEP, MEPT et du MESRI.

La production des ressources pédagogiques s'organise au niveau central. Le taux d'exécution des dépenses y afférentes est de 81% du budget alloué à ces activités. Le renforcement des capacités à travers principalement les formations constitue une priorité de l'ensemble des structures sectorielles visant à améliorer la qualité de l'éducation à travers la mise en place du FCSE. Les réalisations en faveur des formations des acteurs atteignent 88% d'exécution des budgets planifiés.

Le tableau 1 établit clairement que les frais de formation réalisées auprès des collectivités et celles réalisées par les structures déconcentrées de l'éducation manquent au chapitre sur les 81% de dépenses pédagogiques effectuées.

Tableau 2: Répartition du FCSE par type de dépense

RUBRIQUES	Réalisations financières en 2019		
	Montants en millions de F CFA		% d'exécuté.
	Budgétisé	Dépensé	
Frais administratifs et de fonctionnement	4099,4	1872,4	46%
Frais administratifs et fonctionnement passant par les collectivités territoriales dont FAFPA	1483,7	0	0%
Frais dépensés par les structures sectorielles étatiques centrales et décentralisées	2615,7	1872,4	72%
Dépenses de formations	2449,1	2163,4	88%
Frais de formations réalisées à travers les CT dont FAFPA	857,6	857,6	100%
Frais de formations réalisées par les structures déconcentrées sectorielles	1591,5	1305,8	82%

¹⁰ Analyse du secteur de l'éducation Niger, IIPE/UNESCO ; 2020

Dépenses de production de ressources pédagogiques	826,5	669,8	81%
Frais de productions réalisées à travers les CT	0	0	
Frais de productions réalisées par les structures déconcentrées sectorielles	0	0	
Dépenses d'investissement et d'équipement	6525,5	3378,8	52%
Dépenses d'investissement et équipement réalisées par les CT et ANFICT	3338,8	1070,7	32%
Dépenses d'investissement réalisées par les ministères sectoriels de l'éducation centraux et déconcentrés	3186,7	2308,1	72%
Autres dépenses relevées (erreur de calcul)	829,9	282,6	
TOTAL DES DEPENSES CUMULEES EN 2019	13070,6	7801,8	60%

Source : Compilation des données par l'équipe d'évaluation.

Les besoins de formation sont cependant énormes à l'inverse de la place accordée à l'amélioration de la formation continue.

A la lumière des entretiens du niveau central, seulement 1'000 enseignants sur 9'000 ont bénéficié d'une formation selon la Direction de la Formation Initiale et Continue (DFIC). Cette dimension de l'amélioration des ressources pédagogiques demande encore à être priorisée. Les entretiens au niveau régional et au niveau central ont, à juste titre, insisté sur la faible utilisation des compétences des ENI pour certaines formations continues et les suivis pédagogiques.

Jusqu'en 2020, ces structures avaient un statut d'Etablissement Public à caractère administratif (EPA), donc autonome vis-à-vis de la DFIC. Cette lacune organisationnelle vient de trouver une solution dans l'adoption de l'arrêté rattachant ces structures déconcentrées à la DFIC, ce qui a l'avantage de faciliter le suivi et le contrôle qualité. Une autre insuffisance que nous avons relevée par ailleurs est la diffusion non achevée du programme rénové de l'enseignement du premier degré financé sur fonds du FCSE. Au moment de l'évaluation ces programmes conçus depuis 2018 ne sont pas encore dans les écoles.

L'éducation en situation d'urgence peu visible dans les planifications et sur le terrain : Des entretiens avec les responsables des structures déconcentrées/décentralisées suggèrent que les innovations conduites ou appuyées par la DDC sont favorablement accueillies par l'ensemble des acteurs rencontrés tant au niveau central qu'au niveau déconcentré/décentralisé. La coopération suisse est perçue comme l'une des meilleures coopérations du fait de sa flexibilité, sa pertinence et sa durabilité mais aussi son investissement dans des secteurs stratégiques tels la formation des enfants et adolescents hors écoles, la formation professionnelle, la recherche de l'articulation entre l'éducation, la formation et l'insertion professionnelle. Cependant, d'une manière générale, nous n'avons pas constaté que le FCSE a été utilisé dans la prise en compte des besoins éducatifs des élèves en situation d'urgence dans un pays qui concentre la plupart des situations d'urgence, tels que la crise sécuritaire dans la région de Diffa et des trois frontières, les inondations ou la Covid-19. Les entretiens avec les acteurs porteurs du projet, montrent que durant la première période du Fonds (2017-2020), ce sont essentiellement les questions de renforcement des ressources humaines, de la gouvernance du secteur de l'éducation et de la formation continue des enseignants qui ont été priorités dans la structure des dépenses du Fonds (tableau N°1).

Il serait opportun de modifier radicalement cette structure afin de donner la priorité aux conditions d'enseignement et d'apprentissage, y compris dans les situations d'urgence.

La pandémie du Covid-19 est un bon exemple du manque d'adaptation du FCSE aux situations d'urgence. Même si les écoles ont été momentanément fermées, les mesures prises pour la fourniture d'équipements sont encore en cours de processus. Le non-acheminement du matériel acquis dans le cadre de cette crise témoigne de l'inefficacité du FCSE à répondre promptement aux situations qui l'exigent.

C'est ce que confirme le Président de la Délégation Spéciale de Maradi. « Avec le FCSE nous avons des difficultés liées à la lourdeur de ses procédures dues à une insuffisance de ressources humaines qualifiées dans nos structures. Nous avons sollicité un recrutement de cadres supérieurs pour les Collectivités Territoriales pour y remédier mais nous n'avons pas encore eu gain de cause. »¹¹.

¹¹ Entretiens à Maradi

3.1.3. Apport du PAQUE III au niveau de l'amélioration de l'éducation

Au niveau national

L'alignement avec les politiques éducatives du Niger et la mise en œuvre du PSEF et PTSEF ont été les arguments principaux en faveur du maintien et du renforcement du FCSE. Deux éléments peuvent renforcer cet alignement. D'une part, une conceptualisation et une fiabilité accrues des indicateurs quantitatifs et qualitatifs du PSEF ainsi qu'un suivi plus systématique de la réalisation du PTSEF. D'autre part, une meilleure coordination entre les PTF au niveau des priorités dans l'utilisation de leurs contributions respectives. Même s'il représente la part principale du budget de l'éducation, le budget de l'Etat nigérien est essentiellement utilisé dans la prise en charge des salaires des enseignants. L'investissement est essentiellement porté par les ressources injectées par PTF. D'où l'intérêt d'avoir une réflexion sur la prise en charge des dépenses éducatives au Niger.

Il nous semble que nous pouvons distinguer quatre principales composantes des dépenses : **(a)** la masse salariale, **(b)** les frais de fonctionnement **(c)** le renforcement des ressources humaines et formation et **(d)** l'investissement (infrastructure et les ressources pédagogiques à disposition des élèves).

Les entretiens et l'analyse des documents nous montrent que la composante (d) est le parent pauvre de la structure des dépenses du FCSE. Trois ans après le lancement du FCSE, notre mission n'a pas pu visiter une seule classe dans deux principales villes du pays construites par les ressources du FCSE : Niamey et Maradi. Cependant, nous avons été témoins de nombreuses activités dans la rubrique (c), qui est d'ailleurs une composante favorisée par le projet LIRE de la Banque Mondiale.

On ne sent pas la présence du FCSE au niveau régional. Les directions régionales élaborent leur plan d'actions sur la base des enveloppes communiquées par leurs hiérarchies nationales en prenant en compte les interventions directes des PTF.

De l'avis des acteurs régionaux, la mise en œuvre du PTSEF est effective, même si les ressources exécutées sont jusqu'à présent faibles. La lourdeur des procédures administratives et la non-maîtrise des procédures du FCSE sont les principales contraintes administratives. Certaines activités prévues en 2018 et 2019 ne sont réalisées qu'en 2020 (d'autres sont toujours en cours de traitement). On note aussi un émiettement de répartition des ressources au niveau des communes : pour la répartition des équipements des classes en tables bancs de 2018, les communes bénéficiaires ont eu entre 21 et 22 tables bancs, ce qui ne permet même pas d'équiper une seule classe, la norme étant de 25 tables bancs par classe.

Au niveau régional

Le FCSE semble être un véritable pilier de la décentralisation de l'éducation au Niger. Les collectivités territoriales ne disposent pas assez de ressources pour réaliser l'essentiel des activités de développement, notamment les investissements. Le FCSE leur permet de mettre en œuvre des activités de construction, de renforcement de capacités des cadres appuyer les structures décentralisées de l'école (CGDES, Fédération des CGDES, COGES) et d'équiper certains Centres de Formation aux Métiers (CFM).

Les principaux acteurs terrain saluent positivement le Fonds mais souhaitent une plus grande mobilisation de ressources et un assouplissement des procédures administratives. Ils suggèrent aussi la prise en compte de leur programmation lors de l'élaboration du Programme Régional Annuel ainsi que leur participation aux différentes instances de coordination et de validation. Il se trouve cependant que le principe de la programmation ascendante n'est effectif que de manière relative comme nous l'avons souligné précédemment.

Dans les faits, la DREP en tant que structure de coordination régionale de suivi/évaluation, élabore un Plan d'action annuel (PAA) sur la base des propositions des six ministères en charge de l'éducation et de la formation. Ce PAA validé en atelier avec la participation de tous les acteurs, sous la conduite du SGA du Gouvernorat est soumis à l'appréciation du comité régional de pilotage sous la conduite du Gouverneur, en présence de tous les préfets des Départements que compte la région. Ce document constitue le Programme Régional d'Activité Annuel (PRAA) de la région est envoyé à la CAMOS et aux Ministères (finance, 6 ministères de l'éducation, décentralisation) pour intégration dans le PTSEF.

Le processus très participatif dans sa phase élaboration subit d'énormes contraintes une fois que les plans d'action parviennent à la CAMOS et au niveau des DEP.

En effet, la planification participative devient dès lors une planification orientée par un arbitrage au niveau de la CAMOS et des DEP qui priorise des lignes budgétaires et des activités sans tenir compte de tous les besoins identifiés à la base. Ce sont ces activités qui finalement sont soumises à la validation du Comité

de pilotage. Au-delà, les autorisations de dépenses (AD) viennent tardivement, empêchant la réalisation de certaines activités à bonne date. C'est le cas de l'évaluation des acquis scolaires dont les fonds demandés en avril 2019 ont finalement été positionnés en août 2020, pendant la fermeture des classes.

Pour cette année 2020, la CAMOS demande d'arrêter la mise en œuvre des activités le 15 novembre au plus tard alors que les structures régionales sont encore au mois d'octobre dans l'attente des Autorisations de Dépenses (AD) de l'année. Ces blocages administratifs portent un coup dur à l'efficacité et l'efficience du FCSE et par conséquent de l'appui de la Suisse en limitant l'application des principes de la planification montante et de la décentralisation de l'éducation.

3.1.4. La coordination des PTF et le rôle de la Suisse

La coordination entre les PTF dans le cadre du FCSE semble solide. Néanmoins, les pratiques des PTFs et leurs actions dans le cadre du Fonds reflètent des traditions de coopération contrastées. Si l'AFD et Lux-Dev sont actifs dans l'appui technique aux ministères, la DDC préfère l'utilisation d'un backstopping en appui aux ministères, mais surtout une responsabilisation plus grande des partenaires nationaux et des collectivités locales.

Après trois (3) années de mise en place, le FCSE compte déjà 6 partenaires, ce qui montre l'engagement des PTF et aussi l'efficacité de leur coordination pour mobiliser d'autres adhésions. En effet, les principaux PTF (à l'exception des ONG et la BM) font partie du Fonds. Cela montre que le FCSE est devenu un levier principal de canalisation de l'aide financière et technique à l'éducation au Niger. La présence du PME met en lumière l'intérêt politique et stratégique de l'instrument. La non-entrée de la BM dans le Fonds reflète une diversité des stratégies et suggère à la Suisse de garder à la fois un engagement dans le fonds mais aussi un appui sous la forme de programmes novateurs propres dans le domaine de l'éducation.

Cette stratégie à perspective double est une valeur ajoutée certaine qui permet de continuer à renforcer les innovations majeures dans les domaines de l'éducation, de la formation et de recourir aux mécanismes du FCSE comme levier pour le passage à l'échelle ultérieure.

Certes ces mécanismes restent encore fragiles, mais leur renforcement ne pourrait venir que d'un soutien et d'un engagement constant des PTF à suivre, évaluer et construire avec la partie nigérienne, les bases solides pour une appropriation endogène des mécanismes et des processus.

Ainsi, cette approche d'intervention à perspective double de la Suisse semble pertinente quand bien même l'évaluation a constaté que le transfert des activités développées dans le cadre de projets novateurs en formation professionnelle des adolescents dans le FCSE a rencontré des difficultés obligeant la Suisse à les retirer en faveur d'une exécution en régie par SwissContact.

La diligence de cette exécution en régie démontre la nécessité de combiner de multiples approches dans un système encore fragile pour satisfaire pleinement les exigences d'efficacité, de transparence et de qualité des services. L'alignement sur les procédures nationales visé par le FCSE ne montre pas pour le moment qu'il est le seul et le moyen le plus efficace pour soutenir l'éducation au Niger.

3.1.5. Le FCSE comme levier du dialogue politique

La mission nous permet d'affirmer que le FCSE est l'un des leviers du dialogue politique dans le secteur de l'éducation. En particulier du dialogue politique avec les structures de l'Etat et les PTFs. Néanmoins, l'absence des ONG nationales et internationales dans la structure de gouvernance du FCSE nous amène à penser que le dialogue politique dans le cadre du FCSE priorise l'alignement par rapport aux procédures de l'Etat et la politique de décentralisation.

La plupart des structures rencontrées sont d'accord avec l'approche du FCSE car elle permet d'avoir une vue d'ensemble des activités programmées par chaque structure. Sans les ressources du FCSE, certaines structures nationales ou des communes rurales n'auraient pas de réalisations effectives.

S'orienter davantage vers une complémentarité des interventions recommande que la concertation des PTF réfléchisse davantage sur la manière de renforcer la pertinence de leur intervention en s'investissant davantage dans des domaines thématiques complémentaires qui contribuent à porter, au-delà des projets propres à l'Etat nigérien, l'élan du passage à l'échelle à travers le FCSE.

De l'avis des autres partenaires techniques et financiers et des partenaires nationaux, la Suisse est reconnue et appréciée dans les domaines de la formation professionnelle, de l'appui à la décentralisation et des alternatives éducatives mais aussi dans l'éducation en situation d'urgence et la gestion de la migration. Ces expertises valorisées par les collectivités, les structures nationales centrales et

déconcentrées devraient être des enjeux de renforcement de la complémentarité telle que reconnue et valorisée dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Ceci contribuerait davantage à réduire la fragmentation de l'appui sectoriel et améliorer son efficacité par une approche pragmatique de prise de responsabilité de chaque PTF sur un enjeu majeur qu'il développerait en totale complémentarité avec les autres.

3.2. Pertinence

3.2.1. Le montage institutionnel actuel

Le FCSE est l'instrument d'appui budgétaire ciblée accessible aux six ministères du secteur de l'éducation et de la formation ainsi qu'à la Cellule d'Appui à la Mise en œuvre et au Suivi du PSEF (CAMOS) créé par arrêté ministériel le 5 juillet 2017 et rattachée au cabinet du Premier Ministre du Niger. Ses procédés de décaissement emploient les procédures nationales de la dépense publique et de passation de marché. Le manuel de procédure du FCSE est validé par l'ensemble des parties prenantes de l'éducation au Niger au cours d'un comité de pilotage présidé par le Premier Ministre. Le FCSE fait par ailleurs objet d'une lettre d'entente entre les partenaires et le Gouvernement signée le 17 juillet 2018 préalable aux conventions bilatérales signées par chaque contributeur avec l'Etat Nigérien.

Le FCSE se présente de nos jours comme l'instrument d'alignement mobilisant une adhésion complète de la plupart des bailleurs de fonds importants de l'éducation au Niger mais aussi des acteurs nationaux étatiques, de la société civile et de la décentralisation.

Si les contraintes liées aux procédures notamment les retards d'engagement et d'exécution sont critiquées, le mécanisme en tant que tel reste pertinent pour impulser une nouvelle dynamique d'appropriation dans le secteur de l'éducation. Il est qualifié de mécanisme « nécessaire et indispensable pour le renforcement des capacités de gestion de l'éducation et de la formation et pour l'amélioration des capacités de maîtrises d'ouvrage des collectivités »¹².

Sur le plan opérationnel, le privilège accordé au renforcement des capacités des acteurs de l'éducation du niveau central et au niveau décentralisé permet de rationaliser les indicateurs de performance de l'éducation, de mettre en place et à tous les niveaux, des processus de contrôle qualité et de cohérence, ainsi que des mécanismes garantissant la livraison des données dans les temps. Les éléments qui justifient sa pertinence sont entre autres :

- Sa conformité avec les principes clefs des accords de Paris sur l'efficacité de l'Aide au développement;
- Ce programme qui consacre une part importante de son budget au FCSE est un instrument en ligne avec la stratégie de la DDC qui veut « contribuer à promouvoir un changement systémique dans l'éducation et sur le marché de l'emploi » en aidant les systèmes éducatifs nationaux à « devenir plus performants et plus inclusifs, tout en renforçant la dynamique entre ces derniers, le marché du travail et le développement économique » et, entre autres, les plans sectoriels nationaux.
- Son alignement sur l'ensemble des politiques nationales de développement de l'éducation notamment le PSEF, le PTSEF à travers son comité de pilotage, le choix porté sur une planification selon l'approche programme dans un cadre de planification unique et cohérent.
- La légitimité dont jouit ce mécanisme budgétaire auprès des acteurs de l'éducation tant nationaux qu'internationaux ;
- La matérialisation de l'engagement de l'Etat nigérien et la confiance qu'il lui confère assure une légitimité croissante au FCSE. Le FCSE est aussi en cohérence et arrimé aux les politiques nationales en matière d'éducation, de formation et de renforcement de la décentralisation.
- Au-delà de son intégration dans les politiques éducatives nationales, les entretiens avec les 6 Ministères, les PTF et les acteurs du niveau déconcentrés confirme une adhésion quasi-unanime de l'ensemble des acteurs de l'éducation à ce mécanisme.

3.2.2. L'apport de l'adhésion du Partenariat Mondial de l'Education (PME) au FCSE

En tant que mécanisme validé par l'ensemble des partenaires, le renforcement du FCSE contribuera à renforcer l'ancrage de l'appropriation par l'ensemble des acteurs de la mise en œuvre et du déploiement

¹² Entretien avec Lux-développement

de l'accès et de la qualité de l'éducation au Niger. La participation du PME au FCSE confirme davantage la pertinence de l'engagement de la Suisse dans ce fonds.

En effet, la Suisse s'engage à la fois comme bailleur direct et indirect du financement de l'éducation au Niger à travers le PME et le FCSE. Elle est un membre actif du Comité des financements et des performances du conseil d'administration du PME qui a d'ailleurs augmenté sa contribution programme en 2020 de 20% pour la période 2018 à 2020. Cette position confirme la cohérence et la pertinence de son adhésion au FCSE. Cette position devrait en principe lui donner plus de poids dans le dialogue sur les politiques et les stratégies éducatives au Niger.

Le renforcement du FCSE est donc une opportunité pour la suisse de jouer d'une part, davantage son rôle de leader dans la promotion de certains enjeux majeurs de l'éducation comme a) l'éducation non formelle, b) la promotion et le passage à l'échelle des innovation éducatives réussies, c) la décentralisation de l'éducation, d) la révision des programmes d'éducation avec l'introduction de la préprofessionnalisation et de la formation professionnelle, e) l'éducation en situation d'urgence devenant un élément structurel du système éducatif nigérien.

L'ensemble de ces enjeux sont nécessaires et permettent de jouer qualitativement sur les effets qui améliorent la pertinence et la cohérence de l'éducation dans le contexte nigérien.

3.2.3. Pertinence du FCSE en rapport avec le projet LIRE

Le projet Learning Emportement for Results in Education (LIRE) est un financé par la BM à hauteur de 140 millions de dollars américains dont 80% de dons et 20% sous forme de prêt à l'Etat nigérien. Il couvre la période de 2020 à 2026 avec pour objectif « d'améliorer l'efficacité des enseignants et l'apprentissage dans l'éducation de base ainsi que pour les enfants hors de l'école »

Le projet repose sur quatre composantes : (i) Utilisation des technologies numériques afin d'améliorer les pratiques enseignantes, (ii) Promotion de l'apprentissage pour les filles, les enfants vulnérables et en dehors de l'école, (iii) Renforcement des capacités pour le pilotage des services éducatifs, (iv) gestion du projet. Il cible principalement les régions vulnérables et « fragiles » du pays en se focalisant sur les programmes d'enseignement à distance en améliorant les pratiques pédagogiques, en renforçant l'apprentissage pour tous, en comblant les lacunes dans les acquis scolaires, en particulier chez les filles, et en renforçant la gestion globale du système éducatif grâce à des processus de suivi des résultats¹³.

En tant que projet, LIRE s'inscrit en dehors du FCSE mais mobilise les mêmes acteurs de l'Etat et de la décentralisation dans sa mise en œuvre. L'analyse des composantes du projet LIRE montre qu'il cible les mêmes secteurs que ceux déjà investis par le FCSE notamment le renforcement des capacités des acteurs de l'éducation et intègre par ailleurs dans une certaine mesure les orientations de la troisième phase du PAQUE (2019-2022) dont l'objectif général est d'améliorer les compétences scolaires et de formation professionnelle des élèves. Projet né à la suite du FCSE, on se serait attendu à ce que ses financements s'inscrivent dans une logique de complémentarité avec ceux du FCSE. Pour diverses raisons cependant, le projet LIRE reste en dehors du FCSE et fonctionnera suivant une approche projet.

Par exemple, le FCSE consacre une bonne partie de ses financements aux infrastructures. Le projet LIRE s'investit davantage dans l'éducation non formelle et les nouvelles technologies de l'information et de la communication qui ne sont pas significativement couvertes par le FCSE. La composante « formation en ressources humaines pour l'éducation » qui cible, entre autres la formation initiale et continue des enseignant-e-s inscrite dans les priorités du FCSE fait aussi partie du projet LIRE. Ces deux montages invitent les acteurs de l'éducation à un effort important d'articulation et de planification concertée des deux initiatives pour une meilleure synergie et efficacité des investissements mais aussi afin d'éviter les doublons.

Sur le plan programmatique, le projet LIRE a une durée plus limitée que celle du FCSE. Les actions du FCSE pendant la période du projet LIRE pouvant être réorientées en fonction des besoins du terrain et des priorités dudit projet avec un accent particulier sur le renforcement de l'appropriation par les régions et l'amélioration des processus de passage à l'échelle des innovations.

Au regard de ces éléments, l'évaluation conclut que le projet LIRE ne met pas en doute la pertinence du FCSE.

¹³ Banque Mondiale

3.3. Efficience et durabilité du FCSE

3.3.1. Structure organisationnelle du FCSE

Après sa création en 2017, un démarrage difficile en 2018, le fonctionnement du Fonds s'est clarifié et consolidé en 2019 et 2020. Le fonds est un mécanisme de financement dont l'objectif principal visé est de faciliter la planification et le financement des activités à la base. Il est également un instrument de coordination et de régulation des moyens financiers mis à la disposition des six (6) ministères en charge de l'éducation et celui de l'administration territoriale.

Toutefois, nous ne pouvons pas dire que le fonds a atteint un niveau élevé d'opérationnalité et contribue à l'atteinte des objectifs fixés par le PTSEF. En matière de répartition des ressources, 80 à 85% des budgets de ce fonds sont prévus pour financer les activités de développement de l'éducation des structures déconcentrées (6 ministères) et des structures décentralisées (communes et régions).

Paradoxalement, il n'a pas été possible durant la mission d'observer sur le terrain des réalisations initiées ou finies en matière de construction de classes ou d'équipement pédagogique quand bien même cette lacune a été constatée dans le PTSEF. Les principales activités réalisées concernent surtout le renforcement des capacités et l'acquisition des tables bancs ; les constructions des classes n'ont pratiquement pas commencé. L'examen de la structure des dépenses réelles du FCSE montre une sur-représentation des dépenses de formation des cadres et du personnel des ministères concernées, ainsi que des structures décentralisées par rapport à une sous-représentation au niveau des dépenses d'investissement.

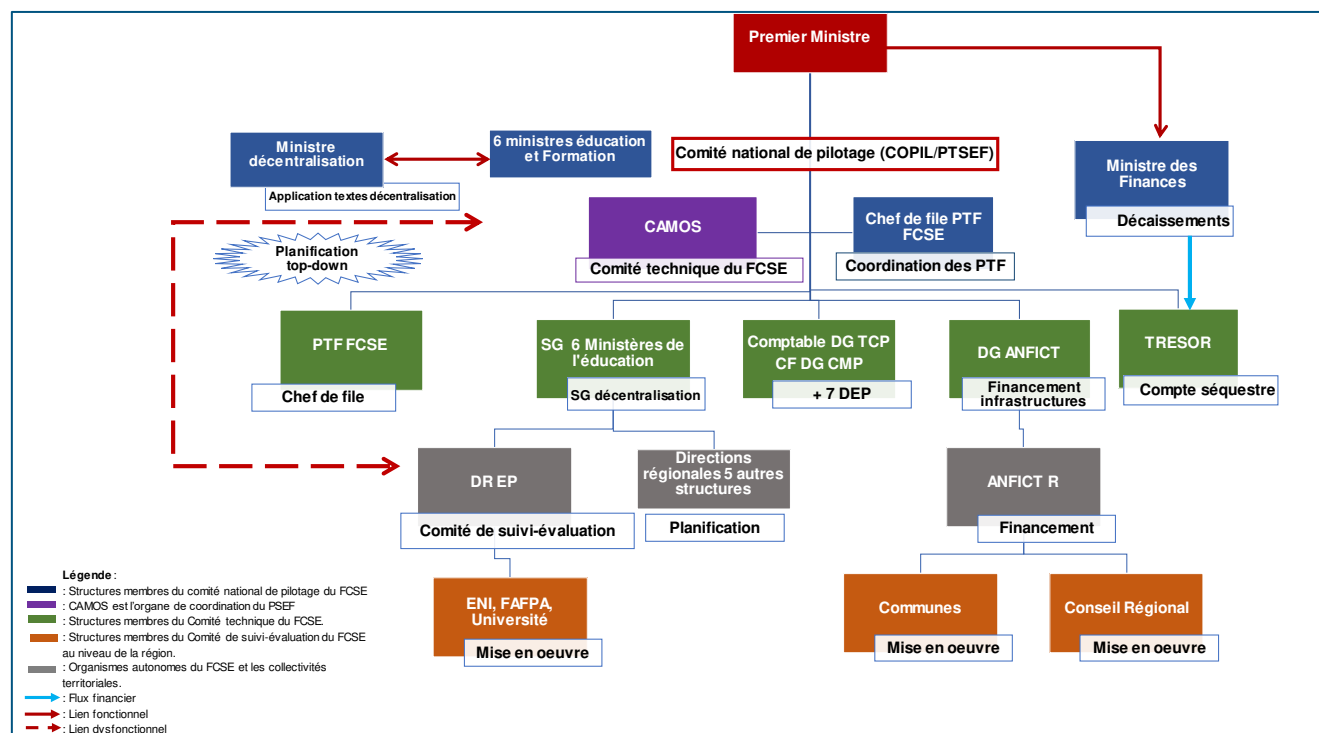
Sur le plan quantitatif, le fonds représente une part relativement faible des dépenses consacrées à l'éducation (5%). Il est par ailleurs ardu de faire les liens directs entre les indicateurs du PTSEF et les paramètres budgétaires du FCSE. En effet, on constate d'une manière générale après 3 ans, que la consommation de ses ressources est maigre.

L'évaluation rattache la faible performance du FCSE à plusieurs facteurs dont les retards accumulés dans la chaîne des dépenses¹⁴, le nombre élevé de Ministères en charge de l'éducation, la complexité des procédures et instances décisionnelles ainsi que la gouvernance de l'éducation en cours de consolidation (décentralisation).

L'analyse de la structure du FCSE met en exergue différents goulots d'étranglement qui affaiblissent sa performance et son efficience.

¹⁴ L'essentiel des réalisations planifiées en 2018 ont été faites en 2020

Figure 4: Dispositif décisionnel et opérationnel du FCSE



Ce schéma montre la complexité de la structure organisationnelle mise en place pour la gestion du FCSE. Au-delà de la diversité des acteurs, il existe des niveaux de responsabilité hiérarchisés avec des missions bien définies dans le manuel de procédure du FCSE. La multiplicité des acteurs intervenant dans le processus implique une diversité de fonctions, de tâches et de responsabilités dont la coordination devient un grand défi.

Théoriquement, les programmes sont définis et validés au niveau régional avant de parvenir à la direction des études et de la planification (DEP) de chaque ministère qui assurent un traitement en relation avec la CAMOS. Dans les faits, la planification de ces programmes est orientée par la DEP et la CAMOS et redirigée vers les DREP qui identifient les activités dans les limites budgétaires imposées en amont, ce qui est en déphasage avec les principes de la décentralisation et du budget programme. Les lenteurs de décisions entre la CAMOS et les DEP entraînent des retards dans la mise en œuvre des PAA et des PRAA. La plupart des réalisations constatées ou en cours sont issus des PAA de 2019 voir de 2018. C'est le cas des infrastructures, des programmes rénovés encore en cours de distribution ou encore en stock dans certaines directions régionales de l'éducation.

3.3.2. Analyse du manuel des procédures du FCSE

Le manuel de procédure du FCSE est le fruit d'un travail itératif et participatif effectué par l'Etat ses partenaires techniques et financiers. Les procédures du FCSE reposent sur les principes suivants :

- La recherche de l'alignement sur les systèmes nationaux en utilisant chaque fois que possible les procédures nationales ou en définissant des procédures manquantes sur la base des pratiques des acteurs nationaux ;
- La nécessité de renforcer l'appropriation par les institutions nationales des opérations et des financements du FCSE, à cette fin l'exécution des activités et des dépenses par les Ministères en charge du secteur de l'éducation et de la formation ;
- Le souci de définir des règles renforçant et clarifiant les rôles et les relations entre les parties prenantes de l'exécution du FCSE sur la base des dispositions prévues dans le PSEF et des règles de l'administration ;
- La traçabilité des crédits en Loi de finances ;
- La sanctuarisation des ressources du FCSE dans des comptes séquestres.

Les procédures réglant les opérations du FCSE constituent les modes opératoires au service du développement du système éducatif. Elles fixent les responsabilités et les tâches à réaliser pour exercer des fonctions clés du système. Certains modes opératoires sont connus car construits sur des pratiques existantes qui ont été formalisées. D'autres ont été définis à l'instar des règles de subventionnement des

établissements scolaires ou du transfert de la maîtrise d'ouvrage des salles de classe aux collectivités territoriales.

Les procédures de gestion correspondent aux procédures nationales qui servent à l'exécution du budget de l'Etat. Les acteurs, leurs rôles et les tâches sont alignés sur la réglementation nationale. En ce qui concerne la trésorerie du FCSE, les financements du FCSE sont domiciliés dans un compte pivot qui alimente des comptes séquestres ouverts au nom du Trésor à la BCEAO et dans les banques commerciales.

Les procédures d'opération: Les procédures d'opération sont opposables aux acteurs nationaux au même titre que les règles de gestion financière. Elles décrivent les acteurs, leurs rôles ou fonctions, les tâches qu'ils doivent réaliser et leur chronologie pour mener à bien l'action ou exercer la fonction. Elles constituent des modes opératoires qui font souvent défaut. Elles entérinent des pratiques qui existent déjà mais qui n'ont pas été formalisées. L'application de ces procédures vise à garantir la réalisation d'opérations essentielles au bon fonctionnement du FCSE et au développement du système éducatif. Elles contribuent au renforcement des capacités nationales des acteurs.

Les procédures d'exécution budgétaire, comptable et financière : Les procédures d'exécution budgétaires, comptables et financières décrivent les acteurs, leurs rôles et les règles à respecter pour exécuter les dépenses imputées au FCSE. Ces procédures sont alignées sur les procédures d'exécution du budget national, des crédits délégués, des budgets des CT et des organismes autonomes comme les établissements publics. Des aménagements parfois dérogatoires ont été convenus entre le Gouvernement et les PTF afin de réduire des risques naissant des déficits de capacités de gestion identifiés lors des études préalables à la conception du FCSE.

Le manuel de procédure est un document bien rédigé et contenant des informations très détaillées sur les rôles et responsabilités de chacun des acteurs, les procédures d'opération avec les différents documents à disponibiliser, les procédures d'exécution budgétaires, comptables et financières et les règles à respecter pour exécuter les dépenses imputées au FCSE tant au niveau central que déconcentré et décentralisé. Il présente les différents outils à utiliser à chaque niveau et par chaque acteur et des modèles/canevas ou exemples de documents à utiliser simplement pour respecter les procédures du FCSE.

Cependant, si le manuel est facilement utilisable par les acteurs du niveau central il est perçu comme un document très lourd et très difficile à exploiter par les agents au niveau déconcentré. En effet, les acteurs rencontrés au niveau régional n'ont pas reçu de formations sur l'utilisation du manuel de procédure. Certains responsables ne connaissent même pas le manuel et ne l'ont pas encore aperçu. La méconnaissance du manuel de procédure et la non-maîtrise des procédures par les agents des structures déconcentrées rendent la mise en œuvre des activités difficile sur le terrain. Les appels d'offres sont infructueux pour certaines dépenses notamment les investissements et certaines prestations car les fournisseurs trouvent que les procédures de paiements sont trop longues. C'est le cas des dépenses réalisées en 2018 et qui ont été soldées en mai 2020.

Les procédures prévoient un traitement des demandes du terrain vers les structures centrales mais cette disposition est peu respectée. En effet, les planifications annuelles régionales sont élaborées sur la base des propositions budgétaires des ministères de l'éducation qui décident de l'allocation budgétaire de chaque région.

La résistance à la décentralisation et au transfert des ressources par certaines structures rallonge les délais de traitement des dossiers de financement et décourage les prestataires.

Le manuel est déjà en cours de révision, ce qui facilitera sa simplification. Aussi, au lieu d'un seul manuel il serait intéressant de le scinder en deux documents pour avoir dans un premier document, un manuel de procédures administrative, financière et comptable et dans le second un manuel de terrain concernant exclusivement l'exécution des activités au niveau régional.

La formation à l'utilisation des manuels doit être effective dans toutes les régions avec tous les acteurs impliqués pour une appropriation effective des procédures et des outils.

3.3.3. Le fonctionnement de l'ANFICT

L'ANFICT est le dispositif créé pour accompagner la mise en œuvre de la décentralisation en permettant aux collectivités (régions et communes) de planifier et mettre en œuvre des activités transférées par l'Etat avec un accompagnement technique de la structure dans la région. Elle a pour principale mission d'appuyer les structures décentralisées pour mettre en place les infrastructures.

Son avantage est l'appui-conseil donné aux collectivités territoriales dans l'élaboration des documents d'appel d'offres et d'interface entre ces collectivités et le FCSE. Malheureusement, toutes les structures déconcentrées et décentralisées reprochent à l'ANFICT la lourdeur dans ses procédures et la lenteurs dans la mise à disposition des fonds.

Les antennes régionales de l'ANFICT centralisent les requêtes des collectivités, les analysent et les remontent à l'ANFICT siège sise à Niamey pour financement. Une requête peut durer plusieurs mois sans satisfaction. Le montant de l'activités ne repasse pas par l'antenne.

Malheureusement, l'ANFICT est confrontée à deux situations. D'une part, elle s'est centralisée en faisant de la direction générale l'agence d'exécution unique. Cette position a fait de la DG ANFICT une structure très lourde qui gère 8 régions à la fois avec des ressources humaines dérisoires et pas assez compétentes. Les dossiers peuvent durer plus de deux (2) mois à Niamey tandis que les collectivités attendent, avec des délais bien serrés.

L'évaluation a constaté que des montants très conséquents sont inscrits dans les programmations sectorielles (PAA et PRAA) correspondant aux fonds mis en exécution via l'ANFICT pour les constructions et équipements scolaires et pour les subventions accordées aux écoles et aux collèges. Au MEP : 49 % des ressources du FCSE sont dédiées aux activités relevant de la qualité des apprentissages et du renforcement des capacités de la chaîne d'encadrement pédagogique et ont clairement été ciblées sur les petites classes (CI-CP) ; les subventions aux Comités de gestion décentralisé des établissements scolaires (CGDES) sont également prises en charge par le FCSE et transitent par l'ANFICT. 42% des ressources soutiendront le programme accès/équité et spécifiquement le développement des infrastructures et équipements scolaires via un transfert à l'ANFICT (1 787 695 584 FCFA). Au MES : 28% des ressources FCSE sont programmées pour des actions relevant de la qualité des apprentissages et du renforcement des capacités et ont clairement ciblées la classe de 6^{ème}.

Les subventions aux Comités de gestion des établissements scolaires (COGES) sont également prévues dans le programme « pilotage et efficience du système » pour un montant de 328'855'500 FCFA. 52,45% du budget FCSE soutiendra le programme de constructions et d'équipements scolaires via un transfert à l'ANFICT (1'280'693'306 FCFA).¹⁵

L'exécution du programme 2018 n'était pas encore achevée pour la construction des salles de classe, et l'exécution du programme 2019 encore en préparation au niveau des projets des collectivités. Pour les subventions aux CGDES et aux COGES, les conventions entre les Ministères et l'ANFICT 2018 ne sont pas encore toutes exécutées et justifiées en région. Les conventions 2019 viennent d'être signées en novembre 2020, mais un ambitieux programme s'annonce pour 2020 alors que l'année s'achève dans moins de 2 mois. La capacité de mise en œuvre des CT n'ont pas encore atteint un niveau optimal faute de ressources humaines en infrastructures et de capacités de mobilisation des ressources des services techniques déconcentrés¹⁶.

3.3.4. La configuration actuelle du FCSE en rapport avec les 6 Ministères

Le Programme Sectoriel pour l'Education et la Formation (PSEF, 2014-2024), concerne l'ensemble des ordres d'enseignement dont les quatre principaux sont gérés dans quatre ministères différents : (1) Enseignement Préscolaires, Primaire et Alphabétisation ; (2) Enseignements Secondaires ; (3) Enseignement Supérieur et (4) Enseignements Technique et Professionnel. A ces quatre (4) ministères se sont ajoutés deux (2) autres en charge respectivement de : (1) jeunesse et sport et (2) renaissance culturelle.

De ce fait, le gouvernement nigérien a manifesté dès 2015 son souhait de disposer d'un mécanisme aligné et couvrant l'ensemble des sous-secteurs de l'éducation et de la formation, afin d'améliorer la cohérence des interventions sur le continuum de l'éducation et de la formation. C'est dans ce contexte que le FCSE a

¹⁵ Source CAMOS

¹⁶ Etude diagnostic des leviers et capacités de mise en œuvre des réformes sectorielles ; AFD/PME ; février 2020

été créé par arrêté du Premier ministre en juillet 2017 afin d'harmoniser les financements des partenaires du secteur et de rendre plus efficace l'aide extérieure.

Le FCSE est construit de façon alignée avec les politiques, structures et procédures nationales, et a vocation à faire levier sur la gouvernance et l'efficacité du système éducatif, en complémentarité du budget de l'Etat. La configuration du secteur de l'éducation en 6 Ministères est citée par l'ensemble des partenaires comme un des goulots d'étranglement principaux qui nuit à la qualité de l'exécution du FCSE et par ricochet du PAQUE III. Certaines lourdeurs constatées dans la mise en œuvre des activités sont les corolaires de cette multitude de structures en charge du Fonds.

En effet, le Niger est une exception dans la sous-région avec l'éducation et la formation prises en charge par 6 Ministères. La multiplication du nombre de ministères en charge de l'éducation et de la formation trouverait des explications dans une logique de récompenses politiques plutôt que de pertinence thématique. Même si la réorganisation de ces départements est de la responsabilité du pouvoir politique, aucune raison objective ni stratégique ne justifie cet émiettement des espaces qui crée non seulement des surcoûts mais aussi des doublons de responsabilités entre les ministères. En effet on peut questionner, sans risque de se tromper, la pertinence de la responsabilité de l'éducation et de la formation confiée aux Ministères en charge de la Renaissance Culturelle et de la Jeunesse et Sports qui ne disposent d'aucune expertise dans ces secteurs.

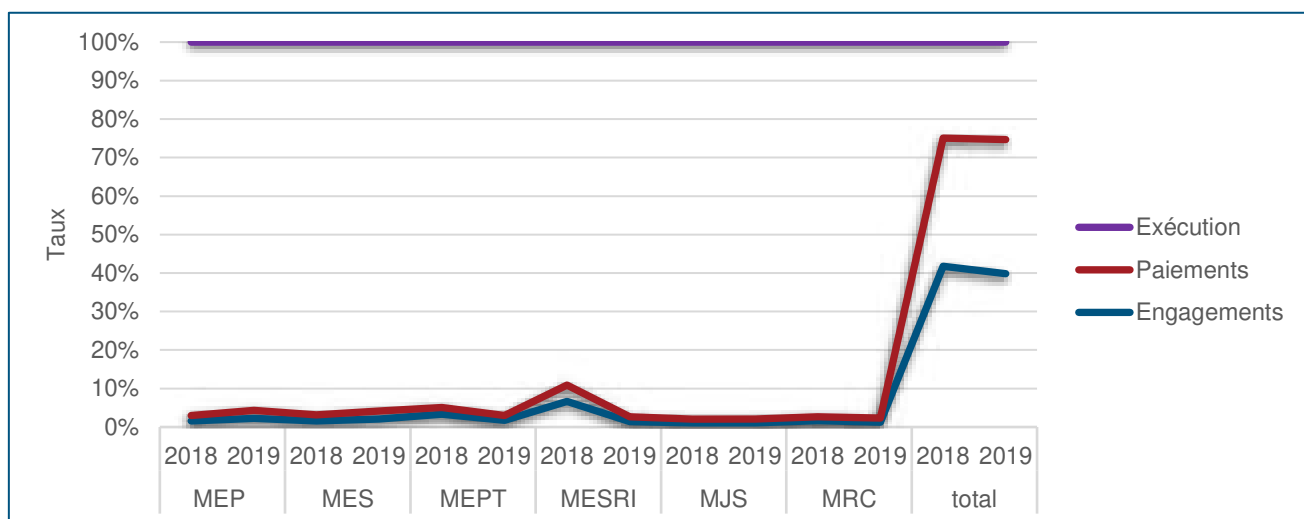
Une comparaison avec la configuration des Ministères en charge de l'éducation dans la sous-région recommande un recentrage du nombre de Ministères à 3 au maximum et de référer les autres Ministères à leurs responsabilités sectorielles.

La multiplicité des Ministères occasionne des empiètements de responsabilités alors que leur existence ne se justifie nullement en rapport avec les orientations du PTSEF et du PSEF. En outre, un tel recentrage est non seulement une mesure de rationalisation des dépenses au profit d'un investissement plus conséquent dans le secteur de l'éducation et de la formation.

3.3.5. Evolution des engagements et des dépenses des 6 Ministères

La plupart des interlocuteurs rencontrés reconnaissent l'amélioration du fonctionnement du FCSE entre l'année de son lancement et le niveau auquel il est parvenu de nos jours. La mise en œuvre du manuel du procédure a mis en évidence des blocages et des dysfonctionnements à différents niveaux (gestion des fonds et des budgets), un niveau élevé de non-consommation des budgets, un retard chronique dans le transfert des fonds et la réalisation des activités, des mécanismes administratifs et financiers compliqués.

Figure 5: Evolution des engagements et des dépenses des 6 ministères en 2018 et 2019



L'analyse des engagements et de l'exécution des budgets globaux des 6 ministères en charge de l'éducation montre des taux d'engagement et d'exécution variables. En général, 2018 aura été l'année la moins performante avec des taux d'engagement faibles variant entre 4 et 37% et des taux de paiement oscillant entre 19% et 87% en fonction des Ministères. Le niveau des engagements de l'ensemble des Ministères en charge de l'éducation est resté très bas à l'exception du MRC. La figure 5 cache toutefois un déséquilibre selon que l'on descend au niveau déconcentré.

Tableau 2: Evolution des engagements et des dépenses des 6 ministères au niveau central et régional de 2018 et 2019

		Niveau central			Niveau régional			Global		
		Engagement	Paiement	Exécution	Engagement	Paiement	Exécution	Engagement	Paiement	Exécution
MEP	2018	33.00	24.00	17.00		NEANT		36.00	24.00	17.00
	2019	92.23	47.06	44.36	97.05	NEANT	94.99	96.00	74.00	71.99
MES	2018	99.00	91.00	88.00		NEANT		98.00	91.00	87.00
	2019	97.82	97.82	94.00	94.67	NEANT	92.72	99.00	95.00	93.03
MEPT	2018	52.00	6.00	5.00		NEANT		52.00	5.00	5.00
	2019	80.01	76.62	70.04	69.16	NEANT	68.57	90.00	71.00	68.17
MESRI	2018	30.00	19.00	4.00		NEANT		30.00	19.00	4.00
	2019	82.18	78.00	47.57	85.48	NEANT	77.18	91.00	82.00	62.46
MJS	2018	95.00	87.00	87.00		NEANT		95.00	87.00	87.00
	2019	99.63	99.63	99.63	88.46	NEANT	88.46	100.00	91.00	90.86
MRC	2018	61.00	38.00	36.00		NEANT		61.00	38.00	36.00
	2019	99.17	87.92	58.42	84.77	NEANT	84.77	101.00	86.00	79.09
Total	2018	61.67	44.17	17.72		NEANT		62.00	44.00	39.33
	2019	91.84	15.32	8.01	86.60	NEANT	84.45	96.17	83.17	77.60

Source : Compilation à partir des tableaux de l'évolution des performances du FCSE entre 2018 et 2019 ; AFD

Si la chaîne des dépenses a été opérationnelle au niveau central, on constate qu'il n'y a pas eu d'engagements au niveau régional en 2018 et qu'aucun paiement ne figure pour les deux années consécutives.

L'équipe d'évaluation du PAQUE III estime que les dysfonctionnements et la faiblesse de l'exécution sont liés à des problématiques plus complexes et lentes à changer : (a) une gouvernance, bureaucratie et manque de transparence, (b) une instabilité des cadres impliqués dans le secteur de l'éducation, (c) un décalage entre textes réglementaires et fonctionnement effectif du secteur de l'éducation :

La gouvernance, bureaucratie et manque de transparence : L'élaboration du PSEF s'est faite selon une approche « Top-Down ». Les objectifs globaux ont été définis par le niveau central qui les a assignés aux niveaux déconcentré et à chaque niveau décentralisés les cibles à atteindre ainsi que les ressources à allouer. Le document du PSEF a fait l'objet d'une large diffusion à tous les niveaux. Le FCSE vient en appui du financement de l'Etat de ses partenaires. Il est construit pour résorber le gap de financement des activités et par conséquent ne couvre pas tous les volets de dépenses des ministères. Son caractère fiduciaire fait de lui un document technique et non perceptible par tous les acteurs. De nombreux interlocuteurs, mêmes au sein des ministères concernées par le FCSE ont exprimé une méconnaissance des mécanismes du FCSE et réclament plus de transparence dans le choix des réalisations et les critères d'éligibilité des dépenses. L'effort de formation porté par la CAMOS n'a pas touché des partenaires importants du FCSE telles que les ENI, l'IFANF ou les collectivités locales. L'information et la transparence dans le choix des activités financées par le FCSE sont à améliorer. Le niveau de connaissance des ONGs nationales et internationales par rapport aux orientations et aux dépenses du FCSE est faible.

L'instabilité des cadres impliqués dans le secteur de l'éducation et la capacité administrative et technique de certaines structures de l'Etat : Les changements fréquents des responsables et de porteurs des activités financées par le FCSE nuisent au fonctionnement du Fonds. Il n'existe pas de dispositif de maintien ou de fidélisation des cadres en charge de gestion ou de mise en œuvre du Fonds. Les changements des directeurs centraux et régionaux et des cadres en charge de la gestion fiduciaire sont récurrents. De même, il est illusoire d'escompter qu'une révision du manuel de procédure puisse résoudre le problème de manque de ressources humaines dans des points névralgiques de l'administration nigérienne.

Le décalage entre textes réglementaires et fonctionnement effectif du secteur de l'éducation : Théoriquement, le Niger a décidé de passer d'une planification stratégique à une planification participative centrée sur une programmation budgétaire sur 3 ans. Ainsi, les projets de Plans Annuels d'Activités (PAA) du PSEF devraient être élaborés au niveau des régions, à partir des plans d'actions des collectivités.

Néanmoins, la plupart des interlocuteurs ont souligné que sur le terrain, il s'agit d'une planification orientée par le haut (CAMOS et DEP). Les structures décentralisées et les institutions porteuses des activités rapportent qu'elles n'ont pas de marge de manœuvre dans le choix des réalisations. Elles se contentent de répondre à des injonctions venant du haut dans le cadre de lignes budgétaires qui ne correspondent pas toujours aux besoins effectifs ou aux priorités du terrain.

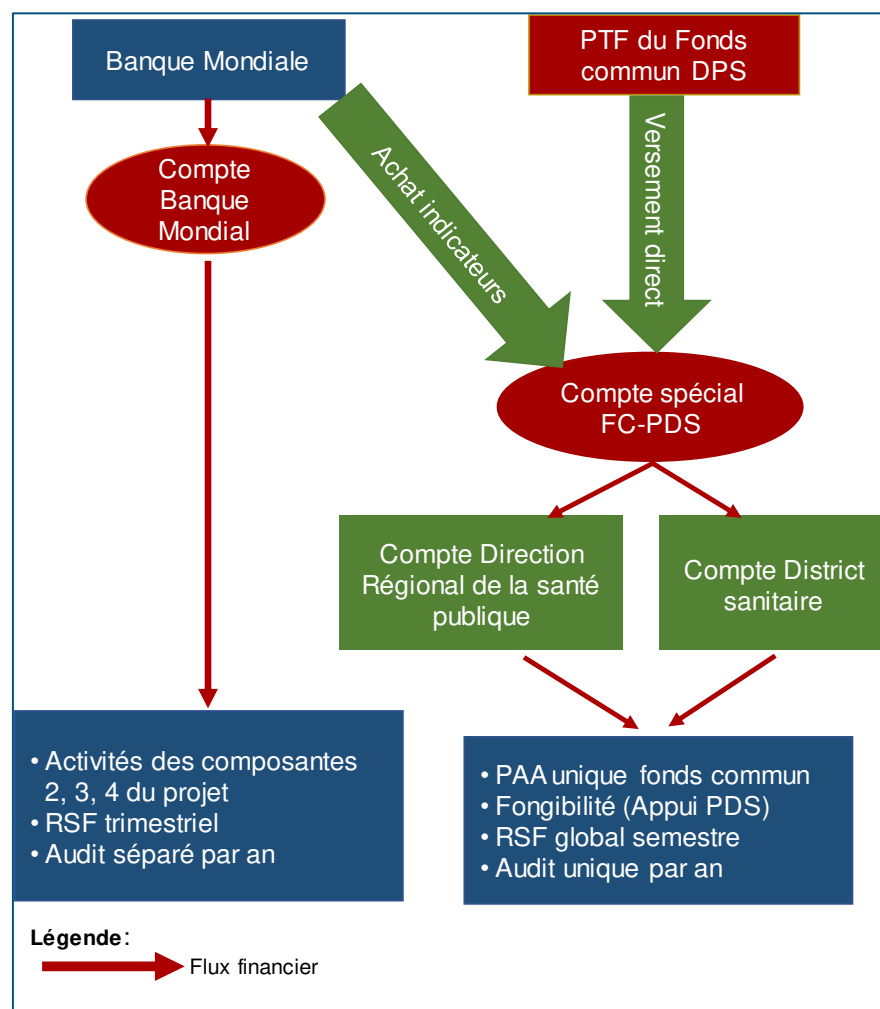
3.3.6. Analyse comparative du FCSE et d'autres fonds communs

L'analyse des performances du FCSE par rapport au fonds commun santé (FCS) et au fonds National de l'Education Non formelle (FONAENF) au Burkina Faso nous donnent en effet un avis mitigé.

Le Fonds Commun du secteur de la santé (FCS) tout comme le FCSE est inscrit dans l'approche programme au titre du Plan de Développement Sanitaire (PDS) du Niger. Créé en 2006 ce fonds est une aide sectorielle extrabudgétaire avec un compte indépendant qui alimente **une fois par trimestre** les comptes des entités nationales et déconcentrées (Directions Régionales, districts sanitaires).

La maîtrise d'ouvrage du FCS est confiée au MSP, avec une coordination stratégique assurée par le Secrétaire Général (SG) et l'appui d'un secrétariat FCS. Les partenaires supportant le FCS sont représentés par un point focal au sein du secrétariat FCS. Les partenaires soutenant le FCS en fin 2019 sont composés de : AFD, Banque Mondiale l'AECID, Gavi Alliance l'UNICEF et le FNUAP. Les volumes financiers mobilisés de 2015 au mois de juin 2019 sont évalués à 91,3 millions d'euros¹⁷.

Figure 6: Dispositif de gestion budgétaire, financière et comptable du FCS



La structure organisationnelle est simplifiée (figure 6) et les risques financiers minimisés à travers les audits et contrôles internes et externes conformément au dispositif existant du fonds commun. A la suite des audits, une feuille de route de suivi de la mise en œuvre des recommandations des auditeurs externes est élaborée et mise en application. Le respect des procédures en matière de passation des marchés publics et des engagements financiers se fait à travers l'implication du contrôle financier de proximité. Le renforcement des capacités sur les procédures et outils de gestion du FC des différents acteurs est effectué à tous les niveaux.

Selon les conclusions de l'évaluation du FCS, l'action du FCS se centre surtout sur la gestion fiduciaire, moins sur la programmation et le suivi du PDS. « Or l'efficacité du FCS est intimement liée aux résultats du PDS.

Source : Manuel de procédures du FCS

En l'occurrence, des constats d'insuffisances se répètent à ce sujet: *défauts d'analyse qualitative des données, processus de planification ne permettant pas de refléter les besoins réels, limitations du caractère*

¹⁷ Résumé de l'évaluation du FCS ; AFD 2020

ascendant des programmations annuelles, et moyens insuffisants pour une supervision de qualité aux niveaux opérationnels »¹⁸.

A ces éléments s'ajoutent les insuffisances de gouvernance, la mobilité excessive du personnel qui limite la mémoire institutionnelle ainsi que les retards dans le processus d'évaluations des dossiers de passation de marchés publics.

Selon les conclusions de l'évaluation du FCS, l'action du FCS se centre surtout sur la gestion fiduciaire, moins sur la programmation et le suivi du PDS. Malgré ces mesures, des constats d'insuffisances se répètent. On peut citer par exemple les défauts d'analyse qualitative des données, les processus de planification ne permettant pas de refléter les besoins réels, les limitations du caractère ascendant des programmations annuelles, et les moyens insuffisants pour une supervision de qualité aux niveaux opérationnels¹⁹. Au-delà, les insuffisances de gouvernance, la mobilité excessive du personnel de l'Etat, les retards dans le processus d'évaluations des dossiers de passation de marchés publics sont des facteurs limitatifs que l'on retrouve aussi dans le FCSE.

Une différence majeure à relever dans le mécanisme du FCS est sa structure allégée du dispositif de gestion budgétaire, financière et comptable tant au niveau central que déconcentré. Une telle structure pourrait inspirer l'évolution FCSE qui inclue des instances supplémentaires au niveau central et déconcentré (ANFICT et ses démembrements).

Le Fonds pour l'alphabétisation et l'éducation non formelle (FONAENF) au Burkina Faso quant à lui a été mis en place pour accompagner la stratégie du « faire – faire » comme instrument de mise en œuvre de la politique d'éducation non formelle du gouvernement.

Ce fonds dispose de quatre organes statutaires : une Assemblée Générale, un Conseil d'Administration, un Comité des Membres d'Honneur et un Comité National de Financement avec au niveau déconcentré, des Comités Régionaux et des Comités Provinciaux de Financement. Le FONAENF jouit d'une autonomie de gestion avec la particularité que l'Etat est membre au même titre que les autres acteurs :

- **L'Etat et les collectivités territoriales** : ils définissent les politiques d'éducation non formelle et en assurent la maîtrise d'ouvrage en tenant compte de la répartition des rôles ;
- **Les partenaires techniques et financiers** : ce groupe d'acteurs contribue à la définition des politiques et au financement de l'éducation non formelle (ENF) ;
- **Les opérateurs en alphabétisation (ONG, Associations et Groupements)** : ils mobilisent les communautés de base, conçoivent les programmes et les exécutent sur le terrain ;
- Le secteur privé qui participe au financement du Fonds et prennent part aux instances de décisions et de pilotage.

Le fonctionnement et la gestion du FONAENF sont régis par un manuel de procédures administrative, financière et comptable d'une part et d'autre part par un manuel de terrain pour les opérateurs en alphabétisation.

Les ressources du FONAENF financent à la fois les programmes d'éducation soumis par les opérateurs d'éducation non formelle et le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage de l'éducation non formelle des collectivités : signature de protocoles de partenariat et des contrats avec 45 communes et 13 Conseils régionaux, perspectives de financement de centres en 2020-2021.

Le mécanisme de financement du FONAENF est ascendant et permet de considérer les véritables préoccupations venant du terrain (collectivités, communautés, services techniques déconcentrés). En effet, les requêtes des opérateurs sont examinées par un comité provincial de Financement (CPF) qui émet des avis motivés, à l'attention d'un Comité Régional de Financement (CRF). Ce Comité émet à son tour des avis motivés au Comité National de Financement (CNF) qui délibère, sur la base de critères et conditions d'éligibilité et arrête la liste des opérateurs au regard du budget ou de la trésorerie disponible. Le Conseil d'Administration entérine les résultats et ordonnent le financement des projets retenus. En comparaison au FCSE, les structures des deux fonds communs cités en exemple pourraient inspirer une réorganisation approfondie de celle du FCSE.

Cependant, comme le suggère l'IIPE et l'ISU (2016), il est difficile de dégager une vision plus complète de l'économie du secteur de l'éducation car il faut recourir à des données provenant de nombreuses sources différentes, mais l'hétérogénéité de ces sources, l'absence de nomenclatures et de définitions communes,

¹⁸ Idem

¹⁹ Idem

la diversité des formats ainsi que la difficulté d'accéder à ces sources (voire parfois leur inexistence), ne permettent pas de les intégrer facilement.

Tableau 3 : Nature des dépenses de l'éducation en Ouganda et en Côte d'Ivoire

Ouganda: Nature des dépenses	Côte d'Ivoire: Nature des dépenses
•1. Frais de personnel •1.1. Personnel enseignant •1.2. Personnel non enseignant •2. Autres dépenses courantes •2.1. Matériel pédagogique •2.2. Autres dépenses courantes •3. Investissement en capital	•Salaires, primes et autres paiements pour le personnel enseignant •Salaires primes et autres paiements pour le personnel non enseignant •Cotisation de retraites, assurances et autres contributions pour le personnel enseignant •Cotisation de retraites, assurances et autres contributions pour le personnel Non enseignant •Manuels scolaires et matériel didactique •Autres bien et services •Cantine, internat, transport, etc •Dépenses en capital

Les comptes nationaux de l'éducation (CNE) pallient ces difficultés en organisant les informations de sources diverses selon une méthodologie et des définitions communes. Ils visent à évaluer et rassembler tous les flux financiers au sein d'un cadre comptable cohérent pour permettre l'analyse de l'économie du secteur éducatif, à la fois de son financement et des coûts de production.

Une réflexion sur la nature des dépenses au sein du FCSE est indispensable car elle permet de focaliser l'effort du FCSE sur les besoins du système éducatif

Source : IIPE. ISU. (2016). Méthodologie des comptes nationaux de l'éducation ; Paris/ Montréal

nigérien en tenant compte dans le même temps des autres flux financiers du secteur de l'éducation. A ce propos, il nous semble que sans une élaboration des comptes nationaux de l'éducation, il est probable que l'analyse de l'efficacité et de l'efficacité du FCSE soient difficiles à faire.

Comme l'illustre l'exemple du tableau 3 comparant l'Ouganda et la Côte d'Ivoire, il est utile d'identifier la nature des dépenses du secteur de l'éducation et de prioriser celles qui impactent directement l'enseignement et l'apprentissage.

4. PERSPECTIVES DE RENFORCEMENT DU FCSE

4.1. Quelques contraintes et limites du FCSE

Plusieurs faiblesses contribuent à limiter l'efficacité du FCSE parmi lesquelles :

- Le dispositif de fonctionnement trop lourd du FCSE avec une multiplicité d'instances au niveau central et déconcentrés ayant parfois des capacités limitées dans le traitement des dossiers qui pèse sur la fluidité de la chaîne des engagements financiers et des dépenses ;
- La mobilité des cadres de l'Etat aux différents niveaux décisionnels occasionne des retards dans le traitement des dossiers ;
- Depuis les problèmes fiduciaires encourus par les PTF dans le cadre du PAEQ, la gouvernance de l'éducation est souvent questionnée par l'ensemble des PTF. Souvent qualifiée de « complexe et lacunaire » la gouvernance de l'éducation a encore du mal à satisfaire aux exigences de transparence et de redevabilité. Cette faiblesse participe malheureusement à l'altération de la confiance de certains bailleurs en l'efficacité du mécanisme du fonds commun expliquerait la réticence de certains d'entre eux à adhérer au FCSE et justifierait leur choix de rester en dehors ou d'y être à minima. C'est le cas de la Banque Mondiale, de l'UNICEF et de la coopération allemande ;
- Les organisations de la Société civile connaissent l'existence du fonds mais ne sont pas impliquées dans les mécanismes et la mise en œuvre. C'est pourtant leur présence qui permet de mieux asseoir la redevabilité et le contrôle citoyen. L'absence d'une implication étroite de la société civile par le biais des organisations non gouvernementales et internationales réduit la transparence au sein du FCSE et ce constat est en décalage par rapport à la place réservée à la société civile dans les mécanismes internationaux de financement du secteur de l'éducation. Ainsi le PME a un fonds (Éducation à voix haute) spécifiquement dédié au financement du plaidoyer et de la responsabilité sociale. Il a pour but d'influencer les cadres politiques aux niveaux nationaux et transnationaux. Géré par Oxfam IBIS, L'Éducation à voix haute soutient les organisations de la société civile, afin qu'elles soient plus actives et influentes dans les processus d'élaboration de politiques éducatives à même de mieux répondre aux besoins des communautés, les plus marginalisées en particulier.

4.2. Les risques fiduciaires

L'expérience du PAEQ a suscité de la méfiance et des réserves au niveau des PTF quant au renforcement du FCSE. On peut d'ailleurs justifier la non-participation de certains acteurs de l'éducation au FCSE par ce passif non encore dissipé. Les entretiens que nous avons eu tout au long de l'évaluation confirment la persistance de risques fiduciaires importants qu'il convient de continuer à réduire.

Le processus de mitigation de ces risques fiduciaires est déjà en cours avec l'appui de la CAMOS en renforcement de capacités ainsi qu'avec l'assistance technique d'experts dédiés aux services centraux et déconcentrés des Ministères de l'éducation et de la formation en charge de l'exécution du PTSEF et des PAA du FCSE. Cette mesure inscrite dans le PAA de 2019 à 2021 prévoit d'ores et déjà 14 assistants techniques (qui ne sont malheureusement pas encore en place) auxquels s'ajoutent une équipe de quatre (4) AT mis à disposition par l'Union européenne.

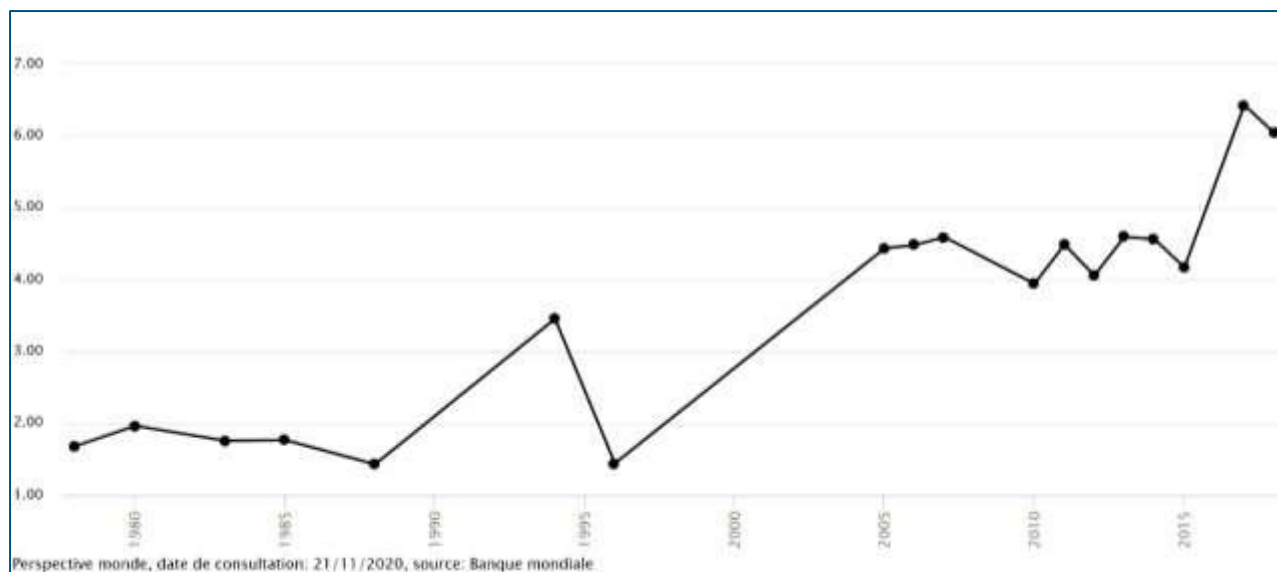


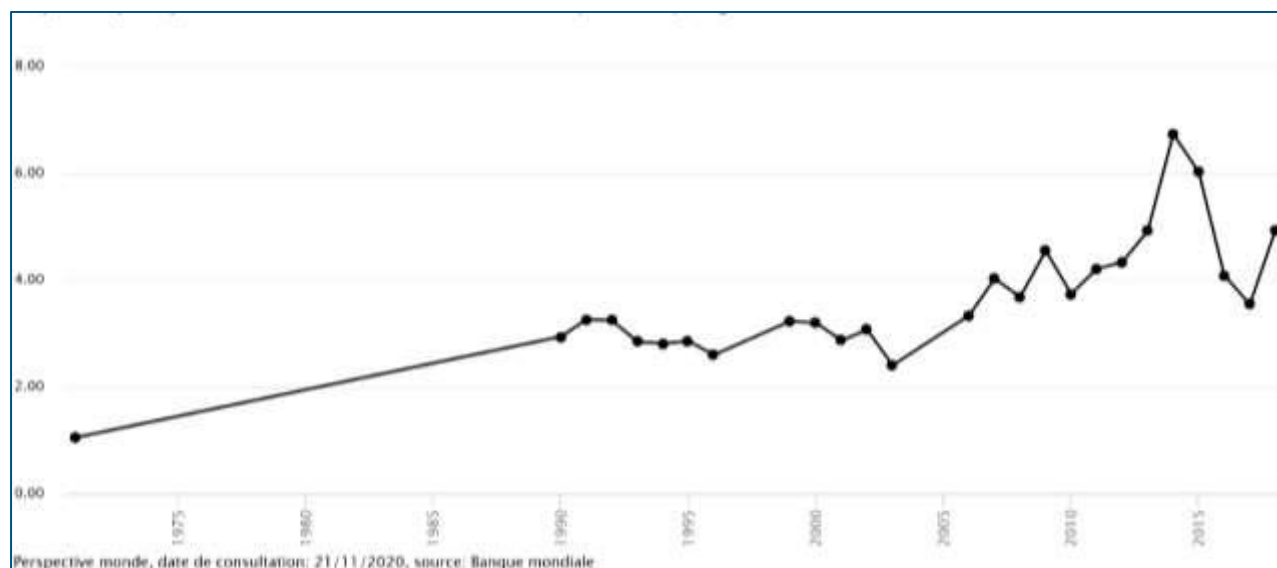
Figure 7 : Dépenses publiques totales dans le secteur de l'éducation (% du PIB) au Niger

La figure 7 ci-dessus nous permet de suivre l'effort du financement public de l'éducation au Niger. Il s'agit des dépenses consacrées à l'éducation publique en plus des subventions aux écoles privées de niveau primaire, secondaire et tertiaire, en pourcentage du Produit intérieur brut.

Pour l'ensemble de la période 1971-2018, on enregistre au Niger une moyenne annuelle de 3,63. Le changement enregistré entre la première et la dernière année est de 368 %. C'est en 2014 qu'on enregistre la valeur la plus élevée (6,73) et c'est en 1971 qu'on enregistre la valeur la plus faible (1,05). Pour la période de déploiement du FCSE (2018), on observe une baisse/stagnation des dépenses qu' s'élevaient à 4.02 % du PIB.

La comparaison avec les dépenses publiques au Burkina Faso est intéressante. Dans ce pays, les dépenses publiques dans le secteur de l'éducation sont supérieures par rapport au Niger comme le montre le graphique ci-dessous. En 2018, le Burkina Faso a consacré 6.04 % de son PIB pour l'éducation.

Figure 8 : Dépenses publiques totales dans le secteur de l'éducation (% du PIB) au Burkina Faso



Le FCSE apparaît comme un mécanisme incontournable pour le financement de l'éducation au Niger.

Ces mesures et ce nouveau dispositif qui participeront à termes à la mitigation de ces risques contribueront aussi, entre autres, à l'amélioration de l'exécution comptable et financière, à la maîtrise des procédures en particulier sur la chaîne de la dépense, à la redevabilité et à l'appropriation dans un contexte où la déconcentration et la décentralisation font face à des résistances du niveau central. Les risques fiduciaires et la lourdeur de la chaîne de dépenses ne suffiraient pas à justifier un quelconque arrêt de l'adhésion de la Suisse au FCSE.

Par ailleurs, la persistance des risques sécuritaires oblige l'état à consacrer une part importante de son budget à ce secteur stratégique pour se donner plus de chances de réaliser ses objectifs de développement. Ce choix forcé ou stratégique entraîne une réduction des dépenses publiques dans d'autres secteurs dont l'éducation qui ont baissé de 6.73% du PIB en 2014 à 4,92% en 2018.

Les dépenses publiques dans le domaine de la sécurité quant à elles ont grimpé de 1,77 du PIB à 2.45%²⁰ pour la même période. Il est donc pertinent de continuer à renforcer le FCSE pour des allocations substantielles et continues qui complètent les financements du budget national.

Un tel renforcement permettrait de continuer à soutenir et professionnaliser les acteurs de la chaîne de dépenses du secteur afin de maximiser les déboursments prévus, de poursuivre le renforcement de la décentralisation et l'accompagnement des expériences novatrices et surtout pour faire en sorte que les allocations parviennent aux cibles finales de l'éducation.

4.3. Les opportunités du renforcement du FCSE

L'analyse du champ de l'éducation et la dynamique des partenaires révèlent plusieurs opportunités pouvant contribuer à conforter le FCSE. La stratégie éducation de la DDC précise les approches retenues :

- Renforcer les systèmes éducatifs, notamment le sous-système formation professionnelle ;
- Mettre l'accent sur l'éducation de base et/ou la formation professionnelle, en renforçant, si nécessaire, et en appliquant une démarche globale de promotion de l'inclusion au sein d'un système éducatif perméable ;
- Entretenir la complémentarité et la dynamique entre la formation professionnelle et le développement du secteur privé/du secteur financier pour faciliter l'accès des groupes cibles aux revenus ;
- Renforcer les synergies entre l'éducation et les autres secteurs en misant sur des approches intégrées dans les programmes consacrés à l'éducation et en confortant les volets éducatifs des programmes des autres domaines.

²⁰<https://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMTendanceStatPays?codeTheme=4&codeStat=SE.ADT.LITR.ZS&codePays=NER&optionsPeriodes=Aucune&codeTheme2=4&codeStat2=SE.XPD.TOTL.GD.ZS&codePays2=NER&optionsDetPeriodes=avecNomP&langue=fr>

Ces objectifs se fondent sur l'*hypothèse de changement* selon laquelle la mise en œuvre de réformes et des innovations portées par la Suisse dans le secteur de l'éducation et de la formation professionnelle (bilinguisme, décentralisation de l'éducation, alternatives éducatives, formation agricole courte, formation professionnelle orientée sur les besoins du secteur privé) permettront une amélioration de la qualité, de l'équité et de l'accès à l'éducation. Plusieurs opportunités peuvent être saisies pour renforcer le FCSE :

- La récente adhésion du PME au FCSE est une opportunité de taille. Le PME en tant que partenaire privilégié de l'éducation a renforcé son appui au Niger récemment avec le déploiement de 11 millions de dollars dans le cadre des appuis à la lutte contre le Covid-19. L'adhésion du PME au FCSE est une opportunité de renforcement des alliances entre la Suisse et des partenaires comme la Norvège, Lux-dev qui sont aussi des bailleurs directs du PME et qui s'engagent sur le long terme au Niger peut renforcer la position de la Suisse en vue d'un dialogue plus fructueux avec les partenaires nigériens ;
- La volonté de l'ensemble des bailleurs de voir la Suisse jouer un rôle de premier plan dans le dialogue et dans l'impulsion d'une dynamique favorable au changement de paradigme dans le secteur de l'éducation au Niger ;
- La confiance des partenaires déconcentrés et décentralisés de l'éducation ainsi que la reconnaissance de la qualité des innovations développées par la suisse dans le secteur de l'éducation et de la formation professionnelle ;
- En dehors du Niger, la Suisse a développé d'autres innovations dont l'analyse et la prise en compte pourraient contribuer à l'amélioration des mécanismes du FCSE. C'est le cas de l'appui budgétaire sectoriel décentralisé au Mali ;
- Sur le plan politique, le renouvellement des institutions politiques au Niger pourrait ouvrir la voie à une réduction du nombre de Ministères en charge de l'éducation et de la formation.

L'analyse ou matrice SWOT ((forces, faiblesses, opportunités et menaces) est un outil utile pour synthétiser notre évaluation globale du FCSE. Cette analyse permet de déterminer les options stratégiques offertes au FCSE et à identifier les facteurs internes et externes favorables et défavorables à la réalisation des objectifs du FCSE. Les forces et les faiblesses sont souvent d'ordre interne, tandis que les opportunités et les menaces se concentrent généralement sur l'environnement extérieur.

Vu le niveau de participation financière faible de la Suisse comparativement aux principaux PTF présents dans le FCSE, il serait plus raisonnable en cas de maintien de la DDC au sein du FCSE de renforcer la contribution mais aussi la présence en tant que force de proposition technique et surtout stratégique de la Suisse au sein du FCSE.

Tableau 4 : SWOT du FCSE

FORCES	• Alignement sur les mécanismes de financement de l'Etat du Niger • Existence de la CAMOS comme chef d'orchestre du FCSE • Important travail d'organisation des partenariats par la rédaction d'un manuel de procédure du FCSE • Cadre de dialogue politique et de coordination du financement international de l'éducation • Présence dans le FCSE des principaux PTF présents dans le secteur de l'éducation au Niger (Y compris le PME) • Renforcement de la décentralisation de l'éducation • Consolidation de la planification-programme • Renforcement des ressources humaines au sein des Ministères impliqués dans le FCSE	FAIBLESSES	• Lourdeur administrative et bureaucratique • Capacités des administrations décentralisées et de l'ANFICT • Ecartement de certains secteurs dans la structure des dépenses (alternatives éducatives) • Retards de réalisation des infrastructures et des décaissements • Sur-représentation des activités de formation/renforcement des capacités par rapport aux infrastructures et ressources pédagogiques • Centralisation de la planification et de la priorisation du financement • Absence de la Banque Mondiale et de la GTZ au sein du FCSE • Fiabilité limitée des outils de prévisions statistique dans l'éducation • Mobilités des cadres des ministères chargés de l'éducation • Lenteur de la révision du manuel des procédures • Non alignement des pratiques de perdiem entre ministères et FCSE • Absence des ONG dans les mécanismes du FCSE • Divergence entre les contributeurs du FCSE au niveau des modalités de travail et des priorités
	• Disponibilité des financements internationaux pour l'éducation • Réforme potentielle visant à réduire le nombre de ministères chargés de l'éducation (de 6 à 2-3) • Réforme administrative et budgétaire de l'Etat au Niger • Accueillir d'autres PTF dans le FCSE • Elaboration du prochain PSEF • Stabilité politique après les élections de décembre 2020 • Amélioration de la réputation du FCSE		• Augmentation des besoins de dépenses sécuritaires de l'Etat du Niger affaiblit ses engagements pour l'éducation • La pression démographique empêche le FCSE d'agir sur la qualité de l'éducation • Accroissement des besoins éducatifs dans les situations d'urgence (réfugiés, déplacés internes, terrorisme, inondations...) • Priorités données par les PTF à leurs propres programmes • Résistance au sein des directions centrales des ministères à la décentralisation

Au-delà des opportunités, le renforcement du FCSE reste une nécessité et un moyen de maintenir à flot le secteur de l'éducation, au regard de la dégradation continue des capacités de mobilisation des ressources par l'Etat en faveur de ce secteur et de l'orientation de plus en plus prononcée des ressources nationales dans la lutte contre l'insécurité. En effet au niveau macroéconomique, l'économie nigérienne reste assez exposée à de nombreux chocs. Si le pays a enregistré un taux de croissance réel du PIB d'environ 5% en moyenne au cours des dix dernières années, l'économie nigérienne reste assez peu diversifiée.

Au niveau des finances publiques, la capacité de mobilisation de ressources internes s'est nettement détériorée et le Niger devient de plus en plus dépendant de l'aide extérieure tout en ayant davantage recours à l'endettement. En 2017, les recettes de l'État étaient réparties entre 680 milliards de recettes internes et de 342 milliards de recettes extérieures, soit environ 33% des recettes totales de l'État financées par l'aide extérieure sous forme d'appui budgétaire et projets.

5. LES ALTERNATIVES PERTINENTES AU FCSE POUR LA DDC

5.1. Les opportunités de l'appui budgétaire sectoriel décentralisé

Malgré les efforts constatés dans l'amélioration des mécanismes du FCSE, les résistances à la décentralisation de l'éducation sont fortes au Niger et pénalisent l'expansion de de l'accès et de la qualité.

L'appui budgétaire sectoriel décentralisé (ABS-D) est un mécanisme financier expérimenté par la Suisse au Mali qui montre ses preuves. Il vient en appui aux collectivités dans le cadre de la mise en œuvre d'un programme d'appui à l'éducation non formelle dans 3 régions du pays. L'engagement direct de fonds au profit des collectivités territoriales est une opportunité d'introduire de nouveaux paradigmes dans la gestion de l'aide.

Au Mali, l'expérience de l'appui budgétaire sectoriel décentralisé a démontré que les collectivités territoriales accèdent directement et plus facilement aux ressources de l'aide publique. Mieux, les transferts publics (d'origine interne comme externe) en faveur de la décentralisation augmentent. L'ABS-D est expérimenté à travers 4 projets: le Programme de Soutien aux Economies Locales dans le Delta Intérieur du Niger (PSEL Delta), le Programme d'appui au secteur de l'élevage au Mali (PASEM), le programme d'appui à l'éducation non formelle (PENF) et le projet Accompagnement des Organisations Paysannes et développement de systèmes de marchés durables (OPF 4).

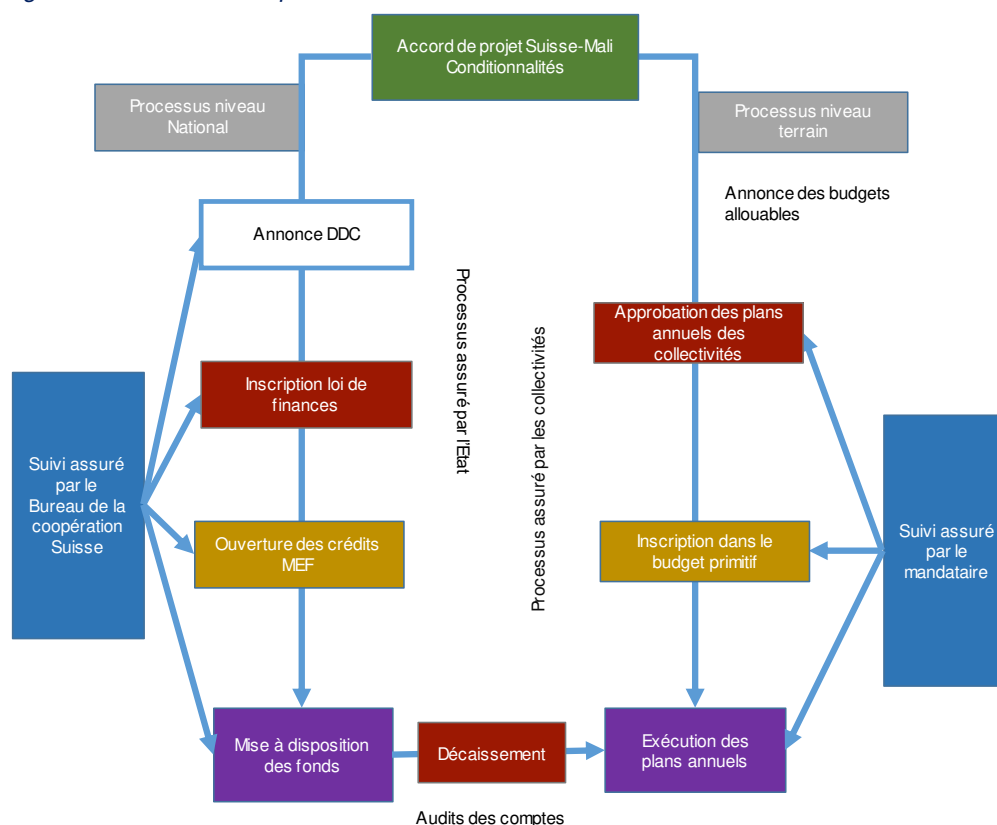
Les premières évaluations de ce mécanisme indiquent des taux de décaissement de plus de 95% des fonds suisses placés au trésor public malien. Débuté en 2010, le succès de l'appui budgétaire sectoriel décentralisé a convaincu la Banque Mondiale d'opter pour un transfert de fonds aux budgets de 5 communes urbaines représentant un engagement total de CHF 65'000'000 sur 6 ans (2012-2017), dans le cadre de la formulation du 4ème projet urbain du Mali.

La structure de l' ABS-D au Mali permet de visualiser les processus de décision et de mise en œuvre au niveau de l'Etat et des collectivités mais aussi l'espace accordé au Partenaire Suisse et au mandataire potentiel pour garantir la transparence aux différents niveaux d'approbation du budget à la réalisation des activités.

Les ressources de l' ABS-D sont décaissées en deux tranches soumises à des conditionnalités, qui sont précisées dans un accord cadre comprenant des conditionnalités générales et sectorielles partagées par l'ensemble des PTF qui procèdent à des Appuis Budgétaires au Mali (documents qui donnent une appréciation des conditions macroéconomiques relatives aux appuis budgétaires) et des conditionnalités spécifiques basées sur le niveau d'atteinte des résultats dans la mise en œuvre du programme qui sont spécifiées pour la première et la seconde tranche.

Les succès rapides de l' ABS-D ne doivent pas cacher les difficultés et les défis classiques de gestion de fonds (contrôle interne, documents de justification, mise en concurrence), lourdeurs administratives, retards d'exécution, etc. Après de multiples améliorations des procédures, l'engagement de la Suisse au Mali s'est renforcé par le financement de l'appui budgétaire sectoriel décentralisé (ABS-D) en faveur de la plupart des programmes sectoriels avec pour finalité d'accroître les capacités des collectivités décentralisées et des services techniques de l'Etat à mieux exercer les compétences transférées dans le cadre de la décentralisation.

Figure 9 : Structure du dispositif de l' ABS-D au Mali dans le cadre du PENF

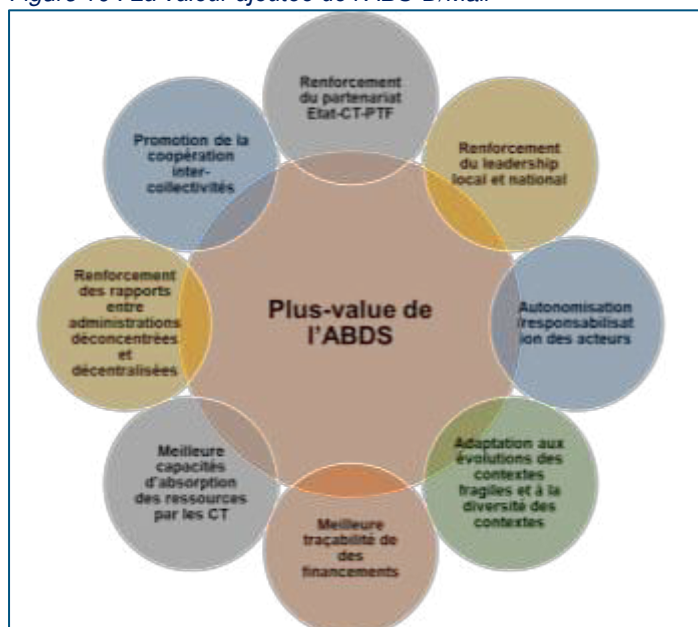


Au Mali, les retards de mise à disposition de l' ABS-D ont eu des effets majeurs sur la réalisation des indicateurs de performance du programme entraînant la prise de mesures palliatives par le BUCO dont la nomination de points focaux pour le suivi de l'exécution de l' ABS-D dans les services financiers niveau décentralisé et la formation des collectivités sur les mécanismes et les procédures d'utilisation de l'ABS-D.

Ces mesures ont contribué à réduire de manière considérable les retards et améliorer

la planification sectorielle au niveau décentralisé et déconcentré. La revue sectorielle par les pairs effectuée par la DDC au Mali en 2017 a confirmé la pertinence et la cohérence de l' ABS-D sur le renforcement de la décentralisation de l'éducation et des innovations éducatives implémentées²¹. « Cette approche influence aussi la construction d'un Etat ... plus démocratique et équitable »²².

Figure 10 : La valeur ajoutée de l'ABS-D/Mali²³



Malgré les difficultés évoquées par les partenaires au sujet de l'exécution du FCSE, le contexte actuel du Niger qui oblige l'Etat à mettre l'essentiel de ses ressources financières dans la sécurité intérieure et le salaire des fonctionnaires est une raison supplémentaire pour explorer les mécanismes de l' ABS-D et l'approfondissement de l'appui aux collectivités décentralisées dans le secteur de l'éducation.

Ce mécanisme pourrait d'ailleurs être utilisé pour mener un plaidoyer et un dialogue avec l'Etat pour accélérer le transfert des ressources financières au niveau déconcentré et décentralisé mais surtout pour plus d'effets sur la qualité, l'accès et l'appropriation aux niveau local et national.

Nous proposons en annexe 2 de présentation de structure alternative qui renforcer davantage

le suivi, le contrôle, la transparence et la redevabilité ainsi que l'appropriation par les acteurs locaux.

²¹Stratégie de coopération de la Suisse au Mali 2017-2020

²² L'expérience suisse de l'ABS-D au Mali, annexe 7.6

²³ Capitalisation de l'expérience d'appui budgétaire sectoriel décentralisé au Mali (ABS-D);

5.2. Les stratégies possibles à moyen terme de la Suisse

Nous proposons trois (3) options stratégiques majeures argumentées :

5.2.1. Scénario 1 : *Maintien de l'engagement de la Suisse dans le FCSE*

1. Le FCSE représente le vecteur principal de mise en œuvre du PTSEF et constitue actuellement l'instrument le plus utilisé dans le processus de décentralisation de l'éducation au Niger. Or, la DDC mise sur les collectivités locales en tant que partenaires prioritaires d'intervention. L'engagement de la plupart des PTF dans le FCSE met en évidence sa légitimité en tant que mécanisme principal de financement du secteur de l'éducation au Niger.
2. Par ailleurs, le niveau d'engagement financier important de LuxDev dans le FCSE accroît l'intérêt stratégique pour la DDC d'être présente au sein du FCSE en raison des synergies historiques entre ces deux coopérations.
3. L'augmentation de l'engagement de la Suisse dans le Partenariat Mondial pour l'Education renforce l'intérêt pour la DDC au Niger de s'impliquer davantage dans le FCSE. Ces dix dernières années, le PME a investi directement plus de 4,6 milliards de dollars pour l'éducation dans les pays partenaires en développement. On constate que les dépenses publiques allouées à l'éducation dans les pays partenaires du PME sont passées entre 2000 et 2011 de 3,9% à 4,8% du PIB. Le PME cible les pays les plus pauvres ainsi que les contextes fragiles, pour lesquels il emploie près de 50% de ses fonds. La Suisse est un membre influent du PME et fait partie de son Conseil d'Administration depuis 2015. Les objectifs du PME sont alignés sur l'objectif de développement durable (ODD) relatif à l'éducation, contribuant ainsi à «assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie». La Suisse a rejoint le PME en 2009 et a depuis versé plus de 84 millions de dollars EU pour améliorer l'éducation des enfants les plus vulnérables du monde. Par le canal de la DDC, la Suisse est un membre actif du Comité des subventions et des performances du Conseil d'administration et partage un siège au Conseil d'administration du PME avec la Belgique, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas.
4. Pour la période 2017-2020, la contribution de la Suisse au Partenariat représentait 36 millions de francs. Cette contribution est en accord avec le Message de coopération internationale de la Suisse 2017-2020 qui reconnaît l'éducation comme un thème prioritaire et prévoit une augmentation de 50% des ressources qui y sont allouées. Durant la Conférence de Reconstitution des Fonds du PME à Dakar en février 2018, la Suisse a reconnu le PME comme le principal mécanisme de financement de l'éducation. Le Conseil fédéral reconnaît le PME comme organisation prioritaire de l'engagement multilatéral de la Suisse en augmentant la contribution du pays de plus de 50%. Il nous semble donc que l'adhésion du PME au FCSE conforte les arguments en faveur du maintien de l'engagement de la Suisse au FCSE.
5. Le FCSE est un instrument d'appui au passage à l'échelle des expériences réussies implémentés par la DDC. Néanmoins ceci nécessite de poursuivre avec le renforcement des acteurs du niveau déconcentré et décentralisé. Le renforcement de la présence de la Suisse dans le FCSE n'exclut pas la possibilité de maintenir le développement des programmes en régie ou sous forme de mandat en appui à la gestion décentralisée de l'éducation tel qu'il se mène actuellement à travers le PEAJ, le PHRASEA, le FOPROR, etc. qui permettent de produire plus rapidement de la valeur ajoutée.

Ces arguments nécessitent cependant la prise de mesures complémentaires pour améliorer l'efficacité de la présence suisse au sein du FCSE :

1. *Le PAQUE III comporte des ressources pour 80% dans le cadre du FCSE et 20% destinées à des actions spécifiques portées par la DDC. Or, ces dernières n'ont pas été déployées dans le cadre de cadre du PAQUE III.*
2. *Si une suite du PAQUE III est envisagée, il est primordial de développer une note conceptuelle spécifique pour les ressources hors FCSE et d'investir ces ressources dans des actions permettant d'accroître l'efficacité et l'efficacité du FCSE.*
3. *Il est primordial de débureaucratiser et de simplifier les processus du FCSE. La révision du manuel des procédures est une partie de la résolution du problème. Néanmoins, il paraît nécessaire de réduire la période entre la validation des dépenses et la réalisation des investissements au niveau décentralisé à six mois maximums.*
4. *Il est crucial de prendre des mesures pour s'assurer que la planification des actions dans le cadre du FCSE est basée sur les besoins réels des régions et non pas sur des décisions prises au niveau central. Pour s'assurer que les ressources arrivent dans les régions, il est pertinent de réserver toutes les dépenses du FCSE à des dépenses d'investissement (construction et équipement des classes) et l'approvisionnement des écoles en matériel pédagogique indispensable pour les élèves et les enseignants.*
5. *Il est essentiel d'ouvrir les instances du FCSE aux ONGs nationales et internationales et permettre aux ONGs dans les régions de bénéficier d'une partie des ressources du FCSE, notamment pour financer les alternatives éducatives et les actions en situation d'urgence et de précarité. L'absence d'une implication étroite de la société civile par le biais des organisations non gouvernementales nationales et internationales réduit par ailleurs la transparence au sein du FCSE. Ce constat est en décalage par rapport à la place réservée à la société civile dans les mécanismes internationaux de financement du secteur de l'éducation. Ainsi le PME a un fonds (Éducation à voix haute) spécifiquement dédié au financement du plaidoyer et de la responsabilité sociale. Il a pour but d'influencer les cadres politiques aux niveaux nationaux et transnationaux. Géré par Oxfam IBIS, L'Éducation à voix haute soutient les organisations de la société civile, afin qu'elles soient plus actives et influentes dans les processus d'élaboration de politiques éducatives à même de mieux répondre aux besoins des communautés, les plus marginalisées en particulier.*

5.2.2. Scénario 2 : Réduire la contribution de la suisse dans le FCSE et expérimenter l'ABS-D

1. L'exploitation documentaire et les entretiens réalisés du niveau central au niveau décentralisé confirment qu'au Niger, bien que les textes de transfert des compétences et des ressources en éducation trahissent à se concrétiser, malgré une volonté affichée de déconcentration et de décentralisation de l'école²⁴. Les textes réglementant ce processus existent depuis plusieurs années pour encadrer cette décentralisation et le transfert des compétences et des ressources.
2. L'implémentation de l'ABS-D est alignée avec la volonté de la Suisse et de l'Etat nigérien de respecter des engagements partagés : a) les principes de la Déclaration de Paris qui renforce le leadership de l'Etat nigérien dans le processus d'aide au développement ; b) mettre en œuvre le processus de décentralisation de l'administration nigérienne ainsi qu'une logique d'intervention fondée sur un développement de proximité. La réduction de la contribution de la Suisse au FCSE peut se justifier par l'augmentation de sa contribution programme au PME qui est de 20% pour la période 2018 à 2020. L'implémentation de l'ABS-D pourrait se faire seul ou en partenariat avec d'autres coopérations intervenant dans les mêmes régions. On pourrait imaginer alors que la contribution de la Suisse au FCSE passe à 50% du budget du PAQUE, 40% pour l'ABS-D et 10% pour la mise en œuvre d'une assistance technique auprès des régions et des communes.
3. L'ABS-D permet d'accélérer très clairement le rythme du renforcement du processus de décentralisation, faciliter le soutien aux priorités de développement des collectivités territoriales et rendre effectifs le transfert de compétences et l'attribution des ressources financières aux collectivités territoriales. Au Mali, l'ABS-D a montré son efficacité et son agilité dans les contextes fragiles et facilite le ciblage des appuis en fonction des spécificités et des conjonctures tout en

²⁴ Analyse du secteur de l'éducation, Niger ; IPE/UNESCO ; 2020

s'adaptant au rythme des acteurs/partenaires. La plus-value de l'ABS-D est présentée au chapitre 5.1 ; illustrée par la figure 10.

4. Par ailleurs, en cas de retard dans la chaîne de décaissement au niveau central, le BUCO peut mettre directement à la disposition des collectivités les ressources dont elles ont besoin en accord avec le MEF. Ceci demande au BUCO d'établir un dialogue politique fort et permanent avec le Ministère de l'Economie et des Finances.

La mise en œuvre de l'ABS-D nécessite les mesures suivantes :

1. *Mettre en place et négocier des mécanismes pour faciliter le processus de décaissement de l'ABS-D.*
2. *Prévoir des fonds flexibles à disposition du/des mandataires ou de la DDC pour ne pas bloquer le programme.*
3. *Mettre en place un mécanisme de contrôle et de suivi du flux financier permettant d'éviter les abus.*
4. *Prévoir des dispositions pour le blocage des flux financiers en cas de malversation.*

5.2.3. Scénario 3 : Désengagement total de la DDC du FCSE

1. Après plusieurs années de fonctionnement, le FCSE n'a pas encore pu orienter et déployer les ressources pour répondre aux besoins urgents des régions en matière d'investissement dans l'éducation. Le FCSE n'a pas pu par des indicateurs qualitatifs et quantitatifs montrer sa contribution à l'amélioration de la qualité de l'éducation. L'alignement du FCSE sur les orientations nationales n'a pas permis un usage efficient des ressources allouées. Ainsi, on observe une sur-représentation des actions de formation des acteurs par rapport aux investissements durables dans le secteur de l'éducation. Les PSEF et le PTSEF ne constituent pas encore des outils fiables pour prévoir avec rigueur les besoins de financement du secteur de l'éducation. Les lacunes, en voie de correction, dans les statistiques éducatives, les indicateurs et les cibles limitent la précision de l'orientation des dépenses rendant difficile la mesure des progrès réels résultant du FCSE.
2. L'absence dans le processus de prise de décision des ONGs nationales et internationales produit une perte de proximité avec le terrain scolaire et les innovations éducatives. Il est possible d'observer un scepticisme des régions et des collectivités locales par rapport au FCSE et une crainte de l'abandon par les PTF de leurs programmes propres décentralisés.
3. La pléthore du nombre de Ministères en charge de l'éducation et la forte résistance de certains ministères clefs pour l'éducation et la formation hypothèquent les chances de parvenir à une décentralisation effective, une planification participative et à une appropriation véritable au niveau des acteurs de la décentralisation.

Orientations accompagnant le désengagement du FCSE

Comme le FCSE se concentre pour le moment sur les orientations de l'Etat et sur le secteur formel, il serait pertinent que les Stratégies de la DDC restent sur les axes non prioritaires dans les financements du FCSE comme par exemple les alternatives éducatives, l'éducation dans les situations d'urgence et l'appui à la décentralisation de l'éducation en appuyant une région dans ce processus avec un le soutien d'un mandataire.

Ainsi, la DDC pourrait concentrer tous ses investissements dans l'appui à la décentralisation de l'éducation en lien avec l'ABS-D. Ceci permettrait de renforcer l'ancrage des expériences en cours au niveau régional. Les ressources non investies dans le FCSE peuvent être réorientées pour approfondir les scénarios proposés et soutenir la mise à l'échelle des innovations éducatives portées par la DDC et jugées pertinentes par les parties prenantes du secteur de l'éducation au Niger. Un fonds accessible aux collectivités pourrait être envisagé à cet effet dans les régions de Dosso et Maradi, voire dans de nouvelles régions en mobilisant la participation de nouveaux acteurs.

Afin de renforcer la réputation de la Suisse dans ces stratégies qui ont fait leur preuve sur le terrain, nous recommandons de miser sur les collectivités locales et sur les compétences pour l'emploi.

6. RECOMMANDATIONS FINALES

Recommandations à l'adresse de la DDC

6.1. Recommandation 1 : Renforcer l'engagement de la DDC dans le FCSE

Le FCSE, en dépit de ses limites et ses dysfonctionnements, constitue un outil stratégique pour accompagner le Niger dans la mise en œuvre d'un PSEF crédible et réaliste. Au sein du FCSE, la Suisse peut poursuivre son dialogue politique et sa collaboration avec les PTF et en particulier avec LuxDev, partenaire historique de la DDC. Il serait pertinent pour la coopération Suisse de consolider sa contribution au FCSE aussi en raison de son engagement dans le PME et sa stratégie de renforcement de la décentralisation. Sans le FCSE, la décentralisation de l'éducation serait affaiblie ou même inexistante au Niger.

6.2. Recommandation 2 : Mettre en œuvre un programme d'appui au FCSE

En parallèle au maintien de la contribution budgétaire de la Suisse, il serait utile d'explorer la mise en œuvre d'un projet suisse d'appui au FCSE (PAQUE). Cette recommandation est justifiée par le fait que les 15 des ressources prévues dans le PAQUE III n'ont pas été utilisées. Ce projet suisse de soutien au FCSE peut endosser deux composantes. D'une part, proposer des expertises et un backstopping techniques dans les points de dysfonctionnement importants du Fonds. D'autre part, ce projet peut faciliter la mise à l'échelle dans le cadre d'un appui budgétaire sectoriel décentralisé en partenariat avec d'autres coopération (éventuellement), des innovations issues des programmes concluants de la DDC comme le PEAJ, le FOPROR et le PRIQUE.

La Suisse a investi dans l'éducation non formelle et la formation professionnelle en collaboration avec les ONG suisse et nigériennes pour la mise en œuvre d'alternatives éducatives pertinentes et crédibles, il serait primordial d'accompagner l'Etat dans la mise à l'échelle de ces alternatives qui répondent aux besoins éducatifs des populations les plus fragiles.

Ce programme permettra une synergie accrue entre (a) « engagement de la Suisse dans le FCSE et (b) les « programmes spécifiques de la DDC dans le secteur de l'éducation » ainsi que (c) l'engagement de la Suisse au niveau régional. Le (a) vise le renforcement des mécanismes nationaux de déploiement de l'offre d'éducation et le (b) et le (c) le renforcement de la maîtrise d'ouvrage déléguée de l'éducation au niveau déconcentré et décentralisé ainsi que le passage à l'échelle des innovations réussies à l'expérimentation et l'innovation.

6.3. Recommandation 3 : Mettre en place une assistance technique (AT) « sac-à-dos » en appui chef de fil éducation

L'ensemble des PTF souhaitent voir la Suisse jouer un rôle de leader dans le dialogue politique en faveur du passage à l'échelle des expériences qualitatives qu'elle a développées et qui sont largement appréciées et reprises par d'autres bailleurs de fonds. Il s'agira de parvenir dès lors à maintenir un dialogue permanent qui fédère les positions de l'ensemble des bailleurs sur les enjeux principaux. Le manque de RH au sein de l'équipe de la Suisse qui limite ses capacités à jouer pleinement ce rôle pourrait trouver une solution dans le cadre de cette AT.

L'AT chargé/e de la coordination sectorielle, Spécialiste en Education, travaillera sous la supervision du Chef de file avec pour responsabilités de : (i) faciliter la concertation entre les PTFs, les Ministères en charge de l'Éducation Nationale et de la formation professionnelle ; (ii) assurer la coordination des contributions des PTFs à l'analyse des principaux enjeux du secteur afin de faciliter une prise de décision éclairée et conjointe entre les PTFs d'une part, et avec le Gouvernement d'autre part ; (iii) Coordonner la participation des PTFs dans les instances de Gouvernance du Secteur à travers les dispositifs de suivi et d'évaluation en place et cadres sectoriels de dialogue concernant l'Education et la Formation; (iv) collaborer étroitement avec l'AFD (Agent partenaire chargé de la supervision des fonds du PME ; (v) coordonner les actions entre les PTF membres du FCSE et le groupe local des partenaires de l'éducation (GLPE) au Niger.

Ce type d'AT mobile en fonction de la position du Chef de file, peut d'ailleurs être financé de commun accord avec l'ensemble des partenaires techniques et financiers de l'éducation et positionné pendant deux ans auprès de la Suisse pour démarrer les réflexions. Il vient par ailleurs en complémentarité avec les différentes assistances techniques mises en place dans le cadre du FCSE. Cette forme d'Assistance technique permet

d'assurer une mémoire institutionnelle dans la gestion des réflexions du cadre partenarial de l'éducation. Les TdR d'une telle assistance technique figurent en annexe 3.

6.4. Recommandation 4 : Implémenter l'Appui budgétaire sectorielle décentralisé (ABS-D) dans les deux régions de Dosso et de Maradi

Les dynamiques engagées dans les deux régions de Maradi et de Dosso avec le soutien de la Suisse ouvre la voie pour tester des solutions qui renforcent l'efficacité du FCSE. L'appui budgétaire sectoriel décentralisé expérimenté au Mali est un outil de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage déléguée aux collectivités.

Dans les deux régions de Dosso et de Maradi, nous recommandons à la Suisse d'engager un processus de réflexion en faveur de la mise en place d'une ABS-D. Cette forme d'appui sectoriel est une solution d'accélération du renforcement de l'ancrage de la décentralisation de l'éducation. Des partenariats peuvent être envisagés avec d'autres PTF dans chacune des régions (Lux-Dev, AFD, GIZ, UNICEF, etc.).

6.5. Recommandation 5 : Soutenir le développement d'un programme d'amélioration de la qualité de l'éducation dans les situations d'urgence

L'éducation dans les situations d'urgences est une thématique centrale de l'éducation au Niger inscrite dans le PTSEF sous la rubrique des « vulnérabilités du système éducatif ». Au-delà de la COVID-19, le Niger fait face à des situations d'urgence structurelle, ce qui positionne l'éducation en situation d'urgence comme une donnée structurelle du système éducatif au Niger. La stratégie de réduction de la vulnérabilité du système éducatif nigérien est encore en cours d'élaboration et sera articulée autour des trois grandes causes de vulnérabilité du système éducatif au Niger (inondations, déficit fourrager et sécurité alimentaire, conflits armés).

Le plan de réponse du secteur de l'éducation au Niger soutenu par le PME ne couvre que la crise du COVID-19 pour laquelle les réalisations sont peu perceptibles sur le terrain. Le programme d'amélioration de la qualité de l'éducation en situation d'urgence a une perspective globale qui intègre toutes les formes de crises ou situation d'urgence qui entravent les efforts investis dans l'éducation et la formation. Ce programme pourrait s'inscrire dans le cadre de la stratégie de réduction de la vulnérabilité du système éducatif. Il serait donc pertinent pour la DDC de nouer des alliances avec d'autres PTF (AFD, Lux-Dev, UNICEF, Norvège, etc.) qui s'intéressent à travailler sur cette thématique qui est un enjeu central de la qualité de l'éducation.

6.6. Recommandation 6 : Organiser un échange entre les acteurs nigériens de l'éducation et ceux du Mali sur le fonctionnement de l' ABS-D

L'expérience de l'ABS-D a été capitalisée après 10 ans de fonctionnement et concerne plusieurs secteurs de développement soutenus par la DDC au Mali : le Programme de Soutien aux Economies Locales dans le Delta Intérieur du Niger (PSEL Delta), le Programme d'appui au secteur de l'élevage au Mali (PASEM), le programme d'appui à l'éducation non formelle (PENF) et le projet Accompagnement des Organisations Paysannes et développement de systèmes de marchés durables (OPF 4). Cette capitalisation a mis en exergue la valeur ajoutée de l' ABS-D (Cf. 5.1). L'ABS-D est modularisé en fonction de chaque projet. Le budget de l' ABS-D représente par exemple 10% du budget du PENF et 90% de celui du projet PSEL-Delta. Un tel échange pourrait être organisé en partenariat avec le mandataire de ces programmes (HELVETAS).

Recommandation à l'adresse de l'Etat nigérien

6.7. Recommandation 7 : Soutenir l'amélioration de l'information et la transparence de l'utilisation du FCSE

Une information systématique à tous les acteurs de l'éducation au Niger à propos de la répartition des ressources du FCSE, les critères d'éligibilité et de l'Etat précis d'exécution des réalisations. Cette information peut être diffusée au sein du GLPE et la revue sectorielle annuelle. Le soutien des ONG et coalitions nationales et internationales pour l'éducation dans le plaidoyer et leur présence au comité technique, en tant qu'observateur, peut accroître la transparence et la redevabilité.

6.8. Recommandation 8 : Améliorer le processus de planification et programmation budgétaire

La mission nous a permis de rencontrer tous les acteurs impliqués dans la gestion du FCSE aussi bien sur le plan national que dans les régions. Si, nous saluons l'approche budgétaire et de planification basée sur des programmes construits collectivement, nous recommandons que la planification puisse intégrer dans la décision finale de financer les activités les besoins des collectivités locales et leur hiérarchisation des priorités.

Par ailleurs, il serait utile pour le Niger étant donnée les multiples ressources financières pour le secteur de l'éducation d'établir des comptes nationaux de l'éducation selon la méthodologie proposée par deux institutions de l'UNESCO (IIEP et ISE). Plusieurs pays africains ont construit leurs comptes nationaux de l'éducation et ce processus a amélioré la transparence et le suivi budgétaire de l'éducation (https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245781_fre/PDF/245781fre.pdf.multi).

ANNEXES

Annexe 1 : TDR de la mission



TDRs évaluation
critique prospective

Annexe 2 : Termes de référence de l'AT responsable de la coordination sectorielle de l'éducation et de la formation professionnelle

Principales responsabilités

L'Administrateur/administratrice chargé/e de la coordination sectorielle, Spécialiste en Education, travaillera sous la supervision du Chef de file. A cet effet, il/elle devra : (i) faciliter la concertation entre les PTFs, les Ministères en charge de l'Éducation Nationale et de la formation professionnelle ; (ii) assurer la coordination des contributions des PTFs à l'analyse des principaux enjeux du secteur afin de faciliter une prise de décision éclairée et conjointe entre les PTFs d'une part, et avec le Gouvernement d'autre part ; (iii) Coordonner la participation des PTFs dans les instances de Gouvernance du Secteur à travers les dispositifs de suivi et d'évaluation en place et cadres sectoriels de dialogue concernant l'Education et la Formation; (iv) collaborer étroitement avec l'Agent partenaire chargé de la supervision des fonds du Partenariat mondial pour l'Éducation (PME) ; (v) coordonner les actions entre le Partenariat mondial pour l'éducation (PME) et le groupe local des partenaires de l'éducation (GLPE) au Niger.

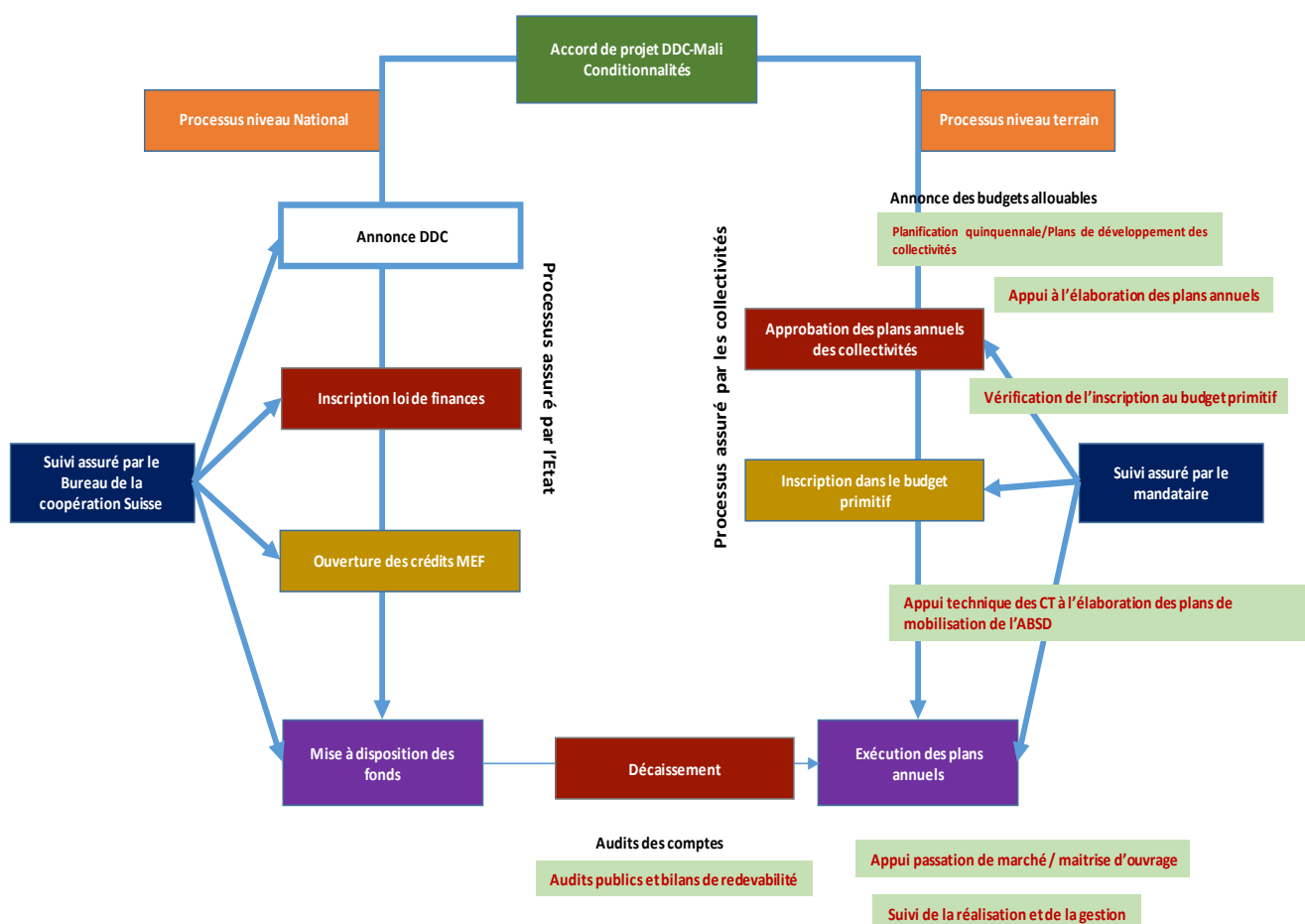
Tâches spécifiques

L'AT aura pour tâches spécifiques de :

- Suivre les événements majeurs ayant trait au secteur de l'éducation et de la formation en coordination avec le ou les Chefs de file adjoints responsables des sous-secteurs Formation et Enseignement supérieur et analyser leur impact éventuel sur le PSEF, en tenir informé le Chef de file et organiser à sa demande des discussions avec les autres PTFs ;
- Organiser des réunions techniques d'échanges périodiques sur les évolutions, et diffuser toute documentation produite dans le cadre du PSEF ;
- Solliciter et synthétiser les avis et commentaires des PTFs sur les questions relatives à l'exécution du PSEF pour transmission aux Ministères concernés ;
- Assurer la diffusion des informations stratégiques se rapportant au secteur de l'éducation et de la Formation en ajoutant une mise en contexte ;
- Assurer le partage des informations des PTFs sur leurs interventions, en vue de favoriser une plus étroite collaboration ;
- Organiser les réunions préparatoires des PTFs aux différentes assises afin d'obtenir un consensus sur le positionnement des PTFs ;
- Assurer le suivi de l'exécution des actions préalables au décaissement des ressources du Partenariat Mondial pour l'Éducation (PME) et des autres PTFs contribuant au FCSE, et plus particulièrement le suivi de l'exécution budgétaire et de la matrice de performance ;
- Faciliter le travail de positionnement des PTFs par la tenue d'ateliers de travail impliquant le précédent Chef de file, l'actuel et du Chef de file subséquent ;
- Préparer, conjointement avec la CAMOS et les instances ministérielles habilitées les ordres du jour des réunions prévues, ainsi que les comptes rendus, en concertation avec les PTFs ;
- Préparer les projets de discours en concertation avec les autres partenaires ;
- Initier, au nom des PTFs, et après accord de ces derniers, toute correspondance à l'attention du Gouvernement en relation avec les objectifs du PSEF, faire la synthèse des commentaires, en recherchant, autant que possible, un consensus ;

- Synthétiser et transmettre au Gouvernement les commentaires conjoints des PTFs sur les rapports et documents de gestion fiduciaire (financière et de marchés), de mise en œuvre et de suivi-évaluation relatifs au PSEF ;
 - Coordonner, en collaboration avec les coprésidents des Groupes Thématiques, le suivi de la mise en œuvre des décisions et recommandations de l'aide-mémoire conjoint et des sessions du comité de pilotage ;
 - Assurer l'archivage électronique et matériel des documents pertinents ;
 - Participer selon les besoins aux moments forts du programme Éducation (réflexion, échanges avec le Gouvernement et partenaires opérationnels, revue, planification) ;
 - Toutes autres tâches connexes requises selon les circonstances.
- NB : Ces TDR généraux seront à adapté en fonction des besoins.

Annexe 3 : Graphique de l'ABS-D avec propositions de correction



Annexe 4 : Evolution des taux d'engagement et d'exécution des budgets par Ministères

Ministère de l'Enseignement Primaire

Niveaux	années	Engagements	Paiements	Exécution
Niveau central	2018	33	24	17
	2019	92,23	47,06	44,36
Niveau régional	2018			
	2019	97,05		94,99
EPA	2018	60	60	11
	2019	100	100	23,37
Global (hors EPA)	2018	36	24	17
	2019	96	74	71,99
Global avec EPA	2018	52	48	13
	2019	99	90	42,01

Ministère de l'Enseignement Secondaire

Niveaux	années	Engagements	Paiements	Exécution
niveau central	2018	99	91	88
	2019	97,82	97,82	94
niveau régional	2018			
	2019	94,67		92,72
EPA	2018	60	60	0
	2019	100	100	0
Global (hors EPA)	2018	98	91	87
	2019	99	95	93,03
Global avec EPA	2018	81	77	49
	2019	100	98	46,09

Ministère de l'Enseignement Professionnelle et Technique

Niveaux	années	Engagements	Paiements	Exécution
Niveau central	2018	52	6	5
	2019	80,01	76,62	70,04
Niveau régional	2018			
	2019	69,16		68,57
EPA	2018	60	60	29
	2019	48	18	18,33
Global (hors EPA)	2018	52	5	5
	2019	90	71	68,17
Global avec EPA	2018	56	30	16
	2019	93	63	50,71

Cellule d'Appui à la Mise en Œuvre et au Suivi du PSEF(CAMOS)

Niveaux	années	Engagements	Paiements	Exécution
Niveau central	2018	77	56	51
	2019	47,46	47,4	29,26
Niveau régional	2018			
	2019	98,22		92,75
Global (hors EPA)	2018	78	56	51
	2019	56	56	40,08
Global avec EPA	2018	78	56	51
	2019	56	56	40,08

Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation(MESRI)

Niveaux	années	Engagements	Paiements	Exécution
Niveau central	2018	30	19	4
	2019	82,18	78	47,57
Niveau régional	2018			
	2019	85,48		77,18
Global (hors EPA)	2018	30	19	4
	2019	91	82	62,46
Global avec EPA	2018	30	19	4
	2019	91	82	62,46

Ministère de la Jeunesse et du Sport (MJS)

Niveaux	Années	Engagements	Paiements	Exécution
Niveau central	2018	95	87	87
	2019	99,63	99,63	99,63
Niveau régional	2018			
	2019	88,46		88,46
Global (hors EPA)	2018	95	87	87
	2019	100	91	90,86
Global avec EPA	2018	95	87	87
	2019	100	91	90,86

Ministère de la renaissance culturelle (MRC)

Niveaux	Années	Engagements	Paiements	Exécution
Niveau central	2018	61	38	36
	2019	99,17	87,92	58,42
Niveau régional	2018			
	2019	84,77		84,77
Global (hors EPA)	2018	61	38	36
	2019	101	86	79,09
Global avec EPA	2018	61	38	36
	2019	101	86	79,09

TOTAL des engagements et des dépenses

Niveaux	Années	Engagements	Paiements	Exécution
Global (hors EPA)	2018	60	30	27
Global (hors EPA)	2019	88,98	75,75	70,19
Global (avec EPA)	2018	60	73	53
	2019	93,22	77,18	49

Annexe 5 : Liste des structures et personnes rencontrées (provisoire)

N°	Structures	Nom et Prénoms
	Niveau central	
	Structures Ministérielles	
1	Cellule d'Appui à la Mise en Œuvre et au Suivi du PSEF (CAMOS)	Galy Kadir Abdelkader Directeur Général
2	DGENF/MEP	Mme Atchabi Kouriram, Directrice
3	DFIC/MEP	Mme Bakingué Zara Directrice
4	Ministère des Enseignements Secondaires	Mohamed Zeidane ; Secrétaire général
5	Ministère de l'enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'innovation	Rabiou Ousman, Secrétaire général
6	Ministère des Enseignements Professionnel et Technique	Issaka Hassan Djingo, Secrétaire général
	Partenaires Techniques et Financiers	
8	AFD	Julie Maline ; Chargée de programme Education/formation
9	Bureau de coopération Suisse au Niger	Christian Eggs, Directeur Hanna Capedder, Directrice adjointe Moussa Haladou, Chargé de programme éducation Ibrah Waziri Idrissa, Chargé de programme éducation
10	LUXDEV	Conseillère Technique Principale
13	Coop. Norvégienne	Johan Kristian, à Distance
14	UNICEF	Linda Jonsson UNICEF Niamey, responsable éducation
15	Union Européenne	Agnès DUBAND ; Chargé de Programme
	Structures d'appui	
16	ANFICT	Boureima Tama, Chef de l'administraton et de la comptabilité
17	ASO EPT	Illias Alhousseini ;Président
18	Observatoire National de l'Enseignement et de la Formation (ONEF)	Oumarou Ibrahim Directeur Général :
19	Fonds d'Appui à Formation Professionnelle et à l'Apprentissage (FAFPA)	Mahaman Manou m. Rabiou DEP/FAFPA
	Niveau régional	
20	Gouvernorat Maradi	SGA : Sani Sanoussi
21	DREP Maradi	DREP: Namadi Abdou Tambari
22	DREP/T Maradi	DRFP/T : Ousseini Chipkao
23	DREP/Niamey	Boureima Harouna, Directeur
24	ENI Maradi	DG Assoumane Mamane
25	Mairie Centrale Maradi	Président de la Délégation Spéciale : Ibrahim Miko dit Angoula Maire Commune 2 : Mourtala Pacachatou
26	Swisscontact Maradi	Coordonnateur Djaharou Mamane
27	FAFPA Maradi	Coordonnateur Régional : Iro Oumarou
28	ANFICT Maradi	Délégué Régional : Mamane Adam
29	UNIVERSITE de Niamey	Harouna Mounkaila, SG Université de Niamey
30	IFAENF Niamey	Roufaye Ali roufayasmine@yahoo.fr

Annexe 6 : Bibliographie

- Aide-mémoire de la mission conjointe : appui au montage du Fonds Commun Sectoriel Education (FCSE) ; Coopération luxembourgeoise, Coopération suisse, Agence française de Développement ; avril 2017
- Aide-mémoire de la Mission d'appui au secteur de l'éducation et de supervision du portefeuille (CNE 1125 et CNE 1175) ; AFD ; mars 2019
- Aide-mémoire de la mission de supervision conjointe des partenaires du PAEQ, Banque mondiale-AFD, mai 2019.
- Analyse du secteur de l'éducation du Niger, Éléments pour de nouvelles orientations dans le cadre de la 2e phase du PSEF, République du Niger, IIPE-UNESCO Dakar, 2019
- Cadre logique du PSEF 2014-2024
- Document de programme PME soumis avec la requête de financement du gouvernement du Niger au PME le 21 janvier 2020
- Document du Programme d'Appui à la Qualité de l'Education Phase III (PAQUE III) ; DDC (non daté)
- Etude diagnostic des leviers et capacités de mise en œuvre des réformes sectorielles ; AFD/PME ; février 2020
- Études préalables à la révision du PSEF et à l'élaboration de la requête PME portées par l'UNICEF, DDC, LuxDev, AFD, DUE;
- Évaluation ex-ante du PTSEF 2020-2022 au Niger ; DUE, Dr. Alberto Begue-Aguado ; septembre 2019
- L'expérience suisse de l'ABS-D au Mali : Une vue d'ensemble 2 ans et demi après démarrage ; BUCO Mali ; non daté
- L'expérience suisse de l'ABS-D au Mali, annexe 7.6 ; non daté
- Lettre de cadrage du FCSE 2020-2022
- Manuel de procédures administratives, financières et comptables Fonds commun & projets spécifiques Version révisée en avril 2018 : Ministère de la Santé Publique du Niger
- Manuel de procédures du FCSE version finale, juin 2017 ;
- Méthodologie des comptes nationaux de l'éducation ; IIPE. ISU ; Paris/ Montréal, 2016
- Plan de transition du secteur de l'éducation et de la formation PTSEF 2020-2022, Ministères en charge de l'Education et de la Formation, 2019.
- Plan du secteur de l'éducation et de la formation PTSEF 2014-2024, Ministères en charge de l'Education et de la Formation, 2013
- Pratique de l'ABS-D par les équipes d'Helvetas- quelques constats à partager et pistes à explorer ; juin 2018
- Programme d'éducation alternative des jeunes (PEAJ) 2014-2018 ; DDC
- Programme de coopération Suisse avec le Niger 2020-2024 ; DDC
- Rapport alternatif de mise en œuvre de la première phase du PSEF 2014-2017, Coalition Nigérienne des associations Syndicats et ONG des Campagne EPT au Niger. Aso EPT-Niger., 2018
- Rapport d'audit institutionnel et organisationnel du Fonds Pour l'Alphabétisation et l'Education Non Formelle (FONAENF) ; Mai 2019
- Rapport d'évaluation prospective du PAQUE II ; Mathias KYELEM, Abdoulaye Ilou OUALI, Mai 2018
- Rapport exécutif PAA 2019, CAMOS, juin 2020
- Rapport provisoire de la mission de conception du fonds commun sectoriel de l'éducation ; IED 2017
- Rapport technique et financier annuel du FONAENF ; 2018
- Rapports annuels d'exécution technique et financière du PSEF, 2018 et 2019 ;
- Résumé de l'évaluation du FCS ; AFD 2020
- Stratégie de coopération de la Suisse au Mali 2017-2020
- Un pas vers l'autonomie financière : Capitalisation de l'expérience d'appui budgétaire sectoriel décentralisé au Mali (ABSD) ; la Collectivité au cœur de l'action publique ; SEREC ; non daté

<https://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMTendanceStatPays?codeTheme=4&codeStat=SE.ADT.LITR.ZS&codePays=NER&optionsPeriodes=Aucune&codeTheme2=4&codeStat2=SE.XPD.TOTL.GD.ZS&codePays2=NER&optionsDetPeriodes=avecNomP&langue=fr;>

Outil 7: Grille d'analyse des critères du CAD

Grille d'analyse pour les évaluations des interventions de la DDC

Version : 30.06.2020

Remarque : cette grille d'analyse est utilisée pour les évaluations des projets et programmes financés par la DDC (ci-après dénommés conjointement « interventions »). Elle repose sur les critères d'évaluation du Comité d'aide au développement de l'OCDE¹. Dans les évaluations à mi-parcours, il convient d'analyser la probabilité d'atteindre des impacts et des résultats durables. Tous les sous-critères applicables doivent être notés et une brève explication doit être fournie.

Veuillez ajouter le chiffre correspondant (0-4) représentant votre score pour les sous-critères dans la colonne « Score ».

0 = Non évalué

1 = Très satisfaisant

2 = Satisfaisant

3 = Pas satisfaisant

4 = Pas du tout satisfaisant

Aspects clés fondés sur les critères du CAD	Score Chiffres entiers uniquement : 0 ; 1 ; 2 ; 3 ; 4	Justification Veuillez justifier brièvement votre score ou expliquer pourquoi tel ou tel critère n'a pas été apprécié.
Pertinence Remarque : l'évaluation porte ici sur la pertinence des objectifs et de la conception au <i>moment de l'évaluation</i> . Dans le rapport d'évaluation, il convient d'examiner la pertinence à la fois au stade de la conception et au moment de l'évaluation.		
1. Mesure dans laquelle les objectifs de l'intervention répondent aux besoins et priorités du groupe cible.	2	Les groupes cibles du PAQUE/FCSE – et du PSEF – sont les filles et garçons des écoles primaires, secondaires, professionnelles et supérieures du pays et les enseignants et encadreurs du système éducatif. Les dysfonctionnements du FCSE ne permettent pas une amélioration effective de la qualité de l'éducation au profit des groupes cible. Même si les actions financées ont permis une amélioration des ressources humaines du secteur de l'éducation
2. Mesure dans laquelle les objectifs de l'intervention répondent aux besoins et priorités des parties prenantes indirectement touchées (non incluses dans le groupe cible, p. ex. gouvernement, société civile, etc.) dans le pays de l'intervention.	2	Les objectifs du PAQUE III tentent aux besoins et aux priorités définies dans le PSEF et la lettre de cadrage du gouvernement. Toutefois, la fiabilité limitée des indicateurs, statistiques et prévisions du PSEF limitent l'impact de l'intervention

¹ Pour de plus amples informations sur les révisions de 2019 du cadre d'évaluation : Des meilleurs critères pour des meilleures évaluations. Définitions adaptées et principes d'utilisation, Réseau du CAD de l'OCDE sur l'évaluation du développement (EvalNet), 2019.

3. Mesure dans laquelle les éléments fondamentaux de la conception de l'intervention (tels que la théorie du changement, la structure des composantes du projet, le choix des services et des partenaires d'intervention) reflètent les besoins et les priorités du groupe cible.	2	Le choix des partenaires est largement respecté. L'intervention articule les acteurs étatiques et les collectivités. Les organisations de la société civile sont presque absentes du dispositif. Les éléments fondamentaux de l'intervention tels que la décentralisation, la planification selon l'approche programme sont peu respectés à cause des résistances du niveau central et de la lourdeur des procédures
---	---	--

Cohérence		
4. Cohérence interne : mesure dans laquelle l'intervention est compatible avec d'autres interventions de la coopération suisse au développement dans le même pays et le même domaine thématique (cohérence, complémentarité et synergies)	3	Même si le PAQUE III est cohérent avec les autres interventions de la DDC au Niger et les la politique d'éducation et de formation du pays, il est difficile de parler de cohérence interne dans la mesure où les décisions concernant le FCSE échappent à la DDC et sont entre les mains de la CAMOS. En effet, le transfert de compétences et de ressources ne pourra pas être atteint sans une révision du manuel de procédures, l'allègement de la lourdeur administrative et les résistances du niveau central. Une autre dimension importante est le besoin de prise de conscience des cadres sur la nécessaire évolution vers un transfert effectif des ressources et des compétences vers les niveaux déconcentrés et décentralisés. Par ailleurs l'investissement équilibré entre le renforcement des capacités, les infrastructures et le matériel didactique doit prévaloir dans les prises de décision.
5. Cohérence externe : mesure dans laquelle l'intervention est compatible avec les interventions d'autres acteurs dans le pays et dans le domaine thématique (complémentarité et synergies)	3	Les lourdeurs constatées dans la mise en œuvre des activités sont les corollaires de la multitude de structures en charge du Fonds. Toutes les structures déconcentrées et décentralisées reprochent à l'ANFICT la lourdeur dans ses procédures et la lenteur dans la mise à disposition des fonds. Ces éléments confirment le manque de cohérence entre les principes énoncés et leur application. Le faible accompagnement du processus de décentralisation en est également une preuve de faible cohérence.
Efficacité		
6. Mesure dans laquelle les approches/stratégies pendant la mise en œuvre sont adéquates pour atteindre les résultats escomptés.	3	La structure du FCSE prend en compte les préoccupations des partenaires techniques et financiers. Les procédures de gestion administratives et financières du FCSE sont conformes à celles de l'Etat. Le dispositif organisationnel et institutionnel du FCSE montre une diversité d'acteurs et de parties prenantes avec des missions différentes et des niveaux différents. Ce qui rend

		l'opérationnalisation du FCSE lourde. Les acteurs surtout ceux du niveau régional trouvent le manuel de procédures difficile à utiliser et très lourd, ce qui ralentit la mise en œuvre des activités. Certaines communes affichent d'ailleurs des sentiments « d'abandon » par la DDC et les PTFs
7. Mesure dans laquelle l'intervention a atteint ou devrait atteindre les objectifs prévus (produits et réalisations).	3	L'évaluation rattache la faible performance du FCSE à plusieurs facteurs dont les retards accumulés dans la chaîne des dépenses ² , le nombre élevé de Ministères en charge de l'éducation, la complexité des procédures et instances décisionnelles ainsi que la gouvernance de l'éducation en cours de consolidation (décentralisation).
8. Mesure dans laquelle l'intervention a atteint ou devrait atteindre les résultats escomptés en rapport avec les thèmes transversaux.	3	L'atteinte des objectifs prévus en rapport avec les thèmes transversaux est conditionnée par la flexibilisation de la gestion financière par le trésor et par la révision du manuel de procédure. De plus en plus, on constate néanmoins le développement de la culture de la planification (gouvernance) et des missions d'information sensibilisation sur la scolarisation de la jeune fille
Efficiences		
9. Mesure dans laquelle l'intervention produit les résultats (produits et réalisations) de manière rentable.	0	Aspect pas évalué
10. Mesure dans laquelle l'intervention produit les résultats (produits et réalisations) en temps utile (dans le délai prévu ou dans un délai raisonnablement adapté).	4	Si les rapports indiquent l'existence d'infrastructures dans certaines régions, les réalisations du FCSE sont peu visibles sur le terrain. Des retards de fournitures et d'exécution des dépenses seraient à l'origine.
11. Mesure dans laquelle les mécanismes de gestion, de suivi et de pilotage favorisent une mise en œuvre efficiente.	3	La lourdeur des procédures du FCSE, les retards accumulés dans la chaîne des dépenses, la complexité des procédures et instances décisionnelles ainsi que les problèmes de gouvernance de l'éducation limitent l'efficacité de l'intervention
Impact		
12. Mesure dans laquelle l'intervention a généré ou devrait générer des « effets plus larges » tels que définis dans le document de conception de l'intervention. Remarque : l'appréciation de ce critère porte en priorité sur les « effets plus larges » visés. Dans le cas où des effets négatifs ou positifs <i>significatifs</i> involontaires sont détectés, ils doivent être précisés dans la colonne Justification, notamment s'ils influencent le score.	3	L'amélioration du manuel des procédures est une condition nécessaire pour que l'intervention génère des effets plus larges. En outre, l'application des textes de transfert de compétences et de ressources ainsi que l'appropriation du FCSE par l'ANFICT dans les régions et les communes reste une priorité.
Durabilité		

² L'essentiel des réalisations planifiées en 2018 ont été faites en 2020

13. Mesure dans laquelle les partenaires disposent des capacités et de la motivation nécessaires (capacité technique, appropriation) pour poursuivre les activités qui mèneront aux réalisations visées.	3	L'existence de la motivation n'est pas à mettre en doute. Au niveau des ressources techniques, la mobilisation de l'Assistance techniques traine encore. LE nombre d'assistants techniques est par ailleurs réduit dans les agences de coopération qui peinent à apporter le soutien technique requis. Par exemple chacune des agences dispose d'1 expertise en éducation et 2 dans le meilleur des cas pour l'éducation et/ou la formation professionnelle.
14. Mesure dans laquelle les partenaires disposent des ressources financières nécessaires pour poursuivre les activités qui mèneront aux réalisations visées.	2	D'après l'OCDE, l'APD pour l'ensemble des secteurs et pour l'éducation et la formation au Niger n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années ³ . le niveau actuel de financements extérieurs transitant <i>via</i> le budget de l'État sont relativement plus importants que par le passé. Ainsi, en 2016, sur 46 milliards de Francs CFA dédiés à l'éducation, 1/3 était déboursé par l'Etat. . Les financements considérés ici n'incluant pas les flux financiers des organisations de la Société civile nationale et internationale en éducation, on peut conclure que les ressources financières sont disponibles.
15. Mesure dans laquelle les facteurs contextuels (p. ex. législation, situation politique, situation économique, revendications sociales) sont propices à la poursuite des activités qui mèneront aux réalisations visées.	3	Le Niger est un pays soumis à une multitude de crises. De nos jours, la crise sécuritaire est une menace permanente qui touche non seulement le Niger mais aussi toute la région Ouest africaine. Cette crise réduit la capacité du gouvernement à financer l'éducation et augmente les besoins éducatifs des populations les plus vulnérables.

Informations complémentaires (si nécessaire) : [Cliquer ici pour saisir du texte.](#)

Titre de l'intervention : PAQUE III

Évaluateur(s) : Tengandé François NIADA, Abdeljalil Akkari, Germaine Ouedraogo, Arzika Sabiou

Date : 10.12.2020

³ Analyse du secteur de l'éducation au Niger IIPE/UNESCO 2020