CTB

AGENCE BELGE
DE DÉVELOPPEMENT

RAPPORT FINAL

APPUI AU PROGRAMME DÉCENNAL DE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉDUCATION VIA LE FONDS COMMUN

2005-2011

NIGER

Décembre 2011

DONNÉES DE BASE DE LA CONTRIBUTION BELGE

Titre du programme	Appui au Programme Décennal de Développement de l'Education (PDDE) via le Fonds Commun	
Ciblage (secteur/sous-secteur/région)	Secteur éducation Sous-secteurs cycles préscolaire et primaire et alphabétisation Couverture géographique nationale	
Pays	Niger	
Période couverte par CS Période couverte par CMOE	29/08/2005 - 31/12/2011 05/01/2006 - 31/12/2011	
Données financières	Contribution belge	Contribution des donateurs
Programmation	8 M €	40,7 M €*
Exécution	3 M €	16,4 M €
Secteur / Code CAD	Education / 11220	
NI – Code	19734/11	
NAV – Code	NER0501511	
Date d'arrivée de l'expert	Février 2006 (Bernard Lebrun) Février 2009 (Emilie Garet)	

*calculée sur la base des programmations des Partenaires du Fonds Commun, soit 4,9% des budgets votés pour le Ministère de l'Education entre 2005 et 2011 (830,3 M €).

CONTENU

LISTE DES ACRONYMES 4

1 INTRODUCTION 5

2 EVOLUTION DU SECTEUR DE L'EDUCATION 5

3 EVOLUTION DU DIALOGUE SECTORIEL 9

4 PERFORMANCES DU PDDE 12

5 FORCES ET FAIBLESSES DU FONDS COMMUN 18

6 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS 21

LISTE DES ANNEXES 23

Liste des acronymes

ABG	Aide Budgétaire Globale
AFD	Agence française de Développement
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BM	Banque Mondiale
CB 1 / 2	Cycle de base 1 (primaire) / 2 (collège)
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CTSGAB	Comité Technique de Suivi de la Gestion des Appuis Budgétaires
DfID	UK Development for International Development
DREN	Direction Régionale de l'Education Nationale / MEN/A/PLN
DRFM	Direction des Ressources Financières et Matérielles / MEN/A/PLN
ENI	Ecole Normale d'Instituteurs
FC	Fonds Commun (d'appui au PDDE)
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine (1 € = 655,957 FCFA)
FTI	Fast Track Initiative
MEBA	(ancien) Ministère de l'Education de Base et de l'Alphabétisation
MEMS/RS	Ministère des Enseignements Moyen et Supérieur et de la Recherche Scientifique
MEN/A/PLN	Ministère de l'Education Nationale, de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues Nationales
MF	Ministère des Finances
MFPE	Ministère de la Formation Professionnelle et de l'Emploi
PDDE	Programme Décennal de Développement de l'Education
PEMFAR	Public Expenditure Management and Financial Accountability Review
PPTE	Pays Pauvre Très Endettés
PSEF	Programme Sectoriel de l'Education et de la Formation
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RESEN	Rapport d'Etat du Système Educatif Nigérien
TBA	Taux Brut d'Accès
TBS	Taux Brut de Scolarisation

1 Introduction

Le rapport final de l'Appui au Programme Décennal de Développement de l'Education (PDDE) via le Fonds Commun (FC) comporte une analyse de l'évolution du secteur de l'éducation, du dialogue sectoriel, des performances du PDDE, et en dernier lieu, un examen des forces et faiblesses du FC. Bien que le FC ait démarré en 2005, le rapport se concentre sur les années 2009-2011 qui correspondent à la période d'opérationnalisation du dispositif révisé du FC. En outre, la première phase du FC (2005-2008) a déjà fait l'objet d'un rapport final produit par le Conseiller Bernard LEBRUN en juillet 2008.

Globalement, les réalisations et performances du PDDE sont mitigées. Si les progrès en matière d'accès ont été spectaculaires, les avancées en matière de rétention des élèves, de qualité de l'enseignement dispensé, ou encore de gestion du système sont limitées. Si le FC a indéniablement contribué aux réalisations du PDDE, et à la structuration du dialogue sectoriel, il est aussi à l'évidence un échec, largement porté par le Gouvernement du Niger. Le taux d'exécution de la contribution belge à seulement 37,5%, après six années d'exécution et une prolongation de la durée de la convention en 2008, est assez parlant.

S'il est nourri par les analyses produites par le Gouvernement du Niger et les PTF, le présent rapport reflète toutefois le point de vue du Conseiller CTB. Mi-novembre 2011, le FC a fait l'objet d'un atelier de capitalisation conjointe entre le Gouvernement du Niger (Ministère de l'Education Nationale, de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues Nationales – MEN/A/PLN et Ministère des Finances – MF) et les PTF du FC. Le rapport de capitalisation est annexé au présent document.

2 Evolution du secteur de l'éducation

Le PDDE (2003-2013), une politique sous sectorielle ambitieuse

Le MEN/A/PLN[1] du Niger met en œuvre depuis 2003 le PDDE, qui couvre l'éducation préscolaire, le cycle de base 1 (primaire) et l'éducation non formelle. Ce programme s'inscrit dans la Stratégie de Réduction de la Pauvreté et poursuit les Objectifs du Millénaire pour le Développement, notamment la Scolarisation Primaire Universelle à l'horizon 2015. Les objectifs généraux du PDDE, unanimement reconnus par les acteurs du secteur, sont :

- l'accroissement de l'accès aux enseignements de base formels et non formels en particulier pour les enfants des zones rurales, les filles et les pauvres ;
- l'amélioration de la qualité et de la pertinence des enseignements ;
- le développement des capacités de gestion stratégique et opérationnelle des administrations centrales et régionales du secteur, et l'accroissement des responsabilités assumées par les administrations et les communautés au niveau

[1] Anciennement Ministère de l'Education de Base et de l'Alphabétisation (MEBA) puis Ministère de l'Education Nationale (MEN).

local.

A l'horizon 2013, le Gouvernement du Niger s'est fixé des cibles ambitieuses, poussé par la communauté internationale dans le contexte de l'Initiative de Mise en Œuvre Accélérée de l'Education Pour Tous.[2] Au-delà des faibles capacités de mobilisation des ressources et de mise en œuvre du PDDE, qui peuvent parfois expliquer les écarts entre cibles et réalisations, il convient de signaler que certains objectifs étaient hors d'atteinte, dans un contexte où le secteur affichait des indicateurs très bas et subissait (et subit encore) les conséquences directes d'une démographie galopante. Il s'agit par exemple du Taux Brut de Scolarisation qui devait passer de 41,7% en 2002/2003 à 94% en 2013. Pour l'année 2010/2011, soit deux ans avant l'année cible, le TBS n'atteint que 76% et l'objectif pour 2013 est hors d'atteinte. Pourtant, le Niger est loin d'être un mauvais élève pour ce qui est de l'accès, considérant un accroissement moyen du TBS de l'ordre de 8% par an et un accroissement des effectifs de 857.592 à 1.908.260 élèves, soit une multiplication des effectifs par plus de 2.[3] Comparativement, l'évolution annuelle des effectifs du primaire était de 6,8% au Bénin (pour la période 2000-2007), de 7% au Mali (1997-2007), et de 4% en Mauritanie (1998-2007).[4]

Une traduction difficile de la politique en programmation opérationnelle

Si ce n'est cet excès d'ambition, le PDDE est une bonne politique sous sectorielle. Pourtant, sa traduction en programmation opérationnelle pose des difficultés. La programmation annuelle ne reflète pas la mise en application d'une stratégie globale clairement définie. Elle s'est largement résumée ces dernières années en un assemblage d'activités, reprenant souvent celles n'ayant pas été réalisées dans les budgets-programmes des années précédentes, ne présentant pas de cohérence d'ensemble, et dont la pertinence pose parfois question.

Par ailleurs, si le MEN/A/PLN se plie annuellement à cet exercice de programmation, en y faisant participer ses services déconcentrés, il semble que le Budget Programme soit parfois davantage perçu par les cadres du MEN/A/PLN comme un document (de plus) à produire pour les PTF (du FC surtout) que comme une base technique en vue des négociations budgétaires avec le Ministère des Finances (dans la version provisoire du Budget Programme) ou comme un outil de pilotage du secteur pour les services centraux et déconcentrés (dans sa version finale). Jusqu'à 2009, les directions centrales techniques et les Directions Régionales de l'Education Nationale ne disposaient souvent pas du Budget Programme validé. Ce n'est qu'à la suite d'une mission dans la DREN de Tahoua en novembre 2009 où les PTF ont pu y constater l'absence du document de Budget Programme que la diffusion du document a été systématisée.

---

[2] IMOA-EPT, ou *Education For All - Fast Track Initiative, EFA-FTI*, devenue en 2011, *Global Partnership for Education*.

[3] MEN/A/PLN, PDDE Phase 3, Rapport d'exécution du Programme d'activités An1 (2011) au 1er semestre, juillet 2011 ; MEBA, Statistiques du Ministère de l'Education de Base et de l'Alphabétisation 2004-2005.

[4] RESEN Bénin 2008, RESEN Mali 2010 et RESEN Mauritanie 2010. http://www.poledakar.org/spip.php?rubrique75.

Les limites budgétaires à l'exercice de programmation

Le Gouvernement du Niger a accordé une priorité au secteur de l'éducation au cours de la dernière décennie. Pour la période 2008-2011, la part du budget (voté) de l'état consacrée à l'éducation et à la formation se situe à près de 19% et l'objectif du Président Issoufou est de porter ce taux à 25%. Les cycles préscolaire et primaire et l'éducation non formelle captent à eux seuls près de 70% du budget national consacré à l'éducation et à la formation. Cela traduit une politique volontariste en faveur de l'Education Pour Tous. Toutefois, les efforts budgétaires du Gouvernement sont largement absorbés par le poids de la masse salariale, qui représente pour 2011 66,5 milliards FCFA, soit 71% du budget du MEN/A/PLN. Le fonctionnement, qui couvre notamment les acquisitions de fournitures scolaires et de matériel pédagogique, ne représente que 7% du budget du Ministère ; les investissements, largement financés par les PTF, représentent 17% du budget.

Par ailleurs, l'analyse des budgets votés pour la période 2008-2011 tendrait à montrer un recul de l'engagement des PTF dans le sous-secteur. En ne tenant pas compte de l'année 2010 marquée par un retrait de nombreux partenaires suite au coup d'état militaire, la part des appuis des PTF (hors ABG et PPTE) est passée de 31,1% en 2008, à 29,4% en 2009 et à 22,9% en 2011. C'est surtout les contributions des projets inscrits en Loi de Finances qui ont significativement diminué, passant de 17,4 milliards FCFA en 2008 à 7,8 milliards en 2011.

Des capacités d'absorption et de mise en œuvre faibles

A l'exception des paiements des salaires et pécules des enseignants, le MEN/A/PLN connaît globalement des difficultés d'exécution dans la mise en œuvre de son programme annuel. La faible capacité d'absorption du MEN/A/PLN s'explique largement par des capacités limitées de ses cadres en terme de planification et de passation des marchés, qui entravent le bon déroulement des activités. La forte centralisation de l'exécution budgétaire dans un secteur où la transformation des moyens humains, financiers, et techniques en résultats se fait avant tout au niveau local (école) est également une difficulté notable. Pour l'année 2011, seul 1% des crédits sont directement administrés par les DREN, les 99% restant étant géré par le niveau central.

Au-delà des capacités techniques, le manque de leadership, d'organisation, de responsabilisation, et d'éthique professionnelle au sein du MEN/A/PLN fait souvent défaut. Ce propos peut être illustré par un constat fait au cours d'une mission dans la région de Dosso 10 jours après la date officielle de la rentrée scolaire 2011/2012. Deux écoles sont éloignées d'une quinzaine de kilomètres. La première en centre-ville compte 11 classes pour 19 enseignants (dont 4 nouvellement recrutées), soit un ratio de 1,7 enseignant par groupe d'élèves, évidemment bien supérieur à la norme nationale (et internationale). Les cours ont bien démarré : les enseignants, la directrice et les élèves sont à l'œuvre. La seconde école située en zone rurale à la périphérie de Dosso devrait à terme compter 8 enseignants pour 8 classes. Pour l'heure, 3 des nouveaux enseignants ne sont pas en poste, n'ayant pas été acheminés par l'administration faute de carburant ; 5 autres sont bien dans les locaux de l'école mais ont renvoyé les enfants à la maison,

attendant la prise de fonction du Directeur pour démarrer effectivement les cours. Ledit Directeur est quant à lui dans le village voisin, attendant (à côté de sa motocyclette) d'être officiellement acheminé par l'administration dans sa nouvelle école. Questionné sur ce problème concret de déploiement des enseignants, la DREN n'a pas eu de réponse crédible, reportant in fine la faute sur les Inspections. Conséquence dans cet exemple d'une déresponsabilisation des cadres / directeurs / enseignants et du manque de professionnalisme : dès le début de l'année, au minimum 57 heures d'enseignement seront perdues pour les élèves de l'école rurale, soit 6% du temps d'apprentissage recommandé pour une année scolaire. A cela, s'ajouteront les heures perdues par les enseignants pour aller percevoir leurs pécules à Dosso et faire leurs courses, ou celles perdues dès que les premières pluies marqueront le démarrage de la saison agricole et de facto, la fin de l'année scolaire.

Les facteurs institutionnels et politiques

L'émergence d'une vision stratégique au sein des instances dirigeantes, qui aurait permis la mise en œuvre effective d'une réelle stratégie éducative, n'a pas eu lieu. Les nominations politiques à répétition – après la dissolution de la Cour Constitutionnelle par Mamadou Tandja en juin 2009, puis après le coup d'état militaire de février 2010, et enfin après l'investiture du Président Issoufou en avril 2011 – peuvent partiellement expliquer le manque de leadership au sein du MEN/A/PLN. Au-delà des nominations politiques, dont la pertinence pose parfois question, l'instabilité du personnel technique des services centraux et déconcentrés du Ministère est source de difficulté additionnelle.

Le Président a placé l'éducation au centre des priorités de son quinquennat et c'est bien entendu une source de satisfaction. Pourtant, il existe à nouveau un risque de marche forcée vers des objectifs politiques parfois trop ambitieux, qui ne concourent pas forcément à un développement harmonieux du sous-secteur et plus généralement à celui du système éducatif. Ainsi, sans pour autant remettre en question la pertinence de remplacer les classes paillote par des classes en dur, l'accent mis sur le programme de constructions scolaires, qui prévoit entre 2.500 et 3.750 salles de classe / an, pourrait à nouveau occulter le besoin crucial d'améliorer la qualité et la gestion de l'éducation.

D'un point de vue institutionnel, le rattachement nouveau du cycle de base 2 (collège) au Ministère de l'Education Nationale en charge du cycle de base 1 (primaire) permettra une meilleure cohérence dans la gestion du cycle complet. C'est une avancée, même si l'on peut regretter que le Gouvernement n'ait pas été plus loin dans la réorganisation des Ministères en charge de l'éducation et de la formation, en limitant à un, ou deux, leur nombre, afin de favoriser la coordination des différents ordres d'enseignement. Tout comme chez les responsables nouvellement nommés, il est désormais essentiel d'assurer une stabilité dans les responsabilités des Ministères, au moins sur la durée du quinquennat du Président Issoufou. A titre illustratif, l'Education Non Formelle a souffert d'être ballottée entre plusieurs ministères depuis 2009 (d'abord au Ministère de l'Education Nationale, puis au Ministère de la Formation Professionnelle et de l'Alphabétisation, puis au Ministère de l'Education Nationale, de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues Nationales).

Les espoirs placés dans le Programme Sectoriel de l'Education et de la Formation

Dans un contexte où l'accès au cycle primaire s'est fortement amélioré, une grande faiblesse du PDDE est désormais d'être un programme sous-sectoriel insuffisamment articulé avec ceux des autres sous-secteurs. En effet, de véritables enjeux se sont faits jour : le nombre croissant d'élèves achevant le cycle de base 1, et qui est amené à se renforcer au fur et à mesure de l'avancée vers la Scolarisation Primaire Universelle, fait pression sur le cycle de base 2 (collège). Les effectifs du CB2 ont déjà plus que doublé depuis 2000 et cette augmentation se poursuivra au cours des dix prochaines années faisant de ce cycle un maillon essentiel de la politique éducative du Niger. L'enseignement technique et la formation professionnelle auront également un rôle majeur à jouer. Encore peu développé et faiblement efficient, ce sous-secteur devra s'organiser pour répondre aux demandes en quantité et en qualité du secteur moderne (notamment dans les industries extractives), mais aussi pour faire face à la baisse de productivité dans le secteur informel qui constitue une part importante de l'économie nationale.

Conscients de ces enjeux, et sous l'impulsion des PTF, les trois ministères en charge de l'éducation et de la formation se sont attelés depuis début 2011 à l'élaboration d'un programme sectoriel englobant tous les niveaux d'enseignement et visant à une meilleure adéquation entre le secteur de l'éducation et de la formation, et l'économie nigérienne. Ce processus est à saluer et doit être poursuivi avec la validation de la lettre de politique éducative et du Programme Sectoriel de l'Education et de la Formation (PSEF),[5] la finalisation du Cadre Logique du PSEF et sa déclinaison en plans d'actions triennaux. Une meilleure coordination des ministères responsables du secteur, qui ne pourra se faire sans l'investissement continu de la Primature, sera essentielle pour la mise en œuvre du programme sectoriel.

Par ailleurs, la question de la capacité de mise en œuvre du programme, qui a manqué dans le cadre du PDDE, sera centrale en vue de la requête au FTI. Le don obtenu par le Niger en 2003 (16 millions USD) n'est à ce jour pas encore exécuté intégralement. La nouvelle requête au FTI, qui devrait être d'un montant substantiellement supérieur pour couvrir le gap de financement inévitable, devra expliciter comment le secteur de l'éducation compte accroître sa capacité d'absorption.

3 Evolution du dialogue sectoriel

Un cadre de concertation formalisé et pérenne, qui manque toutefois d'efficacité

Depuis la signature du Cadre Partenarial en 2003, la concertation entre le Ministère de l'Education et ses Partenaires Techniques et Financiers a été continue et ce en dépit des aléas politiques, et des situations de crise (affaire MEBA en 2006).

[5] Cf. en annexes 2 et 3, les versions provisoires des documents.

Les acquis de la coordination sont :

- les PTF désignent un chef de file qui coordonne (dans la mesure du possible et de sa disponibilité) leurs interventions et les représente dans le dialogue avec les autorités nigériennes ;
- le MEN/A/PLN et les PTF se réunissent régulièrement (tous les un à deux mois) pour échanger sur la mise en œuvre du PDDE ;
- il existe depuis 2011 des groupes thématiques mixtes « Accès », « Qualité » et « Développement institutionnel » ;
- il existe un dispositif de programmation et de suivi-évaluation conjoint, organisé autour des rencontres sur la préparation du Budget Programme (théoriquement en septembre), des missions de terrain (vers mars) et de la revue annuelle du PDDE (vers juillet) ;
- la plupart des PTF, y compris les ONG, fait l'effort d'inscrire leurs programmes d'activités dans celui du MEN/A/PLN. Inversement, le MEN/A/PLN fait désormais l'effort à la revue de rapporter sur l'ensemble des sources de financement (bien que la collecte des données soit difficile) ;
- deux représentants des PTF participent au Conseil National de l'Education, instance nigérienne de pilotage du secteur, sur invitation du Ministère.

Les faiblesses du cadre de concertation sont toutefois nombreuses, parmi lesquelles :

- l'intérêt limité des participants pour le dialogue faute de disponibilité, mais aussi car il ne semble pas répondre aux besoins des PTF comme à ceux du Ministère. Les changements dans la coordination induits par la mise en œuvre du Programme Sectoriel à partir de 2012 pourraient être l'occasion de repenser la coordination, au regard d'objectifs définis conjointement ;
- le manque de technicité du dialogue. Cela s'explique par le fait que les éléments de base de la coordination (autour du programme annuel et de la revue) occupent une place centrale (faute de préparation suffisante et d'avancée significative entre deux rencontres). En second lieu, et jusqu'à l'arrivée de la nouvelle équipe ministérielle en août 2011 du moins, le Ministère n'était globalement pas demandeur de l'input technique des PTF sur les réformes et stratégies éducatives ;
- son manque d'efficacité, notamment dans le suivi de la mise en œuvre des recommandations issues des revues annuelles. Certaines pourtant clés sont par conséquent reconduites d'une revue à l'autre. Il s'agit par exemple de la mise en place d'un mécanisme de paiement rapproché des enseignants contractuels, ou de la délégation partielle de l'exécution des programmes de constructions scolaires aux collectivités et ONG ayant des compétences dans ce domaine ;
- l'absence d'un représentant du Ministère des Finances, du Ministère des Enseignements Secondaire et Supérieur et de la Recherche Scientifique (MEMS/RS) et du Ministère de la Formation Professionnelle et de l'Emploi (MFP/E) aux réunions et leur présence insuffisante à la revue. Ce point devra considérablement évoluer à l'issue de la validation du Programme Sectoriel.

Des niveaux d'engagement divers, mais globalement limités des PTF

Le Niger est classé avant dernier du classement 2011 de l'Indice de Développement Humain. Paradoxalement, il bénéficie d'une aide extérieure réduite dans le secteur de l'éducation, comparativement à ses voisins de la sous-région. Pour justifier leur désengagement du secteur, et plus précisément du sous-secteur Education de Base, les PTF reportent en général la responsabilité sur le Gouvernement du Niger, qui décide (en théorie) du choix des secteurs d'intervention de chacun, argumentent autour de la division du travail et de la répartition des secteurs entre PTF conformément à la Déclaration de Paris, ou encore affirment que l'engagement est bien maintenu, à travers une contribution au FTI.

La réalité pour l'Education de Base est différente. D'abord, car de nombreux PTF bilatéraux sont sortis du secteur (Canada, Danemark, Etats-Unis, DfID, et maintenant Belgique), sans que la perte de financement n'ait été compensée par les PTF bilatéraux actuels (AFD, KfW, Luxembourg, Suisse et JICA). Le FTI n'a pas non plus comblé ces départs, ni financièrement (le don obtenu en 2003 est toujours en cours d'exécution) et encore moins techniquement / humainement.[6] Ensuite, on peut légitimement se demander si la répartition des secteurs entre PTF est bien rationnelle au Niger, et si les transferts opérés (ex. vers la formation professionnelle ou la santé) ne sont pas davantage guider par des choix « tendanciels » (la formation professionnelle est - à juste titre toutefois – très à la mode chez les PTF) ou rationnels (le dialogue avec le Ministère de la Santé est bon et l'outil de financement conjoint de son programme sectoriel fonctionne bien). Sans reporter la faute exclusivement sur les PTF, il est évident que les difficultés de dialogue avec le Ministère de l'Education en général et l'échec du FC et la traumatisante affaire MEBA en particulier, ont conduit certains PTF à retirer leur appui au secteur.

Par ailleurs, parmi les PTF qui ont maintenu leur engagement dans le secteur, l'intérêt et l'implication au niveau de la coordination entre PTF et de la concertation avec le MEN/A/PLN sont à des niveaux variables et globalement limités. Cela s'explique par l'abondance de petits partenaires (notamment ONG) travaillant en mode projet et relativement isolés des problématiques globales de programmation / exécution / évaluation du PDDE dans son ensemble. Les ressources humaines limitées chez d'autres sont aussi un facteur explicatif. Enfin, le caractère conflictuel du dialogue avec le MEN/A/PLN, et globalement peu constructif, a pu influencer certains enthousiastes.

L'échec du dialogue autour du renforcement des capacités

Un échec important pour les PTF qui ont mis pourtant beaucoup d'énergie à impulser le changement est le peu de renforcement des capacités des cadres du MEN/A/PLN depuis le démarrage du PDDE. A maintes reprises, cette question centrale pour l'exécution du programme a été abordée, sans qu'elle n'aboutisse, si ce n'est à travers des formations

[6] C'est une des critiques acceptées du FTI. Au-delà du financement du système éducatif, le FTI a failli au niveau du renforcement des capacités et du dialogue avec les pays partenaires dans la mise en œuvre des programmes sectoriels et des réformes.

ponctuelles, pas systématiquement pertinentes et sans cohérence d'ensemble.

La dernière tentative, portée collectivement par les PTF du FC, a permis d'aboutir à un plan de renforcement des capacités articulé autour des fonctions clés de programmation / reporting, passation des marchés et gestion financière validé en septembre 2010. Par la suite, la DRFM du Ministère responsable du recrutement du bureau d'études en charge de l'exécution et de la coordination des appuis a fait son possible pour faire échouer ce projet. Devant ce désintérêt évident, le plan a finalement été abandonné en juillet 2011.

Les Secrétaires Généraux et Directeurs qui ont pris leurs fonctions en août 2011 semblent bien conscients des besoins en terme d'appuis institutionnels et d'assistance technique. La nécessité de renforcer les capacités des structures centrales et déconcentrées est d'ailleurs une des recommandations fortes de l'atelier conjoint de capitalisation du FC. Il conviendra de vérifier si le MEN/A/PLN est bien demandeur de ces appuis et sous quelles formes.

4 Performances du PDDE

De bonnes performances en matière d'accès

Pourtant confronté à de fortes contraintes démographiques, le Niger a accompli d'importants progrès en terme de scolarisation au cours de la dernière décennie. Le Taux Brut de Scolarisation (TBS) est passé de 37,3% en 2000-2001 à 76% en 2010-2011.[7] Les nouveaux inscrits en Cours d'Initiation (CI) ont connu une croissance importante, passant de 279.353 élèves en 2007 à 469.788 en 2011. Cette évolution s'est traduite par une progression du Taux Brut d'Admission qui est passé de 64,7% à 99,7% sur la période considérée. Les inégalités restent fortes mais tendent à se réduire. Le TBS des enfants en zone rurale atteint ainsi 74,4% soit 6 points de moins que le TBS des élèves en zone urbaine, contre un écart de 19 points en 2000-2001. Le TBS des filles se chiffre quant à lui à 67,2% en 2010-2011 (contre une moyenne nationale de 76%).

Si la progression des indicateurs a parfois été spectaculaire, elle reste insuffisante pour atteindre les objectifs ambitieux fixés en la matière. Les défis à venir pour atteindre la Scolarisation Primaire Universelle sont nombreux. En premier lieu, la forte croissance démographique (3,3%/an) engendrera un accroissement massif de la population scolarisable forçant le Gouvernement nigérien à adapter son système éducatif pour y faire face et à allouer les ressources financières, humaines et matérielles en conséquence. Par ailleurs, si d'importants progrès ont été accomplis, les moteurs qui ont permis de les réaliser, fondés sur une politique axée sur l'offre éducative, ne suffiront plus pour assurer un accès universel à l'école. La réalisation de cet objectif passera par la scolarisation des populations vulnérables, ce qui nécessitera des mesures spécifiques basées sur la demande de scolarisation et l'adaptation de l'offre éducative.

[7] Sources pour l'ensemble des données du secteur de l'éducation : MEN/A/PLN. Les données pour l'année 2010-2011 sont provisoires, dans l'attente de la publication de l'annuaire statistique.

Des résultats médiocres au niveau de la composante qualité du PDDE

En dépit de la priorité affichée dans le discours et dans les textes pour l'amélioration de la qualité de l'enseignement, la mise en œuvre du PDDE n'a pas atteint les résultats escomptés dans ce domaine. Si la politique éducative menée jusqu'à aujourd'hui a eu des effets notables sur l'accès, la rétention des élèves en cours de cycle n'a que faiblement progressé ces dernières années (taux d'achèvement à 51,2% en 2010-2011, taux de survie à la 6e année de 60,20% en 2009). Le taux d'abandon se maintient à un niveau élevé (10,6%), notamment en classe de Cours d'Initiation et en Cours Moyen 2e année. En outre, mis en lumière par le faible niveau de savoir lire et écrire des adultes qui ont fait six années d'études dans leur jeunesse, et par le faible niveau d'acquisition des élèves en fin de primaire, le système éducatif nigérien souffre d'une qualité insuffisante des services offerts. Ces constats sont confirmés lors des missions de terrain et lors des évaluations du Ministère dans le cadre du suivi de cohortes, ces dernières révélant le très faible niveau d'acquisition des élèves du CB1. L'évaluation des élèves de Cours Préparatoire en 2009 a montré des résultats préoccupants en français et en mathématiques. En français, plus de 58% d'élèves enseignés sont en dessous du seuil minimal, 36,2% sont au seuil minimal, c'est-à-dire en difficultés plus légères et 5% seulement atteignent le seuil désiré. Seuls ces derniers peuvent espérer suivre avec aisance le programme de Cours Elémentaire 1. La faiblesse des résultats est encore plus nette en mathématiques. Les moyennes générales s'approchent du seuil de décrochage (36,7/100). Les trois quarts des élèves sont en très grande difficulté.[8] Dans ce contexte, les conditions d'alphabétisation durable ne sont pas réunies.

L'expansion des effectifs a été impulsée par une politique largement basée sur le recrutement massif d'enseignants contractuels. Leur nombre a triplé, passant de 15.700 en 2000 à 45.000 en 2010. Sans un investissement en parallèle important au niveau de leur formation initiale, la conséquence de la politique de contractualisation a été la stagnation voire la dégradation de la qualité de l'enseignement. Dans une large mesure, ce n'est pas le statut plus précaire des enseignants qui a impacté la qualité mais le fait qu'il a fallu recruté massivement, et par conséquent à des niveaux de formation moins élevées que par le passé, sans pour autant accroître suffisamment la capacité de formation initiale dans les Ecoles Normales d'Instituteurs (ENI) (dont le programme était d'ailleurs obsolète jusqu'à récemment, s'adressant toujours à des élèves-maîtres disposant d'un bagage de compétences significatif et par conséquent axé sur la didactique, alors que les « nouveaux » «élèves-maîtres arrivaient avec des lacunes importantes dans les disciplines fondamentales – mathématiques et français). Par exemple, pour la rentrée 2010-2011, le Gouvernement a recruté 5.000 nouveaux enseignants contractuels quand dans le même temps, 2.750 élèves-maîtres sont sortis diplômés des ENI. Pour cette seule année, c'est par conséquent, 2.250 enseignants qui ont pris leur fonction dans les écoles, sans formation initiale et avec souvent pour tout bagage un brevet des collèges.

Si l'atteinte des résultats en matière de qualité est sans aucun doute un processus de

[8] Division de l'évaluation et du suivi des acquis scolaires, Suivi de cohorte, évaluation des élèves de CP, juin 2009.

long terme, de nombreux freins liés au management du système ont entravé l'instauration d'une réelle dynamique dans ce sens et l'impulsion d'un changement.

Des résultats mitigés dans l'exécution de la composante Développement institutionnel

La composante Développement institutionnel, dans sa programmation annuelle même, n'a pas suffisamment répondu aux objectifs qui auraient dû être les siens, à savoir, améliorer la capacité des acteurs de l'éducation à exécuter le PDDE et à améliorer la gestion du système. A la place, la programmation de la composante a souvent consisté en un assemblage de formations et d'acquisitions sans cohérence d'ensemble et parfois sans lien direct avec l'amélioration du programme. Les questions liées à l'organisation des services et des acteurs de l'école en vue d'une meilleure efficacité, à la responsabilité et à l'imputabilité des cadres, directeurs et enseignants, ou encore au renforcement des compétences, auraient dû être mieux prises en charge dans cette composante.

La gestion administrative (c'est-à-dire la gestion des ressources et sa distribution) et la gestion pédagogique (c'est-à-dire la transformation de ses ressources en résultats scolaires chez les élèves) sont défaillantes. Parmi la gestion des ressources, celle des ressources humaines soulève sans doute le plus d'interrogations. Les localités visitées lors des missions de terrain font état de difficultés dans l'affectation des enseignants (voir supra) et dans leur maintien en poste. Certaines zones rurales sont peu pourvues en ressources humaines et soumises à des rotations fréquentes de personnels alors que d'autres sont sur dotées en enseignants. D'après le diagnostic établi par le RESEN, la dotation des enseignants, dont la cohérence se dégrade depuis plusieurs années, met clairement en lumière les difficultés de fonctionnement du système. Un aspect préoccupant de la gestion des enseignants est le fait que l'Etat investit dans la formation d'élèves-maîtres (en leur payant en plus des pécules durant toute la durée de la formation) sans que ces derniers n'aient une obligation d'enseigner à la fin de leur cursus. Au gré des opportunités qui s'offrent à eux (ex. concours dans la gendarmerie avec à la clé une fonctionnarisation systématique), il n'est pas rare que de nouveaux enseignants n'intègrent finalement pas le corps, ou alors pour une durée limitée seulement. Il existe des moyens de contourner ce problème (ex. restaurer l'engagement pluriannuel) mais les ministères concernés ne se sont pas attelés à la tâche (sans doute par peur des grèves des enseignants contractuels). Une autre préoccupation, rappelée fréquemment par les PTF et systématiquement reconduite comme recommandation des revues du PDDE, est la nécessité de mettre en place un dispositif de paiement rapproché des enseignants contractuels. Actuellement, il n'est pas rare qu'un enseignant perde une semaine par mois pour aller percevoir ses pécules au chef lieu du Département. Là encore, les avancées du MEN/A/PLN et du MF sont timides à ce sujet quand d'autres pays ont déjà trouvé des solutions concrètes à ce problème, qui réduit significativement le nombre d'heures d'apprentissage et a des conséquences graves sur la qualité.

Evolution des principaux indicateurs du PDDE (2005-2011) et cibles à l'horizon 2012 et 2015

Indicateur	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	Cible 2011/12	Cible 2014/15	Observation
Enseignement préscolaire									
Effectifs d'élèves	24.907	28.455	37.192	44.718	67.678	87.196	86.047	161.417	Les cibles pour l'année 2011/12 sont déjà atteintes, ce qui reflète les efforts du Gouvernement pour développer le préscolaire communautaire.
Taux Brut de Préscolarisation	1,4%	1,6%	2,1%	2,3%	4,5%	5,6%	4,2%	7,1%	Les cibles pour 2014/15 paraissent difficiles à atteindre, elles sont toutefois très ambitieuses (effectifs x 6,5 en 9 années).
Cycle de base 1									
Effectifs cycle de base 1	1.126.075	1.235.065	1 387 504	1.548.485	1.764.530	1.908.260	2.248.028	2.759.202	En dépit d'une forte amélioration de la scolarisation dans le cycle primaire, les objectifs ne pourront pas être atteints. La réduction des disparités de genre et de milieu a été modérée.
Dont filles	462.247	512.412	593.335	667.804	764.113	842.761	1.030.603	1.374.464	
Taux Brut de Scolarisation (TBS)	54%	57%	62,6%	67,5%	72,9%	76%	88,3%	98,0%	
Dont filles	44%	47%	53,1%	58,3%	63,9%	67,2%	81,0%	98,0%	
Dont milieu rural	52%	54%	58,3%	64,2%	70,3%	74,4%	85,0%	98,0%	
Nouveaux entrants en 1ère Année	279.210	279.353	342.315	410.422	481.128	469.788	508.218	560.210	Malgré une progression spectaculaire de l'accès, les cibles en terme d'effectifs seront difficiles à atteindre, d'autant que les plus faibles performances pour 2010/11 tendraient à monter les limites d'une politique axée sur l'offre éducative. Le TBA pourrait toutefois dépasser 100% dès 2011/12. La réduction des disparités filles /
Dont filles	119.038	121.480	155 03	184.242	216 020	215.633	250 487	276 112	
Taux Brut d'Admission (TBA) en 1ère année	59%	77,8%	76,7%	90,3%	98,6%	99,7%	100,0%	100,0%	
Dont filles	51%	71,4%	70,5%	82,1%	92,0%	92,7%	100,0%	100,0%	

									garçons au niveau de l'accès a été insuffisante (écart de 8 à 7 points pourcentage en 8 ans).
Taux d'Achèvement Primaire (TAP)	40%	43%	45,8%	47,9%	49,3%	51,2%	68,0%	87,0%	La progression du Taux d'Achèvement du Primaire est insuffisante dans la perspective d'alphabétiser durablement les enfants. La difficulté de rétention dans le système est une des faiblesses importantes du PDDE.
Dont filles	31%	33%	33,5%	37,9%	41,5%	42,6%	64,1%	87,0%	
% de redoublement dans le cycle de base 1	n/a	4,9%	6,4%	5,6%	4,6%	4,1%	5,0%	5,0%	L'indicateur est globalement positif mais cache des disparités selon le niveau.
Pourcentage d'élèves ayant atteint le seuil de maîtrise désiré en maths		16,6%	28,2%	6,5%*	n/a	n/a		78,0%	Les dernières données disponibles (enquête de suivi de cohorte) sont très préoccupantes et montrent des niveaux médiocres au niveau des acquisitions des élèves (reflétés par les échanges avec les élèves à l'occasion de missions terrain). Une nouvelle enquête a été menée en mai 2011.
Pourcentage d'élèves ayant atteint le seuil de maîtrise désiré en français		26,5%	27,6%	5,2%*	n/a	n/a		80,0%	
Nombre d'élèves / livre de lecture primaire	1	1,2	2	1,6	1,1	n/a	1	1	Les indicateurs sont très versatiles, ce qui reflèteraient les acquisitions majeures faites au cours du PDDE (ex. dans le cadre du projet PADEB / BM) ou des difficultés dans le calcul de l'indicateur. Par ailleurs, des missions terrain, il ressort que la situation est très différente d'une zone à l'autre, d'une école à l'autre, et également d'un niveau à l'autre.
Nombre d'élèves / livre de mathématiques primaire	1,3	1,7	2	2,3	1,5	n/a	1	1	

									Au-delà des manuels, le manque de guides de l'enseignant est très fréquent alors qu'ils sont des outils pédagogiques cruciaux pour des enseignants n'ayant pas reçu de formation initiale.
Nombre moyen d'élèves par enseignant dans le public	40	40	41	40	39	32,1	41,8	42,5	L'indicateur qui se maintenait par le passé a baissé significativement (sauf si ces données provisoires sont incorrectes). Une fois les chiffres stabilisés, cela demandera une analyse plus fine pour vérifier s'il s'agit d'une mauvaise gestion des ressources (et d'un surplus généralisé d'enseignants). Une raison de la baisse (mais probablement pas aussi conséquente) serait l'expansion de la scolarisation dans des zones reculées, où même à classe unique (et avec un seul enseignant), une école peut peiner à recruter 40 élèves.

*En l'absence de données sur les acquis des élèves de Cours Moyen 2e année, qui servent normalement pour renseigner l'indicateur et pour fixer les cibles, ce sont les données de l'enquête de suivi des cohortes de 2009 sur les acquis des élèves de Cours Préparatoire qui ont servi pour renseigner l'indicateur pour l'année 2008/2009.

NB : les données pour l'année 2010/11 sont provisoires et incomplètes, dans l'attente notamment de l'annuaire statistique. Les sources proviennent de différents documents du Ministère de l'Education (annuaire statistique, bilan annuel du PDDE, enquête de suivi des cohortes…).

5 Forces et faiblesses du Fonds Commun

Conséquemment à l'annonce collective des PTF en juillet 2011 de mettre un terme à leur contribution au FC, un atelier de capitalisation a été organisé les 15-17 novembre 2011 sous l'impulsion de la CTB. La finalité était d'identifier les forces et faiblesses du FC, et de tirer des leçons pertinentes pour la définition d'un nouveau mécanisme de financement conjoint dans le cadre de la préparation du Programme Sectoriel de l'Education et de la Formation. Le rapport de l'atelier reflète les positions conjointes du Ministère de l'Education, de celui des Finances et des PTF et présente bien, pour chaque aspect de la mise en œuvre du PDDE les forces et les faiblesses du FC. Il est annexé au présent rapport. Seuls certains éléments de ce rapport sont repris ci-après, le point de vue étant davantage ici celui du Conseiller CTB. Il reprend des aspects déjà développés dans les précédents rapports de suivi.

Un montage du FC inadapté à la réalité nigérienne, sans renforcement des capacités conséquent en parallèle

Le choix d'une Aide Budgétaire Sectorielle ciblée en 2004/2005 était très ambitieux au regard des capacités du Ministère de l'Education – même s'il était considéré à l'époque comme l'un des plus forts – et de celui des Finances. Il semblerait que la décision était orientée par des considérations politiques / dogmatiques (PTF) et par le fort pouvoir de persuasion du Ministre des Finances d'alors, qui s'était engagé vivement dans un programme de réforme des finances publiques à l'issue des conclusions négatives du PEMFAR I (programme dont la mise en œuvre a été finalement plus que mitigée). Le Ministère de l'Education n'était pas mur (et ne l'est toujours pas) pour gérer un fonds commun budgétaire. Rapidement d'ailleurs, la nécessité de renforcer ses compétences, déjà soulignée au moment de la formulation, est réapparue. Malheureusement, le contexte dans lequel ce constat a été fait (scandale de l'affaire MEBA) a fortement nui au dialogue par la suite dans ce domaine et a rompu la confiance sur laquelle était fondé le choix d'une Aide Budgétaire. Avec le recul, lors de la période transitoire 2007-2008, puis lors du nouveau blocage du FC en 2010, les PTF ont vraisemblablement manqué l'occasion de changer radicalement la modalité d'aide au PDDE.

Une aide indéniable à la structuration du dialogue et du cycle du PDDE

Compte tenu de l'intérêt limité de nombreux partenaires en aide-projet pour le dialogue sectoriel, et notamment pour l'alignement de leurs interventions sur le PDDE, il est évident que sans le FC, le cadre de concertation entre le MEN/A/PLN et les PTF aurait été moins dynamique. Les acquis au niveau du PDDE se situent notamment dans le processus de programmation (réunion de concertation sur le Budget Programme) et de suivi-évaluation (revue annuelle du PDDE) qui, s'il est loin d'être parfait, constitue une mécanique pérenne acceptée par tous.

Des réalisations techniques limitées, pourtant essentielles pour le PDDE

En dépit du taux d'exécution médiocre du FC et au final de l'échec par lequel il s'est soldé, le FC a été pour le MEN/A/PLN une « bouffée d'oxygène » dans un contexte

budgétaire difficile. Le Budget National est largement consacré au paiement des salaires et des pécules des enseignants, les projets ont leurs chevaux de bataille, qui reflètent plus ou moins les priorités du PDDE, et ils manquent souvent de flexibilité dans leur programmation annuelle. Ainsi, le FC, bien que sous-exploité, a représenté une opportunité de financer ce que le MEN/A/PLN considérait être les priorités du PDDE (même si le choix des priorités a parfois été discutable et discuté avec les PTF). Pour la première fois ou presque, certaines directions techniques (scolarisation des filles, formation initiale et continue) ont eu à gérer leurs propres budgets et activités.

La passation des marchés, l'exécution budgétaire et comptable comme principaux goulots d'étranglement

La principale difficulté au niveau de la passation des marchés et de la gestion financière a été le manque de compétences des services centraux et encore plus déconcentrés, faute d'être habitués à gérer des fonds selon les procédures nationales. D'où des audits très mitigés qui ont souligné des faiblesses dans la passation des marchés ou dans la chaîne de la dépense. Il ne fallait pas s'attendre à beaucoup mieux, au regard du diagnostic des finances publiques fait en 2004/05. Aussi, lors de la formulation du FC, au-delà de l'impression d'un ministère central fort, il aurait fallu faire une analyse fine de la situation en région pour vérifier les capacités humaines et techniques dans les Directions Régionales, y compris dans les services des Finances.[9] Cependant, si l'on peut reprocher aux PTF d'avoir initialement manqué de clairvoyance, par la suite, ils ont à maintes reprises essuyer les refus plus ou moins déguisés de l'administration centrale sur la question du renforcement des capacités dans ces domaines.

Une deuxième difficulté est que, par manque de compétences et de connaissances, les services dépensiers n'ont pas exécuté les ressources du FC par peur de mal faire et d'être accusés ultérieurement de détournement de fonds (après le passage des auditeurs). Cela relève là encore d'un problème de compétences et aussi, du traumatisme associé à l'affaire MEBA (emprisonnement de deux ministres, remboursements importants exigés).

Un dispositif de suivi et évaluation et de contrôle lourd et inadapté aux capacités institutionnelles

Les PTF ont manqué de cohérence lors des négociations sur le nouveau schéma fiduciaire en 2007/2008. Ils ont maintenu leurs appuis à travers une aide budgétaire, tout en proposant un dispositif de suivi et de contrôle lourd (rapports d'exécution technique et financière trimestriels, audits financiers et techniques annuels, revues des dépenses publiques, études de traçabilité, enquêtes de satisfaction des bénéficiaires…). Il est aisé de comprendre pourquoi les PTF ont mis de tels garde-fous après l'expérience de l'affaire MEBA. Mais l'on peut regretter qu'ils n'aient pas été plus loin dans cette logique en proposant, temporairement, un outil de financement conjoint extrabudgétaire. La conséquence a été que six mois après la validation du nouveau Guide d'Exécution, les

[9] Cf. notamment annexe 4, Institutions et Développement, Rapport de mission d'appui à la CTB, sur le montage financier de l'outil.

décaissements étaient à nouveau bloqués, cette fois car les conditions de versement n'étaient pas satisfaites.

Au-delà de la lourdeur du dispositif, qui est peu réaliste au regard des capacités de l'administration (éducation et finances), le calendrier de production de certains documents est illogique. A tire d'exemple, le Guide d'Exécution prévoit que le MEN/A/PLN transmette son CDMT actualisé quinze jours avant la revue qui doit avoir lieu en juin alors que dans le calendrier de préparation du budget de l'état, ce n'est que début juillet que les Finances envoient aux ministères sectoriels les lettres de plafond sur base desquelles ces derniers actualiseront leur CDMT et prépareront les budgets pour l'année N + 1. Un autre exemple est que l'audit de l'année N – 1 est exigé en juin de l'année N. Compte tenu de la journée complémentaire qui court d'habitude au Niger jusqu'à fin février (théoriquement, dans la pratique même plus tard), et de la lenteur dans la remontée des données financières à partir des régions (qui ne sont pas encore reliés par réseau informatique), il n'est pas réaliste d'exiger un tel produit dans ces délais (ou alors sur la base de données provisoires, ce qui n'a pas d'intérêt).

Un dialogue toujours difficile

Même à la reprise des décaissements fin 2008, le dialogue avec le Ministère de l'Education a toujours été difficile, ses principaux interlocuteurs ne faisant que peu d'efforts pour répondre aux exigences nouvelles du FC (en terme de reporting par exemple ou de régularité des rencontres). Les PTF ont dû constamment relancer le Ministère pour pousser difficilement les dossiers et pour finalement échouer tout de même. Il est clair que les problèmes de compréhension de l'outil n'ont pas aidé, tout comme la perception de l'affaire MEBA par l'administration. Il y eu également un problème humain, au sens que certaines personnes sont parfois à leurs postes pour raison politique et pour leur intérêt personnel, n'ayant pas l'intention de se donner du mal sur des dossiers qu'ils considèrent comme étant ceux des « PTF ». L'échec collectif le plus difficile et qui a conduit à la fin du FC est celui relatif au renforcement des capacités, pourtant nécessaire pour assurer la bonne exécution du FC.

Les difficultés de communication et de dialogue ne sont toutefois pas réservées exclusivement aux PTF. Alors que le FC a permis un rapprochement entre le MEN/A/PLN et le MF, à l'occasion notamment des réunions de concertation mensuelles, le dialogue reste médiocre entre les deux ministères. Un exemple récent est l'annulation de la totalité des crédits inscrits sur FC en recettes et en dépenses dans la Loi de Finances Rectificative n°2 promulguée fin octobre. Le résultat est que le reliquat estimé à environ 1,3 milliards FCFA devrait être perdu pour l'éducation et reversé aux PTF. Il est très difficile de comprendre comment des cadres des Finances, ayant vaguement entendu que le FC n'existait plus (vaguement, car leur présence effective aux réunions est très aléatoire) ont pu annuler l'intégralité des crédits, sans même avoir vérifié l'information auprès du Directeur des Ressources Financières et Matérielles du MEN/A/PLN. Conscient de ce gâchis, le Ministre des Finances s'est engagé le 26 novembre à proposer une nouvelle Loi de Finances Rectificative pour réinscrire le reliquat du FC (et l'utiliser pour l'acquisition de fournitures scolaires). Il n'est cependant pas certain que ce

processus, qui nécessite une adoption par l'Assemblée Nationale aboutisse, d'autant plus que le délai est très court.

Un éclairage sur le Fonds Commun Santé

L'une des recommandations fortes de l'atelier, largement soufflée par les PTF (AFD, UNICEF et Banque Mondiale), est la réflexion à mener sur la mise en place d'un outil de financement dans le secteur de l'éducation calqué sur le Fonds Commun Santé. Ce dernier pour mémoire est un fonds multi bailleur extrabudgétaire (éventuellement inscrit en Loi de Finances, mais complètement en dehors des règles nigériennes d'exécution de la dépense publique), qui fonctionne avec un compte unique au niveau central et des comptes régionaux, qui est totalement aligné sur le programme sectoriel, qui fonctionne sur la base d'un contrôle a priori des PTF (avis de non objection) et qui est géré par une équipe d'assistants techniques au sein du Ministère de la Santé Publique. Au-delà de la question bien entendu pertinente budgétaire / extrabudgétaire, c'est aussi ce dernier point qui fait la différence. Le MSP bénéficie d'appuis institutionnels et d'une assistance technique volumineuse (nationale et internationale, résidente ou ponctuelle) qui n'est en rien comparable au MEN/A/PLN. Ce dernier a, et seulement depuis très récemment, qu'un Assistant Technique International qui l'appuie au niveau des langues nationales, un sujet qui peut être source de conflit aussi, mais qui est moins sensible que la gestion financière ou la passation des marchés.

Le sentiment, peut-être pessimiste, que certains partages est qu'un outil type FC santé ne fonctionnera pas au sein du MEN/A/PLN tant qu'il n'y aura pas un profond changement dans les mentalités et un intérêt réel, et pas simulé, pour des actions de renforcement de capacité qui ne consistent pas seulement en des formations à per diem ou des acquisitions d'ordinateurs. Si les PTF qui restent dans l'approche programme souhaitent à terme pouvoir avoir des résultats sur l'éducation, il est bon de consacrer une pause pour ce travail sur le renforcement des capacités, si l'administration est effectivement demandeuse comme elle le signifiait lors de l'atelier de la capitalisation. Il est peu réaliste toutefois que les contraintes de formulation et de décaissement des uns et des autres soient compatibles avec cette vision attentiste.

6 Conclusion et recommandations

Au 31 décembre 2011, la Belgique sortira de l'éducation au Niger. Malgré l'échec du FC, il est regrettable de ne pas donner la chance à ce secteur fondamental pour le développement du pays de pouvoir bénéficier de financement véhiculé par un outil plus « traditionnel » et plus adapté aux capacités de l'administration qu'un Fonds Commun budgétaire. Pour les PTF qui maintiennent leurs engagements, et si le MEN/A/PLN en faisait la demande, les efforts devraient se consacrer sur le renforcement des compétences de l'administration centrale, déconcentré et à terme décentralisée avec des appuis à la réorganisation des services, y compris le développement de la responsabilisation et de l'imputabilité des personnes, des aides à la définition et à la mise en œuvre de choix stratégiques pour le secteur, des appuis sur les fonctions clés

identifiés dans le plan validé en 2010 (programmation / reporting, passation des marchés, gestion financière). En outre, un travail sur l'amélioration de la qualité est crucial, même s'il peut être frustrant pour un bailleur car les résultats ne sont nécessairement pas immédiats. Au vu des résultats catastrophiques des dernières évaluations des acquis des élèves, il existe un risque sérieux au Niger que les prochaines années connaissent une baisse de la scolarisation, les parents jugeant le « retour sur investissement » bien trop maigre.

Compte tenu des retards accumulés dans le rapportage sur le FC et de l'exécution sur FC en 2011 (avant la Loi de Finances Rectificative 2), certains dossiers devront être suivis par l'Attaché de Coopération au-delà du 31 décembre 2011. Il s'agit de :

- la finalisation du rapport d'exécution technique et financière au titre de l'année 2009 : dans la version dont les PTF disposent, ce ne sont pas les données financières du Ministère des Finances qui sont utilisées. Le rapport doit ainsi être corrigé en conséquence, puis relu pour vérifier la cohérence interne du document. A la réunion du CTSGAB qui s'est tenue le 18 novembre, le MEN/A/PLN s'est engagé à transmettre la version finale le 2 décembre. Par expérience, il est peu probable que cette échéance soit respectée ;
- la production du rapport d'exécution technique et financière au titre de l'année 2011 qui sera diffusée aux PTF en amont de la revue du PDDE qui devrait avoir lieu en juillet 2012 ;
- la réalisation de l'audit financier au titre de l'année 2011 et couvrant également la clôture du compte du FC, qui sera financé sur le projet PADEN / AFD en l'absence de FC, et dont le rapport devrait être disponible courant 2012 ;
- la clôture du compte du FC logé à la BCEAO, incluant les reversements attendus qui correspondent d'après l'auditeur du FC à 422.939.577 FCFA (pour le détail, cf. rapport de la revue conjointe annuelle 2011, p. 19), puis la restitution du reliquat éventuel aux PTF au prorata des montants décaissés depuis la validation du nouveau schéma fiduciaire (Guide d'Exécution du FC). Sur les 5 M € décaissés, la Belgique en a versé 1 (décembre 2008), l'AFD 2 (janvier et juin 2009) et le DfID 2 (janvier et juin 2009). Pour la Belgique, le reversement correspond par conséquent à 20% du montant du reliquat. Toutefois, si l'Assemblée Nationale adoptait rapidement une Loi de Finances Rectificative permettant de réinscrire et d'exécuter les crédits du FC, il n'y aurait alors pas de reliquat.

Liste des annexes

Annexe 1 : Rapport de capitalisation du FC du PDDE, novembre 2011.

Annexe 2 : Projet de Lettre de Politique Educative

Annexe 3 : Projet de Programme Sectoriel de l'Education et de la Formation (2012-2020)

Annexe 4 : Institutions et Développement, Rapport final de la mission d'appui à la CTB pour le suivi du Fonds Commun Education au Niger, novembre 2011