

Capacité de mise en  
œuvre des plans de  
développement de  
l'éducation :  
Cas du Niger

## *Politiques et stratégies d'éducation 9*

## Parus dans cette collection :

1. *Politiques et programmes nationaux d'éducation face à la coopération internationale*  
Lucila Jallade, Mohamed Radi et Serge Cuenin
2. *Le droit à l'éducation : analyse des instruments normatifs de l'UNESCO*  
Yves Daudet et Kishore Singh
3. *La planification de l'éducation à travers la simulation informatique*  
Gwang-Chol Chang et Mohamed Radi
4. *Education et formation au Tchad : Recueil d'études thématiques*  
Edité par Gwang-Chol Chang et Mohamed Radi
5. *Outils d'information pour la préparation et le suivi des plans de l'éducation*  
Luis Carrizo, Claude Sauvageot et Nicole Bella
6. *Mettre en œuvre et financer l'Education pour Tous*  
Section d'appui aux stratégies éducatives nationales de l'UNESCO  
(ED/EPS/NED)
7. *Décentralisation en éducation : politiques et pratiques nationales*  
Section d'appui aux stratégies éducatives nationales de l'UNESCO  
(ED/EPS/NED)
8. *Implementing Education for All: Teacher and Resource Management in the Context of Decentralization* (en anglais seulement.)  
Section d'appui aux stratégies éducatives nationales de l'UNESCO  
(ED/EPS/NED)

**Politiques et stratégies d'éducation 9**

**Capacité de mise en œuvre des plans de  
développement de l'éducation :  
Cas du Niger**

**UNESCO**

Cette brochure, conçue par la Section d'appui aux stratégies éducatives nationales (ED/EPS/NED), est une version abrégée du rapport d'évaluation intitulé « Analyse de la capacité institutionnelle de mise en œuvre du PDDE dans le nouveau contexte de coopération internationale » au Niger, lequel rapport a été commandité par l'UNESCO et le Ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation du Niger. Une équipe d'évaluation composée de Joseph Mulet, Seyni Seydou, Aboubacrine Alpha et Issaka Idrissa Mossi a entrepris trois missions sur le terrain entre novembre 2004 et mars 2005 et a élaboré ce rapport en étroite consultation avec les responsables nationaux du secteur de l'éducation et les partenaires techniques et financiers.

Mohamed Radi, Chef de la Section ED/EPS/NED et Gwang-Chol Chang, Spécialiste de Programme dans la même section ont assuré le suivi et la coordination des missions des évaluateurs, ainsi que l'édition de la présente brochure.

Nous remercions l'équipe d'évaluation qui a conduit avec professionnalisme l'analyse de la capacité de gestion du PDDE, ainsi que les responsables du MEBA et des partenaires techniques et financiers pour la qualité de leur coopération au cours des missions d'évaluation.

Le résumé de cette brochure est traduit en anglais et se trouve au verso de la présente publication.

La présente publication peut être librement reproduite ou citée, en tout ou partie, à condition qu'il soit fait mention de la source.

Les auteurs et les éditeurs sont responsables du choix et de la présentation des faits figurant dans cet ouvrage ainsi que des opinions reflétées, lesquelles ne sont pas nécessairement celles de l'UNESCO et n'engagent pas l'Organisation.

Publié en 2005

par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture  
7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP (France)

© UNESCO  
(ED-2005/WS/68)

# PREFACE

La collection *Politiques et stratégies d'éducation* lancée par la Division des politiques et stratégies éducatives de l'UNESCO publie son neuvième numéro. S'écartant volontairement de la théorisation excessive, elle se veut avant tout le recueil de bonnes pratiques professionnelles. Par le choix des thèmes abordés et la forme de son contenu, la collection ambitionne de faire partager l'expérience acquise sur le terrain, non seulement aux praticiens de la planification de l'éducation, mais plus largement à tous ceux qui s'intéressent à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et stratégies éducatives.

Consacré à la *Capacité de mise en œuvre des plans de développement de l'éducation : Cas du Niger*, ce numéro est une version abrégée d'un rapport d'évaluation plus complet, qui s'intitule « Analyse de la capacité institutionnelle de mise en œuvre du PDDE dans le nouveau contexte de coopération internationale » au Niger. Le rapport analyse les dispositions prises par le Gouvernement du Niger pour mettre en application le Programme décennal de développement de l'éducation (PDDE), la pertinence et l'efficacité des mesures et stratégies de politique éducative, ainsi que les résultats enregistrés au regard de ceux escomptés au terme de la première année de mise en œuvre du PDDE. Compte tenu de l'intérêt que ce rapport présente aussi bien pour les responsables de l'éducation du Niger et d'autres pays, que pour les spécialistes de la coopération internationale pour le développement, l'UNESCO a décidé d'en assurer une large diffusion à travers le présente publication.

Le Niger a réalisé au cours de ces dernières années des progrès notables en faveur de la généralisation de l'enseignement primaire dans le contexte de l'Éducation pour Tous avec la contribution de ses partenaires techniques et financiers. Le Programme décennal de développement de l'éducation (PDDE), dont l'exécution a démarré en 2003, entend donner une impulsion à cet élan dans une perspective de développement à long terme. Il mise sur l'approche programme, sert de cadre de référence à toutes les interventions dans le secteur de l'éducation (qu'elles soient nationales ou de l'extérieur) et souligne l'importance de la gestion décentralisée du système.

Au terme de la première année de sa mise en œuvre, il a été constaté que le PDDE rencontrait certaines difficultés, notamment au plan de la gestion. Dans un souci de trouver des réponses aux possibles déficiences de gestion du PDDE, le Ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation (MEBA) a décidé, avec le concours de l'UNESCO, de procéder à une évaluation « externe » de son programme décennal. Après analyse du fonctionnement du MEBA et des conditions dans lesquelles le nouveau cadre de coopération internationale s'est mis en place, une équipe d'évaluation a produit un rapport portant sur la capacité institutionnelle de mise en œuvre du PDDE : ce rapport analyse non seulement les aspects structurels du dispositif de pilotage et de gestion des ressources humaines, pédagogiques, financières et matérielles, mais aussi la coordination du partenariat dans le nouveau contexte de la coopération internationale. Il débouche sur un certain nombre de recommandations visant le renforcement de la capacité institutionnelle de gestion du PDDE.

Au-delà de leur intérêt pour le Niger, nous estimons que l'analyse de la situation et les recommandations peuvent fournir des éléments d'appréciation intéressants sur les atouts de la nouvelle approche de coopération, ainsi que sur les problèmes communs auxquels les responsables d'autres pays devront faire face, notamment en matière de renforcement de capacités institutionnelles pour la mise en œuvre de leur plans de développement de l'éducation.

Nous espérons que l'analyse et les conclusions franches de ce rapport contribueront à alimenter des réflexions et des débats utiles pour l'amélioration de la mise en œuvre des politiques et des programmes de développement de l'éducation dans beaucoup de pays en développement qui, comme au Niger, s'efforcent de relever le défi de la réalisation des objectifs d'Éducation pour Tous.

*Hamissou Oumarou*  
Secrétaire général  
Ministère de l'éducation de base  
et de l'alphabétisation  
République du Niger

*M. Asghar Husain*  
Directeur  
Division des politiques et  
stratégies éducatives  
UNESCO

# SOMMAIRE

<i>Préface</i> .....	<i>iii</i>
<i>Sigles et abréviations</i> .....	<i>vi</i>
<i>Résumé</i> .....	<i>1</i>
<i>Introduction</i> .....	<i>23</i>
<b>1. Contexte</b> .....	<b>27</b>
1.1 Contexte national .....	27
1.2 Contexte international .....	31
<b>2. Présentation du PDDE</b> .....	<b>41</b>
2.1 Rappel sur la loi d'orientation .....	41
2.2 Objectifs du PDDE .....	41
2.3 Composantes et volets du PDDE .....	43
2.4 Rappel des termes de la lettre de la politique éducative .....	44
<b>3. Analyse de la mise en œuvre du PDDE</b> .....	<b>45</b>
3.1 Structures de gestion et de pilotage .....	47
3.2 Gestion des ressources humaines .....	52
3.3 Gestion des ressources financières et matérielles .....	62
3.4 Gestion de la qualité de l'enseignement .....	68
3.5 Gestion du pilotage, de la coordination et du partenariat .....	77
<b>4. Conclusion et recommandations générales</b> .....	<b>95</b>
<i>Bibliographie</i> .....	<i>99</i>
<b>Annexes</b> .....	<b>101</b>
Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées lors de l'évaluation du PDDE .....	103
Annexe 2 : Termes de référence de la mission d'évaluation, Octobre 2004 .....	105
Annexe 3 : Organigramme du MEBA .....	112
Annexe 4 : Cadre partenarial .....	113
Annexe 5 : Lettre du Premier Ministre à la Banque mondiale .....	120
Annexe 6 : Liste des PTF et leurs engagements .....	129

## SIGLES ET ABBREVIATIONS

ACDI	Agence canadienne de développement international
ACEB	Projet d'appui à la coordination de l'éducation de base
AFD	Agence française de développement
ANO	Avis de non objection
APE	Association des parents d'élèves
APP	Activités pratiques et productives
BAD	Banque africaine de développement
BM	Banque mondiale
CAPED	Cellule d'animation pédagogique
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CE2	Cours élémentaire 2ème année
CECI	Centre canadien d'étude et de coopération internationale
CFEPD	Certificat de fin d'études du premier degré
CM2	Cours moyen 2ème année
CNE	Conseil national de l'éducation
COGES	Comité de gestion des établissements scolaires
CONFEMEN	Conférence des ministres de l'éducation des pays ayant le français en partage
COSAGE	Composante soft pour l'amélioration de la gestion de l'école
CP	Cours préparatoire
CP	Conseiller pédagogique
CRE	Conseil régional de l'éducation
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CSRE	Conseil sous régional de l'éducation
CTB	Coopération technique belge
DCIP	Direction des curricula et des innovations pédagogiques
DEEC	Direction de l'évaluation, des examens et concours
DFIC	Direction de la formation initiale et continue
DEP	Direction des études et de la programmation
DG	Direction générale
DGAR	Direction générale de l'administration et des ressources
DGEB	Direction générale de l'éducation de base
DGENF	Direction générale de l'éducation non formelle
DIES	Direction des infrastructures et des équipements scolaires
DPS	Direction de la promotion de la scolarisation
DREBA	Direction régionale de l'éducation de base et de l'alphabétisation
DRFM	Direction des ressources financières et matérielles

DRH	Direction des ressources humaines
DSRP	Document de la stratégie de réduction de la pauvreté
DST	Droits de tirages spéciaux
ENI	Ecole normale d'instituteurs
EPT	Education pour tous
FMI	Fonds monétaire international
FAD	Fonds africain de développement
FMI	Fonds monétaire international
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
FTI	<i>Fast Track Initiative</i> ou Initiative pour la mise en œuvre accélérée (IMO) de l'Education pour Tous (EPT)
IEB	Inspection de l'enseignement de base
IDH	Indice de développement humain
INDRAP	Institut national de documentation, de recherches et d'animation pédagogique
IPH	indice de pauvreté humaine
JICA	Agence japonaise de coopération internationale
LOSEN	Li d'orientation du système éducatif nigérien
MEBA	Ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation
MEN	Ministère de l'éducation nationale
MESS/R/T	Ministère des enseignements secondaire et supérieur, de la recherche et de la technologie
OMD	Objectifs de développement du millénaire
ONG	Organisation non gouvernementale
PADEB	Projet d'appui au développement de l'éducation de base
PADEN	Projet d'appui à la dynamisation de l'éducation au Niger
PASEC	Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN
PDDE	Programme décennal de développement de l'éducation
PPTE	Pays pauvres très endettés
PTF	Partenaires techniques et financiers
RESEN	Rapports d'état sur les systèmes éducatifs nationaux
RNDH	Rapport national sur le développement humain
SCOFI	Scolarisation des filles
SG	Secrétariat général
SOUTEBA	Projet de soutien à l'éducation de base
SRP	Stratégie de réduction de la pauvreté
SVT	Sciences de la vie et de la terre
TBS	Taux brut de scolarisation
TDR	Termes de référence
UE	Union Européenne

UNESCO Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

UNICEF Fonds des Nations Unies pour l'enfance

USE PDDE Unité de suivi de l'exécution du PDDE

# RESUME

Le Niger a entrepris au cours de ces dernières années un effort sans précédent en faveur de la scolarisation universelle dans le contexte de l'Education pour Tous. Le Ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation (MEBA) a sollicité l'UNESCO par lettre en septembre 2004 pour conduire une évaluation « externe » du processus de mise en place du Programme décennal de développement de l'éducation (PDDE). La lettre précise entre autres : « Au cours de cette première année de gestion du PDDE, des difficultés ont été rencontrées...il nous est apparu indispensable de disposer d'une évaluation « externe » ... elle devra permettre de mieux diagnostiquer les dysfonctionnements afin d'y proposer des remédiations. »

Une mission d'évaluation a donc été commanditée par l'UNESCO et le MEBA, ayant pour objectifs :

- d'évaluer : i) l'organisation mise en place pour prendre en charge le PDDE ; ii) la démarche adoptée tant au niveau central que régional ; iii) les résultats enregistrés au regard de ceux escomptés au terme de la première année de mise en œuvre du PDDE ; iv) la pertinence et l'efficacité des mesures et stratégies de politique éducative mises en œuvre, et ;
- de proposer les recommandations susceptibles de remédier aux dysfonctionnements éventuels constatés.

La mission s'est déroulée de novembre 2004 à mars 2005 en trois phases suivantes :

- novembre 2004 : préparation de la mission et élaboration des outils d'investigation
- janvier 2005 : investigations et élaboration de l'avant-projet du rapport
- février/mars 2005 : dernières investigations et élaboration du rapport.

Au plan méthodologique, l'équipe d'évaluation a procédé, d'une part à l'analyse du fonctionnement du MEBA, et d'autre part, à l'analyse des

conditions dans lesquelles la nouvelle coopération internationale s'est mise en place. Le rapport final, élaboré à la suite de ces missions d'évaluation, est ainsi structuré :

1. Le contexte
2. La présentation du PDDE
3. Analyse de la mise en œuvre du PDDE
  - Structures de gestion et de pilotage
  - Gestion des ressources humaines
  - Gestion financière et matérielle
  - Gestion de la qualité de l'enseignement
  - Gestion du pilotage, de la coordination et du partenariat
4. Conclusion et recommandations

Le rapport comporte une section de conclusion et recommandations spécifiques à la fin de chacun des thèmes susmentionnés et aussi un chapitre consacré aux conclusions et recommandations générales pour l'ensemble des thèmes abordés.

## **CONTEXTE NATIONAL**

**Présentation du Niger :** Pays sahélo saharien, totalement enclavé, le Niger est l'un des pays les plus vastes de l'Afrique de l'Ouest (1.267.000 km<sup>2</sup> dont les trois quarts sont quasi désertiques ou désertiques). La population nigérienne est estimée à 11.060.291 habitants<sup>1</sup> en 2001, avec un taux annuel de croissance démographique de 3,3%. Elle est très inégalement répartie sur le territoire national. Les trois quarts restent concentrés dans la bande sud du pays. Plus de 80% des Nigériens tirent leur subsistance des productions agropastorales. Les indicateurs sociaux du Niger révèlent une situation de pauvreté importante. Le pays a régulièrement occupé l'avant dernière place au classement des pays selon l'Indice du développement humain (IDH). Cette pauvreté est essentiellement rurale et féminine.

**Problématique du système éducatif :** En 2004, les effectifs scolaires globaux du primaire s'élevaient à 980 033 élèves pour une population scolarisable estimée à 1,96 millions (soit un taux brut de scolarisation de 50%). Le secteur public accueille 96% des effectifs. La moyenne de 50% du

---

<sup>1</sup> Cf. Résultats du Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGP/H) 2001.

taux de scolarisation recouvre des situations variées selon les régions : ils varient de 36,8% (région de Zinder) à 98% (Communauté Urbaine de Niamey). Quant aux filles, elles enregistrent 40,4% de taux de scolarisation.

Au plan « qualitatif », le système éducatif nigérien se caractérise par une faible efficacité interne (taux de redoublement élevés en 6<sup>ème</sup> année du primaire à 37% et une déperdition importante qui met dans la rue 40% des effectifs scolaires du cours moyen 2<sup>ème</sup> année (année terminale du cycle primaire 1). Le taux d'achèvement du cycle primaire est de 32,2%. En 2004, plus de 7053 classes existantes (33,55% du total) sont conçues en matériaux provisoires ("paillotes") ; le rythme de construction ne suit pas celui de la scolarisation.

Au plan de l'alphabétisation, en 2000, moins d'un adulte sur cinq et une femme sur dix peuvent lire et écrire.

En somme, le système éducatif nigérien se caractérise par : (i) un accès et une couverture faibles et inégaux ; (ii) des disparités marquées entre zones urbaine et rurale, entre régions et entre garçons et filles ; (iii) un contenu inadapté et un rendement interne faible ; et (iv) un dispositif d'encadrement peu performant. Afin d'apporter des solutions viables et pérennes aux problèmes et contraintes qui entravent le développement de l'éducation, le Niger a élaboré un programme de développement à long terme de son système éducatif, appelé « Programme décennal de développement de l'éducation (PDDE) », dont la réalisation effective a commencé en 2003.

## **CONTEXTE INTERNATIONAL**

**Initiative PPTE et CLSP :** La pauvreté est un phénomène généralisé au Niger : 63% de la population nigérienne est pauvre. Cette pauvreté est essentiellement rurale (86% des pauvres vivent en milieu rural). Le DSRP complet a été approuvé en février 2002 ; sa mise en œuvre fait l'objet d'évaluations conjointes de la Banque mondiale et du FMI. Le Niger a atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE en avril 2004. Cela lui a permis de bénéficier d'une remise nominale du service de la dette de 900 millions de dollars (soit 521 millions de dollars en valeur actuelle nette), qui correspond à une réduction de 54%. Le Niger bénéficie depuis janvier 2005 d'un prêt de la FRPC d'un montant de 6,4 millions de DTS (10 millions de dollars). Ce prêt est destiné à soutenir le programme économique du Niger jusqu'en 2008.

**Initiative de mise en œuvre accélérée (*Fast Track Initiative - FTI*) :** En 2004, le cadre de la FTI a été adopté par la majorité des organismes donateurs. Le Fonds à usage catalytique (35 millions de dollars en 2004) a été mis en place et des accords de financement ont été signés avec cinq des premiers six pays bénéficiaires (Gambie, Mauritanie, Nicaragua, Niger, et Yémen). La FTI a permis de mobiliser des ressources additionnelles en faveur de l'enseignement primaire : le financement de l'Education pour Tous (EPT) devra augmenter de façon considérable, y compris le financement des charges de fonctionnement (plus particulièrement, le paiement des salaires des enseignants), et devra être soutenu à long terme. Les ressources mobilisées en faveur du Niger dans le cadre de l'Initiative Fast Track s'élèvent à près de 8,33 millions de \$ US, soit environ 5 milliards de FCFA. Ces ressources ne représentent que 12,5% (5 milliards sur 40) des ressources mobilisées pour la première année de mise en œuvre du PDDE.

## ***PRESENTATION DU PDDE***

La loi 98-12 du 1<sup>er</sup> Juin 1998 portant Orientation du système éducatif nigérien constitue le point de départ et le cadre des nouvelles orientations. La décentralisation de la gestion du système éducatif ainsi que l'implication des communautés de base (COGES), bénéficiaires des services d'éducation, dans la gestion et le financement de l'éducation, constituent des options clés de cette politique éducative. La première mesure importante de la mise en œuvre de la Loi d'Orientation est l'élaboration par le Niger d'un Programme décennal de développement de l'éducation (PDDE) pour la période 2003-2013.

Le PDDE mise sur l'approche programme et concrétise la volonté du Gouvernement, inscrite dans la Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP), de faire de l'éducation l'une de ses priorités. La première phase du Programme (2004-2007) a pour objectif global de jeter les bases de l'accélération du développement de l'éducation de base tout en garantissant sa qualité et sa viabilité financière. Elle vise également à asseoir un Cadre partenarial impliquant les communautés de base, les organisations non gouvernementales (ONG), les partenaires techniques et financiers (PTF) et à créer les conditions du passage progressif vers l'approche programme à travers le renforcement des capacités institutionnelles du MEBA.

**Composantes du PDDE :** Le PDDE prévoit, pour atteindre ces objectifs, la réalisation d'activités regroupées en trois composantes : (i) la composante

Accès recherche l'accroissement et l'équité de l'accès et de l'accessibilité à l'éducation de base formelle et non formelle ; ii) la composante Qualité couvre tous les processus intervenant dans l'amélioration de l'efficacité du système éducatif et de la qualité des apprentissages ; et iii) la Composante Développement institutionnel vise la réorganisation et le renforcement des capacités de gestion stratégique et opérationnelle de l'administration centrale et régionale.

**Contexte de la mise en œuvre du PDDE :** En juin 2003, un Cadre partenarial a été signé entre le Gouvernement nigérien et les PTF. Les partenaires principaux sont la Banque mondiale, la Belgique, la Banque africaine de développement (BAD), la Banque islamique de développement (BID), le Canada, la France, le Japon, le Luxembourg, l'Union Européenne ainsi que plusieurs ONG. Une Lettre de politique éducative a été adoptée par le Gouvernement du Niger en septembre 2001 et a été opérationnalisée dans la lettre adressée à la Banque mondiale par le Premier Ministre en mai 2003. Elle concerne la phase 1 du PDDE (2004-2007). Les principaux objectifs en sont : (i) porter le taux brut de scolarisation (TBS) de 41,7% à 61% ; (ii) le taux d'achèvement de 25,6% à 44 % ; (iii) le taux de réussite des auditeurs d'alphabétisation à 80% ; (iv) le taux de redoublement de 10% à 7% ; (v) fournir un livre par élève ; et (vi) mettre en place 4000 COGES. En outre, le Gouvernement s'engage à consacrer : (i) chaque année, 4% du produit intérieur brut (PIB) à l'éducation ; (ii) 40% du montant des ressources libérées par l'allègement de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE pour promouvoir l'Education pour Tous (EPT) ; et (iii) au moins 50% du budget de l'éducation à l'enseignement primaire.

### ***ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DU PDDE***

A partir de 2000, des évaluations, régulièrement sollicitées par le MEBA, ont précédé ou accompagné la mise en œuvre du PDDE. Toutes ces évaluations mettaient en avant :

- des conditions favorables : (i) stabilité du pays ; (ii) engagement de l'Etat ; (iii) existence d'une politique sectorielle ; (iv) bon climat entre les bailleurs de fonds et le MEB ;
- des conditions défavorables : (i) faible capacité institutionnelle du MEB ; (ii) centralisation excessive; (iii) rigidité des procédures des bailleurs de fonds ; (iv) unité de suivi de l'exécution du PDDE qui fait doublon avec les directions existantes ; (v) imprécision du PDDE qui n'est pas un plan

d'actions opérationnel ; (vi) inquiétudes créées par le recrutement massif de contractuels non formés, par un accroissement rapide et important des effectifs d'élèves, et

Entre autres recommandations, la plupart des évaluateurs préconisaient le renforcement des capacités institutionnelles du MEBA qui devrait être à l'avant plan de l'agenda des bailleurs de fonds.

Le nombre de rapports marque la volonté de l'institution d'établir un état des lieux objectif, en toute transparence, afin de mieux préparer le démarrage effectif du PDDE en 2003. Ci-dessous sont décrits les résultats et les conclusions de l'évaluation commanditée par l'UNESCO et le MEBA:

### **Structures de gestion et de pilotage**

Les différentes études ont fourni les bases de la nouvelle réorganisation des services centraux et régionaux du MEBA, instituée par décret N° 2003-125/PRN/MEB1/A du 15 mai 2003. L'analyse de l'organisation des services de gestion administrative et pédagogique du MEBA a conduit à relever les points positifs suivants :

- Le MEBA est en ordre de marche, les textes juridiques ont permis rapidement de mettre en place un nouvel organigramme qui prend en compte les objectifs du PDDE ;
- Les textes sur la déconcentration des services et la décentralisation de la gestion sont mis en œuvre ;
- Les outils rationnels de gestion se mettent en place progressivement ;
- Une prise de conscience des enjeux du PDDE semble se dessiner ;
- De nombreux personnels, ne demandent qu'à agir pour peu qu'on le leur permette (moyens financiers, matériels et surtout acquisition de compétences professionnelles).

Pour autant, des points de préoccupation et des risques de dérive existent :

- Les textes juridiques sont souvent approximatifs, redondants ;
- L'esprit d'équipe (solidarité, partage des responsabilités) est encore à construire : les services donnent le sentiment d'être éclatés, parfois désemparés, souvent démunis ;
- Les personnels administratifs (cadres, agents) ne sont pas toujours dotés de compétences professionnelles adaptées aux besoins de l'institution (adéquation postes/personnes) ;

- Les outils de management sont souvent inexistants ou mal compris, peu appliqués et, dans la plupart des cas, non appropriés ;
- La ligne hiérarchique et l'approche fonctionnelle ne sont pas bien harmonisées et exploitées de façon complémentaire ;
- La non effectivité des crédits de fonctionnement suffisants et à temps empêche le fonctionnement normal des structures ;
- L'absence d'un encadrement administratif reconnu et institué ne permet pas de gérer efficacement le système éducatif.

Les recommandations relatives à ce volet ont notamment porté sur les aspects suivants :

- Développer les délégations de signature afin de permettre aux Directeurs généraux du MEBA et au Secrétaire général de jouer pleinement leurs rôles ;
- Définir, pour chaque direction du ministère, les procédures (manuels de procédures) et processus de gestion courante ;
- Rendre systématique la circulation formalisée de l'information.

### **Gestion des ressources humaines**

La principale question que s'est posée l'équipe d'évaluation pour aborder ce thème était la suivante : Les responsables et acteurs qui « portent » le système éducatif sont-ils suffisamment formés et efficaces ?

La gestion des ressources humaines connaît depuis quelques années une évolution forte dont les points positifs sont :

- Création d'une Direction des ressources humaines (DRH) fonctionnelle ;
- Création d'un nouveau type de personnel (contractuels) qui a permis de faire face aux besoins massifs en enseignants ;
- La gestion des personnels est déconcentrée au niveau des Directions régionales de l'éducation de base et de l'alphabétisation (DREBA) et des Inspections de l'enseignement de base (IEB) : Les organes de concertation et de gestion décentralisés sont en place (Conseil national de l'éducation - CNE, Conseil régional de l'éducation - CRE) ou sont en cours de développement (Comités de gestion des établissements scolaires - COGES, Cellule d'animation pédagogique - CAPED) ;
- La formation en nombre important des cadres pédagogiques avec l'appui de l'Ecole Normale Supérieure - ENS (formation initiale) ;

- Le renforcement des capacités d'intervention des structures par les PTF (dotation progressive en moyens) est effectif.

Cependant les motifs d'inquiétude ne manquent pas :

- Les champs de compétences de la DRH ne sont pas encore stabilisés (conflits d'attributions avec certaines directions) ;
- La gestion des contractuels est approximative et présente des défaillances au niveau de la gestion des emplois, de la sécurisation des salaires, de la formation, de l'accompagnement et de l'évaluation de ces personnels ;
- L'absence d'une gestion collective des personnels (la « carte éducative » n'étant pas encore opérationnelle et fiable) conduit à des dérives, des excès (personnels sans emploi, classes sans enseignants d'un côté, surnombres de l'autre, répartition inéquitable des moyens, ...) ; des multiples interférences liées à des interventions sociales et politiques (affectations relevant des gouverneurs) de tous ordres accentuent ces difficultés en matière de gestion des ressources humaines ;
- La formation initiale et continue des personnels administratifs est quasi inexistante ;
- La politique de l'encadrement administratif est elle aussi quasi-inexistante.

Le rapport d'évaluation comporte des recommandations suivantes pour l'amélioration de la gestion des ressources humaines :

- Elaborer et/ou respecter des normes de répartition prenant en compte les conditions particulières des zones difficiles et qui soient basées sur la transparence, la concertation et la validation par des instances représentatives, et qui soient connues de toutes les parties prenantes, notamment des associations de parents et de personnels) ;
- Mettre en place dans les meilleurs délais des cahiers de procédures simples et opérationnels, sans attendre que des outils plus sophistiqués soient construits ;
- Décliner les objectifs du PDDE au niveau régional sur la base du plan d'actions global, de l'analyse des informations sur le système éducatif et d'un cadrage technique et financier - la réalisation de cette recommandation pourrait passer par la régionalisation du modèle de simulation ;
- Mettre en oeuvre les mesures prévues par la lettre de politique éducative : renforcement des capacités des cadres des services déconcentrés, des

représentants des Association des parents d'élèves (APE) et des COGES, par l'appui conseil, l'encadrement et la formation ;

- Prendre en compte la notion de personnel d'encadrement administratif dans le projet de décret portant statut des personnels de l'éducation ;
- Créer et mettre en œuvre une politique d'évaluation des personnels ;
- Clarifier et mettre en place les notions d'emplois, de postes et de personnes ;
- Analyser les causes de la faible consommation des crédits du sous-programme « renforcement des capacités » et responsabiliser les cadres dirigeants dans la mise en œuvre des sous-programmes du PDDE ;
- Elaborer et mettre en œuvre une carte scolaire prospective avec l'appui des personnes ressources ayant des expériences pertinentes en la matière. A cet égard, plusieurs PTF sont concernés par ce thème et il serait sans doute opportun de créer une commission commune de spécialistes internationaux ;
- Redéfinir les compétences et attributions en matière d'affectation des enseignants, actuellement dépendante des gouverneurs et des préfets et créer une commission tripartite consultative, comprenant administration, enseignants, parents et syndicats, présidée par ces autorités et chargée de donner son avis sur la répartition des emplois.

### **Gestion des ressources financières et matérielles**

Les progrès obtenus en matière de scolarisation ont pu être réalisés grâce au recrutement massif d'enseignants contractuels (en moyenne 2500 par an) et moins rémunérés (480 000 FCFA par enseignant et par an). L'analyse de la gestion des ressources financières et matérielles allouées au PDDE pendant la première année de mise en œuvre du PDDE peut se résumer comme suit :

Les dépenses du MEBA pour la période 2003-2004 s'élèvent à près de 40 milliards de FCFA et se décomposent de la manière suivante : (i) Etat nigérien : 26,88, soit 67,4% du total des dépenses ; (ii) apport des projets PDDE : 11,57, soit 29% des dépenses ; (iii) fonds catalytiques FTI : 1,44 (correspondant aux pécules des contractuels et à la formation de ceux sans formation initiale), soit 3,6% du total des dépenses. Les ressources mobilisées en faveur du Niger dans le cadre de l'Initiative FTI s'élèvent à près de 8,33 millions de \$US.

Pour la première année de mise en œuvre du PDDE, les ressources attendues de l'initiative FTI ne représentent que 12,5% (5 milliards sur 40) des ressources mobilisées dans le cadre du PDDE. Les ressources de

l'initiative effectivement mobilisées ne représentent que 8% (3,25 milliards au lieu de 5) des ressources totales (40 milliards). La mobilisation de ces ressources annoncées en mai 2003 par le Secrétariat du FTI, n'a été effective que fin 2003. Au rythme actuel de mobilisation de la communauté internationale et de décaissement de ce fonds par le MEBA, le Niger ne sera pas au rendez-vous de 2015.

**Les avancées significatives constatées :** La mission a noté : (i) la mobilisation de 8,33 millions de \$ US (FTI) ; (ii) la dotation accrue des structures opérationnelles (DREBA, IEB) en ressources matérielles, notamment grâce à l'appui des projets ; (iii) l'élaboration par la Direction des infrastructures et des équipements scolaires (DIES) des normes en matière de construction et d'équipement des écoles ; (iv) la présence d'un comptable et d'un spécialiste en bâtiment, financés par la Banque mondiale dans toutes les DREBA ; (v) l'existence d'un plan annuel de passation de marchés.

Au niveau régional, des progrès ont été réalisés à travers : (i) la formation des conseillers pédagogiques et directeurs d'école au renseignement du questionnaire d'enquête statistique ; (ii) l'équipement progressif des structures déconcentrées ; (iii) l'affectation progressive de personnels dans les services déconcentrés.

**Difficultés rencontrées et défis à relever :** Les ressources humaines (en matière de compétences professionnelles) et financières disponibles aujourd'hui dans les IEB et les DREBA sont insuffisantes pour permettre l'exercice des compétences transférées à ces structures. Au niveau décentralisé, les 2000 COGES prévus pour 2004 et 2005 (il est envisagé d'installer 1000 COGES par an sur la période 2004-2007) ne sont pas tous mis en place. Ceux qui existent déjà ne bénéficient pas tous d'encadrement et d'appuis financiers.

Rappelons que pour la première année du PDDE, les ressources de l'initiative FTI ne représentent que 8% (3,25 milliards effectivement mobilisés) des ressources mobilisées. Un retard a été enregistré dans le décaissement des ressources annoncées en mai 2003, mais il n'a été effectif que fin 2003. Cependant il convient de noter que les 3,25 milliards qui ont été mobilisés n'ont pas pu être décaissés, du fait de l'application mécanique de la régulation budgétaire. L'application systématique de cette règle entraîne une faible consommation des crédits même lorsque ceux-ci sont disponibles. Il en est ainsi des fonds catalytiques, domiciliés à la Banque centrale (BCEAO). Dans le cadre de la contribution des projets, 11,6 milliards ont été mobilisés et

dépensés sur une prévision budgétaire d'environ 19 milliards, soit 60% de taux d'exécution.

Au démarrage du PDDE, l'approche projet (29% des ressources en 2003-2004) a été privilégiée par rapport à l'approche programme (3,6% des ressources en 2003-2004, fonds FTI) contrairement à l'esprit de la requête du Niger en faveur de ce dernier dans le cadre de l'initiative accélérée de l'EPT (FTI). Certains projets sont à mi-chemin entre l'approche projet et l'approche programme, comme le Projet d'appui au développement de l'éducation de base (PADEB) de la Banque mondiale ou le Projet Ecole et Santé (Lux Développement). Les projets ont rencontré certaines difficultés : lenteur dans le traitement des dossiers, lourdeur des procédures de décaissement au niveau national et au niveau des PTF, lenteur dans le décaissement de la contre partie nationale, inefficacité dans la gestion et la coordination des ressources par les instances de coordination (exemple des curricula). Dans le cas du PADEB, la Banque mondiale a levé (en partie) le principe de « non objection », sur la base d'un plan d'actions approuvé. La partie nigérienne continue encore d'appliquer systématiquement des demandes d'avis de non objection (ANO). Il existe une incohérence de la programmation budgétaire (2005) avec le budget programme et le cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) et une faible maîtrise du manuel d'exécution du PDDE par les acteurs, chaque projet (Banque mondiale, Agence française de développement - AFD, JICA, etc.) ayant ses propres pratiques tant sur les normes de construction que sur la passation des marchés, avec des difficultés d'harmonisation sur l'implantation des constructions, entre la Direction des études et de la programmation (DEP), la DIES et les DREBA et l'inexistence de l'état d'exécution financière du plan d'actions 2003-2004 par manque de données financières.

Les insuffisances au niveau régional concernent : (i) l'ineffectivité des crédits budgétaires de fonctionnement rendant les instances locales et régionales dépendantes des appuis extérieurs ; (ii) l'inégalité de la répartition des moyens entre directions centrales, entre DREBA et entre IEB, voire entre écoles. Au niveau central, la modicité des crédits de fonctionnement conduit la Direction des ressources financières et matérielles (DRFM) à effectuer les engagements. Au niveau régional, des crédits sont délégués à chaque DREBA (85 à 90% des budgets votés sont engagés mais, le plus souvent, ces crédits restent théoriques). A titre d'exemple, il a été mandaté, au profit de 85 COGES de la région de Zinder, environ 15 millions de FCFA de subventions, au titre de l'exercice 2004. A la date de mars 2005, aucun des 85 COGES n'a pu bénéficier de cet appui financier. L'explication est la suivante : les délégations de crédits faites par le Ministère des finances sont supposées être

payées à partir des ressources mobilisées au niveau de chaque région. Or, les régions n'ont pas les mêmes opportunités de mobilisation de ressources ; les ressources disponibles étant toujours limitées, l'arbitrage s'effectue généralement au détriment du secteur de l'éducation. Les priorités observées au niveau gouvernemental ne sont pas respectées au niveau régional : la non maîtrise des plans d'actions de mise en œuvre du PDDE; les organes de concertation pour la mise œuvre du PDDE ne sont pas toujours fonctionnels (le Comité technique de Coordination du PDDE au niveau du MEBA n'ayant pas encore été institué) ; le retard dans la remontée des pièces justificatives des dépenses du fait d'un manque de suivi par la hiérarchie; la non clarification des rôles et des relations entre le niveau central et les services déconcentrés.

Pour assouplir les difficultés susmentionnées et relever les défis de meilleure gestion en la matière, le rapport d'évaluation a recommandé les actions suivantes :

- Sécuriser le paiement des pécules aux contractuels en exigeant la signature des représentants des COGES là où ils existent ou à défaut celle des présidents d'APE ;
- Appliquer le principe de la séparation des compétences entre ordonnateur et comptable ;
- Améliorer la mobilisation des ressources fiduciaires en renforçant la collaboration technique entre directions et PTF ;
- Veiller à harmoniser les procédures et produire à temps les justificatifs de dépenses ;
- Mettre en œuvre un plan national de formation des membres des COGES qui prenne en compte la réalité du terrain (langues nationales, capacités effectives à gérer un budget, outils simples mais normalisés, etc.).

### **Gestion de la qualité de l'enseignement**

La qualité de l'enseignement ne tient pas seulement à l'amélioration des indicateurs relatifs aux flux d'élèves ; les pratiques pédagogiques dans la classe sont essentielles tout comme les conditions et l'environnement dans lesquels elles se déroulent. Les options stratégiques choisies par le MEBA sont : (i) mise en place de nouveaux curricula, de dispositifs de formation initiale et continue des personnels enseignants ; (ii) amélioration de la gestion des flux entre les différents niveaux d'enseignement ; (iii) amélioration des taux d'achèvement. La dernière Revue sectorielle, de septembre 2004, a fait le

constat suivant : l'accès à la scolarisation a été considérablement augmenté «sans une qualité conséquente».

Les points positifs ne manquent pas : Les directions qui ont en charge la gestion des activités à caractère pédagogique sont en place et commencent à être opérationnelles. La formation des élèves maîtres est aussi en place (ouverture d'une Ecole normale d'instituteurs (ENI) supplémentaire, durée de la formation d'une année théoriquement suivie par tous les élèves maîtres), appuyée par trois projets (Projet d'appui au développement de l'éducation de base - PADEB, Projet d'appui à la dynamisation de l'éducation au Niger - PADEN, Projet de soutien à l'éducation de base - SOUTEBA). Les actions de formation visant à améliorer les compétences professionnelles de l'encadrement pédagogique ont été mises en œuvre au cours de ces deux dernières années grâce à l'aide de différents projets. Ceux-ci ont aussi contribué à améliorer les conditions d'exercice de ces personnels (véhicules, et autres moyens de fonctionnement pour les inspections). Les parents adhèrent à la politique mise en œuvre par le PDDE.

Mais la croissance rapide des effectifs scolaires s'est faite au détriment de la qualité de l'enseignement :

- Le niveau des élèves devient préoccupant (effets contre productifs qui peuvent gêner à terme l'atteinte des objectifs de scolarisation universelle).
- La formation des élèves maîtres pâtit du niveau professionnel très insuffisant des encadreurs des ENI,
- Les programmes de formation des maîtres sont inadaptés, insuffisants, trop théoriques.
- Certains enseignements (bilingue, spécialisé) sont au point mort, faute d'une politique et d'un appui même minimal.

En guise de solutions pratiques, l'équipe d'évaluation a recommandé les pistes d'amélioration suivantes :

- Mettre en place toutes les conditions qui permettent de maintenir et d'améliorer le niveau des élèves (formation des maîtres, manuels scolaires, encadrement pédagogique) ;
- Identifier et généraliser les pratiques efficaces (exemple du guide mis au point au niveau de la DREBA de Tahoua) ;
- Améliorer de manière systématique et significative la formation des encadreurs des ENI (élaboration de référentiels d'emploi, de compétences et de formation) et mettre en place une équipe de spécialistes composée

conjointement par les PTF concernés et qui pourrait proposer un dispositif de formation ;

- Mettre en place les crédits effectifs et suffisants de fonctionnement qui permettent aux inspecteurs et conseillers pédagogiques d'animer et de développer un accompagnement pédagogique effectif. On pourrait lier les crédits au nombre de visites et d'inspections. L'évaluation du personnel d'encadrement, notamment les conseillers pédagogiques et inspecteurs, serait fondée pour partie sur l'exécution de ces activités.

### **Gestion du pilotage, de la coordination et du partenariat**

En tant que mécanisme de concertation, de suivi-évaluation et de coordination du PDDE, l'Unité de suivi de l'exécution du Programme décennal de développement de l'éducation de base (USE PDDE) est conçue comme une structure fonctionnelle du Secrétariat général du Ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation. L'USE PDDE ne dispose que de quatre cadres (un cadre pour le suivi de chacune des trois composantes du PDDE et un responsable de l'Unité) pour assurer le suivi de l'exécution du PDDE. De fait, l'USE PDDE est essentiellement un relais d'information. Bien qu'il y ait un coordonnateur du PDDE qui est le SG, il n'existe pas de structure opérationnelle de coordination du programme. Les missions de l'USE PDDE recouvrent parfois les mêmes champs de compétence que celles de la DEP. La coordination du programme qui devrait relever de la DEP de par ses missions, n'est assurée ni par celle-ci ni par l'USE PDDE. L'USE PDDE dépendante du Secrétaire général, n'a aucun pouvoir d'action sur les directions. Certains directeurs généraux refusent même de lui répondre au motif qu'ils dépendent seulement du Secrétaire général, et ceci sans qu'aucune mesure corrective ne soit prise.

Les organes de pilotage, notamment le Conseil national de l'éducation (CNE) et les Conseils régionaux de l'éducation (CRE) ont été mis en place comme le prévoyait le manuel d'exécution du PDDE. Par contre les comités techniques de coordination (CTC) ne sont toujours pas opérationnels.

Quelques faiblesses ont été notées par rapport à la coordination et au suivi-évaluation : (i) les outils de planification annuelle élaborés par l'USE PDDE n'ont pas été respectés par les directions centrales et DREBA; (ii) ces outils tiennent davantage compte des activités à réaliser que des résultats à atteindre ; (iii) les DREBA programment parfois des activités qui ne sont pas forcément validées au niveau national ; (iv) les recommandations des aides mémoire 2003 et 2004 n'ont pas donné lieu à la réalisation de plans d'actions

par direction ; à ce jour, les objectifs et les résultats attendus du programme ne sont pas déclinés au niveau des régions.

Afin d'améliorer le dispositif de pilotage et de coordination, le rapport d'évaluation a recommandé de :

- Rendre opérationnels les CTC ;
- Formaliser les procédures et documents mis en œuvre par l'USE PDDE et en exiger le respect par l'ensemble des services ;
- Clarifier davantage les rôles et responsabilités de l'USE PDDE par rapport aux autres directions ministérielles ;
- Veiller au respect de la mise en œuvre des recommandations de la revue sectorielle (participation des PTF par direction générale à l'évaluation de bilans intermédiaires d'activités).

En ce qui concerne la coopération avec les partenaires techniques et financiers, notamment au titre de l'initiative FTI, les constats et les conclusions en sont les suivants :

La gouvernance de l'Initiative FTI est organisée sur deux plans : (i) au niveau international, le Comité de pilotage de FTI dont la représentation est tournante parmi les agences de développement internationales et bilatérales, ainsi que le Secrétariat FTI assuré par la Banque mondiale; la conférence des «donateurs» (partenaires bi et multilatéraux) se coordonne avec le groupe de l'EPT et avec le Comité de développement de la Banque mondiale ; (ii) au niveau national, la coordination des partenaires extérieurs s'effectue autour d'une agence chef de file, désignée parmi les principaux PTF présents dans le pays. Des réunions régulières du MEBA et des PTF sont organisées sur la politique globale de mise en œuvre des actions ou sur des travaux thématiques initiés fin 2004.

En mai 2003, le Premier Ministre adressait à la Banque mondiale une lettre d'opérationnalisation de la Lettre de Politique éducative relative à la première phase du PDDE (2004-2007). Sur l'ensemble des objectifs fixés dans cette lettre, bon nombre ont été ou sont en passe d'être réalisés, dont : (i) la réforme des ENI transformées en Etablissements Publics Administratifs (EPA) ; (ii) le recrutement massif d'enseignants contractuels, environ 2500 par an ; (iii) la construction de salles de classes, environ 2500 par an ; (iv) la diminution des redoublements (mais sans évoquer les problèmes d'ordre qualitatif) ; (v) l'institutionnalisation des classes multigrades en zone rurale ; (vi) l'attribution massive de livres scolaires prévue à partir de mars 2005 ;

(vii) le développement de la scolarisation des filles ; (viii) la mise en chantier d'un système de gestion informatisée ; (ix) le renforcement des compétences des DREBA.

Mais des objectifs restent encore à atteindre : (i) la gestion de la carte scolaire ; (ii) les curricula ; (iii) la rénovation des formations initiale et continue des maîtres ; (iv) l'appui aux CAPED ; (v) la durée annuelle des cours (960h) ; (vi) la mise en place d'un dispositif permanent de suivi-évaluation de la qualité de l'enseignement ; (vii) l'implication des COGES dans le recrutement et la gestion des enseignants contractuels ; (viii) la mise en place des Comités Techniques de Coordination (CTC) ; (ix) la réalisation de cahiers des charges pour les postes clé ainsi que les procédures y afférentes ; (x) le renforcement de la gestion fiduciaire et le contrôle de l'effectivité des dépenses.

Outre les ressources PPTE, les Partenaires techniques et financiers interviennent ou se proposent d'appuyer le programme, soit sous forme d'appui budgétaire non ciblé, soit sous forme d'appui budgétaire ciblé (fonds FTI par exemple), soit sous forme d'appui sectoriel ou panier commun (France, Belgique et Grande Bretagne), soit sous forme de projet sectoriel. Plusieurs modalités d'intervention ou d'appui cohabitent, qui dans leur application font l'objet des constats suivants :

- Appui budgétaire non ciblé : L'évaluation de la contribution à l'effort de scolarisation de ce type de financement est très difficile à établir ;
- Fonds FTI - Fonds catalytiques : Retards dans la mise en place des fonds. La régulation budgétaire à laquelle ces fonds sont soumis au niveau du Ministère des finances, rend non seulement difficile l'accès à ces ressources, mais les quotas de décaissement autorisés sur le disponible sont souvent très en deçà des besoins programmés ;
- Ressources PPTE : Le MEBA n'est pas encore maître de la gestion de la part des ressources PPTE (40%) à allouer à l'éducation de base ;
- Pot (ou panier) commun : Les pays pionniers dans cette initiative montrent beaucoup d'hésitation à alimenter le compte ouvert à cet effet à la Banque Centrale (BCEAO).

Dans le cadre du suivi-évaluation du PDDE, des bilans sont dressés régulièrement et des Revues sectorielles annuelles sont tenues (2003 et 2004) à l'occasion de missions conjointes PTF - Gouvernement. Ils donnent lieu à la rédaction d'un aide-mémoire. La dernière Revue sectorielle de septembre 2004 a produit un aide-mémoire composé de deux parties : bilan des actions

en cours et indicateurs de résultats et propositions d'objectifs et d'actions pour 2004-2005.

L'aide-mémoire a été distribué aux directions du MEBA. A la date de février 2005, les directions attributaires n'ont pas conduit ou mis en œuvre un plan d'actions destiné à répondre à ces obligations. Chaque direction continue de travailler, quand c'est le cas, avec les PTF dans le cadre des projets. Il n'y a pas eu à la connaissance de l'équipe d'évaluation échange entre MEBA et PTF sur cette absence de suivi. Aucun bilan d'étape n'a été prévu et aucun plan d'actions n'a été établi.

**Les pratiques constatées sur les modalités des relations MEBA-PTF :** Les analyses ci-dessus confirment les retards et dysfonctionnements qui peuvent remettre en cause l'atteinte en temps et heure des objectifs fixés. L'impact de la nouvelle stratégie de coopération internationale repose sur quelques principes fondamentaux : (i) responsabilisation du MEBA ; (ii) coopération et coordination des acteurs ; et (iii) appui institutionnel fort. Qu'en est-il ?

La responsabilisation du MEBA est visée par deux actions clés : (i) les attributions financières ciblées ou non ciblées (Appui programme) ; (ii) la pratique du pilotage par objectifs (indicateurs de résultats). Pour ce qui concerne les attributions financières, les retards de décaissement liés à la recherche d'une sécurisation des circuits de financement ont provoqué des difficultés dans la gestion du système (retards dans le paiement des pécules et dans la prise en charge des COGES et des CAPED) mais aussi dans la politique de communication du MEBA (annonces prématurées de versements de fonds). Quant à la gestion par les résultats, si l'équipe d'évaluation n'en remet pas en cause le principe, elle s'interroge néanmoins sur la pertinence des modalités de réalisation : est-il concevable qu'un système dont tous les experts ont souligné les insuffisances soit en mesure sur simple incitation de remplir ses obligations en ce domaine ? Les services gestionnaires du MEBA n'ont pu répondre (et ne peuvent pas le faire dans l'immédiat) à cette obligation car on ne lui a pas donné les moyens d'exercer cette responsabilité à bon escient et de manière efficace faute de :

- Moyens humains ;
- Moyens organisationnels en matière de procédures ;
- Moyens matériels : les difficultés budgétaires du pays sont connues, il ne suffit pas de penser que si le Niger inscrit des crédits au bénéfice des services du MEBA cela suffira.

L'implication des services régionaux de l'UNESCO est pour le moins discrète et l'équipe d'évaluation n'a pas constaté que le rôle de coordonnateur de l'EPT qui lui est dévolu au niveau international ait conduit ces services à être plus actifs au Niger, au moins au niveau du conseil dans le domaine crucial qu'est l'appui institutionnel, ce qui aurait sans doute permis aux responsables du MEBA d'être plus efficaces dans leur rôle d'impulsion et de coordination pour la mise en œuvre du PDDE.

L'appui programme est un outil nécessairement dépendant des conditions de sa mise en œuvre, des modalités effectivement utilisées et du contexte dans lequel il s'applique.

La coordination et la concertation entre partenaires commencent à se mettre en place : un document destiné à créer un fichier rendant compte de l'ensemble des interventions est en cours de renseignement par les PTF. La connaissance par tous des activités des uns et des autres reste encore à construire. Un des acquis importants de l'appui programme est la coordination des projets. Les PTF interviennent sur des secteurs identiques, mais dans des régions différentes, comme en matière d'appui aux ENI, aux DREBA et aux COGES. Pour autant, aucune concertation officielle n'a été ou n'est organisée. Le MEBA ne joue pas son rôle de coordonnateur et de pilote, mais on peut se demander s'il est en mesure de le faire concrètement (problème de compétences bien sûr, mais aussi de capacité à faire valoir son point de vue à des partenaires qui apportent des ressources financières aussi importantes et sans lesquelles rien ne peut être fait).

L'équipe d'évaluation s'interroge aussi sur l'adéquation des actions conduites par les PTF sur le terrain avec les objectifs fixés par les projets. La lecture des termes de référence (TDR) et les constats sur le terrain ou sur pièces montrent un écart entre objectifs affichés et actions conduites. A titre d'exemple, la convention entre l'Union Européenne et le MEBA (projet SOUTEBA) prévoit un appui à « la formalisation d'un plan de formation des formateurs des ENI ». La réalisation à ce jour, selon le rapport d'étape établi, met en valeur une action, conduite dans les deux ENI de Tahoua et Dosso, centrée sur la pédagogie active, loin d'une approche systématique visant à mettre en œuvre un dispositif complet de formation. Pendant ce temps, le projet PADEN intervient à Maradi et Zinder sans qu'il y ait eu, à la connaissance de l'équipe d'évaluation, un travail préalable ou des échanges en amont, en cours d'action, entre experts de chacune des parties. Même constat pour le problème de la carte scolaire déjà évoqué (la présence d'un Assistant

Technique auprès de la DEP ne s'est pas encore traduite par des résultats palpables) ou celui de la formation des enseignants.

La multiplication des projets a entraîné la multiplication des actions de formation dans et hors du pays que le MEBA ne maîtrise pas, ce qui engendre des pratiques dommageables (course aux perdiems, absentéisme) et dont on n'est pas assuré qu'elles soient toujours pertinentes.

En ce qui concerne l'appui institutionnel, tous les rapports ont insisté sur l'indispensable amélioration du fonctionnement de l'appareil de gestion du système éducatif. Le plus souvent, l'appui institutionnel se limite au champ prévu par le projet. Il n'existe pas à ce jour un plan d'ensemble qui vise l'amélioration des compétences professionnelles des personnels administratifs alors même que tous insistent sur l'importance stratégique d'un tel plan.

### ***CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS GENERALES***

Des efforts importants ont été entrepris par le Ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation (MEBA) avec l'aide de ses partenaires ; ils ont permis, dans des conditions difficiles, d'enregistrer des résultats significatifs (accroissement massif des effectifs scolaires élèves, développement des infrastructures et équipements scolaires, ...). Il faut en donner acte aux différents acteurs de ce changement. La mise en œuvre du PDDE n'en est qu'à sa deuxième année effective de fonctionnement (2004/05), il est donc nécessaire de mettre en perspective ces résultats au regard de la durée prévue.

L'analyse de cette mise en œuvre révèle d'importants dysfonctionnements au plan organisationnel et institutionnel, dus, en partie, à des confusions dans la distribution des rôles et des responsabilités par les textes organiques et les procédures du MEBA, à un déficit de compétences techniques en matière de gestion des services, à des insuffisances dans la coordination du PDDE. Cette situation pose clairement la problématique de la capacité du MEBA à faire face aux défis majeurs et aux enjeux que lui impose le développement du secteur de l'éducation au Niger. Il s'agit notamment de :

- Répondre de façon adéquate aux besoins importants engendrés par la forte croissance du système éducatif (massification du premier degré) ;
- Maîtriser les problèmes issus du choix stratégique de la contractualisation des enseignants ;

- Assurer la qualité de la formation des maîtres conformément aux normes en la matière et aux normes du métier (emploi), dans la perspective d'améliorer les dimensions qualitatives de la scolarisation ;
- Assurer et maintenir la qualité des résultats du système de l'éducation, non pas seulement en termes de résultats aux examens mais dans le domaine des acquis scolaires ;
- Maîtriser la gestion des flux d'élèves à l'issue du cycle de base 1 en prenant en compte les besoins d'insertion professionnelle des sortants du cycle primaire.

Pour conduire les changements nécessaires à une mise en œuvre réussie du PDDE, **l'équipe d'évaluation fait les recommandations suivantes :**

- Améliorer les conditions juridiques et administratives de fonctionnement des services centraux et déconcentrés, et pour ce faire :
  - Engager le processus de clarification des rôles, des responsabilités, de la rationalisation des procédures qui permettront une exécution plus efficace (révision et rationalisation des textes officiels) ;
  - Renforcer les capacités de coordination de la mise en œuvre du PDDE en créant une structure de coordination et de suivi (soit en renforçant les compétences de l'USE PDDE, soit en confiant à la DEP la totalité du dossier et supprimer les redondances d'attributions dans ce domaine).
- Renforcer en toute priorité les capacités et les compétences des personnels administratifs et pédagogiques des services centraux et déconcentrés, et pour ce faire :
  - Créer un dispositif d'appui institutionnel en instaurant une commission mixte (directeurs, PTF) qui piloterait et coordonnerait les actions visant à développer les outils (manuels de procédures), compétences professionnelles, moyens de contrôle et d'évaluation des administrations centrale et déconcentrées ; en instituant une équipe de formateurs ad hoc (en s'appuyant sur les ressources internes existantes) et en privilégiant les actions de formation/accompagnement in situ.
  - Développer une politique de l'encadrement administratif et pédagogique qui prenne en compte le recrutement, la gestion et la formation professionnelle de ces personnels.
- Renforcer le pilotage et le suivi de la mise en œuvre du PDDE, et pour ce faire :

- Désigner pour chacune des missions essentielles du MEBA (cf. l'approche thématique initiée par les PTF) des co-responsables (MEBA/PTF) de thèmes qui auront en charge, dès l'amont, la coordination, le suivi et l'évaluation des activités, y compris dans la désignation d'équipes de spécialistes expérimentés dans les domaines concernés
- Instituer en lieu et place des réunions de bilan trimestriel une commission composée des responsables thématiques chargée d'évaluer et de suivre les actions mises en œuvre par l'ensemble des partenaires. Elle pourra recourir en tant que de besoin à des experts, soit désignés au sein de l'ensemble des partenaires, soit externes au dispositif. Les conclusions de cette commission seront communiquées chaque année aux revues sectorielles.
- Améliorer les capacités et compétences des personnels (enseignants, encadreurs, personnels de gestion), et pour ce faire :
  - Mettre en place auprès de la DRH une commission conjointe de validation des plans et actions de formation des personnels qui pourrait comprendre des représentants de l'administration, des PTF concernés et des personnels.
  - Recourir à des équipes de formation internes dont les compétences seront développées par les appuis mobilisés par l'ensemble des PTF concernés.
- Améliorer l'efficacité du fonctionnement du MEBA et de ses structures de gestion, et pour ce faire :
  - Mettre à la disposition des services les moyens de fonctionnement suffisants et à temps. Conduire à cet effet une négociation au plus haut niveau et veiller à ce que les dotations de matériels soient effectivement assorties de crédits de fonctionnement en ayant recours si besoin à des aides internationales ciblées (par exemple assortir les dotations de matériels de conditions suspensives).
  - Renforcer l'efficacité des projets bilatéraux en faisant jouer pleinement les mécanismes d'adaptation prévus (missions de supervision, revues à mi-parcours, ...) en vue de les ajuster à l'évolution du système.

Pour conclure, l'équipe d'évaluation souligne que le recours à une évaluation externe (initiative du MEBA) présente des avantages certains pour corriger les dérives et/ou dysfonctionnements dans des délais courts et permettre ainsi de mieux préparer les évolutions à venir.

# INTRODUCTION

Le Niger a entrepris au cours de ces dernières années un effort sans précédent en faveur de l'Education pour Tous, notamment pour la scolarisation universelle au niveau du primaire. Cette politique s'est traduite par : i) l'adoption d'une loi d'orientation en 1998 ; ii) l'élaboration d'un Programme décennal de développement de l'éducation (PDDE) mis en œuvre depuis 2003 ; iii) un accès aux nouvelles procédures d'aide internationale concrétisé par un accord de partenariat signé le 8 juin 2003.

Depuis l'an 2000, cette politique a produit un certain nombre d'effets, parmi lesquels : un accroissement massif et sans précédent de la scolarisation (le taux brut de scolarisation primaire est passé de 34% en 2000 à 50% en 2004) accompagné d'un développement non moins important du système éducatif (plus de 30% d'effectifs en quatre années), une modernisation de l'appareil administratif (réforme de l'organisation du MEBA) ainsi que des modes de gestion (déconcentration et décentralisation). Le pari d'entreprendre dans les plus brefs délais une mutation profonde du système éducatif a été tenu.

Pour autant, les responsables du MEBA, soucieux de se donner toutes les chances de tenir, dans les meilleures conditions possibles, le pari de la scolarisation universelle en 2015, ont souhaité faire évaluer les conditions dans lesquelles s'enclenchaient ces transformations majeures.

C'est dans ce cadre que le MEBA a sollicité l'UNESCO par lettre en date du 15 septembre 2004 selon les termes suivants : « Au cours de cette première année de gestion du PDDE, des difficultés ont été rencontrées... il nous est apparu indispensable de disposer d'une évaluation externe... elle devra permettre de mieux diagnostiquer les dysfonctionnements afin d'y proposer des remédiations ».

Par lettre en date du 24 septembre, le Directeur de la Division des politiques et stratégies éducatives de l'UNESCO répondait favorablement à cette requête et proposait de confier la mission à deux experts nationaux et deux internationaux. Par courrier du 8 octobre 2004, le Secrétaire général du

MEBA proposait les deux consultants nationaux et adressait les termes de référence (TDR) de l'équipe d'évaluation à l'UNESCO. Les experts suivants ont été désignés :

- Par le MEBA :
  - Seyni Seydou, expert du projet Education 1/FAD, membre de l'équipe d'élaboration et de suivi de la mise en œuvre du PDDE ;
  - Issaka Idrissa Mossi, consultant, Africa Vision, spécialiste en analyse des politiques et programmes ;
  
- Par l'UNESCO :
  - Aboubacrine Alpha, consultant international, spécialiste de la coopération financière internationale ;
  - Joseph Mulet, consultant international, spécialiste en matière de développement institutionnel.

La mission, selon les termes de référence (annexe 2), avait pour objectifs d'évaluer : i) l'organisation mise en place pour prendre en charge le PDDE ; ii) la démarche adoptée tant au niveau central que régional ; iii) les résultats enregistrés au regard de ceux escomptés au terme de la première année de mise en œuvre du PDDE ; et iv) la pertinence et l'efficacité des mesures et stratégies de politique éducative mises en œuvre.

### **Calendrier et déroulement de la mission :**

Les termes de référence (TDR) prévoyaient trois phases de travail :

- Novembre 2004 : préparation de la mission ; élaboration des outils d'investigation et des correspondances à adresser aux acteurs à rencontrer ;
- Décembre 2004 : missions d'investigation, élaboration du rapport initial ;
- Janvier 2005 : fin des consultations, élaboration du rapport de mission.

Le Niger étant en période d'élections présidentielle et législatives au mois de décembre 2004, en accord avec le MEBA la deuxième phase a été repoussée à janvier 2005. La dernière phase, au regard des travaux à conduire, et sur demande des quatre experts, a vu sa durée portée à trois semaines. De ce fait, les phases de la mission effectivement réalisées, ont été les suivantes :

- Novembre : préparation de la mission (outils, correspondances, premiers contacts en particulier avec les Partenaires Techniques et Financiers) ;

- Janvier 2005 : investigations, élaboration de l'avant projet du rapport ;
- Février/mars 2005 : dernières investigations ; élaboration du rapport.

Outre le présent rapport, l'équipe d'évaluation a rédigé deux rapports d'étape pour les deux premières phases.

Entre temps un nouveau ministre, M. Hamani Harouna, a été nommé à la tête du Ministère de l'Education de Base et de l'Alphabétisation (MEBA).

Au plan méthodologique, il a semblé opportun à l'équipe d'évaluation de procéder, d'une part, à l'analyse du fonctionnement du MEBA au regard du nouveau contexte, pour les missions les plus représentatives et stratégiques, et, d'autre part, à l'analyse des conditions dans lesquelles la nouvelle coopération internationale s'est mise en place en vertu des engagements réciproques et de leurs effets sur le terrain. Ainsi, la démarche de la mission a consisté en :

- l'analyse de tous les documents collectés auprès du MEBA et des PTF ;
- la réalisation d'entretiens préparés par des guides préalablement adressés aux responsables rencontrés lors de la deuxième mission.

L'évaluation des résultats enregistrés au regard de ceux escomptés au terme de la première année de mise en œuvre ayant déjà été effectuée lors de la revue sectorielle de septembre 2004, l'équipe d'évaluation a intégré dans sa démarche les résultats qui en sont issus.

Le rapport provisoire, pour avis contradictoire et vérification technique, a été soumis au Ministre, au Secrétaire général ainsi qu'aux cadres dirigeants du MEBA. Il a été aussi communiqué aux partenaires techniques et financiers (PTF) à partir du 18 mars 2005. Le rapport définitif a été terminé le 10 avril 2005.

La logique retenue pour la rédaction du rapport est la suivante : analyse de la situation et du fonctionnement du MEBA au regard des objectifs visés par le PDDE pour les fonctions essentielles, et impact de la politique de coopération mise en œuvre dans le nouveau contexte de l'appui programme qui soutient cette nouvelle politique.

Le rapport d'évaluation est ainsi structuré comme suit :

1. Le contexte
2. La présentation du PDDE
3. Analyse de la mise en œuvre
  - 3.1. Structures de gestion et de pilotage
  - 3.2. Gestion des ressources humaines
  - 3.3. Gestion financière et matérielle
  - 3.4. Gestion de la qualité de l'enseignement
  - 3.5. Gestion du pilotage, de la coordination et du partenariat
4. Conclusion et recommandations

L'importance des constatations a conduit l'équipe d'évaluation à privilégier la démarche suivante :

- Conclusion et recommandations spécifiques à chaque thème abordé ;
- Conclusion et recommandations générales du rapport qui concernent, d'une part, le fonctionnement du MEBA, et, d'autre part, les observations et recommandations relatives à la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de coopération internationale dite appui programme.

La dernière partie contient en annexes les différents documents utiles pour la meilleure compréhension du processus du PDDE, de son état d'avancement et de ses résultats.

L'équipe d'évaluation remercie vivement : les responsables du MEBA et des partenaires techniques et financiers pour la qualité de leur accueil, de leur disponibilité ; les responsables de l'UNESCO pour les aides et conseils qu'ils lui ont constamment apportés ; les autorités et les services du Bureau d'exécution du Projet Education 1/FAD pour les conditions dans lesquelles ce travail a pu se dérouler.

# 1. CONTEXTE

## 1.1 Contexte national

### 1.1.1 Présentation du Niger

1. Pays sahélo saharien, totalement enclavé, le Niger est l'un des pays les plus vastes de l'Afrique de l'Ouest. Il couvre une superficie de 1.267.000 km<sup>2</sup> dont les trois quarts sont quasi désertiques ou désertiques. Le port le plus proche se situe à plus de 1.000 km. (Cotonou au Bénin).
2. La population nigérienne est estimée à 11.060.291 habitants<sup>2</sup> en 2001, avec un taux annuel de croissance démographique de 3,3%, l'un des plus élevés au monde. **Elle est caractérisée par son extrême jeunesse avec 48,4% de moins de 15 ans.** Si les jeunes constituent un potentiel humain important pour le développement, il n'en demeure pas moins que leur poids constitue une charge pour la population active, en termes d'énormes investissements à réaliser pour satisfaire les besoins d'éducation, de santé, d'alimentation et d'emploi.
3. **La population du Niger est très inégalement répartie sur le territoire national.** En effet, les trois quarts restent concentrés dans la bande sud du pays, sur environ le quart de la superficie totale du pays. La densité moyenne est de 8,5 habitants/km<sup>2</sup>. Cependant, elle cache des disparités allant de 0,5 à 2 habitants/km<sup>2</sup> respectivement pour la région d'Agadez et Diffa, à plus de 110 habitants/km<sup>2</sup> dans le sud du pays (Madarounfa, Matamèye, Mirriah). Cette concentration de populations dans certaines zones pose un sérieux problème d'adéquation avec les niveaux de la production agricole qui est en baisse continue, enregistrant des déficits céréaliers structurels de plus en plus importants. Cette situation est d'autant plus grave que plus de 80% des nigériens tirent leur subsistance des productions agropastorales.

---

<sup>2</sup> Cf. Résultats du Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGP/H) 2001.

4. **Les indicateurs sociaux du Niger révèlent une situation de pauvreté** qui constitue une menace importante pour la stabilité sociopolitique du pays, pour la gestion durable des ressources naturelles. Ces dernières années, le pays a régulièrement occupé l'avant dernière place au classement des pays selon l'Indice du développement humain (IDH); la plupart des Nigériens (63%) vivent en dessous du seuil de pauvreté monétaire (75 000 et 50 000 FCFA par an et par personne, respectivement en milieu urbain et en milieu rural), donc dans l'incapacité de subvenir à leurs besoins essentiels. Cette pauvreté est essentiellement rurale et féminine.
5. **Les niveaux de scolarisation et d'alphabétisation sont faibles** (le taux brut de scolarisation est de 50% en 2004 et le taux d'alphabétisation de l'ordre de 20% en 2000). Sur le plan sanitaire, la situation est caractérisée par une grande vulnérabilité de la population (le taux de couverture sanitaire est de 42%, le taux de mortalité de 123‰ et l'espérance de vie est d'environ de 48 ans).
6. Pour faire face à cette situation préoccupante et fixer les bases d'un développement durable, le Gouvernement de la République du Niger a fait de l'accès des pauvres aux services sociaux de base, un des quatre axes prioritaires de sa stratégie de réduction de la pauvreté (SRP).

### **1.1.2 Problématique du système éducatif**

7. En 2004, les effectifs scolaires globaux du primaire s'élevaient à 980 033 élèves pour une population scolarisable estimée à 1,959 millions. Ce qui donne **un taux de scolarisation de 50,02%**, c'est-à-dire que seul 1 enfant scolarisable sur 2 fréquente l'école primaire. Il en est pratiquement de même du taux d'inscription scolaire (au CI, 1<sup>ère</sup> année du cycle de base 1) qui s'établit à 55,20%. **Ces performances classent le Niger parmi les derniers pays en Afrique pour ce qui est de la couverture scolaire.** Il est à noter cependant que le Niger a accéléré son rythme de scolarisation au cours de ces trois dernières années (34% en 2000 ; 37,3% en 2001 ; 41,7% en 2002 ; 45,4% en 2003 et 50,02% en 2004).
8. Au niveau du primaire l'enseignement public reste largement prédominant : le secteur public accueille 96% des effectifs du cycle de base 1. Cette moyenne nationale de 50,02% de taux de scolarisation

recouvre cependant des situations variées. Des disparités persistent encore entre les zones urbaines et rurales d'une part et, entre les garçons et les filles de l'autre. Le taux de scolarisation primaire du milieu urbain est de 54,2%, alors qu'il est de 48,4% en milieu rural. Au niveau des régions, les écarts absolus de scolarisation entre les taux de scolarisation régionaux restent très élevés. Pour les différentes régions, les taux varient de 36,8% (région de Zinder) à 98% (Communauté Urbaine de Niamey) en passant par 51,9% (région de Maradi). Quant aux filles, elles représentent 40,34% des effectifs scolaires du primaire, soit 40,40% de taux de scolarisation.

9. Au plan qualitatif, **le système éducatif nigérien connaît également de grandes faiblesses**. En effet, il se caractérise par une faible efficacité interne se traduisant par des taux de redoublement relativement élevés au CM2 (6<sup>ème</sup> année du primaire) où il est de l'ordre de 37% et une déperdition importante qui met dans la rue 40% des effectifs scolaires du cours moyen 2<sup>ème</sup> année (6<sup>ème</sup> et dernière année du primaire). Le taux d'achèvement du cycle primaire est de 32,2%. Or on estime que l'achèvement des six années du cycle primaire, constitue la période minimale nécessaire pour apprendre à lire, à écrire et à compter de manière fonctionnelle, et aussi jeter les bases d'une éducation plus poussée. De plus, l'évaluation des apprentissages au cycle de base 1 a montré que les résultats sont très insuffisants, quels que soient les niveaux et les disciplines considérés. Les pourcentages moyens de réussite dans toutes les disciplines et dans tous les cours sont le plus souvent inférieurs à 50% et les pourcentages d'élèves atteignant ou dépassant le seuil de maîtrise des apprentissages fondamentaux demeurent très faibles.
10. Par ailleurs, il convient de relever que, pour cette même année 2004, plus de 7 000 classes existantes restent à réaliser parce que conçues en matériaux provisoires : **7 053 salles de classes sont en effet sous "pailotes", soit le tiers des infrastructures (33,55%)**. Ce qui témoigne de l'insuffisance des salles de classes et de la faiblesse du rythme de construction qui ne suit pas celui de la scolarisation même faible.
11. L'encadrement pédagogique et le contrôle administratif des enseignants sont assurés par des inspecteurs et des conseillers pédagogiques en poste au niveau de 49 inspections.

12. Le personnel d'encadrement des maîtres reste insuffisant. En effet, en 2003, **on compte en moyenne un inspecteur titulaire pour 345 enseignants, un conseiller pédagogique titulaire pour 174 enseignants**. A cette insuffisance numérique s'ajoute le manque de moyens d'action (véhicules et/ou carburant) qui est d'autant plus ressenti que le suivi et contrôle des maîtres éparpillés doit s'effectuer le plus souvent sur de grandes distances.
13. Au plan de l'alphabétisation, en 2000, seuls **19,9% des adultes de 15 ans ou plus sont alphabétisés**. Moins d'un adulte sur cinq et seule une femme sur dix peuvent lire et écrire. Il apparaît bien que l'alphabétisation des adultes en général et particulièrement celle des femmes reste encore un problème majeur au Niger, et constitue de ce fait un frein énorme au développement et à la démocratisation de l'éducation de base.
14. Les résultats enregistrés l'ont été au prix d'énormes sacrifices financiers consentis par l'Etat au profit du secteur de l'enseignement. En effet, le budget de l'éducation a représenté de façon constante l'un des postes budgétaires les plus importants de l'Etat. En 1999, **sa part dans le budget national représentait 18,8% et 3,1% du PIB (enseignement supérieur compris)**. Les efforts financiers, quoique importants, n'ont permis de scolariser qu'un enfant sur deux en âge de l'être.
15. En résumé, le système éducatif nigérien se caractérise par : i) un accès et une couverture faibles et inégaux ; ii) des disparités marquées entre zones urbaine et rurale, entre régions et entre garçons et filles ; iii) un contenu inadapté et un rendement interne faible ; et iv) un dispositif d'encadrement peu performant.
16. Afin d'apporter des solutions viables et pérennes aux problèmes et contraintes qui entravent le développement de l'éducation, le Niger a élaboré un programme de développement à long terme de son système éducatif, le Programme décennal de développement de l'éducation (PDDE) qu'il est entrain de mettre en œuvre.

## 1.2 Contexte international

### 1.2.1 L'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE<sup>3</sup>)

17. L'initiative PPTE a été approuvée en 1996 sur proposition de la Banque mondiale et du FMI. Elle a pour objectif de permettre aux pays pauvres qui ont obtenu des bons résultats économiques d'échapper à un endettement insoutenable pour concentrer leurs efforts sur la recherche d'un développement durable et la réduction de la pauvreté. L'initiative PPTE traduit la volonté de la communauté internationale, notamment l'ensemble des créanciers, d'agir collectivement et façon cohérente pour ramener la dette à un niveau soutenable.
18. L'initiative PPTE s'adresse aux pays les plus pauvres, c'est-à-dire ceux qui peuvent bénéficier exclusivement des crédits de l'IDA, et à ceux qui se trouvent également dans une situation d'endettement insoutenable après avoir utilisé tous les mécanismes d'allègement de la dette et qui sont engagés sur la voie de l'ajustement et de la réforme. La mise en œuvre de l'initiative respecte le schéma opérationnel suivant, tiré du rapport publié sur le site de la Banque mondiale :
19. **Première étape** : Le pays inscrit à son actif une période de bonne performance de trois ans et élabore, avec la société civile, un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) ; pour les premiers cas, l'élaboration d'un CSLP provisoire peut suffire pour accéder au point de décision.
20. Le Club de Paris accorde un rééchelonnement, c'est-à-dire un rééchelonnement du service de la dette admissible arrivant à échéance pendant la période de consolidation de trois ans (pouvant aller jusqu'à une réduction de 67% des échéances admissibles en valeur actuelle nette). Les autres créanciers bilatéraux et commerciaux accordent des conditions au moins comparables. Les institutions multilatérales maintiennent leur soutien dans le cadre d'une stratégie d'ensemble de lutte contre la pauvreté élaborée par les gouvernements, avec une large participation de la société civile et de la communauté des bailleurs de

---

<sup>3</sup> Banque mondiale : Aspects essentiels de sa politique. Bureau de M. Ali Bourhane, Administrateur, Washington, D.C., septembre 1997.

fonds. Deux cas sont possibles : i) Une opération de réduction du stock de la dette par le Club de Paris et un traitement similaire par les autres créanciers bilatéraux et commerciaux ne suffisent pas à ramener la dette du pays à un niveau tolérable « au point de décision » : les Conseils de la Banque mondiale et du FMI décident de l'admissibilité du pays au bénéfice de l'Initiative PPTE. Tous les créanciers (multilatéraux, bilatéraux, et commerciaux) s'engagent à alléger la dette du pays au « point d'achèvement flottant »; l'assistance est fonction du montant nécessaire pour ramener la dette à un niveau tolérable « au point de décision ». Ce montant est calculé sur la base des données les plus récentes disponibles au point de décision. ii) lorsque l'opération ci-dessus suffit à ramener la dette du pays au point de décision, le pays n'est pas admis à bénéficier de l'aide au titre de l'initiative PPTE.

21. **Deuxième étape** : Le pays met à son actif une deuxième période de bonne performance en appliquant les politiques définies au point de décision (qui déclenchent l'accession « au point d'achèvement flottant ») en rapport avec le CSLP (provisoire). La Banque mondiale et le FMI accordent une aide intérimaire ; les autres créanciers et bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux accordent un allègement de dette intérimaire à leur discrétion. Tous les créanciers maintiennent leur appui dans le cadre d'une stratégie d'ensemble de résorption de la pauvreté conçue par les gouvernements avec une large participation de la société civile et de la communauté des bailleurs de fonds.
22. La date du « point d'achèvement » est fonction de la mise en oeuvre des politiques définies au point de décision. Tous les créanciers fournissent l'assistance définie au point de décision : l'allègement de dette intérimaire fourni entre les points de décision et d'achèvement est comptabilisé dans ce total : i) le Club de Paris accorde une réduction à des conditions encore plus concessionnelles pouvant atteindre 90% en valeur actuelle nette (ou même plus, le cas échéant) de la dette éligible, pour permettre au pays de sortir d'une situation d'endettement intolérable ; ii) les autres créanciers bilatéraux et commerciaux appliquent un traitement au moins comparable au stock de la dette ; iii) les institutions multilatérales prennent d'autres mesures, le cas échéant, pour ramener la dette du pays à un niveau tolérable, en choisissant chacun parmi un menu d'options, et en veillant à une répartition large et équitable de la charge entre tous les créanciers concernés.

23. **Situation du Niger<sup>4</sup>** : Le Niger a atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE en avril 2004. Cela lui a permis de bénéficier d'une remise nominale du service de la dette de 900 millions de dollars (soit 521 millions de dollars en valeur actuelle nette), soit une réduction de 54%.
24. Le DSRP complet a été approuvé en février 2002 et sa mise en œuvre fait l'objet d'évaluations conjointes de la Banque mondiale et du FMI, la dernière remontant à décembre 2003. Le Niger bénéficie depuis janvier 2005 d'un prêt de la FRPC d'un montant de 6,4 millions de DTS (10 millions de dollars). Ce prêt est destiné à soutenir le programme économique du Niger jusqu'en 2008. La première revue sera réalisée en juillet / août 2005.

## 1.2.2 La Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP)

25. L'éradication de la pauvreté par l'éducation passe nécessairement par la réalisation d'un certain nombre d'objectifs dont l'égalité territoriale et sociale des chances d'accès à l'éducation et l'alphabétisation des populations non scolarisées. Cela implique la mise en œuvre de stratégies permettant d'accroître l'accès des pauvres à l'éducation et à la formation et, d'autre part, d'améliorer la qualité et la pertinence de l'enseignement et des apprentissages. Des progrès dans la gestion de l'accès et dans la diversification et l'amélioration de la production des services éducatifs de base doivent permettre de fournir à tous, dont les plus pauvres, une formation de qualité afin de maximiser les chances de chacun de saisir les opportunités de la vie économique et sociale.
26. La Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP), préparée dans le contexte de l'Initiative en faveur des Pays pauvres très endettés (PPTE) a pour ambition de relever ce défi. Elle ne se substitue pas aux programmes cadres et stratégies sectorielles existants ou déjà en cours de finalisation, mais les intègre dans la logique des priorités gouvernementales afin de constituer le document principal d'orientation de la politique économique et sociale. Ce faisant, les objectifs sectoriels visés par chaque ministère sont confirmés.
27. Le CSRП répond au double défi auquel les pays en développement sont

---

<sup>4</sup> Communication du Ministère des finances du Niger : M. Ali Mahaman Lamine ZEINE

- confrontés : a) élaborer une politique nationale capable d'assurer une croissance forte et durable et un développement plus efficace ; b) mettre en œuvre les voies et moyens qui permettent d'intégrer les pauvres dans ce processus de croissance et de développement.
28. La pauvreté est devenue un phénomène généralisé au Niger ; le profil de la pauvreté établi en 1998 le met en évidence : **63% de la population nigérienne est pauvre et 34%, extrêmement pauvre**. De même, les différents Rapports nationaux sur le Développement Humain (RNDH) révèlent du point de vue de l'Indice de Pauvreté Humaine (IPH)<sup>5</sup>, l'état de pauvreté dans lequel se trouve la population nigérienne. Il était de 64,31% en 1997 ; 66,73% en 1998 ; 62,16% en 1999.
  29. **La pauvreté s'avère être un phénomène principalement rural** car 86% des pauvres dont 36% des personnes considérées comme extrêmement pauvres vivent en milieu rural. Le niveau de la pauvreté en milieu urbain est légèrement plus faible. Il est de 52% et de 26%.
  30. La pauvreté se manifeste en termes d'absence de capacités dans les domaines majeurs du bien-être : analphabétisme, malnutrition, longévité réduite, mauvaise santé, habitat insalubre, participation réduite à la vie économique et sociale. Les trois facteurs de risque les plus cités par les populations elles-mêmes portent sur l'alimentation, la maladie et l'absence de travail.
  31. Les obstacles à la réduction de la pauvreté sont de plusieurs types : persistance de calamités naturelles, spécificités socioculturelles, enclavement et difficultés d'accès aux services de base, problèmes de gouvernance et de gestion publique, absence d'opportunités économiques, faiblesse des mécanismes de protection sociale, insuffisance de la croissance et instabilité de la croissance liées au contexte économique international (cours des principaux produits de base). Dans tous les cas, même si la croissance est forte, elle ne peut profiter aux pauvres sans une action corrective tant pour la répartition de ses fruits que pour le financement de nouvelles actions favorables aux pauvres.
  32. En ce qui concerne l'éducation, elle constitue un outil indispensable devant permettre aux citoyens de progresser vers les idéaux de paix, de

---

<sup>5</sup> L'IPH est un indicateur de mesure de la pauvreté proposée par le PNUD.

liberté, de justice sociale et pour aspirer au bien être et ainsi faire reculer la pauvreté.

33. Pour lutter contre la pauvreté, le Gouvernement, mettra en œuvre, dans le cadre de l'éducation, des stratégies orientées vers : i) le développement de l'éducation de base qui constitue le niveau d'éducation le plus profitable à la nation, notamment aux populations les plus démunies ; ii) l'édification d'un système d'éducation capable de mieux valoriser les ressources humaines en vue d'un développement économique, social et culturel harmonieux du pays ; iii) le développement de capacités intellectuelles physiques et morales ; iv) l'amélioration de la formation en vue d'une insertion sociale et professionnelle et le plein exercice de la citoyenneté.
34. Le Programme décennal de développement de l'éducation (PDDE) opte en particulier pour l'amélioration quantitative et qualitative de la scolarisation et de la formation des couches sociales les plus démunies que sont les populations rurales et les femmes afin de lutter activement contre la pauvreté. Aussi, la priorité accordée à l'éducation de base se justifie-t-elle par le fait que ce niveau est plus profitable à la société et notamment aux populations démunies.
35. Conscient que la mise en œuvre des actions stratégiques ne pouvant pas être aisée dans un pays où les ressources sont limitées, le taux d'analphabétisme élevé, et où les faibles capacités d'encadrement imposent des contraintes majeures, le Niger a entrepris de rechercher les meilleures solutions coût/efficacité par un choix rationnel de priorités d'investissement et de planification judicieuse de réformes à entreprendre.
36. Il s'agit, entre autres, de développer des partenariats pour accroître et diversifier les ressources du secteur de l'éducation (parents, communautés, collectivités territoriales, ONG, secteur privé, etc.) et créer les conditions d'une responsabilisation et d'une meilleure implication des communautés bénéficiaires des services d'éducation dans l'expression de leurs besoins et dans la mise en œuvre des solutions préconisées.

### **1.2.3 L'Éducation pour Tous (EPT)**

37. Le concept « Education Pour Tous » (EPT) est né en 1990 lors de la

Conférence mondiale sur l'éducation tenue à Jomtien en Thaïlande. Cette Conférence a défini six aspects cibles pour répondre aux besoins éducatifs fondamentaux qui sont : i) l'expansion des activités de protection et d'éveil de la petite enfance ; ii) l'universalisation de l'éducation primaire en l'an 2000 ; iii) l'amélioration des résultats de l'apprentissage ; iv) la réduction du taux d'analphabétisme des adultes, en particulier de la disparité entre les taux d'analphabétisme masculin et féminin ; v) l'expansion de l'éducation fondamentale et de la formation à d'autres compétences essentielles destinées aux adolescents et aux adultes ; vi) l'acquisition accrue par les individus et par les familles des connaissances, compétences et valeurs nécessaires à une vie meilleure grâce au concours de tous les canaux d'éducation. L'UNESCO, chargée de coordonner au plan international l'EPT, a fait montre d'une trop grande discrétion dans son rôle de catalyseur et n'a pas accompagné les pays dans l'analyse préalable des conditions d'atteinte, par chaque pays, des objectifs visés.

38. Six ans plus tard, la deuxième Conférence mondiale sur l'éducation, tenue en 1996 à Amman (Jordanie), a procédé à une évaluation à mi-parcours. En dépit d'une légère amélioration, le constat était amer : i) faible taux d'alphabétisation ; ii) disparité profonde entre filles et garçons ; iii) disparité entre zones rurales et zones urbaines ; iv) faible taux de promotion.
39. La conférence d'Amman a par ailleurs fortement recommandé la poursuite des objectifs de Jomtien et a souhaité l'atteinte de la scolarisation universelle en l'an 2000. Mais, les faibles moyens des Etats du Sud ne leur permettaient pas de faire face, seuls, aux nombreux problèmes soulevés par la mise en œuvre de l'Education pour Tous. L'effet escompté ne s'est donc pas produit.
40. Le Forum mondial sur l'éducation, tenu à Dakar en avril 2000, après une analyse du bilan de l'EPT au cours de la décennie écoulée, a fait le constat que les pays étaient encore loin d'atteindre les objectifs fixés à Jomtien. De nouveaux engagements ont été réaffirmés en matière d'éducation, lesquels tournent autour de six objectifs d'Education pour Tous : i) développer et améliorer sous tous ses aspects la protection et l'éducation de la petite enfance, et notamment des enfants les plus vulnérables et défavorisés ; ii) faire en sorte que d'ici l'an 2015 tous les enfants, en particulier les filles, les enfants en difficulté et ceux qui appartiennent à des minorités ethniques, aient la possibilité d'accéder à

un enseignement primaire obligatoire et gratuit de qualité et de le suivre jusqu'à son terme ; iii) répondre aux besoins éducatifs de tous les jeunes en assurant un accès équitable à des programmes adéquats ayant pour objet l'acquisition des connaissances ainsi que des compétences nécessaires dans la vie courante ; iv) améliorer de 50% le niveau d'alphabétisation des adultes, et notamment des femmes, d'ici à 2015, et assurer à tous les adultes un accès équitable aux programmes d'éducation de base et d'éducation permanente ; v) éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici à 2005 et instaurer l'égalité dans ce domaine en 2015 en veillant notamment à assurer aux filles un accès équitable et sans restriction à une éducation de base de qualité avec les mêmes chances de réussite ; vi) améliorer sous tous ses aspects la qualité de l'éducation dans un souci d'excellence, de façon à obtenir pour tous des résultats d'apprentissage reconnus et quantifiables, notamment en ce qui concerne la lecture, l'écriture, le calcul et les compétences indispensables dans la vie courante.

41. La communauté internationale a validé un Cadre d'actions articulé autour de ces six objectifs, avec l'engagement que « nul pays présentant un plan crédible d'atteinte des objectifs d'éducation pour tous ne verra ses efforts contrariés par manque de ressources. ». Les pays doivent poursuivre les objectifs de l'Education pour Tous en élaborant des plans d'actions crédibles conformément aux recommandations du cadre d'action de Dakar sur l'Education Pour Tous (EPT 2015).

### **1.2.4 L'Initiative de mise en Œuvre Accélérée/Fast Tract Initiative (FTI)**

42. Les engagements mondiaux ont suscité des initiatives mondiales dont celle de mise en œuvre accélérée (IMOA) connue sous le nom de « Fast Tract Initiative (FTI) » lancée au sommet du G8 (Kananaskis, juin 2002). Un engagement a été pris pour une allocation d'aide publique plus importante en faveur des objectifs de l'Education Pour Tous (EPT).
43. Les constats en ce début de troisième millénaire ont été décevants : i) près de 130 millions d'enfants ne vont pas à l'école (dont 60% de filles) ; ii) dans les pays africains francophones, le taux d'achèvement du cycle primaire est particulièrement faible : moins de 30% au Burkina Faso et au Niger ; 50% au Sénégal et au Mali ; iii) plus de 800 millions d'adultes dans le monde sont analphabètes.

44. Cette situation pèse sur la croissance économique nécessaire à la lutte contre la pauvreté, et accroît l'exclusion. En effet, seul l'achèvement des 6 années complètes de scolarisation primaire garantit l'irréversibilité des acquis et la sortie de l'analphabétisme. La scolarisation des filles a, quant à elle, démontré un impact majeur sur la santé de enfants et la maîtrise de la fécondité.
45. L'initiative « Fast Track » est, pour l'essentiel, une application du « Consensus de Monterrey » de mars 2002 — qui engageait les bailleurs de fonds à formuler un appui financier additionnel aux pays prêts à mettre en œuvre des politiques avisées et à appliquer le concept d'obligation de résultats. C'est ainsi qu'au niveau bilatéral la Belgique, le Canada, la France, la Norvège, les Pays-bas ont mobilisé des ressources importantes à travers leurs instruments financiers existants et un fonds fiduciaire particulier (« fonds catalytique ») géré par la Banque mondiale pour jouer le rôle de bailleur de fonds de dernier ressort. Ce fonds a été lancé en novembre 2003 avec un capital de 236 millions \$ US, dont 210 apportés par les Pays-bas, pour la période 2004-2007. Il a depuis bénéficié d'un engagement supplémentaire de 12 millions £ de la part du Royaume Uni.
46. En juin 2002, 18 pays, disposant chacun d'une stratégie de réduction de la pauvreté ainsi qu'un programme sectoriel d'éducation approuvés par les bailleurs de fonds, ont été invités à participer à l'initiative. Parmi ces pays, douze ont été élus : Le Burkina Faso, la Guinée, le Guyana, le Honduras, la Mauritanie, le Nicaragua et le Niger sont élus à Bruxelles en novembre 2002 ; La Gambie, le Mozambique et le Yémen sont élus à Paris en mars 2003 ; Le Ghana et le Vietnam le sont ensuite en octobre 2003 et mars 2004. Les critères d'élection sont basés sur l'adoption d'un Cadre stratégique de lutte contre la Pauvreté (CSLP) et un document de politique sectorielle endossés par les bailleurs de fonds conformément au cadre indicatif<sup>6</sup>.
47. En 2004, le cadre de l'initiative « Fast Track » a été adopté par tous les organismes donateurs. Le Fonds à usage catalytique (35 millions de dollars en 2004) a été mis en place et des accords de financement ont été signés avec cinq des six pays bénéficiaires (Gambie, Mauritanie,

---

<sup>6</sup> N.B : Pour les critères de référence du cadre indicatif, voir « Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2003/2004 » UNESCO page 264.

Nicaragua, Niger, et Yémen). En 2005, le nombre potentiel de pays éligibles à l'appui de l'initiative pourrait considérablement augmenter (et passer de 12 à 35).

48. L'Initiative « Fast Track » a permis de concentrer l'attention et les activités internationales sur un objectif commun ; de mobiliser des ressources additionnelles en faveur de l'enseignement primaire ; de stimuler et soutenir les réformes et de mettre en évidence les problèmes relatifs à la coordination ainsi qu'au financement de l'aide. De nombreux défis se profilent à l'horizon, le plus important concernant les questions de financement et la capacité d'absorption : le financement de l'EPT devra augmenter de façon considérable, y compris le financement des charges de fonctionnement (plus particulièrement, le paiement des salaires des enseignants), et devra être soutenu à long terme - engagement difficile à tenir, l'horizon des engagements de plusieurs bailleurs de fonds excédant rarement deux ou trois ans. Un autre défi de taille porte sur l'appui effectif et efficace aux processus nationaux et la mise en cohérence des stratégies de réduction de la pauvreté et des priorités nationales. Réunir les gouvernements, les bailleurs de fonds, et les principaux acteurs, afin d'élaborer des stratégies qui permettent de réaliser l'objectif d'achèvement universel du cycle d'études primaires, constitue un objectif important pour l'Initiative « Fast Track », notamment à travers le nouveau mécanisme d'élaboration des programmes en cours de préparation<sup>7</sup>.
49. L'Initiative Fast Track a montré que les pays en développement sont disposés à accepter ce principe de l'assistance basée sur les performances telle que précisées plus haut. Ils ont mis l'accent sur : i) l'importance de l'achèvement d'un cycle complet d'études primaires plutôt qu'une scolarisation universelle ; ii) une éducation de qualité ; iii) l'efficacité et la soutenabilité du système éducatif et iv) l'accroissement du financement national en faveur de l'EPT.

---

<sup>7</sup> N.B : Les deux paragraphes sont extraits d'un rapport publié sur le site BM Education.

## **2. PRESENTATION DU PDDE**

50. Dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi d'Orientation du système éducatif (loi N° 98-12 du 1<sup>er</sup> Juin 1998) et la Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP), le Gouvernement du Niger a élaboré un plan de développement à long terme de son système éducatif : le Programme décennal de développement de l'éducation (PDDE) pour la période 2003-2013.

### **2.1 Rappel sur la loi d'orientation**

51. Depuis 1998, le Niger s'est engagé dans un processus de transformation de son système éducatif. La loi 98-12 du 1<sup>er</sup> Juin 1998 portant Orientation du système éducatif nigérien constitue le point de départ et le cadre des nouvelles orientations. Cette loi consacre les principes fondamentaux devant régir le système éducatif, notamment les principes suivants : i) l'éducation est un droit pour tout citoyen nigérien (Article 2) ; ii) l'éducation est une priorité nationale (Article 7) ; iii) le financement de l'enseignement et de la formation est assuré par l'Etat, les collectivités, la famille et toute autre personne physique ou morale (Article 60) ; iv) il est créé dans chaque établissement d'enseignement public un conseil d'administration chargé de la gestion de l'établissement (COGES).
52. La décentralisation de la gestion du système éducatif ainsi que l'implication des communautés de base, bénéficiaires des services d'éducation, dans la gestion et le financement de l'éducation constituent donc des options de politique éducative.
53. La première mesure importante de la mise en œuvre de la loi d'Orientation est sans conteste l'élaboration par le Niger d'un Programme décennal de développement de l'éducation (PDDE).

### **2.2 Objectifs du PDDE**

54. La préparation du Programme décennal de développement de

l'éducation (PDDE) a été l'occasion pour le gouvernement nigérien de procéder à une analyse de la situation, de circonscrire les défis à relever et de déterminer les objectifs stratégiques de la réforme de l'éducation de base pour la période 2003-2013.

55. Le PDDE opte pour une perspective de travail à long terme, il mise sur l'approche programme conformément aux engagements pris au plan régional et international, il souligne l'importance de décentraliser la gestion du système, et il concrétise la volonté du gouvernement, inscrite dans la Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP), de faire de l'éducation l'une de ses priorités de premier ordre. Ce programme de développement global du système éducatif nigérien à long terme sert désormais de cadre de référence à toutes les interventions dans le secteur.
56. La finalité du PDDE est de contribuer à réduire la pauvreté par l'accélération de la scolarisation, la réduction de l'analphabétisme et l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de la formation. Les options stratégiques retenues sont les suivantes : i) l'éducation de base, notamment le cycle de base 1 et l'éducation non formelle, est prioritaire ; ii) l'accélération de la scolarisation universelle et de l'alphabétisation, l'amélioration de la qualité et de la pertinence de l'enseignement et de la formation professionnelle et technique constituent les fondements de la Politique éducative ; iii) l'éducation doit mettre un accent particulier sur l'enseignement scientifique.
57. Le **Gouvernement a retenu les objectifs stratégiques suivants** : i) renforcer et développer les capacités institutionnelles du MEBA ; ii) développer un partenariat actif et diversifié en faveur du système ; iii) accélérer la scolarisation surtout en milieu rural et particulièrement au profit des jeunes filles ; iv) promouvoir l'éducation non formelle notamment en direction des jeunes et des femmes ; v) réformer et adapter l'offre d'éducation à la demande afin de réduire les disparités entre régions, entre zones urbaines et rurales et entre garçons et filles ; vi) améliorer la qualité de l'éducation par la rénovation des curricula ; vii) renforcer et développer la formation professionnelle et technique.
58. Au plan quantitatif, l'objectif du PDDE, dans le contexte du Programme accéléré (Fast Track Initiative) à laquelle participe le Niger, est de porter le taux de scolarisation primaire de 41,7% en 2002 à 100% en 2015, soit assurer l'éducation pour tous à l'horizon 2015.

59. **La première phase du Programme (2004-2007)** se fixe comme objectif global de jeter les bases de l'accélération du développement de l'éducation de base tout en garantissant sa qualité et sa viabilité financière. **Elle vise également à asseoir un cadre partenarial impliquant les communautés de base, les ONG, les partenaires techniques et financiers (PTF) et à créer les conditions du passage progressif vers l'approche programme à travers le renforcement des capacités institutionnelles du MEBA.**

## 2.3 Composantes et volets du PDDE

60. Le PDDE prévoit, pour atteindre ces objectifs, la réalisation d'activités regroupées en trois composantes, elles même subdivisées en volets :
61. **La composante « accès »** recherche l'accroissement et l'équité de l'accès et de l'accessibilité à l'éducation de base formelle et non formelle par une extension équitable de l'offre éducative et la stimulation de la demande sociale d'éducation à travers les stratégies suivantes : i) optimisation de l'utilisation des ressources matérielles et humaines disponibles et attendues (carte éducative prospective) ; ii) promotion de modes de recrutement alternatifs des personnels enseignants et amélioration de leur déploiement ; iii) extension des infrastructures scolaires promouvant l'utilisation de matériaux locaux ; iv) promotion d'une politique d'entretien des infrastructures et des équipements scolaires.
62. **La composante « qualité »** couvre tous les processus intervenant dans l'amélioration de l'efficacité du système éducatif et de la qualité des apprentissages : i) refondation des curricula sous forme modulaire ; ii) réforme des formations initiale et continue des enseignants, des instructeurs du non formel et de leur encadreurs et renforcement des activités de suivi et d'évaluation des enseignants ; iii) mise à la disposition des apprenants et des enseignants de supports et d'outils pédagogiques ; iv) évaluation des apprentissages.
63. **La composante « développement institutionnel »** vise la réorganisation et le renforcement des capacités de gestion stratégique et opérationnelle de l'administration centrale et régionale du secteur, structurée autour des objectifs suivants : i) mise en œuvre et accompagnement des mutations institutionnelles ; ii) renforcement des

ressources humaines et de leur gestion ; iii) renforcement des ressources financières et matérielles et de leur gestion ; iv) renforcement des capacités de planification ; v) accroissement des responsabilités et des capacités des COGES.

64. Chaque composante du PDDE est subdivisée en volets correspondant à des activités qui concourent à la réalisation d'un même sous objectif du PDDE. Chaque volet a un Responsable National d'Exécution. Un volet peut bénéficier de plusieurs financements provenant de projets/programmes différents et/ou des ressources propres de l'Etat.

## **2.4 Rappel des termes de la lettre de la politique éducative**

65. Pour la première phase du PDDE (2004-2007), le Gouvernement s'est engagé, à travers la Lettre de Politique éducative publiée en mai 2003, à : i) faire passer le taux brut de scolarisation global de 41,7% en 2002 à 61% en 2007 avec un effort particulier pour les filles et les zones rurales ; ii) porter le taux d'achèvement du cycle de base 1 de 25,6% en 2002 à 44% en 2007 ; iii) de porter le taux de réussite des auditeurs d'alphabétisation à 80% en 2007 ; iv) réduire le taux moyen de redoublement de 10% en 2002 à 7% en 2007 ; v) fournir un livre par élève en 2006 ; mettre en place 4000 COGES d'ici 2007, dont 2000 bénéficieront de transferts de fonds( il existe plus de 7000 écoles en 2004).
66. Comme signe de son engagement à mettre en œuvre les réformes qu'imposent la réalisation de ces objectifs, le Gouvernement s'engage à consacrer : i) chaque année, au moins 4% du PIB à l'éducation en général ; ii) 40% du montant des ressources libérées par l'allègement de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE pour promouvoir l'Education Pour Tous (EPT) ; iii) au moins 50% du budget de l'éducation à l'enseignement primaire.

### 3. ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DU PDDE

67. A partir de 2000, des évaluations régulièrement sollicitées par le MEBA, ont précédé ou accompagné la mise en œuvre du PDDE : i) « contraintes et espaces de liberté pour un développement en quantité et en qualité de l'éducation au Niger » – BM, MEB, MESS/R/T (RESEN) 1999 ; ii) « Education pour Tous, bilan à l'an 2000 » par Hamissou Oumarou ; iii) Constats Universalia, septembre 2001 ; iv) « Appui au PDDE et à la coordination en éducation de base au Niger » (Paul Vachon et Minh Nguyen), mars 2002 ; v) « Pré-évaluation par la Banque mondiale destinée à favoriser la mise en place du projet PADEB » (Rachidi et al. 2002) ; vi) Nazari : « Etude de développement stratégique des ressources humaines du MEBA », mai 2003). Il est donc utile que l'équipe d'évaluation puisse en rappeler les recommandations essentielles et apprécier dans quelle mesure elles ont été prises en compte dans l'évolution récente des structures de gestion administrative et pédagogique du MEBA. Les constats retenus dans cette première analyse concernent essentiellement la gestion du système éducatif.
68. Dès septembre 2001, le bureau Universalia posait les bases de propositions dont les points forts sont les suivants : « la création d'un nouvel ordre d'enseignants - les volontaires de l'éducation - pour des raisons économiques laisse perplexe ... mesure contestée par ceux qui se soucient de la qualité de l'enseignement et non pas seulement de l'atteinte de taux de scolarisation fixés dans le PDDE ... ; les enseignants, les parents, les PTF s'accordent pour dire que la formation initiale des enseignants est à réformer ... le système de gestion des ressources humaines n'est plus crédible aux yeux des enseignants... ». Les constats (page 3 du rapport) sur la structure du MEN sont, entre autres : « centralisation excessive... ; flou au niveau des attributions... ; éclatement, éparpillement et redondance de plusieurs fonctions... ; manque de gestion prospective et prévisionnelle... ; manque de communication... ; la culture du MEN consiste à différer l'action ... ; et enfin, le PDDE est fondé sur un certain nombre de principes de gestion ... qui ne sont pas en vigueur. ».
69. En mars 2002, Paul Vachon et Minh-Tien Nguyen, mandatés par

l'ACDI, ont mis en exergue les points suivants : « le risque de voir le PDDE centré sur la quantité au détriment de la qualité (il ne servira à rien que davantage d'enfants fréquentent l'école s'ils n'y apprennent pas grand chose)... ; l'augmentation prévue du ratio élèves/maître est-elle possible ? la diminution des redoublements prévue est-elle accompagnée de mesures d'ordre pédagogique programmées, validées ? ». S'agissant du développement rapide du nombre de contractuels, les rapporteurs soulignent les difficultés : « mal payés, mal formés, au statut incertain ... la situation, du fait de leur nombre croissant risque de devenir explosive. ». Ils rappellent qu'un audit organisationnel sur la capacité du MEBA à gérer le changement induit par la mise en œuvre du PDDE est souhaité par la Banque mondiale ; cet audit sera confié au bureau Universalia qui précise : « le renforcement des capacités du MEB devrait être à l'avant plan de l'agenda des bailleurs de fonds ».

70. Cependant, des conditions favorables sont mises en avant : i) stabilité du pays ; ii) engagement de l'Etat ; iii) existence d'une politique sectorielle ; iv) bon climat entre les bailleurs de fonds et le MEB.
71. Mais l'accent est mis aussi sur certaines conditions défavorables : i) faible capacité institutionnelle du MEB ; ii) centralisation ; iii) rigidité des procédures des bailleurs de fonds ; iv) unité de suivi de l'exécution du PDDE qui fait doublon avec les directions existantes ; v) imprécision du PDDE qui « n'est pas un plan d'actions ».
72. En mai 2003, le cabinet Nazari, travaillant à parité avec six représentants du MEBA, a produit une « étude stratégique des ressources humaines du MEBA » dont les objectifs sont : « une mesure correcte du personnel non enseignant » assortie de propositions d'un plan de renforcement des capacités de gestion dans le domaine des ressources humaines, partant du postulat suivant : la réforme ne peut réussir sans un personnel de pilotage adéquat. Ce Cabinet propose plusieurs objectifs généraux : i) ajuster comportements et pratiques ; ii) finaliser un dispositif institutionnel (restructuration du MEBA) ; iii) faire émerger une culture organisationnelle (sans préciser les modalités) ; iv) doter le MEBA de ressources humaines mieux formées ; v) moderniser la gestion des ressources humaines.
73. Après analyse exhaustive de l'ensemble des postes administratifs du système éducatif nigérien, le Cabinet Nazari a fait les principales

recommandations suivantes : i) étoffer le cabinet du ministre ; ii) renforcer le secrétariat général ; iii) développer la fonction contrôle par le biais des inspections générales et administratives ; iv) créer des directions générales ; v) renforcer les compétences et les capacités des DREBA et des directions départementales ; vi) procéder à un recrutement/formation des personnels administratifs ; vii) développer les relations horizontales et verticales au sein du ministère.

74. Le nombre de rapports, la concordance des constats et des propositions sont à souligner ; ils marquent la volonté de l'institution d'établir un état des lieux objectif, en toute transparence afin de mieux préparer le démarrage effectif du PDDE en 2003.

### **3.1 Structures de gestion et de pilotage**

75. Les différentes études ci-dessus ont fourni les bases de la nouvelle réorganisation des services centraux et régionaux du MEBA, instituée par décret N° 2003-125/PRN/MEB1/A du 15 mai 2003.

#### **3.1.1 Fonctionnement des structures centrales et déconcentrées**

76. Le cadre organisationnel du PDDE est constitué d'une part des structures administratives aux niveaux central et déconcentrés et, d'autre part des organes de pilotage, de concertation, de coordination, de suivi et de gestion communautaire de l'éducation.
77. Le cadre administratif (organigramme, annexe 3) comprend au niveau central, outre le cabinet du ministre, un Secrétariat Général, des directions générales, des directions centrales, des services rattachés et des cellules spécialisées ; et au niveau déconcentré des directions régionales de l'éducation, des inspections de l'éducation de base 1, des inspections de l'alphabétisation et de la formation des adultes, des secteurs pédagogiques, des établissements scolaires et de formation.

#### **Points forts constatés**

78. La mise en œuvre de la réorganisation effectuée en 2003 (décret ci-dessus cité) exige une compréhension partagée des missions et des attributions des différentes structures ainsi qu'un renforcement des capacités professionnelles de l'ensemble des personnels administratifs

et cadres pédagogiques, tel que préconisé par l'étude du cabinet Nazari. (Cependant, il faut néanmoins préciser ici que la réalisation d'un tel plan ciblant l'ensemble des personnels n'a pas eu de suite à ce jour).

79. Les innovations que l'on peut relever sont pour l'essentiel les suivantes : i) la mise en place de directions générales (DGEB, DGENF et DGAR) qui marque la volonté d'apporter un soin tout particulier à la modernisation de la gestion des ressources humaines, pédagogiques, matérielles et financières ; ii) la mutation des DREB/A, (désormais au cœur d'un système déconcentré), en centres de gestion et de responsabilité ; iii) la création d'une unité de suivi de l'exécution du PDDE (USE PDDE); iv) les modalités de financement entre autres l'appui budgétaire (Cadre partenarial, annexe 4).

### **Difficultés et faiblesses relevées**

80. Les attributions telles que définies font du **Secrétariat général** (SG) la plaque tournante du MEBA. Force est de constater que les insuffisances déjà soulignées par les différentes missions qui se sont succédées (Nazari, Universalia, Banque mondiale, etc.) persistent encore : i) la gestion courante encore trop centralisée crée une surcharge de travail à ce niveau qui ne peut permettre de développer une vision stratégique (due pour partie à l'absence de délégation de signature), de mettre en œuvre une gestion prospective, d'assurer de manière efficace l'impulsion et l'animation du système. Cette surcharge crée inévitablement des goulots d'étranglement dans la circulation de l'information, dans les processus techniques et décisionnels. En outre, le staff du Secrétariat Général est insuffisant au regard de ses missions et attributions.
81. La création des **directions générales** avait, entre autres, pour objet de décharger le Secrétariat général de certaines tâches de gestion, or ces directions générales ont le plus souvent été des facteurs de ralentissement, de blocage parfois, dans la circulation de l'information (ainsi, il arrive qu'un document demandé à certaines directions par le Secrétaire général mette deux mois pour parvenir à destination, bien après les délais prévus ; cette situation s'est même produite pour un rapport, demandé par monsieur le ministre). **Les directions**, dans le cadre de missions partagées, se perçoivent comme concurrentes et non pas comme complémentaires; les directions générales qui pourraient jouer un rôle déterminant dans la gestion des services présentent donc pour l'instant plus d'inconvénients que

d'avantages. Dans ce contexte, **les directions ont beaucoup de difficultés à trouver un mode de fonctionnement qui allie le respect de la hiérarchie et les nécessités de relations fonctionnelles entre elles et plus encore avec les DREBA** qui ne dépendent que du Secrétaire général. Parfois les pratiques mises en œuvre par certains directeurs contribuent aussi à la désorganisation : telle direction traite directement avec un PTF, voire avec le Secrétaire général et omet de tenir informé son Directeur général. Les difficultés sont aussi relatives à la circulation de l'information et au respect des procédures (quand elles existent) qui n'ont pas été analysées, formalisées et explicitement imposées aux différents échelons du système (absence de manuels de procédures à tous les niveaux, ce point sera relevé par la suite à maintes reprises).

82. Cependant on note que : i) les structures sont bien en place mais les recommandations relatives au développement des capacités de gestion des personnels administratifs du MEBA n'ont pas été prises en compte ; ii) le plan de formation de la DRH élaboré en 2004 n'a connu qu'un début d'exécution ; iii) en 2005, ce plan, repris et complété, met l'accent sur des formations d'adaptation de caractère technique (en matière d'utilisation des outils informatiques), de type managérial mais le plus souvent trop théoriques telles que par exemple : la gestion du temps de travail et des équipes, le genre et développement institutionnel, la négociation et la gestion des conflits, la déontologie, ... ; iv) ce plan, pour intéressant qu'il soit, n'aborde pas les points majeurs qui demandent des solutions urgentes comme l'amélioration de la communication interne et externe, ou bien les actions visant l'adaptation des personnels aux missions qui leur sont confiées comme : le PDDE et sa mise en œuvre, la clarification et la mise au point des procédures dans et entre les différentes directions et services, la définition concrète des circuits de communication... Il faut ajouter que la non effectivité des crédits de mise en œuvre de cette formation continue rend cet exercice très théorique (confère 3.3).
83. L'équipe d'évaluation a constaté que les conclusions du séminaire de Tahoua (à l'initiative du Secrétaire général, et de surcroît interministériel) sur la clarification des attributions des services centraux et déconcentrés n'ont pas été suivies d'effet. Pourtant les problèmes évoqués continuent de créer des tensions et de compromettre le climat de collaboration entre directions. Les imprécisions des textes créent des zones de flou et de chevauchements de compétences entre

directions, ainsi l'USE PDDE suit l'exécution des activités, notamment celles liant le MEBA et les Partenaires Techniques et Financiers, mais la division de la coopération et des Projets à la DEP fait le même travail sans qu'il y ait concertation ni même échanges d'informations ; de ce fait les PTF s'adressent soit à la direction opérationnelle qui les concerne, soit à l'USE PDDE ; ainsi la division coopération et projets de la DEP s'efforce de tenir un registre des actions de partenariat qui n'intéresse personne. La résistance au changement est renforcée par le caractère inachevé de la réforme : textes trop généraux, activités et tâches peu ou mal définies voir redondantes.

84. En **résumé**, l'administration du MEBA fonctionne toujours selon un mode vertical le plus souvent cloisonné, avec une faible coordination des activités qui ne se font le plus souvent que sur la base des relations personnelles. Les réunions de direction aux différents niveaux (Cabinet, Secrétariat général, Directions générales) ne sont pas systématisées. Elles se tiennent de manière exceptionnelle. Ces insuffisances en matière de management s'expliquent par : i) l'absence d'anticipation (pas de comportement proactif : la passivité, voire l'immobilisme sont souvent la règle au niveau des services) ; ii) la culture de la hiérarchie d'ailleurs pas toujours respectée ; iii) la non exploitation des relations fonctionnelles (les relations fonctionnelles entre les directions centrales et les directions régionales sont inexistantes ou rendues difficiles ou trop longues par le passage obligé au Secrétariat général à travers les directions générales) ; iv) le recours trop systématique à des justifications liées à l'absence de moyens ; v) la culture de l'oral qui prévaut sur les procédures formalisées ; vi) la conception étroite de la notion de responsabilité le plus souvent non associée à celle de redevabilité (imputabilité).
85. En somme, le respect strict ou voulu comme tel de la hiérarchie, l'absence déjà signalée de délégation de signatures, renforcent le caractère étroitement directif du fonctionnement de l'administration centrale. Une meilleure compréhension de l'harmonisation des relations fonctionnelles dans le respect du cadre hiérarchique aurait pu permettre au Secrétaire général et aux Directeurs généraux de mieux jouer leurs rôles de coordonnateurs, de pilotes et d'animateurs.

### **3.1.2 Conclusion et recommandations**

86. L'analyse de l'organisation des services de gestion administrative et

pédagogique du MEBA a conduit à relever **les points positifs** suivants :

- Le MEBA est en ordre de marche. Les textes ont permis rapidement de mettre en place un nouvel organigramme qui prend en compte les objectifs du PDDE.
- Les textes sur la déconcentration des services et la décentralisation de la gestion sont mis en œuvre.
- Les principes modernes de gestion (responsabilisation, pilotage par les résultats..) sont mis en œuvre progressivement.
- Les outils rationnels de gestion se mettent en place.
- Une prise de conscience des enjeux du PDDE semble se dessiner.
- De nombreux personnels, ne demandent qu'à agir pour peu qu'on le leur permette (moyens financiers, matériels et surtout acquisitions de compétences professionnelles).

87. Pour autant, **des points de préoccupation** et des risques de dérive existent :

- Les textes juridiques sont souvent approximatifs, redondants et créent des zones de flou, des chevauchements de compétences, voire des oppositions entre services.
- Les équipes sont encore à construire (solidarité, partage des responsabilités) ; les services donnent le sentiment d'être éclatés, parfois désespérés, souvent démunis, ...
- Les personnels administratifs (cadres, agents) ne sont pas toujours dotés de compétences professionnelles adaptées aux besoins de l'institution (adéquation postes/personnes).
- Les outils de management sont souvent inexistantes ou mal compris, peu appliqués, dans la plupart des cas non appropriés.
- La ligne hiérarchique et l'approche fonctionnelle ne sont pas bien harmonisées et exploitées.
- La non effectivité des crédits de fonctionnement suffisants et à temps empêche le fonctionnement normal des structures.
- L'absence d'un encadrement administratif reconnu et institué ne permet pas de gérer efficacement le système éducatif.

**L'équipe d'évaluation recommande de :**

88. Clarifier au plus tôt les missions et les attributions des services afin de créer les bases d'une synergie nécessaire dans la mise en œuvre des actions (par exemple, prolonger les travaux du séminaire de TAHOUA et créer avec les experts nationaux mobilisés à Tahoua une commission de toilettage des textes pour soumettre à l'institution dans un délai court

les modifications indispensables);

89. Développer les délégations de signature pour les actes strictement techniques de gestion courante et n'ayant pas d'incidence financière, afin de permettre aux Directeurs Généraux et au Secrétaire général de jouer pleinement leurs rôles ;
90. Définir pour chaque direction les procédures (manuels de procédures) et processus de gestion courante ;
91. Rendre systématique la circulation formalisée de l'information (passer de l'oral à l'écrit !).

### **3.2 Gestion des ressources humaines**

92. La mise en œuvre du PDDE a impliqué une réforme profonde du système éducatif nigérien qui nécessite : i) d'améliorer et de renforcer la gestion administrative en rendant plus clairs les rôles et responsabilités (délégation de pouvoir, imputabilité des agents et des structures) ; ii) de formaliser les structures et les mécanismes de coordination et de planification au niveau des différentes collectivités territoriales.
93. Le Gouvernement nigérien a exprimé sa volonté de responsabiliser les communautés à la base dans le développement et la gestion de l'éducation. Les associations, les collectivités locales appuyées ou non par des ONG construisent des écoles et même recrutent des enseignants. Ces initiatives locales en matière d'éducation sont nombreuses et sont le reflet d'un environnement favorable à une prise de responsabilité des acteurs locaux (associations, ONG, APE, COGES, collectivités locales).
94. **Les services déconcentrés**, IEB et DREBA prennent acte de ces initiatives sans pour autant exercer à ce niveau un encadrement administratif et pédagogique suffisant. Pour autant, le système éducatif ne peut valablement fonctionner que s'il est en mesure, à travers ses structures et ses hommes, de gérer l'appareil éducatif. Qu'en est-il aujourd'hui ? les responsables et acteurs qui « portent » le système éducatif sont-ils suffisamment formés ? efficaces ? L'équipe d'évaluation s'est attachée à analyser la situation de la gestion de ces personnels.

### 3.2.1 Gestion des personnels titulaires

95. Depuis la réorganisation du MEBA, c'est la **Direction des Ressources Humaines qui a en charge (pour partie) la gestion des personnels titulaires** du MEBA. Elle a aussi en charge la gestion des bases de données et des fichiers des personnels de l'enseignement de base 2 et moyen, et de l'enseignement technique et professionnel (bases de données identiques mais gérées séparément). Les outils de gestion sont anciens (logiciel « Gesper » sous DBASE IV en place depuis 1994) et ne sont plus adaptés. La gestion reste centralisée (affectations, mutations inter régionales, gestion individuelle). Au 1er janvier 2005, la DRH comptabilise 12 932 instituteurs et instituteurs adjoints titulaires. Désormais, ces fonctionnaires sont minoritaires en nombre ; en matière de recrutement, la tendance est inversée (en moyenne 230 recrutements par an pour les fonctionnaires contre 2500/an pour les contractuels : on remplace les départs, les postes nouveaux étant pourvus par les contractuels). Le recrutement des titulaires est pris en charge par la fonction publique à partir d'un concours organisé par la DEEC sur proposition de la DRH et ouvert aux contractuels ayant au moins deux ans d'ancienneté.
96. Les textes qui régissent les modalités de recrutement des personnels titulaires sont très généraux, peu explicites et génèrent des conflits de compétence entre DRH et DEEC. Par ailleurs des difficultés d'harmonisation avec la fonction publique ont été identifiées (fichiers différents, ce qui rend impossible de procéder à des recoupements, à des vérifications pourtant indispensables). Il arrive que des mutations jusqu'au niveau de l'inspection (ou même de l'école) soient opérées par le niveau central (même si ces cas sont rares), contrairement à l'esprit de la déconcentration/décentralisation. Dans le cas des affectations faites par les IEB, la remontée des pièces est jugée aléatoire, avec des délais qui atteignent parfois plusieurs mois, ce qui induit une gestion très difficile des personnels aux plans individuel et collectif.
97. Pour autant, en matière de gestion des ressources humaines l'équipe d'évaluation note des avancées concernant : i) la définition des rôles et responsabilités des acteurs (COGES, CS/RE, APE, structures centrales et régionales) est instituée ; ii) la progressivité, sans doute trop lente mais réelle du transfert de compétences et/ou des ressources aux acteurs à la base (COGES et CAPED), est en route ; iii) la disponibilité d'un système de gestion de base de données et l'existence de compétences

nécessaires à son utilisation notamment la production régulière et à temps d'annuaires statistiques.

98. Néanmoins, ces progrès s'accompagnent de difficultés : i) la mauvaise communication entre les différents acteurs, due à l'insuffisance de capacité de management des structures décentralisées (COGES) et des services déconcentrés (DREB/A, IEB); ii) la faible capacité d'appui/conseil des services déconcentrés aux organes de gestion et de concertation (COGES, CS/RE et CRE); iii) l'insuffisance en matière d'information et de sensibilisation des acteurs et partenaires de l'école sur les enjeux de la décentralisation, notamment au plan de la gestion de l'éducation; iv) l'absence d'une politique efficace de gestion des remplacements ainsi que des surnombres.
99. Dans ce domaine, l'équipe d'évaluation a pu corroborer les constats relevés par d'autres évaluations, notamment : i) la très forte concentration d'enseignants dans les centres villes, concentration due pour partie aux fortes pressions politiques et sociales et au rapprochement des conjoints; ii) la répartition inégale et inéquitable des enseignants se traduisant par une surconsommation d'emplois (2 423 classes pour 2 671 enseignants à Niamey, 237 classes pour 299 enseignants à l'IEB de Tahoua, à Birni Konni, l'équipe d'évaluation a pu constater la présence de 14 et 16 enseignants respectivement à Gourama I et II pour 12 classes par école). Malgré ces surnombres, il existe des classes surchargées ou sans enseignant comme le souligne déjà le rapport de la Banque mondiale « la dynamique des scolarisations », août 2004). Cette situation est, pour l'essentiel, engendrée par une gestion des ressources humaines défailante dans les DREBA et les IEB, due à l'insuffisance de cadres formés dans ce domaine et à l'inexistence d'outils adaptés de gestion.

### **3.2.2 Gestion des contractuels**

100. Ils représentent désormais l'essentiel des recrutements qui sont faits par les IEB en fonction du nombre de postes fixé par le DREBA (répartition nationale par la DEP). Le recrutement en principe doit être réalisé dans le vivier des sortants des écoles normales. La DRH est uniquement destinataire des chiffres de contractuels existant dans les DREBA. Sur la base des informations fournies par les DREBA, la DRH comptabilise, en janvier 2005, 15 617 personnels contractuels.

101. **La gestion locale et régionale de ces personnels** a engendré de sérieux problèmes : départs non signalés, absences (pour différents motifs souvent non conformes aux textes en vigueur) mal contrôlées, difficultés liées aux retards dans le paiement des pécules et gestion parfois approximative des versements de ces pécules. Ces problèmes sont dus à plusieurs facteurs de dérives : i) absence du contrôle externe de l'effectivité des recrutements et du respect des règles fixées par l'institution (recours au vivier des ENI) ; ii) confusion des rôles d'ordonnateur et de comptable (en un premier temps les IEB ou les DREBA qui avaient en charge la gestion de ces personnes devaient aussi assurer le paiement des pécules) ; iii) selon les informations recueillies par l'équipe d'évaluation, désormais ce paiement serait effectué par des agents comptables du Trésor avec des contrôles ad hoc ; pour autant, il ne semble pas que l'un des principes d'organisation des services, à savoir les contrôles contradictoires internes ainsi que les contrôles externes aient été prévus. Certes, pour résoudre ces difficultés, la DRH a préparé des TDR en vue d'un audit portant sur une étude des enseignants contractuels mais entre temps les dysfonctionnements perdurent.
102. Ces recrutements, dans leur modalité et leur nombre traduisent, la volonté du Niger d'atteindre les objectifs de l'EPT en 2015. La stratégie adoptée, pilotage par les résultats à partir d'indicateurs ciblés et ce, dans un contexte caractérisé par des insuffisances en matière de capacités de gestion et de mise en œuvre d'une telle stratégie, a favorisé les dysfonctionnements constatés. Les problèmes de gestion d'un corps d'enseignants de type nouveau sont abordés au fur et à mesure de l'apparition des difficultés. **Dans peu d'années, les contractuels représenteront l'essentiel des enseignants** ; anticiper sur les problèmes de carrière, de formation, de gestion efficace est désormais indispensable sinon les risques encourus par l'institution et les difficultés seront mal maîtrisées.
103. L'appui institutionnel est affiché par tous mais dans la réalité aucune action globale visant à doter les structures et les personnes des outils de gestion indispensables n'a apparemment pas été mise en œuvre (ce point sera repris plus avant en section 3.5).
104. A ce propos, la formation du personnel illustre bien cet état de fait. La formation, c'est le « mot miracle » : pour les uns, il signifie « mission accomplie » (les PTF) et, pour les autres, « des perdiems à toucher »

(les locaux) ; peu importe que ces formations soient suivies d'effet, accompagnées, évaluées quant à leur impact. Il en va de même pour les voyages d'études : dans ce domaine l'exemple du projet AGEPA est significatif : 5 pays concernés, 5 personnes par pays, 5 lieux de réunion /échanges (on peut évaluer les coûts) pour conclure que la répartition des effectifs n'est pas bonne, que les résultats aux examens montrent un traitement inégalitaire des élèves et pour produire une « fiche école » ; aux dernières nouvelles le projet AGEPA est en attente (de crédits ?). Ici il faut souligner que si les échanges internationaux sont indispensables, il n'est pas toujours utile de les multiplier et si la mutualisation des pratiques est un excellent exercice, les solutions doivent être locales. Autre exemple ; il est arrivé en novembre dernier que tous les cadres du MEBA soient simultanément en stage à l'EMIG ; personne n'a songé à la permanence du service ; certains cadres étant inscrits à deux stages en même temps. On ne peut incriminer la DRH qui n'est pas toujours informée. D'autre part, sauf dans les cas où il y a accompagnement (séminaire de Tahoua sur la clarification des attributions) il n'y a pas ou très peu de transfert de compétences car on ne travaille jamais sur site, sur les pratiques de gestion et sur les manuels de procédures.

### **3.2.3 Personnels d'encadrement**

105. Au MEBA on entend par personnel d'encadrement, l'encadrement pédagogique. Il est composé des inspecteurs de l'enseignement de base (IEB) et des conseillers pédagogiques (CP). Un effort important de recrutement a été fait et continue d'être fait afin d'améliorer les taux d'encadrement sur le terrain (en 2004, 11 inspecteurs ont été formés, 40 autres ainsi que 70 conseillers pédagogiques sont en formation). Leur formation initiale est réalisée par l'Ecole Normale Supérieure. Il n'a pas été possible à l'équipe d'évaluation d'analyser cette formation. La formation continue est prise en compte par les projets (Education 1/FAD, BM) de manière ponctuelle, non coordonnée au niveau central et ne rentre donc pas dans une vision globale de politique de développement des compétences.

### **3.2.4 Personnels administratifs et de gestion**

106. En 2003, les personnels administratifs représentaient 1166 personnes dont 208 à l'administration centrale (cf. rapport Nazari). Parmi ces personnels, l'encadrement administratif, autre que pédagogique,

représente en 2004 plus de 130 personnes. Le rapport Nazari qui a, quant au fond, le plus analysé les caractéristiques professionnelles et la distribution des personnes, constate que 91% d'entre eux « n'a pas démarré sa carrière avec une formation en administration ou en gestion ». Selon ce rapport « cette situation s'explique par une politique de pourvoi de postes qui est basée sur une sous estimation des compétences nécessaires à l'administration, à la gestion et au pilotage... ».

107. L'UNICEF relève quant à elle : « i) la faiblesse des capacités de gestion ; ii) l'insuffisance des ressources humaines qualifiées ; iii) l'absence d'un plan d'action détaillé, avec résultats attendus, des indicateurs de résultats ; iv) l'absence d'un véritable leadership pour les grands axes du programme ». Pour la Coopération Technique Belge (CTB), « On note une bonne volonté chez les responsables des administrations centrale et déconcentrées mais ils manquent de professionnalisme » (cf. rapport synthèse de mission, directions régionales de l'éducation de base et de l'alphabétisation de Maradi, Tahoua et Dosso, août 2004).
108. Les mêmes conclusions sont établies par la mission du CECI (Centre canadien d'étude et de coopération internationale) qui a produit un rapport en novembre 2004 sur la Direction Générale de l'Education Non Formelle. L'équipe d'évaluation n'ayant pas pu rencontrer les responsables de cette direction générale, il est intéressant de noter que les conclusions de ce rapport rejoignent les constats que l'équipe d'évaluation a pu faire. Le rapport précise entre autres : « faiblesse et dégradation de la qualité et de l'efficacité des formations ; ...insuffisance de la mobilisation des ressources financières ; ...pas de définition des missions, responsabilités et tâches à tous les niveaux de la fonction administrative ; ...cloisonnements entre les directions ; ...absence de mécanismes clairs de gestion ; ...déficit de compétences. » et par ailleurs « peu de cas de l'éducation non formelle dans le PDDE »
109. L'équipe d'évaluation constate encore aujourd'hui **l'absence d'une politique de développement des compétences et des pratiques de management** (circulation de l'information, coordination des activités, animation des équipes, pratiques plus souvent orales qu'écrites dès lors qu'il s'agit de problèmes touchant aux personnes, passivité devant les problèmes, déficit de concertation, ...).

110. Le sous-programme du PDDE « renforcement des capacités » est un sous-programme « orphelin ». Il n'existe pas de responsable attribué : dans les faits, la responsabilité du sous-programme est partagée entre le DGAR, le DL, le DRH et le DEP. Ces responsables n'ont pas encore une vision claire et partagée de ce sous-programme. L'absence de vision et de responsable coordonnateur du sous-programme influe sur la programmation des activités y relatives, et par voie de conséquence sur la consommation des crédits et donc sur l'amélioration des capacités de gestion des services.
111. L'équipe d'évaluation constate de même qu'il n'existe pas de politique d'évaluation des personnels, levier indispensable d'un management efficace.
112. Dans les faits, **la notion de personnel d'encadrement administratif n'existe pas**. Or l'exercice de ces fonctions nécessite l'acquisition de capacités et de compétences professionnelles spécifiques ; et ce, d'autant que ces cadres administratifs, au même titre que les cadres pédagogiques, « portent » le système. Les responsables administratifs en place veulent garder leur statut d'enseignant pour des raisons liées à des avantages financiers. Par ailleurs, il n'est pas communément admis que les emplois en question nécessitent, plus encore que d'autres, des compétences professionnelles propres. L'évolution dans le domaine de l'encadrement des systèmes éducatifs est pourtant aujourd'hui admise dans la plupart des pays qui vont parfois jusqu'à créer des écoles et centres de formation (confère le centre de formation créé récemment à Rabat). De même, il ne faudrait pas que l'on confonde ici aussi niveau académique et niveau professionnel comme l'ont démontré certaines enquêtes récentes portant sur l'efficacité de l'enseignement (MLA, UNESCO 2003).
113. Il n'existe pas de plan global et exhaustif de formation pour ces personnels qui soit lié à une analyse concrète du fonctionnement des services et des postes (confère partie précédente le plan de formation préparé par la DRH). **Il manque à ce ministère une véritable politique de l'encadrement administratif et de l'encadrement pédagogique qui puisse prendre en charge le recrutement, la gestion et les formations initiale et continue** de ces responsables à tous les niveaux. Cela pose le problème de leur statut. Il convient de rappeler aussi que pour exercer des fonctions de directeur d'école, il ne suffit pas seulement d'être enseignant, mais il est aussi nécessaire

d'acquérir des compétences complémentaires spécifiques comme l'ont montré les actions conduites par le projet Education 1/FAD dans ce domaine.

114. Les difficultés de gestion des personnels relevées ci-dessus, mettent en évidence des faiblesses en matière de gestion prévisionnelle des ressources humaines qui s'expliquent en partie par **une carte scolaire prévisionnelle non encore aboutie**. Depuis de nombreuses années, en dépit du soutien apporté par plusieurs partenaires, le problème de la gestion collective et prospective des implantations de postes et de personnels n'a pas encore trouvé de solution. Les directeurs régionaux rencontrés sont tout à fait conscients des problèmes, en particulier sur les aspects d'équité de la répartition géographique des personnes, sur la gestion des surnombres et des personnels sans classe, voire sans travail réel. L'Union Européenne appuie une action sur la carte scolaire, le Projet PADEN met à la disposition de la DEP un assistant technique chargé d'appuyer le développement de la carte éducative ; il ne semble pas, là encore, que le leadership de l'institution ait joué son rôle de coordination (voir ci-après en 3.5). Cette dimension pourtant essentielle de la gestion des ressources humaines n'a pas trouvé à ce jour de solution.

### 3.2.5 Conclusion et recommandations

115. La gestion des ressources humaines connaît depuis quelques années une évolution forte et positive :
- création d'une DRH fonctionnelle ;
  - création d'un nouveau type de personnel (contractuels) qui a permis de faire face aux besoins massifs en enseignants ;
  - la gestion des personnels est déconcentrée au niveau des DREBA et des IEB ; Les organes de concertation et de gestion décentralisée sont en place (CNE, CRE...) ou sont en cours de développement (COGES, CAPED) ;
  - La formation en nombre important des cadres pédagogiques avec l'appui de l'ENS (formation initiale) ;
  - le renforcement des capacités d'intervention des structures par les PTF (dotation progressive en moyens) est effectif.
116. Cependant les motifs d'inquiétude ne manquent pas :
- Les champs de compétences de la DRH ne sont pas encore stabilisés (conflits d'attributions avec certaines directions,

notamment la DEEC ; relations fonctionnelles de travail non encore rodées avec la DGEB, la DGENF, la DEP et les DREBA).

- La gestion des contractuels est approximative et présente des défaillances au niveau de la gestion des emplois, de la sécurisation des salaires, de la formation, de l'accompagnement et de l'évaluation de ces personnels qui en ont pourtant le plus besoin.
- L'absence d'une gestion collective des personnels : la « carte éducative » n'est pas encore opérationnelle et fiable, ce qui conduit à des dérives, des excès (personnels sans emploi, classes sans enseignants, surnombres, répartition inéquitable des moyens, ...) ; des multiples interférences liées à des interventions de tous ordres, qui accentuent ces difficultés en matière de gestion des ressources humaines.
- La formation initiale et continue des personnels administratifs est quasi inexistante.
- L'inexistence d'une politique de l'encadrement administratif.

**L'équipe d'évaluation recommande de :**

117. Elaborer et/ou respecter des normes de répartition prenant en compte les conditions particulières des zones difficiles et qui soient basées sur la transparence, la concertation et la validation par les instances représentatives, et qui soient connues de toutes les parties prenantes.
118. Mettre en place des cahiers de procédures simples, opérationnels et sans attendre que des outils plus sophistiqués soient construits (mais dans quels délais ?).
119. Renforcer le système d'information en construction avec l'appui des PTF, notamment en régionalisant (comme prévu) les annuaires statistiques et qui prennent en compte les résultats de l'étude sur l'évolution des indicateurs d'état du système éducatif nigérien (projet Education 1/FAD, rapport provisoire, février 2005).
120. Décliner les objectifs du PDDE au niveau régional sur la base du plan d'actions global, de l'analyse des informations sur le système éducatif et d'un cadrage technique et financier (La réalisation de cette recommandation passe par la régionalisation du modèle de simulation).
121. Mettre en oeuvre les mesures prévues par la lettre de politique éducative : renforcement des capacités des cadres des services déconcentrés, des représentants des APE et des COGES, par l'appui

- conseil, l'encadrement, la formation.
122. Prendre en compte la notion de personnel d'encadrement administratif dans le projet de décret portant statut des personnels de l'éducation.
  123. Créer et mettre en œuvre une politique d'évaluation des personnels.
  124. Développer les compétences professionnelles de l'ensemble des personnels de gestion administrative et pédagogique en privilégiant les formations / accompagnement de proximité dans les services (« in situ ») et conduites par des formateurs du MEBA reconnus en la matière. Ceci devrait permettre, à moindre coût, de réaliser durablement le développement des compétences des services et des personnes.
  125. Clarifier, et mettre en place, les notions d'emplois, de postes et de personnes notamment pour le personnel enseignant ce qui devrait permettre d'améliorer la gestion de l'affectation des enseignants et aider à mettre en place une gestion formalisée du surnombre et des remplacements.
  126. Analyser les causes de la faible consommation des crédits du sous-programme « renforcement des capacités » et ainsi responsabiliser véritablement les cadres dirigeants dans la mise en œuvre des sous-programmes du PDDE, qui n'a pas donné les résultats escomptés (les plans d'actions annuels ne sont pas budgétisés, validés et effectivement mis en œuvre).
  127. Elaborer et mettre en œuvre une carte scolaire prospective avec l'appui des personnes ressources ayant des expériences pertinentes en la matière. (Plusieurs PTF sont concernés par ce thème. Il serait sans doute opportun de créer une commission de spécialistes internationaux ayant une expérience avérée dans ce domaine et qui, sous l'égide du MEBA, pourraient définir un cadre d'action et des outils opérationnels).
  128. Redéfinir les compétences et attributions en matière d'affectation des enseignants, actuellement dépendante des gouverneurs et des préfets : créer une commission tripartite consultative (administration, enseignants, parents et syndicats, présidée par ces autorités et chargée de donner son avis sur la répartition des emplois dans la circonscription).

129. Mettre en œuvre dans ce domaine le principe de transparence (communication annuelle large et officielle de la carte scolaire par IEB et DREBA).

### **3.3 Gestion des ressources financières et matérielles**

130. Le MEBA a réalisé avec l'appui de la Banque mondiale une étude qui a porté sur la « dynamique des scolarisations au Niger, évaluation pour un développement durable, BM, juillet 2004 ». Cette étude a pris en compte les aspects financiers en terme d'analyse de l'évolution de la dépense publique pendant les dix dernières années de 1990 à 2002 et de la dépense non publique consacrée à l'éducation. On note les progrès obtenus en matière de scolarisation, grâce au recrutement massif d'enseignants contractuels (en moyenne 2500 par an) moins rémunérés (480 000 FCFA par enseignant et par an). L'étude note en résumé « sans anticiper sur les décisions de politiques éducatives qui devront être prises, il ne fait pas de doute que si on peut maintenir conceptuellement l'idée d'une marche vers un enseignement de 10 ans dont la couverture serait universelle, des stratégies devront être étudiées pour trouver les meilleurs compromis possibles. ». La présente section se focalisera sur la gestion des ressources financières et matérielles allouées au PDDE pendant cette première année de mise en œuvre.
131. Les ressources humaines (en matière de compétences professionnelles) et financières disponibles aujourd'hui dans les IEB et les DREBA sont insuffisantes pour permettre l'exercice des compétences transférées à ces structures. **Au niveau décentralisé, les 2000 COGES** prévus pour 2004 et 2005 (il est prévu d'installer 1000 COGES par an sur la période 2004-2007, cf. Lettre de Politique éducative) **ne sont pas tous mis en place**. Ceux qui existent déjà ne bénéficient pas tous d'encadrement et d'appuis financiers. De même au niveau déconcentré, les IEB et les DREBA souffrent de manque de moyens financiers leur permettant de mener à bien leurs missions.
132. Les dépenses du MEBA pour la période 2003-2004 s'élèvent à près de 40 milliards de FCFA et se décomposent de la manière suivante (en milliards de FCFA) : i) Etat Nigérien 26,88 soit 67,4% du total des dépenses ; ii) apport des projets PDDE 11,57, soit 29% des dépenses ; iii) fonds catalytiques « Fast Track » 1,44 (correspondant aux pécules des contractuels et à la formation de ceux sans formation initiale), soit 3,6% du total des dépenses.

### 3.3.1 Mise en œuvre des fonds "Fast Track" : fonds catalytique, fonds commun

133. Depuis l'élection du Niger à l'Initiative, des changements majeurs sont intervenus dans la stratégie de mise en œuvre du PDDE. En effet, l'effectivité de l'initiative a nécessité la mise en place d'un cadre de concertation entre d'une part, les partenaires techniques et financiers intervenant dans le secteur et d'autre part, entre les PTF et le MEBA. Ce cadre de concertation a abouti à un processus de mise en place d'un fonds commun suite à la signature d'un protocole d'accord de partenariat entre le MEB1/A et ses différents PTF.
134. Les ressources mobilisées en faveur du Niger dans le cadre de l'Initiative pour la Mise en œuvre accélérée de l'Education pour Tous (IMOA/EPT) ou Fast Track Initiative (FTI) s'élèvent à près de 8,33 millions de \$ US, soit environ 5 milliards FCFA. Pour la première année de mise en œuvre du PDDE, les ressources attendues de l'initiative ne représentent que 12,5% (5 milliards sur 40) des ressources mobilisées dans le cadre du PDDE.
135. Pour la première année de mise en œuvre du PDDE, les ressources de l'initiative effectivement mobilisées ne représentent que 8% (3,25 milliards au lieu de 5) des ressources totales (40 milliards). La mobilisation de ces ressources annoncées en mai 2003 par le secrétariat du FTI, n'a été effective qu'en fin 2003.
136. Cependant, il convient de noter que même les 3,25 milliards de FCFA qui ont été mobilisés n'ont pas pu être décaissés par la partie nigérienne ; cette situation s'explique selon l'Unité de Suivi de l'Exécution du PDDE par l'absence d'une session de l'Assemblée Nationale sur une modification de la loi des finances qui tienne compte des fonds FTI environ 1,8 milliards de FCFA parvenus en retard !
137. L'exécution des fonds FTI se fait selon un plan d'actions annuel élaboré par la partie nigérienne (l'USE PDDE) et validé par le comité FTI. Une fois l'ANO (avis de non objection) obtenu, il revient à la partie nigérienne de mettre en œuvre les activités programmées. Cette procédure en elle même est une avancée significative dans les relations BM - Gouvernement, car elle permet à la partie nigérienne d'anticiper et d'éviter les allers et retours des ANO. **Dans le cas du Niger, les**

**fonds FTI ne sont pas à hauteur de souhait.** Toute choses étant égales par ailleurs, au rythme actuel de mobilisation de la Communauté Internationale et de décaissement de ce fonds par le MEBA, le Niger ne sera pas au rendez vous de 2015 !

### **3.3.2 Les avancées significatives constatées**

138. L'équipe d'évaluation a noté : i) la mobilisation de 8,33 millions de \$ US, soit environ 5 milliards FCFA. en faveur du Niger dans le cadre de l'Initiative pour la mise en œuvre accélérée de l'Education Pour Tous (FTI) ; ii) la dotation accrue des structures opérationnelles (DREBA, IEB) en ressources matérielles, notamment grâce à l'appui des projets (voir annexe 6) ; iii) l'élaboration par la DIES des normes en matière de construction et équipement des écoles en matériaux définitifs (dur), en matériaux semi définitifs (classe à structure métallique évolutive) ; iv) la présence d'un comptable et d'un spécialiste en bâtiment, financés par la BM dans toutes les DREBA, assistance nécessaire, mais qui posera à terme le problème de pérennité dans la prise en charge de ces techniciens ou des activités qu'ils auront initiées ; v) l'existence d'un plan annuel de passation de marchés ; vi) le gouvernement s'est engagé avec les PTF à privilégier l'approche programme de sorte que celle-ci devienne la règle au terme de la première phase du PDDE.
139. Au niveau régional, des progrès significatifs ont été réalisés à travers : i) la formation des conseillers pédagogiques et directeurs d'école au renseignement du questionnaire d'enquête statistique ; ii) l'équipement progressif des structures déconcentrées en moyens logistiques et informatiques grâce aux projets ; iii) la poursuite de la mise en œuvre du schéma institutionnel par l'affectation de personnel dans les services déconcentrés.

### **3.3.3 Difficultés rencontrées et défis à relever**

140. Ces avancées ne doivent pas cacher les insuffisances constatées, entre autres : i) pour la première année de mise en œuvre du PDDE, les ressources de l'initiative ne représentent que 8% (3,25 milliards effectivement mobilisés) des ressources mobilisées en faveur du secteur ce qui est évidemment très insuffisant en terme de mobilisation de la communauté internationale en faveur de l'universalisation de l'éducation de base au Niger ; ii) le retard dans le décaissement des ressources annoncées en mai 2003 par le Secrétariat du FTI ; celui-ci

n'a été effectif qu'en fin 2003 ; cependant, il convient de noter que les 3,25 milliards qui ont été mobilisés n'ont pas pu être décaissés, du fait de l'application mécanique de la régulation budgétaire à toute ressources financière dont le Trésorier Général est ordonnateur. L'application systématique de cette règle entraîne une faible consommation des crédits même lorsque ceux-ci sont disponibles et occasionnent des retards dans l'exécution des activités programmées. Il en est ainsi des fonds catalytiques, domiciliés à la Banque Centrale (BCEAO), qui n'ont pu être mobilisés par le MEBA, de sorte **qu'il n'a pas été possible de réaliser pleinement les activités devant être financées sur ces fonds**; iii) pour la première année de mise en œuvre du PDDE, dans le cadre de la contribution des projets 11,6 milliards ont été mobilisés et dépensés sur une prévision budgétaire d'environ 19 milliards de contribution des projets, soit 60% de taux d'exécution ; iv) **au démarrage du PDDE, l'approche projet (29% des ressources en 2003-2004) a été privilégiée par rapport à l'approche programme (3,6% des ressources en 2003-2004, fonds FTI)** contrairement à l'esprit de la requête du Niger pour l'initiative accélérée de l'EPT ; cependant, certains projets sont à mi-chemin entre l'approche projet et l'approche programme, comme le PADEB, financé par la Banque mondiale ou le Projet Ecole et Santé financé par Lux Développement ; v) les projets ont rencontré certaines difficultés parmi lesquelles on peut citer, entre autres, la lenteur dans le traitement des dossiers adressés aux partenaires, la lourdeur des procédures de décaissement aussi bien au niveau national qu'au niveau des PTF, la lenteur dans le décaissement de la contre partie nationale ; vi) l'inefficacité dans la gestion et la coordination des ressources allouées au programme par les instances de coordination ; exemple des curricula dont les financements n'ont pas pu être mobilisés ; vii) dans le cas du PADEB, la Banque mondiale a levé (en partie) le principe de « non objection », sur la base d'un plan d'actions approuvé ; cependant la partie nigérienne continue encore d'appliquer systématiquement des demandes d'avis de non objection (ANO) ; viii) l'incohérence de la programmation budgétaire (budget national 2005) avec le budget programme et le cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) qui ont été pourtant élaborés avec les services techniques du Ministère en charge des finances ; ix) l'inexistence de manuels de procédures et la faible maîtrise du manuel d'exécution du PDDE par les acteurs ; x) en ce qui concerne les infrastructures scolaires, chaque projet (BM, AFD, JICA, etc.) a ses propres pratiques tant sur les normes de construction que sur la passation des marchés, avec des difficultés d'harmonisation sur l'implantation des

constructions, entre la DEP, la DIES et les DREBA, dues en partie aux différences d'interprétation des textes en vigueur ; xi) l'inexistence de l'état d'exécution financière du plan d'actions 2003-2004 par manque de données financières.

141. Les ressources PPTE : pour l'exercice 2004, on estime à environ 20% les montants des ressources PPTE affectées au secteur de l'éducation de Base (pour 40% prévu). Ces ressources ont servi à payer des pécules d'enseignants contractuels, à acquérir des équipements et fournitures scolaires, à construire des mini-CEG ruraux.
142. La gestion des crédits ouverts par les projets : En dehors des services de gestion financière et comptable internes aux unités de gestion des projets, il n'existe pas de structure opérationnelle de suivi comptable des projets de développement du secteur. Une telle mission devrait être assurée par la Division « Projets et Coopération » de la DEP.

#### **Situation des décaissements (budget national)**

	Situation des décaissements (Exercice 2004)
Pécules contractuels	6 701 585 587 F CFA (Non compris les pécules payés par la BID dans le cadre du Projet PAEFAN)
Pécules élèves maîtres ENI	854 135 908 F CFA
Fonds alloués aux COGES	150 000 000 F CFA (Non compris les COGES appuyés par la JICA)
Fonds alloués aux CAPED	212 000 000 F CFA (Fonds PADEB)
Crédits de fonctionnement alloués aux services centraux et déconcentrés	2 040 591 340 F CFA

Source : DRFM du MEBA

143. Les insuffisances au niveau régional concernent : i) l'ineffectivité des crédits budgétaires de fonctionnement aux niveaux régional et local rendant les instances locales et régionales toujours dépendantes des appuis extérieurs ; ii) l'inégalité de la répartition des moyens entre directions centrales, entre DREBA et entre IEB, voire entre écoles : Au niveau central, la modicité des crédits de fonctionnement justifie certainement l'option du MEBA qui consiste à centraliser les achats de fournitures et de fongibles pour le fonctionnement des administrations. Pour le budget de fonctionnement, les engagements sont effectués par la DRF/M pour l'ensemble des services centraux. Au niveau régional, des

crédits sont délégués à chaque DREB/A ; les engagements atteignent 85 à 90% des budgets votés. Mais, **le plus souvent, ces crédits restent théoriques**, puisque les DREB/A arrivent difficilement à débloquer ces ressources au niveau des paieries régionales (sinon pas du tout). A titre d'exemple, il a été mandaté, au profit de 85 COGES de la région de Zinder, 15 361 785 F CFA de subventions, au titre de l'exercice budgétaire 2004.

144. A la date du 25 mars 2005, aucun des 85 COGES n'a pu bénéficier de cet appui financier. Les délégations de crédits faites par le Ministère des finances en direction des régions sont supposées être payées à partir des ressources mobilisées au niveau de chaque région. Ce qui pose deux problèmes : i) les régions n'ont pas les mêmes opportunités de mobilisation de ressources ; ii) les ressources disponibles étant toujours limitées par rapport aux besoins, un arbitrage s'impose, arbitrage qui s'effectue généralement au détriment du secteur de l'éducation, vu que les autorités régionales semblent accorder peu d'intérêt à la question éducative par rapport à d'autres secteurs aussi prioritaires.
  
145. Les priorités observées au niveau gouvernemental (au niveau de l'Etat central) ne sont pas systématiquement respectées au niveau régional : i) la non maîtrise ou la méconnaissance des plans d'actions de mise en œuvre du PDDE établis par le niveau central ; ii) l'insuffisance dans la mise en cohérence des plans d'actions régionaux (cf. « plan stratégique de la DREBA de la région de Tahoua ») ; iii) les organes de concertation pour la mise œuvre du PDDE ne sont pas toujours fonctionnels (les Comités Techniques de Coordination du PDDE au niveau du MEBA n'ont pas encore été institués et ne se sont donc jamais réunis) ; iv) le déficit de communication à tous les niveaux entre les services déconcentrés eux mêmes (DREBA, IEB) et entre les services déconcentrés et les partenaires de l'école (APE, COGES, ONG) ; v) le retard dans la remontée des pièces justificatives des dépenses financées sur ressources intérieures et extérieures du fait d'un manque de suivi par la hiérarchie des dépenses effectuées par les services (exemples : pièces justificatives des dépenses pour l'organisation du CFEPD qui ne sont ni produites par les IEB et les DREB/A, ni exigées par l'administration centrale ; pièces justificatives des dépenses relatives à la formation des contractuels sans formation initiale, opération financée par un partenaire en septembre/octobre 2004, en janvier 2005 les pièces justificatives n'ont pas été encore fournies, ...); vi) la non clarification des rôles et des relations entre le

niveau central et les services déconcentrés ; vii) le fonctionnement des CAPED qui a été largement perturbé par l'annonce non suivie d'effet de la prise en charge des sessions de formation par le PDDE, alors que ces sessions se tenaient auparavant grâce à un autofinancement. Dans ce cas précis, l'annonce a été assimilée au décaissement et les enseignants s'étaient mis dans la tête que les ressources avaient été débloquées. Si elles ne sont pas arrivées au niveau des CAPED, c'est tout simplement qu'elles ont été détournées de leur destination par les DREB/A et les IEB (en conséquence, souvent la base n'a plus confiance au sommet et reste l'arme au pied).

### **3.3.4 Conclusion et recommandations**

Pour répondre à ces préoccupations l'équipe d'évaluation propose de :

146. Donner aux, COGES, aux IEB et aux DREBA, les moyens financiers permettant de gérer à leur niveau le système éducatif. Le problème de l'effectivité des crédits mis à disposition relève d'un traitement au niveau du Premier Ministre (réalité des crédits de fonctionnement).
147. Sécuriser le paiement des pécules aux contractuels en exigeant la signature des représentants des COGES là où ils existent ou à défaut celles des présidents d'APE.
148. Améliorer la mobilisation des ressources fiduciaires en renforçant la collaboration technique entre directions et PTF. Veiller à harmoniser les procédures et produire à temps les justificatifs de dépenses.
149. Mettre en œuvre et généraliser des manuels de procédures administratives et financières qui permettent la déconcentration et la décentralisation effective et efficace de l'exécution financière du PDDE.
150. Mettre en œuvre un plan national de formation des membres des COGES qui prenne en compte la réalité du terrain (langues nationales, capacités effectives à gérer un budget, outils simples mais normalisés, etc.)

### **3.4 Gestion de la qualité de l'enseignement**

151. La qualité de l'enseignement ne tient pas seulement à l'amélioration des

indicateurs relatifs aux flux d'élèves ; les pratiques pédagogiques dans la classe sont essentielles tout comme les conditions et l'environnement dans lesquels ces pratiques pédagogiques sont exercées puis évaluées. On privilégiera dans cette section la notion d'ingénierie pédagogique (gestion des dispositifs et des ressources ayant en charge les curricula, la formation des enseignants, l'encadrement et le suivi des enseignants, la politique du livre scolaire, l'évaluation des acquis scolaires) et non pas une approche centrée sur les pratiques pédagogiques dans la classe.

152. Il convient de souligner l'importance accordée par l'institution à cette dimension essentielle du système par la création de deux Directions Générales à vocation pédagogique : la DGEB et la DGENF.
153. Les options stratégiques sont notamment : i) les améliorations des programmes, des didactiques et des pratiques pédagogiques reposant sur la mise en place de nouveaux curricula, de dispositifs de formation initiale et continue des personnels enseignants ; ii) l'amélioration de la gestion des flux entre les différents niveaux d'enseignement, amélioration qui s'accompagnent de l'accroissement massif et rapide des effectifs scolaires, plus particulièrement en milieu rural ; iii) l'amélioration des taux d'achèvement.
154. La dernière revue sectorielle, de septembre 2004, a fait les constats suivants : l'accès à la scolarisation a été considérablement augmenté « sans une qualité conséquente » (voir bilan de l'an I du PDDE, revue sectorielle du 21/09/2004).

### **3.4.1 Le niveau des élèves**

155. La qualité des enseignements et des apprentissages des élèves pâtit des faibles rendements de la formation initiale qui n'arrive pas à ce jour à fournir des enseignants bien formés. La politique de formation continue, centrée autour des CAPED, n'a probablement pas permis une hausse de la qualité des apprentissages. A cela, il convient d'ajouter que la redynamisation des CAPED en cours n'a pas encore pu jouer son effet de levier sur la qualité des apprentissages (confère les problèmes liés au paiement des frais de fonctionnement des CAPED, 3.3). Seuls les efforts pour acquérir et distribuer des manuels scolaires constituent aujourd'hui un élément susceptible d'améliorer la situation et l'efficacité du système (distribution de manuels prévue pour mars 2005).

156. Une évaluation du niveau des élèves, réalisée en 2002 par le programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN (PASEC) est révélatrice à ce sujet. Elle conclut : « le niveau des enfants est faible tant en deuxième qu'en cinquième année. En fin d'année, les élèves de deuxième année obtiennent un score moyen combiné (français, mathématiques) de seulement 41,5 sur 100. En cinquième année du primaire la situation est encore plus inquiétante avec un score moyen de 29,9 sur 100, alors que la moyenne dans les autres pays est respectivement de 52,7 et 43,9 sur 100 », et précise : « qu'un an avant la fin du cycle primaire, une grande proportion d'élèves est en situation d'échec scolaire ».
157. L'UNESCO et l'UNICEF ont conduit de même une analyse sur le niveau des élèves (enquête MLA). Leurs conclusions, qui confirment celles du PASEC, sont les suivantes : « les mécanismes fondamentaux pour la maîtrise de la langue ne sont pas assis ; les élèves ne savent pas parler la langue et ne la comprennent probablement pas lorsqu'elle est parlée en situation ». S'agissant des mathématiques, le rapport ajoute : « un enseignement peu efficace, incapable de mettre en place des compétences de base ». Pour mémoire, l'enquête montre que si le niveau académique des enseignants influe peu sur les scores des élèves, il n'en va pas de même de la formation professionnelle, tout comme de la disponibilité de manuels scolaires surtout en français.
158. Des observations, non exhaustives, faites par l'équipe d'évaluation à DOSSO, LOGA et BIRNI KONNI, dans des écoles et dans de nombreuses classes **confirment l'accroissement de la scolarisation dans les chefs lieux de département**, ce qui est en cohérence avec les chiffres présentés à la revue sectorielle. Malgré ce progrès, les représentants de parents (APE, COGES) affirment que d'autres enfants attendent « à la porte ». Dans deux écoles visitées (écoles mitoyennes Gourama I et II à Birni Konni), les effectifs des filles sont aussi en forte hausse (le ratio filles/total est de 0,4), les Cours d'Initiation ont doublé. Ce fort accroissement s'est-il effectué sans dégradation des conditions de travail, matérielles et pédagogiques ?
159. Les écoles GOURAMA I et II disposent au total de 14 salles pour 24 classes. Le projet COSAGE (Japon) a livré en février 2005, quatre locaux en matériaux définitifs. Cela ne suffira pas. L'APE, consciente de ce problème, a entrepris la construction de 10 classes en paillotes

mais toujours inachevées, financée sur cotisation des parents (750 FCFA/famille avec plus de 70% de cotisants). Elle a même lancé des activités pratiques et productives (APP), génératrices de revenus, qui ont permis la création d'un jardin, d'un atelier de couture pour les filles avec achat de deux machines à coudre ! les recettes obtenues ont permis la rénovation des latrines, la rénovation d'une cinquantaine de tables – bancs, la réparation d'une centaine de livres ; nous sommes donc en présence d'une équipe motivée, efficace et qui « y croit », récompensée d'ailleurs par un prix du projet COSAGE.

160. Pour autant l'équipe d'évaluation a constaté des classes surchargées : les Cours Préparatoires sont regroupés par deux classes dans un seul local (plus de 120 élèves dans à peine plus de 50 m<sup>2</sup> avec plus de la moitié des élèves assis par terre) ; en moyenne les élèves disposent d'un livre pour 4 à 7 élèves ; aucun livre au CP ; dans les classes doubles, deux institutrices officient, à tour de rôle et par rotation journalière mais les deux sont présentes, une au tableau, l'autre assise, assurant la discipline comme elle peut.
161. L'équipe d'évaluation a systématiquement interrogé une dizaine d'élèves par classe. Il faut rappeler que les cours de cette année scolaire n'ont vraiment démarré qu'en janvier 2005 du fait de grèves des enseignants. Les élèves de CM2 interrogés, pour la plupart, ne savent pas lire ou comprennent difficilement ce qu'ils lisent; une seule classe (CE2 dotée d'une institutrice) montre que malgré les conditions difficiles d'enseignement, bon nombre d'élèves ont des connaissances scolaires correspondant au niveau CE2. Cela montre qu'il est possible d'atteindre certains résultats même dans des conditions difficiles, à condition que le maître, la première ressource pédagogique, soit en capacité de s'investir.
162. Les constats sur la circonscription de Konni (mêmes analyses sur Dosso) montrent que la qualité de l'enseignement s'est fortement dégradée ou au mieux continue à ne pas être efficace; Les parents rencontrés sont d'ailleurs inquiets non seulement sur les résultats mais aussi très explicitement sur la poursuite d'études post-primaire (demande forte de formations professionnalisantes). Ces observations corroborent celles qui sont faites par toutes les missions (CECI, BM, CTB, ACEB, etc.).
163. On peut donc confirmer sur le terrain **toutes les observations qui**

**soulignent les effets négatifs d'une croissance quantitative mal maîtrisée.** Cette baisse du niveau doit être analysée, évaluée, étudiée et donner lieu à la mise en œuvre d'actions de remédiation rapides et généralisées. On peut craindre même que cette inefficacité ne soit à long terme contre productive et ne se traduise par un refus de l'école. Si rien n'est fait dans ce domaine, sur les deux axes (formation des enseignants / animation, suivi et contrôle des enseignants et des écoles), on court le risque de former des élèves quasi analphabètes, incapables de maîtriser les outils de base indispensables pour une insertion réussie. Dans la mise en œuvre du PDDE, on s'est davantage préoccupé d'atteindre les objectifs quantitatifs sans se soucier (ou pouvoir se soucier) de l'atteinte des objectifs d'ordre qualitatif, bien que des dispositions aient été prévues, à cet effet.

### **3.4.2 La formation des élèves maîtres**

164. Le constat ci-dessous concerne la qualité de la formation donnée aux élèves maîtres dans les écoles normales (confère le rapport du projet SOUTEBA sur les ENI de Tahoua et DOSSO). Les ENI sont remplies : à Dosso, 861 stagiaires pour 31 encadreurs ; à Tahoua 365 stagiaires pour 21 encadreurs (la différence du ratio stagiaire/encadreurs est anormalement importante) ; la plupart des encadreurs sont des instituteurs n'ayant pas reçu de formation appropriée. En outre, **il n'existe pas de système d'évaluation et d'accompagnement des encadreurs des Ecoles Normales.** Du fait de l'absence de crédits de fonctionnement, les élèves maîtres effectuent leurs stages dans des écoles de proximité, et il arrive que parfois leurs tuteurs soient des contractuels non formés ! Les échanges avec les représentants des deux écoles de formation confirment que les programmes, les enseignements, les méthodes utilisées, les moyens pédagogiques disponibles, l'organisation et la gestion pédagogique des formations sont insuffisantes. Il est prévu cependant des appuis de PTF dans les ENI, ainsi, les projets financés par la Banque mondiale (PADEB) et par l'Union Européenne (SOUTEBA) prévoient la modernisation des ENI, au plan des investissements et des équipements (PADEB), au plan pédagogique et de la formation des maîtres pour les ENI de TAHOUA et DOSSO (SOUTEBA). La coopération française appuie, quant à elle, les ENI de ZINDER et MARADI que L'équipe d'évaluation n'a pas eu le temps de visiter. L'équipe d'évaluation observe **qu'il n'existe pas encore aujourd'hui de coordination entre les PTF pour ces actions alors que la coordination entre PTF et MEBA est l'un des axes forts**

**de la nouvelle stratégie de l'appui programme**( ce point sera repris plus avant en 3.5).

165. La DFIC a réalisé en 2001, en collaboration avec l'ensemble des encadreurs et des personnes ressources (inspecteurs à la retraite et anciens directeurs des écoles normales), un programme allégé et adapté à la durée de la formation de 9 mois. Néanmoins, il n'y a pas, un plan global de formation (référentiels de compétences et de formation, contenus, méthodes, modalités, évaluation...) qui ait été préparé et validé au niveau national. La DFIC, n'a donc pas encore joué (ou n'a pas été en mesure de jouer) son rôle de maître d'ouvrage qui consiste à coordonner les travaux des experts des différents projets et à faire valider et diffuser les actions concluantes.

### **3.4.3 La formation continue des enseignants**

166. Les CAPED, regroupements d'enseignants (36 en moyenne), sont chargés de mettre en œuvre une formation continue permanente (arrêté N°0071/MEBA/SG/DECB1 du 16 mai 2003).
167. L'équipe d'évaluation a pu constater là où elle est passée que celles-ci fonctionnent à minima (l'auto formation est la règle ; la présence des inspecteurs et conseillers pédagogiques à ces réunions est rare). Cependant, il convient de noter que parmi les facteurs qui freinent le développement des CAPED, figurent : les retards/absences de financement, l'insuffisance de l'encadrement que devrait leur apporter les Conseillers Pédagogiques.
168. La Direction de la formation initiale et continue (DFIC) a conduit une seule formation des Conseillers Pédagogiques sur la prévention du VIH/SIDA. La direction ne disposant pas de crédits spécifiques pour promouvoir une véritable politique de formation se trouve ainsi, dépendante des contenus des Projets, qui parfois travaillent directement avec les structures intéressées sans que la DFIC ne soit saisie (on peut citer en exemple l'ONG, Catholic Relief Service, qui intervient sur le département de Dogondoutchi et qui se propose de mettre en place des formations sur les projets d'école et des formations d'enseignants sans aucune validation régionale ou centrale). Par ailleurs, l'ONG CONCERN a élaboré un guide pratique fort intéressant pour les contractuels. Il ne semble pas que ce guide ait été validé officiellement et distribué dans les écoles du pays.

169. La Direction des Curricula et des Innovations Pédagogiques (DCIP) est, à l'image de la Direction de la Formation Initiale et Continue, étroitement dépendante des moyens mis à disposition par les PTF pour conduire une politique de rénovation et de modernisation. Elle a su néanmoins mettre en place : un comité national de validation du manuel scolaire, un comité national de pilotage et une commission nationale de coordination.
170. Cependant les difficultés ne manquent pas : conflit de compétences entre l'INDRAP et la DCIP dû à la non prise en compte des missions de l'INDRAP (dont la création relève d'une loi de 1974) dans le nouvel organigramme. La DCIP est en état de fonctionnement mais quasiment l'arme au pied dès lors que la prise en charge financière de l'opération « curricula » n'est plus assurée que très partiellement du fait du désistement d'un PTF. On peut penser que ce problème trouvera sa solution, mais il faut constater encore une fois que dans ce domaine comme c'est très souvent le cas, le MEBA n'analyse pas suffisamment ses propres dysfonctionnements, mais est-elle en mesure de le faire ou au mieux en a-t-elle les moyens ? Le problème ici soulevé est celui de la rénovation des curricula qui prend un retard notable et ... en attendant, la situation actuelle est laissée en l'état ; quand on sait qu'une telle réforme prend parfois des années, il aurait sans doute été plus opportun de s'appuyer sur les pratiques, les textes et les programmes existants pour procéder sans tarder à des améliorations simples, concrètes et efficaces sur le plan pédagogique et didactique, en attendant que cette opération sur les curricula soit lancée et surtout soit opérationnelle. Autres questions : quand et comment les commissions et comités créés vont-ils se mettre au travail, sur quels choix, quels objectifs ?
171. La Direction de la promotion et de la scolarisation résulte de la juxtaposition de plusieurs directions et services antérieurs assez disparates. Elle est composée de cinq divisions : Promotion de la scolarisation des filles (10 personnes), Développement de l'enseignement privé (7 personnes), Développement de l'enseignement bilingue (12 personnes), Education de la petite enfance (3 personnes) et Education spécialisée. Aucun réaménagement n'a été fait, bien au contraire les personnels ont continué d'exercer (quand ils l'exercent réellement) leurs anciennes activités comme si rien de nouveau n'était intervenu. La scolarisation des filles étant un thème prioritaire et

porteur, tend à tout occulter au niveau de cette direction. Des progrès quantitatifs significatifs en matière de scolarisation des filles ont été enregistrés, mais l'écart entre filles et garçons n'a pas bougé. Quant aux autres missions de cette direction, la situation est l'immobilité faute de politique définie.

### **3.4.4 Conclusion et recommandations**

172. Les points positifs ne manquent pas : Les directions qui ont en charge la gestion des activités à caractère pédagogique sont en place et malgré les difficultés inhérentes à toute innovation commencent à être opérationnelles.
173. La formation des élèves maîtres est aussi en place (ouverture d'une ENI supplémentaire, durée de la formation d'une année théoriquement suivie par tous les élèves maîtres) ; elle est appuyée par trois Projets (PADEB, PADEN, SOUTEBA) au plan matériel et/ou professionnel.
174. Les actions de formation visant à améliorer les compétences professionnelles de l'encadrement pédagogique ont été mises en œuvre au cours de ces deux dernières années grâce à l'aide de différents projets. Ceux-ci ont aussi contribué à améliorer les conditions d'exercice de ces personnels (véhicules, et autres moyens de fonctionnement pour les inspections).
175. Les parents (pour ceux qui ont été rencontrés) et en dépit des difficultés qu'ils rencontrent (sous information et sous encadrement) accompagnent le mouvement, participent aux nouvelles instances de concertation et adhèrent à la politique mise en œuvre par le PDDE.
176. Les efforts du ministère, soutenus par les PTF sont aussi importants et contribuent à l'amélioration des conditions d'enseignement (constructions, équipements, dotations prochaines de manuels en quantité...).
177. Mais la croissance rapide des effectifs scolaires s'est faite au détriment de la qualité de l'enseignement :
  - le niveau des élèves devient préoccupant et si rien n'est entrepris il peut y avoir des effets contre productifs qui gêneront à terme l'atteinte des objectifs de scolarisation universelle ;
  - la formation des élèves maîtres pâtit du niveau professionnel très

insuffisant des encadreurs des ENI, même si le recrutement de personnels spécialisés (psychologues notamment) a pu apporter une amélioration relative;

- la formation de ces encadreurs est nettement insuffisante au moment où les effectifs des ENI sont au maximum.
- Les programmes de formation des maîtres sont inadaptés, insuffisants, trop théoriques.
- certains enseignements (bilingue, spécialisé) sont au point mort, faute d'une politique et d'un appui même minimal ;
- les directions pédagogiques (DCIP, DFIC, DPS pour partie) ne bénéficient pas des appuis financier et technique nécessaires à la conception et à la mise en oeuvre des missions dont ils ont la charge (curricula, politique de formation des enseignants, enseignement spécialisé...).

**L'équipe d'évaluation recommande de :**

178. Mettre en place toutes les conditions qui permettent de maintenir et d'améliorer le niveau des élèves (formation des maîtres, manuels scolaires, encadrement pédagogique, ...).
179. Renforcer l'encadrement des CAPED (plus grande implication du niveau régional et du niveau central dans l'encadrement pédagogique des CAPED).
180. Identifier et généraliser les pratiques efficaces (exemple du guide mis au point à Tahoua).
181. Améliorer de manière systématique et significative la formation des encadreurs des ENI (élaboration de référentiels d'emploi, de compétences et de formation) en mettant en place une équipe de spécialistes composée par l'ensemble des PTF concernés qui pourrait, (comme le suggérait le représentant belge) proposer au MEBA un nouveau dispositif de formation des encadreurs et des stagiaires.
182. Elaborer avec les experts ad hoc un plan de formation initiale des élèves maîtres (confère 3.5).
183. Clarifier les compétences entre directions (DCIP/INDRAP) qui relèvent par ailleurs de statuts différents (direction de l'administration pour la DCIP et EPA pour l'INDRAP).

184. Mettre en place les moyens matériels et humains (équipes de formateurs) qui permettront à la DCIP d'améliorer les pratiques pédagogiques actuelles et de lancer une politique des curricula telle que prévue par le PDDE.
185. Mobiliser la DFIC et la DRH pour mettre en place une politique de formation des personnels d'encadrement pédagogique et administratif cohérent.
186. Mettre en place les crédits effectifs et suffisants de fonctionnement qui permettent aux inspecteurs et conseillers pédagogiques d'animer et de développer un accompagnement pédagogique effectif. A cet effet, l'on pourrait lier les crédits au nombre de visites et d'inspections. De façon plus précise, il s'agit de financer les activités d'encadrement et d'animation pédagogique sous forme de « fonds de roulement » à renouveler sur la base de rapports d'activités attestant de la réalisation d'un quota minimum de visites pédagogiques de classe, d'encadrement de CAPED, d'inspections d'école et d'enseignants,... L'évaluation du personnel d'encadrement, notamment les conseillers pédagogiques et inspecteurs, sera fondée pour partie sur l'exécution de ces activités.

### **3.5 Gestion du pilotage, de la coordination et du partenariat**

187. Le partenariat qui soutient la politique éducative du Niger a bénéficié d'un contexte international favorable. L'appui programme, dont l'historique et les conditions de mise en œuvre ont été présentés au chapitre 2 et dans la section 3.3. Pour la commodité de l'exposé ci-dessous, certaines de ces analyses seront reprises.

#### **3.5.1 Mécanismes de concertation, de suivi-évaluation et de coordination**

188. **L'Unité de Suivi de l'Exécution** du Programme décennal de développement de l'éducation de Base (USE PDDE) **est une structure fonctionnelle** du Secrétariat Général du Ministère de l'Éducation de Base et de l'Alphabétisation. Elle est chargée aussi de préparer les éléments qui doivent documenter les revues et réunions d'évaluation du PDDE. Dans le cadre de ses activités, l'USE PDDE prépare et met à la disposition des autres structures du MEBA, des outils d'harmonisation

des rapports trimestriels (fiches et canevas) et des documents supports pour l'internalisation du PDDE dans les structures du MEBA. De plus, l'USE PDDE apporte un appui technique aux directions pour l'élaboration de leurs plans d'actions et donne des avis techniques sur les termes de références élaborés par les différents responsables d'exécution des activités. Ces TDR sont validés par un comité technique interne dont l'USE PDDE est membre (DG, USE PDDE, DEP) avant leur transmission à la source du financement (partenaire financier ou financement direct par la DRFM). Ce comité qui tient en principe ses sessions sur une base hebdomadaire a connu dans sa composition des modifications non formalisées (participation de la DRFM).

189. **Le comité interne de validation des TDR** accuse des retards importants dans la tenue de ses sessions. Cette irrégularité des réunions du Comité constitue un goulot d'étranglement dans les processus de financement et d'exécution des activités. Les fiches et le canevas préparés et mis à la disposition des structures du MEBA pour l'harmonisation des rapports trimestriels en vue de faciliter le traitement de l'information, ne sont pas toujours respectés (formats des rapports différents). De plus, les rapports d'activités des différentes directions aussi bien centrales que régionales ne parviennent pas dans les délais requis. En dehors des lettres de rappel aucune mesure corrective n'est prise suite à ces défaillances qui deviennent ainsi chroniques.
190. L'USE PDDE ne dispose que de 4 cadres (un cadre pour le suivi de chacune des composantes du PDDE et un responsable de l'Unité) pour assurer le suivi de l'exécution du PDDE. Ce qui est insuffisant au regard de la mission qui lui est assignée. De fait, l'USE PDDE est essentiellement un relais d'information. Le Secrétaire général assure la coordination de la mise en œuvre du PDDE, cependant, il n'est pas appuyé par une structure organisée dans la perspective d'une véritable coordination du PDDE. On assiste à une très forte centralisation de la planification et de la programmation des activités du PDDE. A ce jour, les objectifs et les résultats attendus ne sont pas déclinés au niveau des régions.
191. **Les missions de la DEP** recouvrent parfois les mêmes champs de compétence que celles de l'USE PDDE (confère 3.1) : en effet, la DEP doit « assurer le suivi de la mise en œuvre des projets et programmes du secteur de l'Education de Base en rapport avec les directions techniques

concernées ; assurer le suivi de la coordination des interventions des partenaires dans le domaine de l'éducation de base en collaboration avec l'Unité de Suivi de l'Exécution du PDDE ». En outre, elle dispose d'une division de la coopération et des projets qui « participe au processus d'élaboration de mise en œuvre des conventions d'aide et de coopération » et qui « coordonne les interventions des institutions et des PTF. ».

192. L'USE PDDE dépendante du Secrétaire général et créée par arrêté ministériel, n'a aucun pouvoir d'action sur les directions, créées par décret présidentiel. Certains Directeurs Généraux refusent même de lui répondre au motif qu'ils dépendent seulement du Secrétaire général, et ceci sans qu'aucune mesure corrective ne soit prise. De ce fait, **la coordination du programme qui devrait relever de la DEP de par ses missions, n'est assurée ni par la DEP ni par l'USE PDDE.** Bien qu'il existe un coordonnateur du PDDE qui est le SG, il n'existe pas de structure opérationnelle de coordination du programme.
193. L'équipe d'évaluation a constaté que les organes de pilotage, notamment le Conseil National de l'Education (CNE) et les Conseils Régionaux de l'Education (CRE) ont été mis en place comme le prévoyait le manuel d'exécution du PDDE. Par contre les Comités Techniques de Coordination (un par département Ministériel en charge de l'Education) ne sont toujours pas opérationnels. L'ensemble des organes n'étant pas fonctionnel, la concertation et la coordination laissent à désirer.

## **Conclusion et recommandations**

194. Les points positifs à mettre à l'actif de l'institution : l'USE PDDE et les principaux organes de pilotage du PDDE (CNE et CRE) sont en place et fonctionnent. Ces organes de pilotage tiennent des réunions annuelles. La création du CNE et des CRE s'inscrit dans l'esprit de décentralisation de la coordination des activités du PDDE. L'USE PDDE, malgré des moyens et des prérogatives limités, s'évertue à jouer son rôle de structure d'appui en direction des structures centrales et régionales d'exécution du programme.
195. Quelques faiblesses ont été notées par rapport à la coordination et au suivi-évaluation : i) les outils (Canevas) de Planification annuelle élaborés par l'USE PDDE n'ont pas été respectés par les

niveaux opérationnels (Directions centrales et DREBA) ; ii) ces outils tiennent davantage compte des activités à réaliser que des résultats à atteindre, ce qui rend difficile la synthèse des rapports sur les résultats atteints au niveau national) ; iii) les DREBA ont parfois programmé des activités qui ne sont pas forcément en cohérence avec le Plan d'Actions national 2003-2004 et qui ne sont pas validés au niveau national ; iv) Les recommandations des aides mémoire 2003 et 2004 n'ont pas donné lieu à la réalisation de plan d'actions par direction qui auraient pu permettre un suivi cohérent de leur mise en œuvre (confère 3.5.2).

196. Le pilotage, la coordination et l'évaluation des activités du PDDE ne s'effectuent pas de façon efficace du fait que l'ensemble des organes du dispositif de pilotage n'est pas totalement en place. En effet, les comités techniques de coordination (CTC), véritables chevilles ouvrières ayant en charge l'évaluation et la coordination technique ne sont toujours pas fonctionnels. En outre, l'absence d'une structure opérationnelle de coordination du PDDE affecte le bon fonctionnement du dispositif.

#### **L'équipe d'évaluation recommande de :**

197. **Rendre opérationnels les CTC** afin qu'ils jouent pleinement leurs rôles tels que définis par le manuel de gestion du PDDE.
198. **Créer une structure formelle de coordination du PDDE.** Pour ce faire, deux formules peuvent être envisagées :
- Dans le cadre de l'organigramme actuel, ériger l'USE PDDE en structure de coordination hiérarchiquement positionnée ; ce qui nécessite de reformuler ses attributions en tenant compte d'une part des rôles qu'on voudrait lui faire jouer, et d'autre part des attributions de la DEP. On pourrait dans ce cas de figure, élever l'USE PDDE au rang de commissariat ou de secrétariat permanent, chargé de la coordination et du suivi de la mise en œuvre du PDDE. Un tel statut lui conférerait les prérogatives dont il a besoin pour se faire accepter par les autres structures, notamment les Directions Générales.
  - Restituer la DEP dans ses fonctions traditionnelles de coordination des projets et programmes du secteur de l'éducation de Base.
199. Quelle que soit la formule retenue, il est aussi indispensable de renforcer la structure en compétences humaines.

200. **Formaliser officiellement les procédures** et documents, mis en œuvre par l'USE PDDE et en exiger le respect par l'ensemble de services y compris les directions générales (intervention en ce sens au plus haut niveau).
201. **Veiller au respect de la mise en œuvre des recommandations de la revue sectorielle** (participation des PTF par direction générale à l'évaluation de bilans intermédiaires d'activités, confère recommandations générales).

### **3.5.2 Appui des partenaires Techniques et Financiers au PDDE**

202. La mise en œuvre du PDDE coïncide avec un changement fondamental de la coopération internationale qui s'est proposée de passer d'une coopération de type bilatéral à une coopération multi partenariale intégrée, coordonnée et visant à responsabiliser le pays bénéficiaire (approche programme), en particulier par la création de circuits de financements intégrés dans le budget de l'Etat (par versement de sommes, ciblées ou non, ou par les procédures de remise de dette).
203. L'Initiative Fast Track (FTI) est organisée sur deux plans : i) au niveau international, le comité de développement de la Banque mondiale assure le pilotage ; la conférence des « donateurs » regroupe près de vingt pays, partenaires bi et multilatéraux ; cette conférence se coordonne avec le groupe de l'EPT et avec le comité de développement de la Banque mondiale ; ii) au niveau national, les dispositions sont les suivantes : la coordination des PTF est décentralisée et s'effectue au niveau local (Niger) ; **elle est coordonnée (et non pas pilotée ou dirigée)** par un chef de file ; en un premier temps, le Canada a joué ce rôle dont il s'est dessaisi en 2004. Actuellement c'est la France qui assure cette fonction. Des réunions régulières du MEBA et des PTF sont organisées soit sur la politique globale de mise en œuvre des actions, soit sur des travaux thématiques, réunions initiées fin 2004.
204. Le 27 mai 2003, le Premier Ministre adressait à la Banque mondiale **une lettre d'« opérationnalisation de la Lettre de Politique éducative »** (annexe 9) relative à la première phase du PDDE (2004-2007). Sur l'ensemble des objectifs fixés dans cette lettre, bon nombre ont été ou sont en passe d'être réalisés.

205. Il s'agit pour l'essentiel de : i) la réforme des ENI transformées en Etablissements Publics Administratifs (EPA) ; ii) le recrutement massif d'enseignants contractuels, environ 2500/an ; iii) la construction de salles de classes, environ 2500/an ; iv) la diminution des redoublements en mettant en place une organisation de l'enseignement en sous cycles (mais sans évoquer les problèmes d'ordre qualitatif) ; v) l'institutionnalisation des classes multigrades en zone rurale ; vi) l'attribution massive de livres scolaires prévue à partir de mars 2005 ; vii) le développement de la scolarisation des filles ; viii) la mise en chantier d'un système de gestion informatisée ; ix) le renforcement des compétences des DREBA.
206. Mais des objectifs restent encore à atteindre ou à opérationnaliser ; il est bon d'en rappeler les plus importants parmi ceux qui ont été soulignés au cours de cette analyse : i) la gestion de la carte scolaire ; ii) les curricula ; iii) la rénovation des formations initiale et continue des maîtres ; iv) l'appui aux CAPED ; v) la durée annuelle des cours (960h) ; vi) la mise en place d'un dispositif permanent de suivi-évaluation de la qualité de l'enseignement ; vii) l'implication des COGES dans le recrutement et la gestion des enseignants contractuels ; viii) la mise en place des Comités Techniques de Coordination (CTC) ; ix) la réalisation de cahiers des charges pour les postes clé ainsi que les procédures afférentes ; x) le renforcement de la gestion fiduciaire et le contrôle de l'effectivité des dépenses.
207. On peut constater que souvent les actions réalisées relèvent d'activités d'ordre matériel ; à l'inverse ce qui relève de la qualité de la gestion et de la formation n'a pas toujours abouti voire n'a pas encore démarré.
208. En juin 2003, **un Cadre Partenarial** a été signé entre le Gouvernement nigérien et les PTF, en marge du forum sur la Stratégie de réduction de la pauvreté (annexe 4). Ce cadre partenarial, document contractuel, vise à formaliser les devoirs et obligations des parties prenantes au Programme. Tout en étendant la responsabilité de mise en œuvre à l'ensemble des partenaires, le cadre partenarial réaffirme que la mise en œuvre du PDDE se fera sous la conduite du MEBA qui doit en assurer le leadership et la coordination.
209. Outre les ressources PPTE, les Partenaires Techniques et Financiers interviennent ou se proposent d'appuyer le programme soit sous forme d'appui budgétaire non ciblé (exemple Union Européenne), soit sous

forme d'appui budgétaire ciblé (fonds FTI par exemple), soit sous forme d'appui sectoriel ou pot commun (France, Belgique et Grande Bretagne), soit sous forme de projet sectoriel. Ce dernier groupe de partenaires (qui interviennent en appui projet) est important (on en dénombre 23 ; annexe 6). plusieurs modalités d'intervention ou d'appui cohabitent, qui dans leur application font l'objet des constats suivants :

Modes de financement	Constats
Appui budgétaire non ciblé	L'évaluation de la contribution à l'effort de scolarisation de ce type de financement est très difficile à établir.
Fonds Fast Track Fonds catalytiques	Retards dans la mise en place des fonds ; La régulation budgétaire à laquelle ces fonds sont soumis au niveau du ministère des finances, rend non seulement difficile l'accès à ces ressources, mais les quotas de décaissement autorisés sur le disponible sont souvent très en deçà des besoins programmés.
Ressources PPTE	Le MEBA n'est pas encore maître de la gestion de la part des ressources PPTE (40%) à allouer à l'éducation de base.
Pot commun	Les pays pionniers dans cette initiative montrent beaucoup d'hésitation à alimenter le compte ouvert à cet effet à la Banque Centrale (BCEAO).

210. Dans le cadre du suivi-évaluation du programme, des bilans sont dressés régulièrement et des revues sectorielles annuelles sont tenues (2003 et 2004). L'évaluation de la mise en œuvre du PDDE s'effectue à l'occasion de missions conjointes PTF-Gouvernement. La revue annuelle a lieu avant la rentrée scolaire. Ses objectifs sont les suivants : bilan de l'état d'exécution du PDDE, des résultats atteints et de l'état d'exécution des recommandations de la revue précédente. Il était également prévu une revue à mi parcours ayant pour objet d'analyser les résultats de l'année en cours, le rythme d'exécution des dépenses et de conduire des visites sur le terrain. En réalité, Les deux revues sont confondues et donnent lieu à la rédaction **d'un aide-mémoire qui représente en quelque sorte la « feuille de route » du MEBA et des PTF pour l'année scolaire à venir.** Parallèlement, la revue annuelle sur la mise en œuvre de la SRP a lieu en Juin.
211. Une coordination entre les deux dispositifs doit exister en principe : les revues sectorielles « éducation » alimentent l'exercice annuel

d'évaluation consacrée à la mise en œuvre de la SRP ; les conditionnalités sectorielles liées au déblocage de soutien budgétaire conjoint sont négociées par les PTF. Le dispositif de suivi repose sur un ensemble unique d'indicateurs agréés par l'ensemble des partenaires, indicateurs clé du FTI et indicateurs de réussite du programme décennal.

212. L'équipe d'évaluation constate que le partenariat, au bout d'une année et demie de fonctionnement est lancé ; la plupart des organes de concertation sont en place et fonctionnent. La mise en œuvre des projets est effective même si parfois des retards sont constatés, liés à des problèmes d'ordre administratif : les PTF soucieux de sécuriser les circuits financiers n'ont pas toujours versé les sommes prévues dans le cadre de l'appui programme (pot commun et fonds FTI notamment), ce qui entraîne des retards dans la mise en œuvre des actions, voire des difficultés de gestion alors que le système éducatif est en pleine expansion.

### **Synthèse des recommandations de l'aide-mémoire de la revue conjointe MEBA – PTF de septembre 2004**

213. La dernière revue sectorielle de septembre 2004 a produit un aide-mémoire composé de deux parties : bilan des actions en cours et indicateurs de résultats et propositions d'objectifs et d'actions pour 2004-2005. Qu'en est-il ? L'équipe d'évaluation s'est attachée à reprendre les objectifs en les ciblant suivant les directions normalement attributaires selon le tableau ci-après :

<b>Recommandations</b>	<b>Responsabilité</b>
<b>Accès</b>	
Classes en matériaux semi définitifs (1000 prévues) ; Diminuent le coût par 3 ; Note attendue : stratégie arrêtée sur les classes en matériaux définitifs (dur) et en matériaux semi définitifs.	DIES
Gestion des contractuels : audit organisationnel externe de la politique de gestion depuis 3 ans (à remettre pour la revue 2005).	USE PPDE
SCOFI : mettre en place un programme intégré de la politique SCOFI pour limiter les disparités.	DPS
CFDC : évaluation des centres et définition d'une stratégie avec incidences budgétaires.	USE PDDE
<b>Qualité</b>	
Curricula : Définition d'un référentiel de compétences.	DCIP

Recommandations	Responsabilité
Contractuels : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Résorber le problème de l'absentéisme (paiement de pécules) ;</li> <li>▪ Projet de plan de carrière ;</li> <li>▪ Consolider les procédures relatives aux cotisations de sécurité sociale.</li> </ul>	DRH
Formation Initiale : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Améliorer le fonctionnement des ENI (EPA, équipements, crédits de fonctionnement) ;</li> <li>▪ Généraliser les meilleures pratiques pédagogiques ;</li> <li>▪ Améliorer les formations de rattrapage des contractuels.</li> </ul>	DFIC
Formation Continue : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Définir pour les IEB/CP un rythme minimal de visites ; Animations et inspections ;</li> <li>▪ Contrôle interne des performances annoncées ; Accroître le nombre de CP ;</li> <li>▪ Préciser le rôle de l'ENS dans la formation initiale/formation continue.</li> </ul>	DFIC DRH DFIC
Manuels : distribution effective en mars 2005 sur financement PADEB et don norvégien.	INDRAP
<b>Développement institutionnel</b>	
Les nouvelles responsabilités ne sont pas organisées de manières suffisamment opérationnelles.	DRH
Déconcentration : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rendre l'information transparente sur les fonds alloués ;</li> <li>▪ Rendre transparentes les responsabilités déléguées aux niveaux déconcentrés.</li> </ul>	DRFM
Utiliser une équipe de l'administration centrale pour coordonner les assistances belge et française	DGAR
Renforcement des capacités : plan de formation global pour l'administration centrale et services déconcentrés	DRH/DFIC
COGES : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Activités disparates, résultats non mesurés ;</li> <li>▪ Préciser la stratégie relative au renforcement de la gestion au niveau décentralisé par la promotion et l'accompagnement des COGES (utiliser des opérateurs spécialisés).</li> </ul>	Cellule COGES
Communication des résultats	USE PDDE
Carte scolaire et statistiques : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bases de données non compatibles ;</li> <li>▪ Financements extérieurs ;</li> <li>▪ Audit sur la carte scolaire et propositions pour sa mise en œuvre effective ;</li> <li>▪ Rapprocher noms des villages et coordonnées géographiques ;</li> <li>▪ Intégrer les résultats du RGP 2001 ;</li> <li>▪ Budgétiser et sécuriser les collectes de données sur ressources nationales.</li> </ul>	DEP
Amélioration des Revues : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Intégrer la présentation des indicateurs de FTI avec ventilation par</li> </ul>	USE PDDE

Recommandations	Responsabilité
région ; <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Relier les années t et t + 1 ;</li> <li>▪ Focus sur les difficultés avec analyse des facteurs ;</li> <li>▪ Livrer les documents un mois avant la revue ;</li> <li>▪ Participation d'un représentant du ministère des finances ;</li> <li>▪ Approche par composante et sous composantes pour des travaux de groupes en renforcement des plénières ;</li> <li>▪ Réunions régulières avec les PTF sur des thèmes précis (penser à la revue de la SRP de juin) ;</li> <li>▪ Les PTF se répartiront les tâches de supervision et échangeront leurs conclusions sur les thématiques sélectionnées.</li> </ul>	

A la fin février 2005, qu'en est-il du suivi de ces recommandations ?

214. Les analyses conduites par l'équipe d'évaluation et exposées dans les sections 3.1 à 3.4 confirment les écarts constatés au bout de presque deux ans de mise en œuvre du PDDE (et dont la lettre du premier ministre fixait les objectifs pour 2007).
215. L'aide-mémoire, accompagné d'une invitation à une réunion de travail, a été distribué aux directions. A ce jour, les directions attributaires n'ont pas, pour la plupart, conduit ou mis en œuvre un plan d'actions destiné à répondre à ces obligations. Chaque direction continue de travailler, quand c'est le cas, avec les PTF dans le cadre des projets. Il n'y a pas eu à la connaissance de l'équipe d'évaluation échange entre MEBA et PTF sur cette absence de suivi. Aucun bilan d'étape n'a été prévu.
216. Aucun plan d'actions qui aurait pu ressembler au tableau ci dessus n'a été établi. Cela ne signifie pas que les services ne font rien ; il faut simplement constater que les activités de ces services ne sont pas affectées par les observations contenues dans cet aide-mémoire, en particulier, et cela est préoccupant, dans la production d'outils de travail (à titre d'exemple : programme intégré de la politique SCOFI, évaluation des CFDC, référentiel de compétences dans le cadre de la mise en œuvre des curricula, généralisation des meilleures pratiques pédagogiques, définition d'un rythme minimal de visites pour les inspecteurs et conseillers pédagogiques, contrôle interne des performances annoncées, rôle de l'ENS, plan global de formation pour les personnels des administrations centrale et déconcentrées, ...).
217. Quant au MESS/R/T qui doit préparer le Bloc 2 du PDDE, les structures

de concertation et de pilotage prévues sont créées (sur document). Par ailleurs, des problèmes essentiels tels celui relatif à l'utilisation rationnelle des enseignants (il s'agit des enseignants en surnombre et en sous service) n'ont pas trouvé de début de solution.

## **Les pratiques constatées sur les modalités des relations MEBA-PTF**

218. Les analyses ci-dessus confirment les retards et dysfonctionnements qui peuvent remettre en cause l'atteinte en temps et heure des objectifs fixés ; l'équipe d'évaluation s'interroge cependant sur l'impact de la nouvelle stratégie de coopération internationale dans ses modalités de mise en œuvre sinon dans l'approche utilisée ; celle-ci repose sur quelques principes fondamentaux : responsabilisation du MEBA ; coopération et coordination des acteurs ; appui institutionnel fort. Qu'en est-il ?
219. La responsabilisation du MEBA est visée par deux actions clé : i) des attributions financières ciblées ou non ciblées (Appui programme) ; ii) la pratique du pilotage par objectifs (indicateurs de résultats). Pour ce qui concerne les attributions financières, et dont il convient de souligner l'importance, les retards de décaissement liés à la recherche d'une sécurisation indispensable des circuits de financement ont provoqué des difficultés dans la gestion du système (retards dans le paiement des pécules, dans la prise en charge des COGES et des CAPED) mais aussi dans la politique de communication du MEBA (annonces prématurées de versements de fonds qui induisent des attitudes de soupçon dans la population). Quant à la gestion par les résultats, si l'équipe d'évaluation n'en remet pas en cause le principe, elle s'interroge néanmoins sur la pertinence des modalités de réalisation : est-il concevable qu'un système dont tous les experts ont souligné les insuffisances soit en mesure sur simple incitation de remplir ses obligations en ce domaine ? Les services gestionnaires du MEBA n'ont pu répondre (et ne peuvent pas dans l'immédiat répondre) à cette obligation car on ne lui a pas donné les moyens d'exercer cette responsabilité à bon escient et de manière efficace **faute de** :
- **moyens humains**, en matière de compétences professionnelles ;
  - **moyens organisationnels** en matière de procédures et d'outils de gestion appropriés ;
  - **moyens matériels**, non pas en matière d'ordinateurs ou de véhicules mais dans son fonctionnement ; les difficultés budgétaires

du Niger sont connues ; il ne suffit pas de penser que si celui-ci inscrit des crédits au bénéfice des services du MEBA cela pourra suffire (confère l'analyse en **3.3** sur les crédits de fonctionnement).

220. L'appui programme comme tout appui projet est un outil nécessairement dépendant des conditions de sa mise en œuvre, des modalités effectivement utilisées et du contexte dans lequel il s'applique.
221. La coordination et la concertation entre partenaires commence à se mettre en place : un document (mis au point par le chef de file et validé par le MEBA et les partenaires) destiné à créer un fichier rendant compte de l'ensemble des interventions aux fins de mise en cohérence, est en cours de renseignement par les différents intervenants, mais non encore finalisé en mars dernier ! La connaissance (on en est encore là) par tous des activités des uns et des autres reste encore à construire.
222. L'approche programme prône le partenariat qui suppose une confiance mutuelle (entre partenaires) et des responsabilités partagées (entre gouvernement et PTF). Or le partage des responsabilités entre le MEBA et les PTF en matière d'exécution et de suivi des activités n'est pas toujours clair.
223. La vision du fonds commun n'est pas toujours acceptée, seuls 4 PTF ont accepté le principe ; et même ceux-là hésitent encore, estimant que le circuit financier ne remplit pas toutes les garanties (transparence, traçabilité, respect strict des dépenses éligibles, etc.).
224. **Un des acquis importants de l'appui programme est la coordination des projets** : Les PTF interviennent en effet sur des secteurs identiques, mais dans des régions différentes, tout comme en matière d'appui aux ENI, aux DREBA, aux COGES ; **pour autant, aucune concertation officielle n'a été ou n'est organisée**. Chacun intervient dans son secteur avec validation par le secrétaire général ou par les directions concernées et au cas par cas ; le MEBA ne joue pas son rôle de coordonnateur et de pilote qui devrait permettre l'élaboration de politiques nationales cohérentes, mais on peut se demander s'il est en mesure de le faire concrètement (problème de compétences bien sûr mais aussi de capacité à faire valoir son point de vue à des partenaires qui apportent des ressources financières aussi importantes et sans lesquelles rien ne peut être fait). On peut cependant noter un cas en

cours de préparation : la Coopération Technique Belge (CTB) envisage d'intervenir dans toutes les DREBA afin d'améliorer le fonctionnement des services ; des contacts ont été pris avec la coopération canadienne qui intervient à Tahoua mais non avec les autres PTF concernés; même constat dans le domaine du développement des COGES explicitement pointé par la revue sectorielle qui réclame de la cohérence, de la concertation; mais elle n'est pas mise en œuvre et en tout cas le MEBA ne pilote pas, il est inévitablement en situation de réactivité aux propositions.

225. L'équipe d'évaluation s'interroge sur l'adéquation des actions conduites par les PTF sur le terrain avec les objectifs fixés par les projets et qui pose parfois problème : La lecture des TDR, les constats sur le terrain ou sur pièces, montrent un écart certain entre les objectifs affichés et les actions conduites ; à titre d'exemple, la convention entre l'Union Européenne (projet SOUTEBA) et le MEBA prévoit un appui à « la formalisation d'un plan de formation des formateurs des ENI » (voir composante 1 du projet SOUTEBA). La réalisation à ce jour, selon le rapport d'étape établi par l'expert commis à cet effet, met en valeur une action conduite dans les deux ENI de Tahoua et Dosso et centrée sur la pédagogie active, intéressante et fort utile, mais loin d'une approche systématique visant à mettre en œuvre un dispositif complet de formation. Pendant ce temps, le projet PADEN intervient à Maradi et Zinder sans qu'il y ait eu, à la connaissance de l'équipe d'évaluation, un travail préalable ou des échanges en amont, en cours d'action entre experts de chacune des parties. Dans le même domaine grâce à l'appui d'une ONG (CONCERN), un guide pratique destiné aux enseignants contractuels a été mis au point, validé par une direction (DFIC) mais n'a pas donné lieu à une formalisation concertée, partagée et à une exploitation conjointe ; tout comme le problème de la carte scolaire déjà évoqué (la présence d'un Assistant Technique auprès de la DEP ne s'est pas encore traduite par des résultats palpables) ou celui de la formation des enseignants ; ces constats amènent l'équipe d'évaluation à s'interroger sur la pertinence des choix des experts et donc sur la nécessité de mettre en œuvre une concertation préalable entre PTF et MEBA ; autrement dit cette concertation est faite dans le cadre de l'approbation par le MEBA et c'est ce cadre qu'il faudrait revoir afin que les choix soient validés en concertation ou à tout le moins qu'ils puissent donner lieu à des mesures correctives.

226. Dans les faits c'est la pratique des projets bilatéraux qui continue :

certaines directeurs « sont à la recherche de financements » pour des actions dûment prévues par le PDDE et reprises dans l'aide-mémoire ; il en va ainsi du démarrage de la recherche sur les curricula : l'ACDI, qui devait financer cette opération en totalité, y a renoncé en grande partie ; le projet PADEN qui devait aussi intervenir dans ce domaine n'a pas donné de suite à ce jour, probablement à cause des nouvelles modalités d'intervention de la France.

227. L'équipe d'évaluation note aussi que la multiplication des rapports et audits à produire (et exigés par les différents accords) freine les activités de tous ordres.
228. L'équipe d'évaluation note par ailleurs qu'une question a parfois été évoquée ; même si elle n'est plus de mise, elle est peut être intéressante dans un contexte nouveau de développement institutionnel : *Aurait-on pu envisager le développement des capacités de gestion des responsables et cadres administratifs et pédagogiques avant le démarrage du PDDE ?* L'équipe d'évaluation ne le pense pas, en effet, le développement institutionnel accompagne un programme, et il se veut un exercice continu, parce qu'étant un processus long nécessitant des ajustements au fur et à mesure que l'on avance dans l'exécution du programme. Cependant, le cadre et la vision doivent être préalablement définis.
229. Toutefois on peut envisager des conditions préalables à remplir avant de mettre en œuvre une opération de type PDDE :
- Asseoir un dispositif organisationnel adéquat ;
  - Conduire une appropriation / internalisation poussée du contenu et de l'esprit du programme par les acteurs de terrain (vulgariser le contenu et l'esprit) ;
  - Organiser une campagne élargie de sensibilisation à l'occasion du lancement du programme ;
  - Créer un cadre institutionnel de développement des capacités managériales, cadre partagé et soutenu par les PTF ;
  - Mettre en place des outils adéquats de gestion ;
  - La coordination locale des différentes parties prenantes doit être effective (entre services de l'éducation, entre l'éducation et les autres services gouvernementaux notamment le ministère de finances, entre PTF, entre Gouvernement et PTF) ;
  - Les décideurs doivent œuvrer ensemble à répandre et à développer la culture de la transparence et de l'imputabilité.

230. la multiplication des projets a entraîné la multiplication des actions de formation dans et hors du pays que le MEBA ne maîtrise pas, ce qui engendre des pratiques dommageables (course aux perdiems, absentéisme) et dont on n'est pas assuré qu'elles soient toujours pertinentes et aux retombées certaines ; il serait souhaitable de doter la DRH (en concertation avec la DFIC) d'une commission mixte de validation des plans de formation avec des réunions à minima semestrielles et incluant des représentants des parties intéressées (PTF, administration, personnels).
231. En résumé, on reste toujours et encore dans les pratiques d'actions bilatérales dont tout le monde s'accorde à souligner les limites et insuffisances. Il reste à souhaiter que les rapprochements en cours soient suivis d'effets au plus tôt, mais on ne peut que regretter que les responsables du MEBA, là encore, ne soient pas davantage pilotes de toutes ces opérations.
232. **L'appui institutionnel** : tous les rapports ont insisté sur l'indispensable amélioration du fonctionnement de l'appareil de gestion du système éducatif. La plupart des projets de manière globale (PADEN) ou plus ciblée (PADEB, CTB) prévoient des actions dans ce domaine. Certains PTF mettent en place une aide sous forme de mise à disposition de techniciens au niveau central et régional (PADEB dans les domaines de la gestion et de la construction, OXFAM dans l'appui institutionnel à une DREBA), d'autres mettent aussi à disposition des assistants techniques affectés à des activités ciblées (ATF français au niveau central dans les domaines de la gestion, de la carte scolaire ou de l'élaboration de dispositifs de formation). L'équipe d'évaluation constate que, le plus souvent, l'appui institutionnel se limite au champ prévu par le projet ; **il ne s'agit pas toujours d'un appui institutionnel systématique, préalablement préparé en concertation, mis en œuvre selon une politique de développement globale.** Ce qui, en partie, explique que l'appareil de gestion du système éducatif soit encore défaillant. Il n'existe pas à ce jour un plan d'ensemble qui vise l'amélioration des compétences professionnelles des personnels administratifs alors même que tous insistent sur l'importance stratégique d'un tel plan. Rappelons pour mémoire les recommandations du cabinet Universalia : « le renforcement des capacités du MEB devrait être à l'avant plan de l'agenda des bailleurs de fonds ».

233. Les services de l'UNESCO, notamment la Commission Nationale et le Bureau régional de Bamako, sont étonnamment fort discrets et ne jouent pas le rôle qui pourrait être le leur, à savoir : coordonner l'EPT, appuyer et accompagner l'Etat dans sa mise en œuvre. Nous avons à constater ici une déficience en matière d'aide au Niger alors même nous semble-t-il que l'UNESCO est l'un des mieux placés pour aider à mettre en place ces compétences dans le domaine de la gestion qui sont la clé de la réussite du développement et du management du système éducatif nigérien ; peut-on envisager qu'une autre forme d'appui soit mise en œuvre par l'UNESCO, ce serait sans doute très positif dès lors que l'UNESCO dispose des compétences professionnelles ad hoc à cet effet.
234. L'appui institutionnel, pierre angulaire du dispositif aurait du être une priorité absolue pour les PTF et le MEBA. Il aurait fallu coordonner et mobiliser tous les efforts en faisant appel comme il a déjà été indiqué des spécialistes de la gestion de systèmes éducatifs. Or ces retards constatés risquent de pénaliser de plus en plus le développement du système et donc le bon déroulement du PDDE : une croissance forte et continue des effectifs jouera un effet multiplicateur sur la complexité du fonctionnement et de la gestion, mais ce même accroissement risque aussi de pousser les acteurs à privilégier les mêmes aspects quantitatifs que précédemment au détriment de cet appui institutionnel.
235. **Les difficultés de fonctionnement** évoquées ci-dessus (section 3.3) doivent être prises en compte : aide concertée des PTF ? Négociations au plus haut niveau ? Accélération des décaissements ? Il n'appartient pas à l'équipe d'évaluation de privilégier en la matière une solution plutôt qu'une autre. Pour autant la poursuite de dotations de matériels sans doute indispensables mais dont on ne peut assurer l'utilisation et la maintenance posera de sérieux problèmes avec des services dépassés et sans moyens.
236. On peut avancer une explication : les PTF sont logiquement soucieux de faire réussir leur plan d'actions et par conséquent mettent l'accent sur leurs activités et la mise en œuvre de celles-ci. La coordination dans ce domaine est difficile et le mode d'action basé sur le découpage territorial limite une concertation intégrée et multi partenariale autre que d'information. Le MEBA, sans aide concertée et coordonnée, ne peut à ce jour jouer ce rôle que l'on attend de lui par manque de compétences en ce domaine.

## Conclusion et recommandations

237. Beaucoup reste à faire pour l'appropriation effective des procédures contenues dans le manuel d'exécution du PDDE. La plupart des directeurs, tant des structures centrales que déconcentrées, déplorent le fait de ne pas connaître la procédure de mobilisation des financements extérieurs.
238. Il sera nécessaire que la DRFM initie des actions de suivi des formations et que la procédure de mobilisation des financements soit élaborée, validée et diffusée.
239. L'exécution des activités et le suivi des résultats sont centrés le plus souvent sur des indicateurs d'ordre quantitatif, qui ne portent pas sur les pratiques pédagogiques, éducatives. Ce qui se traduit par un accent mis sur l'accroissement de la scolarisation au détriment de l'amélioration, sinon du maintien de la qualité de l'enseignement. Les moyens sont alloués quasi exclusivement au développement quantitatif de la scolarisation au détriment du fonctionnement du système et de la qualité de l'enseignement qui sont pourtant indispensables (la qualité doit précéder et permettre le développement quantitatif et non le contraire). C'est pourquoi, il est capital que le MEBA et les PTF accordent véritablement une égale attention au développement qualitatif de l'éducation (mise en place d'un observatoire, cellule de veille de la qualité) et aux allocations effectives des moyens permettant au système de fonctionner correctement de manière pérenne.
240. Le lent démarrage de la concertation entre PTF et entre PTF et MEBA doit s'accélérer et se développer **de manière systématique et préalable** et non pas quand les actions des uns et des autres ont pris leur essor. Il conviendrait que l'approche thématique (gestion collective et individuelle des enseignants, formation initiale et continue, développement d'une politique d'encadrement pédagogique et administratif, évaluation des élèves, examens, curricula, ...) initiée permette à l'institution de se doter d'une stratégie de développement partagée.
241. Lorsqu'un PTF se propose d'appuyer une action, le MEBA doit mettre en œuvre un cadre de concertation devant conduire à un véritable travail partagé entre tous les partenaires (PTF et cadres dirigeants du MEBA)

pour assurer une véritable appropriation par les responsables de l'administration. Ainsi que le souligne le représentant de la CTB, il serait souhaitable que les PTF mettent en commun leurs experts (mutualisation des compétences) afin de constituer de véritables équipes d'appui dans tous les domaines concernés.

## 4. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS GENERALES

242. Des efforts très importants ont été entrepris par le Ministère de l'Education de Base et de l'Alphabétisation (MEBA) avec l'aide de ses partenaires ; ils ont permis, dans des conditions matérielles, financières et humaines (en termes de compétences) difficiles, d'enregistrer des résultats significatifs (accroissement massif des effectifs scolaires élèves, développement des infrastructures et équipements scolaires...). Il faut en donner acte aux différents acteurs de ce changement. Pour autant, la mise en œuvre du PDDE n'en est qu'à sa deuxième année effective de fonctionnement, il est nécessaire de mettre en perspective au regard de la durée prévue du PDDE les constats effectués.
243. Pour autant, l'analyse de cette mise en œuvre révèle d'importants dysfonctionnements au plan organisationnel et institutionnel, dus, en partie, à des confusions dans la distribution des rôles et des responsabilités par les textes organiques et les procédures du MEBA, à un déficit de compétences techniques en matière de gestion des services, à des insuffisances dans la coordination du PDDE. Cette situation pose clairement la problématique de la capacité du MEBA à faire face aux défis majeurs et aux enjeux que lui impose le développement du secteur de l'Education au Niger.
244. Il s'agit notamment de :
- Répondre de façon adéquate aux besoins importants engendrés par la forte croissance du système éducatif (massification du premier degré) ;
  - Maîtriser les problèmes issus du choix stratégique de la contractualisation des enseignants, notamment l'accroissement rapide et important des effectifs des enseignants contractuels, dans la perspective « de stabiliser et de pérenniser cette nouvelle forme de collaboration entre l'Etat et ses prestataires... »<sup>8</sup> ;

---

<sup>8</sup> Cf. TDR pour le recrutement d'un consultant pour une étude sur les enseignants contractuels.

- Assurer la qualité de la formation des maîtres conformément aux normes en la matière et aux normes du métier (emploi), dans la perspective d'améliorer les dimensions qualitatives de la scolarisation, notamment la qualité des enseignements et des apprentissages des élèves ;
  - Assurer et maintenir la qualité des résultats du système de l'éducation, non pas seulement en termes de résultats aux examens mais surtout dans le domaine des acquis scolaires ;
  - Maîtriser la gestion des flux d'élèves à l'issue du cycle de base 1 en prenant en compte les besoins d'insertion professionnelle des sortants du cycle primaire.
245. Ces défis auxquels se trouve confronté le MEBA doivent nécessairement être relevés avec l'appui indispensable des Partenaires. L'enjeu est de permettre la réalisation des différents objectifs du PDDE et des engagements du Gouvernement contenus dans la lettre de politique éducative afin d'inscrire véritablement le secteur éducatif dans son rôle de développement humain durable et de réduction de la pauvreté
246. **L'équipe d'évaluation fait les recommandations suivantes**, pour conduire les changements nécessaires à une mise en œuvre réussie du PDDE, en plus des recommandations plus spécifiques formulées à la fin de chaque chapitre du présent rapport, dont (eu égard à leur importance) certaines sont reprises ici :
247. Améliorer les conditions juridiques et administratives de fonctionnement des services centraux et déconcentrés ; et pour ce faire :
- Engager le processus de clarification des rôles, des responsabilités, de la rationalisation des procédures qui permettront une exécution plus efficace (révision et rationalisation des textes officiels).
  - Renforcer les capacités de coordination de la mise en œuvre du PDDE en créant une structure de coordination et de suivi (soit en renforçant les compétences de l'USE PDDE, soit en confiant à la DEP la totalité du dossier et supprimer les redondances d'attributions dans ce domaine ; confère section 3.1).
248. Renforcer en toute priorité les capacités et les compétences des personnels administratifs et pédagogiques des services centraux et déconcentrés ; et pour ce faire :
- Créer un dispositif d'appui institutionnel en : créant une commission mixte (directeurs, PTF) qui, sous l'égide du secrétaire

général, pilote et coordonne les actions visant à développer les outils (manuels de procédures), compétences professionnelles, moyens de contrôle et d'évaluation des administrations centrale et déconcentrées ; instituant une équipe de formateurs ad hoc (en s'appuyant sur les ressources internes existants à l'image du dispositif de formation créée par le projet Education1/FAD) ; privilégiant les actions de formation/accompagnement in situ.

- Développer une politique de l'encadrement administratif et pédagogique qui prenne en compte le recrutement, la gestion et la formation professionnelle de ces personnels.

249. Renforcer le pilotage et le suivi de la mise en œuvre du PDDE ; et pour ce faire :

- Désigner pour chacune des missions essentielles du MEBA (confère l'approche thématique initiée par les PTF) des co-responsables (MEBA/PTF) de thèmes qui auront en charge dès l'amont, la coordination, le suivi et l'évaluation des activités y compris dans la désignation d'équipes de spécialistes expérimentés dans les domaines concernés, comme par exemple : gestion individuelle des personnels, gestion collective et carte scolaire prospective, formation initiale et continue des enseignants, évaluation des élèves et curricula, fonctionnement des structures de gestion et de contrôle).
- Instituer en lieu et place des réunions de bilan trimestriel, auprès de la structure en charge de la coordination du PDDE, une commission composée des responsables thématiques (voir ci après) chargée d'évaluer et de suivre les actions mises en œuvre par l'ensemble des partenaires dans le cadre de l'exécution du PDDE. Cette commission pourrait recourir en tant que de besoin à des experts soit désignés au sein de l'ensemble des partenaires soit externes au dispositif. Les conclusions de cette commission seront communiquées chaque année aux revues sectorielles.

250. Améliorer les capacités et compétences des personnels (enseignants, encadreurs, personnels de gestion) ; et pour ce faire :

- Mettre en place auprès de la DRH et de la DCIP une commission conjointe de validation des plans et actions de formation des personnels administratifs qui pourrait comprendre des représentants de l'administration, des PTF concernés, des personnels.
- Recourir à des équipes de formation internes dont les compétences seront développées par les appuis mobilisés par l'ensemble des PTF

concernés (recours à des experts en formation de formateurs qui mutualiseront leurs pratiques sous l'égide de cette commission).

251. Améliorer l'efficacité du fonctionnement du MEBA et de ses structures de gestion ; et pour ce faire :
  - Mettre à la disposition des services les moyens de fonctionnement suffisants et à temps. Conduire à cet effet une négociation au plus haut niveau et veiller à ce que les dotations de matériels soient effectivement assorties de crédits de fonctionnement en ayant recours si besoin à des aides internationales ciblées ('par exemple assortir les dotations de matériels de conditions suspensives).
  - Renforcer l'efficacité des projets bilatéraux en faisant jouer pleinement les mécanismes d'adaptation prévus (missions de supervision, revues à mi-parcours, ...) en vue de les ajuster à l'évolution du système.
  
252. Pour conclure, l'équipe d'évaluation souligne que le recours à une évaluation externe (initiative du MEBA) présente des avantages certains pour corriger les dérives et/ou dysfonctionnements dans des délais courts et permettre ainsi de mieux préparer les évolutions à venir.

## **BIBLIOGRAPHIE**

Aide-mémoire de la revue conjointe « Gouvernement du Niger-PTF du secteur de l'éducation » de septembre 2004.

Appui au PDDE et à la coordination en éducation de base au Niger, Paul Vachon et Minh Nguyen, mars 2002.

Constats (quintessence de l'analyse institutionnelle du Ministère de l'Education Nationale), P. Vachon / Universalia, septembre 2001.

Contraintes et espaces de liberté pour le développement en quantité et en qualité de l'éducation au Niger, Banque mondiale, MEB et MESS/R/T, 1999.

Education Pour Tous, bilan à l'an 2000, Hamissou Oumarou, 22 Avril 2000.

Etude de développement stratégique des ressources humaines du Ministère de l'Education de Base de la République du Niger, G. Laperrière, Dr P. De Campos et Dr M.H. ADRIEN, mai 2003.

Etude d'évolution des indicateurs d'état du système éducatif nigérien, version provisoire, Projet Education 1/FAD, Février 2005.

Initiative éducation pour tous – Programme Accélééré, Requête présentée par le Niger, Ministère de l'Education de Base 2002.

La dynamique des scolarisations au Niger – Evaluation pour un développement durable, Banque mondiale, juillet 2004.

Manuel d'Exécution du Programme décennal de développement de l'éducation de Base (PDDE), version 2003-2004, MEB1/A et MESS/R/T, 10 Février 2004.

Pré évaluation par la Banque mondiale destinée à favoriser la mise en place du projet PADEB, Rachidi et al. 2002.

Statistiques de l'éducation, 2003-2004, Direction des Etudes et de la Programmation / MEB/A, Juillet 2004.

# **ANNEXES**

## Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées lors de l'évaluation du PDDE

### Groupe PTF

	Noms et prénoms	Qualité/Adresse	Organisme
1	Alain VENNES	conseiller en éducation Bureau Ambassade du Canada	ACDI (Coopération Canadienne)
2	François GIOVALUCCHI	Directeur Bureau Agence Française de Coopération	AFD (Agence Française de Développement)
3	Hervé KAHANE	Directeur adjoint Bureau Agence Française de Coopération	AFD (Agence Française de Développement)
4	Théophile FAHO	Responsable de programme	Aides et Action
5	Adama OUEDRAGO	Responsable Education	Banque Mondiale
6	Djibrilla KARAMAKO	Responsable Santé	Banque Mondiale
7	Michel LAMBRECHTS	Economiste au bureau de Coopération et Développement	Coopération Technique Belge (CTB)
8	Eric SLADE	Responsable du Projet - Tahoua	CONCERN (ONG)
9	Jean Marie VANDENWOUWER	CTP du projet Ecole et Santé – Dosso	Lux Développement (Coopération luxembourgeoise)
10	Hara MASAHIRO	Responsable Projet COSAGE - Tahoua	JICA (Coopération japonaise)
11	Gilles CARASSO	Chef du SCAC	Mission Française de Coopération
12	Jacques BECUVE	Chef de projet PADEN	Mission Française de Coopération
13	Jacques LALONDE	Responsable du Projet – Tahoua	OXFAM-QUEBEC (ONG)
14	Bouréïma DJIBO	Responsable Education Plan Niger - Dosso	Plan Niger (ONG)
15	James DOBSON	Chef section éducation	UNICEF
16	Sara POEHLMAN-DOUMBOUYA	Administratrice DIJE et Education Non Formelle	UNICEF
17	Tharcienne DIHOKUWAYO	Section santé	UNICEF
18	Olga BAUS GIBERT	Conseillère	Union Européenne

Administrations centrale et déconcentrées du MEBA

	Noms et prénoms	Qualité/Structure
1	Hamani HAROUNA	Ministre de l'Education de Base et de l'Alphabétisation
2	Oumarou HAMISSOU	Secrétaire Général du MEBA
3	Djibo SAIBOU KALILOU	Directeur Général de l'INDRAP
4	Karimou BONDABOU	Directeur Général de l'Administration et des Ressources
5	Balla HAMZA	Directeur des Ressources Financières et Matérielles
6	Bachir SOUMAILA	Chef de la Division Budget Direction des Ressources Financières et Matérielles
7	Euloge Bienvenu AMEZIAH	Directeur des Ressources Humaines
8	Djibrilou ABDOU	Directeur des Infrastructures et des Equipements Scolaires
9	Mme BOUBACAR Sahadatou	Directrice de la Promotion de la Scolarisation
10	DIALLO Hamidou	Directeur des Curricula et des Innovations Pédagogiques
11	Oumarou HAMISSOU SANDA	Directeur de la Formation Initiale et Continue
12	Djibdji SANDA	Directeur de l'Evaluation, des Examens et Concours
13	Gambo Sadissou MAHAMAN	Directeur des Etudes et de la Programmation
14	YACOUBA Djibo	Chef de la Division des Statistiques et Carte Scolaires Direction des Etudes et de la Programmation
15	ANDILO Halilou	Directeur de la Législation
16	TCHAMBOU Amadou	Responsable de l'Unité de Suivi de l'Exécution du PDDE
17	Issaka DAMANA	Responsable de la Cellule COGES
18	Mme MOUSTAOU Mariama	Directrice Régionale de l'Education de Base et de l'Alphabétisation de la C.U. de Niamey
19	Morou SOUMANA	Directeur Régional de l'Education de Base et de l'Alphabétisation de Dosso
20	Adamou HAMANI	Inspecteur de l'Enseignement de Base 1 de Dosso Commune
21	Boureima HASSANE	Inspecteur Départemental de l'Enseignement de Base 1 de Dosso
22	Ousmane DJIBO YACOUBA	Directeur Régional de l'Education de Base et de l'Alphabétisation de Tahoua
23	Tahirou YACOUBA	Inspecteur de l'Enseignement de Base 1 de Tahoua Commune
24	Inoussa BAZANFARE	Inspecteur Départemental de l'Enseignement de Base 1 de Konni
25	Daouda BOUREIMA	Directeur des Enseignements des Cycles de Base II et Moyen

## **Annexe 2 : Termes de référence de la mission d'évaluation, Octobre 2004**

### **CONTEXTE ET JUSTIFICATION**

Avec un taux de scolarisation de 50%, le Niger figure parmi les derniers pays en Afrique pour ce qui est de la couverture scolaire.

Pour imprimer un développement quantitatif et qualitatif soutenu au système éducatif et atteindre les objectifs de l'éducation pour tous (EPT), le Niger a élaboré et met en œuvre un programme de développement à long terme de son système éducatif, fondé sur une approche systémique et participative : le Programme Décennal de développement de l'Education (PDDE).

Pour réaliser ce programme, il a fallu s'appuyer sur un certain nombre de produits et outils :

- Tout d'abord, la Loi 98-12 portant orientation du système éducatif nigérien, fondement de l'édifice ;
- Un diagnostic du système éducatif, établi à travers le RESEN ;
- Un forum national pour présenter et discuter le diagnostic et les problèmes éducatifs qui en découlent ;
- Définition des objectifs, stratégies, actions et mesures de réforme par un comité interministériel élargi à l'Association des Parents d'élèves, aux syndicats d'enseignants, aux ONG et associations du secteur, aux régions et aux partenaires techniques et financiers ;
- Atelier national de validation des objectifs, stratégies, actions et mesures ;
- Evaluation des coûts du programme.

Ce programme, qui s'inscrit dans l'esprit du Forum mondial sur l'Education Pour Tous (Dakar 2000), a reçu le soutien de la communauté internationale notamment à travers l'élection du pays à l'Initiative Accélérée d'Education Pour Tous (Fast Track).

Les objectifs spécifiques visés par la première phase du PDDE sont :

- Accélérer la scolarisation surtout en milieu rural et particulièrement au profit des jeunes filles ;

- Poursuivre et renforcer le processus de décentralisation et de déconcentration de la gestion de l'éducation de base et de l'appui budgétaire ;
- Améliorer la gestion des personnels du MEB/A (personnel enseignant fonctionnaire, personnel enseignant contractuel, personnel administratif et de gestion) ;
- Roder un cadre d'intervention coordonné dans le secteur en créant les bases d'une exécution intégrée (programme de dépenses et voire appui budgétaire). ;
- Mettre en place un dispositif opérationnel d'information et d'évaluation des activités du PDDE ;

Pour atteindre ces objectifs, le programme a retenu les stratégies de politique éducative suivantes :

- Renforcement et développement des capacités institutionnelles du Ministère de l'Education de Base 1 et de l'Alphabétisation (MEB1/A) ;
- Développement d'un partenariat actif et diversifié en faveur du système ;
- Promotion de la scolarisation surtout en milieu rural et particulièrement au profit des jeunes filles ;
- Promotion de l'éducation non formelle notamment en direction des jeunes et des femmes ;
- Réforme et adaptation de l'offre d'éducation à la demande afin de réduire les disparités entre régions, entre zones urbaines et rurales et entre garçons et filles ;
- Amélioration de la qualité de l'éducation par la rénovation des curricula ;
- Renforcement et développement de la formation professionnelle et technique.

Le Programme s'articule autour de trois (3) composantes majeures, à savoir : la composante « Accès » ; la composante « qualité » ; et la composante « développement institutionnel ».

Le PDDE, qui opte pour une approche de long terme, vient de connaître sa première année de mise en œuvre (octobre 2003-Septembre 2004). Au terme de cette première année d'exécution, un bilan a été établi par les Ministères en charge de l'éducation (le Ministère de l'Education de Base et celui des Enseignements Secondaire et Supérieur). Conformément aux dispositions du

---

Manuel d'exécution du PDDE, ce bilan a fait l'objet d'examen par les instances d'évaluation et d'orientation du Programme, à savoir :

- le Conseil National de l'Éducation (CNE), l'organe national de pilotage et de suivi du PDDE (les 27 et 28 Août 2004) ;
- la Revue sectorielle, réunion annuelle conjointe des représentants des ministères en charge de l'éducation et des finances et des représentants des partenaires techniques et financiers (PTF), chargée d'évaluer l'état d'exécution physique et financière du Programme (les 21, 22 et 23 Septembre 2004).

Au cours de cette première année de gestion du PDDE, des difficultés ont été rencontrées, liées notamment à la nouveauté et à la complexité de l'exercice (l'approche programme), à l'inertie du système, à l'envergure du programme et à la complexité de la double coordination interne et externe des activités et des intervenants.

Au vu de l'ampleur de l'enjeu et de l'impérieuse nécessité d'une exécution réussie du PDDE, il s'avère indispensable de disposer d'une évaluation « externe », complémentaire de celle déjà établie par les structures des Ministères en charge de l'éducation, permettant de mieux diagnostiquer les dysfonctionnements aux fins d'y proposer des solutions concrètes de remédiation.

## **OBJECTIFS DE LA MISSION D'ÉVALUATION**

Le champ de l'étude couvre le premier bloc du PDDE qui prend en compte les enseignements préscolaire, de base 1 (primaire), de base 2 (1<sup>er</sup> cycle secondaire) et de l'éducation non formelle (Alphabétisation) dont la première phase d'exécution s'étale de 2003 à 2007. Toutefois, la priorité sera accordée à l'enseignement de base 1 (le primaire).

Ce champ concerne l'ensemble des appuis qui s'inscrivent dans l'atteinte des objectifs de l'EPT, notamment le Fast Track.

La mission a pour mandat d'évaluer :

- l'organisation mise en place pour prendre en charge le Programme Décennal de Développement de l'Éducation (PDDE) ;

- les modalités et le processus de mise en œuvre du PDDE aux niveaux central, régional et sous-régional et l'articulation entre ces différents niveaux, ainsi que leurs compétences respectives ;
- les résultats enregistrés au regard de ceux attendus au terme de la première année de mise en œuvre du PDDE;
- les mécanismes de mise en œuvre des recommandations issues des revues sectorielles ;
- la méthodologie et le processus d'élaboration des plans annuels d'actions, notamment par rapport aux besoins régionaux ;
- la prise en compte des mesures envisagées dans la Lettre de Politique éducative ;
- le degré d'appropriation des plans d'actions par les différents acteurs.

L'analyse concernera l'ensemble des structures et organes impliqués dans le pilotage et l'exécution du PDDE. Elle portera sur :

- les missions et attributions des différentes structures ;
- la déconcentration de la gestion de l'éducation et sa décentralisation ;
- le fonctionnement du partenariat et la gestion des aides ;
- la conduite des réformes majeures (refondation des curricula, réforme des Ecoles Normales, réforme des structures éducatives en sous cycles, réforme de la formation initiale et continue des enseignants, ...).

## **TACHES DE LA MISSION**

La mission aura pour tâches de :

- Rassembler et analyser toute documentation disponible ;
- Elaborer des outils pour effectuer les investigations (entretiens et enquêtes) ;
- Conduire des entretiens avec les différents responsables des structures et organes de mise en œuvre du PDDE au niveau national comme régional ;
- Rencontrer les différents partenaires qui appuient au plan technique et financier la mise en œuvre du PDDE ;
- Effectuer des visites sur le terrain et évaluer directement, auprès des acteurs et groupes cibles bénéficiaires, les résultats du Programme ;
- Sur la base des investigations, la mission établira un rapport d'évaluation de la mise en œuvre du PDDE, incluant des recommandations/propositions à l'adresse : i) du Gouvernement et de

---

ses institutions ; ii) des partenaires techniques et financiers « extérieurs » ; et iii) d'autres partenaires.

## COMPOSITION DE LA MISSION

La mission sera composée de quatre (4) consultants :

- Un consultant international spécialiste en matière de développement institutionnel ;
- Un consultant international spécialiste de la coopération financière internationale ;
- Un représentant du Ministère de l'Education de Base 1 et de l'Alphabétisation ;
- Un consultant national spécialiste en développement économique et social.

## CALENDRIER DE LA MISSION

La mission, prévue pour une durée de un (1) mois (y compris les missions à l'intérieur du pays), se déroulera comme suit :

Du 05 au 14 Novembre 2004 :

Premières séries de réunions de travail de l'équipe de consultants (internationaux et nationaux) pour :

- analyser les termes de référence de la mission d'évaluation ;
- définir l'approche / la méthodologie devant guider la conduite de l'évaluation ;
- convenir d'une répartition des tâches entre consultants ;
- arrêter un chronogramme d'exécution des tâches des différents consultants ;
- élaborer les outils d'investigation et les correspondances à adresser aux acteurs chargés de l'exécution et/ou du financement du PDDE ;
- esquisser un plan d'ensemble du rapport d'évaluation.

Du 15 Nov. au 10 Déc. 2004 :

- Envoi des lettres ;
- Collecte de la documentation par les deux (2) consultants nationaux et échanges d'informations entre consultants par mail et fax ;
- Exploitation de la documentation par les consultants.

Du 10 au 24 Décembre 2004 :

- Deuxièmes séries de réunions de travail de l'équipe de consultants (internationaux et nationaux) pour :
- conduire les premières missions d'investigation sur le terrain ;
- élaborer un rapport initial.

Du 14 au 31 Janvier 2005 :

- Troisièmes et dernières séries de réunions de travail de l'équipe de consultants (internationaux et nationaux) pour :
- conduire (éventuellement) les dernières missions d'investigation sur le terrain ;
- élaborer le rapport de la mission d'évaluation à déposer auprès du Ministère de l'Éducation de Base et de l'UNESCO.

Au terme de son travail, la mission présentera aux responsables des deux ministères en charge de l'éducation son rapport qui sera discuté lors d'une réunion de synthèse.

Le rapport final de l'évaluation (disponible sur support papier et sur support électronique) sera transmis aux deux ministères en charge de l'éducation (MEB1/A et MESS/R/T) et à l'UNESCO.

## **FINANCEMENT DE LA MISSION**

Les coûts de la mission sont à la charge de l'UNESCO.

## **PREMIERE LISTE DE DOCUMENTS A CONSULTER**

La mission aura à analyser l'ensemble des documents utiles aussi bien auprès des ministères en charge de l'éducation que des autres parties prenantes à l'exécution et/ou au financement du PDDE. Parmi ces documents, on peut lister :

- La Loi 98-12 du 1<sup>er</sup> juin portant orientation du système éducatif nigérien

Les documents de base du Programme Décennal de Développement de l'Éducation (PDDE) :

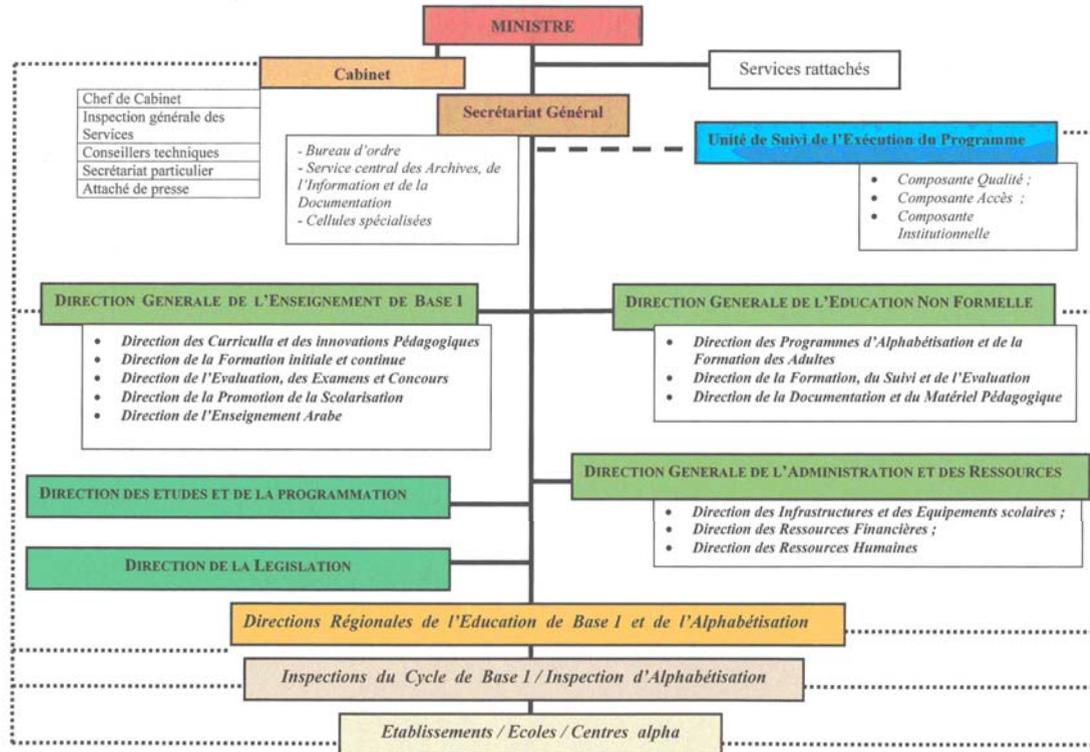
- le Document « Diagnostic, Orientations, Objectifs et Stratégies »,
- la Composante « Accès »,
- la Composante « Qualité »,
- la Composante « Développement institutionnel »,
- le Manuel d'Exécution du PDDE,

- le Cadre Partenarial.
- Les programmes d'activités de l'An I et de l'An II du PDDE ;
- Le rapport d'activités de l'année scolaire 2003-2004 ;
- Les aide-mémoire des deux revues conjointes (2003 et 2004) ;
- Le document Fast Track, Requête du Niger ;
- L'annuaire des statistiques éducatives 2003-2004 ;
- Le document de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) ;
- Les conventions consacrant les appuis des PTF, notamment ceux engagés dans le « basket funding » ;

Textes réglementaires portant sur :

- Le recrutement et la gestion des contractuels ;
- Les Comités de Gestion d'Etablissement Scolaires (COGES) ;
- Les Cellules d'Animation Pédagogiques (CAPED) ;
- Le statut et les missions des Ecoles Normales ;
- Les Directions Régionales de l'Education de Base 1 et de l'Alphabétisation
- (vi) DREB/A.
- Les Inspections de l'Enseignement de Base 1 (IEB).

### Annexe 3 : Organigramme du MEBA



## **Annexe 4 : Cadre partenarial**

ENTRE

LE MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DE BASE 1 ET DE  
L'ALPHABÉTISATION

ET

SES PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS

### INTRODUCTION / CONTEXTE

La stratégie nigérienne de réduction de la pauvreté a identifié l'éducation comme un élément stratégique incontournable pour lutter contre la pauvreté.

La mise en oeuvre de la stratégie nigérienne de réduction de la pauvreté implique une évolution graduelle vers l'approche programme. Le secteur de l'éducation a largement avancé dans cette expérimentation en préparant le Programme décennal de développement de l'éducation (PDDE) et en élaborant la requête du Niger au Programme Accéléré en faveur de l'Education pour Tous (Fast Track Initiative).

Le ministère de l'Éducation de Base 1 et de l'Alphabétisation (MEBA) a sollicité l'appui de ses partenaires pour la mise en oeuvre du PDDE.

Le présent cadre partenarial se propose de rassembler les partenaires qui ont manifesté la volonté de s'engager aux côtés du MEBA pour la mise en oeuvre du PDDE et il définit le cadre général du partenariat entre le MEBA et les PTF. Sans avoir une valeur juridique en tant que tel, le cadre partenarial traduit néanmoins la volonté et les intentions des signataires en ce qui concerne la manière dont ils veulent travailler et se coordonner pour mieux atteindre les objectifs poursuivis.

L'approche programme préconisée par le MEBA est largement partagée par les PTF notamment parce qu'elle permet d'entreprendre la mise en oeuvre du PDDE dans un cadre favorable à la cohérence, à la complémentarité et à l'efficacité du travail. En effet, dans le cadre de l'approche programme, le MEBA et les PTF mettent en commun leurs efforts, leurs ressources et leurs moyens au service des objectifs et des résultats poursuivis par le PDDE.

Ultérieurement, et notamment dans le cadre de l'initiative Fast Track, cette démarche pourrait conduire les PTF qui le souhaitent à fournir un appui financier sous forme d'aide budgétaire sectorielle ou non ciblée.

Les PTF et les organisations qui appuient l'éducation de base concluront à cet effet des accords bilatéraux ou des ententes de coopération avec le gouvernement du Niger.

Ce document évolutif pourra servir de cadre de référence pour les futurs accords de partenariat entre le MEBA et les différents partenaires.

### Cadre général d'intervention

Le PDDE a été élaboré dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi d'orientation du système éducatif de 1998 et de la Lettre de politique éducative de 2001. Les grands objectifs du PDDE sont les suivants :

- Améliorer l'accès à l'éducation de base formelle et non formelle ;
- Améliorer la qualité de l'éducation de base formelle et non formelle ;
- Renforcer les capacités institutionnelles du MEBA.

Ces grands objectifs permettront notamment de réduire les disparités entre régions, entre zones urbaine et rurale et entre garçons et filles au chapitre de la scolarisation.

La coordination générale du PDDE relève du MEBA.

Pour l'exécution de leurs appuis les PTF utiliseront, dans la mesure du possible, les structures du MEBA ou celles des Fonds nationaux dont la mise sur pied est prévue par le PDDE pour contribuer à soutenir le développement de l'éducation formelle et non formelle : le Fonds pour l'alphabétisation et l'éducation non formelle et le Fonds pour la scolarisation des filles.

Les modalités de mise en œuvre seront détaillées dans les manuels de procédures préparés respectivement par le MEBA et le Fonds National pour l'Alphabétisation et l'Education Non Formelle, de concert avec les PTF.

Le MEBA établira une programmation annuelle technique et financière pour la mise en œuvre du PDDE. Cette programmation s'appuiera sur une articulation par grande composante et leurs sous composantes respectives. La programmation technique et financière sera transmise aux PTF à chaque année et en cours d'année en cas d'amendement.

Les PTF apporteront au MEBA un accompagnement et des appuis techniques et financiers pour la mise en oeuvre des actions programmées qui permettront d'atteindre les objectifs et les résultats du PDDE.

Les PTF et le MEBA accompagneront la décentralisation de la mise en oeuvre du PDDE par le transfert de responsabilités et le transfert des moyens humains, matériels et financiers requis aux niveaux régional, sous régional et local. Les PTF participeront activement au suivi évaluation de l'exécution du PDDE.

Le PDDE continuera de profiter d'apports sous forme de projets de la part de pays ou organisations qui préfèrent, pour diverses raisons, continuer d'intervenir dans le cadre de l'approche projet. Les partenaires qui appuieront la mise en oeuvre du PDDE au moyen de l'aide projet, participeront aux activités de coordination entre le MEBA et les PTF de manière à inscrire leurs actions en cohérence et en complémentarité avec les autres intervenants. Pour la mise en oeuvre de leurs actions, ils utiliseront leurs modalités propres ou celles qu'ils auront définies et/ou harmonisées avec d'autres partenaires qui interviennent dans le cadre de l'aide projet.

#### CONSULTATION, INFORMATION, COORDINATION

Le MEBA et les PTF collaboreront pleinement à la mise en oeuvre du PDDE et sur toute question relevant d'un intérêt commun. Ils s'informeront mutuellement en diffusant toute correspondance et tout document intéressant les différentes parties.

Le MEBA avisera les PTF pour toute modification des programmations prévues. De plus, il informera les PTF des actions de tout partenaire non représenté au Niger. En collaboration avec les PTF, le MEBA prendra toute initiative qu'il jugera nécessaire pour convoquer des réunions avec les PTF dans le cadre du suivi de l'exécution du PDDE.

Chaque PTF informera sans délai le MEBA et les autres partenaires de toute modification concernant ses interventions et/ou sur toute suspension ou cessation de son appui au PDDE.

Le MEBA et les PTF se coordonneront pour faciliter la mise en oeuvre du PDDE. Le MEBA et les PTF formeront des groupes de travail par sous

composante et par composante dont le rôle sera de contribuer à la cohérence, la complémentarité et l'efficacité des interventions.

La coordination des PTF, en accord avec le MEBA travaillera à favoriser la circulation de l'information au sein des PTF d'une part, et entre ceux-ci et le MEBA d'autre part.

#### MISE EN OEUVRE DU PDDE

Des instances de pilotage, associant les partenaires et la société civile, seront mises en place pour la supervision et l'orientation du PDDE. Ces instances prendront des décisions relatives à la programmation et aux budgets annuels, elles analyseront les progrès enregistrés, elles traiteront des questions nécessitant des décisions interministérielles et assureront la compatibilité des interventions des PTF avec le PDDE.

Le MEBA préparera pour sa propre gouverne et celle des PTF des rapports semestriels d'exécution technique et financière du PDDE. En s'appuyant notamment sur les données obtenues du ministère des Finances et de l'Economie, ces rapports fourniront l'information relative aux dépenses effectuées par l'Etat dans le domaine de l'éducation. Ces rapports seront complétés annuellement par un rapport d'analyse du secteur et le rapport des auditeurs externes d'exécution du PDDE.

Les PTF feront parvenir deux fois par an au MEBA un rapport descriptif et financier pour les projets dont la gestion est effectuée directement par l'agence de financement.

#### SUIVI EVALUATION

Le MEBA s'assurera que les rapports semestriels d'exécution techniques et financières du PDDE, le rapport d'analyse du secteur et les rapports d'audits externes sont transmis aux partenaires au moins un mois avant les missions conjointes de suivi évaluation.

Le MEBA et les PTF fixeront, d'un commun accord et en temps voulu, le calendrier, les termes de référence et la composition des missions conjointes de suivi évaluation de chacune des composantes du PDDE. Le dispositif de suivi évaluation du PDDE comprendra un ensemble d'indicateurs communs qui permettra le suivi des résultats atteints au cours d'une période. Les missions conjointes de suivi évaluation auront lieu deux fois par an et tendront

à remplacer progressivement les missions de suivi évaluation spécifiques à chaque partenaire. Entre deux missions conjointes, des missions restreintes plus spécifiques de suivi par composantes ou sous composantes pourraient prendre place sous la conduite des responsables concernés.

## DISPOSITIONS FINALES

La signature de ce document concrétise la volonté du MEBA et des PTF à mettre en œuvre le PDDE. Tout amendement ou toute modification du présent document se fait d'un commun accord.

Ce cadre partenarial est adopté pour la durée du PDDE.

Tout futur partenaire désirant accompagner la mise en œuvre du PDDE par le MEBA sera invité à souscrire au cadre partenarial en paraphant le présent document. Les autres partenaires en seront avisés.

Le fonctionnement de ce partenariat sera évalué de manière continue et notamment lors des missions conjointes MEBA-PTF de suivi évaluation du PDDE. Les conclusions et recommandations seront incluses dans l'aide-mémoire élaboré à l'issue de ces missions.

Niamey, le 08 juin 2003

SEM Ibrahim ARY

Ministre

Ministère de l'Éducation de Base 1 et de l'Alphabétisation (MEBA)

M. Carol VOYER

Représentant du Canada  
au Forum sur la SRP

M. Jean-Louis RIDDEL

Chef du Service de Coopération et  
d'Action Culturelle  
Ambassade de France

M. Theofil BAERT

Attaché de coopération internationale  
Bureau de coopération internationale  
Ambassade de Belgique

Mme Georgette BRUCHEZ

Cheffe adjointe du bureau  
Bureau de coopération  
de l'Ambassade de Suisse

M. Olivier RICHARD

Directeur  
Agence française de développement

Dr Dietmar SCHORLEMER

Directeur du  
Bureau de la GTZ à Niamey

---

Mme Irène HOREJS  
Chef de Délégation  
Délégation de la Commission européenne

---

Mme Antoinette SAYEH  
Directrice des Opérations  
Banque Mondiale

---

M. Steven A. URSINO  
Représentant résident du  
Programme des Nations Unies  
pour le développement (PNUD)

---

M. Aboudou Karimou ADJIBADE  
Représentant  
UNICEF

---

Mme Marlène François-Lays  
Représentante  
FNUAP

---

M. Jean-Noël GENTILE  
Représentant a.i.  
Programme alimentaire mondial (PAM)

---

M. Firmin Edouard MATOKO  
Pour le Bureau multi-pays de  
l'UNESCO à Bamako

---

M. Théophile FAHO  
Responsable de programme  
Aide et Action

---

M. Jean ROUETTE  
Représentant  
Fondation Paul-Gérin-Lajoie (FPGL)

---

Mme Gerry VAN DER HULST  
Directrice nationale  
Organisation néerlandaise de  
développement (SNV)

---

M. Rémy HALLEGOUET  
Délégué régional  
Agence française des volontaires  
du progrès (AFVP)

---

Mme Kathleen TILFORD  
Directrice  
Care Niger

---

M. Issoufou BOUBACAR  
Directeur  
Centre Canadien d'étude et de coopération  
internationale (CECI) - Niger

---

Mme Joan CAREY  
Directrice  
Concern - Niger

---

M. Pierre GRAVEL  
Pour Oxfam International  
Représenté au Niger  
par Oxfam-Québec,

---

M. Khalil ENAHOU  
Coordonnateur Général du programme BID  
pour l'éducation bilingue en Afrique

Oxfam Grande Bretagne et  
Oxfam Pays-Bas

---

M. Charaf-Eddine ABDOURAHAMANE	Dr. Carlos CORTES
Economiste principal	Représentant résident
BAD	Plan Niger

---

M. Charles GOERENS  
Ministre Luxembourgeois  
de la Coopération et de l'Action  
Humanitaire

---

Date : 1<sup>er</sup> Avril 2004

## **Annexe 5 : Lettre du Premier Ministre à la Banque mondiale**

### **(Opérationnalisation de la politique éducative)**

**REPUBLIQUE DU NIGER**

Niamey, le 27 Mai 2003

Fraternité-Travail-Progrès

CABINET DU PREMIER MINISTRE

N° \_0295\_/CAB/PM

LE PREMIER MINISTRE

A Monsieur le Président de la Banque Mondiale

Objet : Opérationnalisation de la Lettre  
de Politique Educative

Monsieur Le Président,

Comme vous le savez, mon pays, le Niger, a élaboré un plan de développement à long terme de son système éducatif : le Programme Décennal de Développement de l'Education (PDDE).

Le PDDE se donne comme objectif de porter le taux brut de scolarisation primaire de 41,7% en 2002, à 85% en 2012 et à 100% en 2015 avec un effort particulier pour les filles et les zones rurales. Il repose sur une approche systémique et participative.

La pertinence et la cohérence des actions et mesures de réforme proposées dans le PDDE, ont valu au Niger d'être élu à l'Initiative pour la mise en œuvre accélérée du programme EPT (Fast Track).

Le PDDE initial qui s'échelonne sur dix ans a été harmonisé avec le Fast Track dont l'horizon temporel est de 15 ans. Ce Programme harmonisé prend en compte non seulement le PDDE initial, mais aussi le Fast Track tant du point de vue des stratégies que des actions et moyens.

Cette note complète et rend opérationnelle la Lettre de Politique éducative adoptée par le Gouvernement et transmise à la Banque en Septembre 2001. Elle concerne principalement la première phase du PDDE qui s'échelonne de 2004 à 2007.

Il est à rappeler que le système éducatif nigérien se caractérise par :

- Un accès et une couverture faibles et marqué par des disparités, notamment entre zones urbaines et rurales, entre garçons et filles ;
- Des contenus inadaptés, une pertinence et un rendement interne faibles ;
- Des coûts élevés et une répartition interne inéquitable des ressources ;
- Une capacité de gestion et un dispositif d'encadrement peu performants.

Pour faire face à ces problèmes, le Gouvernement a retenu les options stratégiques suivantes :

- Renforcement et développement des capacités institutionnelles du Ministère de l'Éducation de Base 1 et de l'Alphabétisation (MEB/A) ;
- Développement d'un partenariat actif et diversifié en faveur du système ;
- Promotion de la scolarisation surtout en milieu rural et particulièrement au profit des jeunes filles ;
- Promotion de l'éducation non formelle notamment en direction des jeunes et des femmes ;
- Réforme et adaptation de l'offre d'éducation à la demande afin de réduire les disparités entre régions, entre zones urbaines et rurales et entre garçons et filles ;
- Amélioration de la qualité de l'éducation par la rénovation des curricula ;
- Renforcement et développement de la formation professionnelle et technique.

La première phase du Programme se fixe comme objectif global de jeter les bases de l'accélération du développement de l'éducation de base tout en garantissant sa qualité et sa viabilité financière. Elle vise également à asseoir un cadre partenarial impliquant les communautés de base, les ONG, les partenaires techniques et financiers (PTF) et à créer les conditions du passage progressif vers l'approche programme à travers le renforcement des capacités institutionnelles du MEB/A.

Les objectifs spécifiques visés par la première phase du PDDE sont :

Accélérer la scolarisation surtout en milieu rural et particulièrement au profit des jeunes filles ;

Poursuivre et renforcer le processus de décentralisation et de déconcentration de la gestion de l'éducation de base et de l'appui budgétaire ;

Améliorer la gestion des personnels du MEB/A (personnel enseignant fonctionnaire, personnel enseignant contractuel, personnel administratif et de gestion) ;

Roder un cadre d'intervention coordonné dans le secteur en créant les bases d'une exécution intégrée (programme de dépenses et voire appui budgétaire). ;

Mettre en place un dispositif opérationnel d'information et d'évaluation des activités du PDDE ;

Le Gouvernement du Niger est convaincu que la mise en œuvre du Programme implique des réformes politiques et institutionnelles.

Comme premier signe de son engagement à mettre en œuvre les réformes qui s'imposent, le Gouvernement s'engage à consacrer : i) chaque année, au moins 4% du PIB à l'éducation en général ; ii) 40% du montant des ressources libérées par l'allègement de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE pour promouvoir de l'Education Pour Tous (EPT) ; iii) au moins 50% du budget de l'éducation à l'enseignement primaire.

Dans le paquet de réformes, certaines sont déjà initiées, d'autres le seront au cours de cette première phase du Programme.

#### Mesures de réformes déjà initiées par le Gouvernement

La réforme du statut des écoles normales qui leur confère l'autonomie de gestion et la mission de produire pour le marché de l'éducation. La durée de la formation est aussi réduite de deux à un an.

Le recrutement des enseignants du primaire est contractualisé et leur gestion décentralisée avec une implication accrue des communautés à la base. Ces enseignants peuvent être recrutés après un certain nombre d'années de service dans la fonction publique pour occuper des postes d'encadrement, au prorata des départs à la retraite du personnel d'encadrement.

Une gestion administrative partielle du redoublement des élèves ayant pour objectif de limiter (pour les cinq premiers niveaux : CI à CM1) le taux de redoublement par classe à 15% en moyenne.

L'adoption du nouveau dispositif institutionnel sur la base des résultats d'une étude d'évaluation institutionnelle qui vise à asseoir et à renforcer la responsabilisation des structures déconcentrées du Ministère de l'Education de Base (MEB/A).

L'expérimentation de la responsabilisation des communautés de base dans la gestion de l'école par le transfert de ressources budgétaires à leurs représentants que sont les Comités de Gestion d'Etablissement Scolaires (COGES).

Mesures de réformes à conduire au cours de la première phase du Programme

Au niveau de l'accès à l'éducation de base :

Une gestion stratégique de la carte scolaire qui tienne compte de la demande d'éducation et accorde la priorité aux zones rurales.

La maîtrise du coût des constructions scolaires et l'introduction d'options alternatives telles que la construction de salle de classe en matériaux locaux améliorés qui tiennent compte, d'une part, de la capacité réelle du secteur du BTP à répondre à la demande importante de constructions de salles de classes induite par l'accélération de la scolarisation et, d'autre part, des capacités des bénéficiaires, notamment des populations rurales à les entretenir. En outre, cette option offre l'avantage de respecter les normes de la classe standard, tout en réduisant significativement les coûts de construction.

L'amélioration de la représentation des femmes dans les effectifs des enseignants en milieu rural pour stimuler l'accès et la survie scolaire des filles. Pour ce faire, et entre autres mesures, une discrimination positive sera faite en faveur des jeunes filles pour l'accès dans les écoles normales (leur proportion sera portée de 42% en 2002 à 50% en 2006).

La réduction du coût de la solarisation à la charge des parents et notamment les pauvres par la mise à disposition des élèves de manuels et fournitures scolaires en nombre suffisant (1 livre par élève par discipline fondamentale à l'horizon 2006).

L'amélioration de l'accessibilité de l'école aux populations des zones rurales par l'institutionnalisation des classes multigrades voire de la classe

unique et des classes rurales alternatives dans les zones à très faible densité de population. Il est prévu que 15% des classes seront multigrades.

La promotion de la scolarisation des filles et l'alphabétisation des femmes à travers : i) le renforcement des activités de sensibilisation avec l'implication de tous les leaders d'opinions ; ii) la réduction des coûts directs et des coûts d'opportunité liés à la scolarisation des filles ; iii) l'accroissement de l'offre de services d'alphabétisation de qualité en faveur des jeunes et des femmes par l'application de la stratégie du « faire-faire » qui implique les ONG et autres institutions compétentes.

Au niveau de la qualité de l'enseignement et de la formation :

La réforme du curriculum fondé sur l'entrée par les compétences afin d'orienter les activités d'apprentissage sur un ensemble de savoirs intégrés, significatifs et nécessaires pour la résolution des problèmes scolaires et ceux de la vie courante. Cela se traduira par une meilleure adaptation du contenu d'enseignement aux spécificités locales.

La consolidation de la rénovation de la formation initiale des enseignants (révision des programmes de formation des enseignants, formation des formateurs, dispositif de formation accordant une large place aux stages pratiques, etc.).

La rénovation de la formation continue autour des cellules d'animation pédagogiques (CAPED) en vue de développer l'esprit d'équipe et l'auto-encadrement aux fins de suppléer au déficit d'encadreurs pédagogiques.

La réorganisation de l'enseignement de base 1 en sous-cycles : CI/CP ; CE1/CE2 et CM1/CM2, ceci dans le double objectif d'améliorer les apprentissages des élèves et de réduire les redoublements par : i) l'adaptation de l'enseignement aux différences entre élèves ; ii) la diversification des modèles de regroupement des élèves ; iii) le décroisement entre classes et iv) la gestion des parcours des élèves et des activités didactiques par des enseignants travaillant en équipe.

La réalisation effective d'un volume horaire d'enseignement de 960 heures au primaire. Entre autres mesures, des dispositions nouvelles sont envisagées dont une meilleure organisation de la rentrée scolaire et la réorganisation du calendrier des examens dès la rentrée scolaire 2004/2005.

L'institutionnalisation de l'évaluation des acquis des apprentissages scolaires par la mise en place d'un dispositif permanent de suivi de la qualité de l'éducation. Ainsi au niveau central, il sera créé une direction de l'évaluation avec pour mission principale de centraliser, d'analyser et de diffuser les résultats des évaluations. Au niveau régional, des cellules chargées du suivi de la qualité seront mises en place et auront pour rôle principal de préparer et de suivre les plans d'enquêtes sur le terrain, et de diffuser les résultats des évaluations conduites au niveau régional. Ceci permettra au MEB/A de disposer d'une base de données (relatives aux instruments d'évaluation, aux indicateurs de mesure des acquis des apprentissages) permettant d'asseoir des politiques appropriées de formation de formateurs et de construction de curricula.

L'amélioration de la disponibilité effective des manuels scolaires au niveau des classes par la mise à disposition des manuels dans les disciplines fondamentales (lecture, mathématique et sciences) à raison d'un livre par élève, et ce dans le cadre d'une distribution assurée par le secteur privé avec l'implication des COGES dans la réception et la gestion des manuels.

La formulation, d'ici la fin 2005, d'une politique du livre scolaire qui s'appuie sur les secteurs public et privé pour les travaux de conception et d'élaboration et exclusivement sur le secteur privé pour l'édition des manuels scolaires ; ce qui garantit à l'Etat les droits d'édition.

Au plan de la gestion et de la Gouvernance du système :

La décentralisation de la gestion du système aux fins d'une responsabilisation accrue : i) des Directions Régionales de l'Education de Base 1 et de l'Alphabétisation (DREB/A) dans la gestion des ressources budgétaires et humaines (proportion du budget géré au niveau régional) ; ii) des Inspections intégrées dans la gestion des activités au niveau des départements ; iii) et des COGES dans la gestion des écoles (acquisition et gestion des fournitures scolaires ; réception et gestion des manuels scolaires ; entretien préventif des infrastructures et équipements scolaires ; suivi/contrôle de l'enseignant ; la signature du contrat de prestation de services ; paiement des salaires des maîtres contractuels, etc.).

L'ouverture et le maintien des postes d'emploi au niveau des écoles, l'enseignant étant lié à l'école par un contrat signé avec le COGES.

Le renforcement de la gestion fiduciaire et le contrôle de l'effectivité des dépenses aussi bien au niveau central que régional, sous le leadership de la Direction des Ressources Financières et Matérielles (DRF/M) et en synergie avec les structures compétentes du Ministère des finances.

L'opérationnalisation du nouveau dispositif institutionnel adopté à travers : i) une définition des cahiers de charges pour les postes clés ainsi que les procédures et moyens de vérification/évaluation de l'exécution des activités programmées ; ii) le renforcement conséquent des ressources humaines ainsi que le développement d'outils de gestion.

La mise en place, pour l'exécution du PDDE, d'un partenariat effectif qui place les COGES au cœur de l'exécution de toutes les activités au niveau de l'école et qui assure une fluidité de l'information entre l'administration et les partenaires de l'école (parents d'élèves, syndicats, ONG et secteur privé) ; l'implication active des partenaires dans le suivi et l'évaluation de l'exécution du Programme

Pour apprécier l'impact des actions et mesures de politique éducative et pouvoir fournir des informations nécessaires au suivi de l'atteinte des résultats , en vue de prendre des décisions appropriées, il sera mis en place un système d'informations quantitatives et qualitatives, opérationnel et capable d'orienter les choix stratégiques.

Le système de suivi instituera des cadres formels de concertation périodique entre les différents acteurs impliqués dans l'exécution et le financement du PDDE.

Ainsi, le processus de suivi de l'exécution du Programme s'appuiera sur trois organes :

Une Unité de suivi de l'exécution du PDDE, rattaché au Secrétariat Général du MEB/A, ayant pour mission d'assurer le suivi du niveau d'exécution du Programme et de l'atteinte des principaux objectifs à travers les indicateurs retenus et produits par la Direction des Etudes et de la Programmation (DEP) ;

Un Comité Technique de Coordination (CTC), comité qui peut s'ouvrir aux PTF, avec pour mission essentielle l'évaluation périodique de la conformité des procédures arrêtées de commun accord et de l'effectivité des activités programmées.

Un Comité de pilotage (Conseil National de l'Éducation), organe d'orientation dont la mission est de contrôler la cohérence de l'ensemble des activités du Programme et de proposer des mesures de régulation et de remédiation si nécessaire.

Le suivi et l'évaluation du PDDE seront basés sur un jeu d'indicateurs construits sur une base de concertation et de dialogue avec les partenaires. S'agissant de la première phase du PDDE, ces indicateurs seront les suivants :

#### Indicateurs de performance liés à l'accès à l'éducation de base

Le taux brut global de scolarisation primaire passera de 41,7% en 2002 à 61% en 2007, celui de la zone rurale passera de 38% à 59% ;

La proportion des filles dans les effectifs scolaires passera de 39,8% en 2002 à 43% en 2007 ;

Le taux brut d'accès en première année du primaire (CI) passera de 49,8% en 2002 à 69% en 2007 ;

#### Indicateurs de performance liés à la qualité de l'éducation de base

Le taux d'achèvement du cycle primaire passera de 25,6% en 2002 à 44% en 2007 ;

Le taux de réussite des auditeurs d'alphabétisation atteindra 80% des inscrits en 2007 ;

Le volume horaire effectif d'enseignement pour les élèves du primaire est de 960 heures ;

Le taux de redoublement amorcera une baisse de 10% en 2002 à 7% en 2007 ;

Le ratio d'un livre par élève sera atteint en 2006

#### Indicateurs de performance liés à la gestion et la gouvernance du système

D'ici 2004, devra s'opérer la mise en place de l'organisation des directions centrales et déconcentrées et des organes décentralisés de mise en œuvre du PDDE, ainsi que leur personnel, la description des postes ou mission et la division du travail ;

La Direction des Ressources financières et Matérielles (DRF/M) est capable d'effectuer et de contrôler toutes les opérations de passation de marchés publics et les activités financières en 2005 ;

D'ici 2007, le MEB/A disposera d'un programme budgétaire et de dépenses consolidé à moyen terme intégrant les financements extérieurs ;

4000 Comités de Gestion d'Etablissement scolaire (COGES) seront généralisés à tous les établissements du primaire d'ici 2007, dont 2000 recevront des transferts de fonds ;

A la fin de chaque année, le MEB/A tiendra, avec les partenaires, une réunion de revue pour, d'une part, évaluer conjointement la pertinence, les résultats, l'efficacité et l'impact du Programme et, d'autre part, discuter et approuver le programme de l'année suivante.

Veillez croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma haute considération.

Son Excellence HAMA AMADOU  
Premier Ministre, Chef de Gouvernement

## Annexe 6 : Liste des PTF et leurs engagements

Nom	Numéro de l'engagement	Nom projet	Date signature	Date début	Date fin	Montant total	Devise
ACDI	7013319	PADENF	04/12/2000	20/02/2001	31/01/2005	3 934 000	CDN
ACEB	ACEB	ACEB	13/02/2002	13/02/2002	31/03/2006	260 000	CDN
AFD	CNE 1112 01 F	Education de Base au Niger	29/04/2003	01/12/2003	31/12/2008	10 600 000	Euro
ALWASHI	ALWASHI					0	CFA
ANBEF	ANBEF					0	CFA
Appui Scol Filles	700/20869	Appui à la solarisation des filles	08/12/2000	01/04/2000	31/08/2005	4 154 921	CDN
ATIM	ATIM					0	CFA
Banque Mondiale	PO61209	PADEB	24/07/2003	24/11/2003	31/12/2007	30 000 000	Dollar
Banque Mondiale	TF053053DH-TF053064D	Fast Track Initiative	26/01/2004		30/06/2005	6 000 000	Dollar
CARE	NER 053	Projet pastoral NER 053				0	CFA
CDB						8 000 000	Euro
CECI	700752212003	Mise en place centres alpha dpt N'Guigmi	04/10/2004	04/10/2004	31/05/2005	7 717 000	CFA
DEDEC		COSAGE				0	CFA
DEDEC	DEDEC					0	CFA

Nom	Numéro de l'engagement	Nom projet	Date signature	Date début	Date fin	Montant total	Devise
D'un fleuve à l'autre	0056/2000/DDRL	D'un fleuve à l'autre	07/11/2000	07/11/2000		0	CFA
EIRENE KOOKARI	EIRENE KOOKARI					0	CFA
JICA	PV-JICAiN-Gouv NIR	Ecole Pour Tous	24/12/2003	01/01/2004	31/12/2006	750 000 000	CFA
LUCAP Niger	LUCAP Niger					0	CFA
Luxdevdo	Luxdevdo	Ecole et Santé I		01/06/2001	01/08/2005	5 408 700	Euro
OXFAM		Ecole communautaire	01/10/2004	31/10/2004	31/08/2005	143 000 000	CFA
OXFAM	Oxfam	Appui Organisationnel DREBA	01/11/2003	01/11/2003	01/11/2005	0	CFA
PADENF						0	CFA
PAEFAN	NIR 0059 + 70	PAEFAN IV	11/01/2004	01/01/2005	31/12/2007	9 134 000	Dollar
PAM	WFP/EB.3/2003/7/4					0	CFA
Plan Niger	0028/2000/DDRL	PLAN NIGER	05/06/2000	05/06/2000		5 265 484	Dollar
SCAC	FSP 2003-094	PADEN	28/06/2004	01/10/2004	30/09/2007	12 000 000	Euro
UNICEF	CPAP		09/01/2004	09/01/2004	31/12/2007	4 543 000	Dollar
Union Européenne	8NIR21 CFNIR/703/000	Carte scolaire	12/09/2000	01/07/2001	01/05/2005	1 300 000	Euro
VEDDN	700752213001		28/09/2004	01/11/2004	30/06/2005	8 899 060	CFA
World Vision	World Vision					0	CFA



# Implementation capacity for education sector development plans: the case of Niger



*Education Policies and Strategies 9*

## **In this series:**

1. *National policies and programmes and international cooperation: what role for UNESCO?*  
Lucila Jallade, Mohamed Radi and Serge Cuenin
2. *The right to education: Analysis of UNESCO normative instruments*  
Yves Daudet and Kishore Singh
3. *Educational planning through computer simulation*  
Gwang-Chol Chang and Mohamed Radi
4. *Education et formation au Tchad: Recueil d'études thématiques*  
Edited by Gwang-Chol Chang and Mohamed Radi (in French.)
5. *Information tools for the preparation and monitoring of education plans*  
Luis Carrizo, Claude Sauvageot and Nicole Bella
6. *Implementing and financing Education for All*  
UNESCO Section for Support to National Educational Development  
(ED/EPS/NED)
7. *Decentralization in education: National policies and practices*  
UNESCO Section for Support to National Educational Development  
(ED/EPS/NED)
8. *Implementing Education for All: Teacher and Resource Management in the Context of Decentralization*  
UNESCO Section for Support to National Educational Development  
(ED/EPS/NED)

**Education Policies and Strategies 9**

**Implementation capacity for education  
sector development plans:  
the case of Niger**

**U N E S C O**

This booklet, designed by the Section for Support for National Educational Development (ED/EPS/NED), is an abridged version of the evaluation report entitled "Analysis of institutional capacity to implement the 10-year Education Development Programme (PDDE) in the new context of international cooperation" in Niger, commissioned by UNESCO and the Ministry of Basic Education and Literacy (MEBA) of Niger. An evaluation team composed of Joseph Mulet, Seyni Seydou, Aboubacrine Alpha and Issaka Idrissa Mossi carried out three field missions between November 2004 and March 2005 and drew up this report in close consultation with national officials in the education sector, together with development partners.

Mohamed Radi, Chief ED/EPS/NED, and Gwang-Chol Chang, Programme Specialist in the same section, monitored and coordinated the missions of the evaluators and edited this booklet, the full text of which is available in French in this publication. The present English text is only a summary of the booklet.

We wish to thank the evaluation team for the professionalism with which they analysed PDDE management capacity, and the MEBA officials and the technical and financial partners for the quality of their cooperation during the evaluation missions.

This booklet can be freely reproduced or cited, in part or entirely, with the appropriate acknowledgement.

The contributors are responsible for the choice and presentation of the facts contained in this booklet and for the opinions expressed therein, which are not necessarily those of UNESCO and do not commit the Organization.

Published in 2005  
by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization  
7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP (France)

© UNESCO  
(ED-2005/WS/68)

# PREFACE

This is the ninth volume in the series *Education Policies and Strategies* launched by UNESCO's Division of Educational Policies and Strategies. Deliberately eschewing an excessive concern with theory, it seeks above all to be a collection of good practices. Through the choice of themes addressed, this series aims to share experience acquired on the ground, not only with education planners, but more broadly with all those interested in the design and implementation of education policies and strategies.

Focusing on *Implementation capacity for education sector development plans: the case of Niger*, this volume is an abridged version of a fuller evaluation report, entitled "Analysis of institutional capacity to implement the 10-year Education Development Programme (PDDE) in the new context of international cooperation" in Niger. The report analyses the steps taken by the Government of Niger to give effect to the PDDE, considers the relevance and effectiveness of educational policy measures and strategies and reviews the results achieved as compared with those expected at the end of the first year of implementation of the PDDE. In view of the interest of this report, both to education officials in Niger and in other countries and to specialists in development cooperation, UNESCO decided to ensure its wide dissemination through this publication.

In recent years Niger has made notable progress towards the universalization of primary education in the context of Education for All with the contribution of its development partners. The PDDE, which got off the ground in 2003, is designed to give added momentum to this movement with a view to long-term development. Relying on a programme approach, it provides a frame of reference for all interventions in the education sector (whether national or from abroad) and highlights the importance of decentralized management of the system.

At the end of the first year of implementation, it was noted that the PDDE was encountering some difficulties, especially at the management level. In order to find answers to possible shortcomings in PDDE management, the Ministry of Basic Education and Literacy (MEBA) decided, with the cooperation of UNESCO, to undertake an "external" evaluation of its 10-year programme. After analysing the operation of the MEBA and the conditions in

which the new forms of international cooperation have been put in place, an evaluation team produced a report on institutional capacity to implement the PDDE. The report analyses not only the structural arrangements for directing and managing human resources at the educational, financial and material levels, but also the coordination of partnerships in the new context of international cooperation. It concludes with a number of recommendations for strengthening institutional capacity to manage the PDDE.

Over and above its value for Niger, we believe that the analysis of the situation and the recommendations may be of interest in assessing the advantages of the new approach to cooperation and taking stock of common problems facing officials in other countries, particularly in strengthening institutional capacity to implement their education sector development plans.

We hope that the forthright analysis and conclusions contained in this report will provide food for thought and fuel useful debates so as to improve the implementation of education development policies and programmes in many developing countries which, like Niger, are endeavouring to meet the challenge of attaining the Education for All goals.

*Hamissou Oumarou*  
Secretary-General  
Ministry of Basic Education and  
Literacy  
Republic of Niger

*M. Asghar Husain*  
Director  
Division of Educational Policies  
and Strategies  
UNESCO

# Contents

<b>Preface .....</b>	<b>iii</b>
<b>Acronyms and abbreviations.....</b>	<b>vi</b>
<b>Summary .....</b>	<b>1</b>
National Context .....	2
International Context.....	3
Brief Description of the PDDE .....	4
Analysis of PDDE Implementation.....	5
Conclusion and General Recommendations .....	18

## ACRONYMS AND ABBREVIATIONS

ACEB	Projet d'appui à la coordination de l'éducation de base/Project in support of the coordination of basic education
ADB	African Development Bank
ADF	African Development Fund
AFD	Agence française de développement/French Development Agency
ANO	Avis de non objection/Non-objection opinion
APE	Association des parents d'élèves/Parents' Association
APP	Activités pratiques et productives/Practical and productive activities
CAPED	Cellule d'animation pédagogique/Educational extension unit
MTEF	Cadre de dépenses à moyen terme/Medium-term expenditure framework
CE2	Cours élémentaire 2ème année /3rd grade
CECI	Canadian Centre for International Studies and Cooperation
CFEPD	Certificat de fin d'études du premier degré/Primary school leaving certificate
CIDA	Canadian International Development Agency
CM2	Cours moyen 2ème année/5th grade
CNE	Conseil national de l'éducation/National Education Board
COGES	Comité de gestion des établissements scolaires/School Management Committee
CONFEMEN	Conférence des ministres de l'éducation des pays ayant le français en partage/Conference of Ministers of Education of French-speaking Countries
COSAGE	Composante soft pour l'amélioration de la gestion de l'école/Soft component for improving school management
CP	Cours préparatoire/First grade
CP	Conseiller pédagogique/Educational adviser
CRE	Conseil régional de l'éducation/Regional Education Board
CSRE	Conseil sous régional de l'éducation/Subregional Education Board
CTB	Coopération technique belge/Belgian Technical Cooperation
DCIP	Direction des curricula et des innovations pédagogiques/Department of Curricula and Educational Innovation

DEEC	Direction de l'évaluation, des examens et concours/Department of Evaluation and Examinations
DEP	Direction des études et de la programmation/Department of Studies and Programming
DFIC	Direction de la formation initiale et continue/Department of Pre- and In-service Training
DG	Direction générale/Directorate
DGAR	Direction générale de l'administration et des ressources/Directorate of Administration and Resources
DGEB	Direction générale de l'éducation de base/Directorate of Basic Education
DGENF	Direction générale de l'éducation non formelle/Directorate of Non-formal Education
DIES	Direction des infrastructures et des équipements scolaires/Department of School Infrastructure and Equipment
DPS	Direction de la promotion de la scolarisation/Department of the Promotion of Schooling
DREBA	Direction régionale de l'éducation de base et de l'alphabétisation/Regional Department of Basic Education and Literacy
DRFM	Direction des ressources financières et matérielles/Department of Financial and Material Resources
DRH	Direction des ressources humaines/Department of Human Resources
EFA	Education for All
ENI	Ecole normale d'instituteurs/Primary school teacher training institute
EU	European Union
FTI	EFA (Education for All) Fast Track Initiative
GER	Gross enrolment rate
HDI	Human Development Index
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
HPI	Human Poverty Index
IDPs	International development partners/agencies
IEB	Inspection de l'enseignement de base/Inspectorate of Basic Education
IMF	International Monetary Fund
INDRAP	Institut national de documentation, de recherches et d'animation pédagogique/National Institute of Educational Documentation, Research and Extension
JICA	Japanese International Cooperation Agency

LOSEN	Education System of Niger Framework Act
MDGs	Millennium Development Goals
MEBA	Ministère de l'éducation de base et de l'alphabetisation/Ministry of Basic Education and Literacy
MEN	Ministère de l'éducation nationale/Ministry of Education
MESS/R/T	Ministère des enseignements secondaire et supérieur, de la recherche et de la technologie/Ministry of Secondary and Higher Education, Research and Technology
NGO	Non-governmental organization
PADEB	Projet d'appui au développement de l'éducation de base/Project in support of the development of basic education
PADEN	Projet d'appui à la dynamisation de l'éducation au Niger/Project in support of the galvanization of education in Niger
PASEC	Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN/Programme for the analysis of education systems of the CONFEMEN
PDDE	Programme décennal de développement de l'éducation/Ten-year education development programme
PRS	Poverty Reduction Strategy
PRSPs	Poverty Reduction Strategy Papers
RESEN	Rapports d'état sur les systèmes éducatifs nationaux/Status reports on national education systems
RNDH	Rapport national sur le développement humain/National human development report
SCOFI	Scolarisation des filles/School enrolment of girls
SG	Secrétariat général/Secretariat General
SOUTEBA	Projet de soutien à l'éducation de base/Project in support of basic education
SVT	Sciences de la vie et de la terre/Life and earth sciences
ToR	Terms of reference
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	United Nations Children's Fund
USE PDDE	Unité de suivi de l'exécution du PDDE /PDDE Monitoring Unit
WB	The World Bank

# SUMMARY

In the past few years Niger has been making an unprecedented effort to achieve universal schooling in the context of Education for All. The Ministry of Basic Education and Literacy (MEBA) requested UNESCO's assistance, in a letter dated 15 September 2004, in conducting an "external" evaluation of the implementation process of the 10-year Education Development Programme (PDDE). The letter specified *inter alia*: "In this first year of managing the PDDE, difficulties have been encountered... we consider it essential for there to be an "external" evaluation. This should enable us to diagnose dysfunctions better in order to be able to propose ways of remedying them".

An evaluation mission was thus commissioned by UNESCO and MEBA with the objectives of:

- evaluating: (i) the organizational arrangements for overseeing the PDDE; (ii) the approach adopted at both central and regional levels; (iii) the results achieved as compared with those expected at the end of the first year of implementation of the PDDE; (iv) the relevance and effectiveness of the educational policy measures and strategies implemented", and
- proposing recommendations with a view to remedying any possible dysfunctions noted.

The mission was conducted from November 2004 to March 2005 in the following three stages:

- November 2004: preparation of the mission and development of evaluation instruments
- January 2005: investigations and preparation of the preliminary draft report
- February/March 2005: final investigations and report preparation.

In terms of methodology, the evaluation team undertook an analysis, first, of the operation of MEBA and, second, of the ways in which the form of new international cooperation had been established.

This final report, prepared as a result of these missions, is set out as follows:

1. The context
2. Brief description of the PDDE
3. Analysis of PDDE implementation
  - Management and steering bodies
  - Human resource management
  - Financial and material resource management
  - Management of the quality of education
  - Management of the steering, coordination and partnership functions
4. Conclusion and recommendations

The report includes a section of specific conclusions and recommendations at the end of each topic addressed as well as a separate chapter with general conclusions and recommendations.

## ***National Context***

**Niger - Background:** A completely landlocked Sahel-Saharan country, Niger is one of the largest countries of West Africa (1,267,000 km<sup>2</sup>, of which three-quarters is desert or near-desert). The population of Niger was estimated to be 11,060,291 in 2001<sup>1</sup>, with an annual population growth rate of 3.3%, very unevenly spread over the national territory. Three-quarters of the population are concentrated in the southern strip of the country. More than 80% of the inhabitants subsist on agropastoral activities. The social indicators for Niger reveal extensive poverty. The country has regularly been in the penultimate place in the Human Development Index (HDI) ranking. Poverty is chiefly found in the rural population and amongst women.

**Challenges to the education system:** In 2004, total primary school enrolments were 980,033 out of an estimated 1.96 million children of school age, i.e. a gross enrolment rate of 50%. The public sector accounts for 96% of enrolments. Regional enrolment rates, however, range from 36.8% (Zinder region) to 98% (Niamey urban region). Average girls' enrolment is 40.4%.

---

<sup>1</sup> Cf. Results of the General Population and Housing Census (RGP/H) 2001.

The education system of Niger is characterized by low internal efficiency (high repetition rates, rising to 37% in the sixth year of primary education) and significant pupil wastage that puts 40% of children enrolled at the last grade of primary education onto the street. The completion rate for primary education is 32.2%. In 2004 more than 7,053 of the existing classrooms (33.55% of the total) were made of makeshift materials (straw huts). Schoolroom construction is not keeping pace with enrolments.

As regards literacy, in 2000 less than one adult in five and one woman in ten could read and write.

In sum, the education system of Niger is characterized by: (i) low and unequal access and coverage; (ii) marked disparities between urban and rural areas, between regions and between girls and boys; (iii) unsuitable content, and low relevance and internal efficiency; and (iv) a weak institutional support framework. In order to find viable and long-lasting solutions to the problems and constraints impeding the development of education, Niger has drawn up a long-term development programme for its education system, known as the 10-year Education Development Programme (PDDE) whose actual implementation started in 2003.

## *International Context*

**HIPC and PRSP Initiative:** Poverty is widespread in Niger: 63% of the population of Niger are poor. This poverty is essentially a rural phenomenon (86% of the poor live in rural areas). The full PRSP was approved in February 2002; its implementation is evaluated each year, jointly by the World Bank and the IMF. Niger reached the completion point of the HIPC Initiative in April 2004. That enabled it to benefit from nominal relief of its debt service of \$900 million (i.e. \$521 million in net current value), which corresponds to a 54% reduction. In January 2005, Niger was granted an IMF low-interest loan (Poverty Reduction and Growth Facility - PRGF) amounting to 6.4 million SDRs (10 million dollars). This loan is intended to support Niger's economic programme until 2008.

**Fast Track Initiative (FTI):** In 2004, the FTI framework was adopted by the majority of the donor community. The Catalytic Fund (35 million dollars in 2004) was established and funding agreements were signed with five of the first six beneficiary countries (Gambia, Mauritania, Nicaragua, Niger and Yemen). The FTI enabled additional resources to be mobilized for primary

education: the funding for Education for All (EFA) should increase considerably, including the financing of operating costs (particularly the payment of teachers' salaries) and should be supported in the long term. The resources mobilized for Niger within the framework of the Fast Track Initiative amount to nearly US\$8.33 million, which are approximately 5 billion FCFA. This amount accounts for only 12.5% (5 billion out of 40) of the resources mobilized for the first year of PDDE implementation.

## ***Brief Description of the PDDE***

Framework Act 98-12 of 1 June 1998 on the education system of Niger constitutes the starting point and a source of new guidelines. Decentralized management of the education system and the involvement of local communities (COGESs) benefiting from educational services in the management and financing of education are key education policy directions. The first major step in pursuance of the Framework Act was the preparation by Niger of a 10-year Education Development Programme (PDDE) for the period 2003-2013.

The PDDE relies on a programme approach and translates into reality the Government's resolve, enshrined in the Poverty Reduction Strategy (PRS), to make education one of its priorities. The aim of the first phase of the programme (2004-2007) is to lay the foundations for the fast-track development of basic education while ensuring its quality and financial viability. It is also designed to establish a partnership framework involving local communities, non-governmental organizations (NGOs), and development partners (IDPs) and to create the conditions for the gradual transition towards a programme approach through a strengthening of the institutional capacities of the MEBA.

**Components of the PDDE:** To attain these objectives, the PDDE provides for the implementation of activities within the following three components: (i) the Access component seeks increased and equitable access to and accessibility of formal and non-formal basic education; (ii) the Quality component covers all the processes involved in improving the effectiveness of the education system and the quality of learning; and (iii) the Institutional Development component aims at the re-organization and strengthening of the central and regional administration's strategic and operational management capacities.

**Context of PPDE implementation:** In June 2003, a partnership framework was signed between the Government of Niger and the IDPs. In addition to the World Bank, the main partners are: Belgium, the African Development Bank (ADB), and the Islamic Development Bank (IDB), Canada, France, Japan, Luxembourg, the European Union and several NGOs. An educational policy paper was adopted by the Government of Niger in September 2001 and was operationalized in the letter addressed to the World Bank by the Prime Minister in May 2003. It concerns phase 1 of the PDDE (2004-2007), whose main objectives are to: (i) raise the gross enrolment rate (GER) from 41.7% to 61%; (ii) raise the completion rate from 25.6% to 44%; (iii) increase the literacy success rate to 80%; (iv) lower the repetition rate from 10% to 7%; (v) provide one book per pupil; and (vi) set up 4000 School Management Committees (COGESs). In addition, the Government undertakes to allocate: (i) each year, 4% of the gross domestic product (GDP) to education; (ii) 40% of the amount of resources released by debt relief within the framework of the HIPC initiative to the promotion of Education for All (EFA); and (iii) at least 50% of the education budget to primary education.

## **Analysis of PDDE Implementation**

Since 2000, evaluations, regularly requested by MEBA, have preceded or accompanied PDDE implementation. All of these evaluations laid emphasis on:

- favourable conditions: (i) stability of the country; (ii) commitment of the State; (iii) existence of a sector policy; (iv) good relations between donors and MEBA;
- unfavourable conditions: (i) weak institutional capacity of MEBA; (ii) excessive centralization; (iii) rigidity of donor procedures; (iv) PDDE Monitoring Unit, which duplicates the work of existing departments; (v) imprecise character of the PDDE, which needs to be translated into an operational action plan; (vi) concerns arising from the massive recruitment of untrained contractual staff and a rapid and significant increase in pupil numbers.

Among other recommendations, most of the evaluations advocated institutional capacity-building for MEBA, typically high on donors' agendas.

The high number of reports demonstrates MEBA's desire for an objective and fully transparent stocktaking, with a view to better preparing the effective start-up of the PDDE in 2003. The results and conclusions of the evaluation commissioned by UNESCO and MEBA are set out below.

### ***Management and steering bodies***

The various studies carried out provided the basis for the new reorganization of MEBA's central and regional services, under decree N° 2003-125/PRN/MEB1/A of 15 May 2003. Following analysis of the organization of MEBA's administrative and educational management services, the following positive points were noted:

- MEBA is in working order: the legal texts have ensured the rapid establishment of a new organization chart which takes into account the objectives of the PDDE;
- the legislated devolution of services and decentralization of management are being implemented;
- rational management tools are being introduced, albeit slowly;
- there seem to be signs of a new awareness of what is at stake in the PDDE;
- many personnel will go along with the changes, provided that they are given the necessary means (financial and material resources, and above all, professional skills).

There are, however, causes for concern and possible pitfalls:

- The wording of the legislation is often approximate and redundant;
- Team spirit (solidarity, sharing of responsibilities) is still to be developed: the existing management units give the impression of being divided, sometimes helpless, and often at a loss;
- Administrative personnel (middle and lower level staff) do not always have the professional skills to meet institutional requirements (matching of posts and persons);
- Management tools are often non-existent or misunderstood, seldom applied and, in most cases, inappropriate;
- The ladder of authority and the operational functions are not well coordinated or they fail to serve complementary ends;
- The lack of availability of adequate and timely operating funds prevents the management units from functioning normally;

- The education system is unable to be managed effectively for lack of recognized and established administrative backing.

The following recommendations were made to improve the above-mentioned situation:

- The delegation of signing authority should be developed so as to enable the Directors-General of MEBA and the Secretary-General to play their respective roles fully;
- Routine management procedures (procedural handbooks) and processes should be defined for each ministerial department;
- Information should circulate officially as a matter of course.

### ***Human resource management***

The principal question that the evaluation team raised to address this issue was the following: Are the managers and actors who "carry" the education system adequately trained and sufficiently effective?

Human resource management in recent years has been marked by significant developments whose strong points are as follows:

- Establishment of a functional department of human resources (DRH);
- Creation of a new type of personnel (contractual staff), making it possible to meet huge teacher requirements;
- Personnel management is placed under the responsibility of regional departments of basic education and literacy (DREBAs) and inspectorates of basic education (IEBs); bodies in charge of coordination and decentralized management have been set up (National Education Board - CNE, Regional Education Board - CRE) or are being developed (School Management Committees - COGESs, educational extension unit - CAPED);
- Training of a large number of educational personnel with the support of the higher teacher training institute - ENS (pre-service training);
- IDPs are making real efforts for addressing institutional capacity building (gradual endowment of resources).

However, there is no lack of cause for concern:

- The fields of competence of the DRH are not yet securely fixed (conflicts of responsibility with other departments);

- Management of contractual staff is poor and shows shortcomings in terms of job management, secure salary levels, and the training, monitoring and evaluation of such staff;
- The lack of comprehensive staff management (an operational or reliable "school map" not yet in place) leads to failings and abuses (personnel without work; classes without teachers, on the one hand, and too many teachers on the other; inequitable distribution of resources, etc); social and political interference (postings in the hands of governors) of every kind accentuate these difficulties affecting human resource management;
- Pre- and in-service training of administrative personnel is almost non-existent;
- There is also virtually no administrative support policy.

The evaluation report comprises the following recommendations aimed to improve human resource management:

- Distribution norms should be developed and/or respected, that take into account the particular conditions in difficult areas, are based on transparency, mutual consultation and validation by representative bodies, and are known to all the parties involved, particularly parent and staff associations;
- Straightforward, operational guides to procedures should be introduced as soon as possible, without waiting for the development of more sophisticated tools;
- The goals of the PDDE should be specified at the regional level on the basis of the overall action plan, analysis of information on the education system and identification of technical and financial support. For this recommendation to be put into effect, an appropriate simulation model should be developed for use at the regional level;
- The measures set out in the educational policy paper should be implemented: capacity building for personnel of devolved services, representatives of parents' associations (APE) and school management committees (COGESs), through advisory support, backstopping and training;
- The concept of administrative support staff should be taken into account in the proposed decree on the status of educational personnel;
- A personnel evaluation policy should be established and implemented;
- The concepts of jobs, posts and personnel should be clarified and put in place;

- The reasons behind the small use of funds under the "capacity building" sub-programme should be analysed and managers should be made to feel responsible for the implementation of the PDDE sub-programmes;
- A comprehensive, prospective school map should be designed and implemented with the support of resource persons with relevant experience. In this regard, several IDPs are concerned with this topic and no doubt it would be desirable to set up a pool of international specialists (e.g. joint commission);
- Responsibilities and functions should be redefined with regard to the posting of teachers, at present in the hands of governors and prefects, and a tripartite consultative commission should be set up, comprising administration, teachers, parents and unions, presided over by these authorities and charged with giving advice on post distribution.

### ***Financial and material resource management***

The progress achieved in school enrolments is due to the massive recruitment of contract teachers (on average 2500 a year) who are paid less than regular teachers (480,000 CFA francs per teacher per annum). The analysis of the management of the financial and material resources allocated to the PDDE in the first year of its implementation can be summarized as follows:

The MEBA budget for the period 2003-2004 was nearly 40 billion CFA francs, broken down as follows: (i) State of Niger: 26.88, or 67.4% of total budget; (ii) support from PDDE projects: in 11.57, or 29% of total budget; (iii) FTI catalytic funds: 1.44 (corresponding to salaries of contractual staff and training of those without pre-service training), or 3.6% of total budget. Resources allocated to Niger under the FTI Initiative amount to nearly 8.33 million US dollars.

For the first year of PDDE implementation, expected resources from the FTI amounted to only 12.5% (5 billion out of 40 billion) of the resources mobilized under the PDDE. Resources actually mobilized from the initiative represent only 8% (3.25 billion instead of 5 billion) of total resources (40 billion). The announced mobilization of these resources in May 2003 by the FTI Secretariat did not become effective until the end of 2003. At the present rate of resource mobilization by the international community and the disbursement of these funds by MEBA, Niger will not reach the 2015 target.

**Significant advances noted:** The mission noted: (i) the mobilization of 8.33 million US dollars (FTI); (ii) increased provision of material resources to

operational structures (DREBA, IEB), thanks in particular to project support; (iii) the development by the Department of School Infrastructure and Equipment (DIES) of school building and equipment standards; (iv) the presence of an accountant and a building specialist, financed by the World Bank, in all the DREBAs; (v) the existence of an annual plan for awarding public works contracts.

At regional level, progress has been achieved through: (i) on the job training of educational advisers and school principals in statistical survey questionnaire reporting; (ii) gradual equipping of the devolved management structures; (iii) gradual assignment of personnel to devolved services.

**Difficulties encountered and challenges to be met:** The human resources available today in the IEBs and the DREBAs, both human (professional competencies) and financial, are insufficient to enable the responsibilities transferred to those structures to be exercised. At the decentralized level, the 2000 School Management Committees (COGESs) planned for 2004 and 2005 (it is planned that 1000 a year will be set up over the period 2004-2007) are not yet all in place. Those that already exist do not all benefit from staffing and financial support.

It may be recalled that for the first year of the PDDE, FTI funding represented only 8% (3.25 billion actually mobilized) of the resources mobilized and disbursement was delayed from May until the end of 2003. However that the 3.25 billion mobilized was not able to be disbursed owing to the automatic application of budget controls whose systematic use results in low utilization of funds even when available. Such is the case with the catalytic funds, domiciled at the Central Bank of West African States (BCEAO). Within the framework of project contribution, 11.6 billion was mobilized and spent out of the proposed budget of some 19 billion, i.e. an execution rate of 60%.

At the launching of the PDDE, the project approach (29% of resources in 2003-2004) was favoured over the programme approach (3.6% of resources in 2003-2004, FTI funds), contrary to the spirit of Niger's request for a programme approach within the framework of the EFA Fast Track Initiative. Some projects fall between the project and programme approaches, such as the World Bank project in support of the development of basic education (PADEB) or the School and Health Project (Luxembourg Development). These projects have met with some difficulties, namely, delays in the processing of files, national level and IDP disbursement red tape, slow

disbursement of the national contribution, and inefficient management and coordination of resources by the coordinating bodies (e.g. curricula). In the case of the PADEB, the World Bank (partly) lifted the principle of "non-objection" on the basis of an approved action plan. Niger still systematically places requests for non-objection. There is inconsistency between the 2005 programmed budget and the medium-term expenditure framework (MTEF), as well as insufficient command of the PDDE implementation guidelines by the actors, each project (World Bank, French Development Agency – AFD, JICA, etc.) having its own practices both for building standards and for the award of contracts, with standardization difficulties in the siting of buildings between the Department of Studies and Programming (DEP), the DIES and the DREBAs, and the absence of a financial status report on the 2003-2004 action plan due to lack of financial data.

Regional level shortcomings include: (i) budget allocations for operating costs that have not been effective, thus making local and regional authorities dependent on external support; (ii) unequal distribution of resources between central departments, DREBAs and IEBs, and even between schools. The low level of operating funds at the centre leads the Department of Financial and Material Resources (DRFM) to incur liabilities. At regional level, funds are delegated to each DREBA (85 to 90% of approved budgets are committed, but the allocations are usually theoretical). For example, for the 2004 period, some 15 million CFA francs were awarded in subventions to 85 School Management Committees in the Zinder region. As of March 2005 none of the 85 had received this financial support. The explanation lies in the fact that the devolution of the credits made by the Ministry of Finance is supposed to be paid from resources mobilized within each region. However, the regions do not have the same opportunities for resource mobilization: as only limited resources are ever available, it is generally the education sector that loses out. Priorities set at central level are not always observed at regional level, as reflected in: poor command of action plans for PDDE implementation; the coordinating bodies for PDDE implementation are not always functional (the PDDE Technical Coordination Committee at MEBA level not having been set up); delays in the channelling of supporting documentation for expenditure due to lack of follow-up by the hierarchy; non-clarification of roles and relations between central level and devolved services.

To reduce the aforementioned difficulties and to improve resource management, the evaluation report recommended the following actions:

- The payment of contractual staff salaries should be made more secure by demanding the signature of COGES representatives where they exist or, in their absence, that of APE presidents;
- The principle of separation of responsibilities should be applied between authorizing officers and accountants;
- Mobilization of trust fund resources should be improved by strengthening technical collaboration between departments and IDPs;
- Care should be taken to bring procedures into line and to produce supporting documents for expenditure in good time;
- A national capacity building plan for COGES members should be implemented that takes into account conditions on the ground (national languages, effective capacity to manage a budget, simple but standardized tools, etc.)

### ***Management of the quality of education***

Educational quality is not necessarily ensured by “improving” pupil flow indicators; classroom teaching practices are essential, as is the school environment. The strategic options chosen by MEBA are as follows: (i) introduction of new curricula and arrangements for pre- and in-service teacher training; (ii) improved flow management between the different levels of education; (iii) improvement of completion rates. The last sector review, in September 2004, noted that there had been a considerable increase in access to schooling "but not to quality education".

There is no lack of positive points. The departments responsible for managing educational activities have been set up and are beginning to be operational. Training for student teachers is also being provided (opening of an additional primary teacher training school (ENI), offering one year’s training, and theoretically followed by all student teachers) supported by three projects (Project in support of the development of basic education – PADEB; project in support of the galvanization of education in Niger – PADEN; project in support of basic education – SOUTEBA). Training activities aimed at improving the professional competencies of teaching staff have been carried out in the last two years with the help of different projects. These have also been instrumental in improving the working conditions of such personnel (such as in the supply of vehicles and other operational equipment for the inspectorates). Parents support the policy being implemented by the PDDE.

However, the quality of education has been affected adversely by the rapid increase in school enrolments:

- The learning outcome of pupils is giving cause for concern (counterproductive effects which may eventually impede the achievement of the goals of universal schooling).
- The training of student teachers suffers from the very inadequate professional level of the ENI instructors.
- Teacher training programmes are unsuitable, inadequate and too theoretical.
- Some forms of education (bilingual and special education) are at a standstill because of the absence of any policy directives and the absence of even minimal support.

As practical solutions, the evaluation team recommended the following actions:

- All the necessary conditions should be established for maintaining and increasing learning achievement (teacher training, school textbooks, educational support);
- Effective practices should be identified and widely adopted (example of the guide developed by the Tahoua DREBA);
- The training of ENI instructors should be systematically and significantly improved (setting benchmarks for employment, proficiency and training), and a team of specialists should be set up, established in conjunction with the IDPs concerned, which could offer a pool of trainers.
- Sufficient operating funds should be provided to enable inspectors and educational advisers to organize and develop effective teacher support. The funds could be linked to the number of visits and inspections. Evaluation of support personnel, in particular, educational advisers and inspectors, could be based in part on the implementation of these activities.

### ***Management of the steering, coordination and partnership functions***

To play the role of a body for PDDE consultation, monitoring-evaluation and coordination, the 10-year Education Development Programme Monitoring Unit (USE PDDE) was set up as a functional structure of the Secretariat General of the Ministry of Basic Education and Literacy. The USE PDDE has only four professional staff (one to monitor each of the three components of the PDDE and one chief of unit) to monitor PDDE implementation. In practice, the USE PPDE is essentially an information conduit. Although there is a PDDE coordinator, who is the Secretary-General, there is no operational

structure for programme coordination. The tasks of the USE PDDE sometimes cover the same fields of competence as those of the DEP. Programme coordination, which should be within the remit of the DEP, is ensured neither by that department nor by the USE PDDE. The USE PDDE, being dependent on the Secretary-General, has no authority over the departments. Some Directors-General even refuse to answer to it on the grounds that they are answerable only to the Secretary-General, without any corrective measure being taken.

The steering bodies, in particular, the National Education Board (CNE) and the Regional Education Boards (CREs), have been set up as stipulated in the PDDE implementation handbook. However, the technical coordinating committees (CTCs) are still not operational.

Some weaknesses have been noted in respect of coordination and monitoring and evaluation: (i) the central departments and DREBAs have not complied with the annual planning tools developed by the USE PDDE; (ii) these tools take greater account of activities planned than of results achieved; (iii) the DREBAs sometimes programme activities that are not necessarily validated at national level; (iv) the recommendations of the 2003 and 2004 memoranda have not led to the implementation of action plans by departments; the goals and expected results of the programme are not currently determined at regional level.

In order to improve the mechanism of the PDDE steering and coordination, the evaluation report recommended that:

- The CTCs should be made operational;
- The procedures and documents developed by the USE PDDE should be formalized and all management units should be required to comply with them;
- The role and responsibilities of the USE PDDE in relation to the other ministerial departments should be further clarified;
- The implementation of the recommendations of the sector review (participation of the IDPs by Directorate in intermediate stocktakings of activities) should be ensured.

As concerns cooperation with international development partners, especially with regard to the FTI, the following findings and recommendations can be drawn:

Governance of the Fast Track Initiative is ensured at two levels: (i) at international level, there is an FTI Steering Committee with rotating representation of international and bilateral development agencies and the FTI Secretariat, ensured by the World Bank; (ii) at national level, donor coordination is carried by a lead agency, which is designated among the major local IDPs present in the country. Regular meetings of the MEBA and the IDPs are organized to discuss overall policy for the implementation of activities or the thematic work initiated at the end of 2004.

In May 2003, the Prime Minister addressed a letter to the World Bank aimed at operationalising the educational policy paper concerning the first phase of the PDDE (2004-2007). A good number of the goals set out in that paper have been achieved or are on their way to being achieved, including: (i) reform of the ENIs transformed into Public Administrative Establishments (EPAs); (ii) the massive recruitment of contract teachers, approximately 2500 a year; (iii) the building of classrooms, approximately 2500 a year; (iv) a lowering of the repetition rate (but without reference to actual quality and learning outcomes); (v) institutionalization of multigrade classes in rural areas; (vi) massive allocation of school textbooks planned from March 2005; (vii) improved girls' enrolment; (viii) start-up of a computerized management system; (ix) strengthening of the responsibilities of the DREBAs.

However, many goals have yet to be achieved, in respect of: (i) the management of school mapping; (ii) curricular development; (iii) renewal of pre- and in-service teacher training; (iv) support for the CAPEDs; (v) increased annual length of class teaching time (960 hours); (vi) putting in place a permanent mechanism for monitoring and evaluating the quality of education; (vii) involvement of the COGESs in the recruitment and management of contract teachers; (viii) establishment of the Technical Coordination Committees (CTCs); (ix) the establishment of conditions of service for key posts and for related procedures; (x) strengthening trust fund management and monitoring of actual expenditure.

In addition to HIPC resources, the development partners provide programme support in the form of unearmarked budget support, earmarked budget support (e.g. FTI funds), sectoral support or basket funding (France, Belgium and Great Britain) or sectoral projects. Several modes of intervention or support exist side by side, prompting the following remarks as to how they are actually applied:

- Unearmarked budget support: it is very difficult to evaluate the contribution of this type of financing to the school enrolment effort;
- FTI funds - catalytic funds: delays in the setting up of funds. The budget controls to which these funds are subject at the level of the Ministry of Finance not only make it difficult to access these resources, but also disbursement quotas authorized from available funds often fall far short of the programmed requirements;
- HIPC resources: MEBA does not yet control the management of the proportion of HIPC resources (40%) to be allocated to basic education;
- Basket fund: the donor countries that pioneered this initiative show a great deal of hesitation in funding the account opened for this purpose at the Central Bank (BCEAO).

Within the framework of PDDE monitoring and evaluation, there are regular stocktakings and annual sector reviews (2003 and 2004), especially through IDP-Government joint review missions. These reviews lead to the drafting of memoranda. The last sector review, in September 2004, produced a memorandum in two parts: stocktaking of ongoing activities and indicators of results and proposed goals and activities for 2004-2005.

The memorandum was distributed to the MEBA departments. By February 2005, the concerned departments had not started or implemented action plans designed to meet their obligations. Each department continues to work with the IDPs within a project framework. To the knowledge of the evaluation team, there has been no exchange between MEBA and the IDPs regarding this lack of follow-up. No progress report has been planned, and no action plan has been established.

**Modes of MEBA-IDP relationships in practice:** The foregoing analysis confirms the delays and dysfunctions that may jeopardize the achievement in good time of the PDDE goals. The impact of the new modalities of international cooperation hinges on a number of basic principles, namely: (i) the development of a sense of responsibility on the part of MEBA; (ii) the cooperation and coordination of the main stakeholders; and (iii) strong institutional support. What is the current situation?

Two key facets of the new modalities are aimed at developing a sense of responsibility on the part of MEBA: (i) programme support – whether earmarked or not; (ii) the practice of results-based management. As regards financial responsibilities, delays in disbursements (which have been related to efforts to reduce the fiduciary risk of financial management), have resulted in

systemic problems (delays in salary payments and in the operation of the COGESs and the CAPEDs), but also in MEBA's own communications (e.g. premature announcements of fund payments). While the evaluation team does not call into question the principles of results-based management, nevertheless, it wonders about the relevance of its modes of implementation: is it conceivable that a system whose shortcomings have been highlighted by all the experts should be able to fulfil its promise in the field merely on the prompting of the IDPs? MEBA's managerial services were not able to meet its requirements in practice (and are unlikely do so in the near future) owing to a lack of:

- Human resources;
- Organizational resources, viz. procedures;
- Material resources: the country's budgetary difficulties being no secret, it cannot be thought that if Niger earmarks credits for MEBA departments, that will suffice.

The involvement of UNESCO's field presence is discreet, to say the least, and the evaluation team did not find that the Organization's role as EFA coordinator at international level has led its field office to be more active in Niger. It could have provided institutional support, which, no doubt, would have enabled MEBA officials to be more effective in promoting the coordination of PDDE implementation.

Programme support is a necessary, useful tool; however its methods and modalities must be adapted to the specific contexts and conditions in which it is applied.

Coordination and consultation between partners are starting to be established. A document on all on-going operations is being compiled by the IDPs. Steps still need to be taken to ensure that everyone knows about everyone else's activities. One of the major advantages of programme support is project coordination. The IDPs intervene in the same sectors, but in different regions, for instance when supporting the ENIs, the DREBAs and the COGESs. For all that, nothing has been done nor is being done to organize official coordination. MEBA is not playing its coordinating and steering role. However, the question may be raised whether it is able to do so in concrete terms (a problem of competence, of course, but also of the ability to put forward its viewpoint to development partners who provide such significant financial resources and without whom little could be done).

The evaluation team also wonders whether the actions carried out by the IDPs in practice match the goals set by the projects. Examination of the terms of reference (ToR) and on the ground or documented evidence reveals a gap between the stated goals and the actions taken. For example, the agreement between the European Union and MEBA (SOUTEBA project) provides for support for the "formalization of a training plan for ENI instructors". According to the progress report, achievements to date in the two ENIs of Tahoua and Dosso focus on active pedagogy, far from a systematic approach aimed at implementing a comprehensive training system. Meanwhile, the PADEN project is underway in Maradi and Zinder, and to the knowledge of the evaluation team, without there having been any work done beforehand or any exchanges upstream, nor during operations, between experts on either side. The same is true regarding the issue of school mapping already mentioned (the assignment of a technical assistant to the DEP has not yet been reflected in tangible results) or that of teacher training.

Increasing numbers of projects have led to increasing numbers of training activities within and outside the country that escape the control of MEBA, giving rise to harmful practices (hunting for per diem allowances, absenteeism) and whose relevance is not always certain.

In regard to institutional support, all the reports stress how essential it is to improve the operation of the managerial machinery of the education system. However, institutional support is confined more often than not to the field covered by the project. To date there does not exist an overall plan to improve the professional competencies of administrative personnel, even though everyone emphasizes the strategic importance of such a plan.

## ***Conclusion and General Recommendations***

Substantial efforts have been undertaken by the Ministry of Basic Education and Literacy (MEBA) with the help of its development partners. Significant results, thus, have been able to have been achieved, in difficult conditions (massive increases in school enrolments, the development of school infrastructure and the supply of equipment, etc). This should be formally acknowledged. PDDE implementation is only in its second effective year, and therefore, it is necessary to place these results in context, taking into account the expected duration of the reform.

Analysis of PDDE implementation reveals significant dysfunctions at the organizational and institutional level, due, in part, to confusion in the distribution of roles and responsibilities in MEBA's basic legislation and procedures, to a shortage of technical skills in management of services, and to shortcomings in PDDE coordination. This situation clearly highlights MEBA's capacity to cope with the major challenges and address the issues involved in the development of the education sector in Niger. These include the following:

- Adequately meeting the substantial challenges generated by the strong growth of the education system (introduction of mass primary education);
- Overcoming the problems which derive from the strategic choice to recruit teachers on a contractual basis;
- Ensuring the quality of teacher training in keeping with relevant norms and professional standards (employment), with a view to improving the qualitative aspects of schooling;
- Ensuring and maintaining the quality of the results of the education system, not only in terms of examination results, but also in respect of actual learning outcomes;
- Managing pupil flows at the end of basic education, taking into account the need for occupational integration of primary school leavers.

To bring about the changes needed for successful PDDE implementation, **the evaluation team makes the following recommendations:**

- Improve the legal and administrative operating conditions of the central and subnational, devolved services, and to this end:
  - Initiate the process of clarifying roles and responsibilities and rationalizing procedures, so as to ensure more efficient implementation (revision and rationalization of official texts);
  - Strengthen capacities for coordinating PDDE implementation by establishing a coordination and follow-up structure (either by increasing the responsibilities of USE PDDE, or by entrusting DEP with full responsibility in this field and putting an end to duplications of related responsibilities).
- Strengthen, as a matter of top priority, the capacities and competencies of administrative and educational personnel of the central and devolved services, and to this end:
  - Establish an institutional support mechanism by setting up a joint commission (MEBA directors, IDPs) which would steer and

- coordinate actions to develop tools (procedural handbooks), professional competencies, and the monitoring and evaluation capacities of the central and devolved services; by establishing an ad hoc team of training experts (using existing internal resources) and by giving priority to in situ training/backup activities;
- Develop an administrative and educational support policy, which takes into account the recruitment, management and occupational training of the necessary personnel.
  - Strengthen the steering and monitoring of PDDE implementation, and to this end:
    - Designate for each of the essential tasks of MEBA (cf. the thematic approach initiated by the IDPs) theme co-managers (MEBA/IDPs), who will be responsible upstream for coordinating, monitoring and evaluating activities, including the appointment of teams of experienced specialists in the fields concerned;
    - Establish in place of the quarterly stocktaking meetings a commission composed of theme managers responsible for evaluating and monitoring the activities carried out by all the partners. It may have recourse as necessary to experts, either designated from among all the partners or from outside. The conclusions of this commission will be communicated each year to the joint sector review meetings.
  - Improve the capacities and competencies of personnel (teachers, instructors, managerial personnel), and to this end:
    - Set up in the DRH a joint commission, composed of representatives of the administration, the IDPs concerned and personnel, which validates staff training plans and activities;
    - Make use of internal training teams whose competencies will be developed through support enlisted by all the IDPs concerned.
  - Improve the efficiency of MEBA's operations and management structures, and to this end:
    - Ensure adequate operating capacity for its services as and when required. To this end conduct negotiations at the highest level and see to it that the equipment provided is actually accompanied by operating funds, having recourse if necessary to earmarked international assistance;
    - Enhance the effectiveness of bilateral projects by allowing scope for adaptation within the framework of the activities initially planned (supervisory missions, mid-term reviews, etc.) in light of the developments in the system.

In conclusion, the evaluation team emphasizes that recourse to external evaluation (MEBA initiative) offers definite advantages in correcting errors and/or dysfunctions within a short time span, thereby better paving the way for future developments.