



Evaluation Summaries

Programme d'appui à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage au Niger

Faits Rapides

Pays: Niger

Evaluation final : Nov 2011

Mode d'évaluation: indépendant (external)

Domaine technique : EMP/SKILLS

Gestion de l'évaluation : EEC - EMP/SKILLS

Equipe d'évaluation : Yvon Bourdin,
W.Bernard Akplogan

Code du projet : NER/07/03/EEC

Donateur : EEC (US\$ 800,000.00)

Mots-clés : Formation Professionnelle,
Apprentissage

Sommaire Executif de la rapport

Le Programme d'appui à la formation professionnelle et à l'apprentissage (PFPCA) au Niger, a démarré en avril 2005, il a été clôturé en juin 2010. Ce Programme est financé par l'Union Européenne au titre du 9^{ième} FED, il s'inscrit dans le prolongement des projets NIGETECH 1 (1995-2000) et NIGETECH 2 (2000-2004).

Le Programme. d'appui à la formation professionnelle et à l'apprentissage (PFPCA) comprenait deux phases

- O La phase 1 : couvrant la période 2005-2007 (Convention de financement n°9309/NIR),
- O La phase 2 : couvrant la période 2008-2010, (Convention de financement n°9775/NIR).

Le maître d'ouvrage du Programme était le Ministère de l'économie et des finances, Ordonnateur national du FED ; le maître d'œuvre était le Ministère en charge de la formation professionnelle.

L'architecture générale du Programme est une constante, pour chacune des deux phases, elle comprend deux composantes :

- O Une composante 1 « institutionnelle » mise en œuvre par le BIT dans le cadre d'un contrat de contribution. Cette composante visait le soutien aux acteurs du Programme (Ministère, FAFPCA, FNAN et ONG Nigetech) et était destiné à permettre l'ancrage institutionnel du dispositif de FPC et d'apprentissage.
- O Une composante 2 « opérationnelle » mise en œuvre, tout au moins pour la sous-composante financière, par le Fonds d'appui à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage (FAFPCA ex ONAFOP). Cette composante visait à mettre en œuvre des actions de FPC et d'apprentissage au bénéfice des populations prioritairement ciblées.

Une première analyse globale de la mise en œuvre du cadre logique du programme met en évidence les points suivants :

1. Le budget de 7.000.000 € alloué au titre du 9^{ième} FED pour la mise en œuvre du Programme était réparti entre la phase 1 (80%) et la phase 2 (20%) marquant ainsi la volonté de l'Union Européenne d'agir en faveur de l'autonomie des acteurs du dispositif de FPC et d'apprentissage au Niger.
2. La conception du Programme se situe dans le prolongement des projets NIGETECH : i) le programme porte un appui à la FPC et à

l'apprentissage au bénéfice des entreprises du secteur artisanal et ii) la structuration du cadre institutionnel doit conforter la position centrale du FAFPCA.

3. La création de l'ONG « Nigetech » à partir des projets NIGETECH est une option forte du Programme. Pour développer une activité « entrepreneuriale », l'ONG va bénéficier d'un soutien financier du Programme pour ses investissements et son fonctionnement. Au démarrage (phase 1) l'ONG Nigetech va s'imposer naturellement comme le principal opérateur du Fonds d'appui à la formation professionnelle et à l'apprentissage (FAFPCA). La phase 2 impliquera une participation plus importante des autres opérateurs, publics et privés, de formation.
4. Le développement du dispositif « modernisé » de formation en apprentissage par alternance s'impose comme une priorité d'actions « institutionnelles » et « opérationnelles » qui va profondément marquer le déroulement du Programme, notamment lors de la phase 2.
5. Le positionnement des acteurs les uns par rapport aux autres découle implicitement du Programme qui privilégie le rôle central du FAFPCA et qui implique le concours du Ministère en charge de la Formation pour établir les textes réglementant l'apprentissage et contrôler le dispositif de formation (FPC et d'apprentissage). En termes de positionnement, la Fédération nationale des artisans du Niger (FNAN) bénéficiera d'un appui technique du programme pour se structurer régionalement et assumer ainsi son rôle au sein du dispositif de FPC et d'apprentissage.

Le contexte de mise en œuvre du Programme.

- Le contexte socioéconomique du Niger n'a pas sensiblement évolué entre 2005 et 2010. Il reste marqué par une prédominance du secteur agricole, agro-pastorale, un secteur artisanal peu développé et un secteur moderne dominé par les activités extractrices.

Dans ce contexte, le renforcement de la qualité des ressources humaines est un enjeu vital pour le développement économique et la lutte contre la pauvreté.

- Le contexte institutionnel du Niger est marqué par une relative instabilité politique.

Dans ce contexte, le cadre institutionnel de l'Enseignement technique et de la formation professionnelle va profondément évoluer :

- En février 2005, est créé le premier Ministère en charge spécifiquement de la formation professionnelle.
- En mars 2006, le document de politique sectorielle est adopté par le Gouvernement.
- En juillet 2007, l'ONAFOP évolue pour devenir le FAFPCA. Les textes portant fonctionnement et organisation seront publiés en 2008 et 2009.
- En septembre 2007 sont promulgués les textes réglementant le dispositif d'apprentissage.

Cette évolution institutionnelle a été accompagnée par le Programme. De manière paradoxale, elle va constituer : i) un cadre opportun pour mettre en œuvre la composante 1 « institutionnelle » du Programme, mais aussi ii) une contrainte, pour sa mise en œuvre, dans la mesure où le cadre institutionnel (sur le plan des structures, du personnels, et des textes législatifs) n'est pas stable. A l'issue des actions réalisées par le Programme, ce cadre institutionnel présente encore des faiblesses :

- La politique sectorielle est certes officiellement adoptée par le Gouvernement mais elle manque d'opérationnalité ; elle n'est toujours pas déclinée en un document de stratégie et en plans d'actions.
- Les organes de concertation avec les acteurs économiques, comme le COSEFPT créé en 2009, ne sont pas opérationnels.
- Le dispositif de formation professionnelle souffre globalement d'un manque de pilotage stratégique. Les priorités économiques sectorielles et la demande des entreprises ne sont pas suffisamment prises en compte et le dispositif ETFP fonctionne essentiellement sous l'unique influence de l'offre de formation.
- Par ailleurs, le programme n'a pas suffisamment renforcé les compétences du Ministère : i) au niveau de la Direction technique du Ministère en charge de la FPC et de l'apprentissage (DFPCA) ainsi qu'au niveau ii) de la Direction en charge des études et de la programmation (DEP).

Ces faiblesses risquent de peser notamment sur la pérennité du nouveau dispositif de formation en apprentissage par alternance.

Par contre, le FAFPCA reste une structure fragile :

- Le financement par l'Etat reste incertain malgré les missions d'expertise du BIT pour apporter une solution pérenne.
- L'efficacité est réduite par un management peu dynamique et le manque de compétence des personnels en poste.
- L'efficience est faible : 50% environ d'engagement pour les actions financées par le FAFPCA entre 2005 et 2010 et aucun décaissement sur fonds propres depuis 2008.
- Les partenaires économiques sont sous représentés au Conseil d'Administration et ils sont défiants à l'égard d'une structure « administrative ».

Autre composante du cadre institutionnel, la Fédération nationale des artisans du Niger (FNAN) est désormais un acteur du dispositif de FPC et d'apprentissage.

- Le réseau régional de la FNAN est organisé et un Comité de formation a été créé au niveau de chaque Fédération régionale.
- La FNAN a participé activement à la mise en place des opérations pilotes de formation en apprentissage par alternance.

Le programme aura joué un rôle déterminant pour assurer cette structuration et pour accompagner la FNAN dans son rôle d'acteur au sein du dispositif de FPC et d'apprentissage modernisé et vis-à-vis des autres acteurs.

Enfin, le dispositif de FPC et d'apprentissage est caractérisé par l'émergence d'un réseau d'opérateurs de formation en cours de formalisation au niveau du FAFPCA et constitué de l'ONG Nigetech mais aussi de plusieurs opérateurs publics et privés.

Concernant l'ONG Nigetech, sa création et, surtout, son évolution entrepreneuriale étaient un des fondements de la conception du Programme. Partant des savoirs faire du projet NIGETECH, il s'agissait d'appuyer un opérateur de formation fiable et performant pour mettre en œuvre - au

moins lors du démarrage (phase 1) - les actions de formation financées par le Programme.

A l'issue du Programme le bilan se résume ainsi :

- L'ONG Nigetech existe dès la fin 2004 (avant même la fin du projet NIGETECH) mais dans un contexte de grande fragilité, l'Union Européenne va devoir subvenir à 100% jusqu'à fin 2006 à son fonctionnement apportant même un appui au renforcement technique de la comptabilité.
- L'ONG Nigetech sera effectivement le principal opérateur de formation pour la phase 1 (85% des actions). Pour autant et malgré le soutien financier de l'Union Européenne à son fonctionnement, l'ONG demeure dans l'incapacité de développer une activité entrepreneuriale.

Au final, malgré l'efficacité de son réseau régional et la qualité de son savoir faire, la situation comptable et financière de l'ONG Nigetech, notamment au niveau central, est très dégradée, quasiment en « dépôt de bilan ».

Il s'agit d'un échec du programme qui s'explique en partie par l'absence de soutien technique que devait apporter la CAT.

D'autres opérateurs de formation, publics et privés se sont imposés comme des partenaires du FAFPCA, notamment lors de la phase 2 du Programme,

Ces opérateurs publics et privés de formation (incluant certaines antennes de l'ONG Nigetech) ont ainsi montré leurs capacités pour assumer, à l'avenir, leur rôle au sein du dispositif de formation

Le cadre institutionnel ainsi constitué avec l'appui du Programme a permis de mettre en œuvre, au niveau des différentes régions du Niger, les actions de formation – FPC et actions pilotes en apprentissage - prévues dans la composante 2 du programme.

- Les actions de FPC prévues dans le cadre de la composante 2 au bénéfice des artisans ont été réalisées suite aux AP gérés par le FAFPCA. Toutefois, quantitativement, les objectifs indiqués dans le cadre logique n'ont pas été atteints : le nombre de bénéficiaires et le nombre d'actions de perfectionnement sont inférieurs aux Indicateurs Objectivement Vérifiables.

- suite aux AP gérés par le FAFPCA, les actions de formation en apprentissage par alternance démarrées lors de la phase 1 puis reprises et étendues en phase 2 suite aux conclusions du forum tripartite de 2006 ont elles aussi été réalisées. Qualitativement, les objectifs indiqués dans le cadre logique ont été atteints.

Le bilan des actions de formation inscrites dans la composante 2 du Programme a permis, en outre, i) l'ouverture du dispositif à d'autres opérateurs de formation au cours de la phase 2, ii) le renforcement des mécanismes d'apprentissage par alternance, iii) l'affirmation du rôle du FAFPCA dans le lancement des appels à propositions et la contractualisation des actions et iv) la mise en place d'une organisation régionale des acteurs autour des Comités régionaux d'apprentissage.

En revanche, la mise en œuvre de la composante 2 du Programme n'aura pas permis : i) d'établir un meilleur lien entre l'offre et la demande ainsi ii) qu'un renforcement de l'opérationnalité en équipements et matériels des opérateurs de formation autres que l'ONG Nigetech.

De plus, si l'on se réfère aux objectifs spécifiques du Programme, nous ne sommes pas en mesure d'affirmer, faute d'études et de moyens de contrôle, que les artisans auront vu leurs revenus progresser et que les apprentis auront été mieux insérés professionnellement.

Du point de vue de sa mise en œuvre, le Programme se caractérise par une absence de suivi – évaluation préjudiciable pour le bon déroulement du Programme et handicapant pour en réaliser l'évaluation finale.

- La CAT du BIT a montré certaines faiblesses dans la production des rapports d'activités.
- L'importante documentation produite par la CAT et dans le cadre des activités réalisées (ateliers, formations, missions,...) est difficilement accessible.
- Le Comité de pilotage du Programme, relevant du maître d'œuvre, a été quasiment inexistant.

De plus, concernant le management du programme par la CAT

- Nous constatons, sur le plan méthodologique, l'absence de diagnostics organisationnels préalables des bénéficiaires (Ministère,

FAFPCA, FNAN, ONG Nigetech) ; d'où des plans d'actions annuels qui, bien que validés par le maître d'œuvre, apparaissent comme une déclinaison « point par point » du cadre logique du programme.

- Nous observons une certaine rigidité dans l'élaboration des plans d'actions annuels laissant peu de place aux dynamiques propres des structures bénéficiaires ; la validation par le siège du BIT à Genève des actions a certainement alourdi le management du projet.
- Nous regrettons l'absence de données comptables précises concernant la composante 1 ; la mission d'évaluation finale n'a pu disposer d'aucun détail sur les dépenses engagées au titre de la composante 1.

Pour préparer l'avenir, il convient de souligner que le Programme apparaît finalement comme un outil pertinent d'aide au développement économique et social pour le Niger.

- Il aura accompagné et certainement participé à une évolution durable du dispositif de FPC et d'apprentissage (émergence d'un Ministère dédié et existence d'un document de politique sectorielle).
- Il aura apporté une aide (mais avec un impact variable) aux acteurs du dispositif de FPC et d'apprentissage (Ministère, FAFPCA, OPA et opérateurs de formation).
- Il aura favorisé la structuration de la FNAN et la création d'un réseau régional de Comités de formation.
- Il aura permis la transformation de l'ONAFOP et FAFPCA.
- Il aura indéniablement renforcé les compétences des artisans grâce aux actions de perfectionnement.
- Il aura tout aussi indéniablement jeté les bases d'un dispositif modernisé de formation par apprentissage en alternance.

• Mais le prolongement « naturel » des projets NIGETECH a montré ses limites et l'évolution maintenant durable du cadre institutionnel autorise désormais une autre manière de concevoir un appui à la formation professionnelle au Niger.

Un nouveau Programme doit être fondé sur un appui systémique au dispositif de formation professionnelle ; mieux équilibré, tenant compte

des missions de pilotage et de gestion du dispositif EFPT assumées par le Ministère, du rôle et des missions du FAFPCA ainsi que de la capacité opérationnelle des opérateurs de formation publics et privés.

Il faut inscrire la formation comme un outil d'accompagnement d'une stratégie globale et sectorielle de développement économique au Niger. A cet effet, il sera nécessaire de valider certains choix stratégiques par des études sectorielles, d'insertion professionnelle et de relation Formation-Emploi.

A partir de ces deux lignes directrices principales, nous pouvons esquisser les axes d'une éventuelle aide de l'Union Européenne à la formation professionnelle au Niger au titre du 10^{ième} FED.

- a) La mise en place d'un dispositif de pilotage est une nécessité pour permettre de répondre à la demande des entreprises et donner une visibilité aux partenaires techniques et financiers du Niger.
- Calage de la stratégie de formation / priorités sectorielles du développement économique.
- Collecte, études et analyse des données sur la relation entre formation et emploi.
- Concertation avec un pouvoir décisionnel des partenaires économiques.
- Elaboration périodique d'un schéma de développement régional et national de la formation.
- b) De plus, un renforcement des capacités opérationnelles du FAFPCA en ce qui concerne ses compétences techniques et le management par objectifs, sera un atout pour développer une offre de formation adaptée à la demande.
- c) Sur un territoire aussi vaste et varié que le Niger, la déconcentration du dispositif de formation professionnelle est un facteur de responsabilisation et de performance des acteurs impliqués dans le dispositif de formation professionnelle.
- Déconcentration régionale des missions de suivi et contrôle du Ministère en charge de la formation professionnelle.
- Déconcentration régionale du FAFPCA.
- Création de réseaux régionaux d'opérateurs de formation labellisés « qualité » en favorisant

l'émergence d'opérateurs privés tout en apurant la situation de Nigetechn.

d) Par ailleurs, un tel dispositif ne pourra se développer sans une vision claire et exhaustive du financement de l'ensemble de la formation professionnelle, incluant :

- Le financement des établissements en cours de labellisation ou labellisés « qualité » dans une stratégie finalisée dans les schémas de développement de la formation.
- Le financement du FAFPCA pour la FPC et l'apprentissage par une décision d'affectation directe de la Taxe d'apprentissage.

• Enfin, l'appui que pourrait apporter l'UE à la formation professionnelle devrait s'inscrire dans le cadre d'une synergie et d'une coordination avec les interventions programmées (ou en cours de l'être) des donateurs membres de l'UE : la Coopération Luxembourgeoise et la Coopération Française (AFD).