

Alternative Espaces Citoyens



Le droit à l'éducation au Niger

RAPPORT D'ANALYSE DES POLITIQUES ET DU
FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION DE 2000 À 2007



Sous la Direction de Moussa TCHANGARI

Remerciements

La présente étude est le fruit de plusieurs contributions. Que soient remerciées ici toutes les personnes qui, à un degré ou à un autre, ont soit fourni la documentation nécessaire, rare dans ce domaine, soit apporté des amendements fort pertinents.

En particulier, nous tenons à remercier tous les représentants des organisations de la société civile qui, nonobstant la surcharge de leurs activités, ont notamment pris une part active à la collecte des données. A cet égard, nous tenons à remercier tout singulièrement :

Amina Tchemogo (AEC)

Abdo Lawaly (AEC)

Ehadj Idi Abdou (AEC)

Mamane Moussa (SYNATREEN)

Madame Dawèye Nana Fassouma (SUSAS)

Oumarou Idayatou (ROSEN)

Albert Chaïbou (AEC)

Yahaya Abdou (RNDD)

Diallo Yacouba (ROTAB)

Hamadou Boulama (AEC)

Soumana Maïga (SYNACEB)

Une mention spéciale doit être faite à OXFAM NOVIB, notre partenaire dans le cadre de ce travail sur le suivi et l'analyse budgétaire.

Ont contribué à la rédaction de ce rapport :

Moussa Tchangari

Hassane Boukar

Souley Adjì

Abdourahamane Ousmane

Mamane Sani Adamou

Moutari Mahamane Ousmane

Avril 2008

Table des matières

Sigles et abréviations	5
Avant-propos	6
Résumé synthétique	9
 Chapitre 1 : Présentation du cadre général de l'étude	
I. Contexte de l'étude :	16
II. Objectifs de l'étude :	17
III. Modèle et cadre théorique :	18
IV. Définitions des concepts :	19
 Chapitre 2 : Les fondements du droit à l'éducation au Niger	
I. Introduction :	22
II. Le droit à l'éducation dans les instruments juridiques internationaux :	22
III. Le droit à l'éducation dans les instruments juridiques nationaux :	24
IV. Les engagements internationaux du Niger en faveur du droit à l'éducation :	26
V. Conclusion	30
 Chapitre 3 : Analyse des programmes publics en matière d'éducation	
I. Introduction :	32
II. Les " projets éducation " de la Banque mondiale :	33
III. Continuités et ruptures dans la politique éducative :	35
3.1. Contractualisation et dégradation de qualité :	37
3.2. La logique de marchandisation :	40
IV. Bilan des programmes publics d'éducation :	41
V. L'enseignement supérieur sous astreinte :	46
VI. Conclusion :	47
 Chapitre 4 : Analyse budgétaire dans le secteur de l'éducation	
I. Introduction :	50
II. Présentation sommaire du processus budgétaire au Niger :	50
III. Aperçu général du budget de l'État :	53
IV. La part de l'éducation dans le budget de l'État :	55
V. Répartition des allocations budgétaires dans le secteur de l'éducation :	58
VI. Analyse de l'exécution du budget de l'éducation :	61
 Chapitre 5 : L'équité genre dans les politiques et le financement de l'éducation au Niger	
I. Introduction :	68
II. Instruments juridiques relatifs au droit des femmes à l'éducation :	69
III. Situation du droit des femmes à l'éducation :	71
IV. Programmes publics en faveur de l'éducation des femmes :	73
4.1. L'accès des femmes à l'éducation dans le PROSEF :	74
4.2. L'accès des femmes à l'éducation dans le PDDE :	75
4.3. Vers une nouvelle approche de la scolarisation des filles :	77
V. Analyse genre de la répartition des ressources allouées à l'éducation :	78
VI. Conclusion :	81
 Bibliographie	84

Sigles et abréviations

ACDI : Agence Canadienne pour le Développement International ;	INJS : Institut national de la Jeunesse et des Sports ;
AFD : Agence Française de Développement ;	INS : Institut National de la Statistique ;
ANR : Aide non remboursable ;	IPDR : Institut pratique de Développement Rural;
APD : Aide Publique au Développement ;	LOSEN : Loi d'Orientation du Système Educatif Nigérien ;
APE : Association des parents d'élèves ;	MEBA : Ministère de l'Education de Base et de l'Alphabétisation ;
APP : Activités Pratiques et Productives ;	MEN : Ministère de l'Education nationale ;
BAD : Banque Africaine de Développement ;	MESS/R/T : Ministère des Enseignements Secondaire et supérieur, de la Recherche et de la Technologie ;
BEPC : Brevet d'études du premier cycle ;	MF/E : Ministère des Finances et de l'Economie;
BID : Banque Islamique de Développement ;	PADEB : Projet d'Appui à la Dynamisation de l'éducation de Base ;
CAPED : Cellule d'Animation Pédagogique ;	PADEN : Projet d'appui à la dynamisation de l'éducation au Niger ;
CDMT : Cadre de dépenses à moyen terme ;	PADENF : Projet d'Appui au Développement de l'éducation non Formelle ;
CFDC : Centre de Formation en Développement Communautaire ;	PASEC : Programme d'Analyse des Systèmes éducatifs des états de la CONFEMEN ;
CI : Cours d'initiation ;	PIB : Produit Intérieur Brut ;
CM1 : Cours moyen première année ;	PDDE : Plan Décennal de Développement du système Educatif nigérien ;
CM2 : Cours moyen deuxième année ;	PEMFAR : Revue des Dépenses publiques et de la Responsabilité Financière ;
CONFEMEN : Conférence des Ministre de l'Education des pays ayant en partage le français ;	PPTE : Pays Pauvres très Endettés ;
COGES : Comité de Gestion des Etablissements Scolaires ;	PTF : Partenaires Techniques et Financiers ;
CP : Cours préparatoire ;	SOUTEBA : Soutien à l'éducation de base ;
CTPSF : cellule technique chargée de la promotion de la scolarisation des filles;	SDRP : Stratégie de Développement accéléré et de réduction de la pauvreté ;
CRE : Conseil régional de l'éducation ;	SRP : Stratégie de réduction de la pauvreté
CNE : Conseil national de l'éducation ;	UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine ;
CS/RE : Conseil sous-régional de l'éducation ;	UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture ;
FAD : Fonds d'Aide et de Développement ;	UNICEF : Fonds des nations unies pour l'enfance;
FED : Fonds européen de Développement ;	UP : Unité Pédagogique ;
FNUAP : Fonds des Nations Unies pour les Activités en matière de Population ;	USE PDDE : Unité de Suivi de l'Exécution du PDDE.
FTI/EFA : Fast Track Initiative/ Education for All;	
IAMD : Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale;	
IDA : Agence Internationale pour le développement ;	
IFI : Institutions Financières Internationales ;	
IMOAEPT : Initiative de mise en œuvre accélérée de l'Education Pour Tous;	
INDRAP : Institut National de Documentation, de Recherche et d'Animation Pédagogique;	

Avant-propos

En 1964, le Niger avait quatre (4) ans d'Indépendance, et Abdou Moumouni, auteur de **L'éducation en Afrique**, avait quarante (40) ans de plus. Quarante quatre (44) ans plus tard, il se serait probablement retourné dans sa tombe en apprenant que ni l'Indépendance ni l'éducation ne se trouvent promues et encore moins assurées dans son pays. Pourtant, de cette dernière en particulier, visionnaire, il avait dès cette époque, énoncé les principes d'un nouveau système éducatif.

Après une analyse serrée de l'enseignement colonial, notamment des programmes, des curricula de la formation d'enseignants, des effectifs (garçons et filles), des budgets et de leurs sources, du nombre d'établissements publics et privés et des résultats aux examens, il avait conclu à une refonte totale du système, prenant significativement en compte les caractéristiques du milieu et les impératifs du développement.

La vision de l'éducation en Afrique de Abdou Moumouni était globale et novatrice : *une éducation pour tous*. Idée reprise plus tard par les instances internationales sur l'éducation, en particulier par la Déclaration de Jomtien. Tout en préconisant instamment la scolarisation pour les jeunes, devaient aussi, selon lui, être méthodiquement assurés, l'alphabétisation des adultes illettrés, les cours du soir, le développement de tous les moyens de culture (livres, journaux, bibliothèques - et aujourd'hui on ajouterait l'Internet) - afin d'entretenir et développer les acquis. Cette vision globale évoque aussi la question des déséquilibres structurels et du genre, en l'occurrence les disparités dans l'accès à l'éducation entre la ville et le monde rural, les garçons et les filles, ainsi que l'épineuse problématique de la promotion des langues africaines. Parallèlement, devaient aussi être profondément modifiés les contenus des programmes, et revues à la hausse les filières techniques, pendant que l'enseignement supérieur et la recherche feraient l'objet d'une attention particulière.

Certes, des efforts ont depuis été réalisés dans certains domaines, mais ils restent mineurs et ponctuels. Qu'il s'agisse de la question des déséquilibres villes/campagnes, des inégalités de genre, de l'alphabétisation des adultes, de la réforme des programmes et des manuels, ou qu'il s'agisse encore de l'utilisation des langues nationales, de l'augmentation des filières techniques, de la démocratisation de l'enseignement supérieur, tous ces volets connaissent de nos jours une stagnation, voire une régression nette. Pendant que l'accent est mis sur l'éducation de base, l'enseignement supérieur et la recherche paraissent les volets vulnérables du secteur éducatif.

Vaines ont d'ailleurs paru toutes les tentatives successives de réforme du système éducatif nigérien. Celles initiées en 1961 et 1966 sous la première République visaient notamment à organiser un service de planification de l'enseignement, réorganiser l'administration scolaire, renforcer les capacités du personnel à travailler à la planification de l'enseignement et initier l'enseignement télévisuel. Elles ont fait long feu, car l'orientation était davantage technique que systémique, et dès 1972 une nouvelle réflexion se fit jour, qui servira de canevas au projet de réforme de 1975.

Celui-ci semblait constituer une rupture radicale en visant «*l'édification d'une école nouvelle socialement intégrée et économiquement disponible*», et en appeler à quelques innovations: la refonte des structures avec à la base un tronc commun de 9 ans, l'utilisation des langues nationales comme médium d'enseignement, la conception des nouveaux programmes ainsi que l'application de nouvelles méthodes en rapport avec la philosophie du projet. Ce noble dessein butera très tôt à la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel, au début des années 1980, initiés par les institutions financières internationales, dès lors que celles-ci remettront en cause la gratuité même de l'enseignement.

La nouvelle orientation trouva sa légitimité en 1982, par ce qu'on a appelé le Débat de Zinder, intervenu dans un contexte de crise économique et de démarrage de ces plans drastiques. En

effet, les politiques et stratégies éducatives préconisées étaient dominées par les notions de «rentabilité» et de «partage des coûts». Ce schéma directeur sera testé par les projets éducatifs de la Banque mondiale, mais les résultats sont très éloignés des attentes des populations. Ce sera précisément sur la question scolaire, notamment le rejet des projets éducatifs de la Banque mondiale par les étudiants et élèves, que naîtra une contestation politique, laquelle s'exacerbant au fil des événements, finira par emporter le régime. L'avènement d'un régime démocratique et d'un Etat de droit à l'orée des années 1990 avait été ressenti comme un immense espoir par les populations. A la Conférence nationale tenue en 1991, de grandes et pieuses résolutions avaient été prises. Il a notamment été question de tourner le dos aux recettes des institutions financières internationales en matière d'éducation, celle-ci étant conçue comme le fer de lance du développement social et économique.

Mieux, en 1992, lors des États généraux de l'éducation, il avait même été préconisé un projet portant sur une «Ecole nationale démocratique et populaire». Une fois aux commandes de l'Etat nouveau, les autorités démocratiquement installées tendront pourtant à trahir très vite les aspirations populaires, en faisant revenir les institutions de Bretton Woods par la grande porte. La décennie 1990 – 2000 sera caractérisée par une forte instabilité politique, ainsi que par des privatisations massives d'entreprises étatiques, l'école traversant pour sa part une de ses crises les plus majeures, d'autant plus que la privatisation rampante n'épargne guère le secteur éducatif. Surtout, en même temps que la paupérisation frappe de plus en plus les ménages, les effectifs scolarisables croissent exponentiellement.

Le Niger est, en effet, un pays jeune : moins de 5% de la population, forte de treize (13) millions d'habitants, a moins de 15 ans, et 66% ont un âge inférieur à 25 ans. La population scolarisable (7 à 12 ans) va augmenter de 60% passant de 1,8 million en 2002 à 2,9 millions en 2015 ; et celle en âge d'aller à l'école (enfants âgés de 7 ans) croîtra de 21000 enfants par an en moyenne. Avec un taux d'accroissement démographique de 3,3% et un indice de fécondité de 7,2 enfants par femme, le Niger enregistre un doublement de sa population tous les 23 ans. Mais le défi est aussi économique.

Après deux décennies de réformes économiques inspirées par les IFI, l'économie est demeurée rurale et la contribution du secteur informel continue d'être prépondérante à la fois en termes d'offre d'emplois et de participation au PIB. Or, la décennie 2000-2010 ne s'annonce pas non plus sous de bons auspices. En janvier 2002, le Niger a adopté une Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP), tenant lieu de cadre de développement socio-économique du pays, pour la période 2002-2015. Cette version édulcorée des programmes d'ajustement structurel n'a guère produit les résultats escomptés.

Le Rapport sur le développement humain 2005 du PNUD signale à cet égard que 61,4% des Nigériens survivent avec 1 dollar US par jour, la majeure partie de la population, soit 85%, vivant dans le monde rural. Dans le Rapport 2006, en termes de pauvreté, le Niger a été classé 177^e sur 177 pays. Allant toujours s'accroissant, la précarité concerne désormais deux (2) Nigériens sur trois (3) et affecte deux (2) fois plus les femmes que les hommes.

Confrontées à des problèmes quotidiens de survie alimentaire, de nombreuses couches sociales précarisées, ont ainsi, du fait de l'application des politiques néolibérales, perdu absolument tout accès aux services sociaux de base. Contraintes de vivre au jour le jour, des millions de ménages peinent ainsi à se pourvoir en eau potable, en énergie, en frais de soins de santé, de scolarisation et d'éducation de leurs enfants. A l'évidence, au regard de la situation actuelle de l'accès aux droits sociaux, notamment le droit à l'éducation, il apparaît comme une sorte de divorce entre les espoirs et aspirations des populations et les choix et orientations économiques de l'État.

Manifestement, les différents gouvernements ne semblent pas avoir fait du développement éducatif et culturel du pays une priorité essentielle, surtout quand on sait les solides ressources tirées de l'agriculture et du sous-sol (uranium, or). On sait aussi que les partenaires techniques et financiers du pays mobilisent constamment d'énormes fonds en vue du développe-

ment du secteur éducatif, notamment dans le cadre du PDDE. Le double problème qui se pose au Niger ne demeure donc t-il pas d'une part celui de la redistribution des richesses, et de l'autre celui de l'établissement des priorités de développement dans les politiques étatiques ? L'analyse budgétaire du secteur éducatif tentera de répondre à cette problématique majeure. Elle permettra de mesurer les écarts entre la réalité et les engagements, nationaux, régionaux et internationaux, pris par l'Etat et les acteurs politiques majeurs, depuis la Conférence nationale souveraine jusqu'aux grandes luttes sociales de 2005, en passant par les luttes démocratiques des années 1990, où, chaque fois, des millions de citoyens se mobilisèrent pour la défense et la promotion de leurs droits politiques, économiques et sociaux. Mobilisés au sein des organisations de la société civile, de plus en plus de citoyens exigent de nos jours d'avoir un droit de regard sur les finances publiques, voire de pouvoir jouer un rôle dans la répartition et le suivi des budgets alloués aux secteurs sociaux.

Dr. Souley Adji Alhamdou
Président Alternative

Résumé synthétique

Au Niger, le droit à l'éducation est reconnu à travers la Constitution du 9 août 1999 et la loi N°98-12 du 1^{er} juin 1998 portant orientation du système éducatif nigérien (LOSEN). L'article 2 de cette loi proclame que *«l'éducation est un droit pour tout citoyen nigérien»* et précise que *«l'État garantit l'éducation à tous les enfants de 4 à 18 ans»*. L'article 8 stipule sans ambages que *«le droit à l'éducation est reconnu à tous sans distinction d'âge, de sexe, d'origine sociale, raciale, ethnique ou religieuse»* ; et l'article 13 dispose que l'éducation doit être complète et viser *«le développement des capacités intellectuelles, physiques et morales, l'amélioration de la formation en vue d'une insertion sociale et professionnelle et le plein exercice de la citoyenneté»*.

S'il est réjouissant de constater que le droit à l'éducation est ainsi inscrit dans la législation interne du pays, il reste que ni la constitution nigérienne, ni la loi d'orientation du système éducatif nigérien, ne dispose clairement qu'il incombe à l'État la responsabilité de garantir l'accès pour tous. Les dispositions de la loi d'orientation ne font aucun cas de la gratuité de l'éducation, y compris pour l'éducation de base, alors que les instruments juridiques internationaux sont clairs à ce sujet. Cette loi souligne certes que l'État garantit l'éducation à tous les enfants âgés de 4 à 18 ans ; mais, elle institue également le partage des coûts liés à l'éducation à travers son article 60.

Une politique éducative toujours inspirée par la Banque mondiale

Après deux décennies d'ajustement structurel, l'adoption de la loi d'orientation du système éducatif nigérien n'a pas permis d'amorcer un nouveau tournant dans la politique éducative du Niger ; car, les stratégies préconisées aujourd'hui dans le cadre du programme décennal de développement de l'éducation sont demeurées identiques à celles ayant été appliquées sous l'égide de la Banque mondiale. L'analyse de ce programme fait ressortir d'ailleurs qu'il est venu porter à son paroxysme la logique d'économies budgétaires qui sous-tendait les projets éducation de la Banque mondiale ; car, des mesures jadis préconisées à titre provisoire, telles que le recrutement des enseignants contractuels et le système des classes multigrades ou à double flux, sont devenues des axes majeurs de la politique éducative du pays.

Aujourd'hui, s'il est vrai que le recrutement exclusif des contractuels pour les postes d'enseignants a permis d'accroître les effectifs inscrits au niveau de l'éducation de base, il n'en demeure pas moins indéniable que cette mesure a affecté gravement la qualité des apprentissages à tous les niveaux du système éducatif. Ce constat est valable également pour l'introduction du système des classes multigrades et des classes à double flux, dont les impacts négatifs sur la qualité des apprentissages sont reconnus par tous les spécialistes de l'éducation, surtout dans le contexte actuel où la majorité du personnel enseignant est constituée de contractuels sans formation pédagogique et sans motivation.

Au cours de ces dernières années, la situation dans les secteurs de l'enseignement supérieur et de l'enseignement technique et professionnel s'est aussi considérablement détériorée au Niger. Ces deux (2) secteurs ont été particulièrement affectés par les mesures drastiques d'économie budgétaire préconisées dans le cadre des projets éducation de la Banque mondiale ; car, la politique poursuivie par l'État nigérien, qui se fonde sur le postulat que *«l'éducation de base est plus profitable aux populations démunies»*, a consisté essentiellement à réduire les ressources publiques allouées à ces deux secteurs.

Faible mobilisation des ressources en faveur de l'éducation pour tous

Sur le volet financement de l'éducation, l'analyse fait ressortir que les allocations budgétaires en proportion des prévisions de dépenses globales sont passées sur la période 2003-2008 de 13,60% à 20,13%. Cette évolution s'explique pour l'essentiel par les financements programmés dans le cadre de la mise en œuvre du Programme décennal de développement de l'éducation (PDDE). A partir de 2003, il faut souligner que le Niger a bénéficié d'un appui financier important venant de plusieurs partenaires extérieurs. Le rapport d'exécution de la 1^{ère} phase du PDDE révèle que ces partenaires ont apporté, sur la période 2004-2007, une contribution de 99,2 milliards de FCFA, dont 19,1 milliards de FCFA sous forme d'aides budgétaires ciblées et 80,1 milliards de FCFA sous forme d'interventions de projets. Cette contribution représente 42,7% des ressources totales mobilisées (232,2 milliards de FCFA) au cours de la période en faveur de l'éducation. Ce qui démontre que le financement du budget de ce secteur est tout aussi dépendant des sources extérieures que le budget général de l'État.

Selon le rapport d'exécution du PDDE, la contribution de l'État sur la période 2004-2007 s'élève à 133 milliards de FCFA, soit 57,3% des ressources totales mobilisées. Cette contribution inclut également les ressources liées à l'initiative PPTE, qui s'élèvent à 34,2 milliards de FCFA. Le rapport d'exécution précise que la part des ressources PPTE dans le financement de l'éducation de base a été en moyenne de 24,9% par an ; alors que l'engagement pris par l'État était de consacrer 40% de ces ressources par an à l'enseignement primaire. La répartition de l'ensemble des ressources mobilisées traduit un déséquilibre frappant au profit du cycle de base 1, qui a bénéficié de 71% de ces ressources, alors que la prévision était de 50% par an.

Cependant, il convient de souligner que le Niger n'a consacré en moyenne que 2,8% de son PIB par an à l'éducation sur la période 2004-2006 ; alors que les dépenses d'éducation représentaient environ 4,5% du PIB en 1990 à en croire le rapport de la Banque mondiale, «*Dynamique des scolarisations au Niger*». S'il est vrai que l'État nigérien est loin de tenir son engagement de consacrer 4% de son PIB aux dépenses d'éducation, il importe de mentionner que le secteur de l'éducation a néanmoins bénéficié sur toute la période 2003-2008 de plus de ressources que d'autres secteurs, y compris ceux considérés comme prioritaires dans le cadre de la stratégie de réduction de la pauvreté.

Au regard des prévisions de dépenses, il ressort clairement que l'éducation de base reste et demeure la priorité dans le secteur de l'éducation. Sur la période 2003-07, il s'est produit un arbitrage budgétaire en sa faveur faisant passer ses parts dans les dépenses totales d'éducation de 64% à 70%. Les parts du MESS/R/T elles, ont chuté de 35% des dépenses d'éducation en 2003, à 28% en 2005. Le ministère de la formation professionnelle et technique a vu ses parts passer de 1,1% du budget de l'éducation à 2,2% en 2008 ; mais, ce ministère demeure toujours le parent pauvre dans le secteur de l'éducation en termes d'allocations budgétaires.

Au cours des sept (7) dernières années, la politique budgétaire poursuivie par l'État nigérien dans le domaine de l'éducation a consisté principalement à comprimer les dépenses de personnel. Ces dépenses ont amorcé une baisse fortement sensible passant de 38% du budget global du secteur de l'éducation en 2003 à 29% en 2008 ; à la grande satisfaction de la Banque mondiale, qui considère que l'accroissement de la masse salariale est une contrainte pour l'expansion de la scolarisation. La compression des dépenses de personnel a concerné tous les ministères en charge de l'éducation au Niger.

Cependant, il convient de souligner que la chute de la part des dépenses de personnel dans le budget du secteur de l'éducation procède d'une opération de déguisement budgétaire ; car, le niveau réel de ces dépenses dépasse largement ce que laisse apparaître l'examen des crédits affectés aux cinq (5) titres relatifs aux charges de personnel. La réalité est que certaines

dépenses de personnel, notamment les salaires des contractuels, sont logées dans la rubrique subventions et autres transferts courants. L'analyse du budget 2008 du ministère de l'éducation nationale révèle par exemple que 19,2 milliards de prévisions de dépenses de personnel sont imputées au titre IV (subventions et autres transferts courants).

Sur la période 2001-2008, la part des dépenses d'investissement dans le budget de l'éducation n'a pas connu non plus de progrès ; au contraire, elle a enregistré une chute remarquable, passant de 31% de ce budget en 2001 à 26% en 2008. La part des dépenses de fonctionnement n'a pas progressé également sur la période ; elle stagne pratiquement à 7% du budget du secteur. L'analyse de la répartition de ces dépenses fait ressortir que l'essentiel des crédits est consommé au niveau de la portion centrale des ministères ; comme si les directions régionales n'ont pas besoin de moyens pour fonctionner et accomplir leurs missions.

A cet égard, la répartition des crédits de fonctionnement au sein du MESS/R/T constitue un véritable cas d'école. En 2003, moins du 1/5 du budget de fonctionnement de ce ministère a été transféré à l'ensemble des huit (8) directions régionales (DRESS) ; alors que le cabinet du Ministre et les directions centrales se voient octroyer respectivement 29 % et 52,2% des crédits de fonctionnement. En 2005, les directions régionales et les inspections réunies n'ont obtenu que de 14,8% des crédits ; tandis que la part des directions centrales est portée à 54,2%. La situation ne s'est guère améliorée en 2008, avec 18,7 % des crédits octroyés aux directions régionales contre 19% au seul cabinet du ministre et 58,7% aux directions centrales.

S'il est indéniable que l'État nigérien a fourni des efforts non négligeables en matière de financement de l'éducation au cours de la période 2000-2008, il reste que le volume des ressources mobilisées est en deçà de ce qui est requis pour réaliser l'objectif de l'Éducation Pour Tous à l'horizon 2015. Au rythme actuel des allocations, il est d'ailleurs improbable que le pays puisse atteindre cet objectif ; car, toutes les prévisions semblent reposer sur l'hypothèse d'une forte mobilisation des ressources extérieures. La situation actuelle montre déjà un important gap entre les prévisions et les réalisations en matière de mobilisation de ces ressources ; sans compter qu'il n'est ni judicieux ni responsable de bâtir une politique éducative sur un type de financement aléatoire de par sa nature même et contraignant de par les conditionnalités qui lui sont souvent associées.

Aujourd'hui, compte tenu de sa dépendance vis-à-vis du financement extérieur, l'État nigérien n'est plus souverain dans la définition des orientations générales de sa politique budgétaire. Les bailleurs de fonds extérieurs ne détiennent pas seulement le cordon de la bourse ; ils contrôlent et orientent également toute la politique éducative du pays. Les mesures que ces «bailleurs» ont inspirées n'ont pas très souvent démontré leur efficacité ; comme c'est le cas du recrutement massif et exclusif des contractuels, qui se traduit par une détérioration sans précédent de la qualité des enseignements. Les ressources budgétaires investies dans le secteur ont certes permis d'étendre la couverture scolaire ; mais, la baisse de la qualité des apprentissages est telle qu'il n'est pas exagéré d'affirmer que l'État nigérien s'est adonné à un véritable gâchis financier dans ce secteur.

En effet, il importe de souligner que toutes ces ressources financières investies dans le secteur de l'éducation n'ont pas visé à le transformer ; au contraire, elles ont contribué à perpétuer le vieux système hérité de la colonisation pourtant décrié depuis l'accession du pays à l'indépendance. A ce propos, il est symptomatique de constater que les volets du programme décennal qui ont bénéficié le moins des ressources mobilisées sont ceux qui participent à la naissance du nouveau système éducatif dont les grands contours ont été définis par la loi d'orientation du système éducatif nigérien (LOSEN). La part du financement affectée à la composante «Qualité», en particulier au volet réforme du curricula, constitue la preuve éloquente du refus de réformer le système.

Au regard de ces constats, il convient de noter que l'allocation des ressources publiques au secteur de l'éducation est loin de répondre aux critères de l'efficience et de l'efficacité ; et cela s'explique par le fait que le processus budgétaire reste dans son ensemble l'affaire du gouvernement, du parlement et des experts des institutions financières internationales. Les possibilités pour les organisations de la société civile et les citoyens de faire entendre leurs critiques sur le projet de budget sont particulièrement limitées ; alors même qu'ils sont de plus en plus sollicités, voire même harcelés par les COGES, à participer à l'effort national de financement du secteur de l'éducation. Le rapport de l'enquête QUIBB 2005 évalue les dépenses totales des ménages nigériens à environ 10,28 milliards Fcfa, soit environ 13% des prévisions budgétaires publiques du secteur de l'éducation en 2005.

L'équité genre ignorée dans les politiques éducatives et les allocations budgétaires

Dix (10) ans après l'adoption de la LOSEN, l'état des lieux en matière de respect du droit des femmes à l'éducation est désastreux au Niger. Selon les statistiques officielles, 15,1% seulement des femmes sont alphabétisées contre 42,9% des hommes ; et bien que le nombre des femmes inscrites soit supérieur à celui des hommes, notamment entre 2003 et 2006, les résultats des hommes en termes d'apprentissage sont meilleurs à ceux des femmes. Le taux de scolarisation au primaire chez les filles est de 35,8% contre 46,9% chez les garçons ; et la proportion des filles n'ayant jamais été scolarisées est de 51% contre 43% de garçons.

Au regard de ces statistiques, il est permis de conclure que les programmes et projets exécutés au Niger en matière d'accès des femmes à l'éducation n'ont pas permis de réduire les disparités de genre ; et ce, même au niveau de l'éducation de base 1 sur lequel se sont concentrées presque exclusivement toutes les interventions de l'État, des partenaires techniques et financiers et des ONGs. La principale faiblesse de tous ces programmes et projets est justement de ne pas prendre en compte les autres niveaux de l'enseignement ; car, l'accès à l'éducation de base, y compris l'éducation non formelle, ne garantit nullement l'acquisition par les filles et les femmes d'un niveau significatif de connaissances et de compétences susceptible de changer leur statut social.

Aujourd'hui, la plupart des acteurs de l'éducation conviennent que les politiques de scolarisation des filles auront certainement plus de succès si elles sont associées et intégrées dans un ensemble cohérent d'actions et d'initiatives diverses visant à promouvoir les droits des femmes ; car, la finalité de l'accès des femmes à l'éducation doit être non pas seulement d'acquérir quelques aptitudes et compétences, telles que lire et écrire, mais aussi d'être mieux outillées à participer activement et effectivement à la vie politique, économique, sociale et culturelle. L'éducation devrait favoriser un changement dans les rapports sociaux entre hommes et femmes ; et cela ne serait possible que si l'école elle-même s'inscrit globalement dans cette perspective.

Après l'examen des programmes publics, il ressort que la problématique de l'accès des femmes à l'éducation n'est pas encore suffisamment prise en compte dans les politiques publiques en matière d'éducation ; car, les programmes et projets exécutés jusque-là par les services de l'État se bornent uniquement à chercher à réaliser la parité dans l'accès à l'éducation. La modicité des ressources financières allouées pour les actions visant à réduire les inégalités de genre ne permettent ni de créer des conditions égales de réussite pour les filles et les garçons, ni de réformer les programmes éducatifs pour qu'ils prennent en compte les besoins spécifiques des femmes et soient eux-mêmes des leviers pour promouvoir l'égalité entre hommes et femmes.

Sur toute la période 2003-2007, le budget prévisionnel total consacré au volet promotion de la scolarisation des filles dans le cadre du PDDE était seulement de 7 431 340 000 fcfa ; mais,

Le droit à l'éducation au Niger

RAPPORT D'ANALYSE DES POLITIQUES ET DU FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION DE 2000 à 2007

seuls 529 849 000 Fcfa ont été effectivement dépensés selon le ministère de l'éducation nationale. Ce qui démontre clairement que la promotion de la scolarisation des filles, bien qu'elle soit considérée comme une activité essentielle pour réduire les disparités de genre au sein du système éducatif, n'a pas bénéficié d'une allocation budgétaire démontrant une volonté politique affirmée. Cette situation conforte davantage l'idée que l'introduction de la dimension genre dans les politiques éducatives n'est pas encore appropriée au niveau des décideurs nationaux ; alors même que le Niger est signataire de tous les instruments juridiques internationaux et régionaux relatifs à l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'endroit des femmes.

CHAPITRE 1 : PRÉSENTATION DU CADRE GÉNÉRAL DE L'ÉTUDE

I. Contexte de l'étude

Vaste pays d'Afrique occidentale, le Niger est l'une des victimes emblématiques des politiques d'ajustement structurel conduites par les institutions financières internationales. Sous l'impulsion de ces institutions, la pauvreté et la misère ont enregistré un bond prodigieux en l'espace d'une vingtaine d'années. Les services publics, qu'il s'agisse de la santé ou de l'éducation, ne sont plus assurés correctement ; car, depuis le début des années 1980, la part des dépenses publiques consacrées à ces secteurs ne fait que chuter, alors que jusqu'à une date récente le service de la dette extérieure engloutissait une part importante du budget de l'Etat.

A la faveur des accords d'ajustement structurel passés avec les autorités nigériennes, la Banque mondiale est devenue l'unique maître d'œuvre de la politique éducative du pays. L'école publique a été mise sous coupe réglée par les experts de ces institutions et leurs régimes successifs : suppression des internats, instauration du partage des coûts, réduction de l'enveloppe des bourses et allocations des étudiants et élèves, privatisation des œuvres universitaires, remplacement progressif des enseignants professionnels par des contractuels sous-payés, arrêt du recrutement des jeunes diplômés dans la fonction publique, rehaussement des frais d'inscription des étudiants, etc.

Aujourd'hui, deux (2) enfants nigériens sur trois (3) ne vont pas à l'école, et quatre (4) jeunes et adultes sur cinq (5) ne savent ni lire ni écrire. La proportion des enfants âgés de 6 à 14 ans inscrits à l'école est seulement de 37% pour tout le pays ; et seuls 25% des enfants achèvent un cycle complet d'enseignement primaire. Le taux net de scolarisation dans le secondaire est de 19,9% en 2006 ; et seuls 36,3% des élèves entrés en 6^{ème} atteignent la classe de 3^{ème}. Seul 1% des enfants ont accès à l'enseignement préscolaire, qui reste largement dominé par le secteur privé. Les frais de scolarité demandés aux parents, y compris dans le secteur public, varient de 6000fcfa dans le public à 387 000fcfa dans le privé.

Selon les statistiques officielles du gouvernement nigérien, les enfants issus des milieux ruraux pauvres ont moins de chance d'aller à l'école que ceux vivant dans les centres urbains ; car, la politique éducative dictée par la Banque mondiale renforce les inégalités sociales et le fossé entre, non seulement les centres urbains et les campagnes, mais aussi entre les filles et les garçons. En 2006, seuls 36,8% des enfants scolarisés au primaire résident en milieu rural contre 52,6% en milieu urbain. Le taux de scolarisation des filles était de 35,8% contre 46,9% pour les garçons ; et la proportion des filles n'ayant jamais été scolarisées était de 51% contre 43% pour les garçons. Si la tendance actuelle se maintient, la majorité des filles nigériennes vont rester analphabètes pendant des décennies encore.

Si le problème de l'accès à l'école demeure important, il importe de souligner que le chômage endémique des jeunes diplômés est encore plus préoccupant. A l'heure actuelle, le Niger compte des milliers de diplômés sans perspectives réelles d'emploi, alors que le pays a cruellement besoin de cadres dans tous les domaines. Après avoir passé plus de 20 ans de leur vie sur les bancs de l'école, les jeunes diplômés n'ont droit à aucun emploi digne de ce nom ; seuls les plus chanceux d'entre eux ont droit au service civique national et au volontariat de l'éducation, qui sont des formes honteuses d'exploitation de la jeunesse.

Stigmatisée dans les années 1960 comme l'anti-chambre du fonctionnariat, l'école nigérienne est devenue aujourd'hui l'anti-chambre du chômage. Les produits de cette école ne parviennent pas à s'insérer dans le tissu social et économique pour deux raisons essentielles : la première, c'est que l'Etat, qui est le principal employeur potentiel, ne veut plus recruter, à cause des critères de discipline budgétaire imposés par le Fonds monétaire international (FMI) et par l'UEMOA ; la seconde, c'est que la formation dispensée par les écoles n'est pas adaptée aux réalités sociales et économiques, et les filières qui peuvent déboucher sur des emplois sont strictement contrôlées par le privé.

Face à cette situation, le gouvernement nigérien et ses partenaires se déclarent prêts à consentir des efforts importants au cours des années à venir. En septembre 2000, ils se sont engagés dans la poursuite des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), au rang desquels figurent en bonne place la scolarisation primaire universelle à l'horizon 2015 et l'autonomisation des femmes (égalité des sexes). Cette préoccupation a été d'ailleurs inscrite dans le cadre de la Stratégie de réduction de la pauvreté, préparée dans le contexte de l'initiative PPTE depuis janvier 2002. Par la suite, un plan décennal de développement de l'éducation 2003-2012 a été élaboré et mis en œuvre dans cette optique.

Cependant, les études récentes signalent que, malgré l'importance présumée des allocations budgétaires au secteur de l'éducation, les objectifs visés sont loin d'être atteints. Les évaluations à mi-parcours de la mise en œuvre du PDDE, initiées par le MEBA, montrent que le Niger restera encore loin de la scolarisation universelle et de l'égalité des sexes ; et pire, il pourrait même accuser un taux d'analphabétisme encore très élevé. Une récente étude portant sur la scolarisation des filles montre « *le contraste entre la multiplicité des initiatives prises (sur les plans stratégiques, législatifs, organisationnels, fonctionnels, sociaux, communicationnels, etc.) et les résultats mitigés montrant qu'on avance mais avec grande peine.* »

Aujourd'hui, nombre d'études s'interrogent sur les finalités mêmes de l'école et sur les fondements théoriques et philosophiques des politiques éducatives récentes. S'il est désormais admis que l'éducation est un droit, les voies et moyens empruntés actuellement par l'Etat peuvent-ils être de nature à garantir significativement l'accès à la scolarisation et la qualité de l'éducation au Niger ? Les gouvernants ont souvent mis en avant la faiblesse des moyens financiers et humains pour justifier leur difficulté, voire leur impuissance à faire convenablement face aux besoins en éducation, dans ce pays où les défis pour le développement sont nombreux.

Afin de dissiper les appréhensions des uns et des autres, Alternative Espaces Citoyens (AEC) estime qu'une analyse budgétaire du secteur permettrait de vérifier amplement la conformité des allocations budgétaires aux priorités et objectifs assignés, notamment l'amélioration quantitative et qualitative du système éducatif. Cette analyse pourrait fournir les informations nécessaires pour influencer les décisions politiques gouvernementales et assurer un plaidoyer ou une défense en faveur du changement. En tant que structure de la société civile active dans la promotion des droits humains et la défense des services publics, Alternative considère le travail budgétaire comme un instrument opératoire de premier ordre.

II. Objectifs de l'étude

L'objectif général de l'étude est d'évaluer l'impact des choix de politiques éducatives et du type de financement de l'éducation sur l'effectivité du droit à l'éducation au Niger. Il s'agira de façon spécifique :

1. Détecter dans les textes fondateurs du droit à l'éducation les éléments susceptibles d'aider au plaidoyer sur l'accès de chaque enfant nigérien à l'école
2. relever dans les engagements internationaux en matière d'éducation les éléments devant faire obligation pour l'Etat d'assurer l'alphabetisation et la scolarisation des Nigériens ainsi que d'assurer la qualité de l'éducation pour tous ;
3. voir dans les programmes et projets publics en matière d'éducation les volets et/ou dimensions favorables à la jouissance de l'éducation gratuite pour les couches démunies ;
4. évaluer les dépenses publiques d'éducation et les avancées des objectifs dans le secteur de l'éducation ;

5. déceler les failles et lacunes des politiques budgétaires du gouvernement système et processus budgétaires de l'État relativement à la prise en compte des besoins en éducation des populations, des femmes notamment ;

6. Mettre à la disposition des acteurs du système éducatif et des OSC des informations crédibles susceptibles de favoriser une meilleure interpellation des autorités et une participation accrue aux débats sur les politiques éducatives ;

7. Mettre à la disposition des OSC d'informations susceptibles de fonder, un contrôle citoyen, un plaidoyer ou une campagne de défense ;

III. Modèle et cadre théorique

La question de l'analyse et du suivi budgétaire a fait l'objet de plusieurs études ces dernières années. La plupart d'entre elles insistent sur les raisons pour lesquelles les budgets gouvernementaux sont importants pour les citoyens et méritent donc d'être analysés avec beaucoup de sérieux. Ces raisons peuvent être regroupées autour de quatre (4) axes principaux : (i) le budget, dans un contexte démocratique, doit être le reflet des objectifs et des besoins des citoyens ; (ii) la centralité du rôle de l'État dans l'économie : la manière dont l'État génère et dépense les ressources a des répercussions directes sur la vie quotidienne des citoyens ; (iii) le budget représente le lien vital qui transforme la politique en prestations de services publics ; (iv) le budget est l'instrument privilégié de redistribution des ressources.

Partant de ces quatre principes, il s'agira d'examiner et d'interroger les budgets dans le secteur de l'éducation à partir de quatre (4) déterminants majeurs :

- *La priorité* : il s'agit de comparer les ressources allouées au secteur de l'éducation par rapport aux autres secteurs et déterminer les secteurs auxquels le gouvernement accorde une priorité. Cette opération permet d'évaluer si les priorités budgétaires sont conformes aux engagements politiques du gouvernement ;

- *La suffisance* : il s'agit d'abord de connaître les montants alloués au secteur de l'éducation ; et ensuite vérifier s'ils paraissent suffisants pour satisfaire les besoins, en l'occurrence la réalisation du droit à l'éducation ;

- *La progression* : dans le domaine de l'éducation, les allocations budgétaires progressent-elles ou régressent-elles au fil des années ? Est-ce que la progression court au même rythme que les besoins et éventuellement déceler si le gouvernement n'a pas changé de priorités au cours de la période considérée ;

- *L'équité* : il s'agit d'interroger la justesse des budgets gouvernementaux et d'évaluer s'ils tiennent compte des iniquités entre l'homme et la femme, des disparités entre la ville et la campagne, des besoins entre les différents niveaux d'enseignement.

Eu égard à ce canevas, l'on pourra ainsi apprécier le volume des ressources allouées au secteur éducatif, leur efficacité relativement à la réalisation du droit à l'éducation. La question de leur répartition selon le genre sera également examinée. C'est donc à l'aune de ces variables que sera appréciée la question du droit à l'éducation dans ses dimensions les plus saillantes. L'approche basée sur le droit prend en compte également les structures institutionnelles à travers lesquelles les droits sont interprétés et mis en œuvre et les processus politiques à travers lesquels les revendications sont formulées. Cette approche met aussi l'accent sur l'imputabilité (et son corollaire la transparence), la participation et la non-discrimination.

IV. Définitions des concepts

- **L'éducation de base** : Dans son acception la plus large (informelle, non formelle et formelle), *"L'éducation de base est celle qui fait acquérir à l'individu dans un contexte historique, social et linguistique déterminé, un minimum de connaissances, d'aptitudes et d'attitudes lui permettant de comprendre son environnement, d'interagir avec lui, de poursuivre son éducation et sa formation au sein de la société et de participer plus efficacement au développement économique, social et culturel de celle-ci"*.

De cette définition, il s'en suit que l'éducation de base vise donc une double finalité : (i) former des individus autonomes, compétents dans leur langue, fiers de leur culture, sûrs de leur identité et désireux de poursuivre leur éducation tout au long de la vie (dimension personnelle); et (ii) former des jeunes et des adultes capables de s'insérer véritablement dans leur milieu et de participer au développement global de la société (dimension économique, sociale et culturelle).

- **Le droit à l'éducation** : L'éducation est un droit fondamental reconnu à chaque être humain. L'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 consacre : *"toute personne a droit à l'éducation"* et que celle-ci *"doit être gratuite au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental"*. L'alinéa 2 de l'article 26 précise que *"l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et au renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle doit favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux ou religieux, ainsi que le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix"*. Trois éléments importants sont à prendre en compte : (i) Le mandataire du droit, c'est-à-dire le principal acteur ayant pour obligation de réaliser ce droit reste ici l'Etat ; en cela, il paraît instructif d'apprécier les politiques qu'il met en œuvre dans ce domaine. (ii) Le détenteur du droit, l'acteur devant tirer bénéfice de la réalisation du droit reste l'enfant nigérien, notamment issu des classes défavorisées et/ou fille ; (iii) une revendication légitime des populations que l'analyse des diverses conventions et traités ratifiés par le Niger devra tendre à montrer.

- **Le travail budgétaire** : Le travail budgétaire consiste en une série d'activités comprenant l'analyse budgétaire, la formation, les actions civiles et le plaidoyer. Ce travail est généralement entrepris par les organisations de la société civile, qui mettent un accent particulier sur l'impact du budget sur les personnes à faibles revenus ou sur les groupes sociaux vulnérables ou marginalisés. La stratégie fondamentale du travail budgétaire appliqué consiste à utiliser la recherche budgétaire afin de générer l'information nécessaire au plaidoyer dans une perspective de changement. L'information produite dans le cadre du travail budgétaire doit d'une part être opportune et judicieuse pour pouvoir influencer les décideurs ; d'autre part accessible et utile aux citoyens pour pouvoir renforcer leur participation à la vie publique. *"Finalement, l'objectif du travail budgétaire de la société civile est de faire ressortir des pages d'écriture bien souvent indéchiffrables, la vraie histoire derrière les chiffres. Lorsque ceci est bien fait, les efforts budgétaires des citoyens permettent de nettoyer la complexité pour mettre à jour les choix basiques en matière de valeur. Clarifier ces choix donne accès à de nouvelles possibilités lorsqu'il s'agit de l'engagement des citoyens dans ces décisions"*¹. »

¹ Jim Shultz (2000) Promises to keep : A conférence report cité dans le manuel de formation " Introduction à l'analyse budgétaire appliquée " du Projet pour le Budget de l'Afrique. P 14.

CHAPITRE 2 : LES FONDEMENTS DU DROIT À L'ÉDUCATION AU NIGER

I. Introduction

Quarante huit (48) ans après son indépendance, le Niger est confronté à un sérieux problème de développement de son système éducatif ; car, malgré les efforts consentis par les différents gouvernements, les taux de scolarisation et d'alphabétisation restent faibles. L'accès à l'éducation demeure toujours un grand défi à relever, dans la mesure où plus de 60% des enfants en âge d'aller à l'école n'y vont pas, et plus de 80% des adultes ne savent ni lire ni écrire.

Pourtant, les différents régimes qui se sont succédés à la tête du pays, conscients de la place de l'éducation et de la formation dans le développement économique, ont tenté de relever le défi ; d'abord, à travers un projet de réforme du système éducatif hérité de la colonisation, très vite abandonné face à la gravité de la crise économique, et surtout l'immensité des enjeux politiques qu'il soulève ; et enfin, à travers des programmes et projets nationaux, inspirés par les institutions financières internationales, dont les stratégies globales consistent davantage à surmonter les contraintes liées à l'environnement externe, qu'à s'attaquer aux problèmes de fond du système.

De 1980 à aujourd'hui, les problèmes de l'éducation ont été au cœur de tous les remous sociaux et politiques que le Niger a connu ; et c'est à juste titre que la conférence nationale souveraine, qui est elle-même le résultat des remous provoqués par la crise du système éducatif, a estimé que la question de l'éducation doit être l'une des priorités les plus importantes du gouvernement de transition mis en place. Le cahier des charges des organes de la transition a clairement indiqué que *«la réforme, sans atermoiements ni faux-fuyants de l'école nigérienne»*, constitue le principal indicateur de mesure du succès de l'évolution souhaitée par le peuple du Niger.

Conséquemment, le gouvernement de transition a organisé, dès sa prise de fonction, les Etats généraux de l'éducation pour se pencher sur le devenir du système. Ce fut la première fois qu'une rencontre nationale aborde les problèmes de l'éducation sous l'angle du droit, à travers notamment la proclamation solennelle du principe de l'éducation universelle et gratuite pour tous les enfants nigériens. La Charte de l'éducation adoptée par les États généraux est le premier texte à caractère juridique qui, traitant spécifiquement de l'éducation, souligne qu'elle est avant tout un droit pour tous ; elle est également le premier texte à faire le lien entre l'action éducative et le développement démocratique, alors que la tendance générale était de présenter l'éducation comme un parchemin pour le développement économique.

A travers le présent chapitre, il est question de présenter les principaux instruments juridiques internationaux et nationaux relatifs au droit à l'éducation en vigueur au Niger, ainsi que les engagements internationaux fondamentaux auxquels l'État nigérien a souscrits. S'il est vrai que l'exposé des dispositions de ces instruments juridiques peut paraître ennuyant, en particulier pour ceux qui les connaissent déjà assez bien, il n'en demeure moins que cet exposé est d'une importance capitale à la fois pour mieux saisir l'approche basée sur le droit adoptée dans le cadre de ce travail d'analyse budgétaire et des politiques, et pour mieux apprécier les écarts entre les engagements pris par les pouvoirs publics et les résultats concrets sur le terrain.

II. Le droit à l'éducation dans les instruments juridiques internationaux

L'éducation est un droit fondamental inhérent à la personne humaine, consacré par la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 en son article 26. Cet article stipule que *«toute personne a droit à l'éducation»* et que celle-ci *«doit être gratuite au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental»*. L'alinéa 2 de l'article 26 précise que *«l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et au renforcement du*

respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle doit favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux ou religieux, ainsi que le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix».

En 1966, le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) est venu compléter les dispositions de l'article 26 de la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 ; notamment en édictant expressément une série d'obligations pour les États parties à l'effet d'assurer le plein exercice de ce droit. Il s'agit tout d'abord de l'obligation de respect, qui signifie que chaque État partie doit s'abstenir de prendre des mesures susceptibles d'entraver ou empêcher à ses citoyens l'exercice de ce droit ; ensuite, de l'obligation de protection qui signifie que chaque État partie est tenu de prendre toute mesure nécessaire pour empêcher à toute personne morale ou physique d'interférer dans la jouissance ou l'exercice du droit à l'éducation ; et enfin, de l'obligation d'accomplissement, qui signifie que chaque État partie doit assurer et garantir aux citoyens l'exercice du droit à l'éducation, notamment en leur offrant un système éducatif adéquat.

Le pacte international engage chacun des États parties à agir pour assurer progressivement le plein exercice des droits qu'il consacre ; mais, il précise que les mesures à prendre à cette fin doivent l'être dans un délai bref. Les mesures doivent avoir un caractère délibéré, concret et viser aussi clairement que possible à la réalisation des obligations contenues dans le pacte. Si les obligations faites aux États parties en matière de droit à l'éducation ne souffrent d'aucune ambiguïté, il reste que le pacte ne préconise aucun mécanisme de sanction à l'encontre des signataires, lorsqu'il est avéré qu'ils ne respectent pas les engagements auxquels ils ont librement souscrits ; mais, cela ne signifie pas que le droit à l'éducation doit rester un vœux pieux et que les citoyens spoliés n'ont aucune voie de recours.

Outre la déclaration universelle des droits de l'homme et le pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, plusieurs autres instruments juridiques internationaux et régionaux ont formellement consacré le droit à l'éducation. C'est le cas notamment de la convention relative aux droits de l'enfant de 1989 qui, en son article 28, stipule que les États parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation. Les obligations édictées par cette convention sont, entre autres, celles de rendre l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous ; celle d'organiser différentes formes d'enseignement secondaire et de les rendre ouvertes et accessibles à tous à travers des mesures visant la gratuité ; et celles enfin d'assurer à tous l'accès à l'enseignement supérieur en fonction des capacités de chacun par tous les moyens appropriés. Les États parties doivent aussi rendre accessibles l'information et l'orientation scolaires et professionnelles, encourager la régularité de la fréquentation scolaire et la réduction des taux d'abandon et s'abstenir de prendre toute mesure portant atteinte à la liberté des personnes physiques et morales de créer et de diriger des établissements d'enseignement.

La convention relative aux droits de l'enfant souligne en son article 29 que l'éducation de l'enfant doit viser à favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentale et physique dans toute la mesure de leurs potentialités. Elle doit viser d'une part à inculquer à l'enfant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des principes consacrés par la Charte des Nations Unies, de ses parents, de son identité, de sa langue et de ses valeurs culturelles, des valeurs nationales du pays duquel il est originaire et des civilisations différentes de la sienne, de l'environnement ; et d'autre part, à préparer l'enfant à assumer les responsabilités de la vie dans une société libre, dans un esprit de compréhension, de paix, de tolérance, d'égalité entre les sexes et d'amitié entre tous les peuples et groupes ethniques, nationaux et religieux et les personnes d'origine autochtone.

S'il est du devoir des États parties de garantir l'éducation à tous les enfants, comme le stipule clairement l'article 28 de la convention, la responsabilité du choix du type d'éducation incombe tout d'abord aux parents. La convention souligne que ce choix doit être guidé avant tout par l'intérêt supérieur de l'enfant ; et c'est pour cette raison qu'il est expressément demandé aux États parties de favoriser la participation pleine et entière des enfants à la vie de leurs établissements. La liberté de choix des parents ou des représentants légaux ne signifie pas néanmoins que les États parties doivent les laisser à eux-mêmes ; au contraire, la convention souligne en son article 18 alinéa 2 que les États parties accordent l'aide appropriée aux parents.

Adoptée en 1979, la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes engage les États signataires à prendre toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes afin de leur assurer des droits égaux à ceux des hommes en ce qui concerne l'éducation. Cette convention fait obligation aux États parties d'offrir aux femmes les mêmes conditions d'accès à l'éducation que les hommes quels que soient leurs lieux de résidence ; d'œuvrer à l'élimination de toute conception stéréotypée des rôles de l'homme et de la femme dans les manuels et programmes scolaires et de prendre des mesures visant la réduction des taux d'abandon féminin et l'organisation des programmes pour les filles et les femmes qui ont quitté l'école prématurément. Elle impose également aux États de favoriser l'accès à des enseignements spécifiques d'ordre éducatif tendant à assurer la santé et le bien-être des familles, y compris l'information et des conseils relatifs à la planification de la famille.

Traitant du droit à l'éducation, la déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques de 1992 stipule que *«les États devraient prendre des mesures appropriées pour que, dans la mesure du possible, les personnes appartenant à des minorités aient la possibilité d'apprendre leur langue maternelle ou de recevoir une instruction dans leur langue maternelle»*. La déclaration souligne également que *«les États devraient, le cas échéant, prendre des mesures dans le domaine de l'éducation afin d'encourager la connaissance de l'histoire, des traditions, de la langue et de la culture des minorités qui vivent sur leurs territoires»*.

III. Le droit à l'éducation dans les instruments juridiques nationaux

Signataire de l'ensemble des instruments juridiques internationaux ci-dessus cités, la République du Niger a consacré le droit à l'éducation à travers sa Constitution du 9 août 1999, dont l'article 11 stipule : *«Chacun a droit à la vie, à la santé, à la liberté, à la sécurité, à l'intégrité physique et mentale, à l'éducation et à l'instruction dans les conditions définies par la loi»*. Plusieurs autres articles de la Constitution nigérienne abordent ou traitent du droit à l'éducation, notamment l'article 19 qui dispose que *«les parents ont le droit et le devoir d'élever et éduquer leurs enfants»*, et qu'ils *«sont soutenus dans cette tâche par l'État et les collectivités publiques»* ; et l'article 33 qui stipule que *«l'État a le devoir d'assurer la traduction en langues nationales, la diffusion et l'enseignement de la Constitution ainsi que des droits de la personne humaine et des libertés fondamentales»*.

Au Niger, le droit à l'éducation est reconnu également à travers la loi N°98-12 du 1^{er} juin 1998 portant orientation du système éducatif nigérien (LOSEN). L'article 2 de cette loi proclame en effet que *«l'éducation est un droit pour tout citoyen nigérien»* ; tout en précisant que *«l'État garantit l'éducation à tous les enfants de 4 à 18 ans»*. L'article 8 stipule quant à lui sans ambages que *«le droit à l'éducation est reconnu à tous sans distinction d'âge, de sexe, d'origine sociale, raciale, ethnique ou religieuse»* ; et l'article 13 dispose que l'éducation doit être complète et viser *«le développement des capacités intellectuelles, physiques et morales, l'amélioration de la formation en vue d'une insertion sociale et professionnelle et le plein exercice de la citoyenneté»*.

Cependant, il importe de souligner que la LOSEN, tout en consacrant l'éducation comme un droit pour tout citoyen, est restée muette sur les conditions d'accès à l'éducation ; car, même lorsqu'elle proclame que *«l'État garantit l'éducation à tous les enfants de 4 à 18 ans»*, la LOSEN ne mentionne pas que l'éducation est gratuite et obligatoire. Si l'article 6 de cette loi réaffirme la souveraineté de l'État en matière d'éducation, en proclamant que *«le système éducatif nigérien est sous la responsabilité de l'État»*, il est frappant de constater que cette responsabilité n'implique nullement que le financement du système est du seul ressort de l'État. L'article 60 dispose que *«le financement de l'enseignement et de la formation dans les établissements publics est assuré par l'État, les collectivités, les familles et toutes autres personnes physiques et morales»* ; alors que les instruments juridiques internationaux ratifiés par l'État nigérien lui font obligation de rendre l'enseignement primaire obligatoire et gratuit, et l'enseignement secondaire et supérieur ouverts et accessibles à tous.

En dépit de cette grave lacune, la loi d'orientation du système éducatif nigérien comporte des nombreux aspects positifs ; car, elle reconnaît implicitement la centralité de l'éducation à la fois dans l'épanouissement individuel et le bien-être collectif. La LOSEN reconnaît aussi que l'éducation doit favoriser le plein exercice de la citoyenneté dans une société démocratique, paisible et tolérante, respectueuse de l'environnement et de ses valeurs culturelles. Cette loi a le mérite aussi de consacrer quatre (4) formes d'éducation, à savoir : (1) l'éducation formelle dont la modalité d'acquisition s'effectue dans le cadre scolaire et qui comprend l'enseignement de base, l'enseignement moyen et l'enseignement supérieur ; (2) l'éducation non formelle qui s'acquiert dans un cadre non scolaire et qui s'adresse aux jeunes et aux adultes ; (3) l'éducation informelle qui est un processus dans lequel une personne acquiert durant sa vie des connaissances, des aptitudes et des attitudes par l'expérience quotidienne et les relations avec le milieu ; et (4) l'éducation spécialisée qui a pour mission l'éducation ou la rééducation et la formation des citoyens handicapés physiques ou mentaux, afin de faciliter leur insertion et réinsertion sociales.

Seize (16) ans après la tenue des États généraux de l'éducation, qui ont remis sur la sellette le projet de réforme du système éducatif nigérien énoncé dès le début des années 1970, la LOSEN est venue donner une base légale à ce projet en préconisant la généralisation de l'enseignement dans les langues nationales. L'article 19 dispose que *«la langue maternelle ou première est langue d'enseignement»* au cycle de base 1 (primaire), et l'article 21 stipule que *«les langues maternelles ou premières sont matières d'enseignement»* au cycle de base 2 (collège). Certes, ces dispositions ne sont toujours pas mises en application, presque dix (10) ans après la promulgation de la LOSEN, plus par manque de volonté politique que de ressources ; mais, la prise en compte de l'enseignement en langues nationales par cette loi constitue en elle-même un réel motif de satisfaction pour tous ceux qui, pendant des années, se sont battus pour une école nigérienne adaptée aux réalités nationales. L'article 9 de ladite loi dispose à ce propos que *«l'action éducative doit s'accorder à tous les niveaux avec les impératifs du développement économique, social et culturel du Niger»*.

Par ailleurs, il convient de souligner que la LOSEN a prévu plusieurs instances participatives et délibératives où siègent tous les acteurs du système éducatif, y compris les partenaires sociaux de l'école : conseil national de l'éducation et conseils régionaux et sous-régionaux. La loi a prévu également la mise en place des comités de gestion des établissements, à travers lesquels les enseignants, les parents et les élèves devraient prendre une part active à la vie des écoles ; mais, plusieurs facteurs inclinent à croire que ces structures ont été créées avant tout pour donner une assise légale et une légitimité à la politique de partage des coûts de l'éducation. Les structures prévues par la LOSEN, qu'il s'agisse du conseil national de l'éducation ou de ses démembrements aux niveaux régional et sous-régional, n'ont aucun pouvoir de décision en matière de politique ; car, le conseil national n'est habilité qu'à donner un avis consul-

tatif sur «toute nouvelle mesure intéressant le devenir de l'éducation», tandis que les conseils régional et sous-régional ne peuvent s'occuper que du «suivi de la politique éducative» aux niveaux régional et sous-régional.

Si la création de ces structures consultatives peut être saluée comme un signe de reconnaissance du droit des citoyens à participer à la vie de l'école, il apparaît clairement que l'objectif poursuivi n'est pas de favoriser une réelle démocratisation des processus décisionnels en matière de politique éducative ; car, il n'y a nul doute que la participation des parents d'élèves et des autres partenaires de l'école au niveau de ces structures consultatives n'est souhaitée que dans la seule mesure où elle conditionne le succès de la politique de partage des coûts. Ce constat est vrai surtout pour les comités de gestion des établissements scolaires (COGES), qui ont été conçus pour être des cadres de mobilisation des efforts des communautés en faveur du financement de l'éducation; et ce, conformément aux desiderata des institutions financières internationales, notamment de la Banque mondiale, qui ont influencé fortement le processus d'élaboration de la loi d'orientation.

Sur des nombreux points, la LOSEN est venue remettre en cause les acquis des états généraux de l'éducation, tenus à Niamey du 2 au 13 novembre 1992, à la suite de la conférence nationale souveraine de 1991. Cette rencontre avait adopté une charte de l'éducation qui, contrairement à la LOSEN, proclame que «l'éducation est démocratique, gratuite et obligatoire», et qu'elle est «prise en charge par l'état». La charte de l'éducation fait également référence, de façon très explicite, aux valeurs démocratiques, républicaines et humanistes. L'article 5 stipule par exemple que la finalité de l'école nigérienne est de «former un type nouveau de citoyen ayant le sens de l'honneur et susceptible de s'intégrer dans l'économie, animé de patriotisme, attaché aux valeurs républicaines, aux idéaux de la démocratie, de la liberté, de la justice sociale, de l'unité nationale et africaine et ouvert aux progrès scientifiques et techniques du monde moderne, dans le respect de nos valeurs socioculturelles et historiques». L'article 6 relatif aux objectifs de l'école nigérienne précise, entre autres, que celle-ci vise «la construction d'une société de justice, de démocratie, de progrès culturel, libérée de toute entrave à l'épanouissement de la personne humaine».

En outre, la Charte de l'éducation a prévu la mise en place d'un conseil supérieur de l'éducation (CSE), qui est un organe permanent de concertation, de participation et de suivi de la politique éducative. L'article 12 dispose que ce conseil est garant de la nouvelle orientation à donner à l'école et que toute nouvelle mesure intéressant le devenir de l'éducation au Niger requiert son avis préalable. Le conseil supérieur de l'éducation assure également l'organisation, tous les quatre (4) ans, des États généraux de l'éducation, en collaboration avec le Ministère de l'éducation nationale. La composition de ce conseil fait la part belle aux organisations de la société civile, en l'occurrence celles qui ont été à l'avant-garde des luttes démocratiques ; car, sur treize (13) membres, sept (7) sont issus de ces organisations, alors que les structures étatiques ne sont représentées que par deux (2) délégués. Cette disposition de la Charte de l'éducation consacre l'option pour une gestion démocratique de l'éducation, en donnant une place de choix aux acteurs sociaux dans la définition de la politique éducative ; alors que la LOSEN, bien qu'elle ait prévu la représentation de ces acteurs au sein des structures consultatives en matière d'éducation, ne leur reconnaît pas une telle place.

IV. Les engagements internationaux du Niger en faveur du droit à l'éducation

En dehors des instruments juridiques ci-dessus présentés, le Niger s'est également engagé en faveur du droit à l'éducation à travers les décisions adoptées lors des conférences internationales sur l'éducation auxquelles ses représentants ont participé. Certes, ces décisions n'ont pas généralement de caractère obligatoire, contrairement aux instruments juridiques internationaux et régionaux ; mais, dans le cas précis du Niger, il convient de souligner que la LOSEN

leur a conféré une force obligatoire, à travers son article 8 alinéa 2 qui proclame que *«le Niger réaffirme le respect de ses engagements souscrits en matière d'éducation»*.

Sur ce chapitre, il est admis généralement que les décisions les plus significatives sont celles prises à l'occasion de la conférence mondiale sur l'éducation pour tous, tenue à Jomtien en Thaïlande en 1990, et du Forum mondial sur l'éducation pour tous, tenu à Dakar au Sénégal en 2000. Ces deux rencontres internationales ont adopté respectivement une déclaration et un cadre d'action engageant l'ensemble des participants, y compris et surtout les États et les organismes intergouvernementaux, en faveur de l'éducation pour tous.

Adoptée par les participants à la conférence de Jomtien, la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous proclame que *«l'éducation est un droit fondamental pour tous»*, et engage tous les États à *«répondre aux besoins éducatifs fondamentaux»*. Cette déclaration a dégagé cinq (5) objectifs prioritaires autour desquels doivent se construire les politiques éducatives nationales. Le premier objectif vise à *«universaliser l'accès et promouvoir l'équité»* en matière d'éducation, à travers notamment des mesures favorisant le développement des services éducatifs de qualité et la réduction des disparités fondées sur les inégalités sociales et de genre. La déclaration souligne à ce propos que *«la priorité absolue devrait être d'assurer l'accès des filles et des femmes à l'éducation et d'améliorer la qualité de la formation qui leur est dispensée, ainsi que de lever tous les obstacles à leur participation active»*. Elle ajoute également que les groupes vulnérables et défavorisés, tels que les populations rurales, les réfugiés et les déplacés, les travailleurs migrants et les minorités, *«ne doivent subir aucune discrimination dans l'accès aux formations»*.

Le second objectif prioritaire vise à mettre l'accent sur la réussite de l'apprentissage, à travers notamment des réformes des programmes et des innovations pédagogiques fondées sur la participation des apprenants. Cet objectif consiste à améliorer la qualité des formations, afin que celles-ci se traduisent par l'acquisition effective *«des connaissances, de la capacité de raisonnement, des savoir-faire et des valeurs utiles»*. La déclaration souligne qu'*«il est nécessaire de définir pour chaque programme éducatif des niveaux d'acquisition satisfaisants et d'appliquer des systèmes améliorés d'évaluation des résultats»* ; et ce, en partant du principe que l'essentiel n'est pas tant de suivre une formation jusqu'à son terme que d'en tirer des connaissances et des aptitudes susceptibles de leur garantir une vie digne. L'efficacité et l'efficacé des systèmes éducatifs doivent donc être mesurées à leur capacité à satisfaire les besoins éducatifs fondamentaux des apprenants ; autrement dit leur capacité à faire acquérir à tout individu *«un minimum de connaissances, d'aptitudes et d'attitudes lui permettant de comprendre son environnement, d'interagir avec lui, de poursuivre son éducation et sa formation au sein de la société et de participer plus efficacement au développement économique, social et culturel de celle-ci»*.

Le troisième objectif prioritaire vise à *«élargir les moyens et le champ de l'éducation fondamentale»*. A travers cet objectif, la déclaration mondiale sur l'éducation pour tous apporte une innovation de taille dans l'approche même de l'éducation, d'une part en soulignant que l'apprentissage commence dès la naissance et qu'une attention doit être portée sur les soins aux enfants et leur éducation initiale ; et d'autre part, en préconisant que les programmes d'alphabetisation des adolescents et des adultes doivent intégrer des formations professionnelles et des formations sur des aspects aussi variés que la santé, la nutrition, les techniques, l'environnement, la science et la technologie. La déclaration innove également en préconisant l'utilisation à des fins éducatives de *«tous les instruments et canaux d'information, de communication et d'actions disponibles, tels que les bibliothèques, la télévision, la radio et les autres moyens d'information»*. Enfin, elle souligne que *«l'enseignement primaire doit être universel, apporter une réponse aux besoins éducatifs fondamentaux de tous les enfants et tenir compte de la culture et des besoins de la communauté ainsi que des possibilités offertes par celle-ci»*.

Le quatrième objectif prioritaire vise à «améliorer le contexte de l'apprentissage», à travers principalement diverses mesures de soutien et d'appui, favorisant un climat stimulant et chaleureux pour les apprenants. A ce sujet, la déclaration estime que *«la société doit assurer à tous les apprenants l'alimentation, les soins de santé et, d'une manière générale, le soutien physique et affectif dont ils ont besoin pour participer activement à leur propre éducation et en tirer bénéfice»*. Elle souligne également que *«les programmes éducatifs communautaires destinés aux adultes devraient inculquer à ceux-ci les connaissances et les savoir-faire requis pour améliorer les conditions d'apprentissage des enfants»*.

Le cinquième objectif prioritaire vise à renforcer les partenariats à tous les niveaux afin de réaliser l'éducation pour tous ; car, s'il est vrai que la responsabilité incombe tout d'abord aux États de mettre en place des services éducatifs, il n'en demeure pas moins que d'autres acteurs ont également un rôle à jouer. La déclaration fait référence à des partenariats entre les divers sous-secteurs et les diverses formes de l'éducation, entre les ministères concernés par les questions de l'éducation, et entre les États, les organisations non gouvernementales, le secteur privé, les collectivités locales, les groupes religieux et les familles. L'urgence d'améliorer les conditions de service et le statut des enseignants est réaffirmée également par la déclaration, comme un facteur déterminant de la mise en œuvre de l'éducation pour tous ; mais, la déclaration ne considère pas que ce facteur est la seule condition requise pour l'atteinte de l'objectif global de l'éducation pour tous.

A ce sujet, la déclaration mondiale sur l'éducation pour tous met l'accent sur trois (3) conditions préalables, dont deux (2) se rapportent pratiquement au financement de l'éducation. La première condition se rapporte à la nécessité de mettre en place des politiques d'accompagnement, notamment celles visant une réforme de l'enseignement, un renforcement des institutions en charge de ce secteur et surtout un accroissement des ressources budgétaires qui lui sont destinées. La déclaration insiste également sur le fait que des politiques économiques et sociales adéquates en faveur de l'emploi et de la santé sont indispensables pour ouvrir la voie vers l'atteinte de l'objectif d'éducation pour tous ; de même d'ailleurs que l'amélioration de l'enseignement supérieur et le développement de la recherche scientifique.

La seconde condition se rapporte à la nécessité de mobiliser des ressources suffisantes, à la fois sur les plans financier et humain, en vue de satisfaire les besoins éducatifs fondamentaux. Ces ressources doivent provenir de plusieurs sources, mais pas seulement des institutions publiques. La déclaration souligne que *«c'est la société toute entière qui doit être mise à contribution, si l'on considère que le temps, l'énergie et l'argent consacrés à l'éducation fondamentale constituent peut-être l'investissement humain le plus déterminant pour l'avenir d'un pays»*. L'atteinte de l'objectif d'éducation pour tous passe aussi et surtout par un accroissement significatif du financement public en faveur de l'éducation fondamentale ; ce qui implique des prélèvements sur les ressources de toutes les administrations étatiques, une augmentation réelle et une meilleure gestion des crédits alloués à l'éducation, ainsi qu'une réaffectation des crédits militaires en faveur de ce secteur. La déclaration met l'accent également sur la nécessité de veiller à ce que le fardeau de la dette extérieure n'affecte pas le secteur de l'éducation dans les pays sous ajustement structurel.

La troisième et dernière condition souligne la nécessité de renforcer la solidarité internationale, en partant du postulat selon lequel satisfaire les besoins éducatifs fondamentaux constitue une responsabilité commune et universelle de l'humanité. Cette solidarité internationale que la déclaration appelle de tous ses vœux suppose l'adoption de mesures visant à augmenter le budget national des pays les plus pauvres ou à alléger un endettement trop lourd.

Dix (10) ans après l'adoption de la déclaration mondiale sur l'éducation pour tous, la communauté internationale s'est retrouvée à Dakar au Sénégal du 26 au 28 avril 2000, dans le cadre

du forum mondial sur l'éducation pour tous, pour faire le bilan depuis la conférence de Jomtien et dégager des nouvelles perspectives. Le forum mondial a adopté un document consensuel dénommé cadre d'action de Dakar qui, s'inscrivant dans la droite ligne de la déclaration de Jomtien, réaffirme que *«toute personne –enfant, adolescent ou adulte- doit pouvoir bénéficier d'une formation conçue pour répondre à ses besoins éducatifs fondamentaux»* ; avec la précision qu'il s'agit d'une formation *«qui s'attache à exploiter les talents et le potentiel de chaque personne et à développer la personnalité des apprenants, afin de leur permettre de mener une vie meilleure et de transformer la société dans laquelle ils vivent»*.

Le Cadre d'action de Dakar souligne clairement que l'éducation, en tant que droit fondamental de l'être humain, est *«une condition essentielle du développement durable ainsi que de la paix et de la stabilité à l'intérieur des pays et entre eux, et donc le moyen indispensable d'une participation effective à l'économie et à la vie des sociétés du XXI^e siècle»*. C'est partant de ces considérations que le cadre d'action fixe six (6) objectifs à réaliser par la communauté internationale au plus tard en 2015. Ces objectifs sont relatifs notamment à l'amélioration de la protection de la petite enfance, à l'accès de tous les enfants à un enseignement primaire obligatoire et gratuit, l'équité dans l'accès aux programmes éducatifs adéquats, la hausse de 50% des niveaux d'alphabétisation des adultes, l'élimination des disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et l'amélioration des résultats des apprentissages.

Après avoir défini les objectifs de l'éducation pour tous à l'horizon 2015, le cadre d'action de Dakar invite les États à définir des plans d'action nationaux ou à renforcer ceux qui existent déjà avant 2002 au plus tard. Ces plans doivent non seulement s'attaquer aux problèmes liés au sous-financement chronique de l'éducation de base, mais aussi définir des stratégies sans équivoque pour répondre aux problèmes spécifiques de ceux qui sont actuellement les laissés-pour-compte de l'éducation. Le processus d'élaboration de ces plans d'action nationaux doit être transparent et participatif autant que possible ; et à cet effet, chaque État est encouragé à mettre sur pied ou à renforcer des forums nationaux pour l'éducation pour tous ouverts à la société civile. Le cadre d'action de Dakar engage aussi chaque État à produire un rapport national pour rendre compte de la mise en œuvre des objectifs de l'éducation pour tous.

Compte tenu du fait que le principal obstacle au développement de l'éducation demeure la question du financement, le cadre d'action de Dakar proclame qu'aucun pays qui a pris un engagement sérieux en faveur de l'éducation de base ne verra ses efforts contrariés par le manque de ressources. C'est pourquoi les donateurs bilatéraux et multilatéraux ont été invités à apporter un soutien financier supplémentaire et à intensifier leurs efforts d'aide au développement et d'allègement de la dette en faveur de l'éducation. L'objectif à atteindre sur ce plan est de mobiliser un montant de l'ordre de huit milliards de dollars par an.

A ce propos, il convient de signaler que, lors d'une conférence tenue à Bamako en 2000, les Chefs d'État des six pays les moins scolarisés du continent africain ont pris l'engagement de consacrer au moins 4% du PIB de leurs pays et 40% des ressources libérées au titre de l'allègement de la dette au secteur de l'éducation. Cet engagement visait à promouvoir la scolarisation primaire universelle, qui est l'un des objectifs fixés par le cadre d'action de Dakar sur l'éducation pour tous à l'horizon 2015.

V. Conclusion

Après ce tour d'horizon des instruments juridiques et des engagements souscrits par l'État nigérien, il ressort que le Niger a fait l'effort d'incorporer dans sa législation interne des dispositions relatives au droit à l'éducation ; tout d'abord, dans sa constitution du 9 août 1999, dont l'article 11 stipule que *«Chacun a droit à la vie, à la santé, à la liberté, à la sécurité, à l'intégrité physique et mentale, à l'éducation et à l'instruction dans les conditions définies par la loi»* ; et enfin, dans sa loi d'orientation du système éducatif, dont l'article 2 de cette loi proclame que *«l'éducation est un droit pour tout citoyen nigérien»*.

S'il est réjouissant de constater que le droit à l'éducation est inscrit dans la législation interne du pays, il reste que ni la constitution du 9 août 1999, ni la loi d'orientation du système éducatif nigérien de 1998, ne dispose clairement qu'il incombe à l'État la responsabilité de garantir l'accès pour tous. Les dispositions de la loi d'orientation ne font aucun cas de la gratuité de l'éducation, y compris pour l'éducation de base, alors que les instruments juridiques internationaux sont clairs à ce sujet. Cette loi souligne certes que l'État garantit l'éducation à tous les enfants âgés de 4 à 18 ans ; mais, elle ne précise pas dans quelles conditions et à la charge de qui.

Par ailleurs, il convient de souligner que la loi d'orientation du système éducatif, même si elle comporte des aspects positifs indéniables, reste fortement marquée par la logique impulsée par les institutions financières internationales ; car, cette loi semble avoir été adoptée d'abord pour légitimer la politique de partage des coûts en œuvre depuis le début des plans d'ajustement structurel dans les années 1980. L'article 60 de cette loi, qui traite du financement de l'éducation, est à ce propos révélateur ; il est d'ailleurs la disposition la mieux appliquée et la plus connue de cette fameuse loi d'orientation, alors qu'elle est la moins proche possible des engagements souscrits par l'État nigérien en matière d'éducation.

Aujourd'hui, il est crucial pour les organisations de la société civile nigérienne de centrer leur plaidoyer sur la révision de certaines dispositions de la loi d'orientation du système éducatif. Cette révision doit viser non seulement à définir beaucoup plus clairement les obligations de l'État en matière de droit à l'éducation, en s'inspirant des dispositions pertinentes des instruments juridiques internationaux, mais aussi à incorporer dans la loi nigérienne des indications précises sur les mécanismes de recours face aux violations de ce droit. La révision devra également concerner les mécanismes de participation citoyenne au processus d'élaboration des politiques et des budgets du secteur de l'éducation ; dans le but à la fois de garantir la transparence et l'imputabilité en matière de gestion des deniers et de l'atteinte des résultats.

CHAPITRE 3 : ANALYSE DES PROGRAMMES PUBLICS EN MATIÈRE D'ÉDUCATION

I. Introduction

A l'instar de la plupart des pays africains, le Niger s'est engagé dès le début des années 1980 dans un processus d'ajustement structurel piloté par les institutions de Bretton Woods. Les réformes draconiennes préconisées par ces institutions, dont le souci principal est de canaliser tous les efforts de l'État vers le remboursement de la dette extérieure, n'ont épargné aucun secteur social ; et en particulier, celui de l'éducation où, sous la pression de la Banque mondiale, l'État nigérien s'est engagé à réduire considérablement ses dépenses. Cette décision a été prise lors de la conférence-débat sur l'école nigérienne, tenue à Zinder du 22 au 31 mars 1982, à la veille de la signature par le pays de son premier plan d'ajustement structurel avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. La déclaration finale issue de cette conférence-débat souligne que le financement de l'éducation devrait incomber non seulement à l'État, mais à tous ceux qui, personnes physiques ou morales, sont partie prenante dans la mise en œuvre de la politique d'éducation et de formation.

A travers cette décision, le Niger tournait non seulement la page de deux décennies d'efforts soutenus de financement public de l'éducation, mais abandonnait également la philosophie promue par la conférence d'Addis-Abeba de 1961 sur le développement de l'éducation en Afrique. L'approche de la conférence d'Addis-Abeba se fondait sur le postulat d'une part que les investissements dans l'enseignement sont des investissements à long terme susceptibles d'être très productifs ; et d'autre part que de l'importance de ces investissements dépendra le progrès économique et social dans les pays nouvellement indépendants du continent. Partant de ce postulat, la conférence avait invité les États africains à consacrer 6% de leur revenu national au financement de l'éducation à l'horizon 1980, afin d'atteindre un taux de scolarisation de 80% dans l'enseignement primaire, de 30% dans l'enseignement secondaire et de 20% dans l'enseignement supérieur. En mars 1982, aucun de ces objectifs n'avait été atteint au Niger ; et c'est fort de ce constat que le ministre du plan avait tablé sur un objectif de 31% de taux de scolarisation au primaire à l'horizon 1990.

Au regard de ce constat, on devrait s'attendre logiquement à ce que la conférence-débat de Zinder prenne la décision d'accroître les dépenses publiques en faveur de l'éducation ; car, si les objectifs de Addis-Abeba n'ont pas pu être atteints avec un financement public massif, rien ne permet de croire qu'ils pourraient l'être dans un contexte de désengagement de l'État. La décision prise par la conférence-débat fut, malheureusement, de réduire les dépenses publiques. Plusieurs mesures drastiques furent alors adoptées pour soulager l'État du fardeau que représenterait ces dépenses : suppression progressive des internats dans les établissements, création de jardins et de coopératives scolaires pour prendre en charge une partie des dépenses de fonctionnement, prise en charge par les collectivités territoriales et les communautés villageoises d'une partie du coût de l'éducation, contribution des parents d'élèves à l'achat des fournitures scolaires, rationalisation des conditions d'attribution des allocations scolaires et des bourses d'études, utilisation de matériaux locaux et de techniques architecturales pour baisser le coût des constructions scolaires, mise en place d'un fonds national de soutien à l'éducation et à la formation générale, technique et professionnelle, etc.

En outre, constatant le déficit important du personnel enseignant dû au manque d'intérêt des jeunes pour cette carrière, la conférence-débat avait invité le gouvernement à prendre toutes les mesures utiles pour y faire face. Ces mesures devraient se traduire d'une part par la création d'un statut autonome pour les formateurs, dans le but de rendre la fonction enseignante plus attrayante pour les jeunes ; et d'autre part par le maintien en activité de tous les enseignants chevronnés admis normalement à la retraite, afin de pouvoir bénéficier de leur expérience professionnelle dans le cadre de l'encadrement. La conférence-débat avait institué aussi un service civique national faisant obligation aux bacheliers, aux titulaires du DUEL,

DUES et maîtrise d'enseigner au moins un an dans les établissements d'enseignement public. Cette mesure devrait permettre non seulement de faire face au déficit du personnel enseignant, mais aussi de réaliser des économies à la fois sur la masse salariale et sur les coûts de formation. Le déficit du personnel enseignant devrait aussi être comblé par la révision des statuts de certaines institutions de formation, telle que l'école de pédagogie qui devrait être transformée en école normale supérieure.

A travers toutes ces mesures, la conférence-débat de Zinder a ouvert une grosse brèche dans laquelle va s'engouffrer rapidement la Banque mondiale, par le biais du «projet éducation I» entré en vigueur en juillet 1982. Le crédit contracté dans le cadre de ce projet a servi essentiellement à financer l'agrandissement de l'Institut pratique de développement rural (IPDR de Kollo) et la création d'une école de formation des cadres de l'élevage. Cette première opération de la Banque mondiale, dont l'objectif principal est d'améliorer la formation et le perfectionnement des cadres moyens des services d'agriculture et d'élevage, s'est soldé par des résultats très mitigés ; car, la banque a reconnu elle-même, en des termes explicites, que son action n'a pris en compte ni la viabilité et l'impact à long terme des institutions soutenues ou créées, ni les problèmes d'insertion dans la vie professionnelle des cadres qui en sont issus. Cet aveu n'a pas empêché la Banque mondiale de poursuivre son intervention dans le domaine de l'éducation et de la formation ; mais, cette fois-ci en s'intéressant plus particulièrement à l'enseignement primaire.

II. Les projets éducation de la Banque mondiale

Entré en vigueur en mai 1987, le projet éducation II de la Banque mondiale vise à développer l'enseignement primaire grâce à l'utilisation plus efficace et plus rationnelle des ressources. Contrairement au précédent, ce projet s'inscrit dans le cadre du programme d'ajustement structurel signé entre le gouvernement nigérien et les institutions de Bretton Woods (fonds monétaire international et Banque mondiale). Soucieuses avant tout de garantir le paiement régulier du service de la dette extérieure, ces institutions préconisent alors une série de mesures draconiennes d'économie budgétaire : limitation du recrutement des instituteurs pour éviter un accroissement de la masse salariale, introduction du système des classes à plusieurs niveaux en milieu rural et de la «double vacation» en milieu urbain, révision des coûts unitaires des constructions scolaires, transfert aux communautés des charges d'entretien des écoles, etc. Les seules mesures positives sont le renforcement des moyens nationaux d'élaboration de manuels scolaires, la construction de 750 classes et la remise en état de 3000 classes.

Six (6) ans plus tard, au moment de déblayer le terrain pour la mise en œuvre d'un nouveau projet dans le domaine de l'éducation, la Banque mondiale constate elle-même que les résultats n'ont pas été à la hauteur des prévisions ; mais, elle décide une fois de plus de lancer un nouveau projet intitulé projet sectoriel de l'enseignement fondamental (PROSEF). D'un coût total de 76 millions de dollars américains, ce projet est composé de deux (2) grands volets, à savoir le programme sectoriel de réforme (PSR) et le programme sectoriel d'investissement (PSI). Le premier, d'un montant de 20 millions de dollars US, vise à promouvoir une utilisation efficace des ressources publiques allouées au secteur de l'éducation ; et le second, d'un montant de 56 millions de dollars US, se propose d'améliorer l'accès à l'enseignement primaire et sa qualité, et à renforcer les capacités de l'Etat à planifier, gérer et mieux utiliser les ressources dans le secteur de l'éducation.

S'inscrivant dans la droite ligne des politiques d'ajustement, le projet sectoriel de l'enseignement fondamental (PROSEF) se propose de contenir la croissance des dépenses publiques d'éducation, afin de tenir compte des effets de la crise financière que traverse l'Etat. A travers ce projet, la Banque mondiale préconise six (6) axes stratégiques, dont le premier consiste à accroître les dépenses publiques en faveur de l'enseignement primaire, afin d'atteindre un taux

de scolarisation de 35% pour l'année scolaire 1999/2000. Cet objectif devrait se traduire par l'augmentation du nombre des inscriptions de 183 000 unités, soit un accroissement de 45% par rapport à 1993/94, et la construction de 520 nouvelles classes chaque année. L'objectif de l'amélioration de la qualité de l'enseignement devrait se réaliser à travers la mise à la disposition des élèves d'un livre pour les disciplines de base. Cet axe stratégique devrait entraîner pour les trois années du projet un accroissement des dépenses publiques consacrées à l'éducation d'un montant total de 8,8 milliards de francs CFA, soit une augmentation de 9% (en pourcentage du budget de l'éducation).

Le second axe stratégique consiste à développer la pratique de la «double vacation» dans l'enseignement primaire, afin de résorber la demande d'éducation et surmonter les difficultés financières de l'Etat. L'extension de la pratique de la «double vacation» à 690 classes par année devrait permettre de réaliser une économie budgétaire indirecte de l'ordre de 5,8 milliards de francs CFA, dont 1.850 millions de francs CFA pour les salaires des enseignants, 520 millions pour la formation des maîtres et 3. 450 millions pour la construction et l'équipement des classes. Conscient des réticences que cette pratique suscite chez les partenaires de l'école, le gouvernement nigérien a été encouragé à élaborer une stratégie visant à convaincre l'opinion que cette mesure est nécessaire pour étendre la couverture de l'enseignement primaire. Cette stratégie prévoit également la formation des enseignants à la pratique de la «double vacation», son introduction graduelle pour aboutir à un consensus quant à ses avantages, et l'évaluation des résultats scolaires pour démontrer que cette pratique n'affecte pas la qualité de l'enseignement.

Le troisième axe consiste à restructurer et consolider la formation des maîtres de l'enseignement primaire, afin de réduire les coûts de formation des élèves-maîtres et les coûts salariaux des formateurs. Cette mesure devrait se traduire par des économies budgétaires de l'ordre de 1.095 millions de francs CFA, dont environ 225 millions pour le corps enseignant des écoles de formation des enseignants et 870 millions pour le personnel enseignant du primaire. Cela correspond à 0,3% du budget de l'éducation de 1992/93. Peu importe que les enseignants soient peu performants ; ce qui compte, c'est l'économie budgétaire qu'on peut réaliser. L'objectif d'amélioration de la qualité de l'enseignement dispensé aux enfants a été mis au second plan ; l'important étant pour la Banque mondiale de réaliser des économies sur les coûts de la formation initiale des enseignants.

Le quatrième axe consiste à consolider la formation du personnel enseignant des écoles secondaires, afin d'améliorer la qualité de l'enseignement secondaire et réduire les coûts unitaires de formation des enseignants. Cette mesure devrait se matérialiser par la suppression de la faculté de pédagogie de l'Université de Niamey et son remplacement par une école normale supérieure, qui assurera une année de formation pédagogique, après une formation de deux (2) ans dans une des facultés de l'Université ; ce qui devrait permettre de réaliser une économie budgétaire de l'ordre de 530 millions de francs CFA, résultant de la différence des coûts de formation en facultés des lettres (606 200francs CFA) ou de sciences (1. 149 500 francs CFA) et la faculté de pédagogie (1. 185 200 francs CFA).

Le cinquième axe consiste à améliorer la participation des enseignants à l'enseignement du second degré, afin de parvenir à une gestion efficace des ressources humaines. Cette mesure devrait se traduire par une augmentation du temps de travail du personnel enseignant et permettre à l'Etat de réaliser un gain de 100 enseignants. Elle permet également d'une part de mettre fin à 76 contrats d'enseignants expatriés, et d'autre part de fournir aux écoles privées 24 enseignants au lieu de leur verser une subvention financière. Cette mesure devrait entraîner des économies budgétaires de l'ordre de 540 millions de francs CFA pour les coûts salariaux et 90 millions pour les coûts de formation.

Le sixième axe consiste à limiter l'attribution de bourses pour l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur. Cette mesure passe par, d'une part, le gel du budget des allocations scolaires de l'enseignement secondaire pendant toute la durée du projet, et son stabilisation à la somme de 1,6 milliards de francs CFA ; et d'autre part, la réduction de l'enveloppe des bourses d'études universitaires et des subventions et son plafonnement à 3,5 milliards pour l'année 1998/99. Cela se traduirait par une économie budgétaire directe de 7,8 milliards de francs CFA pour la durée du projet. L'économie annuelle en pourcentage du budget correspond à 5%.

Par ailleurs, le projet sectoriel prévoit une stratégie visant à réduire les coûts élevés des programmes de construction des salles de cours lancés par le ministère des travaux publics. Cette stratégie préconise d'une part le recours aux techniques et matériaux locaux moins chers, et d'autre part la responsabilisation et l'implication des communautés locales dans les travaux. Le projet se propose concrètement d'accorder aux communautés une subvention correspondant à 90% du coût estimatif des constructions, qu'elles peuvent elles-mêmes effectuer ou confier à des petits entrepreneurs.

Au regard de tous ces éléments, on constate que l'accroissement des ressources allouées à l'éducation primaire résulte avant tout des économies budgétaires réalisées grâce aux six (6) mesures ci-dessus présentées. Ces économies budgétaires ont été réalisées essentiellement au détriment de la qualité de l'enseignement ; car, l'approche poursuivie par la Banque mondiale a consisté surtout à réduire les dépenses liées au traitement et à la formation du personnel enseignant pour dégager des ressources permettant de financer l'effort d'expansion de la scolarisation. Cette approche a consisté également à réduire les dépenses publiques pour l'enseignement supérieur, notamment les bourses et les subventions allouées aux étudiants, afin de les réaffecter au développement de l'enseignement primaire ; mais, l'objectif d'amélioration de la qualité de l'enseignement n'a pas pu être réalisé comme il fallait d'ailleurs s'y attendre.

III. Continuités et ruptures dans la politique éducative

Après son admission à l'initiative PPTE, le Niger a adopté en 2003 un programme décennal de développement de l'éducation (PDDE), avec l'encadrement idéologique et technique de la Banque mondiale. S'inscrivant dans la droite ligne de la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP), ce nouveau programme se propose 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»*. La première phase du programme, qui couvre la période 2003-2007, se concentre uniquement sur l'éducation de base 1 ; car, l'étude conduite par les experts de la Banque mondiale (RESEN), pour servir de base à l'élaboration du programme, a convaincu le gouvernement nigérien que l'enseignement primaire est le niveau d'éducation *«le plus profitable aux populations démunies»*.

Le Programme décennal de développement de l'éducation (PDDE) s'articule autour de trois (3) composantes majeures : (i) la composante «Accès», dont l'objectif est de contribuer à l'amélioration de l'accès et de l'accessibilité de l'éducation de base par un accroissement et une meilleure distribution de l'offre éducative ; (ii) la composante «Qualité», portant sur la réforme des curricula, les innovations pédagogiques, la formation initiale et continue des formateurs, l'enseignement bilingue, l'introduction de la nutrition et la santé ; et (iii) la composante «Développement institutionnel», qui porte sur le renforcement des capacités du ministère de l'éducation et la mise en place d'un nouveau dispositif organisationnel approprié.

A travers ces trois composantes, le programme décennal vise sept (7) objectifs stratégiques : (i) renforcer et développer les capacités institutionnelles du MEN ; (ii) développer un partena-

riat 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 urbaine et rurale 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. Plusieurs objectifs opérationnels sont associés à ces sept (7) objectifs stratégiques.

Les objectifs opérationnels du PDDE

Sur le plan quantitatif, le programme décennal de développement de l'éducation se propose de :

- porter le taux de 'préscolarisation' de 1% en 2002 à 5% en 2013 ;
- relever le taux de scolarisation primaire de 41.7% en 2002 à 91% en 2013 ;
- porter le taux brut de scolarisation des filles au cycle de base 1 de 33,3% en 2002 à 91% en 2013 ;
- porter le taux de scolarisation primaire en zones rurales de 38% en 2002 à 90% en 2013 ;
- porter le taux de scolarisation au cycle de base 2 de 13% en 2001 à 23% en 2013 ;
- porter la proportion des effectifs des CEG ruraux de 19% en 2001 à 40% des effectifs totaux du cycle de base 2 en 2013 ;
- porter la part du privé de 14% en 2001 à 20% des effectifs des collèges en 2013 ;
- accroître le taux d'alphabétisation de 19,9% en 2000 à 38% en 2013 ; (ix) créer 50 centres de formation en développement communautaire (CFDC).

Sur le plan qualitatif, les objectifs opérationnels du programme décennal de développement de l'éducation sont de :

- porter le taux de survie au cycle de base 1 de 57% en 2002 à 93% en 2013 ;
- réduire le taux de redoublement au CM2 de 36% en 2002 à 10% en 2013 avec un taux intermédiaire de 15% en 2006 ;
- réduire le taux de redoublement moyen de la 6^e à la 3^e de 20% en 2001 à 7% en 2013 ;
- réduire le taux de redoublement en 3^e de 27% en 2001 à 10% en 2013 ;
- porter le taux de survie au collège de 52% en 2002 à 76% en 2013 ;
- porter le taux de réussite en alphabétisation de 42 % en 2000 à 80 % en 2013.

Si les objectifs stratégiques et opérationnels du PDDE peuvent paraître franchement alléchants, les stratégies préconisées pour les composantes «Accès» et «Qualité» laissent souvent perplexes ; car, ces stratégies, qui sont identiques à celles déjà expérimentées dans le cadre des précédents projets sectoriels, sacrifient la qualité des apprentissages au profit d'une scolarisation de masse. En effet, il importe de souligner que la stratégie globale du programme décennal se fonde sur une logique d'économies budgétaires consistant à exploiter ce que les experts de la Banque mondiale appellent «les espaces de liberté». Cela signifie que l'État nigérien, tout en augmentant les ressources publiques destinées à l'éducation, doit réaliser des

économies partout où cela est possible ; par exemple, en jouant sur le ratio élèves/maître, les taux de redoublement, les coûts salariaux et ceux liés à la construction des infrastructures scolaires.

3.1. Contractualisation et dégradation de qualité

Suivant la pernicieuse logique d'économies budgétaires, le programme décennal préconise tout d'abord de réduire les coûts salariaux du personnel enseignant, à travers notamment la création d'une nouvelle catégorie de personnel enseignant, dénommée personnel enseignants contractuels. Les enseignants de cette catégorie ne sont pas des fonctionnaires de l'État comme leurs collègues titulaires ; et par conséquent, ils ne bénéficient pas du même traitement salarial, bien que les charges d'enseignement soient identiques. Les coûts salariaux directs des enseignants contractuels sont nettement inférieurs à ceux des enseignants fonctionnaires ; sans compter que les enseignants contractuels ne bénéficient pas de tous les avantages sociaux reconnus à leurs collègues, tels que la couverture sociale, la pension de retraite, les indemnités de logement, etc. Les enseignants contractuels sont, de ce fait, des travailleurs précaires ; et cette situation constitue une discrimination grave et une violation flagrante des normes minimales de travail.

Par ailleurs, il faut noter que les enseignants contractuels sont généralement des diplômés sans aucune formation pédagogique pour exercer le métier d'enseignant ; et la majorité d'entre eux se sont retrouvés dans la fonction enseignante faute de trouver mieux sur un marché de l'emploi moderne de plus en plus sélectif et particulièrement restreint. S'il est vrai que le recrutement exclusif de ces diplômés pour les postes d'enseignants peut permettre d'accroître les effectifs inscrits, il n'en demeure pas moins indéniable qu'une telle «solution» ne peut qu'affecter gravement la qualité des apprentissages à tous les niveaux du système éducatif. Cette mesure constitue non seulement une régression en matière de respect des normes minimales de travail, mais aussi une négation du rôle central des enseignants dans le système éducatif.

Cependant, il convient de mentionner que le problème fondamental de cette mesure réside surtout dans le fait qu'elle n'est pas transitoire ; car, elle est censée se poursuivre sur les 10 années que va durer le programme. Les autorités nigériennes, bien que conscientes des conséquences prévisibles d'une telle mesure sur la qualité de l'enseignement, n'ont prévu aucune action corrective. Au contraire, le programme décennal prévoit même une réforme de la formation des formateurs, susceptible d'affecter davantage la qualité de l'enseignement. Cette réforme consiste d'une part, à ramener le nombre d'années de formation dans les écoles normales à 1 an au lieu de 2 ans, et d'autre part à transformer ces écoles en établissements semi-privés. L'objectif primordial de cette réforme est, comme ce fut le cas dans le cadre du PROSEF, de réaliser des économies budgétaires ; et le résultat prévisible c'est que le pays n'arrivera pas à former un grand nombre d'enseignants pour satisfaire les besoins pressants.

Au rythme actuel, le risque est grand d'ailleurs de voir le pays faire recours à des coopérants dans les années à venir ; car, le programme décennal ne cherche pas à résoudre le problème crucial de la pénurie des enseignants. Le recrutement massif des enseignants contractuels, qui n'était qu'une solution transitoire jusqu'en 2000, est devenue une option fondamentale de la stratégie d'expansion de la scolarisation ; tout comme d'ailleurs l'introduction des systèmes de «classes à double flux» et de «classes multigrades», qui a été expérimentée dans le cadre des projets éducation de la Banque mondiale. Le programme décennal se propose tout simplement d'institutionnaliser les «classes multigrades» en milieu et les «classes à double flux» en milieu ; alors même que l'impact négatif de ce système de classes sur la qualité des apprentissages a été suffisamment démontré, y compris dans un contexte où les enseignants sont bien formés et motivés.

En effet, même s'il est indéniable que l'introduction du système des «classes multigrades» et des «classes à double flux» permet à des nombreux enfants d'avoir accès à l'école, il ne faut pas oublier que le plus important est que ces enfants apprennent effectivement des choses utiles. Les pédagogues sont unanimes à reconnaître que l'introduction de ce système est susceptible d'affecter sérieusement les conditions d'apprentissage des enfants ; car, ce système ne respecte pas les normes minimales en matière de pédagogie telles que le volume horaire et le ratio élèves/maître. Aujourd'hui, des nombreux spécialistes se demandent comment un système qui n'a pas donné des résultats probants avec des enseignants qualifiés et motivés, peut réussir avec des enseignants contractuels sans formation pédagogique et sans motivation. La réponse à cette interrogation c'est que le programme décennal ne se préoccupe que très peu de la qualité de l'enseignement ; et la preuve la plus éloquente est donnée à tous par les mesures relatives à la régulation des flux entre les cycles.

A ce propos, le programme décennal préconise d'une part de réduire le taux de redoublement au cycle de base 1, et d'autre part de réguler les flux d'accès au cycle de base 2 public. Cette stratégie consiste tout d'abord à instaurer le système de «passage automatique», c'est-à-dire sans redoublement, pour tous les élèves au sein du cycle de base1, même pour ceux qui n'auront pas acquis les aptitudes et compétences requises ; et enfin, à créer des goulots d'étranglement pour contrôler le flux des élèves accédant au cycle de base 2, en créant toute sorte d'obstacles que des nombreux élèves auraient du mal à franchir. Ces deux mesures sont jugées d'une importance capitale par les experts de la Banque mondiale, qui estiment qu'une régulation des flux entre le cycle de base1 et le cycle de base2 est indispensable ; car, ces experts considèrent qu'un afflux d'élèves au cycle de base2 n'est pas budgétairement soutenable pour l'État.

Selon ces experts, le maintien du taux actuel de transition entre le CM2 et la 6^{ème} conduirait à un effectif scolarisé dans le cycle de base 2 de l'ordre de 500 000 élèves ; ce qui nécessiterait des ressources financières considérables de la part de l'État et pourrait en même temps affecter sérieusement la qualité de l'enseignement dans ce cycle. Ces experts pensent également que l'absence d'une régulation des flux des élèves dans l'accès à l'enseignement moyen, à savoir les lycées, aboutirait à des problèmes encore plus sérieux ; car, cela pourrait non seulement entraver une bonne préparation des étudiants à l'enseignement supérieur, mais aussi créer des frustrations et des revendications globales. La solution serait, à leur avis, «d'adopter une stratégie qui mette l'accent sur la qualité, en contrôlant de façon claire la quantité».

Or, il est clairement établi que les principales stratégies du programme décennal, notamment celles relatives à l'expansion de la scolarisation, concourent à sacrifier la qualité de l'enseignement. Ce constat amène à se demander en quoi une régulation des flux d'accès au cycle de base2 et à l'enseignement moyen pourrait favoriser une meilleure préparation des étudiants à l'enseignement supérieur ; tant il est évident qu'une éducation de base de qualité médiocre ne peut en aucun cas préparer les élèves à être performants dans un cycle d'enseignement supérieur. Les experts de la Banque mondiale semblent ignorer d'une part que les différents cycles de l'enseignement sont organisés de telle façon que la vocation première d'un cycle est actuellement de préparer au cycle suivant ; et d'autre part qu'aucun des cycles supérieurs, qu'il s'agisse de l'enseignement moyen ou de l'enseignement supérieur, ne peut atteindre les critères de qualité lorsque l'éducation de base est médiocre.

Par ailleurs, il importe de souligner que les impératifs budgétaires liés à un accroissement des flux ne sont pas opposables au droit des enfants de bénéficier d'un cycle complet d'éducation primaire ; car, tous les instruments juridiques internationaux et régionaux, ainsi que d'ailleurs la loi d'orientation du système éducatif nigérien, reconnaissent clairement ce droit et font obligation à l'État de le garantir. Ces instruments juridiques soulignent, du reste, qu'il est du devoir

de l'État de prendre toutes les mesures idoines pour permettre à ses citoyen(ne)s d'accéder aux autres niveaux d'éducation, y compris en les rendant progressivement ouverts et gratuits à tous. Les engagements internationaux souscrits par l'État, en particulier ceux contenus à travers la déclaration mondiale de Jomtien et le cadre d'action de Dakar, vont également dans le même sens.

Au regard donc de ces considérations, l'instauration d'un mécanisme de régulation des flux d'accès à quel que niveau que ce soit du système éducatif est une violation évidente du droit à l'éducation ; mais, les arguments de droit n'ont malheureusement pas voix au chapitre dans la logique des experts de la Banque mondiale, qui se focalise plutôt sur des considérations d'ordre budgétaire et macro-économique. Ces experts affirment clairement que c'est le marché qui doit orienter le choix de la politique éducative du pays ; et partant de ce présupposé, ils estiment que l'éducation de base est pour les groupes vulnérables l'investissement le plus approprié sur les plans économique et social. Les déperditions scolaires, qui résulteraient notamment d'une forte régulation entre les différents cycles, ne constituent donc pas un problème à leurs yeux ; car, ceux qui n'auront pas réussi à franchir le seuil de l'éducation de base 1 pourraient, à leur avis, s'insérer dans l'économie traditionnelle.

Sur ce chapitre, les experts de la Banque mondiale estiment que pour l'économie traditionnelle *«une éducation primaire de qualité raisonnable constitue l'investissement à tout faire minimal en capital humain pour obtenir les gains de productivité recherchés»* ; tandis que pour le secteur moderne, *«la disponibilité en quantité et en qualité du capital humain formé dans les enseignements technique et supérieur est une condition nécessaire de son développement»*. En partant du constat que le secteur traditionnel est le secteur dominant de l'économie nigérienne, les experts de la Banque mondiale considèrent donc que les efforts de l'État en matière d'éducation doivent porter principalement sur l'éducation primaire ; et l'objectif poursuivi doit être de parvenir à une forte croissance économique, induite par le développement du secteur moderne et l'amélioration des gains de productivité du secteur traditionnel.

Aussi, il n'est guère surprenant que le programme décennal de développement de l'éducation, qui s'inspire largement de cette philosophie des experts de la Banque mondiale, ne se préoccupe point de la qualité ; car, si ce sont les demandes de l'économie qui doivent guider les choix de l'État en matière d'éducation, il n'est pas nécessaire que des ressources importantes soient consacrées au relèvement de la qualité. Le secteur traditionnel de l'économie fonctionne déjà très bien, malgré le taux élevé d'analphabétisme de ses principaux acteurs ; et les observations empiriques démontrent d'ailleurs qu'il n'attire pas encore assez les personnes ayant reçu une éducation de base.

A ce sujet, les experts de la Banque rapportent que la plupart des parents d'élèves, qui ont été interrogés sur la scolarisation des filles, n'ont pas été en mesure de dire les bénéfices que ces dernières pourraient en tirer, y compris dans le cadre des activités génératrices de revenus, telles que le petit commerce. Sur ce point, on pourrait dire autant pour ce qui concerne aussi la scolarisation des garçons, étant entendu que nombreux de ceux qui sont exclus du système éducatif finissent souvent par perdre le peu de bagages qu'ils en ont tirés. La refondation des curricula, prévue par le programme décennal pour améliorer la qualité des apprentissages, pourrait probablement remédier à cette situation ; mais, on sait aussi que des nouveaux programmes d'études, aussi pertinents soient-ils, ne suffiront pas à eux seuls à promouvoir la qualité.

A propos de la refondation des curricula, il faut noter que le programme décennal préconise une approche fondée sur «l'entrée par les compétences». Cette approche se base sur cinq (5) principes méthodologiques : (i) le renforcement des apprentissages instrumentaux de base (lecture, écriture et calcul) et l'orientation des activités sur un ensemble de savoirs intégrés

nécessaires pour la résolution des problèmes scolaires et de vie courante ; (ii) la fonctionnalisation des savoirs dispensés à l'école en donnant un sens au contenu des apprentissages des élèves ; (iii) l'utilisation de l'évaluation formative pour une consolidation continue des acquis des élèves ; (iv) le développement de comportements et d'attitudes liés à l'acquisition de valeurs, de savoir-vivre ainsi que des aptitudes au travail autonome et en groupe ; (v) la détermination de niveaux d'exigence minima communs à toutes les classes en matière d'évaluation de contrôle et/ou de certification.

En dehors de ces indications théoriques, les contours de la refondation des curricula restent encore peu précis dans le programme décennal ; même si on sait qu'elle devrait consister à élaborer et expérimenter des programmes d'enseignement bilingue au cycle de base 1. Les activités prévues dans le cadre de cette réforme tournent autour d'une part de la production des manuels et des guides d'enseignement, et d'autre part de la formation des enseignants et des encadreurs pédagogiques à la nouvelle approche. Les nouveaux programmes d'études prévoient d'intégrer des contenus éducatifs nouveaux (santé, nutrition, VIH/sida, genre, éducation à la paix, éducation à la population et à la vie familiale (EmP/EvF) et éducation environnementale) ; mais, il est regrettable de constater qu'aucune allusion explicite n'est faite à l'éducation aux droits humains et à la citoyenneté.

Par ailleurs, il importe de constater que la réforme des curricula, bien qu'elle soit jugée capitale, n'est envisagée par le PDDE qu'à titre expérimental ; car, les nouveaux programmes d'études ne concerneraient que 564 écoles du cycle de base 1, dont 94 franco-arabes et 17 bilingues. La principale lacune de cette réforme réside aussi dans le fait qu'elle reste vague sur la question cruciale de la généralisation de l'enseignement bilingue ; alors qu'il est prouvé que l'amélioration de la qualité des apprentissages chez les enfants est mieux assurée lorsque l'enseignement leur est dispensé dans leurs langues maternelles. A ce propos, il n'est pas superflu de rappeler que la loi d'orientation du système éducatif nigérien prévoit d'ailleurs la généralisation de l'enseignement bilingue au cycle de base 1 ; et c'est normalement la refondation des curricula qui devrait permettre d'asseoir les conditions de cette généralisation, et favoriser ainsi la naissance du nouveau système éducatif prévu par la LOSEN.

3.2. La logique de marchandisation

Sur le point du financement du système éducatif, le programme décennal prévoit trois (3) axes stratégiques majeurs. Le premier axe consiste à accroître les ressources publiques en faveur de l'éducation, conformément à l'engagement de l'État nigérien de consacrer 4% du PIB à ce secteur, 40% des ressources PPTe à la promotion de la scolarisation universelle et 50% du budget de l'éducation à l'enseignement primaire. Le second axe consiste à impliquer les communautés dans le financement et la gestion des établissements scolaires, à travers notamment les COGES, comme le prévoit la loi d'orientation du système éducatif nigérien. Le troisième et dernier axe consiste à développer un partenariat actif et diversifié pour une mobilisation accrue des ressources extérieures en faveur de l'éducation.

Ces trois (3) axes stratégiques s'inspirent largement des dispositions de l'article 60 de la loi d'orientation du système éducatif nigérien relatives au partage des coûts ; ils se fondent sur le principe que le financement de l'éducation, y compris de l'éducation de base, n'est pas de la seule responsabilité de l'État. Bien que conforme à la loi d'orientation, le partage des coûts est contraire aux dispositions pertinentes des instruments juridiques internationaux ; surtout en ce qui concerne l'éducation de base qui, dans l'esprit de ces instruments, doit être gratuite et obligatoire pour tous les enfants. Sur ce point, on peut noter que la loi d'orientation du système éducatif nigérien est elle-même ambiguë ; car, s'il est vrai qu'elle ne fait pas référence à la gratuité des services éducatifs, elle stipule au moins clairement que l'État garantit l'éducation à tous les enfants de 4 à 18 ans.

A travers la création des COGES, l'État nigérien entend se décharger de sa responsabilité d'assumer les frais liés à l'entretien des écoles. Les parents d'élèves sont ainsi invités à défrayer des ressources non seulement pour les actions d'entretien, mais aussi pour la construction des infrastructures scolaires ; et pire, ils sont parfois obligés de recruter et de payer un enseignant pour tenir les écoles communautaires. Les experts de la Banque mondiale préconisent même de transférer aux COGES la responsabilité de la gestion des enseignants contractuels. Le programme décennal ne prévoit la gratuité que pour les manuels scolaires ; mais, il s'inscrit en même temps dans une optique de libéralisation de l'édition et de la distribution de ces manuels.

Il importe de souligner que l'édition et la distribution des manuels scolaires n'est pas le seul domaine où le programme décennal entend promouvoir le secteur privé ; il entend aussi stimuler l'offre privée d'éducation, en particulier au cycle de base2, à travers une politique de location vente ou de gestion déléguée des établissements. Cette politique consiste à accompagner et soutenir le développement sans précédent des écoles privées qui accueillaient plus de 14% des effectifs des élèves en 2000. Sur ce sujet, il faut mentionner que le programme décennal prévoit, dans le cadre de la réforme des écoles normales, de créer des filières payantes ; à l'instar de celles qui existent déjà dans toutes les écoles professionnelles publiques (ENA, ENSP, ENICAS, IFTIC, etc). La plupart de ces écoles, qui n'accueillaient jadis que des boursiers de l'État, ne sont accessibles qu'à ceux qui sont financièrement solvables ; tant les frais de scolarité sont élevés et hors de portée pour le commun des citoyens.

Après cet aperçu, il ressort clairement que les stratégies du programme décennal de développement de l'éducation sont identiques à celles des projets éducation de la Banque mondiale ; et à certains égards, on peut même affirmer que le programme décennal est venu porter à son paroxysme la logique d'économies budgétaires qui sous-tendait ces projets. Certaines mesures préconisées à titre provisoire dans le cadre des projets de la Banque mondiale, telles que le recrutement des enseignants contractuels et l'instauration du système des «classes multigrades» ou à «double flux», sont devenues des axes majeurs de la politique éducative du pays. La politique de réduction des ressources allouées à l'enseignement supérieur, qui constituait un des points clés de l'ajustement structurel dans le secteur de l'éducation, a été reconduite tacitement dans le cadre du programme décennal.

A ce propos, il convient de noter que la situation de l'enseignement supérieur ne fait que se détériorer depuis deux décennies ; et ce, en raison des plans d'ajustement structurel préconisés par les institutions financières internationales. Le diagnostic de l'éducation post-primaire, établi dans le document de travail du PDDE 2, révèle que les dépenses de fonctionnement dans l'enseignement supérieur sont en baisse constante. Entre 1990 et 2002, on note d'une part que les dépenses de fonctionnement ont chuté de 19% à 13%, et d'autre part que les crédits accordés ne représentaient que 54% de ce qu'ils étaient en 1990. Cette situation ne semble guère s'améliorer avec le programme décennal qui, même s'il ne préconise pas explicitement des restrictions budgétaires, s'inscrit dans la logique des projets antérieurs ; car, ce programme ne cherche pas à sortir le système éducatif nigérien de la situation de déliquescence dans laquelle l'ont plongé deux décennies d'ajustement structurel.

IV. Bilan des programmes publics d'éducation

Après près de vingt (20) ans d'ajustement, des nombreux indicateurs démontrent que la situation du droit à l'éducation s'est considérablement dégradée au Niger ; et ce, malgré l'importance relative des ressources affectées à ce secteur, tant par l'État nigérien que par ses partenaires techniques et financiers. Les projets éducatifs mis en œuvre sous l'égide de la Banque mondiale n'ont résolu aucun des problèmes fondamentaux du secteur ; car, s'il est vrai que les effectifs scolaires ont continué à progresser de façon non négligeable, il importe de souli-

gner que la qualité des apprentissages s'est considérablement dégradée à tous les niveaux. Cette situation démontre clairement que les projets éducation de la Banque mondiale, dont la particularité est de prendre pour cibles les dépenses de fonctionnement, ont privilégié l'accès au détriment de la qualité de l'enseignement.

Selon le rapport d'évaluation du PROSEF, réalisé par l'équipe de ce projet de la Banque mondiale, l'efficacité interne du système, évaluée sur la base du taux de redoublement et d'admission aux examens de fin d'études, ne s'est point améliorée sur toute la durée du projet. Ce rapport souligne que le taux de redoublement dans le primaire n'a connu qu'une faible baisse, notamment au niveau du CM2 où la situation est jugée particulièrement préoccupante. En 1996-97, le taux enregistré était de 39,6% pour une prévision de 34% ; et en 1998-99, il était de 37,46% pour une prévision de 26%. Les objectifs de fin de projet, qui étaient d'atteindre un taux de redoublement de 22% au CM2 et un taux de réussite au CFEPD de 60%, n'avaient pas été réalisés en 2000 ; mais, il faut préciser que cela est valable également pour les objectifs assignés au PROSEF en matière d'accès.

En l'an 2000, à la fin de ce troisième projet d'éducation de la Banque mondiale, le taux de scolarisation était seulement de 34% au primaire, 13% au secondaire, 19,9% pour l'alphabétisation et la formation des adultes. Ce qui signifie que deux (2) enfants nigériens sur trois (3) n'allaient pas à l'école et que quatre (4) jeunes et adultes sur cinq (5) ne savaient ni lire ni écrire. En ce qui concerne l'efficacité interne, il convient de souligner que dans l'enseignement primaire, à peine 32% des élèves réussissaient en 2000 à l'examen final de fin de cycle ; tandis que dans le secondaire, sur 1000 élèves qui entraient en 6^{ème}, à peine 160 sortaient avec le BEPC sans redoublement. La situation était encore plus préoccupante au niveau du préscolaire, c'est-à-dire les garderies et les jardins d'enfants, qui n'accueillait à cette époque que 1% des enfants en âge de le fréquenter.

Selon les documents du ministère de l'éducation, l'enseignement préscolaire au Niger faisait une large part au secteur privé, qui accueillait 36% des effectifs en 1999-2000. Les frais de scolarité demandés aux parents, y compris dans le secteur public, variaient de 6000fcfa dans le public à 387 000fcfa dans le privé. La plupart des enfants nigériens étaient totalement exclus du bénéfice de l'enseignement préscolaire, qui contribue à l'éveil de l'enfant et à sa préparation pour l'enseignement primaire. En plus des facteurs liés aux coûts de scolarité, il convient de souligner que l'offre en matière de préscolaire était inexistante en milieu rural. Les chiffres officiels de 2000 indiquaient que 42,5% des jardins d'enfants étaient basés à Niamey et accueillait 45,9% des effectifs.

Selon les statistiques du ministère de l'éducation nationale, les effectifs absolus des inscrits dans l'enseignement préscolaire sont en baisse depuis quelques années. Entre 1990 et 2000, ces effectifs ont chuté de 11 463 inscrits à 10 360. Le secteur de l'enseignement préscolaire faisait face à des nombreux problèmes au nombre desquels on peut citer l'inadaptation des programmes, l'insuffisance du personnel enseignant (le ratio élèves/éducatrice est de 14), l'absence d'une approche globale et multisectorielle de résolution des problèmes de la petite enfance, l'absence d'une institution de formation du personnel enseignant pour assurer les missions dévolues à l'encadrement de la petite enfance, le nombre insuffisant du personnel d'encadrement (seulement 2 inspections pour l'ensemble du pays), l'insuffisance et la cherté du matériel didactique et ludique, l'inadaptation des infrastructures aux caractéristiques du groupe cible (22,4% des salles de classe étaient en matériaux précaires banco et paillote et 46,8% des salles étaient dégradées).

Après plusieurs années d'intervention de la Banque mondiale, la situation au niveau de l'enseignement primaire n'était pas non plus reluisante, bien que ce secteur engrangeait plus de 50% du budget alloué à l'éducation. En dehors du problème crucial de l'inadaptation des program-

mes, l'enseignement primaire se caractérisait en 2000 par son faible taux de scolarisation et son inefficacité interne. Le taux brut de scolarisation était seulement de 34,1% en 2000 ; et la progression des effectifs avait amorcé une tendance à la baisse au début des années 1980. Alors que le taux de croissance des effectifs était en chute dans les écoles publiques, le secteur privé enregistrait une croissance de 70% de ses effectifs entre 1995 et 2000. L'accès à l'enseignement primaire était demeuré totalement inégal, notamment entre zones rurales et urbaines, et entre filles et garçons dans tout le pays. Les zones rurales, avec 80% de la population totale du pays, n'enregistraient qu'un taux brut de scolarisation de 27,8%, alors que ce taux était estimé à 50,9% pour les zones urbaines en 1999-2000. Les filles ne représentaient que 39,35% des effectifs scolarisés, indépendamment des zones de résidence ; ce qui correspondait à un taux de scolarisation de 26,9% seulement pour les filles.

Sur le plan de l'efficacité interne de l'enseignement primaire, les chiffres étaient aussi particulièrement alarmants à la fin du PROSEF ; ils confirmaient non seulement l'inadaptation des programmes, mais aussi la baisse de la qualité de l'enseignement. Selon les conclusions de l'étude d'évaluation des apprentissages au cycle de base1 (primaire), quels que soient les niveaux et les disciplines considérés, les résultats étaient très insuffisants ; car, les pourcentages moyens de réussite dans toutes les disciplines et dans tous les cours étaient le plus souvent inférieurs à 50% et les pourcentages d'élèves atteignant ou dépassant le seuil de maîtrise demeurait très faible. Le taux de transition en 6^{ème} était de 51,5% en 2000, tandis que celui du primaire au 1^{er} cycle secondaire est de 31,3%. Ce qui signifie que la plupart des enfants qui entraient à l'école primaire, n'arrivaient jamais à atteindre le collège ; et pire, ils étaient exclus de l'école à l'issue d'une scolarité primaire au cours de laquelle ils n'auront pratiquement rien maîtrisé.

Au niveau de l'enseignement secondaire, qui englobe les collèges et les lycées, le taux brut de scolarisation n'était que de 13,11% en 2000. La progression des effectifs avait amorcé également une forte tendance à la baisse depuis la fin des années 1980, et le taux moyen de croissance entre 1987 et 1998 était seulement de 5,37% par an. Dans le secteur privé, qui accueillait 14% des effectifs en 2000, la capacité des établissements avait augmenté entre 1995 et 2000 de 52,51%, et les effectifs avaient progressé de 50,5%. La tendance à la privatisation était apparue également au niveau des établissements publics d'enseignement secondaire, où les parents dépensaient en moyenne 16 000Fcfa par enfant. Au niveau des écoles professionnelles (ENA, ENSP, ENICAS, IFTIC, etc.), la tendance à la privatisation était encore plus marquée ; car, toutes les écoles avaient été encouragées à créer des filières payantes pour des élèves non boursiers de l'Etat. Les frais d'inscription étaient hors de portée des parents appartenant aux classes populaires.

A l'instar des autres échelons de l'enseignement, le secondaire reflétait également, et ce de manière plus crue, les inégalités sociales qui caractérisent la société nigérienne. Les zones rurales ne comptaient par exemple que 25% des effectifs globaux en 2000 ; et les filles ne représentaient que 39% des effectifs scolarisés (la parité fille/garçon était de 0,37 en milieu rural contre 0,66 au niveau national). Le secondaire se caractérisait aussi par la faiblesse de son efficacité interne, avec des taux élevés de redoublement, d'abandon et une faible réussite aux examens. Le taux global de redoublement était estimé en 2000 à 21% de la 6^{ème} à la 4^{ème}, mais atteignait 39% en 3^{ème} ; et le taux moyen d'abandon était de 27,75%, tandis que le taux moyen de réussite au BEPC était seulement de 51%. Ces faibles performances s'expliquaient notamment par les conditions défavorables dans lesquelles se déroulaient les apprentissages : ratio élèves/professeur élevé, niveau bas du personnel, encadrement très faible, insuffisance ou absence de bibliothèques et de laboratoires, insuffisance des infrastructures (11,31% des salles en matériaux précaires et 44,5% en mauvais état en 2000).

Avec l'avènement du programme décennal, des nombreux partenaires de l'école, en particulier les associations et les ONGs, s'attendaient à ce que la situation s'améliore sur le plan à la fois de l'accès et de la qualité de l'enseignement ; car, très peu d'entre elles comprenaient clairement que le nouveau programme s'inscrivait dans une logique de continuité et non de rupture d'avec les projets éducation de la Banque mondiale. La déception des partenaires de l'école a été d'autant plus grande que les résultats atteints, après trois (3) années de mise en œuvre du programme décennal, ont été particulièrement modestes, voire même médiocres, tant sur le plan de l'accès que de la qualité. Les ressources financières relativement importantes, mobilisées dans le cadre du programme décennal, n'ont pu aboutir à des résultats satisfaisants en matière de scolarisation.

Selon le rapport d'exécution de la 1^{ère} phase du PDDE, publié par le ministère de l'éducation nationale en juin 2007, la progression des effectifs du préscolaire a été modeste entre 2003 et 2007 ; car, le nombre d'enfants inscrits dans cet ordre d'enseignement est passé seulement de 18 234 en 2003-2004 à 28 455 en 2006-2007, soit un taux d'accroissement annuel moyen de 16%. Le taux brut de préscolarisation, qui était de 1% en 2000, n'a pu progresser que de 0,5 points pourcentage ; et il reste inférieur à l'objectif prévu de 2% de taux de préscolarisation en 2007. La part du secteur privé dans l'enseignement préscolaire est restée importante (28,6% en 2007) ; et les disparités d'accès entre les enfants du milieu rural et du milieu urbain n'ont pas connu d'évolution significative. Les établissements d'enseignement préscolaire restent toujours concentrés dans les centres urbains, qui totalisent 81,4% des effectifs des enfants inscrits.

Au niveau de l'enseignement primaire, le rapport du ministère de l'éducation souligne que le taux brut de scolarisation est passé de 50% en 2004 à 57,1% en 2007. Le taux de progression était seulement de 4,5% sur toute la période 2003-2007. Les disparités entre filles et garçons sont restées fortes ; car, le taux brut de scolarisation des filles était en 2007 de 47,4% contre 66,7% pour les garçons. Les disparités entre zones rurales et zones urbaines n'ont pas évolué significativement ; alors que l'un des objectifs du programme décennal était justement de favoriser l'accès des ruraux aux services éducatifs. Le taux brut de scolarisation est de 65% en zones urbaines, alors qu'il est seulement de 54% en zones rurales. Ce qui signifie que les enfants issus du milieu urbain ont plus accès à l'éducation de base¹ que ceux du milieu rural.

Sur le plan de la qualité, le rapport du ministère de l'éducation souligne que le taux d'achèvement au cycle de base¹ est passé de 32,2% en 2004 à 43% en 2007 ; mais, l'objectif visé par le programme décennal, qui est d'un taux d'achèvement de 59% en 2007, n'a pas été atteint au cours de la 1^{ère} phase. Le rapport précise que l'écart entre filles et garçons s'est quant à lui aggravé sur la période ; le taux d'achèvement des filles étant de 33 contre 53 pour les garçons. Le taux de survie au cycle de base¹ est resté aussi très faible à la fois pour les garçons et les filles ; car, sur 100 élèves inscrits au CI seulement 56 parviennent au CM1, et seulement un (1) élève sur deux (2) inscrits au CI parvient au CM2. La situation reste très défavorable aux filles, qui enregistrent les taux de déperdition les plus élevés ; étant donné que sur 100 filles inscrites au CI, 47 ne parviennent pas au CM1.

Par ailleurs, il convient de souligner que sur 1000 élèves inscrits au CI, 360 seulement réussissent au CFEPD ; et sur ces 360 élèves, seulement 241 n'ont pas connu de redoublement. Les performances au cycle de base¹ sont donc restées globalement médiocres au cours des trois (3) années de mise en œuvre du programme décennal ; confirmant ainsi l'inefficience des mesures stratégiques telles que le recrutement massif des contractuels et l'institutionnalisation des «classes multigrades» et à «double flux». Selon une étude conduite par le PASEC sur la qualité de l'enseignement, non seulement le niveau des acquis est faible, notamment au CP et au CM1 ; mais en plus, une grande proportion d'élèves (2 élèves sur 5) est en situation d'é-

chec avant la fin du cycle primaire. L'enquête de suivi des acquis scolaires de 2005 révèle d'une part que seulement 54% des élèves de CP obtiennent une note supérieure ou égale à la moyenne ; et d'autre part que la proportion des élèves en situation d'échec s'accroît au niveau du cours élémentaire (CE) et du cours moyen (CM), avec respectivement 61 et 68%.

Au niveau du cycle de base2, selon le recensement scolaire 2005-2006, réalisé par le ministère des enseignements secondaires et supérieur, les effectifs ont presque doublé passant de 92 463 à 179 721 élèves en 2005-06 ; mais, ces effectifs ne représentent que 17,1% de la population des enfants en âge de le fréquenter (13-16 ans). Le taux brut de scolarisation est de 17,1% en 2005-06 ; mais, ce taux masque des disparités criantes entre filles (12,5%) et garçons (22,3%). Le taux net de scolarisation était seulement de 12,4% en 2005-06 ; révélant au grand jour les conséquences néfastes de la stratégie de régulation des flux préconisée par le programme décennal. L'accès au cycle de base2 est particulièrement inégal entre zones rurales et zones urbaines et entre filles et garçons. Les zones rurales ne représentent que 32% des effectifs scolarisés au cycle de base2 ; et les filles ne constituent que 38,9% des effectifs dans l'ensemble du pays, et 23,35% des effectifs scolarisés en zones rurales.

Au plan de l'efficacité interne, le cycle de base2 reste marqué par des taux élevés de redoublement et de déperdition. Le recensement 2005-2006 souligne *«d'une part que les nouveaux entrants en 3^{ème} ne représentent que 11,3% de la population totale des enfants ayant l'âge légal d'admission en 3^{ème} (16 ans), et d'autre part que seuls 36,3% des élèves entrés en 6^{ème} atteignent la 3^{ème}»*. La proportion des élèves qui admettent au BEPC reste très faible ; car, seuls 11,93% des candidats ont décroché leur diplôme en 2006. Cette situation s'explique non seulement, par le faible niveau du personnel enseignant, constitué à 79,8% d'enseignants contractuels ; mais aussi, par les conditions très défavorables des apprentissages, liées au ratio enseignant/élève et élèves/classes. S'ajoute à cela, le fait que les élèves du cycle de base2 n'ont pas bénéficié d'un enseignement primaire de qualité, susceptible de mieux les préparer à réussir.

Cette situation rejaillit négativement au niveau de l'enseignement moyen, où le taux brut de scolarisation est seulement de 4,1% en 2005-06. Les nouveaux entrants en 2^{nde} ne représentent en 2005-06 que 4,3% de la population totale des enfants ayant l'âge légal d'admission (17 ans). Les effectifs globaux de l'enseignement moyen sont estimés à 30 905 élèves en 2005-2006. Le secteur privé, qui progresse de façon soutenue, totalise 20% de ces effectifs. La proportion des filles dans l'ensemble du cycle est de 36% seulement des effectifs ; mais, le taux d'abandon est plus élevé chez les filles (89,2%) que chez les garçons (67,5%). Ces chiffres démontrent clairement que l'enseignement moyen ne concerne qu'une proportion limitée des enfants ; car, la politique de régulation des flux d'accès à cet ordre d'enseignement est plus forte que dans le cycle de base2.

A l'instar des autres ordres d'enseignement, l'enseignement moyen connaît aussi le phénomène de la baisse de la qualité des apprentissages. Cette situation découle notamment du recrutement massif des contractuels et des appelés du service civique national, qui représentent 69% sur un effectif de 1178 enseignants recensés en 2005-06. Ces contractuels et appelés du service civique national n'ont ni la formation pédagogique requise ni la motivation nécessaire. Cette situation se répercute gravement sur l'efficacité externe de l'enseignement moyen ; et la mesure de cette répercussion nous est donnée par le taux élevé d'échec au Baccalauréat. La proportion des élèves admis au Bac en 2006 était seulement de 32,5% ; ce qui réconforte les experts de la Banque mondiale, qui estiment impérieux que la régulation des flux d'accès à l'enseignement supérieur soit très forte, pour éviter un engorgement de l'Université.

V. L'enseignement supérieur sous astreinte

Au cours de ces vingt (20) dernières, la situation dans les secteurs de l'enseignement supérieur et de l'enseignement technique et professionnel s'est considérablement détériorée au Niger. Ces deux (2) secteurs ont été particulièrement affectés par les mesures drastiques d'économie budgétaire préconisées dans le cadre des projets éducation de la Banque mondiale ; car, la politique poursuivie par l'État nigérien, qui se fonde sur le postulat que « *l'éducation de base est plus profitable aux populations démunies* », a consisté essentiellement à réduire les ressources publiques allouées à ces deux secteurs. Le document du projet sectoriel de l'enseignement fondamental justifie ce choix en soulignant que l'attribution à l'enseignement supérieur d'une part importante du budget de l'éducation n'est pas cohérente au regard, d'une part du faible développement de l'enseignement primaire, et d'autre part des perspectives d'emploi très incertaines pour les diplômés de l'université.

Sur la base de cette analyse, les experts de la Banque mondiale proposent à l'État nigérien d'adopter une stratégie visant à résoudre au minimum quatre (4) des grands problèmes auxquels le pays serait confronté, à savoir : (i) la politique d'admission sans limitation de tous les diplômés de l'enseignement secondaire à l'université ; (ii) le niveau excessivement élevé des indemnités d'études (bourses des étudiants) ; (iii) la nécessité d'une réorientation des étudiants vers des disciplines offrant les meilleures perspectives de salaires ou de carrière indépendante ; et (iv) la baisse de la qualité grandement imputable à une croissance incontrôlée des admissions et à l'emploi prioritaire des crédits à l'enseignement supérieur pour le versement d'indemnités d'études au détriment des programmes d'études et de recherche. Cette stratégie a été mise en œuvre pendant plusieurs années par les autorités nigériennes ; mais, elle n'a produit aucun résultat concret en termes d'amélioration de la qualité de l'enseignement à l'université.

Aujourd'hui, l'enveloppe des bourses des étudiants et des subventions aux œuvres universitaires a été considérablement réduite ; mais, les ressources dégagées par le biais de cette mesure n'ont aucunement bénéficié aux programmes d'études et de recherche. Cette mesure s'est traduit plutôt par la persistance d'un climat d'agitations permanentes au sein de l'université ; et le moins qu'on puisse dire, c'est que ce climat affecte sérieusement le déroulement des activités académiques et de recherche. La baisse du niveau des étudiants s'est accélérée au cours de ces dernières années, sous l'effet conjugué de la dégradation continue de leurs conditions de vie et de la baisse de la qualité des apprentissages à tous les niveaux du système éducatif nigérien. Les restrictions budgétaires ont entraîné également une démotivation du personnel enseignant de l'université ; ainsi que d'ailleurs une détérioration des conditions des étudiants, qui se matérialise notamment par l'engorgement des salles de cours et la vétusté des laboratoires et des bibliothèques.

Selon l'étude sur le développement de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique au Niger, réalisée par HTSPE Limited sur financement de l'Union Européenne, « *le nombre d'étudiants inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur est estimé à 15 406 dont 56,5% à l'Université Abdou Moumouni et 17,8% dans un établissement privé* ». La part importante du secteur privé dans l'enseignement supérieur semble liée à la persistance du climat d'instabilité au sein de l'université et à son incapacité à diversifier les offres de formation. La plupart des établissements privés, qui sont généralement basés dans les centres urbains, offrent des formations techniques et professionnelles. Les frais d'inscription dans ces établissements varient, selon l'étude de HTSPE, de 190 000Fcfa à 1 500 000Fcfa en fonction des filières et des niveaux.

Sur ce point, il convient de souligner également que la plupart des établissements publics d'enseignement supérieurs, en dehors de l'Université de Niamey et de l'Université de Say, sont des

écoles privées de fait ; car, ils ont été tous dotés d'un statut particulier les autorisant à créer des filières payantes, avec des frais d'inscription aussi élevés que dans les établissements privés. Cette situation constitue une entorse grave aux dispositions pertinentes des instruments juridiques internationaux relatifs au droit à l'éducation ; en ce sens que la création des filières payantes au sein des établissements publics est une source évidente d'exclusion et de discrimination à l'égard des personnes démunies. Certes, aucun instrument juridique ne fait explicitement obligation aux États d'instituer la gratuité pour l'accès à l'enseignement supérieur ; mais, il reste qu'ils ont le devoir de prendre des mesures pour lever tous les obstacles liés aux différences de sexes, de conditions sociales ou de revenus.

En effet, il importe de rappeler que la première obligation des États en matière de droit à l'éducation est celle de le respecter, en s'abstenant de créer des obstacles à sa jouissance. Cela signifie que les États s'interdisent tout d'abord de créer des sources de discrimination, à moins qu'il ne s'agisse de promouvoir l'accès à l'éducation pour des groupes défavorisés ; et enfin de définir et de mettre en œuvre des politiques, dont le seul but est de limiter l'accès à des services éducatifs, de quelques niveaux qu'ils soient, pour des personnes qui en ont la capacité. Vue sous cet angle, la politique actuelle du gouvernement, qui se propose d'instaurer un mécanisme de régulation des flux d'accès à l'enseignement supérieur, est une atteinte au droit à l'éducation ; car, la régulation des flux suppose que l'État prendra des mesures administratives pour réserver l'accès aux établissements publics à une minorité de jeunes filles et garçons diplômés.

Au cours des prochaines années, la seconde phase du programme décennal de développement de l'éducation prévoit expressément de *«réguler l'accès à l'enseignement supérieur afin de fluidifier les cursus et éviter une accumulation d'étudiants à l'université»*. Les effectifs des étudiants devront être limités à 14 923 en 2015, dont 13 573 à l'Université Abdou Moumouni ; ce qui signifie d'une part que le rythme actuel d'accroissement sera ralenti par tous les moyens, et d'autre part que des nombreux diplômés devront se tourner vers les établissements privés. Les experts de la Banque mondiale, qui ont inspiré les autorités nigériennes, assignent à cette mesure deux objectifs : (i) créer une adéquation entre l'enseignement supérieur et les besoins réels du marché de travail ; et (ii) prévenir un engorgement des établissements préjudiciable à la qualité des apprentissages. Le nouveau d'enseignement supérieur, qui est porté aujourd'hui par l'UEMOA, préconise un alignement total de l'offre sur les besoins des entreprises et les demandes du marché.

VI. Conclusion

L'examen des évolutions des différentes politiques éducatives fait apparaître que l'adoption de la loi d'orientation du système éducatif nigérien, qui définit l'éducation comme un droit fondamental et service public accessible à tous, peut être considérée comme une avancée démocratique ; même si la réalité observable aujourd'hui est plutôt celle *«des programmes, plans ou projets pluriannuels d'éducation qui préparent un désengagement progressif de l'Etat des pans entiers des enseignements supérieurs, secondaires, techniques et professionnels, voire de l'enseignement primaire, à confier selon les cas et les circonstances à des opérateurs privés, des communautés villageoises ou à des collectivités locales sans ressources»* (11).

Dans le contexte de politiques économiques fondées sur l'austérité budgétaire et la recherche de la stabilité du cadre macroéconomique en vue du remboursement de la dette extérieure, la poursuite des objectifs de démocratisation de l'éducation apparaît de plus en plus complexe. Il y a en effet une contradiction flagrante entre d'une part les contraintes de l'ajustement structurel qui imposent des restrictions budgétaires et une politique déflationniste dans la fonction publique, en particulier dans l'enseignement ; et d'autre part, la nécessité de soutenir le système éducatif dans un pays pauvre en l'amenant à réaliser des objectifs ambitieux. Ceci appa-

raît clairement au niveau de la stratégie de mise en œuvre du PDDE, où l'impératif de réaliser les objectifs d'accès et d'accessibilité pour tous à l'éducation de base ont conduit les autorités à transformer les normes de recrutement de personnel enseignant, non sans avoir renvoyé des milliers d'enseignants expérimentés à la retraite anticipée.

A cet égard, il convient de mentionner qu'en programmant le recrutement des contractuels, à statut précaire et sans formation professionnelle, à hauteur de 80% des effectifs à l'horizon 2013, le gouvernement n'obéit qu'à une seule logique : celle de réduction des coûts. Le respect, par là-même, d'un des critères de convergence de l'UEMOA, (notamment le ratio masses salariales/ recettes budgétaires inférieur à 35%), entre en conflit avec la nécessité de garantir une éducation de qualité comme condition de la formation de ressources humaines compétentes.

Au niveau du post-primaire, la même logique conduit à inscrire la perspective de développement du secteur dans la limite des moyens dérisoires de l'Etat et des besoins de l'économie. Ce qui impose de réguler les flux entre les cycles, d'optimiser les services éducatifs et de promouvoir le secteur privé, au risque de menacer le fondement d'une école démocratique. En effet, dans le contexte d'une économie rurale, à prédominance du secteur informel et tributaire des aléas climatiques, faire dépendre le développement des cycles secondaire et supérieur des besoins du marché revient à compromettre les chances de nombreux citoyens.

Enfin, il est regrettable de constater que les actions préconisées dans le cadre du PDDE n'ont pas encore débouché sur la transformation du système éducatif, mais ont plutôt maintenu les traits caractéristiques qui justifiaient la nécessité de l'élaboration des réformes éducatives. Sur ce plan, tout se passe comme s'il s'agissait de conforter le système au lieu de le modifier ; et à cet égard, la lenteur observée dans l'introduction de l'enseignement des langues nationales (enseignement bilingue) est très révélatrice de l'absence d'une volonté politique affirmée de réformer le vieux système.

CHAPITRE 4 : ANALYSE BUDGÉTAIRE DANS LE SECTEUR DE L'ÉDUCATION

I. Introduction

Jadis dominés par la question de la réforme du système éducatif hérité de la colonisation, les débats sur l'éducation au Niger se sont grippés, depuis le début des années 1980, autour des notions de rentabilité et de partage des coûts. Ce tournant a été amorcé avec la tenue du débat national de Zinder sur l'éducation en 1982, qui est intervenu dans le contexte de crise économique et de démarrage des plans d'ajustement structurel. Les politiques et stratégies préconisées par ce fameux débat national ont été mises en œuvre dans le cadre des projets éducatifs de la Banque mondiale ; mais, elles n'ont permis d'aboutir ni à une transformation du système hérité de la colonisation, ni même à une amélioration de ses performances.

Aujourd'hui, le Niger s'est engagé dans la poursuite des objectifs de développement du millénaire (OMD) au rang desquels figure en bonne place la scolarisation primaire universelle à l'horizon 2015 et l'autonomisation des femmes (égalité des sexes). Cette préoccupation a été inscrite dans le cadre de la Stratégie de réduction de la pauvreté, préparée dans le contexte de l'initiative PPTE depuis janvier 2002. Par la suite, un plan décennal de développement de l'éducation 2003-2012 a été élaboré et mis en œuvre dans cette optique. Les évaluations à mi-parcours de la mise en œuvre du PDDE, initiées par le MEBA signalent que les principaux objectifs poursuivis pour la période ne seront pas atteints et que le Niger restera encore loin de la scolarisation universelle, de l'égalité des sexes et accusera un taux d'analphabétisme encore très élevé.

Eu égard à cette situation, il semble de plus en plus évident que les problèmes entravant le développement du système éducatif et la garantie de l'effectivité du droit à l'éducation relèvent de deux niveaux : l'allocation des ressources financières et les politiques éducatives poursuivies. Ce chapitre consacré à l'analyse budgétaire se propose d'une part de vérifier dans quelle mesure les allocations budgétaires sont conformes aux priorités et objectifs proclamés du gouvernement ; et d'autre part, de mesurer les efforts consentis par l'État pour donner un effet direct au droit à l'éducation proclamé par les instruments juridiques internationaux, régionaux et nationaux. Les questions clés sont notamment de savoir si les ressources allouées au secteur de l'éducation ont progressé entre 2000 et 2007 et si elles sont suffisantes et utilisées de façon efficiente pour garantir le droit à l'éducation.

Cependant, il importe de souligner que cette analyse budgétaire n'a pas la prétention d'être parfaite et complète ; car, elle repose essentiellement sur les prévisions budgétaires, alors qu'il aurait fallu la fonder sur les réalisations effectives. Cette lacune vient du fait que les lois de règlement, qui auraient pu permettre une analyse basée sur les réalisations budgétaires, ne sont disponibles que pour certaines années. La plus récente loi de règlement date de 2005, alors que la période objet de la présente analyse va de 2000 à 2007.

II. Présentation sommaire du processus budgétaire au Niger

Au Niger, le processus budgétaire public est régi par la Constitution du 9 août 1999 et une série de lois et décrets s'inspirant pour la plupart des directives communautaires de l'UEMOA. Les principaux textes nationaux relatifs à ce processus sont notamment, (i) la loi N°2003-11 du 1^{er} avril 2003 portant loi organique relative aux lois de finances ; (ii) le décret N°2002-197/PRN/MF/E du 26 juin 2002 portant nomenclature budgétaire de l'État ; et (iii) le décret N°2003-243/PRN/MF/E du 30 septembre 2003 déterminant le processus de préparation annuelle du budget national.

Selon ce dernier décret, «le projet de budget de l'État relève de la responsabilité du ministère chargé des finances et de l'économie». Ce ministère est responsable d'une part de l'élaboration de la note de cadrage macroéconomique du budget ; et d'autre part de la préparation

d'une esquisse budgétaire portant sur l'ensemble des recettes et des dépenses. En plus de ces deux tâches, le ministère des finances est chargé également de donner aux services dépen- siers de l'État des orientations pour l'élaboration de leurs projets de budget, à travers des cir- culaires budgétaires, des conférences budgétaires et des lettres de plafonnement de crédits.

A l'étape de la préparation du projet de budget, la première tâche dévolue au ministère des finances et de l'économie est de définir au 31 mars de l'année un cadrage macroéconomique du projet de budget de l'État. Ce cadrage doit identifier trois (3) scénarii de croissance : (i) un scénario de référence, basé sur les données les plus récentes de dépenses effectives ; (ii) un scénario faible, qui assure le financement des activités essentielles ; et (iii) un scénario bud- gétaire optimiste fort, basé sur une estimation enchantée des revenus. Les ministères et ser- vices dépen- siers doivent s'appuyer sur ce cadrage macroéconomique, ainsi que sur les orien- tations contenues dans les circulaires budgétaires et les lettres de plafonnement de crédits, pour élaborer leurs projets de budgets et les déposer auprès du ministère des finances au plus tard le 30 juin de l'année.

Par ailleurs, le processus budgétaire nigérien prévoit des conférences budgétaires permettant aux services dépen- siers de présenter leurs propositions de budget et d'en discuter adéquatement avec le ministère des finances. Ces propositions sont établies sur la base, soit du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) pour les ministères qui en disposent, soit d'une approche de type budget programme présenté sous la forme d'ensembles cohérents d'activités qui par- tagent des objectifs communs. Les services déconcentrés des ministères participent générale- ment au processus d'élaboration de ces propositions ; même si souvent le niveau central ne prend pas en compte leurs avis et suggestions concernant les charges à inscrire au budget.

Après son adoption par le conseil des ministres, le projet de budget est transmis au cours de la première semaine du mois d'octobre à l'Assemblée nationale pour examen et adoption ; mais, seule la commission des finances, saisie pour l'examen au fonds du projet émanant du gouvernement, est habilitée à le traiter dans toute sa dimension. Les autres commissions par- lementaires ne sont saisies que pour donner leurs avis sur les projets de budgets des institu- tions et ministères relevant de leurs domaines respectifs de compétences. Ces avis sont pré- sentés seulement devant la commission des finances ; et par conséquent, ne sont pas soumis à la plénière du parlement pour discussion.

Si les parlementaires ont le pouvoir d'amender le projet de budget soumis par le gouverne- ment, ce pouvoir reste néanmoins limité par certaines dispositions du règlement intérieur de l'assemblée nationale relatives au type d'amendements recevables. L'article 100 de ce règle- ment intérieur stipule qu'aucune proposition de résolution, aucune interpellation, aucun article additionnel ne peuvent être présentés par les parlementaires, *«s'ils doivent avoir pour consé- quences soit une diminution des recettes, soit une augmentation des dépenses, à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une proposition équivalente d'augmentation de recettes ou d'écono- mie»*. Cette disposition du règlement intérieur s'inspire de l'article 93 de la Constitution.

Après avoir enregistré le projet de budget, l'Assemblée nationale dispose d'un délai de soixan- te (60) jours pour l'adopter à l'issue d'un vote favorable à la majorité simple ; mais, si elle ne se prononce pas sur le projet dans ce délai, l'article 96 de la constitution dispose que le gou- vernement a la possibilité de le mettre en œuvre par ordonnance. Le gouvernement saisit alors le parlement, convoqué en session extraordinaire, pour réexaminer le projet dans un délai de quinze (15) jours ; et *«si l'assemblée nationale n'a pas voté le budget à la fin de cette session extraordinaire, le budget est établi définitivement par ordonnance»*. (cf. article 96 constitution du 9 août 1999). Cette disposition vise à contourner toute difficulté découlant d'une éventuel- le volonté de la représentation nationale de bloquer le projet de budget du gouvernement.

Une fois voté par le parlement, le budget est promulgué sous forme de loi des finances par le Président de la République ; et à partir de ce moment, la libération des crédits est annoncée aux ministères dépen-siers et aux institutions par lettre du ministre des finances et de l'économie. Les crédits sont utilisés par les services dépen-siers suivant les procédures de la dépense publique, à savoir engagement, liquidation, ordonnancement et paiement ; mais, il convient de souligner que ces procédures sont jugées particulièrement lourdes et fortement centralisées sous le contrôle de la direction générale du budget, qui est rattachée au ministère des finances et de l'économie.

S'il est vrai qu'il existe des nombreux contrôles dans le processus d'exécution du budget, il importe de souligner que cette situation n'a pas favorisé encore la transparence dans la gestion. Le premier niveau de contrôle est le contrôle administratif qui vise à veiller à ce que tous les actes portant engagement de dépenses soient soumis au visa préalable du contrôleur financier interne, qui les examine au regard de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'application des dispositions d'ordre financier des lois et règlements, de leur conformité avec les autorisations parlementaires et des conséquences que les mesures proposées peuvent avoir sur les finances publiques.

A l'heure actuelle, ce contrôle administratif est exercé par la direction générale du contrôle financier du ministère des finances et de l'économie ; ainsi que par les inspections générales d'État diligentées sur décision expresse du Président de la République. Selon le décret 97-272/PRN du 18 juillet 1997 portant attributions et fonctionnement de l'inspection générale de l'État, celle-ci est chargée d'une part *«de contrôler dans tous les services publics de l'État l'observation des lois et règlements qui en régissent le fonctionnement administratif, financier et comptable»* ; et d'autre part *«de vérifier l'utilisation des crédits publics et la régularité des opérations des administrateurs, des ordonnateurs, de tous comptables publics de deniers et matières, des régisseurs et des billeteurs»*.

Le second niveau de contrôle du processus d'exécution du budget de l'État est celui exercé par l'Assemblée nationale dans les conditions définies par les articles 73 et 74 de la directive de l'UEMOA relative aux lois des finances. Les parlementaires exercent leur contrôle à travers tout d'abord l'examen et l'adoption d'une loi de règlement qui, selon l'article 97 de la Constitution, *«doit être déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale à la session budgétaire suivant celle de l'exécution du budget pour être débattue à la prochaine session parlementaire et adoptée au plus tard le 31 décembre de la deuxième année qui suit l'exécution du budget»*. Le contrôle parlementaire s'exerce également à travers la mise en place des commissions d'enquêtes parlementaires et les questions écrites et orales.

A la suite du contrôle administratif et du contrôle parlementaire, la Cour des comptes exerce un contrôle juridictionnel de l'exécution du budget. Ce contrôle consiste d'une part à vérifier sur pièces la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les compatibilités publiques, et d'autre part à s'assurer du bon emploi des recettes, des fonds et valeurs gérés par les services de l'État et les autres personnes morales de droit public. La Cour des comptes établit aussi des rapports sur les projets de lois de règlement et les comptes des comptables publics; mais, ces rapports n'ont jamais donné lieu à des poursuites, alors que des irrégularités évidentes sont souvent mises à jour.

Au regard de tous ces éléments, il apparaît clairement que le processus budgétaire reste donc l'affaire du gouvernement et du parlement ; et le projet de budget n'est porté lui-même à la connaissance des citoyens qu'à l'ouverture de la session budgétaire en octobre. Les possibilités pour les organisations de la société civile de faire entendre leurs critiques sur le projet de budget sont particulièrement limitées ; car, c'est seulement lorsque les parlementaires le souhaitent, que les représentants de ces organisations sont entendus sur des sujets précis par les

différentes commissions thématiques. L'article 32 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale, qui ouvre cette petite fenêtre, précise que les commissions «*peuvent entendre tout membre du gouvernement et toute personne susceptible de leur apporter son concours*».

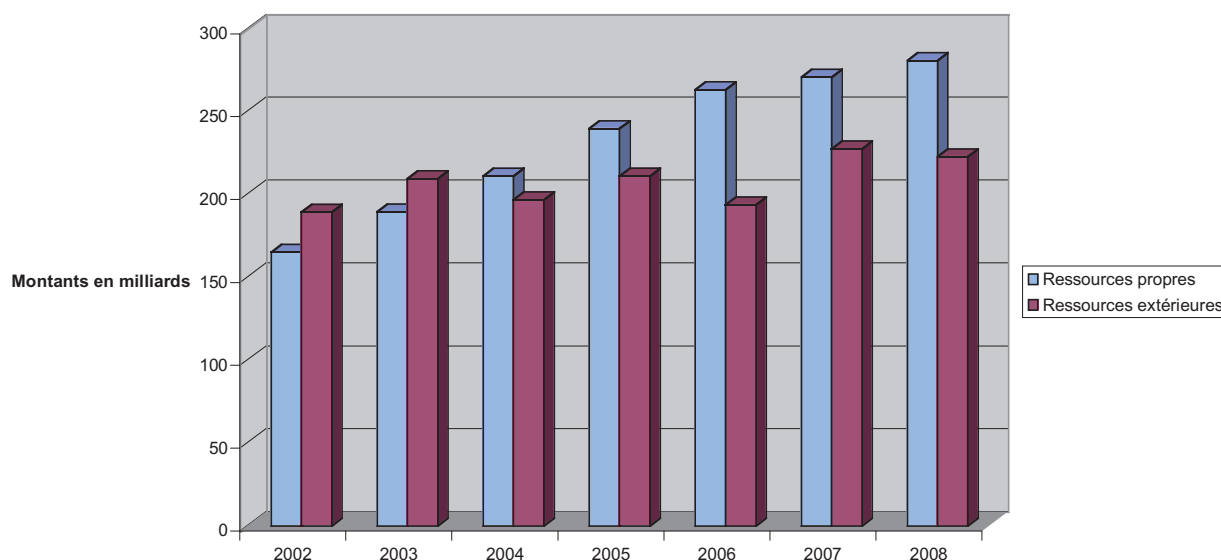
Au cours de la période 2000-2007, cette disposition n'a été utilisée que très rarement par les parlementaires en direction de la société civile; bien qu'elle soit de nature à réduire les risques de conflits sociaux dans le pays. Le mouvement social de mars et avril 2005, qui a été provoqué par l'application d'une TVA sur les produits de première nécessité, n'a nullement changé cette situation ; car, jusqu'ici le processus budgétaire n'a pas été modifié dans le sens de prendre en compte l'exigence de transparence, de participation et d'imputabilité clamée par la société civile nigérienne. Ce processus est demeuré l'apanage exclusif du parlement, du gouvernement et surtout des bailleurs de fonds extérieurs, qui en inspirent les principes directeurs ; et cela se traduit malheureusement par un faible niveau d'information des citoyens, dû au fait que les pouvoirs publics ne publient pas de rapports périodiques rendant compte de l'exécution du budget de l'État.

III. Aperçu général du budget de l'État

Le budget général de l'Etat connaît une croissance quasi-régulière ces dernières années. Il est passé en valeur nominale de 200 milliards de francs CFA en l'an 2000 à 503 milliards de francs CFA en 2008. Si cette croissance atteint 151% sur la période, la moyenne annuelle ne dépasse guère les 10,8% ; et en examinant la part des dépenses du budget général en proportion du PIB, on s'aperçoit que le niveau de mobilisation des ressources internes est plutôt faible. Le budget général de l'État, qui ne représentait que 17% du PIB en 2000, est passé à 27% du PIB en 2004 ; mais, cette progression s'est estompée entre 2004 et 2006, où on observe une tendance à la baisse.

Si le Niger reste dans la tranche de la moyenne régionale, qui tourne autour de 20% du PIB (Cf Rapport Jumbo 2004), ces chiffres dénotent tout de même des difficultés de mobilisation des ressources internes ; et partant, des difficultés à soutenir les allocations actuelles et futures dans le secteur de l'éducation, et plus généralement dans les secteurs sociaux. D'ores et déjà, il importe de souligner que le budget général de l'État se caractérise par sa forte dépendance vis-à-vis du financement extérieur. Le montant de ce financement, estimé en moyenne à environ 200 milliards de francs CFA par an, oscille entre 50 et 40% des ressources totales. Entre 2003 et 2008, la part du financement extérieur dans le budget de l'État a connu une évolution en dents de scie, passant de 52,5% des prévisions de dépenses en 2003 à 42,7% en 2006, avant de remonter à 45% en 2008.

Graphique 1 : Sources de financement du budget de l'Etat



Source : Loi des Finances / Analyse Alternative

Le graphique précédent illustre parfaitement l'importance des ressources extérieures dans le financement du budget de l'État ; mais, il convient de souligner qu'il ne s'agit que des prévisions de ressources extérieures attendues dans les lois de finance. Les ressources effectivement mobilisées sont inférieures aux prévisions ; ainsi qu'il ressort d'ailleurs de l'examen des lois de règlement disponibles de la période. Entre 2003 et 2005, on note un gap d'environ 180 milliards de francs CFA entre les prévisions et les réalisations, soit environ 30% du montant total des ressources extérieures attendues.

Selon le gouvernement, ce gap s'explique par notamment, (i) *«la non maîtrise des mécanismes de programmation financière par certaines structures de gestion de projets, qui, quelque fois, surestiment les inscriptions budgétaires, malgré le taux de réalisation relativement faible des années antérieures »* ; (ii) *«le long circuit de signature et d'approbation des marchés publics (jusqu'à une dizaine de signatures dans certains cas, avec 1 à 3 mois de délai) »* ; (iii) *« les longues procédures d'analyse des dossiers et de traitement des demandes de paiements par certains bailleurs de fonds»*.

En outre, il faut préciser que l'écart entre les prévisions et les réalisations en matière de mobilisation des ressources extérieures s'explique également par des raisons conjoncturelles ou liées à la mauvaise gestion. En 2007 par exemple, le Niger était obligé de *« revoir à la baisse »* les ressources extérieures attendues, à cause d'une mésentente avec les PTF sur la procédure de gestion des fonds PDDE. Cette situation est intervenue à la suite de l'audit diligenté par les PTF en 2006, et qui a révélé des malversations dans la gestion du fonds commun destiné au programme décennal. La suspension par les partenaires extérieurs de leurs appuis est venue révéler non seulement le poids considérable et le caractère aléatoire du financement extérieur ; mais aussi, l'incurie des pouvoirs publics nigériens qui continuent à miser de façon déraisonnable sur l'aide extérieure pour entreprendre des actions de développement.

Selon le rapport de «La revue des dépenses publiques et de la Responsabilité financière 2004», *« les bailleurs de fonds financent plus de la moitié des dépenses publiques sous la forme de projets et d'appui budgétaire»*. Entre 2000 et 2002, le rapport souligne d'une part que *«l'aide projet a financé en moyenne plus de 70% des dépenses d'investissement»* ; et d'autre part que *« le gouvernement ne contrôle vraiment que 20% des dépenses publiques totales (dépenses courantes, moins traitement et salaires) »*. La situation ne s'est point améliorée trois (3) ans plus tard, à en croire le rapport n°07/388 de décembre 2007 du FMI, qui précise que *« Le tiers du budget de l'administration centrale pour 2007 est financé par des dons »*.

Au regard de cette situation de dépendance, il n'est point surprenant que l'État nigérien ne soit pas souverain dans la définition des orientations générales de sa politique budgétaire. Les bailleurs de fonds extérieurs jouent un rôle prépondérant dans ces processus ; car, ce sont eux qui détiennent le cordon de la bourse et imposent les «règles de discipline budgétaire». Les orientations générales de la politique budgétaire sont calées sur les objectifs de croissance économique et de lutte contre la pauvreté ; tandis que les «règles de discipline budgétaire» ne prennent en compte que les préoccupations liées au respect de l'équilibre macroéconomique.

A cet égard, il est important de souligner que les notes de présentation des lois de finances font rarement référence aux droits humains que l'État a le devoir de garantir ; alors que les critères macroéconomiques définis par les institutions financières internationales ou les institutions d'intégration régionale sont très souvent invoqués. Ce sont d'ailleurs ces critères qui, d'une part fondent les orientations générales de la politique budgétaire ; et d'autre part, servent de base à l'évaluation des performances réalisées au cours d'une année budgétaire. Le problème de fond est que ces critères constituent très souvent un obstacle à la réalisation des droits humains, -en particulier des droits économiques, sociaux et culturels- qui devrait être une finalité de toute politique budgétaire responsable.

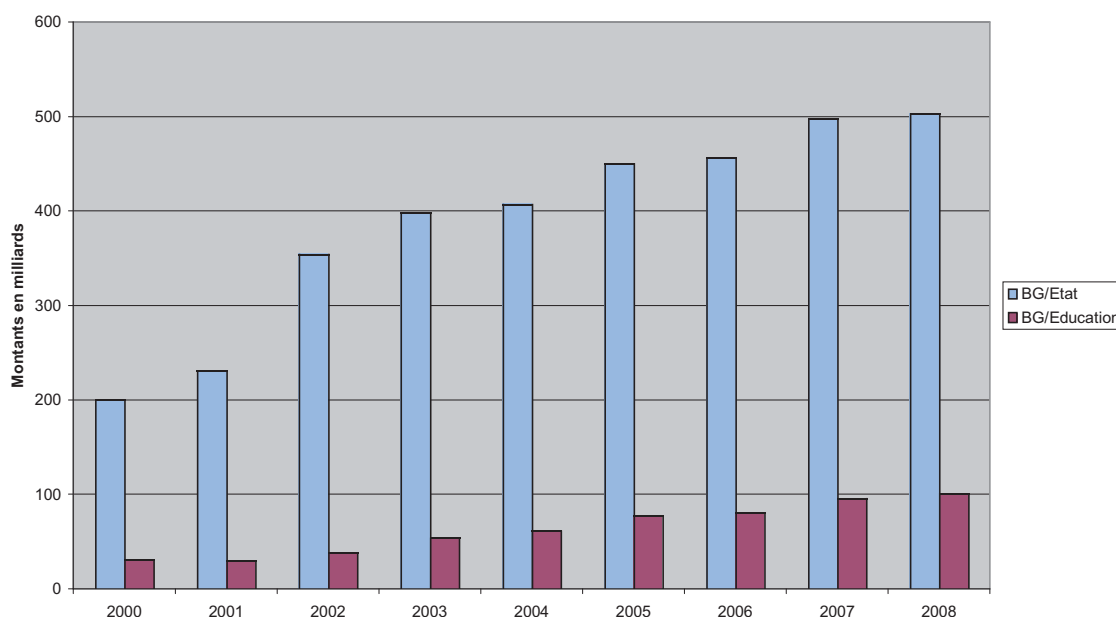
IV. La part de l'éducation dans le budget de l'État

Selon l'article 60 de la loi d'orientation du système éducatif nigérien, le financement de l'éducation est assuré au Niger par l'État, les collectivités territoriales, les familles et toutes autres personnes physiques ou morales ; mais, le budget général ne rend compte que du financement provenant de l'État et des partenaires techniques et financiers. La contribution des autres acteurs, bien qu'elle ne soit pas négligeable, n'est pas prise en compte dans les lois de finances. Cette lacune vient du fait que les services compétents n'arrivent pas eux-mêmes à établir des données précises sur cette contribution ; alors même qu'il apparaît essentiel que les efforts consentis par les collectivités et les ménages apparaissent clairement dans la comptabilité publique.

Sur la base des résultats des enquêtes qu'elle a réalisées en 1997, la cellule des dépenses publiques estimait l'apport des parents à l'enseignement public à 4,034 milliards Fcfa, soit 11,7% des dépenses budgétaires de l'État pour le secteur à l'époque. Ces enquêtes indiquent que les parents dépensent en moyenne 8000fcfa par élève au préscolaire et 4300fcfa par élève au primaire. La contribution des parents est encore plus importante au secondaire, où ils dépensent en moyenne 16 000fcfa par élève, soit 16% du financement public ; et au supérieur, où ils déboursent 60 000fcfa par étudiant, soit une proportion de 22% des dépenses publiques courantes. Le montant des dépenses des parents pour les études de leurs enfants dans le secteur privé s'élevait quant à elles à 2,555 milliards Fcfa, soit environ 8% des dépenses publiques de l'État dans le secteur en 1997.

Les enquêtes de la cellule des dépenses publiques révèlent également que les collectivités ont apporté une contribution de 346 millions en 1997 et 293 millions en 1998 ; tandis que les ONGs ont participé à l'effort d'éducation à la hauteur d'environ 1,733 milliard en 1997, soit 5,5% des ressources publiques. Les contributions cumulées des parents, des collectivités et des ONGs ont été estimées à environ 8,8 milliards Fcfa, soit 20% des dépenses globales nationales évaluées à 40,4 milliards Fcfa. Le rapport de l'enquête QUIBB 2005 confirme les chiffres issus des enquêtes de la Cellule des dépenses publiques de 1997; car, ce rapport évalue les dépenses totales des ménages nigériens pour l'éducation à environ 10,28 milliards Fcfa, soit environ 13% des prévisions budgétaires publiques du secteur de l'éducation en 2005.

Graphique 2 : Parts de l'éducation dans le budget de l'Etat



Source : Loi des Finances / Analyse Alternative

Au regard de ces chiffres, il est surprenant que le budget général de l'État passe sous silence la contribution importante des ménages à l'effort national d'éducation ; même s'il est vrai que l'État et ses partenaires techniques et financiers sont les principaux contributeurs au financement du secteur. Le graphique ci-dessous montre que les parts de l'éducation dans les prévisions de dépenses nominales globales de l'État n'ont cessé de croître depuis 2001. Sur la période 2003-08, les allocations budgétaires au secteur de l'éducation en proportion des prévisions de dépenses globales sont passées de 13,60% à 20,13%. Cette évolution s'explique pour l'essentiel par les financements programmés dans le cadre de la mise en œuvre du Programme décennal de développement de l'éducation (PDDE).

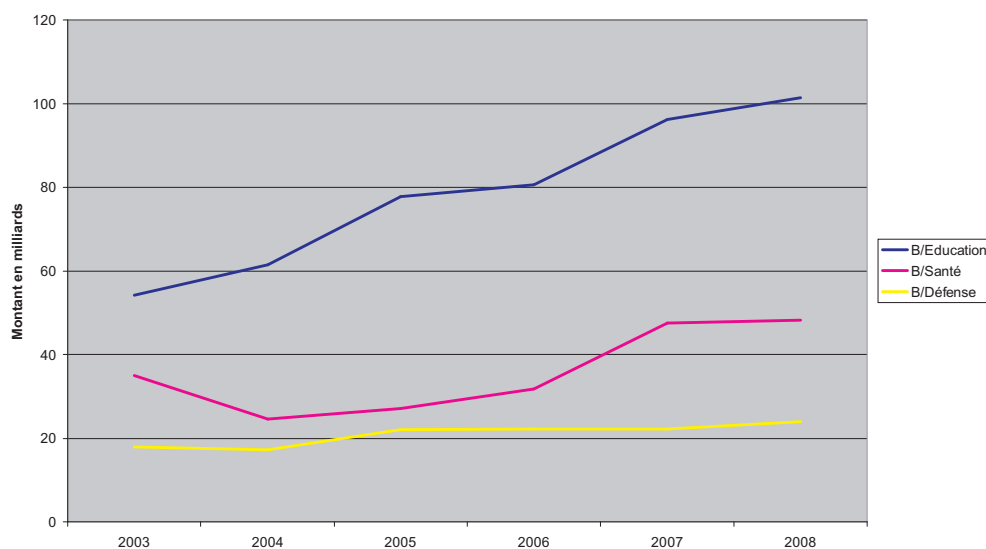
A partir de 2003, il faut souligner que le Niger a bénéficié d'un appui financier important venant de plusieurs partenaires extérieurs. Le rapport d'exécution de la 1^{ère} phase du PDDE révèle que ces partenaires ont apporté, sur la période 2004-2007, une contribution de 99,2 milliards de FCFA, dont 19,1 milliards de FCFA sous forme d'aides budgétaires ciblées et 80,1 milliards de FCFA sous forme d'interventions de projets. Cette contribution représente 42,7% des ressources totales mobilisées (232,2 milliards de FCFA) au cours de la période en faveur de l'éducation ; ce qui démontre que le financement du budget de ce secteur est tout aussi dépendant des sources extérieures que le budget général de l'État.

Selon le rapport d'exécution du PDDE, la contribution de l'État sur la période 2004-2007 s'élève à 133 milliards de FCFA, soit 57,3% des ressources totales mobilisées. Cette contribution inclut également les ressources liées à l'initiative PPTE, qui s'élèvent à 34,2 milliards de FCFA. Le rapport d'exécution précise que la part des ressources PPTE dans le financement de l'éducation de base a été en moyenne de 24,9% par an ; alors que l'engagement pris par l'État était de consacrer 40% de ces ressources par an à l'enseignement primaire. La répartition de l'ensemble des ressources mobilisées traduit un déséquilibre frappant au profit du cycle de base 1, qui a bénéficié de 71% de ces ressources, alors que la prévision était de 50% par an.

En outre, l'examen de l'évolution des prévisions des dépenses d'éducation en pourcentage du Produit Intérieur Brut (PIB) montre une croissance, bien qu'irrégulière, durant la période de mise en œuvre du programme décennal. La part de ces dépenses est passée de 2,6% du PIB en 2000 à 4,6% en 2005, soit une hausse de 65% ; mais, il ne s'agit là que d'une progression établie sur la base uniquement des prévisions des dépenses. La réalité est que le Niger n'a consacré en moyenne que 2,8% de son PIB par an à l'éducation sur la période 2004-2006 selon le rapport d'exécution de la 1^{ère} phase du PDDE ; alors que les dépenses d'éducation représentaient environ 4,5% du PIB en 1990 à en croire le rapport de la Banque mondiale, *«Dynamique des scolarisations au Niger»*.

S'il est vrai que l'État nigérien est loin de tenir son engagement de consacrer 4% de son PIB aux dépenses d'éducation, il importe de mentionner que le secteur de l'éducation a bénéficié sur toute la période 2003-2008 de plus de ressources que d'autres secteurs, y compris ceux considérés prioritaires dans le cadre de la stratégie de réduction de la pauvreté. Le graphique ci-dessous témoigne de l'évolution des prévisions de dépenses de l'éducation comparée à celles des secteurs de la santé et de la défense nationale ; même si cette comparaison ne suffit pas à conclure que le secteur de l'éducation bénéficie d'une attention soutenue de la part des pouvoirs publics nigériens.

Graphique 3 : L'éducation comparée à la santé et à la défense

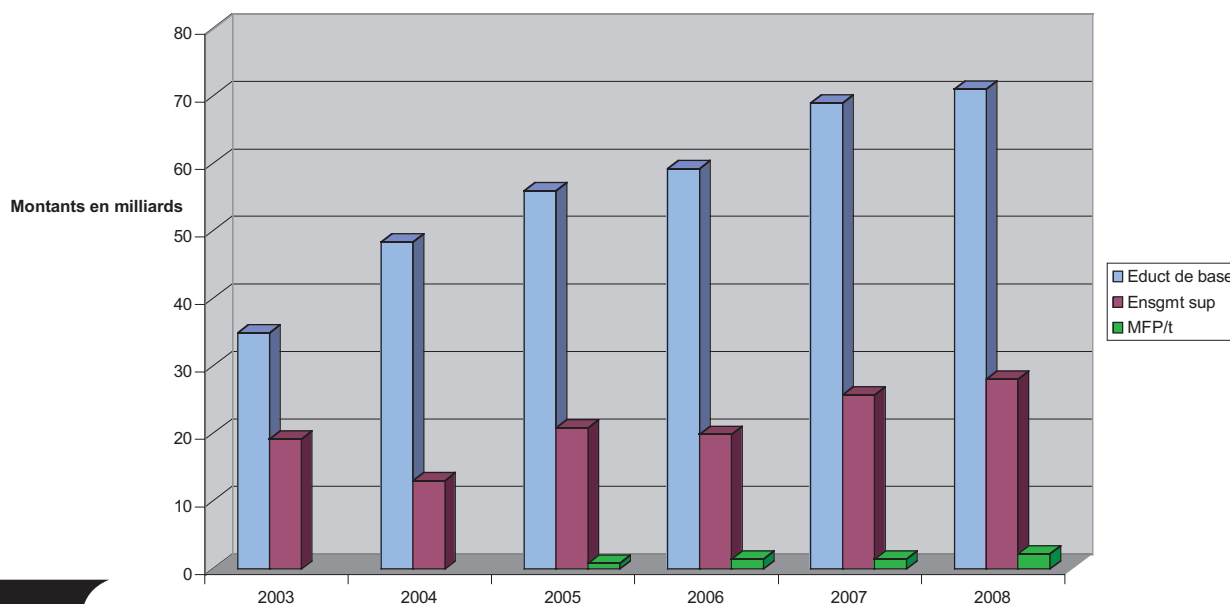


Source : Loi des Finances / Analyse Alternative

Sur la période 2000-2008, le budget de l'éducation a connu une croissance non négligeable en termes nominaux. Entre 2002 et 2003, il a enregistré une croissance de 40,5%, passant en valeur nominale de 38,5 milliards à 54,2 milliards FCFA ; et de 2003 à 2007, son taux de croissance s'est établi à 77%, contre 25% pour le budget général de l'État. Cette évolution masque des disparités entre les différents sous-secteurs de l'éducation ; car, la croissance observée est tirée principalement par le ministère de l'éducation de base. En 2003, le budget de ce ministère a connu une hausse de 22% par rapport à son niveau de 2002 ; et entre 2003 et 2004, il a enregistré une hausse de 38%, atteignant en valeur nominale 48,429 milliards Fcfa.

Quant au ministère de l'enseignement supérieur, son budget a connu une évolution entre 2000 et 2002, passant de 2,6 milliards de FCFA à 9 milliards de FCFA; mais, il faut préciser que les ressources allouées à ce ministère sont restées nettement inférieures à leur niveau de 1990 même en valeurs nominales. Le développement de l'enseignement supérieur est considéré depuis plusieurs années comme très onéreux par les institutions financières internationales ; tout comme d'ailleurs la formation professionnelle et technique, dont le ministère en charge est frappé par le même ostracisme sur le plan budgétaire. Ce ministère n'a bénéficié à sa création en 2005 que d'un modeste budget prévisionnel de 800 millions de FCFA, avant de remonter à 1,4 milliards de FCFA en 2006 puis à 2,2 milliards de FCFA en 2008.

Graphique 4 : Comparaison des budgets des trois ministères



Source : Loi des Finances / Analyse Alternative

Au regard de ce tableau, il ressort que l'éducation de base reste et demeure la priorité dans le secteur de l'éducation. Sur la période 2003-07, il s'est produit un arbitrage budgétaire en sa faveur faisant passer ses parts dans les dépenses totales d'éducation de 64% à 72%. Les parts du MESS/R/T elles, ont chuté de 35% des dépenses d'éducation en 2003, à 27% en 2005. A sa création 2005, le ministère de la formation professionnelle et technique a vu ses parts passer de 1,1% du budget de l'éducation à 2,2% en 2008. La formation professionnelle et technique apparaît ainsi comme le parent pauvre dans le secteur.

La part prépondérante de l'éducation de base dans le financement du secteur est conforme aux tendances internationales qui plaident en faveur de ressources accrues afin de réaliser les objectifs du millénaire entre autres. Le rapport d'exécution de la 1^{ère} phase du PDDE souligne que sur la période 2004-2006 «les ressources allouées à l'éducation de base ont représenté en moyenne sur la période 71% des ressources affectées au secteur de l'éducation contre une prévision de 50% par an». Cette situation a porté un grand préjudice à l'enseignement supérieur et à la formation professionnelle et technique qui ne bénéficient que de très peu de ressources internes et extérieures ; et ce, en dépit de leur importance indéniable dans le développement socio-économique du pays au cours des prochaines années.

V. Répartition des allocations budgétaires dans le secteur de l'éducation

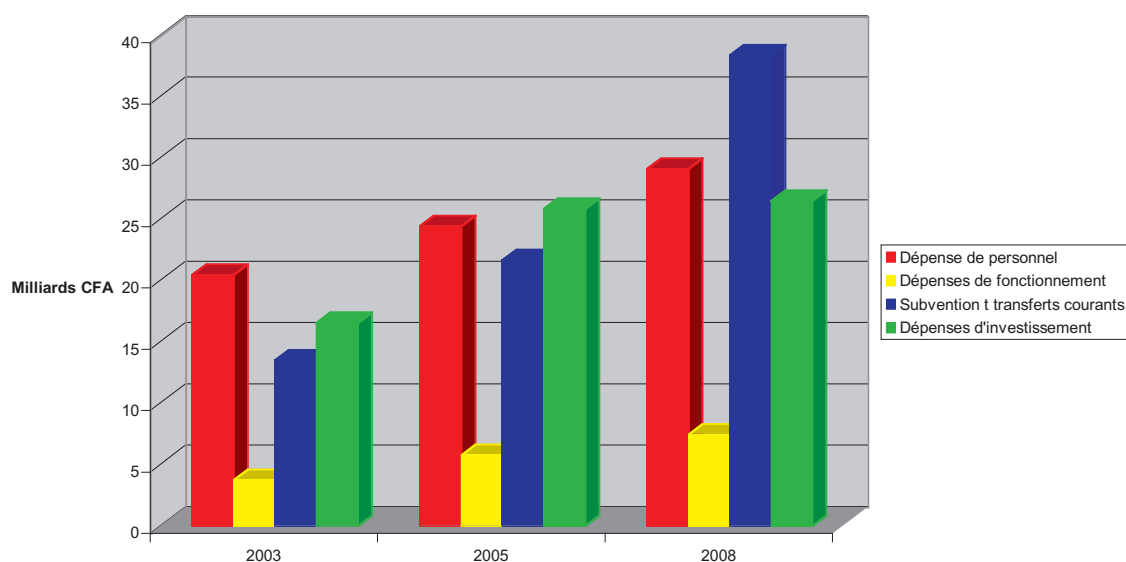
Au cours des sept (7) dernières années, la politique budgétaire poursuivie par l'État nigérien dans le domaine de l'éducation a consisté principalement à comprimer les dépenses de personnel. Ces dépenses ont amorcé une baisse fortement sensible passant de 38% du budget global du secteur de l'éducation en 2003 à 29% en 2008 ; à la grande satisfaction de la Banque mondiale, qui considère que l'accroissement de la masse salariale est une contrainte pour l'expansion de la scolarisation. La compression des dépenses de personnel a concerné tous les ministères en charge de l'éducation au Niger.

Si l'on s'en tient aux prévisions des dépenses, le ministère de l'Éducation nationale ne consacre plus que 30% de son budget aux dépenses de personnel ; alors que la part de ces dépenses tournait autour de 60% avant l'adoption du programme décennal. La même tendance est observée au niveau du Ministère des enseignements secondaire et supérieur, où les dépenses de personnel sont passées de 47% du budget du Ministère en 2003 à 28% en 2007. Le Ministère de la formation professionnelle, qui a vu le jour en 2005 seulement, présente une situation singulière sur ce plan ; car, ses dépenses de personnel n'ont jamais atteint le seuil de 0,5% du budget global qui lui est affecté.

Cependant, il convient de souligner que la chute de la part des dépenses de personnel dans le budget du secteur de l'éducation procède principalement d'une opération de déguisement budgétaire ; car, le niveau réel de ces dépenses dépasse largement ce que laisse apparaître l'examen des crédits affectés aux cinq (5) titres relatifs aux charges de personnel. La réalité est que certaines dépenses de personnel, notamment les salaires des contractuels, sont logées dans la rubrique subventions et autres transferts courants. L'analyse du budget 2008 du ministère de l'éducation nationale révèle par exemple que 19,2 milliards de prévisions de dépenses de personnel sont imputées au titre IV (subventions et autres transferts courants).

Si l'on prend en compte ce montant dissimulé sous le titre IV, les dépenses de personnel atteindraient au ministère de l'éducation nationale 40,8 milliards de CFA ; ce qui représente environ 57,4% du budget dudit ministère établi à 71 milliards de FCFA. La forte progression de la rubrique subventions et autres transferts courants, que l'on observe dans l'histogramme ci-dessous, s'explique donc par le fait qu'on y a logé des dépenses de personnel. Le même constat est valable pour le Ministère des enseignements secondaire et supérieur, dont le budget 2008 n'affiche officiellement que 7,4 milliards de FCFA de dépenses de personnel, alors que 4,6 milliards FCFA sont discrètement logées au titre IV (subventions et autres transferts courants).

Graphique 5 : Evolution des grandes rubriques de dépenses dans le secteur de l'éducation



Source : Loi des Finances / Analyse Alternative

Selon les services compétents, cette pratique a été instituée afin de respecter les critères de convergence de l'UEMOA ; en l'occurrence, le critère relatif au ratio masse salariale/recettes fiscales fixé à 35%. Bien qu'elle déroge à la nomenclature budgétaire définie par les directives communautaires, cette pratique de dissimulation semble parfaitement tolérée par les institutions financières internationales ; car, ce sont elles qui ont fortement conseillé les autorités nigériennes à privilégier le recrutement exclusif des contractuels pour couvrir les besoins en personnel enseignant dans le cadre du programme décennal.

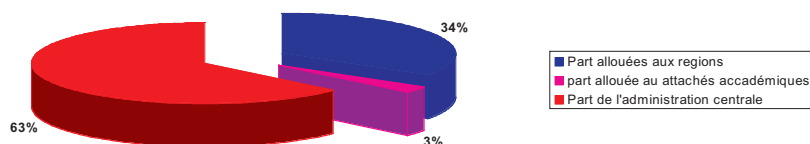
Aujourd'hui, le nombre des enseignants contractuels, dont les pécules mensuels varient entre 45 000 FCFA et 60 000 FCFA, atteint plus de 20 000 ; et malgré les problèmes causés par cette pléthore, la remise en cause de la contractualisation n'est pas encore à l'ordre du jour. Les experts de la Banque mondiale, qui ferment volontiers les yeux face aux acrobaties budgétaires du gouvernement, n'y seront pas certainement prêts ; car, l'abandon de cette politique entraînerait, selon les responsables du ministère de l'éducation nationale, une hausse sensible de la masse salariale d'environ 50 milliards de FCFA.

Sur la période 2003-2008, la part des dépenses d'investissement dans le budget de l'éducation n'a pas connu non plus de progrès ; au contraire, elle a enregistré une chute remarquable, passant de 31% de ce budget en 2001 à 26% en 2008. La part des dépenses de fonctionnement n'a pas progressé également sur la période ; elle stagne pratiquement à 7% du budget du secteur. L'analyse de la répartition de ces dépenses fait ressortir que l'essentiel des crédits sont consommés au niveau de la portion centrale des ministères ; alors que les directions régionales manquent souvent cruellement de moyens pour fonctionner et accomplir leurs missions.

A cet égard, la répartition des crédits de fonctionnement au sein du MESS/R/T constitue un véritable cas d'école. En 2003, moins de 1/5 du budget de fonctionnement de ce ministère a été transféré à l'ensemble des huit (8) directions régionales (DRESS) ; alors que le cabinet du Ministre et les directions centrales se voient octroyer respectivement 29 % et 52,2% des crédits de fonctionnement. En 2005, les directions régionales et les inspections réunies n'ont obtenu que 14,8% des crédits ; tandis que la part des directions centrales est portée à 54,2%. La situation ne s'est guère améliorée en 2008, avec 18,7 % des crédits octroyés aux directions régionales contre 19% au seul cabinet du ministre et 58,7% aux directions centrales.

Graphique 6 : Répartition du budget alloué aux dépenses de carburant et lubrifiants entre les régions et le niveau central en 2003

Source : Loi des Finances / Analyse Alternative



La répartition de la dotation en carburant et lubrifiant entre le niveau central et les directions régionales témoigne de la cruauté du problème. En 2003, l'ensemble des huit (8) directions régionales n'ont reçu que le tiers (34 %) de la dotation, soit 4,5 millions de CFA. Les

directions régionales d'Agadez et de Diffa n'ont obtenu respectivement que les ridicules montants de 137 000FCFA et 91 000FCFA pour toute l'année. Ce qui est scandaleux lorsqu'on sait que les missions confiées aux DRESS sont d'une part de coordonner l'ensemble des activités des établissements scolaires relevant du MESS/R/T dans les régions ; et d'autre part de veiller à la mise en œuvre de la politique nationale en matière d'éducation dans les établissements relevant de ce ministère. La situation n'est guère plus reluisante au niveau du ministè-

re de l'éducation nationale ; car, les crédits de fonctionnement y sont aussi très inégalement repartis entre le niveau central et les huit (8) directions régionales. Si le cabinet du ministre est beaucoup moins budgétivore que celui du MESS/R/T, l'administration centrale consomme l'essentiel de ces crédits (74% en 2008 et 85% en 2006).

Par ailleurs, il convient de souligner que l'un des problèmes les plus cruciaux au niveau du ministère de l'éducation réside surtout dans le sous-financement de la composante «Qualité» du programme décennal. Le rapport d'exécution de la 1^{ère} phase du programme souligne que 85,3% des ressources mobilisées au cours de la période 2004-2006 ont été consacrées à la composante «Accès» contre 11,7% seulement à la composante «Qualité» ; et l'éducation de base a engrangé à elle seule 92,5% des ressources contre seulement 7,5% à l'éducation non formelle. Le financement de l'alphabétisation est laissé par exemple aux bons soins des organisations non gouvernementales et des partenaires techniques et financiers.

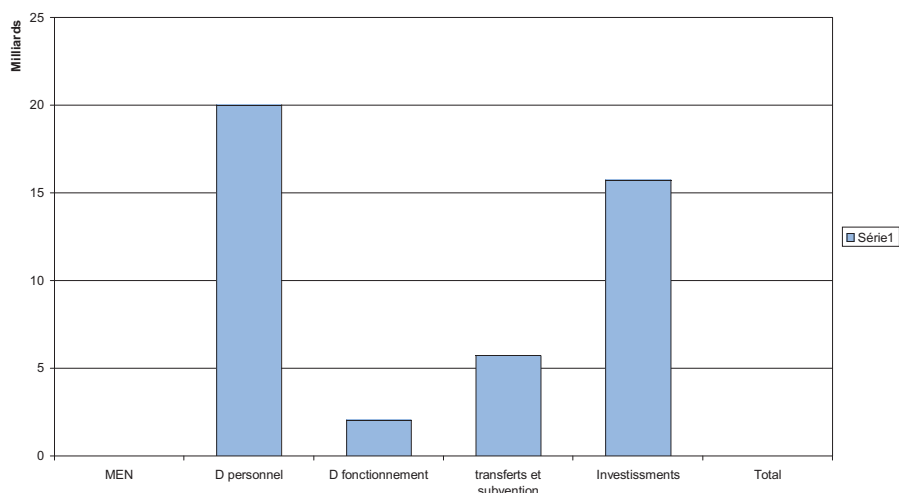
VI. Analyse de l'exécution du budget de l'éducation

L'examen des trois dernières lois de règlement disponibles (2003, 2004 et 2005) montre que le taux d'exécution du budget de l'éducation évolue en dents de scie. Ce taux est passé de 85% en 2003, à 91% en 2004, avant de chuter à 81% en 2005. Le taux d'exécution du budget au MESS/R/T est respectivement de 92%, 85% et 94% en 2003, 2004 et 2005 ; alors qu'il est de 83%, 94% et 77 % au MEN pendant la même période. Les budgets les mieux exécutés dans le secteur sont ceux de dépenses de personnel. Au MEN ce budget est exécuté à pratiquement 100%. Les prévisions de dépenses les moins réalisées sont celles des investissements. Le taux d'exécution du budget d'investissement au MEN est passé de 56% en 2003 à 50% en 2005. Au MESS/R/T, ce taux est passé de 96% en 2003, à 8% en 2004, puis à 42% en 2005.

En outre, l'examen des lois de règlement révèle que le budget général de l'État autorisé par le Parlement n'est pas celui qui est exécuté par le gouvernement ; car, ce dernier procède souvent à des « réaménagements » qui peuvent substantiellement changer le niveau d'allocation des ressources prévisionnelles. Le réaménagement effectué sur le budget prévisionnel de l'éducation atteint 5% de sa valeur telle qu'autorisée par le parlement en 2003 et 2005. Le ministère de l'éducation nationale par exemple a vu son budget « réaménagé » à hauteur de 25% en 2003. Le budget autorisé par le Parlement était de 34 milliards CFA, mais un « réaménagement », qualifié de « faible ampleur » par le Ministre des Finances, l'a porté à 43,5 milliards.

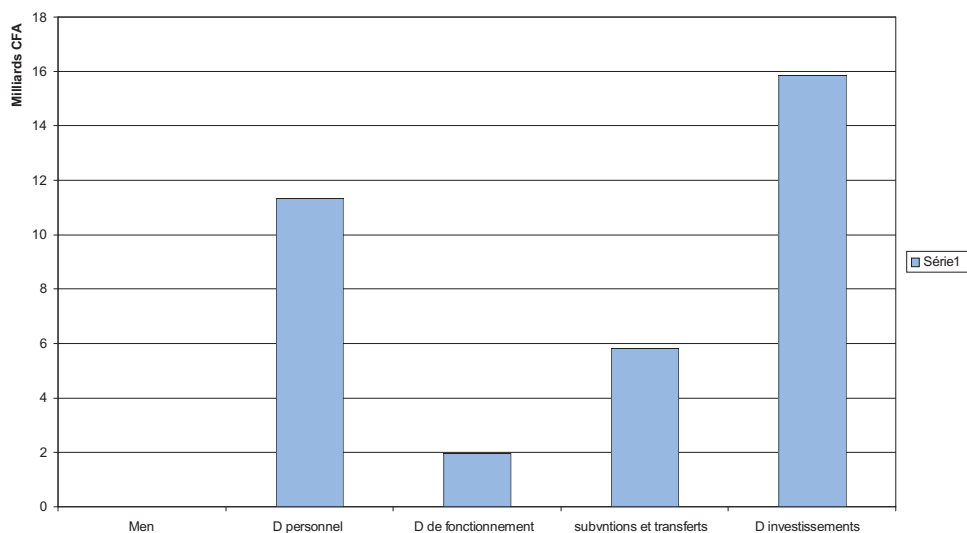
Si ce «réaménagement» des dépenses de personnel peut être considéré comme salubre, il en va autrement en ce qui concerne la modification du budget des investissements du MEN qui est passé de 45% à 36%. Le rapport de la Chambre des comptes et de discipline budgétaire de la Cour Suprême déclare que ces « réaménagements » n'ont pas été effectués conformément à l'article 12 de la loi organique, qui stipule entre autres, que des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avance dans des cas spécifiques, sans affecter l'équilibre budgétaire de l'année, après avis conforme de l'Assemblée Nationale pendant la session et de la Commission des Finances en intersession.

Graphique 7 : Parts remaniées des différentes rubriques dans le budget du MEN en 2003



Source : Loi des Finances / Analyse Alternative

Graphique 8 : Parts des différentes rubriques dans le budget du MEN tel qu'autorisé par le Parlement en 2003



Source : Loi des Finances / Analyse Alternative

Au regard de ces deux (2) graphiques, on constate un écart sensible entre le budget du ministère de l'éducation nationale tel qu'autorisé par le parlement et celui réaménagé par le ministère des finances. Cette situation démontre clairement que l'exécution du budget est très souvent entachée par des irrégularités et des manquements manifestes par rapport aux règles élémentaires de discipline budgétaire ; mais, il ne s'agit là que d'une seule facette des pratiques de mauvaise gestion constatées au sein des administrations de l'État nigérien. L'audit du fonds commun des donateurs, dans le cadre du financement du PDDE, a révélé des informations édifiantes sur l'ampleur du phénomène ; car, cet audit a montré que plus d'un milliard de FCFA sur quatre (4) milliards mis à la disposition du pays par les PTF ont été détournés entre 2003-2005 par le procédé de surfacturations et autres abus.

Outre l'importance du montant détourné, l'audit du fonds commun a révélé également des nombreuses irrégularités et défaillances dans la passation des marchés publics ; notamment la stratégie de «fractionnement» des commandes permettant aux agents publics de contourner les dispositions légales contenues dans le code des marchés publics. Cette stratégie consiste à morceler une commande en plusieurs petits lots inférieurs à 5 millions de FCFA ; et ce, dans le seul but de se soustraire à l'obligation de procéder à la sélection des fournisseurs ou des prestataires par un appel d'offres pour tout marché supérieur ou égal à 5 millions de FCFA. Les responsables du MEB/A ont usé de cette stratégie pour rompre le principe de l'égalité des citoyens en matière d'accès aux marchés publics et perpétuer ainsi le système des surfacturations.

A la faveur de l'audit du fonds commun, les citoyens nigériens ont pu savoir aussi que les responsables du MEBA pouvaient non seulement attribuer des marchés publics aux commerçants «proches du régime» sans appel d'offre ; mais qu'ils pouvaient aussi violer certaines règles d'or du code des marchés publics, y compris lorsque des appels d'offre sont effectivement lancés, en attribuant à un seul fournisseur tous les lots d'une commande. Le cas le plus flagrant mis en évidence par l'audit est indéniablement celui de la commande des meubles destinés à 135 écoles. Cette commande avait été attribuée à une seule entreprise, «Hamadallaye Meubles», pour un montant de 100,2 millions de FCFA ; mais, seuls 14% des mobiliers étaient livrés lorsque le pot aux roses a été découvert, alors que l'entreprise avait déjà empoché 92% du montant de sa facture.

Par ailleurs, l'audit révèle que les surfacturations ont fait perdre la somme de 286,5 millions de FCFA sur une somme de 680 millions CFA attribuée aux huit Directions régionales de l'éducation de base (DREBA) pour l'achat de fournitures scolaires. Le journal le Républicain, dont la plupart des révélations ont été confirmées par l'audit, donne plus de détails sur le pot aux roses : un cahier de 100 pages, qui coûte environ 100FCFA sur le marché, est facturé à 620FCFA ; une boîte de craie, qui vaut en réalité 650FCFA, est facturée à 3500FCFA ; une ardoise valant 300FCFA sur le marché local est livrée à 2230F CFA. Le seuil de surfacturation atteint ne traduit pas seulement la cupidité des fournisseurs ; il rend compte aussi de la défaillance de toute la chaîne de contrôle interne.

Au regard de ces exemples, il apparaît clairement que l'un des problèmes cruciaux dans l'exécution du budget demeure le non respect des règles de bonne gestion et de discipline budgétaire. La portion centrale du ministère de l'éducation de base s'est arrogé par exemple le pouvoir de passer les commandes, même lorsque les crédits sont expressément attribués aux régions ; et il est arrivé même qu'elle se permette d'imputer des dépenses à une rubrique autre que celle qui lui est dédiée, notamment lorsque cette dernière n'est pas suffisamment pourvue pour couvrir les dépenses en question. Si ces pratiques ont pu se développer, c'est d'abord parce que le processus budgétaire est caractérisé par son manque de transparence ; et enfin parce que la procédure de passation des marchés publics ne repose pas sur des règles d'imputabilité clairement établies.

A ce sujet, une étude diligentée par la Banque Mondiale sur la passation des marchés publics au Niger souligne « *un manque de clarté et de simplicité des textes et de leurs supports d'application* ». Les différents acteurs contournent, selon cette étude, les procédures ou les interprètent en leur faveur en fonction des intérêts en jeu ; et c'est au vu de cette situation que le gouvernement nigérien a décidé de mettre en place une Autorité de Régulation des marchés Publics regroupant en son sein plusieurs catégories socioprofessionnelles.

VII. Conclusion

Après cette analyse budgétaire, il est indéniable que l'État nigérien a fourni des efforts non négligeables en matière de financement de l'éducation au cours de la période 2000-2008. La part des ressources allouées à ce secteur dans le budget général de l'Etat a crû sans discontinuité sur toute la période ; même s'il est vrai que le Niger n'a consacré en moyenne que 2,8% de son PIB par an à l'éducation. Les progrès enregistrés sur ce plan n'ont pas encore permis d'atteindre le niveau de 1990 ; et le volume des ressources mobilisées est en deçà de ce qui est requis pour réaliser l'objectif de l'éducation pour tous à l'horizon 2015.

Au rythme actuel des allocations, il est d'ailleurs improbable que le pays puisse atteindre cet objectif ; car, toutes les prévisions semblent reposer sur l'hypothèse d'une forte mobilisation des ressources extérieures. La situation actuelle montre déjà un important gap entre les prévisions et les réalisations en matière de mobilisation de ces ressources ; sans compter qu'il n'est ni judicieux ni responsable de bâtir une politique éducative sur un type de financement aléatoire de par sa nature même et contraignant de par les conditionnalités qui lui sont souvent associées.

Aujourd'hui, compte tenu de sa dépendance vis-à-vis du financement extérieur, l'État nigérien n'est plus souverain dans la définition des orientations générales de sa politique budgétaire. Les bailleurs de fonds extérieurs ne détiennent pas seulement le cordon de la bourse ; ils contrôlent et orientent également toute la politique éducative du pays. Les mesures que ces «bailleurs» ont inspirées n'ont pas très souvent démontré leur efficacité ; comme c'est le cas du recrutement massif et exclusif des contractuels, qui se traduit par une détérioration sans précédent de la qualité des enseignements.

Sur la base des indicateurs relatifs à l'efficacité interne, il n'est point exagéré d'affirmer que les ressources budgétaires investies dans le secteur n'ont pas produit des résultats dignes d'éloges ; car, s'il est vrai que ces ressources ont permis d'étendre la couverture scolaire, il n'en demeure pas moins que des nombreux enfants inscrits à l'école en sortent sans niveau. La baisse de la qualité des apprentissages est perceptible aujourd'hui à tous les niveaux du système éducatif nigérien, y compris l'enseignement supérieur.

Par ailleurs, il importe de souligner que toutes ces ressources financières investies dans le secteur de l'éducation n'ont pas visé à le transformer ; elles ont contribué plutôt à perpétuer le vieux système hérité de la colonisation pourtant décrié depuis l'accession du pays à l'indépendance. A ce propos, il est symptomatique de constater que les volets du programme décennal qui ont le moins bénéficié des ressources mobilisées sont ceux qui participent à la naissance du nouveau système éducatif dont les grands contours ont été définis par la loi d'orientation du système éducatif nigérien (LOSEN). La modicité de la part du financement affectée à la composante «Qualité», en particulier au volet réforme du curricula, constitue la preuve éloquente du refus de réformer le système.

Au cours de la période 2000-2008, l'essentiel des ressources allouées au secteur de l'éducation a été destiné à l'enseignement primaire ; au détriment des autres niveaux d'enseignement, en particulier l'enseignement supérieur et la formation professionnelle et technique. Le niveau de régression de ces deux secteurs constitue une réelle source de préoccupation ; de surcroît, dans un contexte où le savoir constitue un enjeu majeur de souveraineté et de développement. Le Niger ne pourra ni bâtir une économie moderne, ni devenir une société démocratique, à travers un enseignement primaire de qualité médiocre.

Aussi, même s'il est vrai que le développement de l'enseignement primaire est essentiel, il convient de souligner que tout investissement dans ce domaine doit se préoccuper également de la qualité ; car, l'objectif n'est pas seulement de favoriser l'accès pour le grand nombre,

mais aussi de donner la possibilité aux apprenants d'accéder aux bénéfices sociaux liés à la scolarisation. Le chômage endémique des jeunes diplômés soulève, de ce point de vue, la question de l'efficacité et de l'efficience des allocations budgétaires dans le domaine de l'éducation.

Par ailleurs, il importe d'accorder une grande importance à la problématique de la transparence dans la gestion des ressources publiques ; car, ainsi que le prouve l'affaire dite du MEBA, la mauvaise gestion des deniers hypothèque les petits efforts accomplis pour garantir le droit à l'éducation. Les partenaires de l'école ont, dans cette optique, un rôle crucial à jouer ; et il ne serait pas absurde de songer dès à présent à transformer les comités de gestion des établissements en espaces publics de délibérations citoyennes sur les questions budgétaires. Cela nécessiterait bien sûr une révision de la loi d'orientation du système éducatif ; mais aussi un réaménagement du processus budgétaire dans son ensemble pour permettre aux organisations de la société civile de se faire entendre.

CHAPITRE 5 : L'ÉQUITÉ GENRE DANS LES POLITIQUES ET LE FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION AU NIGER

«Si l'école cesse de reproduire les rapports de pouvoir, elle nous formera des individus –garçon et fille, homme et femme- à l'aise dans le changement parce qu'ils auront appris comment apprendre, comment s'adapter et changer, parce qu'ils auront compris que le changement est la chose la plus importante de leur vie».

Naïm Deen Salami, Coordinateur ROCARE, Bénin

I. Introduction

Quarante sept (47) ans après son accession à l'indépendance, le Niger fait toujours partie des pays les pauvres du monde. Le revenu par tête a enregistré une baisse tendancielle de 53% entre 1975 et 2002 ; et, entre 1997 et 2002, il est passé de 390 dollars US à 180 dollars. Sur une population estimée en 2005 à environ 12 627 063 habitants, 62,1% sont déclarés pauvres et «incapables» de satisfaire leurs besoins élémentaires ; car, ils ne disposent pour l'ensemble de leurs besoins que d'un revenu journalier de 397fcfa en milieu urbain et de 290fcfa en milieu rural. La proportion des personnes considérées comme pauvres est indéniablement plus importante en milieu rural (65,7%) ; mais, la situation n'est guère reluisante dans les centres urbains autres que la capitale, où la proportion des pauvres est estimée à 55,5%.

Au Niger, comme partout ailleurs dans le monde, la pauvreté se traduit par des difficultés pour les ménages de satisfaire leurs besoins fondamentaux. L'enquête QUIBB 2005 révèle ainsi que les taux d'accès de la population aux services de santé et à l'eau potable sont respectivement de 39,5% et 68,7% au niveau de l'ensemble du pays. La proportion des ménages ne disposant pas de toilettes adéquates est estimée à 78,4%. Sur le plan alimentaire, cette enquête note que 72% des ménages ont connu des difficultés d'accès à la nourriture. Dans la tranche des enfants âgés de moins de 5 ans, 24,7% sont atteints de malnutrition aigue, 52,6% présentent une insuffisance pondérale, 58,5% des garçons et 55,2% des filles connaissent un retard de croissance.

Sur le plan de l'éducation, l'enquête QUIBB 2005 révèle que 61,4% des chefs de ménages n'ont aucun niveau d'instruction au Niger, et seulement 0,9% d'entre eux ont un niveau supérieur. Parmi les pauvres, 64,4% des chefs de ménages sont sans aucun niveau d'instruction, et seulement 2,3% sont alphabétisés. Ce qui démontre que la pauvreté sévit plus dans les ménages où le chef n'a aucun niveau d'instruction que dans ceux dont le chef a reçu une instruction. Sur la base de ce constat, les spécialistes estiment que le niveau d'instruction a une incidence sur la pauvreté ; car, moins une personne est instruite, plus elle est exposée à la pauvreté. Cette incidence est estimée à 68% chez les personnes n'ayant aucun niveau d'instruction, à 58% chez les personnes ayant le niveau primaire, à 42% chez les personnes ayant le niveau secondaire et à 17% chez les personnes ayant le niveau supérieur.

Selon des nombreux spécialistes, l'incidence du niveau d'instruction sur la pauvreté devient encore plus évidente si l'on s'intéresse à la situation spécifique des femmes ; car, tous les chiffres incitent à établir une corrélation directe entre le niveau de pauvreté et celui de l'éducation chez les femmes. Sur ce point, il convient de souligner que les femmes, qui représentent 50,2% de la population nigérienne, constituent la majorité des pauvres. Les chiffres officiels font ressortir que trois (3) pauvres sur quatre (4) au Niger sont des femmes ; et sur les 34% des personnes vivant dans l'extrême pauvreté, 73% sont également des femmes. Cette situation peut s'expliquer par différents facteurs socioculturels qui fondent le statut même de la femme au sein de la société nigérienne ; mais, il est indéniable que le faible niveau d'instruction demeure le facteur principal de la pauvreté à la fois chez les femmes et chez les hommes quel que soit leur milieu de résidence.

Ainsi, il importe de rappeler que seulement 35,8% des filles sont scolarisées au primaire, alors que le pourcentage des garçons scolarisés est de 46,9%. L'analphabétisme touche 88% des femmes, alors que la proportion des hommes analphabètes est de 73%. Ces fortes disparités en matière d'éducation se traduisent par une faible participation des femmes à la vie publique. Par exemple, dans le domaine de l'économie, on note que les activités des femmes se concentrent dans le secteur informel. La direction de la promotion de la femme souligne que sur 3 579 enregistrées en 2007, 184 seulement sont dirigées par des femmes (5,14%) ; mais, les femmes sont majoritaires dans le petit élevage (51,2%) et dans le secteur de l'artisanat (52,2%).

Sur le plan politique et administratif, la participation des femmes n'est guère meilleure également ; alors que l'importance de leur participation est reconnue par tous les acteurs. A l'heure actuelle, le Niger ne compte que 8 femmes ministres sur 32, 14 femmes députés sur 113, 671 femmes conseillères municipales sur 3 747 et 10 390 femmes sur 46 902 agents de la fonction publique. Ces chiffres officiels, qui émanent de la direction de la promotion de la femme, sont illustratifs de l'ampleur des inégalités de genre au Niger ; bien que l'État nigérien ait souscrit à tous les engagements internationaux visant à éliminer les discriminations à l'encontre des femmes et à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes.

Aussi, le présent chapitre se propose de porter un regard critique sur la mise en œuvre de ces engagements dans le domaine de l'éducation. L'analyse porte non seulement sur les politiques publiques, mais aussi sur le financement consacré à l'éducation des femmes. Cette analyse se fonde sur le postulat dégagé par la conférence de Beijing de 1995, qui veut que l'éducation soit considérée comme «un moyen essentiel d'atteindre les objectifs d'égalité, de développement et de paix». En l'absence de données désagrégées par genre dans le budget, la partie analyse du financement se limitera à faire le point des ressources consacrées à la scolarisation des filles par le biais des projets et programmes exécutés par l'État en matière d'éducation.

II. Instruments juridiques relatifs au droit des femmes à l'éducation

L'éducation est reconnue au Niger comme un droit fondamental de l'être humain à travers la constitution du 9 août 1999. L'article 11 de la loi fondamentale proclame, en effet, que «*chacun a droit à l'éducation et à l'instruction dans les conditions définies par la loi*». Cette disposition est contenue également à l'article 2 de la loi d'orientation du système éducatif nigérien (LOSEN), qui stipule que «*l'éducation est un droit pour tout citoyen*». L'article 8 de cette même loi précise que «*le droit à l'éducation est reconnu à tous sans distinction d'âge, de sexe, d'origine sociale, raciale, ethnique ou religieuse*» ; et l'article 14 mentionne que l'un des objectifs du système éducatif nigérien est «*d'identifier et d'éradiquer les freins socioéconomiques et culturels, les handicaps pédagogiques et autres obstacles entravant le plein épanouissement de la fille et de la femme dans le processus d'apprentissage*».

Outre les textes nationaux, le droit à l'éducation est contenu également dans des nombreux instruments juridiques internationaux et régionaux ratifiés par l'État nigérien. C'est le cas notamment de la convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, adoptée par la 11^{ème} session de la conférence générale de l'UNESCO tenue à Paris en décembre 1960. Cette convention engage les États parties «*à formuler, à développer et à appliquer une politique nationale visant à promouvoir, par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux, l'égalité de chance et de traitement en matière d'enseignement*». Au sens de cette convention, il faut entendre par discrimination «*toute distinction, exclusion, limitation ou préférence qui, fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la condition économique ou la naissance, a pour objet ou pour effet de détruire ou d'altérer l'égalité de traitement en matière d'enseignement*».

Au plan africain, on peut citer la charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée en 1981 à Nairobi au Kenya, qui stipule en son article 17 que «*toute personne a droit à l'éducation*» et qu'elle peut «*prendre part librement à la vie culturelle de la communauté*». L'article 18 de cette charte proclame que «*l'État a le devoir de veiller à l'élimination de toute discrimination contre la femme et d'assurer la protection des droits de la femme et de l'enfant tels que stipulés dans les déclarations et conventions internationales*». La charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, adoptée en 1990 à Addis-Abeba, renforce les dispositions de la Charte

de 1981, en enjoignant aux États parties de prendre des mesures spéciales pour veiller d'une part «à ce que les enfants féminins doués et défavorisés aient un accès égal à l'éducation dans toutes les couches sociales» ; et d'autre part «à ce que les filles qui deviennent enceintes avant d'avoir achevé leur éducation aient la possibilité de la poursuivre compte tenu de leurs aptitudes individuelles».

S'agissant du droit des femmes à l'éducation, il faut rappeler que le Niger a ratifié aussi la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979. Cette convention engage les États signataires à prendre toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes, afin notamment de leur assurer des droits égaux à ceux des hommes en ce qui concerne l'éducation. Sur ce point précis, elle fait obligation aux États parties d'une part d'offrir aux femmes les mêmes conditions d'accès à l'éducation que les hommes quels que soient leurs lieux de résidence ; et d'autre part, d'œuvrer à l'élimination de toute conception stéréotypée des rôles de l'homme et de la femme dans les manuels et programmes scolaires.

En outre, partant du constat que le taux de survie des femmes dans les systèmes éducatifs est très faible dans des nombreux pays, la convention engage les États parties à prendre des mesures visant la réduction des taux d'abandon féminin et l'organisation des programmes pour les filles et les femmes qui ont quitté l'école prématurément. Elle engage également les États à prendre en compte les besoins spécifiques des femmes en tant que mères, notamment en favorisant leur accès à des renseignements spécifiques d'ordre éducatif tendant à assurer la santé et le bien-être des familles, y compris l'information et des conseils relatifs à la planification de la famille.

Seize (16) ans après l'adoption de cette convention, le programme d'action issu de la conférence de Beijing de 1995 sur les femmes a identifié l'éducation et la formation comme un des douze (12) points critiques sur lesquels les gouvernements doivent agir pour réaliser l'égalité entre hommes et femmes. Ce programme fixe six (6) principaux objectifs stratégiques à réaliser dans le domaine de l'éducation : (i) assurer un accès égal à l'éducation ; (ii) éliminer l'analphabétisme féminin ; (iii) améliorer l'accès à la formation professionnelle, à l'enseignement scientifique et technique et à l'éducation permanente ; (iv) mettre au point des systèmes d'enseignement et de formation non discriminatoires ; (v) allouer des ressources adéquates aux réformes du système éducatif et suivre leur application ; et (vi) promouvoir un processus d'éducation et de formation permanente à l'intention des filles et des femmes. Le programme préconise une série de 59 mesures spécifiques que les gouvernements et les organismes internationaux doivent prendre pour réaliser les six (6) objectifs retenus.

Sur des nombreux points, le programme d'action de Beijing n'a fait que reprendre les engagements souscrits par les États à l'occasion de la conférence mondiale sur l'éducation pour tous, tenue à Jomtien en 1990. Cette conférence avait adopté une déclaration mondiale sur l'éducation pour tous, qui souligne que les politiques éducatives nationales doivent viser tout d'abord à «universaliser l'accès et promouvoir l'équité», à travers notamment des mesures favorisant le développement des services éducatifs de qualité et la réduction des disparités fondées sur les inégalités sociales et de genre. A ce propos, la déclaration de Jomtien précise que «la priorité absolue devrait être d'assurer l'accès des filles et des femmes à l'éducation et d'améliorer la qualité de la formation qui leur est dispensée, ainsi que de lever tous les obstacles à leur participation active».

En avril 1998, les ministres africains de l'éducation, réunis à Durban en Afrique du Sud, ont adopté aussi une déclaration d'engagement soulignant, entre autres, la nécessité de s'attaquer aux disparités de genre dans l'accès à l'éducation. Cette déclaration engage les États africains non seulement à créer un environnement propice pour garantir la sûreté et la sécurité

des filles dans les écoles, mais aussi à prendre en compte la problématique du genre dans l'élaboration des matériels didactiques, la formation des enseignants et les instruments d'évaluation. Les États sont invités également à mettre en place des politiques et des plans d'action appropriées pour favoriser l'accroissement du nombre des femmes et des filles inscrites, ainsi que leur maintien et leur réussite à tous les niveaux du système éducatif sous toutes ses formes. La cadre d'action de l'Afrique subsaharienne pour l'éducation pour tous, adopté à Johannesburg en 1999, souligne aussi qu'une *«attention particulière doit être portée aux droits des catégories défavorisées, notamment les filles et les femmes»*.

A la suite de ces conférences, le forum mondial sur l'éducation pour tous, tenu à Dakar en avril 2000, a adopté un cadre d'action qui fixe aussi six (6) objectifs à réaliser par la communauté internationale au plus tard en 2015. Ces objectifs sont relatifs notamment à l'amélioration de la protection de la petite enfance, l'équité dans l'accès aux programmes éducatifs adéquats, la hausse de 50% des niveaux d'alphabétisation des adultes, l'élimination des disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et l'amélioration des résultats des apprentissages. Le cadre d'action de Dakar engage les États *«à définir des stratégies sans équivoque pour répondre aux problèmes spécifiques de ceux qui sont actuellement les laissés-pour-compte de l'éducation, notamment les filles et les femmes»*, dont le faible niveau d'accès à l'éducation n'avait pas connu une amélioration significative depuis la conférence de Jomtien de 1990.

III. Situation du droit des femmes à l'éducation

Dix (10) ans après l'adoption de la LOSEN, qui reconnaît le droit à l'éducation pour tous les citoyens, l'état des lieux en matière de respect du droit des femmes à l'éducation est désastreux au Niger. Selon le rapport de l'enquête QUIBB 2005, le taux d'alphabétisation est seulement de 28,7% au niveau national ; et sur ce petit nombre des personnes alphabétisées, 15,1% seulement sont des femmes et 42,9% sont des hommes. Le taux d'analphabétisme est donc plus élevé chez les femmes que chez les hommes ; et bien que le nombre des femmes inscrites soit supérieur à celui des hommes, notamment entre 2003 et 2006, les résultats des hommes en termes d'apprentissage sont meilleurs à ceux des femmes.

Sur le plan de l'accès à une éducation primaire universelle, on note que le taux de scolarisation au primaire est de 41% pour l'ensemble du pays ; et, seuls 36,8% des enfants scolarisés résident en milieu rural contre 52,6% en milieu urbain. Le taux de scolarisation est de 46,9% chez les garçons contre 35,8% pour les filles. La proportion totale des enfants âgés de 6 à 14 ans inscrits à l'école est seulement de 37% pour tout le pays. Les enfants issus des ménages pauvres et extrêmement pauvres représentent respectivement 34% et 28% de cette proportion. Les filles sont moins scolarisées que les garçons quel que soit le niveau de pauvreté ou le lieu de résidence ; et dans l'ensemble du pays, la proportion des filles n'ayant jamais été scolarisées est de 51% contre 43% des garçons.

Quant à l'efficacité interne du système, l'enquête QUIBB 2005 rapporte que plus de 53% des élèves du primaire ne sont pas satisfaits des services fournis par l'école primaire. Le taux de satisfaction est plus faible en milieu rural (48,7%) qu'en milieu urbain (51,5%) ; car, l'offre d'éducation, bien qu'elle soit globalement médiocre, est bien meilleure en ville qu'en campagne. Au cours de l'enquête QUIBB, 6,4% les élèves interrogés ont avancé le manque de livres ou de fournitures comme raison de leur insatisfaction, 1,1% ont évoqué le manque d'enseignants et 2% ont pointé le mauvais état de l'établissement. Les indications fournies par le rapport du MEN sur l'exécution de la 1^{ère} phase du PDDE sont édifiantes quant à l'efficacité interne du système : *«sur 100 filles inscrites au CI, 47 ne parviennent pas au CM1 contre 43 chez les garçons»* ; et dans l'ensemble, *«les filles réussissent moins que les garçons dans le système (le coefficient d'efficacité est de 45% contre 51% pour les garçons)»*.

Tableau 1 : Évolution des taux de rendement au primaire

	2002/03			2005/06		
	Ensemble	Filles	Garçons	ensemble	filles	Garçons
Taux de survie au CM1	68,9	66,8	70,2	55,6	52,9	57,4
Coefficient d'efficacité CM1	73,5	72,5	73,9	68,1	64,4	69,9
Taux de survie au CM2	65,4	64,0	66,2	51,9	48,5	54
Coefficient d'efficacité CM2	39,1	36,6	40,3	48,7	44,6	50,6
Nombre de diplômés	346	321	359	360	325	380
dont sans redoublement	185	170	195	241	220	260

Source : Rapport d'exécution de la 1^{ère} phase du PDDE (2003-2007) MEN

Au niveau de l'enseignement secondaire, le taux net de scolarisation est de 19,9% pour l'ensemble du pays ; mais, ce taux n'est que de 13,7% en milieu rural contre 39,9% en milieu urbain. Les disparités entre les sexes sont criantes ; car, le taux est de 15,4% chez les filles contre 24,4% chez les garçons. En 2005-06, les effectifs des élèves au cycle de base 2 (collèges) ont été estimés à 179 721, dont seulement 69 951 filles, soit une proportion de 38,9% du total. Ces disparités de genre sont encore plus fortes en milieu rural, où le nombre des filles scolarisées est seulement de 16 327 sur un effectif total 57 549 élèves, ce qui représente 23,35%. L'effectif des enseignants dans le secteur public est de 4419, dont 732 femmes, soit 16,6% du corps. Ce qui signifie que la participation des femmes est faible également dans la fonction enseignante au niveau du secondaire.

Selon les résultats de l'enquête QUIBB 2006, plus de 50% des élèves ne sont pas satisfaits des services offerts au niveau du secondaire ; car, la qualité de l'enseignement ne cesse de se dégrader pour des raisons liées aux restrictions budgétaires. Le recensement scolaire 2005-06 estime d'ailleurs que l'efficacité interne du système est faible au secondaire ; il note « d'une part que les nouveaux entrants en 6^{ème} ne représentent que 11,3% de la population totale des enfants ayant l'âge légal d'admission en 3^{ème} (16 ans), et d'autre part que seuls 36,3% des élèves entrés en 6^{ème} atteignent la 3^{ème} ». Les inégalités de genre demeurent fortes en ce qui concerne la survie dans le système ; car, les redoublements et les déperditions sont plus importants pour les filles que pour les garçons, comme l'illustre parfaitement le tableau ci-dessous.

Tableau 2 : Evolution des taux d'accès en 3^{ème} et de survie au cycle de base 2 (public + privé)

Année scolaire	Taux d'accès en 3 ^{ème}			Taux de survie en %		
	Ensemble	Garçons	Filles	Ensemble	Garçons	Filles
2001-2002	4,6	5,9	3,5	38,2	39,1	38,9
2002-2003	4,9	6,1	3,8	36,9	36,9	38,8
2003-2004	7,7	9,7	6	49,6	51,3	49,6
2004-2005	8,1	9,9	6,4	40	40,6	41
2005-2006	8,8	11,1	6,9	36,3	36,7	37,4

Source : Recensement scolaire 2005-2006 MESS/RT

Au niveau de l'enseignement moyen, le recensement scolaire 2005-06 évalue les effectifs des élèves à 30 905 élèves, dont 11 146 filles, soit 36,1% du total. Les nouveaux entrants en seconde ne représentent que 4,3% des enfants ayant l'âge légal d'admission (17 ans) ; et comme à tous niveaux du système éducatif nigérien, les filles sont très peu représentées dans les effectifs (36% seulement en 2005-06). Sur 1657 enseignants recensés dans cet ordre d'enseignement, seulement 233 sont des femmes, soit une proportion de 14,1%. Les taux de survie dans cet ordre d'enseignement sont aussi en défaveur des filles ; car, les déperditions sont plus importantes chez elles que chez les garçons. Cette situation est d'autant préjudiciable aux filles que c'est au niveau de cet ordre d'enseignement que s'opère la première phase de la sélection des élites ; et la situation des effectifs au niveau de l'enseignement supérieur, où l'on note que les filles ne représentent que 21% de l'effectif des étudiants à l'Université Abdou Moumouni, conforte cette affirmation.

Tableau 3 : Evolution des redoublements au cycle moyen (public + privé)

Année scolaire	Effectif d'élèves			Redoublants					
				Nombre			%		
	Garçons	Filles	Ensemble	Garçons	Filles	Ensemble	Garçons	Filles	ensemble
2001-2002	11 082	5 752	16 834	2 410	1 326	3 736	21,7	23,1	22,2
2002-2003	10 920	5 680	16 600	2 380	1 270	3 650	21,8	22,42	22,0
2003-2004	13 283	6 795	20 078	895	1 809	2 704	6,7	26,6	13,5
2004-2005	16 102	9 338	25 440	2 372	1 492	3 864	14,7	16,0	15,2
2005-2006	19 759	11 146	30 905	2 523	1 364	3 887	12,8	12,2	12,6

Source : Recensement scolaire 2005-2006 MESS/RT

La situation au niveau de l'enseignement technique et professionnel reflète aussi la persistance des inégalités dans les autres ordres d'enseignement. Selon le recensement 2004-05 effectué par la DEP du MESS/RT, «l'enseignement professionnel et technique est dispensé par 11 établissements publics, 9 centres de formation professionnelle et technique et 41 établissements privés qui totalisent un peu plus de 4000 inscrits, dont un peu plus de la moitié dans des établissements privés». Ce recensement indique que dans le secteur public, le nombre d'élèves a considérablement chuté passant de 3 995 élèves en 1999 à 2074 en 2004-05. L'EFPT comptait 39% des filles, mais seulement 24% dans le public ; et l'on note que 72% des filles fréquentaient des établissements privés contre 44% des garçons.

IV. Programmes publics en faveur de l'éducation des femmes

Au cours des trente cinq (35) dernières années, les problèmes de l'éducation ont été au centre de nombreux débats nationaux et luttes sociales ; mais, le nombre d'initiatives en faveur de l'accès des femmes à l'éducation est resté curieusement très limité. Cette situation s'explique par le fait que l'attention des acteurs de l'éducation, qu'il s'agisse des décideurs politiques ou des partenaires de l'école, est restée focalisée sur la question de la réforme du système éducatif. Les disparités de genre dans l'accès à l'éducation, qui demeurent pourtant très criantes à tous les niveaux de l'enseignement, n'ont que rarement suscité l'intérêt de ces acteurs ; car, très peu d'entre eux ont tenté de comprendre qu'une réforme judicieuse du système éducatif devrait viser aussi à le rendre apte à promouvoir des nouveaux types de rapports sociaux entre hommes et femmes au sein de la société.

S'il est vrai que le souci de démocratiser l'école s'est exprimé lors de tous les grands débats

nationaux sur l'éducation, il reste donc que les disparités de genre dans l'accès n'ont pas été pointées comme un facteur critique sur lequel il fallait agir. Les documents issus de ces grands débats, y compris les états généraux de l'éducation tenus en 1992, ne font d'ailleurs aucune mention de ce sujet ; bien qu'il soit indéniable que les disparités dans l'accès constituent un indicateur patent à la fois de la rupture d'égalité dans l'exercice du droit à l'éducation et de la persistance de rapports sociaux inégalitaires au sein de la société nigérienne. On retiendra également que le rôle de l'éducation comme facteur potentiel de changement social dans les rapports entre hommes et femmes n'apparaît nulle part dans les documents traitant de la réforme de l'école nigérienne.

En réalité, comme la plupart des pays africains, le Niger n'a commencé à introduire le genre dans ses politiques éducatives que vers le milieu des années 1990 ; mais, l'objectif poursuivi s'est toujours limité à réaliser la parité entre filles et garçons dans l'accès à l'éducation. Cette limite vient du fait que l'introduction du genre dans les politiques publiques n'est ni le résultat d'une mobilisation des acteurs sociaux, ni la conséquence d'un volontarisme des pouvoirs publics. Cette problématique s'est plutôt imposée à tous les acteurs de l'éducation, en particulier aux décideurs politiques, à partir du moment où elle est devenue un axe transversal des interventions de la Banque mondiale ; et aujourd'hui encore, il n'est pas évident qu'elle soit véritablement appropriée et perçue par les décideurs politiques nigériens comme une exigence découlant d'abord des instruments juridiques internationaux relatifs aux droits des femmes.

4.1. L'accès des femmes à l'éducation dans le PROSEF

Au Niger, la première initiative consacrée à l'accès des femmes à l'éducation est venue de la Banque mondiale, avec la tenue en 1994 à Kollo d'un séminaire sur la scolarisation des filles. Cette initiative s'inscrivait dans le cadre de la mise en œuvre du projet sectoriel de l'enseignement fondamental (PROSEF), qui était une composante du programme d'ajustement structurel que le gouvernement nigérien s'était engagé à relancer, après une période de rupture avec les institutions financières internationales. Le séminaire de Kollo avait abouti d'une part à l'adoption d'un plan d'actions étalé sur la durée du projet sectoriel de la Banque mondiale, et d'autre part à la mise en place d'une cellule technique pour la promotion de la scolarisation des filles (CTPSF), dont la mission est de contribuer à la réalisation de l'objectif de 40% de taux de scolarisation pour les filles en l'an 2000.

La cellule technique de promotion de la scolarisation des filles a fonctionné comme une structure liée directement au projet sectoriel de l'enseignement fondamental ; et par conséquent, donc dépendante de la Banque mondiale, qui est le principal bailleur de fonds et maître d'œuvre dudit projet. Les attributions de cette cellule étaient notamment de : (i) coordonner les activités en matière de promotion de la scolarisation des filles et les actions des principaux partenaires impliqués dans ce secteur ; (ii) mener des enquêtes, études ou expériences relatives à la scolarisation des filles; (iii) produire des rapports périodiques sur l'avancement de l'exécution de son programme ; (iv) proposer des mesures politiques, administratives et juridiques contribuant à la protection et à l'amélioration de la scolarisation des filles; (v) assurer le suivi et l'évaluation de toutes les activités relatives à la promotion de la scolarisation des filles; et (vi) élaborer et diffuser des plans d'actions relatifs à la scolarisation des filles.

Sur la base de ces attributions, la cellule technique a lancé en 1996 un programme de travail axé principalement sur l'information et la sensibilisation du public et le développement de partenariats avec les ONGs ; mais, ces actions devraient se limiter à six (6) arrondissements des départements de Tahoua, Maradi et Dosso, identifiés comme des zones d'action prioritaires (ZAP), en raison de leurs faibles taux en matière de scolarisation des filles. La stratégie de la cellule a consisté à mener dans ces zones des activités de promotion de la scolarisation des filles, en partenariat avec des ONGs, les parents d'élèves, les chefs de villages, les enseignants

et des leaders d'opinion. Le suivi de ces activités est assuré au niveau de chaque zone d'action par un comité local au sein duquel toutes les parties prenantes se retrouvent. La stratégie de la cellule comporte aussi des activités telles que la diffusion des textes juridiques protégeant les mineures, l'étude sur les stéréotypes sexistes existant dans les manuels scolaires, la constitution d'une documentation variée sur la scolarisation des filles, etc.

Après deux années d'activités, le taux de scolarisation n'a progressé que très faiblement dans l'ensemble des zones d'action prioritaires. Les progrès enregistrés sont seulement de +4,39% à Dosso, +7,45% à Maradi et +5,23% à Tahoua. Le forum régional sur la déperdition scolaire et la scolarisation des filles, tenu à Tahoua en mai 1998, a tiré le constat d'échec de l'approche adoptée par le PROSEF. Le diagnostic établi à l'occasion de ce forum a fait ressortir qu'aucun progrès significatif ne pourrait être réalisé en matière de scolarisation des filles tant que cet objectif n'est pas décliné à travers une politique claire et cohérente. Cette politique doit s'attaquer aux nombreux problèmes identifiés comme obstacles à la scolarisation des filles, en particulier ceux liés à la situation du personnel enseignant, aux conditions des parents et des élèves et à la persistance des préjugés socioculturels défavorables à la scolarisation des filles.

A partir de ce diagnostic, le forum de Tahoua a estimé que la réduction des écarts entre garçons et filles passe par des mesures plus hardies que celles mises en œuvre dans les zones d'actions prioritaires. Ces mesures doivent consister à *«(i) créer des centres de formation pour les jeunes filles qui n'ont pas eu la chance de continuer leurs études ; (ii) créer des cantines scolaires dans les zones de très faible scolarisation ; (iii) affecter plus de femmes enseignantes dans les zones rurales ; (iv) mener des campagnes de sensibilisation dans les villages où les préjugés sociaux sont fortement enracinés ; (v) créer de cellules villageoises de sensibilisation réunissant tous les leaders d'opinion ; (vi) doter les écoles en matériel ; (vii) encourager les filles ayant des bons résultats et octroyer des allocations à toutes les filles des zones rurales admises au secondaire ; (viii) soutenir et encourager les familles qui inscrivent les filles à l'école par la fourniture de biens collectifs et de crédits ; (ix) réviser les textes juridiques pour permettre à la fille de continuer en cas d'accident ; (x) dépolitiser l'école ; (xi) intensifier la formation continue des enseignants ; (xii) appuyer la cellule technique pour la promotion de la scolarisation des filles ; (xiii) créer des écoles là où le besoin s'en fait sentir»*.

4.2. L'accès des femmes à l'éducation dans le PDDE

Le programme décennal de développement de l'éducation (PDDE), lancé en 2003, n'a pris en compte que partiellement les propositions issues du forum de Tahoua. Ce programme se propose d'une part, d'*«accélérer la scolarisation surtout en milieu rural et particulièrement au profit des jeunes filles»*, et d'autre part de *«réformer et adapter l'offre d'éducation à la demande afin de réduire les disparités entre régions, entre zones urbaine et rurale et entre garçons et filles»*. Les objectifs quantitatifs et qualitatifs poursuivis par le PDDE en matière d'équité genre sont notamment de (i) *«porter le taux brut de scolarisation des filles au cycle de base 1 de 33,3% en 2002 à 56% en 2007 et à 91% en 2013»* ; (ii) *«porter la proportion des filles scolarisées de 39,8% des effectifs totaux scolarisés en 2002 à 43% en 2007 et 48% en 2013»* ; (iii) *«porter le taux de survie des filles de 59% en 2002 à 92% en 2013 avec un taux intermédiaire de 72% à la fin de la première phase»* ; (iv) *«porter le taux de survie des filles au collège de 56% en 2002 à 80% en 2013 avec un taux intermédiaire de 67% en 2007»*.

A l'instar du projet sectoriel de l'enseignement fondamental, le programme décennal de développement de l'éducation a prévu une composante spécifique dénommée «promotion de la scolarisation des filles». Cette composante devrait contribuer à atteindre les objectifs quantitatifs et qualitatifs visés par le programme au niveau des cycles de base 1 et 2. Les stratégies préconisées par cette composante sont, à beaucoup d'égards, semblables à celles développées par le PROSEF ; car, comme ce dernier, le volet scolarisation des filles du PDDE ne cible

que quelques zones (Bouza, Illéla, Guidan Roumdji et Madarounfa). Les principales nouveautés sont surtout l'introduction des activités de formation des enseignants et des encadreurs pédagogiques en approche genre, le souci pour l'amélioration de la qualité des apprentissages et la programmation de la création de centres d'accueil, d'hébergement et de restauration des jeunes filles. Les autres axes stratégiques (sensibilisation des partenaires, élaboration des plans d'actions locaux, révision et vulgarisation des textes portant protection des élèves filles) avaient déjà été expérimentés dans le cadre des projets antérieurs.

A l'issue de la première phase de sa mise en œuvre, le programme décennal de développement de l'éducation n'est parvenu à aucun de ses objectifs en matière de scolarisation des filles ; et pire, seules quelques unes des activités programmées ont pu être réalisées, faute de ressources financières suffisantes et de volonté politique affirmée. Le rapport d'exécution de cette phase, publié en juin 2007 par le ministère de l'éducation nationale, donne une idée des écarts observés : sur quatre (4) campagnes de sensibilisation prévues, seules deux (2) ont été réalisées ; seuls 854 membres des comités sous-régionaux SCOFI et des COGES ont été formés sur une prévision de 1254 personnes à former ; aucun des 300 villages ciblés n'a bénéficié de la subvention prévue pour réaliser son plan d'action local ; seulement 80 membres des AME ont été formés en gestion des AGR sur 300 membres prévus au départ ; et seulement 80 villages sur les 300 programmés ont bénéficié de subventions pour la réalisation des AGR.

Au regard de ces résultats particulièrement maigres, le ministère de l'éducation nationale conclue lui-même que *«les activités programmées pour ce volet, de par leur couverture géographique et le montant des ressources mobilisées, ne pouvaient permettre de participer de manière significative à l'atteinte des objectifs en matière de scolarisation des filles»*. Les disparités de genre sont restées par conséquent fortes sur les trois années de mise en œuvre du programme. Le taux brut d'admission au CI est de 57% pour les filles contre 72,1% pour les garçons ; alors que les taux prévisionnels pour la période étaient supérieurs. Le taux brut de scolarisation est quant à lui de 66,7% pour les garçons contre 47,4% pour les filles ; ce qui signifie que les taux prévus n'ont pu être réalisés ni pour les garçons ni pour les filles.

Sur le plan de la qualité, les résultats atteints ne sont guère meilleurs ; car, l'écart entre filles et garçons s'est aggravé en ce qui concerne le taux d'achèvement. Les déperditions scolaires sont restées très fortes pour les filles. Le rapport du MEN souligne que *«sur 100 filles inscrites au CI, 47 ne parviennent pas au CM1 contre 43 chez les garçons ; le taux de survie au CM1 a connu une baisse sensible entre 2003 et 2006, passant de 69% à 56%»*. La situation est plus grave au niveau du CM2, où le taux de survie des filles est de 48,5% contre 54% pour les garçons en 2006. *«Les filles réussissent moins bien que les garçons dans le système»*, soutient le rapport susmentionné. Ces constats ont amené le ministère à reconnaître que *«les stratégies développées en matière de scolarisation des filles n'ont pas produit les résultats escomptés»*. Les raisons invoquées sont : *« (i) champ d'action très limité (environ 3% des écoles); (ii) coût exorbitant de certaines actions retenues au regard des ressources disponibles; (iii) la non prise en compte des spécificités locales, etc.»*

Si les résultats n'ont pas été globalement à la hauteur des attentes dans l'éducation de base 1, la situation semble meilleure en ce qui concerne l'éducation non formelle. La proportion des femmes inscrites dans les centres d'alphabétisation est de 64,3% ; mais, le nombre total d'inscrits est nettement inférieur à ce qui était prévu (199 668 au lieu de 360 000). Ce qui signifie que si l'objectif global avait été atteint, le nombre des femmes inscrites devrait dépasser également les 128 370 ; mais, le problème demeure entier en ce qui concerne la réussite des femmes dans l'éducation non formelle. Si le nombre des hommes inscrits et leur taux d'abandon sont inférieurs à ceux des femmes, il reste que ces dernières réussissent moins bien que les hommes. Les disparités restent donc importantes entre hommes et femmes dans ce domai-

ne selon les résultats des tests réalisés ; car, le taux de réussite des femmes dans les centres d'alphabétisation était de 48,6% en 2006 contre 57,5% pour les hommes.

4.3. Vers une nouvelle approche de la scolarisation des filles

Dans l'ensemble, on retiendra que les programmes et projets exécutés au Niger en matière d'accès des femmes à l'éducation n'ont pas permis de réduire les disparités de genre ; et ce, même au niveau de l'éducation de base 1 sur lequel se sont concentrées presque exclusivement toutes les interventions de l'État, des partenaires techniques et financiers et des ONGs. La principale faiblesse de tous ces programmes et projets est justement de ne pas prendre en compte les autres niveaux de l'enseignement ; car, l'accès à l'éducation de base, y compris l'éducation non formelle, ne garantit nullement l'acquisition par les filles et les femmes d'un niveau significatif de connaissances et de compétences susceptible de changer leur statut social. La détérioration grave et continue de la qualité des apprentissages, aujourd'hui reconnue même par les autorités en charge de l'éducation, incite à s'interroger sur les bénéfices sociaux que les femmes et les filles pourraient tirer d'un enseignement primaire aussi médiocre que celui dispensé ces dernières années.

A ce propos, il faut avoir à l'esprit que l'enseignement primaire n'a jusqu'ici aucune autre vocation que de préparer les élèves pour les autres cycles de l'éducation. La réalité démontre qu'un élève ayant suivi un cycle entier de cet enseignement n'acquiert pas forcément des aptitudes et des compétences pour une meilleure insertion sociale. Les spécialistes soulignent que des nombreux enfants exclus du système perdent même leurs acquis en lecture et écriture ; et cela est encore plus plausible de nos jours, compte tenu du fait que le niveau des élèves, y compris de ceux qui ont réussi à franchir le seuil du primaire, est particulièrement bas. Cette situation est la conséquence logique de la mise en œuvre des mesures d'économie budgétaire qui, très souvent, ont pris pour cible les dépenses relatives à la formation et au traitement du personnel enseignant. La particularité de tous les programmes et projets d'éducation exécutés ces dernières années est de mettre l'accent sur l'amélioration du taux de scolarisation au détriment de la qualité des apprentissages.

Aujourd'hui, il est frappant de constater que l'écrasante majorité du personnel enseignant est constitué de contractuels, très souvent sans formation pédagogique initiale. Le rapport du ministère de l'éducation de base avance le chiffre de 19 319 enseignants contractuels au niveau du cycle de base 1. La dégradation continue de la qualité de l'enseignement à tous les niveaux trouve son explication la plus plausible à travers cette pléthore d'enseignants sans formation. Cette situation est le résultat d'un choix délibéré de l'État nigérien et de l'ensemble de ses partenaires techniques et financiers. S'il est vrai que le recrutement des contractuels a permis de réaliser un bond non négligeable en matière de scolarisation, y compris d'ailleurs celle des filles, il reste que personne ne peut nier qu'il constitue un problème à plus long terme ; car, on commence à se rendre compte que des nouveaux efforts d'éducation et de mise à niveau vont s'imposer dans les années à venir, afin de rentabiliser les investissements actuels.

Sur cet aspect, il n'est pas superflu de rappeler que le coût d'opportunité est l'une des raisons les plus invoquées pour expliquer la sous-scolarisation des filles au Niger. Les études réalisées sur le sujet confirment toutes que des nombreux parents ne perçoivent pas les bénéfices sociaux associés à la scolarisation des filles ; d'autant que l'école a cessé, depuis longtemps, d'apparaître à leurs yeux comme un cadre d'ascension sociale. Aujourd'hui, des milliers des jeunes diplômés issus du système éducatif, dont un nombre important des écoles supérieures, ne parviennent pas à trouver un emploi et à vivre dignement. Les parents d'élèves constatent que ceux qui ont étudié ne s'en sortent pas mieux que ceux qui n'ont jamais mis pied à l'école ; et au vu de cette situation, on peut se demander s'il sert encore à quelque chose de mener

des campagnes de sensibilisation en faveur de la scolarisation des filles, alors que les faits enseignent que «*ni l'éducation, ni la formation ne peuvent à elles seules générer des emplois*».

Au regard de ces éléments, il apparaît clairement que les stratégies déployées dans le cadre des projets actuels de promotion de la scolarisation des filles sont inadaptées aux réalités socioculturelles du pays. Ces stratégies ne prennent pas en compte la nécessité de garantir des emplois aux filles sorties des écoles ; alors même qu'il est établi que l'accès des filles à l'emploi pourrait changer la perception négative de leur scolarisation chez les parents. Les politiques de scolarisation des filles auront certainement plus de succès si elles sont associées et intégrées dans un ensemble cohérent d'actions et d'initiatives diverses visant à promouvoir les droits des femmes ; car, la finalité de l'accès des femmes à l'éducation doit être non pas seulement d'acquérir quelques aptitudes et compétences, telles que lire et écrire, mais aussi d'être mieux outillées à participer activement et effectivement à la vie politique, économique, sociale et culturelle. L'éducation devrait donc favoriser un changement dans les rapports sociaux entre hommes et femmes ; et cela n'est possible que si l'école elle-même s'inscrit globalement dans cette perspective.

Or, il est consternant de constater que la réforme du curricula, qui devrait prendre en compte cet aspect crucial, n'ait pas été jugée importante à réaliser. Certes, le PDDE a prévu d'offrir des formations sur le genre aux enseignants et aux encadreurs pédagogiques ; mais, ces formations n'ont pas pu se faire au cours de la 1^{ère} phase du programme. Ce qui signifie clairement que la volonté politique de faire de l'école nigérienne un outil de transformation des rapports hommes/femmes n'est pas encore ferme. L'introduction du genre dans les politiques éducatives devrait prendre en compte le fait que l'école actuelle n'est pas une institution au sein de laquelle peuvent naître et se développer des rapports nouveaux entre hommes et femmes ; au contraire, tout laisse croire que cette école participe elle-même à reproduire des rapports inégalitaires entre les deux sexes. Les indicateurs les plus frappants à ce sujet sont la proportion des femmes dans l'enseignement et l'encadrement pédagogique, leur degré de participation dans les instances de concertation et de gestion (CNE, CRE, COGES, etc.), ainsi que d'ailleurs l'implication des filles dans les activités des organisations des étudiants et des élèves (Union des Scolaires Nigériens, coopératives scolaires, etc.).

V. Analyse genre de la répartition des ressources allouées à l'éducation

Selon les dispositions de l'article 60 de la LOSEN, «*le financement de l'enseignement et de la formation dans les établissements publics est assuré au Niger par l'État, les collectivités, les familles et toutes autres personnes physiques ou morales*». Cette loi prévoit également la création d'un fonds national pour l'apprentissage, l'enseignement technique, la formation et le perfectionnement professionnel ; mais, ce fonds tarde encore à voir le jour, les modalités de son alimentation, de son fonctionnement et de sa gestion n'ayant pas été définies. A travers ces dispositions, il apparaît que le financement de l'éducation n'est donc plus du seul ressort de l'État comme c'était le cas jusqu'au début des années 1980 ; mais, il n'empêche que la responsabilité première de la prise en charge des coûts de l'éducation incombe tout d'abord à l'État.

En effet, en ratifiant les instruments juridiques internationaux relatifs au droit à l'éducation, l'État nigérien s'est engagé à consacrer des ressources substantielles pour donner un effet direct à ce droit ; et c'est à travers une analyse de son budget que l'on pourrait apprécier la solidité de la volonté politique et l'importance des efforts consentis dans ce domaine. Ce chapitre devrait donc idéalement porter sur une analyse genre du budget général de l'État ; mais, celui-ci ne peut autoriser une telle analyse, les données n'étant pas désagrégées selon le genre. L'analyse portera donc sur l'allocation des ressources financières dans le cadre du programme décennal de développement de l'éducation ; car, les autres programmes évoqués dans cette

partie n'étaient pas directement exécutés par les services étatiques. Néanmoins, il nous paraît important de mentionner les financements accordés à la promotion de la scolarisation des filles dans le cadre du PROSEF et du BERASCOFI ; car, cela permet de faire des comparaisons susceptibles d'édifier sur le manque de volonté politique qui a caractérisé l'exécution de ce volet du PDDE.

Ainsi, en ce qui concerne le PROSEF, il faut noter que le financement accordé au Niger par la Banque mondiale (IDA), pour entreprendre des actions de promotion de la scolarisation des filles, s'élève à 1,1 million de dollars US. Ce montant devrait servir à couvrir des dépenses relatives à (i) l'acquisition d'un véhicule pour la cellule technique ; (ii) l'organisation des ateliers régionaux et des visites de terrain pour le personnel de la cellule et les inspections; (iii) la formation sous-régionale des membres de la cellule ; (iv) les honoraires des consultants pour une évaluation des stéréotypes sexistes dans les manuels scolaires; (v) la préparation et la réalisation d'une campagne de sensibilisation du public sur la scolarisation des filles; (vi) la prise en charge du salaire du coordonnateur nigérien de la cellule; (vii) l'impression et la distribution de matériel pédagogique supplémentaire destiné à rectifier les stéréotypes sexistes dans les manuels scolaires; (viii) l'appui à la mise en œuvre des recommandations de l'étude sur les contraintes liées à la scolarisation des filles.

S'il est réjouissant de voir la Banque mondiale marquer son intérêt pour la scolarisation des filles à travers une allocation financière de cet ordre, force est de constater cette allocation ne représente qu'une portion très minime de l'enveloppe globale allouée au Niger au titre du projet sectoriel de l'enseignement fondamental (PROSEF) dans le cadre duquel s'inscrit le volet scolarisation des filles. Le financement global du projet sectoriel provenant de la Banque mondiale s'élève à 41,4 millions de dollars US ; mais, il est important de noter qu'il a été consenti à titre de crédit remboursable pour une durée de 40 années. Sur la foi des documents relatifs à l'accord entre la Banque mondiale et le gouvernement nigérien, il semble ressortir que l'initiative d'inclure ce volet dans le projet sectoriel est venue du bailleur de fonds ; et bien qu'il s'agisse d'un prêt contracté par l'État nigérien, la gestion directe de l'ensemble des ressources affectées au projet, y compris le volet promotion de la scolarisation des filles, est confiée à une structure parallèle placée sous la responsabilité directe de la Banque.

Au titre du projet BERASCOFI, qui a pris le relais de la Cellule technique de promotion de la scolarisation des filles, le budget alloué par l'ACDI s'élève à 4 154 921 dollars canadiens pour une durée de quatre (4) ans. L'exécution de ce projet fait ressortir qu'environ 1 933 672 dollars CAN, soit 52,1% de l'enveloppe globale, ont été consacrés à la mise en œuvre des plans d'action locaux ; et 803 606 dollars CAN, soit 21,7% du total alloué, ont été utilisés pour couvrir les frais des actions de recherche participative. Les montants affectés à la gestion du projet au Niger et au Canada sont respectivement de 598 557 dollars CAN et 373 333 dollars, soit une proportion de 26,2% du budget total alloué par l'ACDI. L'importance des frais de gestion du projet vient du fait que le pilotage direct avait été confié à une société d'accompagnement technique canadienne, le Groupe-conseil CAC international inc, avec laquelle l'ACDI avait signé un contrat. Le ministère de l'éducation était chargé de la tutelle du projet, mais n'intervenait pas dans la gestion directe.

A partir de 2003, le gouvernement nigérien a lancé le programme décennal de développement de l'éducation (PDDE), qui a bénéficié d'un financement important tant de l'État que des partenaires techniques et financiers. Le rapport d'exécution de la 1^{ère} phase de ce programme, qui couvre la période de 2003 à 2007, évalue le montant global mobilisé à 232,2 milliards de francs CFA, pour un budget programme prévisionnel de 299,3 milliards de francs CFA. Sur ce montant mobilisé, la part du budget de l'État, y compris les ressources PPTE, s'élève à 133 milliards de francs CFA, soit 57,3% du total. La part des aides budgétaires ciblées s'élève à 19,1 milliards de francs CFA, soit 8,2% ; et les interventions des projets s'élèvent à 80,1

milliards de francs CFA, soit 34,5% des ressources allouées. Ce qui traduit d'une part la forte dépendance de l'État nigérien vis-à-vis des donateurs extérieurs ; et d'autre part le poids de ces derniers dans le choix des politiques éducatives du pays.

Selon le rapport du ministère de l'éducation nationale, la composante «Accès» du PDDE a capté 85,3% des ressources mobilisées sur la période 2004-2006 ; alors que les composantes «Qualité» et «Développement institutionnel» n'ont reçu respectivement que 11,7% et 3% des ressources. La répartition par volet fait ressortir que 61,1% des ressources ont été utilisées pour le paiement des salaires et des pécules des enseignants ; tandis que les infrastructures et équipements représentent 15,2% des dépenses totales de la période. Les volets appui à la réforme du curricula, innovations pédagogiques et scolarisation des filles sont ceux qui ont reçu le moins de ressources financières. Les dépenses des premiers volets (réforme du curricula et innovations pédagogiques) s'élèvent respectivement à 196 558 000FCFA et 730 148 000FCFA, soit 0,1% et 0,5% du montant global alloué ; et celles du volet scolarisation des filles sont de 529 849 000Fcf, soit 0,4% de l'ensemble des dépenses de la période.

Tableau 4 : Répartition des réalisations du programme par volet (en milliers de FCFA)

	2004	2005	2006	Total	%
<i>Formation initiale et continue</i>	1 570 571	1 627 713	1 323 206	4 521 489	3,4
<i>ENF</i>	905 265	1 183 210	1 609 504	3 697 979	2,8
<i>Appui à la réforme curricula</i>	18 148	114 936	63 474	196 558	0,1
<i>SCOFI</i>	115 394	212 322	202 134	529 849	0,4
<i>Appui institutionnel</i>	785 753	462 948	824 333	2 073 035	1,6
<i>Infrastructures et équipements</i>	7 461 965	5 410 045	7 311 428	20 183 437	15,2
<i>Innovations</i>	238 520	172 620	319 009	730 148	0,5
<i>COGES</i>	503 624	677 094	592 975	1 773 692	1,3
<i>Manuels scolaires</i>	253 273	3 112 740	1 054 324	4 420 336	3,3
<i>Suivis des acquis</i>	0	29 000	17 097	46 097	0,0
<i>Salaires et pécules</i>	24 243 647	26 087 868	30 775 498	81 107 013	61,1
<i>Fournitures scolaires</i>	1 547 447	2 364 920	1 302 733	5 215 100	3,9
<i>Cantines scolaires</i>	1 708 803	3 241 165	3 358 260	8 308 228	6,3
<i>Total</i>	39 352 408	44 696 579	48 753 973	132 802 960	100,0

Source : Rapport d'exécution de la 1^{ère} phase du PDDE (2003-2007)

A propos du volet promotion de la scolarisation des filles, il convient de souligner que le budget prévisionnel total établi dans le cadre du PDDE s'élevait à 754 840 000 francs CFA pour le cycle de base 1 au cours de la 1^{ère} phase allant de 2003 à 2007. Cette enveloppe devrait couvrir les dépenses relatives aux activités de sensibilisation des communautés dans les zones cibles, de formation des divers acteurs locaux et des enseignants, de mise en œuvre des plans d'action locaux et de tutorat, d'appui aux villages mettant en œuvre des plans d'action, de renforcement des capacités de la direction de promotion de la scolarisation des filles et de validation et diffusion des textes juridiques.

Le budget prévisionnel des activités pour le cycle de base 2 s'élevait quant à lui à 6 676 500 000 francs CFA pour la 1^{ère} phase du PDDE. Cette enveloppe se répartit en deux rubriques principales : la création des structures d'accueil pour les filles, qui totalise un montant de 5 874 000fcfa, et la formation des encadreurs et enseignants et l'appui pédagogique aux filles, qui est doté de 802 500 000fcfa.

Le budget prévisionnel total du volet promotion de la scolarisation des filles s'élève ainsi à 7 431 340 000fcfa ; mais, comme le souligne le rapport du ministère de l'éducation nationale, seuls 529 849 000Fcf ont été effectivement dépensés sur toute la période 2003-2007. Ce

qui démontre clairement que la promotion de la scolarisation des filles, bien qu'elle soit considérée comme une activité essentielle pour réduire les disparités de genre au sein du système éducatif, n'a pas bénéficié d'une allocation budgétaire démontrant une volonté politique affirmée. S'il est vrai que les ressources financières mobilisées en faveur du programme décennal de développement de l'éducation ont été inférieures aux prévisions initiales (le gap est de 61 milliards selon le MEN), il reste que l'arbitrage a été fait au profit des autres volets du programme, notamment les salaires du personnel enseignant et les infrastructures et équipements.

Le taux d'exécution du budget du volet scolarisation des filles est l'un des plus faibles du PDDE ; et cela traduit l'absence d'une volonté politique tendant à garantir l'équité dans l'accès à l'éducation. Cette situation conforte davantage l'idée que l'introduction de la dimension genre dans les politiques éducatives n'est pas encore appropriée au niveau des décideurs nationaux et qu'elle reste également un slogan au niveau des partenaires techniques et financiers. Les ressources programmées pour le volet scolarisation des filles, même si elles avaient été effectivement débloquées, n'auraient certainement pas produit un impact considérable ; car, ces ressources sont particulièrement insuffisantes pour agir sur les divers paramètres et contraintes à l'accès des filles à une éducation de qualité.

A cet égard, il convient de mentionner que la seconde phase du programme décennal de développement de l'éducation, qui couvre la période de 2008 à 2010, n'a pas malheureusement pris en compte cette donne. Les ressources programmées pour le volet scolarisation des filles ont plutôt baissé passant de 7 431 340 000fcfa à 4 505 898 000fcfa. Certaines activités de la 1^{ère} phase, notamment les subventions prévues pour les villages mettant en œuvre les plans d'action locaux et les appuis aux activités génératrices de revenus, ont été purement et simplement abandonnées ; car, le ministère de l'éducation estime que ces activités, dont il convient de souligner qu'elles n'ont pas été réalisées bien que prévues au cours de la 1^{ère} phase, n'étaient pas pertinentes. Le rapport du MEN sur l'exécution de la 1^{ère} phase souligne d'une part que *«ces actions ne relèvent pas des compétences du MEN»*, et d'autre part que *«les ressources nécessaires pour leur mise en œuvre ne garantissent pas leur pérennisation»*. Cela veut dire que l'option d'agir sur les coûts d'opportunité de la scolarisation des filles ne sera plus de mise dans les années à venir ; désormais l'intervention de l'État cherchera à stimuler l'intérêt des parents par des campagnes de sensibilisation auprès du public.

VI. Conclusion

Après ce tour d'horizon, il convient tout d'abord de noter que la problématique de l'accès des femmes à l'éducation n'est pas encore suffisamment prise en compte dans les politiques publiques en matière d'éducation ; mais, le plus grave est que les programmes et projets exécutés jusque-là par les services de l'État se bornent uniquement à chercher à réaliser la parité dans l'accès à l'éducation. S'il est vrai que la parité dans l'accès est un pas important en avant, il n'en demeure pas moins que ce qui est visé par les instruments juridiques internationaux relatifs au droit à l'éducation c'est surtout des conditions égales pour les filles et les garçons. Les États signataires de ces instruments ont l'obligation non seulement de garantir l'accès des femmes à l'éducation, mais aussi de prendre des mesures adéquates pour réduire les abandons ; de plus, ils sont tenus de veiller à ce que les programmes éducatifs prennent en compte les besoins spécifiques des femmes et soient eux-mêmes des leviers pour promouvoir l'égalité entre hommes et femmes.

Aussi, il est essentiel que la problématique de l'accès des femmes à l'éducation soit traitée sous l'angle de droit plutôt que du développement ; car, une approche basée sur le droit fait du changement du statut social de la femme le principal bénéfice associé à l'éducation. S'il n'est pas superflu de valoriser les autres bénéfices sociaux liés à l'accès des femmes à l'éducation, tels que les impacts sur la santé et la nutrition, il importe de rester vigilants quant à la dérive

à laquelle cela peut aboutir souvent. Les femmes doivent avoir accès à l'éducation tout d'abord en tant que citoyennes jouissant des mêmes droits que les hommes ; car, l'éducation est un droit universel reconnu à tous les êtres humains du seul fait qu'ils sont des humains.

A propos de l'équité genre dans le financement de l'éducation, il est important de souligner que l'analyse n'a porté que sur un aspect mineur de la répartition des ressources publiques allouées à l'éducation selon le genre ; car, elle a consisté à faire le point des ressources consacrées spécifiquement à la promotion de la scolarisation des filles dans le cadre de différents projets et programmes publics. S'il est vrai qu'une telle analyse permet déjà d'apprécier l'intérêt des pouvoirs publics et leur volonté de promouvoir l'équité dans l'accès à l'éducation, il importe de reconnaître qu'elle ne permet nullement de mettre en évidence les parts des ressources publiques captées par les hommes et les femmes. Les statistiques d'accès à l'éducation démontrent que la proportion des femmes et des filles dans l'ensemble du système éducatif est inférieure à celle des hommes ; et cela suggère que la part des ressources publiques captée par les femmes et les filles est effectivement inférieure à celle des hommes et des garçons.

Selon une étude de la Banque mondiale publiée en 2004, intitulée «La dynamique des scolarisations au Niger», *«les urbains tirent 6,7 fois plus de ressources publiques par individu que les ruraux dans l'éducation de leurs enfants, et les familles du 1^{er} quintile de revenu (les 20% plus riches) 7,1 fois plus de ressources publiques que les familles du quintile le plus pauvre»*. Cette étude montre également que les garçons captent 1,73 fois plus de ressources publiques que les filles dans l'éducation ; car, la proportion des garçons bénéficiant des services éducatifs est supérieure à celle des filles, quels que soient le milieu de résidence et le niveau des revenus. Ces constats ont été établis par l'étude de la Banque mondiale sur la base des données de l'enquête MICS 2000 ; mais, ils peuvent être considérés comme un point de départ important. La conclusion qu'on peut en tirer est que les ressources allouées à l'éducation profitent davantage aux hommes qu'aux femmes de manière générale ; et entre les femmes, les plus riches profitent davantage que les pauvres, et les citadines beaucoup plus que les rurales.

Au regard des instruments juridiques internationaux, cette situation constitue une discrimination grave que les pouvoirs publics doivent chercher à corriger. Les actions à entreprendre ne se limitent pas seulement à financer conséquemment les campagnes de promotion de la scolarisation des filles, dont l'intérêt direct est notamment d'agir sur les variables culturelles défavorables à l'accès des femmes à l'éducation ; mais, il est important que ces actions s'attachent également à promouvoir une culture d'égalité hommes/femmes au sein de l'école d'abord et au sein de la société toute entière ensuite. Les engagements souscrits par l'État nigérien à travers les instruments juridiques internationaux supposent aussi qu'une attention soutenue soit accordée à la question de l'équité dans les allocations budgétaires ; et cela signifie à la fois un accroissement des ressources pour donner accès à l'éducation à une proportion encore plus importante de femmes, et une répartition équitable de ces ressources qui peut se mesurer à travers notamment la prise en compte des besoins spécifiques des hommes et des femmes.

Sur ce dernier point, il faut souligner que les inégalités entre hommes et femmes dans le bénéfice tiré des ressources allouées à l'éducation ne se voient pas seulement à travers l'écart entre le nombre des personnes de deux sexes ayant accès aux services éducatifs ; elles s'observent aussi dans la nature même de ces services, le type d'infrastructures affectées à un usage éducatif et surtout les bénéfices sociaux que les uns et les autres sont susceptibles d'en tirer dans l'environnement global. La question est donc de savoir si les services éducatifs offerts répondent aux besoins globaux et spécifiques de chaque groupe ; ensuite, si les infrastructures scolaires (salles de cours, toilettes, terrains de sport, etc.) sont adaptées aux conditions particulières de chacun ; et enfin, si l'environnement global (conditions d'accès à l'em-

ploi, participation politique, accès au crédit, possibilité de promotion, etc.) est favorable à un plein développement du potentiel acquis par chacun dans le système éducatif.

Ainsi, il est évident qu'une analyse plus fine de l'équité dans la répartition des ressources publiques de l'éducation doit s'attacher à savoir à qui profite chaque dépense effectuée sur celles-ci. Cette analyse consiste par exemple à s'interroger si une infrastructure sportive installée dans une école est profitable à tous les enfants, filles et garçons, handicapés et bien-portants, riches et pauvres, etc. Elle doit amener également à s'interroger si les chances d'apprentissage sont les mêmes, si les programmes et les calendriers sont adaptés pour tous, si les possibilités d'insertion à la fin d'un cycle sont égales quels que soient la condition sociale et le statut de l'individu, si les personnes issues du système ont les mêmes chances de participation à la vie publique, économique et sociale, etc. Vu sous cet angle, on ne peut pas dire non plus que les ressources publiques sont équitablement réparties selon le genre dans le domaine de l'éducation; car, des nombreux indicateurs prouvent que les femmes ont moins de chance que les hommes de valoriser leur potentiel acquis dans l'éducation dans l'environnement social actuel du Niger.

La problématique de l'équité dans l'allocation des ressources publiques dans le domaine de l'éducation soulève avant tout la question de quel type de société nous voulons construire pour les générations futures. Si notre idéal est de bâtir une société démocratique et égalitaire, où tous les citoyens, hommes et femmes, jouissent des droits égaux et participent tous à l'ensemble des activités humaines, sans discrimination, alors il est clair qu'il faut commencer par mettre plus d'argent dans l'éducation de nos filles ; mais si, comme nous le conseillent fortement les institutions financières internationales, et en particulier la Banque mondiale, notre idéal est une société guidée par les lois du marché, alors nous pouvons continuer à dépenser nos ressources sans nous soucier de la part que les femmes en reçoivent.

Devant ce choix, si les décideurs politiques nigériens comprennent enfin que l'accès des femmes à l'éducation n'est pas un effet de mode mais un droit inaliénable, on aura certainement fait un grand bond en avant ; et si la société toute entière s'approprie cette problématique comme une exigence universelle de justice et d'équité, alors il sera possible de réaliser ce qui semble aujourd'hui impossible : un monde plus juste, démocratique et solidaire.

BIBLIOGRAPHIE

- Annuaire statistique 2001-2005, INS, Edition 2006, octobre 2006 ;
- Comptes économiques de la Nation, rapides 2006, provisoires 2005, définitifs 2003-2004, INS, Février 2007 ;
- Capacité de mise en œuvre des plans de développement de l'éducation : cas du Niger, UNESCO, 2005 ;
- Construire les sociétés du savoir : nouveaux défis pour l'enseignement supérieur, Banque Mondiale, Les Presses de l'Université Laval, 2003 ;
- Des enseignants pour le futur : remédier à la pénurie d'enseignants pour un accès universel à l'éducation, rapport national du Niger, OIT, Juin 2006
- Éducation et pauvreté au Niger, Mallam Maman Nafiou, sous la direction de Abdou Abdallah, INS, Décembre 2006;
- Forum Mondial de l'éducation pour tous, rapport final Dakar, 2000;
- L'EFPT au Niger : Situation et perspectives de développement, Groupe EFPT de la SRP, 2007;
- La dynamique des scolarisations au Niger, Banque mondiale, rapport 2004 ;
- Le droit à l'éducation, vers l'éducation pour tous, tout au long de la vie, Rapport mondial sur l'éducation 2000, UNESCO;
- Moumouni Dioffo A., L'Education en Afrique, Maspero, 1972 ;
- Niger, Examen des dépenses publiques, Banque Mondiale, 23 juin 1993 ;
- Pauvreté et genre au Niger, INS, Lawali Maman, Dr Soumana Harouna, avril 2007;
- Perspectives critiques sur le genre, l'éducation et les compétences en Afrique de l'Ouest et du Centre aux niveaux primaire et post-primaire, Lettre du NORRAG, numéro 35, Août 2005;
- Politique sectorielle de l'enseignement et de la formation professionnelle et technique ;
- Projet pour le secteur de l'enseignement fondamental, Rapport et recommandations du Président de l'IDA aux administrateurs, Banque mondiale, Mai 1994 ;
- Programme décennal de développement de l'éducation 2008-2010, MEN Août 2007 ;
- Programme décennal de développement de l'éducation 2003-2013, MEN Août 2003 ;
- Programme décennal de développement de l'éducation au Niger, 3ème revue conjointe du gouvernement de la République du Niger et des partenaires techniques et financiers (PTF), Aide-mémoire, octobre 2005;
- Programme décennal de développement de l'éducation, état de la mise en œuvre de l'anII, Septembre 2005, MEBA;
- Programme d'action de Beijing,

- Programme d'action de Dakar ;
- Projections de la population du Niger de 2005 à 2050 par Soumana Harouna, Boubacar Soumaila, Hamidou Issaka Maga et Jean-Pierre GUENGANT, Travaux démographiques, Volume 1 - N° 1 - Avril 2005 ;
- Projections démographiques 1994-2025, Ministère du développement social, de la population, de la promotion de la femme et de la protection de l'enfant, Direction de la population, novembre 1994 ;
- Penel J.D., Relire L'Education en Afrique, journal Haské, 1992;
- Questionnaire des Indicateurs de Base du Bien-être (QUIBB 2005), Profit de pauvreté, INS, Rapport d'analyse, 2006;
- Rapport financier, Bilan an II et prévisions an III, MEBA, septembre 2005;
- Rapport analytique sur la passation des marchés Niger, Volume 1, Banque mondiale, Juin 2004;
- Situation socioéconomique des femmes au Niger, INS, avril 2007;
- Statistiques de l'éducation de base 2005-2006, Ministère de l'Education de base et de l'Alphabétisation, Niamey août 2006 ;
- Stratégie de développement accéléré et de réduction de la pauvreté 2008-2012;
- Mingat, A, J-P Jarousse, H. Lailaba, Coût, Financement et Politique de l'éducation au Niger, 13 Juillet 1988;
- Etude sur le développement de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique au Niger, rapport final, HTSPE, 2006;
- Capacité de mise en œuvre des plans de développement de l'éducation : cas du Niger, UNESCO, 2005 ;
- Etude sur l'enseignement supérieur dans les pays de l'UEMOA, Phase 2, Esquisse du projet d'appui à l'ESR, rapport, avril 2005;
- Etude sur la scolarisation des filles au Niger, Galy Kadir Abdelkader et Alou Boubacar, GRE-TAF Niger, Janvier 2004 ;
- Etude sur l'enseignement supérieur dans les pays de l'UEMOA, Phase 1, rapport final, Novembre 2004;
- Etude sur les dépenses publiques du Niger, juin 1992, Niamey, Banque Mondiale ;
- Jean- André RASERA, Rapport mission éducation, Octobre 1984, Niamey ;
- Le Financement et la mise en œuvre des plans d'éducation : le cas du Niger, Rapport au Séminaire international de l'UNESCO sur le financement et la mise en œuvre des plans nationaux d'éducation, Rép. de Corée, septembre 2003 ;
- Les enseignants contractuels et la qualité de l'éducation au Niger, quel bilan ? Septembre 2004, Dakar, PASEC.
- Mémoire économique, Accélérer la croissance et atteindre les Objectifs du Millénaire du Développement : diagnostic et agenda de politique économique, Juillet 2006, Niger, Ministère des finances et de l'économie ;

- Place du genre dans les politiques et programmes d'alphabétisation et de lutte contre la pauvreté au Niger, Rapport d'étude, Institut de l'UNESCO pour l'éducation, Groupe de travail de l'ADEA, février 2006 ;
- R. Van Waeyenberghe, République du Niger, Planification de l'enseignement, Unesco, 1961/62 ;
- Rapport d'exécution de la 1ère phase du PDDE, 2003-2007, MEN, Juin 2007 ;
- Rapport final, Financement de l'éducation de base 1 de 2002 à 2006, Avril 2007, ROSEN/ ANCEFA;
- Rapport d'exécution de la première phase du Plan décennal de Développement de l'éducation (PDDE 2003-2007), Juin 2007, Rép. du Niger, Ministère de l'éducation nationale;
- Rapport QUIBB 2005, Rapport sur les indicateurs sociaux, INS, Juillet 2006;
- Rapport financier, Bilan an II, prévision an III, Septembre 2005, MEBA, PDDE
- Rapport sur le projet de loi de règlement du budget de l'Etat, gestion 2004 Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire ;
- Rapport sur le projet de loi de règlement du budget de l'Etat, gestion 2004, Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire ;
- Rapport final, Etats Généraux de l'éducation, 12-13 Novembre 1992 ;
- Rapport d'évaluation, Banque Mondiale, 28 Octobre 1986, République du Niger, Projet de développement de l'enseignement primaire ;
- Relecture de la SRP complète en vue de l'intégration du genre, rapport final, Décembre 2002, Ousseini H. Yacouba.
- Revue des dépenses publiques du secteur de l'éducation 2003-2005, Rapport définitif, Cabinet d'études et Conseil Maina Boukar, Mai 2007; Ministère de l'Education de Base et de l'Alphabétisation ;
- Lettre de politique éducative/ éducation post-primaire (2006- 2015) MESS/R/T, MFPT/EJ;
- Loi organique n° 2007-22 du 2 juillet 2007 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour Suprême ;
- Lois de finances : 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 ;
- Lois de finances rectificatives : 2001, 2002, 2003, 2005 ;
- Lois de règlement : 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 ;



Alternative
Espaces Citoyens
www.alternative.ne
BP : 10 948 Niamey - NIGER