RAPPORT DU GROUPE CONSULTATIF TECHNIQUE INDEPENDENT (GCTI)

ÉVALUATION DES FACTEURS FAVORABLES[1]

NIGER | 3 FÉVRIER 2023

Contexte général

Conformément au modèle opérationnel du GPE 2025, le gouvernement et les partenaires locaux ont analysé les progrès réalisés par le pays dans les quatre domaines d'application des facteurs favorables au titre de la transformation du système. L'*Analyse contextualisée des facteurs favorables* réalisée par le groupe local des partenaires de l'éducation et la documentation connexe ont été communiquées au GCTI, chargé par le Conseil d'administration de fournir une évaluation de la situation du pays au regard de ces facteurs.

L'évaluation du GCTI vise à faire avancer le dialogue national sur les politiques éducatives concernant le pacte de partenariat. Le GCTI examine dans quelle mesure les problèmes rencontrés dans les domaines d'application des facteurs favorables entravent la réalisation des objectifs de transformation du système éducatif national. Sur la base de cette évaluation, il classe chaque domaine selon un ordre de priorité d'action : faible, moyen ou élevé. Un degré de priorité « élevé » indique que les problèmes identifiés peuvent considérablement entraver la réalisation des objectifs en matière de transformation.

Le rapport du GCTI est communiqué aux pouvoirs publics et aux pays partenaires afin que tous l'examinent pour y déceler toute erreur factuelle importante qui pourrait avoir influencé l'évaluation du GCTI. Le rapport du GCTI est finalement communiqué au Conseil qui en tient compte pour décider des allocations de financement pour la transformation du système éducatif national, une attention particulière étant portée sur la manière dont les problèmes liés aux facteurs favorables hautement prioritaires sont résolus dans le pacte de partenariat avec le pays.

---

[1] Le GCTI agit en sa qualité d'organe consultatif indépendant auprès du Conseil d'administration du Partenariat mondial pour l'éducation. Les opinions exprimées dans ce rapport sont uniquement celles des membres du GCTI. Les membres du GCTI pour ce rapport sont : Susy Ndaruhutse (présidente), Sonia Languille, Richard Sack et Michel Welmond.

Partie A : Principales conclusions du Groupe consultatif

Données et éléments probants

Les statistiques sur l'éducation générées par le Système d'information pour la gestion de l'éducation (SIGE) sont produites chaque année ; les *Annuaires statistiques* pour l'éducation de base depuis 2003/2004 sont disponibles en ligne. La qualité des méthodes de collecte de données a récemment été améliorée. Toutefois, de nombreux agents des cinq ministères de l'Éducation et de la Formation n'ont pas accès à ces annuaires, et des mesures ont été proposées pour améliorer la présentation de l'annuaire en facilitant l'accessibilité pour un plus grand impact. Des évaluations des acquis scolaires sont régulièrement réalisées depuis 2005. Elles fournissent des informations raisonnablement détaillées sur la situation des acquis scolaires, qui sont médiocres : les élèves qui atteignent un niveau de compétences minimal sont peu nombreux. L'évaluation d'un important projet de réforme des programmes scolaires est également disponible. Elle constate que les *écoles expérimentales d'extension* ont été associées à une baisse des acquis scolaires. Ce résultat a été attribué à une mauvaise mise en œuvre et, pourtant, le GCTI note qu'il n'existe pas de données structurées concernant les capacités de mise en œuvre institutionnelles/organisationnelles, telles qu'une analyse fonctionnelle de la gestion et de l'administration globales du secteur. En outre, il est difficile de communiquer et de mieux comprendre les statistiques et les résultats de la recherche, ce qui est généralement indispensable pour réussir la mise en œuvre des politiques. Par conséquent, le GCTI donne à ce facteur favorable une **priorité MOYENNE**.

Planification, politiques et suivi sectoriels intégrant la notion de genre

Le remplacement du Programme sectoriel de l'éducation et de la formation (PSEF) 2014-2024 par un plan triennal provisoire, le Plan de transition du secteur éducatif et de la formation (PTSEF) 2020-2022 et l'élaboration d'un nouveau modèle de simulation financière en 2019 ont considérablement amélioré le cadre de planification du pays. Au cours des deux dernières années, le programme a relativement réussi à être exécuté compte tenu des crises en cours (sécurité, santé et climat). Il a cependant pâti de la faiblesse des capacités de mise en œuvre. La lacune la plus importante que le GCTI a relevée est qu'en dehors du Document de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) 2023-2025, il n'existe aucun document de planification sectorielle susceptible de guider les interventions futures dans le secteur en tenant compte des enseignements tirés de la mise en œuvre du PTSEF 2020-2022. Le GCTI note toutefois que des discussions politiques de haut niveau ont eu lieu concernant des thématiques importantes telles que : a) la réduction du nombre d'enseignants contractuels ; b) la construction de salles de classe plus durables pour remplacer les classes paillotes ; c) l'alimentation scolaire ; d) les enfants hors de l'école ; e) la réforme curriculaire. Par ailleurs, le modèle de simulation financière n'est pas basé sur les dernières données sur l'éducation et le budget, ce qui

constitue une lacune qui devra être comblée à l'avenir dans le prochain cycle de planification. La notion de genre est un élément central dans tous les documents de planification, les documents opérationnels et les documents de stratégie nationale examinés par le GCTI. Le Niger s'est aussi fermement engagé en faveur de la lutte contre les violences sexistes. Cela étant, le GCTI assigne à ce facteur favorable une **priorité MOYENNE**.

Coordination sectorielle

Dialogue sectoriel inclusif et action coordonnée :

Des cadres généraux existent pour un dialogue inclusif et une action coordonnée aux niveaux national et régional. Ceux-ci permettent une coordination interinstitutionnelle et intergouvernementale efficace au niveau national et entre les niveaux national et régional, bien qu'on sache moins clairement dans quelle mesure les mécanismes de coordination sont pleinement opérationnels dans chacune des régions du Niger. Compte tenu de la solidité globale dans ce domaine et du fait que la grande majorité des financements sont dépensés au niveau national, le GCTI estime que ce facteur favorable est **faiblement prioritaire.**

Financement coordonné :

La mobilisation et l'allocation des financements sont coordonnées par le biais du Fonds commun sectoriel éducation (FCSE), mais en 2021, 58,8 % des financements extérieurs ont été acheminés via des projets et des programmes en dehors du FCSE et la prévisibilité des ressources de ce fonds pose problème. Le fait que certains nouveaux partenaires se sont engagés ou se sont montrés disposés à fournir des financements par l'intermédiaire du FCSE à partir de 2023 permet d'entrevoir une évolution vers plus d'alignement, de responsabilisation et d'efficacité de l'aide. Le GCTI considère donc que ce facteur favorable revêt une **priorité MOYENNE**.

Volume, efficience et équité du financement national

La volonté politique des pouvoirs publics en faveur de l'éducation se traduit par des engagements financiers importants. Sur la période 2023-2025, l'État consacrera chaque année 22 % des dépenses publiques (hors service de la dette) au secteur et augmentera considérablement l'enveloppe intérieure consacrée aux investissements. Cependant, la vulnérabilité persistante du pays, la faible mobilisation des ressources nationales et la croissance démographique rapide continueront de réduire considérablement la marge de manœuvre budgétaire du secteur de l'éducation. Le système éducatif du Niger se caractérise par de grandes inégalités géographiques, sociales et sexospécifiques, qui sont sous-tendues par une répartition très inégale des ressources éducatives, en particulier les enseignants. Cette situation est aggravée par l'utilisation très peu efficiente des ressources disponibles. Le gouvernement a engagé d'importantes réformes pour

s'attaquer aux principales sources d'inégalités et d'inefficacités et accroître les financements destinés à répondre aux besoins éducatifs des filles et d'autres groupes vulnérables. Néanmoins, compte tenu de l'ampleur des problèmes de mise en œuvre attendus, le GCTI donne à ce facteur favorable une **priorité ÉLEVÉE**.

Partie B : Évaluation des facteurs favorables

1. Données et éléments probants

Système d'information pour la gestion de l'éducation (SIGE)

Le SIGE, opérationnel depuis au moins dix ans, fournit la base de données à partir de laquelle *l'Annuaire statistique* est généré et mis à disposition en ligne. Le numéro de l'année scolaire 2021/2022 a été publié en juin 2022 (en version imprimée et électronique ; les Annuaires sont disponibles en ligne, notamment les numéros remontant à l'année scolaire 2003/2004 pour l'éducation de base). Toutefois, la plupart des agents des cinq ministères concernés par l'éducation ne disposent pas de ces statistiques. Plusieurs aspects de ce dernier Annuaire ont pris en compte les observations et recommandations formulées par l'Évaluation externe 2019 de la première phase du Programme sectoriel de l'éducation et de la formation (PSEF) 2014-2024 , y compris la révision des questionnaires de recensement scolaire (du préscolaire jusqu'au secondaire) afin de mieux prendre en compte les besoins des usagers ; et de la plateforme de la base de données pour tenir compte des modifications apportées au questionnaire. L'Institut national de la statistique a fourni des conseils destinés à améliorer la qualité des données. Outre les statistiques sur les élèves, toujours ventilées par sexe et par région, l'Annuaire comprend des informations sur les enseignants (ventilées par sexe et par statut), les matériels pédagogiques et didactiques, les infrastructures et les équipements (y compris pour les enfants handicapés). L'Annuaire comprend également des statistiques pour chaque région ventilées par type d'école, sexe et zones rurales/urbaines. En d'autres termes, l'Annuaire est volumineux et exhaustif – peut-être trop selon l'évaluation externe de 2019, qui estime que pour un meilleur impact il gagnerait à être simplifié, plus ciblé et à proposer des statistiques plus analytiques. En plus de la production des annuaires, les données du SIGE servent de base à d'autres études analytiques, telles que le Rapport d'état du système éducatif national (RESEN) 2020 et des études sur l'éducation des filles.

Les annuaires statistiques pour l'enseignement et la formation techniques et professionnels (EFTP) et pour l'enseignement supérieur – qui relèvent tous deux de ministères distincts – ne sont pas aussi récents que ceux de l'enseignement préscolaire jusqu'au secondaire. Les deux sont cependant disponibles en ligne. Des problèmes techniques, en cours de résolution, ont été identifiés concernant la qualité des données pour l'EFTP.

Systèmes d'évaluation des acquis scolaires

Il existe de nombreuses données probantes concernant les niveaux des acquis scolaires : des évaluations ayant été réalisées en 2005, 2007, 2011 et 2018 par la Direction de l'évaluation scolaire et des concours professionnels (DES/CP) du ministère de l'Éducation nationale (MEN). Cela donne une indication claire de la capacité du MEN à réaliser de

telles évaluations. Les analyses du Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN (PASEC) ont été publiées en 2014 et 2019 (les dernières dans le cadre d'une analyse comparative plurinationale).

Dans l'ensemble, les évaluations les plus récentes (2018 par l'équipe nationale et 2019 par le PASEC) révèlent que les acquis scolaires sont faibles. Les résultats sont ventilés par sexe, région, type d'expérimentation, zone rurale/urbaine, et secteur public/secteur privé. L'évaluation du PASEC 2019 a des résultats similaires.

On constate particulièrement que les résultats des écoles offrant un programme « bilingue » sont systématiquement meilleurs que ceux de tous les autres types d'écoles en CP. Le modèle économétrique de l'étude d'évaluation estime les contributions relatives de facteurs aux acquis scolaires des élèves en CE2 et CM2. Il a constaté que le facteur le plus important et le plus positif est d'être inscrit dans les écoles bilingues. Un certain nombre d'études d'évaluation des écoles expérimentales/pilotes bilingues (introduites au Niger au début des années 1970) ont révélé que les élèves de ces écoles ont obtenu des résultats bien supérieurs à ceux des écoles plus traditionnelles (aux programmes entièrement en français) en mathématiques, en sciences et en éveil. Toutefois, l'évaluation externe de la réforme curriculaire au Niger réalisée en 2021, qui portait sur un plus grand nombre (environ un quart de l'ensemble) de ces écoles bilingues, a révélé que les effets de ce nouveau programme étaient « *quasi désastreux* », avec des résultats d'apprentissage nettement inférieurs dans les écoles bilingues.

La médiocrité de ces résultats a été imputée à la mauvaise qualité de la mise en œuvre, et pourtant aucun travail d'analyse n'a été mené sur les compétences et les capacités de mise en œuvre – par exemple, une analyse fonctionnelle des compétences, des capacités et des dysfonctionnements institutionnels/organisationnels dans le secteur. Les problèmes de mise en œuvre identifiés par l'évaluation externe 2021 de la réforme curriculaire comprenaient des « faiblesses qualitatives » ; la mauvaise qualité du suivi et de la planification ; et l'absence d'une campagne d'information (sensibilisation) du public. L'évaluation externe 2019 de la première phase du PSEF met également en évidence des problèmes dans le domaine des capacités plus qualitatives nécessaires à une mise en œuvre efficace en soulignant un manque de réactivité des pouvoirs publics et des administrations aux informations sur les questions concernant par exemple les taux d'achèvement des études primaires et le surrecrutement d'enseignants ; les lacunes dans l'ajustement des politiques et des pratiques lorsque les informations indiquent que les cibles prévues ne sont pas atteintes ; le chevauchement des responsabilités des cinq ministères oeuvrant dans le secteur ; et les pratiques et comportements réels de tous les acteurs du secteur qui s'écartent des politiques et des normes réglementaires et ne sont pas corrigés parce qu'ils ne sont pas détectés. En résumé, cette évaluation a noté la nécessité d'un changement de culture institutionnelle, ce qui signifie abandonner la

culture actuelle axée sur l'administration des ressources pour adopter une logique d'orientation plus fonctionnelle axée sur les résultats et les acquis.

La Stratégie nationale d'accélération de l'éducation et de la formation des filles et des femmes au Niger (SNAEFFF) (2020-2030) note également que d'autres formes d'insuffisances dans la mise en œuvre pourraient entraver sa réalisation. Elle met en évidence la faiblesse de l'application des réglementations relatives à l'éducation des filles, ainsi que l'insuffisance des synergies et de la coordination entre les acteurs concernés par la mise en œuvre de cette stratégie.

Production et utilisation d'éléments factuels

Les données du SIGE sont utilisées aux fins habituelles et prévues : production de l'analyse sectorielle de l'éducation (RESEN) ; construction d'un modèle de simulation financière ; formulation des politiques et élaboration de plans ; évaluations et autres études. Ces dernières comprennent des études sur l'accès et la rétention des filles, ainsi que sur les violences sexistes, qui fournissent des informations et des indications sur les causes de ces problèmes. Les recommandations concernant l'amélioration de la qualité des données ont été mises en œuvre. Toutefois, celles concernant la présentation des informations statistiques dans des formats plus simplifiés et analytiques, de manière à faciliter la communication des questions et des problèmes pertinents tant à l'intérieur du secteur qu'auprès du grand public, n'ont pas été appliquées. Plusieurs études fournissent des données probantes sur l'impact des questions liées aux programmes scolaires (langue d'enseignement, approches didactiques) sur les acquis scolaires, ainsi que des indications sur les causes possibles des résultats décevants. Pris ensemble et au fil du temps, leurs résultats présentent un tableau contradictoire. Cela n'a rien de surprenant, des méthodologies et objectifs d'étude différents pouvant donner des résultats apparemment contradictoires. Toutefois, dans l'ensemble, un examen étroit, critique et synthétique de la masse d'informations tirées de ces études pourrait avoir des résultats positifs et durables importants.

Conclusion : Les problèmes de mise en œuvre – dysfonctionnements et contraintes au sein des structures de mise en œuvre, ainsi que l'absence de communication claire sur les problèmes que doivent résoudre les politiques et les réformes – apparaissent comme les principales raisons des résultats médiocres des grandes solutions stratégiques adoptées. Le GCTI note que les statistiques descriptives abondantes ont permis de faire des études analytiques, par exemple sur les acquis scolaires et l'éducation des filles. Toutefois, le nombre limité de statistiques analytiques et l'absence d'une synthèse globale des études existantes qui seraient facilement accessible et comprise empêchent de formuler et de mettre en oeuvre des politiques efficaces. Cela étant, la contribution des informations disponibles (statistiques, analyses, évaluations, études…) à la compréhension des défis et des solutions idoines pourrait être renforcée par l'élaboration de davantage de

statistiques analytiques et une synthèse globale des études. La synthèse pourrait tenir compte des savoirs locaux qualitatifs des acteurs du terrain. Compte tenu de ces lacunes et de l'importance primordiale d'une mise en œuvre efficace des politiques et des réformes (qui seraient véritablement porteuses de transformations), le GCTI souscrit à l'auto-évaluation nationale qui assigne à ce facteur favorable une **priorité moyenne**.

2. Planification, politiques et suivi sectoriels intégrant la notion de genre

Cadres et pratiques de planification stratégique

Le Niger a mis en place un cadre juridique global qui offre une base solide pour le développement de son secteur éducatif. L'article 23 de la Constitution de 2010 énonce clairement la responsabilité de l'État de garantir un enseignement gratuit et de qualité. La Loi de 1998 portant orientation du système éducatif nigérien dispose que l'éducation est un droit pour tout citoyen nigérien et que l'État garantit l'éducation aux enfants de 4 à 18 ans, sans distinction de sexe, d'origine sociale, raciale, ethnique ou religieuse. En outre, elle affirme que l'éducation est une priorité nationale – ce que le président actuel a confirmé, en la plaçant au même niveau que la sécurité nationale. Le Niger a ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) en 1990 et en 2019, le Premier ministre a publiquement réitéré l'engagement du pays à mettre la Convention pleinement en œuvre. Le Niger a également souscrit à des engagements et accords internationaux, tels que les objectifs de développement durable et les objectifs d'Éducation pour tous, en particulier ceux liés à l'égalité des genres.

Le principal document de planification du Niger, le Programme sectoriel de l'éducation et de la formation (PSEF) 2014-2024, a été remplacé en 2020 par un Plan de transition du secteur éducatif et de la formation (PTSEF) 2020-2022, qui a depuis été prolongé d'un an. Cette décision a fait suite à la publication d'une évaluation formelle du programme existant et du Rapport d'état du système éducatif national (RESEN) 2020 qui ont révélé que le PSEF 2014-2024 était trop ambitieux et basé sur des données incomplètes et erronées. Le PTSEF 2020-2022 est plus ciblé, comporte moins de programmes et repose sur de meilleures données. Le Niger l'a utilisé efficacement pour orienter et encadrer les interventions de développement du secteur de l'éducation au cours des deux dernières années. Le PTSEF 2020-2022 est aligné sur le Plan de développement économique et social 2017-2021 (PDES). Il a été mis en œuvre avec un certain succès malgré un contexte difficile. La pandémie de COVID-19, la sécheresse et les conflits militaires ont constitué des problèmes redoutables en 2021 et 2022. Le PTSEF 2020-2022 a également servi de cadre efficace pour la coordination des partenaires.

Le Niger a également élaboré d'autres documents de planification répondant aux besoins d'éducation de populations spécifiques (celui sur l'égalité des genres est examiné dans la sous-section ci-dessous sur l'internalisation de la notion de genre dans le continuum des politiques). Par exemple, en 2015, le pays a élaboré une stratégie nationale pour répondre aux besoins éducatifs des enfants handicapés, mais n'a pas pu financer un grand nombre des interventions prévues. Il dispose en outre d'une stratégie globale visant à garantir l'accès à l'éducation à tous les enfants réfugiés. Enfin, une Stratégie nationale de réduction des vulnérabilités du système éducatif nigérien a été élaborée. Elle définit plusieurs solutions envisageables destinées à mieux protéger l'offre d'éducation en situation de crise

(par exemple, regrouper les écoles).

Le PTSEF 2014-2024 comporte un chapitre consacré à la lutte contre les menaces qui pourraient peser sur le système éducatif. Pour l'avenir, il convient de noter qu'aucun plan ou programme officiel n'est actuellement prévu pour encadrer les interventions futures à partir de 2023. Le Niger devrait entamer un nouvel exercice de planification du secteur de l'éducation l'année prochaine, mais il n'a pas encore mis en place l'appareil institutionnel nécessaire à cet effet.

Instruments et pratiques de planification opérationnelle

Le Niger prépare systématiquement des documents annuels de planification opérationnelle, qui traduisent le PTSEF 2020-2022 en plans d'action et budgets. Le lien avec les plans stratégiques globaux est clair et cohérent. Le GCTI n'a pas reçu de copie du plan 2023.

Programmation et suivi du budget

En 2018, le Niger a mis en place une réforme qui institue une budgétisation nationale basée sur les programmes. Les ministères établissent des programmes triennaux glissants dans le cadre de la programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) ainsi que des programmes annuels dans le cadre d'une enveloppe budgétaire indicative. Chaque ministère présente un nombre limité de programmes ainsi que les ressources financières nécessaires à leur exécution. Le gouvernement a publié le DPPD 2023-2025 en octobre 2021, qui présente les cibles pour la période de trois ans suivant le PTSEF. Il s'agit essentiellement du prolongement du PTSEF 2020-2022.

Le Niger a mis au point un modèle de simulation financière solide et sophistiqué. En outre, le calcul des coûts des programmes semble avoir été effectué de manière méticuleuse. Le modèle financier n'est, toutefois, pas basé sur les données les plus récentes sur l'éducation et le budget. À l'avenir, le GCTI remarque qu'il sera particulièrement important d'actualiser la simulation financière en tenant compte des nouvelles données et des difficultés de mise en œuvre dans le choix d'un scénario optimal.

Mécanismes et pratiques de suivi sectoriel

Le suivi sectoriel au niveau national se compose d'un rapport statistique annuel et d'un rapport annuel couplés à une revue sectorielle conjointe annuelle. Si le Rapport annuel d'exécution du plan d'action annuel 2021 (RAE) était très détaillé, le GCTI note cependant qu'il ne contenait pas d'analyse suffisante des raisons pour lesquelles certains programmes ont mieux réussi que d'autres. En gros, le rapport affiche les taux d'achèvement des activités et d'exécution des budgets, sans plus, et gagnerait à présenter des analyses plus approfondies. Bien que des informations générales sur les progrès accomplis par les groupes marginalisés dans l'obtention de résultats en matière d'éducation aient été proposées, ce domaine n'a pas été suffisamment abordé dans les

documents de suivi.

Il convient toutefois de noter que les plans annuels indiquent que les capacités de mise en œuvre ont été insuffisantes dans l'ensemble du système éducatif, ce qui rend difficile la mise en œuvre d'un grand nombre des activités du PTSEF, même « simplifié ». Le DPPD 2023-2025 et le RAE 2021 mettent en lumière plusieurs problèmes de mise en œuvre, notamment l'instabilité institutionnelle, les capacités limitées de nombreux acteurs, en particulier au niveau décentralisé, la mise en œuvre d'activités nonprogrammées, l'insécurité dans les zones de conflit et le manque de données pour faciliter le suivi.

Internalisation de la notion de genre dans le continuum des politiques

La notion de genre est un élément central dans tous les documents de planification, les documents opérationnels et les documents de stratégie nationale examinés par le GCTI. Le Niger s'est fermement engagé à travers sa politique en faveur de l'égalité des genres, tant du point de vue de l'accès que de la qualité. Le pays a mis en place un cadre de planification de grande envergure pour promouvoir l'égalité des genres dans le secteur de l'éducation, sur la base d'un décret de 2017. La SNAEFFF 2020-2030 propose des interventions ciblées pour accroître la scolarisation, la fréquentation scolaire et l'achèvement des études concernant les filles et les femmes. Son approche et ses interventions sont bien intégrées dans le PTSEF 2020-2022, qui comprend des indicateurs et des objectifs ventilés par sexe. Le Niger s'est aussi fermement engagé en faveur de la lutte contre les violences sexistes.

Conclusion : le cadre juridique national témoigne de la détermination à garantir à tous une éducation de base gratuite. Toutefois, il est à craindre que des violations des droits de l'homme aient pu être commises pendant le conflit en cours, ce qui pourrait avoir un impact direct sur les droits des enfants à l'éducation, un domaine qui, comme le note le GCTI, devra faire l'objet d'une enquête et d'un examen plus poussés avant l'élaboration de tout plan de développement futur du secteur de l'éducation. La décision de remplacer le PSEF 2014-2024 par un plan de transition intérimaire (le PTSEF 2020-2022) a été judicieuse et ce dernier document constitue une amélioration considérable. Bien que son exécution ait été relativement réussie, les difficultés auxquelles est confronté le Niger et l'état des capacités de mise en œuvre représentent actuellement une contrainte particulière. La lacune la plus importante que le GCTI ait relevée est qu'en dehors du DPPD 2023-2025, aucun document de planification sectorielle n'existe actuellement pour guider les interventions futures dans le secteur en tenant compte des enseignements tirés de la mise en œuvre du PTSEF 2020-2022, malgré les discussions de haut niveau qui ont eu lieu sur certains sujets clés. Pour ces raisons, le GCIT souscrit à l'analyse faite au niveau national et donne à ce facteur favorable une **priorité MOYENNE**.

3. Coordination sectorielle : dialogue sectoriel inclusif et coordination des actions, mobilisation et allocation coordonnées de financements

3.1 Dialogue inclusif et actions coordonnées

Fonctions et pratiques de coordination

Le Niger dispose d'une structure et d'un processus clairs pour le dialogue et l'action coordonnée dans le secteur de l'éducation. À l'image du premier *Cadre partenarial* établi en 2013 entre le gouvernement et les partenaires extérieurs et mis à jour en 2019 pour intégrer la société civile, divers comités de coordination mis en place aux niveaux central et régional sont composés d'une large brochette d'acteurs concernés. Au niveau central, il s'agit de représentants du Cabinet du Premier ministre, des cinq ministères ayant une certaine responsabilité en matière d'éducation et de formation, des partenaires extérieurs, de la société civile et, depuis 2022, du Bureau de l'Association des municipalités du Niger et du Bureau de l'Association des Régions du Niger – pour assurer la représentation des acteurs infranationaux.

La Cellule d'appui à la mise en œuvre et au suivi du PSEF (CAMOS) a été créée sous l'autorité du Premier ministre pour assurer la coordination de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation du PSEF 2014-2024. Il s'agit notamment de la responsabilité de la préparation de l'examen du secteur de l'éducation et des éléments d'appui au dialogue sectoriel de l'éducation entre les partenaires techniques et financiers et le gouvernement. La CAMOS contrôle également les dépenses par le biais du fonds commun.

Le Groupe des partenaires locaux de l'éducation (GPLE) rassemble les partenaires gouvernementaux, techniques et financiers, et la société civile et comprend des représentants des syndicats d'enseignants, des associations de parents d'élèves et du secteur privé. Il accompagne les pouvoirs publics dans la planification, la mise en œuvre et le suivi du PSEF 2014-2024 conformément au cadre de partenariat. Le GPLE n'a fait aucune auto-évaluation de l'efficacité de son travail.

Capacités de coordination

Il est prévu une coordination interministérielle et interinstitutionnelle entre les partenaires de développement au niveau national par le biais du Comité national de pilotage, du GPLE ainsi que du processus de revue sectorielle annuelle, et au niveau régional par le biais du Comité régional de pilotage. L'*arrêté n° 002-2022 sur le Schéma institutionnel du PSEF* définit clairement les rôles, les responsabilités et la composition de chacun de ces mécanismes de coordination et précise la fréquence de leurs rencontres. Le GCTI n'a pas pu déterminer si ces groupes se sont réunis aussi régulièrement que prévu, les documents communiqués ne faisant qu'indiquer les réunions annuelles ou semestrielles du Comité national de pilotage et du GPLE au cours des dernières années. Le GCTI n'a pas très bien compris si les comités de pilotage régionaux sont déjà opérationnels. L'aide-mémoire de

la revue sectorielle Gouvernement-PTF-Société civile au titre de 2021 a clairement montré que chaque groupe de parties prenantes est véritablement impliqué et que la coordination tire avantage des atouts, connaissances, informations et ressources complémentaires.

Des groupes stratégiques ont été créés en février 2022 avec pour mission de consigner, d'encadrer et d'assurer le suivi et l'évaluation de toutes les interventions des projets prioritaires du PTSEF 2020-2022, de manière à renforcer les capacités techniques de coordination.

Il existe un Cluster Education au Niger et il a élaboré une Stratégie 2021-2023 intitulée Stratégie du Cluster Éducation du Niger sur l'éducation en situation d'urgence, en consultation avec 37 organisations, dont des organisations des Nations Unies, des organisations non gouvernementales, des partenaires techniques et financiers et des ministères, ainsi que les services du Premier ministre. Dans ce cadre, le MEN s'engage à mettre en place une cellule d'urgence chargée de coordonner comme il convient les interventions d'urgence. Il est difficile de dire si cette cellule a déjà été créée.

Conclusion sur le point 3.1 : Des cadres juridiques et stratégiques généraux existent pour l'inclusion et la coordination aux niveaux national et régional et pour l'éducation en situation d'urgence. Au niveau national, ces mécanismes de coordination semblent bien établis et tiennent des réunions régulières qui permettent une coordination interinstitutionnelle et intergouvernementale. Toutefois, le GCTI n'a pas pu déterminer dans quelle mesure ces mécanismes de coordination sont opérationnels dans chacune des régions du Niger. Dans l'ensemble, étant donné qu'une grande partie des financements est dépensée au niveau national là où les mécanismes de coordination sont en place et opérationnels, le GCTI souscrit à l'auto-analyse du pays sur ce facteur favorable et lui assigne une **faible priorité.**

3.2 Financements coordonnés

Existence de mécanismes d'alignement de l'aide et de financement conjoint

Le Niger reçoit un financement extérieur à l'appui du PTSEF 2020-2022, par le biais de financements liés à des projets, d'un mécanisme de financement conjoint et d'un soutien budgétaire de l'Union européenne (UE), qui comprend certains indicateurs spécifiques servant de base aux décaissements dans le secteur de l'éducation. L'Aide-mémoire de la revue sectorielle Gouvernement-PTF-Société civile au titre de 2021 indique qu'en 2021, 16,5 % des dépenses d'éducation ont été financées par des fonds extérieurs – 7,5 % par des financements liés à des projets et 9 % par le biais du mécanisme de financement conjoint.

Le Fonds commun sectoriel éducation (FCSE) a été créé en 2017 pour acheminer des financements à l'appui du PSEF 2014-2024. Le fonds est devenu opérationnel en 2018 et six partenaires de développement y fournissent actuellement des financements, à savoir l'Agence française de développement (AFD), le Canada, le Luxembourg, le GPE, la Norvège,

la Suisse et l'UNICEF. Les fonds des partenaires de développement sont fongibles, mais conservés dans un compte distinct en FCFA du Trésor auprès de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest. Il comprend neuf sous-comptes – un central et huit régionaux destinés au financement des activités pertinentes dans le cadre du PTSEF 2020-2022. Tous les fonds qui passent par ce compte sont fortement alignés et utilisés conformément aux procédures de gestion des finances publiques du Gouvernement nigérien.

En plus du fonds commun, 19 partenaires[2] de développement ont fourni des financements en faveur de l'éducation par le biais de projets en 2021, y compris l'AFD qui participe aussi au FCSE. Compte tenu du volume important de ces ressources liées à des projets (58,8 % du total des contributions des partenaires extérieurs), l'État doit supporter des coûts de transaction plus importants, ce qui amène le GCTI à penser qu'on devrait pouvoir mieux coordonner et aligner ces projets.

Responsabilité et dialogue sur l'efficacité de l'aide

La planification annuelle des financements FCSE est intégrée au Plan d'action opérationnel du PTSEF ainsi qu'aux Plans d'action annuels du PTSEF et est rapportée dans le Rapport annuel d'exécution (RAE). La majorité des financements FCSE sont alloués aux activités du MEN. Le GCTI fait remarquer que les partenaires de développement se sont engagés dans le protocole qu'ils ont signé en 2017 à présenter des prévisions et des engagements sur trois ans pour garantir une certaine prévisibilité des ressources destinées au FCSE.

Pour les projets et programmes financés par des ressources extérieures en dehors du FCSE, certains d'entre eux sont inclus dans le PAP et d'autres dans le Plan d'action annuel budgétisé (PAAB) qui est établi après le PAP pour intégrer les ressources des partenaires qui ne sont pas incluses dans la *Loi de finances*. D'autres sont hors budget.

Le GCTI note que le taux d'exécution du FCSE s'est amélioré d'une année à l'autre, pour atteindre 93,1 % en 2020. Toutefois, pour les projets et programmes financés par des ressources extérieures, le taux d'exécution en 2020 n'était que de 38,7 %, et est passé à 47,6 % en 2021. Les taux d'exécution des activités récurrentes financées par les partenaires de développement étaient plus élevés que ceux des activités d'investissement. Le GCTI en conclut qu'il est nécessaire d'effectuer les dépenses relatives à ces projets en temps voulu et de mieux comprendre les raisons pour lesquelles les taux d'exécution ont été faibles au cours des dernières années.

[2] L'AfD, l'ambassade des Pays-Bas, Enabel, l'Agence européenne de protection civile et d'aide humanitaire (ECHO), l'ambassade de France, le ministère allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ), l'IIPE-UNESCO Dakar, la Banque islamique de développement, l'Agence italienne de coopération au développement, l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA), l'UNESCO, l'UNGEI, le HCR, USAID, la Banque mondiale, le Programme alimentaire mondial et plusieurs organisations non gouvernementales.

Volonté de suivre des pratiques favorisant une meilleure efficacité de l'aide

La mise en place du FCSE en tant que mécanisme de financement conjoint offre un socle solide pour la coordination de financements de l'éducation conformes au plan et au budget publics et en passant par les systèmes financiers de l'État. Le GCTI se félicite des plans d'élargissement du FCSE pour inclure davantage de partenaires et de financements à partir de 2023 – y compris l'UE (déléguée à l'AFD), l'Espagne, la Belgique (à partir de 2024) et peut-être le Danemark – et note que cela est susceptible d'accroître la gestion efficace et responsable des ressources extérieures.

Conclusion sur le point 3.2 : Bien qu'il soit fortement possible de coordonner la mobilisation et l'allocation des financements par le biais du FCSE, en 2021, 58,8 % des ressources extérieures ont été acheminées par le biais de projets et de programmes en dehors du FCSE et la prévisibilité de ces ressources pose problème. L'intérêt manifesté par certains partenaires et l'engagement d'autres à acheminer leurs financements futurs par le FCSE permettent d'entrevoir un renforcement de l'alignement, de la responsabilisation et de l'efficacité de l'aide, ce qui amène le GCTI à souscrire à l'analyse réalisée par le pays et à considérer que ce facteur favorable revêt une **priorité MOYENNE**.

4. Volume, équité et efficacité des dépenses publiques consacrées à l'éducation

Volume

La volonté politique de haut niveau du gouvernement en faveur de l'éducation se traduit par des engagements financiers remarquables. Bien que le volume du budget de l'éducation ait régulièrement augmenté entre 2019 et 2021, le budget initial pour 2022 marque un saut quantitatif significatif par rapport à cette tendance et remplit les normes du Partenariat Mondial pour l'Education (tableau 1) : il alloue 20 % des dépenses publiques (hors service de la dette) à l'éducation. Le gouvernement a confirmé cette ambition financière pour 2023-2025 : au cours de cette période, il prévoit de consacrer chaque année 22 % des dépenses publiques (hors service de la dette) au secteur,[3] en maintenant la priorité à l'éducation de base (du préscolaire au secondaire et à l'alphabétisation), un engagement salué par le GCTI. Le budget initial pour 2023, voté par l'Assemblée nationale en novembre 2022, reflète déjà cet engagement. Le GCTI se félicite également de l'augmentation substantielle de l'enveloppe nationale consacrée aux dépenses d'investissement dans l'éducation, compte tenu de la forte dépendance traditionnelle du pays à l'égard des financements extérieurs pour la construction d'écoles.

Cependant, le GCTI fait remarquer que l'ambitieux cadre financier du Niger pour 2023-2025 doit être examiné avec prudence. Le gouvernement assure une gestion prudente de la dette publique et, par le passé, a protégé les dépenses d'éducation de l'augmentation relativement modeste du service de la dette. Néanmoins, il sera difficile pour le pays de maintenir cette priorité budgétaire pour l'éducation compte tenu de sa vulnérabilité économique, sécuritaire et écologique persistante. Entre 2015 et 2021, le gouvernement n'a jamais réussi à atteindre son objectif stratégique de consacrer 20 % de ses dépenses à l'éducation en raison de demandes concurrentes découlant de crises sécuritaires et alimentaires. Les prévisions macro-économiques prévoient une croissance économique soutenue pour les années à venir. Cependant, avec un taux de recettes fiscales de 10,2 % du PIB en 2021 (bien en deçà du niveau de référence régional de l'Union économique et monétaire ouest-africaine fixé à 20 %), le faible niveau de mobilisation des ressources nationales du Niger réduit la marge de manœuvre budgétaire du pays en matière d'éducation, déjà restreinte en raison de l'augmentation rapide de la population d'âge scolaire et des taux de scolarisation à tous les niveaux.

[3] Comme l'a déclaré le Président de la République lors du Sommet sur la transformation de l'éducation en septembre 2022 et l'illustre la « matrice de financement national du PME » remplie par le pays.

Tableau 1 : Proportions du PIB et des dépenses publiques totales représentées par les dépenses au titre de l'éducation (%)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Réel	**Réel**	**Réel**	Est.	Est.	Cible	Cible
Dépenses d'éducation en pourcentage du PIB	2,5 %	2,9 %	3,4 %	5,9 %	6,2 %	5,8 %	5,6 %
Part des dépenses d'éducation dans l'ensemble des dépenses publiques (hors service de la dette)	12 %	12,9 %	14,18 %	19,9 %	22 %	22 %	22 %
Dépenses d'éducation courantes en pourcentage des dépenses publiques courantes (non compris le service de la dette)	25,3 %	26,8 %	21,2 %	36,8 %	46,9 %	37,3 %	37,3 %

Source : Tiré de la « matrice de financement national » établie par le pays[4]

Équité

Le système éducatif du Niger se caractérise par de grandes disparités géographiques, sociales et sexospécifiques, en termes d'accès et d'acquis scolaires, qui sont sous-tendues par des inégalités importantes dans la répartition des ressources éducatives (infrastructures, matériel pédagogique et enseignants). Le déséquilibre est particulièrement prononcé en ce qui concerne les enseignants. Si, depuis 2010, le gouvernement a fait des efforts de recrutement importants, le déploiement des enseignants à travers le pays est resté extrêmement inégal. Les ratios élèves/enseignant varient considérablement à l'intérieur des régions et d'une région à l'autre, tant au niveau du primaire que du secondaire.

La lutte contre ces inégalités constitue une priorité essentielle pour le gouvernement, qui s'emploie activement à réformer le cadre d'action et de réglementation régissant la répartition des ressources éducatives. La conception d'un outil de programmation visant à rationaliser la répartition des ressources sur la base de normes et d'une carte scolaire actualisées est en cours. Des critères ont été élaborés pour rationaliser le déploiement des enseignants et la construction de nouvelles écoles et salles de classe en fonction des indicateurs du secteur. Toutefois, le GCTI ne sait pas si des formules intégrant des éléments d'équité ont été établies pour allouer des subventions récurrentes aux écoles ou des indemnités aux filles dans les zones d'intervention prioritaires.

[4] Le GCTI note que le pays a soumis des données révisées relatives au financement domestique pour les années 2019 à 2201 pour les trois indicateurs du tableau 1. Toutefois, ces chiffres n'ont pas pu être entièrement validés et par conséquent le GCTI n'a pas pu les prendre en considération.

D'une manière plus générale, il semble que toutes ces formules et ces critères d'allocation nouveaux ne sont pas encore institutionnalisés dans un cadre de politique générale intégré, clair et transparent. En outre, les échecs répétés des tentatives de réforme de la carte scolaire par le passé montrent que la mise en œuvre efficace et cohérente de ces nouveaux mécanismes de péréquation sera extrêmement difficile et nécessite un leadership et une détermination soutenus pour surmonter les résistances et la politisation prégnante de l'administration. En outre, les efforts visant à rééquilibrer la répartition des ressources en faveur de certaines zones sont compromis par les flux de populations déplacées qu'elles accueillent. Les conditions de vie difficiles dans les zones rurales, aggravées par l'insécurité croissante, limitent également la marge de manœuvre du gouvernement pour rationaliser le déploiement des enseignants.

Le GCTI salue les efforts déployés par les pouvoirs publics pour consacrer des ressources à la lutte contre les inégalités en matière d'éducation des filles et d'autres groupes vulnérables. Les bourses et les allocations scolaires pour les enfants les plus pauvres, en particulier les filles des zones rurales, sont classées comme des « dépenses sensibles » dans le budget national et sont donc relativement protégées des éventuelles pressions financières. Pour l'heure, leur enveloppe devrait augmenter de 35 % entre 2021 et 2023. En outre, les contributions financières des familles aux niveaux primaire et secondaire restent nettement inférieures à celles observées dans d'autres pays africains. L'augmentation substantielle prévue de l'enveloppe des investissements dans le secteur de l'éducation en 2023 permettra de construire des internats au premier cycle du secondaire pour les filles et de maintenir les services d'éducation dans les zones touchées par les crises. Cependant, les ressources nationales restent insuffisantes pour mettre en œuvre d'autres mesures clés de la SNAEFFF, pour prendre en charge le nombre croissant d'enfants déplacés et réfugiés à l'intérieur du pays et pour répondre aux besoins des enfants handicapés. En outre, compte tenu du nombre élevé d'enfants non scolarisés (50 % des enfants âgés de 7 à 12 ans et 60 % des 13 à 16 ans ne sont pas scolarisés), la faiblesse du financement national de l'éducation non formelle et de l'alphabétisation pose problème.

Efficience

Le système éducatif nigérien se caractérise par un niveau très faible d'efficience interne. Les taux élevés d'abandon et de redoublement dans l'ensemble du système se traduisent par de faibles coefficients d'efficience interne (82 % dans le primaire, 51 % dans le premier cycle du secondaire et 74 % dans le second cycle du secondaire en 2016–2017). Comme indiqué plus haut, les acquis scolaires sont également particulièrement insatisfaisants.

Ce manque d'efficience tient dans une mesure importante à la faiblesse du temps réel d'enseignement et d'apprentissage. Cette situation est en partie liée à la répartition inégale des enseignants mentionnée plus haut – dans les centres urbains, le volume

d'enseignement réel des enseignants est souvent inférieur à la norme légale. Le grand nombre d'infrastructures scolaires en matériau provisoire (*paillotes*), qui ne peuvent pas être utilisées toute l'année, contribue aussi à réduire le temps réel d'enseignement et d'apprentissage. En outre, une proportion importante d'écoles primaires (40 % en 2015-2017) n'offrent pas le cycle complet de six années d'études.

Si le taux d'exécution global du budget de l'éducation est satisfaisant (92,5 % en 2020), le faible taux d'exécution des investissements (53,8 % en 2020) représente un autre facteur important d'inefficience et signifie que d'importants programmes de construction, d'entretien et d'équipement d'écoles prévus ne se concrétisent pas. Le GCTI relève cette disparité préoccupante, car les pouvoirs publics ont décidé de consacrer les dépenses en priorité à l'investissement en 2023-2025.

La faiblesse des capacités pour accompagner les processus de décentralisation et de déconcentration en cours constitue un enjeux important pour l'efficience du secteur. En 2016, la responsabilité du recrutement et de la gestion des enseignants contractuels et des infrastructures scolaires a été officiellement décentralisée aux régions pour l'enseignement secondaire et aux communes pour l'enseignement primaire. Toutefois, la dévolution effective des compétences et des ressources a été lente. Le chevauchement des compétences et la complexité des transferts financiers créent un cadre laborieux et instable pour tous les acteurs de la chaîne des dépenses d'éducation. Les très faibles taux d'exécution des communes (9,3 %) et des régions (6 %) en 2020 révèlent l'ampleur de la difficulté à rendre les dépenses d'éducation plus efficientes dans un contexte décentralisé. Les besoins des collectivités territoriales en matière de renforcement des capacités de gestion des finances publiques sont importants, tandis que les services d'éducation déconcentrés ne disposent pas de moyens opérationnels adéquats pour leur apporter un soutien efficace. Jusqu'à présent, la performance de l'organisme public chargé du financement des collectivités territoriales (ANFICT) a été décevante, en partie en raison de la méconnaissance par les parties prenantes du cadre institutionnel et des procédures complexes récemment mis en place.

Outre la cartographie des écoles mentionnée précédemment, le gouvernement a déjà pris des mesures pertinentes pour remédier à diverses sources d'inefficacité. Il a commencé à donner la priorité à l'allocation de ressources aux premières années de l'enseignement primaire et aux écoles comptant le plus grand nombre de paillotes servant de salles de classe. Il a mis en place des mécanismes de suivi et de gestion du temps d'enseignement effectif des enseignants. Le paiement des salaires des enseignants par le biais du système bancaire/postal devrait en améliorer la ponctualité et la régularité. Des textes et procédures juridiques sont en cours d'adoption pour guider la mise en œuvre de la nouvelle carte scolaire aux niveaux régional et local. Néanmoins, leur mise en œuvre effective nécessitera du temps et la participation résolue de toutes les parties prenantes.

Enfin, malgré l'abondance remarquable d'informations financières, notamment sur l'exécution, les analyses des tendances et des facteurs sous-jacents restent limitées. Les données existantes ne permettent pas d'évaluer systématiquement la contribution des ressources intérieures et des diverses sources de financement extérieur (FCSE, projets inscrits au budget et hors budget) aux catégories de dépenses (transferts, biens et services, investissements). Les données sur le financement de l'éducation par les autorités locales sont également limitées.

Conclusion : Compte tenu des difficultés importantes concernant le volume, l'équité et l'efficience des ressources nationales, le GCTI souscrit à l'auto-analyse du pays et assigne à ce facteur favorable une **priorité ÉLEVÉE**. Malgré l'engagement louable du gouvernement à consacrer 22 % des dépenses publiques à l'éducation pour la période 2023-2025 et à augmenter l'enveloppe budgétaire d'investissement, la vulnérabilité persistante du pays, la faible mobilisation des ressources nationales et la croissance démographique rapide réduisent considérablement l'espace budgétaire de l'éducation. En outre, il reste beaucoup à faire pour améliorer l'équité et l'efficience des ressources nationales. Les pouvoirs publics ont engagé une série de réformes complexes et ardues pour s'attaquer aux principales sources d'inégalité et d'inefficience ; leur mise en œuvre effective sera difficile, mais elles ont un réel pouvoir de transformation.

Partie C : Récapitulatif des facteurs favorables jugés hautement prioritaires

Facteur favorable	Problèmes et raisons expliquant leur niveau de priorité élevé
Volume, équité et efficience des dépenses publiques consacrées à l'éducation	**Problème :** Le Niger dispose d'une marge de manœuvre budgétaire étroite dans le secteur de l'éducation et fait face à de grandes disparités dans l'allocation des ressources et une utilisation particulièrement peu efficiente des ressources. **Raisons de la priorité élevée :** Si le gouvernement a pris des engagements financiers louables en faveur de l'éducation, il n'en demeure pas moins que la vulnérabilité persistante du pays, la faible mobilisation des ressources nationales et la croissance démographique rapide rétrécissent considérablement la marge de manœuvre budgétaire dans le secteur de l'éducation. En outre, il reste encore beaucoup à faire pour remédier aux inégalités et aux inefficacités importantes dans l'allocation des ressources. Le gouvernement a engagé d'importantes réformes pour s'attaquer à ces problèmes et accroître les financements destinés à répondre aux besoins éducatifs des filles et d'autres groupes vulnérables. Leur mise en œuvre effective sera très ardue, mais elles ont un réel pouvoir de transformation.