

## ÉVALUATION INTERMÉDIAIRE

**NIG/024**

Appui au Programme national de  
formation et d'insertion  
professionnelle au Niger II

### FICHE SYNTHETIQUE

Pays	Niger
Titre long du projet	Appui au Programme national de formation et d'insertion professionnelle au Niger II
Titre court du projet	APFIP
Code LuxDev	NIG/024
Version du rapport	Mars 2019

### NOTATION DU PROJET PAR LA MISSION D'ÉVALUATION

Notation globale (efficacité)	<b>3 pour la mise en place du Fonds commun sectoriel pour l'éducation et 4 pour les autres résultats</b> Échelle de 1 (résultats excellents, dépassant sensiblement les attentes) à 6 (l'action de développement est infructueuse ou la situation s'est plutôt dégradée).
Notation des autres critères d'évaluation	Pertinence : <b>2</b> Efficience : <b>5</b> Durabilité : <b>4</b>

# RÉSUMÉ EXÉCUTIF

## Contexte de l'évaluation

Le troisième programme indicatif de coopération entre la République du Niger et le Grand-Duché de Luxembourg couvre la période 2016-2020. Doté d'une enveloppe de 67 millions d'euros, il a pour objectif global de contribuer au renforcement des capacités des acteurs en charge des politiques sectorielles accompagnés, dans une perspective d'accélération de la croissance inclusive, de développement social et de gestion durable des ressources naturelles. Le troisième programme indicatif de coopération comprend trois secteurs de concentration :

- l'éducation et la formation professionnelle ;
- le développement agricole et rural ; et
- l'eau et l'assainissement.

La revue à mi-parcours du troisième programme indicatif de coopération a pour objectif d'alimenter le dialogue politique entre les deux gouvernements à partir d'un bilan intermédiaire, comprenant des recommandations pour l'amélioration des interventions en cours et des pistes de réflexion en vue du prochain cycle de coopération. Cette revue comprend deux phases. La première phase, réalisée de septembre à décembre 2018<sup>1</sup>, consiste en l'évaluation à mi-parcours :

- de quatre programmes de coopération bilatérale, dont le NIG/024, objet du présent rapport ;
- d'un projet multilatéral mis en œuvre par le Fonds des Nations unies pour la population ; et
- du portefeuille des actions humanitaires soutenues par le Luxembourg au Niger. La seconde phase, prévue de février à mai 2018, se situera à un niveau politico-stratégique en considérant de manière transversale les différentes interventions analysées en phase 1.

La réalisation de cette revue à mi-parcours a été confiée à l'IRAM. L'équipe d'évaluation est composée de : Jérôme Coste (chef d'équipe et co-évaluateur du NIG/025), Cécile Patat (chef d'équipe adjointe et évaluatrice du NIG/024), Mary van Overbeke (experte en finances publiques, en charge de l'évaluation de l'approche programme), Denis Michiels (co-évaluateur du NIG/025 et évaluateur du portefeuille d'actions humanitaires), Ibrahim Adama (évaluateur du NIG/023), Oumarou Abdoulaye (évaluateur du NIG/026) et Malam Issa Inoussa (évaluateur du projet mis en œuvre par le Fonds des Nations unies pour la population).

## Acquis et exécution du programme NIG/024 au moment de la revue à mi-parcours

### Logique d'intervention et couverture

Le programme d'« appui au Programme national de formation et d'insertion professionnelle au Niger II » (NIG/024) soutient le sous-secteur de la formation et de l'insertion professionnelle au niveau national en s'adossant au Plan sectoriel éducation et formation, premier document de planification à long terme de l'éducation et de la formation professionnelle et technique du Niger. Il intervient sur l'ensemble du territoire national. D'une durée de 51 mois (1 octobre 2016 - 31 octobre 2020), il a été signé au quatrième trimestre 2016.

L'objectif global du Programme est de « *contribuer à la réduction de la pauvreté, à l'amélioration de la productivité et au développement économique en améliorant la qualification des ressources humaines* ». L'objectif spécifique visé est d'« *appuyer l'insertion des jeunes et particulièrement des jeunes ruraux dans les filières économiques porteuses de croissance et d'emplois* ». Trois résultats sont attendus :

- Résultat 1 - Les capacités de pilotage du système de formation par la demande et l'insertion sont améliorées au plan national, régional et local ;

<sup>1</sup> Les investigations au Niger ont été menées du 9 au 22 octobre 2018.

- Résultat 2 - Une offre de formation professionnelle diversifiée et inclusive, aux capacités d'accueil augmentées et répondant aux besoins socio-économiques, est déployée sur l'ensemble du territoire national ;
- Résultat 3 –La qualité des dispositifs de formation professionnelle, ciblant en particulier les jeunes ruraux, est améliorée grâce aux ressources humaines et technico pédagogiques mises à disposition des opérateurs et des apprenants.

Les principales cibles des appuis techniques du Programme sont les structures centrales, déconcentrées et rattachées du ministère des Enseignements professionnels et techniques, le Fonds d'appui à la formation professionnelle et à l'apprentissage, l'Observatoire nationale de l'emploi et de la formation, les collectivités territoriales, les opérateurs publics et privés en milieu rural, ainsi que les organes de concertation, de coordination ou d'opérationnalisation de la politique et de la stratégie de la formation professionnelle. Les deux catégories de bénéficiaires directs sont les jeunes de 15-24 ans et 25-30 ans.

#### Modalités d'intervention

La mise en œuvre du NIG/024, qui a débuté fin 2016, combine deux modalités : la régie et l'approche programme. Cette dernière se concrétise à travers une contribution du NIG/024 (assistance technique et ressources financières) à la mise en place et au fonctionnement du Fonds commun sectoriel pour l'éducation. Ce fonds commun opère comme une aide budgétisée (aide respectant les procédures nationales de gestion des finances publiques tout en recourant à certaines mesures prudentielles) qui appuie l'exécution du Plan sectoriel éducation et formation. Le Luxembourg est à la fois le coordonnateur actuel du Fonds commun sectoriel pour l'éducation et son contributeur le plus important (70 % des fonds pour 2017-2018).

#### Résultats obtenus

Alors que le Fonds commun sectoriel pour l'éducation a été créé en juillet 2017, les actions qu'il finance débutent seulement en fin d'année 2018. Ce long délai résulte d'une mise en place, plus lente qu'escomptée, du mécanisme de financement et d'une désynchronisation avec le cycle budgétaire de l'État nigérien. Plus précisément, les principaux problèmes rencontrés ont été :

- des lenteurs administratives et une mauvaise compréhension des dispositions à prendre pour recevoir, de manière sécurisée, les financements du Fonds commun sectoriel pour l'éducation (ouverture des comptes);
- l'inscription incomplète et erronée des montants prévus pour 2018 dans la loi de Finances 2018, ce qui a nécessité d'attendre la loi de Finances rectificative (adoptée en juillet 2018) pour bénéficier de l'autorisation de dépenses ;
- une incompréhension du ministère des Finances quant au processus de libération des fonds qui n'est pas soumis au mécanisme de régulation<sup>2</sup>.

Selon le dernier rapport financier du Fonds commun sectoriel pour l'éducation disponible, la situation d'engagement des fonds était la suivante au 30 novembre 2018 : au niveau du ministère des Enseignements professionnels et techniques, le taux d'engagement serait proche de 54 % mais essentiellement lié aux débloquages des transferts à destination du Fonds d'appui à la formation professionnelle et à l'apprentissage et de l'Observatoire nationale de l'emploi et de la formation. Hors transferts, le taux de dépenses engagées à fin octobre tombe à 16 %. L'engagement des fonds à une date donnée ne signifie pas pour autant que les structures bénéficiaires soient en mesure d'exécuter les activités prévues d'ici fin 2018. À la date de la mission au Niger (mi-octobre 2018), il n'était pas certain que les montants engagés puissent être effectivement dépensés avant la fin de l'année 2018. Cette éventuelle « année blanche » viendrait alors s'ajouter aux difficultés rencontrées en 2017.

Du fait des délais d'opérationnalisation du Fonds commun sectoriel pour l'éducation, très peu d'activités concrètes avaient donc été réalisées au moment de la présente revue à mi-parcours. Néanmoins, la stratégie de renforcement des capacités des acteurs a été définie et a commencé à être déployée à travers l'assistance technique. Elle se traduit par la réalisation de quelques produits en particulier :

<sup>2</sup> Ce mécanisme porte sur la gestion hebdomadaire de la trésorerie de l'État.

l'accompagnement de la planification annuelle des activités du ministère des Enseignements professionnels et techniques, le lancement de certaines activités sur Fonds commun sectoriel pour l'éducation en 2018 et la réalisation d'une étude sur les coûts unitaires des étudiants en formation professionnelle par les différents dispositifs (financée en régie).

## **Conclusions de l'évaluation**

### Pertinence (évaluée à 2)

La pertinence du programme NIG/024 est forte en raison :

- de l'ampleur des défis que le Niger doit relever en matière de formation et d'insertion des jeunes (l'une des clés du développement économique et social du pays) ;
- de son alignement sur le Plan de développement économique et social 2012-2021, sur la politique nationale sectorielle (le Plan sectoriel éducation et formation) et sur le cadre programmatique du ministère des Enseignements professionnels et techniques ;
- d'une exécution du financement qui s'inscrit très fortement dans les procédures nationales de gestion des finances publiques (via le Fonds commun sectoriel pour l'éducation) ; et
- d'une harmonisation / coordination avec les interventions des autres partenaires techniques et financiers qui contribuent au Fonds commun sectoriel pour l'éducation <sup>3</sup>.

Concernant le Fonds commun sectoriel pour l'éducation, les mesures prudentielles, adoptées pour corriger les faiblesses d'un système qui reste fragile, sont encore et toujours justifiées (en particulier celles concernant la sécurisation des fonds ainsi que celles permettant d'assurer la qualité de la programmation). À ce stade, il est difficile de se prononcer sur la pertinence de recourir à des avis de non objection des partenaires techniques et financiers pour la passation des marchés publics (au-dessus d'une certaine taille). La note B+ attribuée lors du dernier Programme « Dépenses publiques et responsabilité financière » à la gestion de la passation de marchés publics (PI-24) dépeint une situation assez positive. Cette procédure n'est par ailleurs pas requise dans le cadre de l'autre fonds commun auquel contribue la Coopération luxembourgeoise dans le secteur eau et assainissement. Le maintien de cette procédure devra être examinée sur base de l'expérience accumulée avec le Fonds commun sectoriel pour l'éducation.

### Efficacité (évaluée à 3 pour la mise en place du Fonds commun sectoriel pour l'éducation et à 4 pour les autres résultats)

Les difficultés rencontrées au cours de la première année de fonctionnement du Fonds commun sectoriel pour l'éducation correspondent pour une large part à une période de rodage et elles devraient progressivement s'estomper sous l'effet de toutes les actions de renforcement des capacités menées et en cours. L'efficacité du Fonds commun sectoriel pour l'éducation dépendra essentiellement de la capacité et de la volonté des ministères / services déconcentrés de mettre en œuvre l'ensemble des actions prévues au sein du PAA (budget national + Fonds commun sectoriel pour l'éducation). Les risques de voir l'efficacité du Fonds commun sectoriel pour l'éducation amoindrie sont d'ordre institutionnel (manque de capacité d'absorption et de gestion aux différents échelons).

Concernant les résultats « sectoriels » du programme (cf. ci-dessus, le rappel de la logique d'intervention), du fait des délais de mise en place du Fonds commun sectoriel pour l'éducation et des problèmes rencontrés dans la mise à disposition des fonds aux entités concernées, aucune activité concrète n'était réalisée au moment de la présente revue à mi-parcours (octobre 2018) et il n'y a donc pas de résultats tangibles visibles au niveau des bénéficiaires des services de la formation professionnelle. La stratégie de renforcement des capacités des acteurs, au niveau central et dans une moindre mesure au niveau déconcentré, a commencé à être déployée à travers l'assistance technique, en particulier pour accompagner l'exercice de planification et le lancement des activités financées sur le Fonds commun sectoriel pour l'éducation (au moins au niveau central).

Cependant, la faible qualité des documents de programmation pluriannuelle des dépenses et des Plans d'actions prioritaires montre à quel point l'appropriation de cet exercice de programmation nécessite du

<sup>3</sup> Les autres contributeurs au Fonds commun sectoriel pour l'éducation sont actuellement l'Agence française de développement, la Coopération suisse et l'UNICEF.

temps et un accompagnement de proximité. Par ailleurs, plusieurs enjeux importants ne sont pas encore acquis, il s'agit en particulier de :

- la décentralisation et la déconcentration de l'éducation et de la formation professionnelle et technique ;
- l'ouverture aux acteurs économiques (pilotage par la demande), de même que les objectifs en termes d'accompagnement à l'insertion des jeunes formés.

Ces éléments devraient constituer des points de vigilance forts pour la suite du programme sous peine de ne pas parvenir à atteindre les résultats attendus.

#### Efficiences (évaluée à 5)

La combinaison de deux modalités utilisées pour la mise en œuvre du NIG/024 (régie et approche programme) a permis de progresser sur certains volets alors même que la modalité principale, l'approche programme, se mettait en place avec quelques difficultés entraînant du retard dans l'opérationnalisation de la plupart des activités. Bien que le document technique et financier ait accordé peu d'attention aux risques liés aux faiblesses de la gestion des finances publiques au Niger (cf. rapport Programme « Dépenses publiques et responsabilité financière » 2016), des dispositions ont été prises, dès le démarrage, pour adresser certains de ces risques, essentiellement à travers la mise en place d'une assistance technique intervenant sur de multiples volets (conseiller technique principal / assistant technique international et assistant technique / Fonds commun sectoriel pour l'éducation). Il reste cependant à trouver le bon équilibre entre « substitution » et « accompagnement » dans le positionnement de l'assistance technique. Par ailleurs, la volumétrie de l'assistance technique, en particulier pour accompagner les niveaux déconcentrés et décentralisés, est jugée très insuffisante.

#### Durabilité (évaluée à 4)

Les jalons posés depuis le lancement du programme NIG/024 afin de renforcer la politique en matière d'éducation et de la formation professionnelle et technique doivent être consolidés pour assurer leur durabilité. Cette dernière est, et sera, tributaire de la résolution des défis suivants :

- la clarification des rôles et fonctions des directions et services au sein du Ministère et la réduction de la forte mobilité des cadres ;
- la poursuite du processus de déconcentration du Ministère, notamment par l'augmentation de la dotation des Directions régionales en ressources humaines compétentes supplémentaires ;
- la capacité des collectivités territoriales décentralisées à exercer les nouvelles compétences qui leur sont dévolues (volet insertion) et la poursuite du processus de décentralisation pour inclure également le volet formation professionnelle ;
- l'effectivité de l'application de la réforme Union économique et monétaire ouest-africaine des budgets programmes.

#### Prise en compte des thèmes transversaux et des questions spécifiques

Bien que le programme NIG/024 accorde une forte attention aux questions d'inégalité de genre (en finançant en particulier un « audit » genre du ministère des Enseignements professionnels et techniques permettant d'actualiser les analyses réalisées en 2013 et qui devrait aboutir dans les prochains mois à l'élaboration d'un plan d'institutionnalisation du genre au sein du ministère des Enseignements professionnels et techniques), les moyens alloués à la mise en œuvre de cette stratégie (sur Fonds commun sectoriel pour l'éducation uniquement, aucun fond du budget national n'étant alloué à la mise en œuvre de cette stratégie) sont limités. Ceci devrait constituer un point d'alerte au niveau du programme NIG/024 pour que la stratégie ne reste pas « lettre morte ».

Tandis que les orientations du NIG/024 en faveur d'une déconcentration et d'une décentralisation de l'éducation et de la formation professionnelle et technique sont clairement établies, les orientations actuellement prises par le gouvernement sont inquiétantes et reflètent la réticence du ministère des Enseignements professionnels et techniques dans ce domaine.

## Recommandations

### Recommandations à court terme (année 2019)

Les principales recommandations concernant l'année 2019 sont les suivantes :

- au niveau des activités liées directement, ou indirectement, à l'atteinte des trois résultats :
  - R1. Prioriser les actions de renforcement de capacités au sein du ministère des Enseignements professionnels et techniques, aux niveaux central, déconcentré et décentralisé. Ces deux derniers niveaux (qui sont ceux où le NIG/024 souhaite faire la différence) doivent faire l'objet d'une attention spécifique,
  - R2. Créer les conditions permettant d'accompagner l'opérationnalisation de la future stratégie genre actualisée du ministère des Enseignements professionnels et techniques,
  - R3. Accélérer le processus d'élaboration du dispositif de suivi-évaluation du ministère des Enseignements professionnels et techniques, en lien avec le suivi-évaluation qu'il est prévu de mettre en place au niveau du Plan sectoriel éducation et formation ;
- au niveau du fonctionnement du Fonds commun sectoriel pour l'éducation :
  - R4. Poursuivre l'amélioration des procédures et processus relevant du Fonds commun sectoriel pour l'éducation,
  - R5. Poursuivre et intensifier les formations en procédures de gestion du Fonds commun sectoriel pour l'éducation et de passation des marchés,
  - R6. Poursuivre l'inscription du Fonds commun sectoriel pour l'éducation dans les procédures nationales de gestion des finances publiques,
  - R7. Capitaliser l'expérience de LuxDev sur les deux fonds communs (Fonds commun sectoriel pour l'éducation et mécanisme commun de financement).

### Recommandations à moyen terme (2020) et long terme (après 2020)

Les principales recommandations concernant l'année 2020 et les années postérieures sont les suivantes :

- au niveau des activités liées directement, ou indirectement, à l'atteinte des trois résultats :
  - R8. Renforcer les engagements pris en matière d'amélioration de la qualité de la formation professionnelle, en mettant en particulier l'accent sur la formation des formateurs (incluant les maîtres apprentis),
  - R9. Accompagner la clarification des stratégies nationales en matière d'éducation et de la formation professionnelle et technique, dans une optique de pilotage par la demande économique et d'insertion professionnelle des jeunes, en particulier les jeunes ruraux ;
- au niveau du fonctionnement du Fonds commun sectoriel pour l'éducation :
  - R10. Poursuivre et renforcer l'articulation entre le Fonds commun sectoriel pour l'éducation et le processus de réforme des finances publiques,
  - R11. Développer une stratégie d'approche en vue d'inciter de nouveaux bailleurs à intégrer le Fonds commun sectoriel pour l'éducation.