

Résumé d'évaluation

Projet d'Appui à une Education de Qualité (PAEQ) de l'AFD au Niger

Pays : Niger

Secteur : Education

Évaluateur : PROMAN - François-Xavier de Perthuis de Laillevault (chef de mission)

Date de l'évaluation : Juin 2022

Données clés de l'appui AFD

Numéro de projet : CNE 1125

Montant : 93,61 M € (102,4 M USD)

Taux de décaissement : 87 %

Signature de la convention de financement : CNE 1125 01 K (18/07/2014 – 12M€) et CNE 1125 03 M (12/08/2016 – 4,16M€)

Date d'achèvement : 31/03/2020 (pour l'utilisation des fonds) et 30/09/2020 (pour l'achèvement technique)

Durée : 74 mois

Contexte

Le gouvernement, l'AFD et la Banque mondiale ont opté pour la création d'un fonds commun extrabudgétaire pour financer une partie de la mise en œuvre de la première phase du PSEF au niveau de l'éducation de base. En novembre 2013, le Partenariat Mondial pour l'éducation (PME) a octroyé au Niger une subvention de 77,57M€ dont les fonds ont été gérés par la Banque mondiale. Le 17 octobre 2013, le Conseil d'Administration de l'AFD a octroyé au Niger une subvention de 12 M€ dont la convention de financement (CNE 1125 01 K) est signée le 18 juillet 2014 avec une date limite de versement des fonds fixée au 30 juin 2019 et une date d'achèvement technique du projet au 31 décembre 2019. Un premier avenant est signé le 28 janvier 2015 modifiant les conditions suspensives du premier versement afin de permettre d'harmoniser les conditions et les dates de décaissement entre l'AFD et la BM. La coopération suisse (DDC) a signé un contrat de coopération déléguée avec l'AFD le 5 août 2016 pour un montant de près de 4,04 M€ qui permet de contribuer à un programme d'un montant total d'environ 93,61 M€. Cet apport donne lieu à la signature le 12 août 2016 d'une convention de financement pour une contribution additionnelle administrée par l'AFD (CNE 1125 03) avec une date limite de versement des fonds fixée au 30 juin 2019 et une date d'achèvement technique du projet au 31 décembre 2019. Un second avenant à la convention CNE 1125 01 K est adopté afin de prolonger la date d'utilisation des fonds jusqu'au 31 mars 2020 et la date d'achèvement technique du projet jusqu'au 30 septembre 2020.

Intervenants et mode opératoire

- Maîtrise d'ouvrage : Ministère de l'Enseignement Primaire (MEP) et Ministère des Enseignements Secondaires (MES)
- Pilotage : L'agence locale de l'AFD, le MEP et le MES

Les secrétaires généraux du MEP et du MES coordonnent le programme avec l'appui des coordonnateurs. Deux cabinets internationaux sont recrutés pour l'appui à maîtrise d'ouvrage (AMO) : un bureau d'ingénierie pour la supervision des constructions et un cabinet pour l'appui à la mise en œuvre du projet et au renforcement des capacités du MEP et du MES.



Objectifs

Les objectifs globaux du Projet d'Appui à une Education de Qualité (PAEQ) de l'AFD au Niger sont d'élargir l'accès à la scolarisation, d'accroître le taux de rétention des élèves à l'école et d'améliorer la qualité du cadre d'enseignement et d'apprentissage au niveau de l'éducation de base au Niger. Les principaux objectifs du PAEQ sont les suivants :

1. Élargissement de l'accès équitable à la scolarisation et rétention des élèves à l'école en mettant l'accent sur les infrastructures scolaires, l'éducation des filles et les cantines scolaires ;
2. Amélioration de la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage grâce à des intrants pédagogiques et renforcement des compétences des enseignants ;
3. Renforcement des capacités de gestion en privilégiant l'amélioration des capacités institutionnelles.

Réalisations attendues

- Sur la composante 1 les réalisations attendues renvoient à la construction et l'équipement de 1650 salles de classe (dont 330 au niveau du MES) et autres infrastructures scolaires, la mise en œuvre de mesures incitatives destinées à promouvoir l'éducation des filles tant dans le primaire que dans le premier cycle du secondaire ainsi que la stimulation de la demande et l'amélioration de l'état nutritionnel et sanitaire des élèves par le biais de programmes de restauration et d'hygiène scolaires.
- Sur la composante 2 les réalisations attendues renvoient à la fourniture accrue de matériels d'enseignement et d'apprentissage, une révision des programmes scolaires, la formation initiale et continue des enseignants et l'accès à de meilleurs outils pour mesurer et améliorer les acquis scolaires.
- Sur la composante 3 les résultats attendus se déclinent au niveau de l'administration centrale, des administrations locales, des écoles (incluant l'octroi de subventions) et du projet. Ils consistent au renforcement des capacités institutionnelles et de gestion à travers le renforcement des capacités des ministères en charge de l'éducation de base, la gestion du système éducatif centralisé et déconcentré ainsi que la gestion et la coordination du projet.

Appréciation de la performance

Pertinence

Les objectifs sont alignés sur la politique nationale et les actions proposées répondent aux besoins qui ont été identifiés sur la base d'une concertation avec les acteurs nationaux. Le projet constitue ainsi un élément de réponse aux besoins et contribue au financement d'une partie du Programme Sectoriel de l'Education et de la Formation 2014-2024 (PSEF). Cependant, l'appui à certaines réformes n'a pas été optimal comme la réforme curriculaire dont l'appui a été seulement focalisé sur les aspects linguistiques qui n'en sont qu'une partie et dont la mise en œuvre constitue un besoin important.

Cohérence

Le PAEQ est cohérent dans la mesure où il s'inscrit dans la stratégie de l'AFD au Niger et les actions financées dans le cadre du projet sont complémentaires aux financements du PME et du PAM au niveau de l'enseignement de base. Les objectifs du PAEQ sont alignés sur le programme stratégique du gouvernement tel qu'il est décrit dans son plan sectoriel de l'éducation.

Efficacité

L'efficacité des actions mises en œuvre est importante dans la mesure où les objectifs ont quasiment tous été atteints. C'est le cas notamment au niveau des cantines scolaires, des constructions ainsi que des bourses octroyées aux filles et des centres d'alphabétisation. L'appui délivré dans le cadre du renforcement des capacités au niveau de la carte scolaire a donné lieu à des formations jugées de bonne qualité mais qui n'ont pas été opérationnalisées. Les subventions aux COGES ont cependant vu leurs actions limitées par un déficit de formation des membres. Au niveau de la réforme curriculaire, l'efficacité des actions a été limitée car elles se sont focalisées sur les aspects linguistiques de la réforme en l'absence d'une concertation large ainsi qu'un contrôle qualité des produits.

Efficience

Malgré des moyens techniques et financiers importants déployés par le projet, le faible degré d'appropriation des procédures a notamment contribué à réduire l'efficience. Ce manque de maîtrise des procédures, internes comme externes, a entraîné des retards impactant l'ensemble des activités. Certains retards auraient pu être mieux maîtrisés si les procédures du projet avaient été alignées sur les procédures internes. L'efficience a été fortement limitée par les lenteurs de décaissement qui trouvent leurs origines dans des goulots d'étranglement liés aux faibles capacités de passation des marchés tant au MEP qu'au MES. Le recrutement tardif de l'AMO sur le renforcement des capacités et son sous-dimensionnement en termes de ressources a été un facteur limitatif car il a constitué un handicap dès le début de la mise en œuvre du projet. La politisation du secteur de l'éducation et notamment du MEP, ainsi que la faible disponibilité des acteurs et le *turn over* important observé au niveau du MEP et du MES ont accentué cette limite. L'octroi des subventions aux COGES a rencontré des difficultés majeures sur les années 2017 et 2018 du fait de la faillite de la société Asusu au point que les établissements n'ont pas reçu les versements pour l'année scolaire 2017-2018. Malgré ces difficultés, la coordination a démontré une capacité d'arbitrage du budget témoignant d'une capacité d'adaptation du PAEQ à certains besoins.

Impact

Bien que les réalisations soient conformes aux objectifs et que leurs effets soient observables durant la mise en œuvre du PAEQ, ils le sont plus difficilement après son achèvement. Ainsi, si les cantines scolaires ont contribué à améliorer l'accès et le taux de rétention des élèves et si les bourses octroyées aux filles ont participé à améliorer la parité entre les sexes, ces activités, comme les subventions aux CGDES et aux COGES, n'ont pas perduré après le projet (malgré le fait que le PAM ait repris quelques cantines du PAEQ), ce qui a un effet réducteur de l'impact. De même, bien que les constructions aient contribué à améliorer l'accès à l'éducation dans les zones concernées, le renforcement des capacités délivré dans le domaine de la carte scolaire a été principalement limité par la non-opérationnalisation des formations.

Viabilité/durabilité

L'appropriation et la durabilité sont faibles. Cela résulte de la faible capacité de l'Etat et des acteurs nationaux aux niveaux régional, départemental ou local à poursuivre les appuis financiers et techniques en soutien (relevant de l'appui de l'AMO) aux activités financées. Les principales activités telles que les bourses octroyées aux filles, la subvention aux COGES et CGDES, ou encore les cantines scolaires ont été interrompues à la fin du PAEQ faute de financement. De même, trois écoles normales ont été fermées suite à une réforme adoptée en 2020. Le niveau de transfert de compétences est très limité à cause notamment du *turn over* important des agents du MEN. Au niveau des constructions, l'entretien des infrastructures scolaires revient à l'Etat et s'effectue en principe sur la base des crédits alloués aux écoles par le budget national qui sont généralement insuffisants.

Valeur ajoutée de l'appui AFD

L'AFD a contribué à l'allègement des procédures de contrôle du PAEQ. Au niveau du dialogue sectoriel, en tant que chef de file, l'AFD a contribué à l'ouverture du PAEQ à d'autres bailleurs à travers la captation d'une contribution additionnelle de la coopération suisse. L'AFD se positionne pour un FC sectoriel potentiellement non limité à l'éducation de base qui se traduit par une volonté d'ouverture du PAEQ au sous-secteur de l'enseignement technique et professionnel. Bien que l'élargissement à ce sous-secteur n'ait pas été effectif, le PAEQ pose les bases d'une collaboration entre les PTFs qui donnera lieu au Fonds Commun sectoriel en cours.

Recommandations

L'évaluation dresse des recommandations à partir des leçons tirées pour le PAEQ :

Aligner les procédures des projets/programmes sur les procédures nationales peut contribuer à améliorer l'efficience et l'efficacité. Cet alignement permet également de répondre aux principes de la Déclaration de Paris sur l'alignement des procédures des bailleurs sur les procédures nationales.

Maintenir et renforcer l'approche participative qui a caractérisé les réalisations par une attention particulière portée aux capacités des acteurs dans le cadre de la décentralisation et de la déconcentration permettant un bon calibrage de l'AMO sur le renforcement des capacités.

Faire du transfert de compétences un objectif spécifique dans le cadre de la planification de la carte scolaire à travers la poursuite des formations, élargies au domaine du suivi et de l'évaluation. Ceci contribuerait à renforcer le dispositif de suivi-évaluation au niveau sectoriel. Un appui spécifique à la confection des cartes scolaires au niveau régional et local permettrait le renforcement des capacités.

Généraliser l'expérience des cantines scolaires au niveau du secondaire et renforcer celles existantes au niveau de l'enseignement de base. Un audit des cantines scolaires devrait être convenu au cours de la mise en œuvre de ce type de projet.

La mise en œuvre de la réforme curriculaire constitue un besoin qui n'a été que partiellement pris en compte par le PAEQ. Or, elle est essentielle pour améliorer la qualité de l'éducation et devrait ainsi faire l'objet d'une prise en compte à travers une planification, une assurance qualité des produits et une concertation élargie des acteurs.

Au niveau de l'octroi des bourses aux filles au collège, il est nécessaire de renforcer la compréhension des critères d'attribution par les membres des comités de sélection ainsi que la sensibilisation des acteurs impliqués, assurer leur pérennisation et élargir l'activité au cycle primaire et au milieu rural. Un autre point important réside dans la nécessité d'assurer un suivi des conditions d'accueil dans les familles afin de garantir un environnement adéquat pour étudier.

Concernant l'attribution des subventions aux COGES et CGDES, il apparaît fondamental d'inclure les acteurs en charge de la décentralisation dans le dispositif des subventions et d'assurer une mise en concurrence des opérateurs avant leur contractualisation. Ceci permettrait de sécuriser la procédure et d'avoir une estimation des capacités des acteurs retenus afin d'éviter la sélection d'un opérateur déficient.

Au niveau des centres d'alphabétisation, il apparaît important d'accompagner les ONG locales dans la contractualisation et d'assurer un suivi de ces dernières dans le cadre de la mise en œuvre des activités afin que les ressources octroyées soient utilisées en conformité avec les conventions signées. Sur ce volet, la réalisation d'un diagnostic permettant de définir les activités génératrices de revenus avec les bénéficiaires aurait été pertinente et aurait contribué à renforcer l'appropriation et la durabilité des actions mises en œuvre.