

Analyse

Renforcement des capacités pour la fourniture décentralisée des services d'éducation en Éthiopie

David Watson
Lisanne Yohannes

Document thématique préparé pour le projet « capacité, changement et performance »

Document de réflexion N° 57H
Décembre 2006




ecdpm

EUROPEAN CENTRE FOR DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT
CENTRE EUROPÉEN DE GESTION DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT

Étude « Capacité, changement et performance »

Notes méthodologiques

Le manque de capacités des pays à faible revenu est un des principaux obstacles à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement. Les praticiens eux-mêmes avouent n'avoir qu'une idée fragmentaire de la façon dont les capacités se développent. En 2002, le président de Govnet, le réseau de la gouvernance et du renforcement des capacités de l'OCDE, a demandé au Centre européen de gestion des politiques de développement (l'ECDPM, situé à Maastricht, aux Pays-Bas) d'entreprendre une étude montrant de quelles manières des organisations et des systèmes, surtout dans des pays en développement, avaient réussi à acquérir des capacités et à améliorer leurs performances. L'étude qui en est ressortie s'intéresse au processus endogène de renforcement des capacités - le processus de changement vu du côté de ceux qui le subissent. Elle examine les facteurs qui favorisent ce processus, les variations de circonstances et les raisons pour lesquelles les efforts de renforcement des capacités réussissent mieux dans certains cas que dans d'autres.

L'étude se décline en une vingtaine d'études de terrain effectuées selon un cadre méthodologique comprenant les sept éléments suivants :

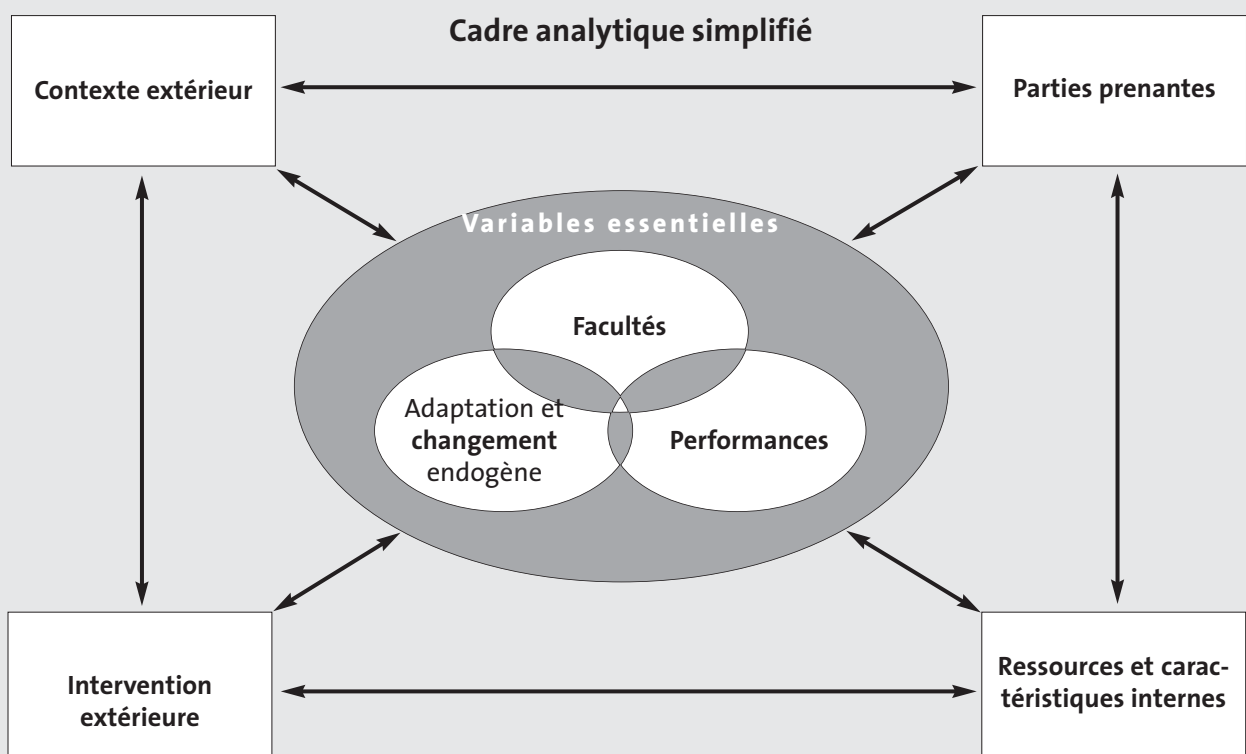
- **Facultés** : comment les facultés d'un groupe, d'une organisation ou d'un réseau contribuent-elles à la capacité organisationnelle ?
- **Adaptation et changement endogène** : comment les processus de changement s'opèrent-ils dans une organisation ou un système ?
- **Performance** : qu'est-ce que l'organisation ou le système a accompli ou est désormais en mesure d'accomplir ? Il s'agit ici d'évaluer l'efficacité du processus de renforcement des

capacités plus que son impact, qui ne se révélera qu'à long terme.

- **Contexte extérieur** : en quoi le contexte extérieur - l'environnement historique, culturel, politique et institutionnel avec toutes les contraintes et les opportunités y afférentes - a-t-il influencé les capacités et la performance de l'organisation ou du système ?
- **Parties prenantes** : quelle a été l'influence des parties prenantes (bénéficiaires, bailleurs, soutiens), quels ont été leurs divers intérêts, attentes, comportements, ressources, interactions et niveau d'engagement ?
- **Interventions extérieures** : en quoi des intervenants extérieurs ont-ils influencé le processus de changement ?
- **Caractéristiques internes et principales ressources** : quels sont les schémas de caractéristiques internes (rôles formels et informels, structures, ressources, culture, stratégies et valeurs) et quelle a été leur influence tant au niveau organisationnel que multi-organisationnel ?

Cette étude donnera lieu à la production d'une vingtaine de rapports d'étude de cas, d'une bibliographie annotée, d'un ensemble d'outils d'évaluation et de divers documents thématiques en vue de stimuler de nouvelles réflexions et pratiques en matière de renforcement des capacités. Un rapport de synthèse résumant les résultats des études de cas sera publié en 2005.

Les résultats de cette étude, des rapports intérimaires ainsi que les explications méthodologiques peuvent être consultés sur les sites www.capacity.org et www.ecdpm.org. Pour plus d'information, veuillez contacter Mme Heather Baser (hb@ecdpm.org).



Renforcement des capacités pour la fourniture décentralisée des services d'éducation en Éthiopie

David Watson

Consultant accrédité en gouvernance
Department for International Development (DfID)

En collaboration avec

Lissane Yohannes

Consultant en gouvernance, Associé à HELM Corporation

Étude de cas réalisée dans le cadre du projet « Capacité, changement et performance »

Décembre 2006

Table des matières

Sigles et acronymes	iv
Résumé analytique	v
1 Introduction	1
2 La politique de décentralisation démocratique et le secteur public en Éthiopie	2
2.1 Contexte historique et politique	2
2.2 Le secteur de l'éducation	3
3 Précédentes tentatives de renforcement des capacités	4
3.1 Stratégie nationale de renforcement des capacités	4
3.2 Approches indigènes : gemgema	4
3.3 Analyses des besoins en capacités	5
3.4 Exemples de renforcement des capacités en Éthiopie	7
3.5 Leçons, thèmes et contrastes	9
3.6 Capacités pour le renforcement des capacités	10
4 Capacités essentielles dans le contexte d'une décentralisation démocratique	11
4.1 Rôles et performance	11
4.2 Efficacité et performance du système éducatif	12
4.3 Implications de la décentralisation démocratique sur les « capacités »	13
5 Influence des facteurs conjoncturels extérieurs	14
6 Influence des interventions extérieures	15
6.1 Activités soutenues par les bailleurs	15
6.2 Coordination des bailleurs	16
7 Parties prenantes des services d'éducation décentralisés	17
7.1 Au niveau fédéral	17
7.2 Au niveau des États régionaux	18
7.3 Au niveau des woreda	18
7.4 Au niveau des communautés	19
8 Facteurs de gestion interne qui influencent la capacité	20
9 Capacité, changement et performance en Éthiopie	22
Annexe : Liste des personnes interviewées	24
Bibliographie	26

Le Département pour le développement international (DfID, Royaume-Uni) a financé les recherches sur le terrain et la publication du document.

**Centre européen de gestion
des politiques de développement**
Onze Lieve Vrouweplein 21
NL-6211 HE Maastricht, Pays-Bas
Tél. +31 (0)43 350 29 00
Fax +31 (0)43 350 29 20
info@ecdpm.org www.ecdpm.org

Sigles et acronymes

AADD	Activité d'appui à la décentralisation démocratique (USAID)
APP	Association parents-professeurs
AT	Assistance technique
BFDE	Bureau des finances et du développement économique
BRE	Bureau régional de l'éducation
BRRC	Bureau régional de renforcement des capacités
DfIDE	Department for International Development Ethiopia
DiP	Development in Practice (examen par le Dfid)
DSRP	Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EEFP	École éthiopienne de la fonction publique
FDRPE	Front démocratique révolutionnaire du peuple éthiopien
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IGE	Institut de gestion éthiopien
IRG	Institut régional de gestion
MEN	Ministère de l'éducation nationale
MFDE	Ministère des finances et du développement économique
MRC	Ministère du renforcement des capacités
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PACLA	Programme d'amélioration de la connaissance de la langue anglaise
PARCSP	Programme d'appui au renforcement des capacités du secteur public
PDSE	Programme de développement du secteur de l'éducation
PRFP	Programme de réforme de la fonction publique
PRPDD	Programme pour la réduction de la pauvreté et le développement durable
RNNPS	Région des nations, nationalités et peuples du Sud
RSEB	Refonte du système d'éducation de base (USAID)
RSEE	Refonte du système d'enseignement supérieur
SEW	Service de l'éducation du <i>woreda</i>
Sida	Agence suédoise de développement international
USAID	Agence américaine de développement international
VSAT	Microstation terrienne (Very Small Aperture Terminal)

Résumé analytique

Ce rapport étudie le renforcement des capacités en vue de la fourniture décentralisée des services d'éducation en Éthiopie. Il s'agit d'une des 18 études de cas effectuées dans le cadre de l'étude générale « Capacité, changement et performance » qui est coordonnée par le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) sous l'égide de GovNet, le groupe de travail du Comité d'aide au développement de l'OCDE sur la gouvernance et le renforcement des capacités. Nous nous sommes efforcé d'appliquer le cadre méthodologique défini pour ces études afin d'examiner les problèmes de renforcement des capacités qu'induit l'amélioration de la fourniture décentralisée des services d'éducation en Éthiopie. Il y a deux autres documents en lien avec le présent rapport : une étude équivalente menée dans la province du Penjab au Pakistan, et une analyse comparative des deux cas, qui évalue la portée des problématiques soulevées. Le DfID a parrainé ces études sous la houlette du GovNet.

Décentralisation démocratique et fourniture des services d'éducation en Éthiopie

L'Éthiopie est un pays à faible revenu dont le PNB par habitant n'était que de 100 \$ en 2002 et qui figurait en 169^{ème} position sur 175 pays au classement de l'indice de développement humain. Près de 40% de sa population est analphabète et seuls 24% des élèves terminent leur scolarité primaire. Le gouvernement actuel, qui est arrivé au pouvoir en 1991 après 16 années d'une guerre civile sanglante, a fait de l'éducation une priorité de développement nationale ; il y consacre près de 14% de son budget. Le Programme de développement du secteur de l'éducation (PDSE) a vu le jour en 1997 pour concrétiser la politique d'éducation de 1994, dont l'un des objectifs est d'arriver à l'éducation primaire universelle d'ici 2015.

La décentralisation démocratique de la fourniture de service est inscrite dans la Constitution de 1995, qui accorde un niveau d'autonomie inaccoutumé aux 11 États régionaux d'Éthiopie. Les études menées par la Banque mondiale en 1999-2000 dépeignent néanmoins un système administratif qui s'apparente davantage à une déconcentration au niveau infra-régional. Les gouvernements des États régionaux ont tendance à garder la mainmise sur les services fournis au niveau des *woreda* et des *kebele*.

Après une crise du parti au pouvoir (FDRPE) - qui se solde par un « renouveau » politique en 2001 - s'installe enfin une décentralisation démocratique plus digne de ce nom. Les conseils élus des *woreda* sont libres d'allouer comme ils l'entendent les subventions qui leurs sont octroyées par le Trésor public des (au départ quatre plus grands) États régionaux. À la même époque, un Ministère du renforcement des capacités est créé pour appliquer le plan national de renforcement des capacités à tous les niveaux et dans tous les secteurs, y compris celui de l'éducation.

Stratégie, interprétation et expérience du renforcement des capacités

La stratégie nationale de renforcement des capacités repose sur trois éléments : les capacités humaines, les systèmes et les procédures. Elle reprend aussi le *gemema*, un système indigène qui permet d'apprécier l'apport de chacun aux objectifs de son organisation, et sa relation avec ses collègues. Plusieurs grandes initiatives (bilatérales) ont été prises pour renforcer les capacités de décentralisation des prestations de services : l'une d'elles était axée sur la gestion financière, une autre visait à débarrasser les planificateurs scolaires, les enseignants et les milliers d'associations parents-professeurs des contraintes de capacités auxquelles ils devaient faire face de manière chronique. Le Programme d'appui au renforcement des capacités du secteur public (PARCSP), une initiative soutenue par un consortium de bailleurs coordonné par la Banque mondiale, est directement et indirectement lié aux services d'éducation décentralisés.

Bien qu'il n'existe aucune analyse d'impact de ces programmes, ceux-ci semblent avoir contribué au renforcement des capacités à divers niveaux et certains éléments accréditent leurs effets positifs sur la performance (surtout en matière de gestion financière) grâce à leurs approches systématiques. Rien ne prouve que les résultats et les enseignements de ces initiatives aient été diffusés. Le DfID a financé un recensement des problèmes, expériences et capacités de renforcement des capacités en Éthiopie et ailleurs, qui n'a toutefois pas eu toute la publicité voulue. Il semblerait par conséquent que le Ministère du renforcement des capacités n'ait pas encore « tiré les leçons de l'expérience ».

Problèmes de capacités posés par des services d'éducation décentralisés

Nous avons détecté de graves problèmes à tous les niveaux : certains indices trahissent un manque de capacités, une surcharge fonctionnelle et une méconnaissance de la réalité du terrain dans le chef des autorités fédérales, et surtout du Ministère de l'éducation. Celui-ci éprouve manifestement quelques difficultés à endosser les nouvelles missions politiques, de planification et d'évaluation qu'engendre la décentralisation démocratique. Il reste pris au piège de la mise en œuvre de divers projets bilatéraux dont il assume la responsabilité. Le Ministère du renforcement des capacités doit apparemment faire face à un problème de capacité moins important, même si plupart de ses fonctionnaires sont inexpérimentés.

Malgré des problèmes de capacité bien réels, la redevabilité politique au niveau des États régionaux et des *woreda* fait l'objet d'une pression palpable apparemment propice à une amélioration des performances en dépit du manque de ressources. Les tentatives d'instauration d'une véritable décentralisation démocratique sont indéniables, mais rares sont les éléments qui témoignent de la réaction (et de la performance) des pouvoirs locaux dans le cadre de cette décentralisation démocratique.

Nous avons noté une certaine réticence des Ministères fédéraux à appliquer la logique de la décentralisation démocratique jusqu'au bout en termes de missions, de structure, d'effectifs et de priorités, de même que des faiblesses génériques (dans la fonction publique fédérale) et spécifiques (sectorielles) du point de vue des capacités. La gestion de l'information se révèle un problème majeur : on manque de données budgétaires dégroupées, et il n'y a aucune information fiable sur la rotation des effectifs, surtout au niveau des *woreda*.

Bailleurs

L'engagement des bailleurs affiche un bilan à la fois positif (amélioration des capacités) et négatif (épuisement des capacités). Côté positif, USAID a soutenu deux initiatives dans le domaine de la fourniture des services d'éducation : systématiques et sur le long terme, elles commencent à porter leurs fruits. Sous la houlette de la Banque mondiale, un consortium de bailleurs a participé à la préparation d'un programme national de renforcement des capacités mû par la demande. Le DfID a parrainé une étude qui compare les approches de renforcement des capacités des collectivités locales en Éthiopie et ailleurs. De plus en plus, les bailleurs accordent leur aide sous forme d'appui

budgétaire ; ils favorisent en outre l'évaluation des programmes par des examens et leur mise en œuvre par la réalisation d'outils. Malgré quelques mécanismes de coordination officiels (dont un voué à l'éducation) et quelques appuis budgétaires, les bailleurs gardent par ailleurs des « projets » bilatéraux qui fonctionnent en parallèle du PDSE et la mainmise sur d'importantes sommes destinées à l'AT au sein de ce qui est censé être un dispositif de « mise en commun » du financement du nouveau programme.

Conclusions

Faute de données relatives à certains aspects de la performance du système, il nous est impossible d'étayer nos conclusions sur la relation entre capacité, changement et performance en Éthiopie. Même si les dispositifs de décentralisation démocratique ne fonctionnent sous leur forme actuelle que depuis trois ans, on constate un net changement dans l'environnement opérationnel et les conditions de travail des *woreda* depuis 1999-2000. Une véritable entreprise de réforme a été menée, surtout au niveau des pouvoirs publics régionaux et des *woreda*.

Le dénuement économique et des ressources plus que comptées hypothèquent les capacités essentielles, dont en particulier le nombre d'enseignants que le pays peut se payer. Un grand nombre de facteurs conjoncturels ont en revanche créé un environnement favorable à de nouveaux investissements au fil du temps. Ci-dessous, quelques-uns d'entre eux.

- L'autonomie des États régionaux est inscrite dans la Constitution et leurs missions (et celles des niveaux inférieurs de pouvoirs publics) sont détaillées dans des lois d'orientation.
- La politique d'éducation ne date pas d'hier, pas plus qu'un large consensus politique autour de l'importance de l'éducation pour l'édification d'une nation et d'une démocratie, de la nécessité de concrétiser la décentralisation démocratique et de l'importance du rôle joué par les structures locales. L'éducation est considérée comme un axe central des efforts de renforcement des capacités.
- Une stratégie de renforcement des capacités a été clairement définie au niveau national et les structures administratives de tous niveaux ont reçu les moyens nécessaires pour l'appliquer.
- La décentralisation démocratique inconditionnelle des pouvoirs fiscaux permet aux collectivités locales de disposer de ressources et les oblige à rendre compte de leurs actions et de leurs décisions à leurs administrés. Il y a une forte redevabilité locale, avec

des « cerbères » de l'éducation au niveau des *woreda* et des kebele et une forte « densité » des élus locaux (environ 1 pour 200 habitants).

- La communauté contribue aux infrastructures éducatives et apporte même un appui direct aux capacités « physiques ». En tant « qu'investisseurs » directs dans l'éducation, les communautés ont tout intérêt à ce que l'État assume ses responsabilités en termes de gestion professionnelle, de définition de normes éducatives élevées et d'élaboration de programmes scolaires pertinents.

Le VIH/sida a une influence de plus en plus prégnante et négative sur les efforts de développement et de maintien des services d'éducation à tous les niveaux, et l'Éthiopie manque de moyens pour lutter efficacement contre ce fléau.

1 Introduction

L'Éthiopie est un pays à faible revenu dont le PNB par habitant n'était que de 100 \$ en 2002 et qui figurait en 169^{ème} position sur 175 pays au classement de l'indice de développement humain. Près de 40% de sa population est analphabète et seuls 24% des élèves terminent leur scolarité primaire. Le gouvernement actuel, qui est arrivé au pouvoir en 1991 après 16 années d'une guerre civile sanglante, a fait de l'éducation une priorité de développement nationale ; il y consacre près de 14% de son budget. Le Programme de développement du secteur de l'éducation (PDSE) a vu le jour en 1997 pour concrétiser la politique d'éducation de 1994, dont l'un des objectifs est d'arriver à l'éducation primaire universelle d'ici 2015.

Notre rapport étudie le renforcement des capacités en vue de la fourniture décentralisée des services d'éducation en Éthiopie. Il s'agit d'une des 18 études de cas effectuées dans le cadre de l'étude générale « Capacité, changement et performance » qui est coordonnée par le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) sous l'égide de GovNet, le groupe de travail du Comité d'aide au développement de l'OCDE sur la gouvernance et le renforcement des capacités. Nous nous sommes efforcé d'appliquer le cadre méthodologique défini pour ces études (voyez la couverture intérieure) afin d'examiner les problèmes de renforcement des capacités qu'induit l'amélioration de la fourniture décentralisée des services d'éducation en Éthiopie. Il y a deux autres documents en lien avec le présent rapport : une étude équivalente menée dans la province du Penjab au Pakistan, et une analyse comparative des deux cas, qui évalue la portée des problématiques soulevées. Le DfID a parrainé ces études sous la houlette du GovNet.

À l'occasion d'une série de réunions organisées fin 2003, l'ECDPM et la division politique du DfID sont convenus de se pencher sur la fourniture des services d'éducation dans deux environnements décentralisés, mais totalement différents, le Pakistan et l'Éthiopie. L'axe choisi témoigne de l'intérêt du DfID pour la fourniture de services favorables aux pauvres. Ces études de cas sont les seules, dans tout l'échantillon du CAD, à analyser les problématiques de capacité des services publics dans le contexte des prestations de services publics et de la décentralisation.¹

Notes

- 1 L'étude de cas pakistanaise et l'analyse comparative des deux cas ont été publiés par l'ECDPM sous les titres de Document de réflexion 57G et 57I.

Figure 1. Les États régionaux d'Éthiopie.



Source : Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OHCA).

Les études menées en Éthiopie et au Pakistan ont suivi une approche similaire, qui s'est notamment traduite par la préparation du cahier de charges avec DfID Ethiopia et ses homologues des services d'éducation et par le recrutement d'un consultant national, M. Lissane Yohannes, qui connaissait bien ce secteur et qui a organisé nos rencontres et nos visites. Les choses n'ont guère été simples, compte tenu de l'autonomie dont jouissent les pouvoirs publics locaux (*woreda*) et régionaux. Il aura fallu toute la persuasion (pas le dirigisme) du Ministère fédéral de l'éducation envers les responsables de l'éducation de l'État régional d'Amhara et trois jours de négociations et d'explications entre M. Yohannes et les parties prenantes avant que notre travail sur le terrain ne puisse commencer.

Ce travail sur le terrain s'est effectué en juillet 2004. À l'entame de cette phase, nous avons discuté avec DfID Ethiopia d'un document énonçant les problématiques. Nous avons ensuite rencontré de nombreux intervenants aux niveaux fédéral, régional et des *woreda* (voyez l'annexe). Il avait été convenu que nous nous rendrions dans quatre *woreda*, mais par manque de temps, il a fallu remplacer la visite à Mehal Meda - lieu considéré comme exemplaire d'une gouvernance décentralisée réussie - par une visite à Debreselela.

2 La politique de décentralisation démocratique et le secteur public en Éthiopie

2.1 Contexte historique et politique

Petit rappel des événements qui ont jalonné l'histoire de l'Éthiopie et exercé une influence considérable sur les changements et le renforcement des capacités dans le secteur public (voyez Polhemus et Yohannes, 2002 ; Gouvernement éthiopien, 2004b).

En 1974, l'Empereur Haile Selassie est destitué par une junte militaire, le « Derg » (littéralement, le « comité »). C'est sous le régime du Derg qu'un mouvement de résistance armée se constitue, le Front démocratique révolutionnaire du peuple éthiopien (FDRPE), qui renverse finalement le dictateur Mengistu Haile Mariam et son gouvernement en 1991, après quelque 16 années de pouvoir autocratique et brutal. Se met alors en place un gouvernement transitoire qui jette les bases de la Constitution d'un nouvel État, la République démocratique fédérale d'Éthiopie, proclamée le 21 août 1995.

D'après la Constitution, le nouvel État fédéral se compose de neuf États régionaux (plus deux autorités urbaines) disposant tous des mêmes droits et des mêmes pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires, dont le droit de sécession (Article 39.1). Le régime choisi est celui d'une démocratie parlementaire. Les États régionaux ont chacun leur propre constitution et comme ils ont été créés sur la base de la « nationalité », leur taille et leur population varient énormément. Situé dans la partie nord-ouest, l'État régional d'Amhara est le deuxième État le plus peuplé d'Éthiopie (avec plus de 17 millions d'habitants sur un total de quelque 70 millions), mais le troisième seulement par la taille. Il compte 105 collectivités locales autonomes appelées *woreda*. Amhara et deux autres régions (Oromia et la Région des nations, nationalités et peuples du Sud, RNNPS) représentent plus de 80% de la population et ont chacune une superficie supérieure à celle d'au moins 20 États indépendants

d'Afrique (Gouvernement éthiopien, 2004b, ch.2 p.12). La décentralisation démocratique des pouvoirs et des ressources du gouvernement fédéral vers les États régionaux et la réforme des institutions du secteur public se sont effectuées en deux temps. La période 1995-2001 a vu une « déconcentration » des régions vers les *woreda* ; les gouvernements régionaux continuaient toutefois de préparer les budgets des *woreda* et d'imposer des restrictions sur l'affectation des transferts. Les *woreda* étaient par conséquent tenus de suivre les priorités et les programmes de développement définis par le gouvernement régional. À partir de 2001, une crise au sein de la coalition au pouvoir a enclenché un processus dit de « renouveau » (Polhemus et Yohannes, 2002), c'est-à-dire une décentralisation démocratique des pouvoirs des régions vers les conseils des *woreda*, qui ont dès lors pu fixer leurs propres budgets et priorités de développement. Ils continuent néanmoins de dépendre des gouvernements régionaux pour plus de 80% de leurs recettes, même si depuis 2001 ces transferts se font sous la forme de donations globales inconditionnelles. Un cran en dessous des *woreda*, ont trouvé les kebele, qui constituent le premier cercle des pouvoirs locaux démocratiquement élus (voyez la Figure 2).²

Figure 2. Structure des pouvoirs publics en Éthiopie.

Gouvernement fédéral
États régionaux (9 + 2 autorités urbaines) Amhara 17,2 millions
Woreda (537) Région d'Amhara : 105 Population moyenne 164 000
Kebele (environ 10 000) Région d'Amhara : environ 2 000 (?) Population moyenne entre 7 000 & 8 000 En moyenne 40 élus (dont 26,7% de femmes au Tigré en 2002) Nombre moyen de votants par élu < 200

Notes

- Les kebele avaient été créés par le Derg pour accroître sa mainmise, mais le FDRPE les a conservés et les a renforcés au travers d'assemblées locales élues.
- En 1998, le PIB éthiopien par tête d'habitant était inférieur à 110 \$, soit moins du quart de la moyenne des autres pays de la région.

Le gouvernement fédéral a été remanié en 2001. Un Bureau de coordination du renforcement des capacités (rapidement converti en ministère) a été institué pour impulser des politiques de renforcement des capacités, concevoir et mettre en œuvre des programmes d'appui au renforcement des capacités des régions et pour coordonner l'action des autres organismes publics concernés, dont le Ministère de l'éducation.

2.2 Le secteur de l'éducation

Le Programme de développement du secteur de l'éducation (PDSE I) (1997-2002) a été conçu pour porter remède aux conditions et aux performances exécrables du système éducatif dans un contexte de pauvreté généralisée.³ Le taux d'inscription dans les écoles primaires (30%) était le plus bas au monde (et inférieur à la moitié de la moyenne régionale). Il avait chuté à 19% pendant les dernières années du Derg (Gouvernement éthiopien, 1999). Des remaniements étaient indispensables pour s'attaquer aux problèmes chroniques, surtout dans les régions rurales, où moins de 30% des garçons et 20% des filles étaient scolarisés dans le primaire. Un tiers des élèves de première année étaient en décrochage et 20% des élèves restants redoublaient (il leur fallait en moyenne neuf ans pour terminer leurs six années d'enseignement primaire). En cause principalement : des équipements inadéquats, le manque de manuels scolaires, des enseignants sous-qualifiés (moins de 40% des professeurs des quatre dernières années du secondaire étaient qualifiés) et des cursus et des examens inadéquats. En 1992/3, le budget de l'éducation nationale représentait tout juste 2,6% du PIB. Il était de 3,8% en 1995/6, soit 13,7% du budget. Les capacités de planification et de gestion, surtout au niveau régional et des *woreda*, étaient qualifiées de « faibles ».

Le PDSE I s'est efforcé de mettre la politique d'éducation de 1994 sur les rails ; celle-ci prévoyait notamment un plan sectoriel qui était soutenu par un consortium de bailleurs et qui devait améliorer le taux d'inscription (surtout dans les écoles primaires), la décentralisation et l'autonomisation des communautés. S'en est suivi de 2002/3 à 2004/5 le PDSE II, dont les avancées ont été mesurées chaque année à l'aune de critères de performance. Le plan d'action du PDSE souligne que « le renforcement des capacités institutionnelles à tous les niveaux... est la priorité absolue du programme » (Gouvernement éthiopien, 1999, p.9). Les régions que l'on estime particulière-

ment mal préparées « se concentreront sur le renforcement des capacités durant la période initiale du PDSE, surtout dans les domaines de l'administration de l'enseignement public, des approvisionnements, de la gestion financière et du suivi-évaluation. Les directeurs d'école et les fonctionnaires de tous niveaux recevront une formation en gestion scolaire et un système de rapport et de suivi sera mis en place pour qu'ils puissent plus facilement rendre compte de leur action. ... Au sein du MEN, les capacités de planification, de gestion financière, de mise en œuvre et de suivi-évaluation seront améliorées » (ibid., p.10) Le service de programmation et de planification du Ministère de l'éducation assure le secrétariat du PDSE.

Autre innovation majeure depuis le lancement du PDSE, l'introduction en 2002 d'un Programme pour la réduction de la pauvreté et le développement durable (PRPDD), version éthiopienne des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Trois des quatre « piliers » de ce programme sont liés à des changements de gouvernance (le dernier concerne l'industrialisation de l'agriculture en fonction de principes de développement), notamment à la réforme du système judiciaire et de la fonction publique, à la décentralisation, au renforcement des capacités des secteurs public et privé. La décentralisation démocratique y est décrite comme le moyen d'atteindre plusieurs objectifs : assurer la transition socio-économique vers la démocratie et une meilleure gouvernance, améliorer les prestations de service (en rapprochant le pouvoir décisionnel du citoyen pour une meilleure réactivité et une plus grande redevabilité), rendre les citoyens maîtres de leur destinée et les faire participer à la gouvernance.

3 Précédentes tentatives de renforcement des capacités

3.1 Stratégie nationale de renforcement des capacités

Une stratégie nationale de renforcement des capacités a été élaborée dans le cadre du Programme de réforme de la fonction publique initié en 1998. Un plan de mise en œuvre de cette stratégie a été élaboré suite au « renouveau » du FDRPE en 2001, et placé sous la houlette du tout nouveau Ministère du renforcement des capacités. Les trois éléments de cette stratégie - les capacités humaines, les systèmes et les procédures ; les structures organisationnelles ; les corrélations - postulent que le pays ne parviendra à atteindre ses objectifs qu'à condition d'utiliser ses ressources humaines, ses capacités institutionnelles et les procédures d'exécution de manière coordonnée (voyez l'encadré 1).

3.2 Approches indigènes : le gemgema

Le gemgema est un particularisme important et largement répandu du renforcement des capacités en Éthiopie : il s'agit d'une approche traditionnelle qui vise à favoriser la performance à partir d'un retour d'information régulier du groupe vers les individus à propos de leur performance et de leur comportement par rapport au groupe et aux objectifs de l'organisation. Cette approche s'est développée durant la période de lutte armée (1975-91) contre le Derg, tout d'abord au sein du Front populaire de libération du Tigré, puis dans d'autres groupes alliés durant la guerre civile. Elle s'est ensuite progressivement étendue à tous les organismes de la fonction publique éthiopienne.

Le gemgema s'inscrit en complément des systèmes officiels d'évaluation de la performance qui sont en cours d'élaboration au sein de la fonction publique ; sans évaluation écrite, il a lieu régulièrement (sept fois par an) mais n'a rien d'arbitraire. Le gemgema aborde les objectifs, les tâches accomplies, les problèmes rencontrés et résolus, les cibles et leur réalisation, la communication interpersonnelle et les attitudes envers le groupe. L'objectif est d'améliorer

l'efficacité et la productivité du groupe compte tenu des visées ou de la mission de l'organisation. Le gemgema est monnaie courante et ses résultats sont pris très au sérieux par tous ceux qui le pratiquent.

Il n'existe à notre connaissance aucune évaluation d'impact officielle du gemgema. Celui-ci est néanmoins symbolique de l'importance accordée à la contribution de chaque individu à la réalisation des objectifs de l'organisation pour laquelle il travaille, et au-delà, au développement socio-économique du pays. Ce particularisme de la vie active est omniprésent, transparent et apparemment unique.

3.3 Analyses des besoins en capacité

Les impératifs et les besoins en capacités des services d'éducation en Éthiopie ont fait l'objet de plusieurs grandes analyses. En voici quelques-unes :

« *Woreda studies* » (Banque mondiale, 2001)

Une des études de diagnostic les plus vastes et les plus ambitieuses des activités et des services fournis par les autorités locales s'est déroulée en 1999-2000, avec l'appui de la Banque mondiale. Elle a servi de base à la future collaboration entre le gouvernement et la Banque mondiale dans toute une série de programmes, dont le projet de renforcement des capacités pour la fourniture de services décentralisés, le précurseur du Programme d'appui au renforcement des capacités du secteur public (PARCSP, 2004-8).

Cette étude a été précédée par une évaluation pilote de cinq mois afin de tester les méthodologies et d'échafauder des hypothèses. Le gros du travail s'est fait dans neuf *woreda* de quatre régions, en choisissant des zones contrastées du système économique : urbaines/rurales, avec ou sans sécurité alimentaire et agraires/pastorales, en s'intéressant surtout aux processus de gouvernance et à la façon dont ils étaient perçus au niveau du *woreda*. Le travail sur le terrain

Encadré 1 : Stratégie nationale de renforcement des capacités

Cette stratégie vise à développer les capacités dont le pays a besoin pour développer une industrie liée à l'agriculture, au sein de laquelle les régions rurales pourront occuper une place centrale. Pour que les fonctionnaires et les dirigeants politiques puissent s'acquitter des missions qui leur sont dévolues, il faut impérativement renforcer les capacités des structures régionales et des *woreda*, ainsi que le secteur privé. Les axes de cette stratégie sont :

- l'inclusion et la globalité : les institutions publiques doivent créer un environnement porteur pour le renforcement des capacités à tous les niveaux d'enseignement, des écoles primaires jusqu'aux universités, de même que pour le renforcement des capacités des institutions de recherche et de conseil aux niveaux fédéral, régional et des *woreda* ;
- la nécessité d'une institution centrale pour coordonner les activités de renforcement des capacités ;
- l'harmonisation des activités de renforcement des capacités dans un monde qui bouge : il est indispensable que les méthodes, voire même les priorités, puissent être modifiées en fonction des leçons apprises.

Les principales composantes de cette stratégie sont :

- l'éducation et la formation, y compris l'enseignement élémentaire (qualité de l'éducation, moyens pédagogiques, finances et administration) ;
- enseignement et formation techniques et professionnels : des réformes systémiques et structurelles pour améliorer la qualité, et des mécanismes financiers et administratifs ;
- une stratégie similaire pour l'enseignement supérieur ;
- des programmes de réforme de la fonction publique centrés sur la gestion et le contrôle des dépenses ; le développement des ressources humaines ; la fourniture du service ; le top management ; l'éthique ; les systèmes de recettes ; le secteur judiciaire.

La stratégie de renforcement des capacités est intimement mêlée au processus de démocratisation et doit concourir à la mise en œuvre des principes inscrits dans la Constitution.

Encadré 2 : le gemgema

Nous avons constaté durant nos visites combien le gemgema était pris au sérieux. Dans chaque *woreda*, des rencontres d'enseignants ont été organisées à la demande du bureau régional de l'éducation. Ces enseignants (parfois plus de 700) ont été réunis pendant une semaine pour que les responsables du renforcement des capacités et des bureaux régionaux de l'éducation puissent les informer des diverses politiques du gouvernement, notamment en matière d'enseignement. Les enseignants ont été invités à évaluer le rôle et la performance du bureau régional et du service de l'éducation dans la mise en œuvre de ces politiques, ainsi que la communication entre les différents niveaux de pouvoirs publics et les écoles. Dans une de ces réunions, par exemple, les enseignants se sont érigés contre le fait qu'on leur demande désormais d'être des mobilisateurs de la communauté. Dans une autre réunion, le responsable du service de l'éducation a parlé de l'approche constructive adoptée par les enseignants à l'égard de cette nouvelle mission et d'exemples d'altruisme et de contributions financières aux projets et aux équipements didactiques. Dans une autre réunion encore, le chef du service de l'éducation du *woreda* a été « mis sur la sellette » par ses collaborateurs pour son attitude à leur égard au cours de l'année précédente.

s'est effectué à tous les niveaux de pouvoirs publics, de la région au sous-kebele, dans six secteurs : santé, éducation, eau, agriculture, finance et planification.

Ci-dessous, quelques constats livrés par cette étude :

- la fourniture des services de base en Éthiopie représente une tâche immense, vu les infrastructures existantes et l'environnement géographique ;
- les gouvernements fédéraux et régionaux continuent d'aborder la question du développement de manière hiérarchique, ce qui donne lieu à un système de gouvernance fortement centralisé ;
- la gestion des ressources est strictement contrôlée par la bureaucratie ;
- les élus ne s'intéressent qu'à la perception des impôts locaux et aux apports sous forme de travail ;

- les citoyens sont les bénéficiaires passifs de ces services, plutôt que les acteurs de leur gestion, au point que le système ne perçoit pas l'ingéniosité, la faculté de rebond et d'adaptation des communautés locales.

Ce rapport recommande que des mesures soient prises pour décentraliser progressivement les pouvoirs vers les instances élues et pour accroître la mainmise de la communauté sur les ressources de développement.⁴

Le Programme de développement du secteur de l'éducation (PDSE I et II) (1997-2002-2005)

En prélude au PDSE, des missions conjointes de conceptualisation ont permis d'évaluer les capacités de fourniture des services d'éducation sous toutes les coutures, y compris les carences actuelles, les failles et les actions prioritaires à engager pour les combler. Aucune trace cependant de carences en capacités et de mesures correctives dans le plan d'action de ce programme (Gouvernement éthiopien, 2002a). Seuls 3% du budget indicatif de 3 milliards de birrs ont été alloués à des activités de renforcement des capacités.

Le Programme national de renforcement des capacités (1998-2003-2008)

Les premières tentatives de réforme du secteur public faites par le gouvernement en 1997⁵ ainsi que diverses évaluations effectuées par les bailleurs ont mis au jour plusieurs problèmes de capacité sous-jacents. D'où la préparation d'une stratégie et d'un plan nationaux de renforcement des capacités en 1998 (voyez l'encadré 1) et la création d'un Ministère du renforcement des capacités (MRC) en 2001 pour en diriger la mise en œuvre. Les défis à relever étaient les suivants :⁶

- L'inefficacité résultant d'une gestion financière imprévisible, de piètres mesures d'incitation et du manque d'orientations stratégiques et de performance. Parmi les problèmes relevés au niveau fédéral figuraient le manque de respect du calendrier budgétaire ; les cadres de dépenses et d'allocation des ressources ; l'appropriation politique du cadre fiscal macro-économique ; les systèmes de rapport et d'audit. Au niveau régional et des *woreda*, il y avait des problèmes d'actualisation des comptes et dans les systèmes de budgétisation et d'approvisionnement.

Notes

- 4 Ce rapport a servi de base à l'évaluation de la croissance des capacités au niveau des États régionaux et des *woreda*. Cinq ans plus tard, la situation à ces deux niveaux est très différente de celle décrite dans le rapport.
- 5 Dès 1994, le gouvernement a confié à une task force un gros travail d'évaluation des pratiques et des dispositifs de gestion à tous les niveaux de pouvoir.
- 6 Ces défis sont recensés dans l'évaluation du PARCSP (2004-8).

- De faibles mesures d'incitation personnelle. Un système « d'évaluation de la performance axée sur les résultats » avait été introduit par le Programme de réforme de la fonction publique (PRFP) en 1996, mais son application soulevait des problèmes culturels et opérationnels. Les négociations sur les salaires étaient au point mort et les règles d'embauche, de transfert, de promotion et de licenciement du personnel au niveau des *woreda* étaient ambiguës. Plusieurs cas révélaient que des dirigeants qualifiés et du personnel informatique avaient quitté la fonction publique pour le secteur privé ou des ONG.
- L'octroi d'une plus grande autonomie fiscale et administrative aux *woreda* et aux municipalités. Aux inefficacités relevées par les évaluations des *woreda* (voyez plus haut) se conjugaient des pratiques d'approvisionnement exagérément centralisées et des faiblesses dans la gestion du personnel.
- Des freins et des contrepoids au niveau de l'exécutif, qui limitaient la redevabilité, les recours et les mesures de réparation.

« *Development in Practice* » (DiP, 2003)

Cette analyse comparative des approches du renforcement des capacités des collectivités locales a été commanditée par le DfID dans le cadre de la préparation du PARCSP (surtout son volet décentralisation au niveau des districts). Il s'agissait d'analyser les enseignements livrés par les précédentes tentatives de renforcement des capacités des collectivités locales en Éthiopie et ailleurs. Cette analyse a montré qu'il n'y avait jamais eu d'approche organisationnelle de la formation dans les administrations des *woreda* (avec un accompagnement sur le lieu de travail plutôt qu'en dehors de celui-ci) et a mis en doute l'aptitude des prestataires à répondre aux nouveaux besoins des *woreda* en termes de renforcement générique de leurs capacités. Or ces approches de développement organisationnel se sont avérées efficaces dans d'autres pays.⁷ L'analyse a également mis le doigt sur certaines ambiguïtés dans la relation entre les pouvoirs régionaux et les autorités des *woreda*, et en particulier sur l'apparente nécessité d'instaurer un bureau régional pour régler les *woreda*. Il semble que cette excellente analyse globale n'ait jamais (contrairement à ce qu'avait prévu et proposé le DfID) fait l'objet d'une discussion entre les parties prenantes de la phase de préparation du PARCSP et d'autres partenaires de développement.

« *Refonte du système d'enseignement supérieur* » (RSEE, 2004)

Cette évaluation de la capacité de gestion de l'enseignement supérieur est une des analyses des besoins les plus complètes et les plus participatives mentionnées dans ce rapport. La commission d'enquête (formée de hauts dirigeants des écoles supérieures et du MEN et de collaborateurs (volontaires) ayant une expérience internationale) s'est intéressée au leadership, à la gouvernance et à la gestion du secteur. Les principaux axes de changement retenus étaient les suivants : autonomie et redevabilité ; promotion d'une culture porteuse ; formation et développement de la gestion ; gestion des ressources humaines ; qualité des intrants, des processus et des produits ; gestion financière et des ressources ; systèmes administratifs et problèmes posés par le VIH/sida. Le rapport recommande diverses mesures au MEN ainsi qu'aux conseils d'administration et à la direction des établissements d'enseignement supérieur.

3.4 Exemples de renforcement des capacités en Éthiopie

Le lancement du PDSE I a coïncidé avec celui de la première phase du Programme de réforme de la fonction publique (PRFP I) en 1997. Ce dernier comportait différents volets liés à la coordination au top niveau et à la gestion du changement, au contrôle et à la gestion des ressources, à l'évaluation et à l'amélioration des performances, à la transparence et à la fourniture des services. Jusque 2001, le PRFP s'est concentré sur la recherche et la préparation de sa mise en œuvre, bien que celle-ci n'ait été effectuée qu'après le « renouveau » en 2001. Depuis lors, la principale innovation a été la création du Ministère du renforcement des capacités, qui est le chef de file de la mise en œuvre de la stratégie nationale de renforcement des capacités.

Au sein du volet contrôle des dépenses et gestion financière du PRFP (le seul qui ait été opérationnel avant 2001), une initiative aura eu un impact majeur sur les capacités de décentralisation démocratique des finances dans les quatre principaux États régionaux : l'Activité d'appui à la décentralisation démocratique (AADD, 1997-), financée par USAID (et plus récemment par Irish Aid). Située dans les locaux du Ministère des finances et du développement économique, cette initiative s'est intéressée à la gestion financière ainsi qu'aux capacités comptables et budgétaires pour la décentralisation. Nous ne disposons

Notes

⁷ Voyez Watson et Cross (2003) pour une synthèse des enseignements livrés par le renforcement des capacités des collectivités locales en Afrique.

d'aucun examen récent de ses activités et son comité de pilotage ne s'est apparemment plus réuni depuis deux ans ; le résultat d'ensemble reste néanmoins impressionnant. Au total, ce sont 23 000 collaborateurs qui, aux niveaux fédéral, régional et des *woreda*, ont été formés depuis la fin de 2001, dont près de 5 000 en comptabilité, avec l'aide de huit instituts régionaux de formation en gestion et de l'École éthiopienne de la fonction publique entre 1998 et 2001. Ce projet a produit plus de 80 rapports et manuels sur des questions de comptabilité, 120 sur la réforme budgétaire, 5 sur la gestion de la trésorerie et 52 sur la réforme des dépenses et des investissements publics, sans compter les fiches-conseils politiques, les manuels de formation, les publications liées aux technologies de l'information et les rapports sur les médias. Ce projet a par ailleurs aidé les régions participantes à débattre de leurs expériences de réforme et à commenter (parfois de manière critique) les approches actuellement suivies (dans la précipitation, dit-on) pour réformer ces domaines.⁸

RSEB (Refonte du système d'éducation de base) est un programme de renforcement des capacités financé par USAID qui vise à améliorer l'égalité d'accès à l'éducation, surtout pour les filles, de même que la qualité de l'enseignement (primaire en particulier). Ce programme est formé de trois éléments :

- *Le programme de partenariat entre la communauté et le gouvernement* s'attache à améliorer les liens entre les communautés et les écoles (via les associations parents-professeurs, APP) et propose des subventions d'incitation (gérées par les APP) ainsi qu'une formation qualifiante en évaluation et en planification afin de muer les APP en « utilisateurs avisés » des services d'éducation.
- *Épanouissement des professeurs* : 20 instituts de formation des maîtres ont reçu un appui (environ 1 million de birrs chacun, plus des bibliothèques et des équipements informatiques) ; l'accent est mis sur les méthodes actives d'apprentissage, l'aptitude à communiquer et la gestion des classes nombreuses. Des formations internes sont également prévues par groupes d'écoles sur la manière de développer le leadership et d'aborder le problème du VIH/sida.
- *Développement des qualifications en gestion de l'information et de la planification*. Les 11 États régionaux sont désormais équipés de systèmes et de dossiers électroniques du personnel ; avec l'achèvement récent d'un programme national de renforcement des capacités des *woreda*, l'accent

est à nouveau mis sur les services de l'éducation à ce niveau. En collaboration avec l'université d'Addis-Abeba, un manuel de 300 pages en 16 modules et en quatre langues a été développé avec et pour les responsables de la planification des *woreda*. Ce sont les planificateurs régionaux de l'éducation qui ont formé les formateurs pour la « mise sur les rails » de cette formation. Des groupes de collaborateurs de chacun des 611 *woreda* participants ont été invités à apporter leurs propres données lors d'une session de formation complémentaire de 10 jours, qui les a guidés dans l'élaboration de leur propre plan à partir de données réelles. Cette approche a été très bien accueillie par les 3 000 et quelques participants.

Un très important programme de qualification des enseignants est en cours. Il comporte plusieurs volets : la refonte du système de formation des enseignants, une formation à la gestion et un Programme d'amélioration de la connaissance de la langue anglaise (PACLA) pour les enseignants. Ce dernier, qui est soutenu par un consortium de six bailleurs, est destiné à améliorer les compétences des 140 000 professeurs d'anglais de l'enseignement secondaire (collèges et lycées). Il fait actuellement l'objet de la seule évaluation d'impact dont nous avons entendu parler en Éthiopie.

Le programme alternatif d'éducation de base d'Amhara. Cet exemple (rare) de coopération réussie entre une ONG et un bureau régional d'éducation entend offrir des possibilités d'éducation à des enfants issus de communautés pauvres ou isolées.

Le programme de développement zonal d'Amhara (soutenu par le Sida) s'emploie, par l'octroi de subside et avec un certain succès, à favoriser les apports communautaires.

Nos sources au sein de la commission de la fonction publique et le Ministre du renforcement des capacités nous ont laissé entendre que plusieurs séminaires de gestion vont être organisés pour les hauts fonctionnaires fédéraux afin de prédisposer les esprits à la réforme. Comme l'ensemble des parties prenantes rêvaient d'avoir un guide de référence, le DfIDE et d'autres bailleurs ont soutenu début 2004 un important effort de révision du manuel de mise en œuvre du PDSE afin de le muer en un vademecum clair et pratique de toutes les politiques, structures, mécanismes de financement, rôles insti-

Notes

- 8 Activité d'appui à la décentralisation démocratique, Rapports d'avancement trimestriels 24 (mai 2003) et 28 (avril 2004).

tutionnels et procédures de gestion qui sous-tendent le PDSE. Ce guide de référence remplace le manuel qui avait été réalisé fin 1998 et qui se voulait manifestement un « document vivant » (mort et enterré depuis).

Il ressort des entrevues que nous avons eues aux niveaux régional et des *woreda* que le bureau régional de renforcement des capacités (BRRC) d'Amhara pris sur lui de renforcer les capacités des rectorats et des APP, mais qu'il a laissé aux bureaux ou aux services de l'éducation le soin de faire avancer d'autres éléments liés à l'éducation, avec ou sans l'appui du fédéral et/ou de partenaires de développement (dans le cas des programmes précités, par exemple). Nous ne disposons d'aucun document qui nous permette d'évaluer l'étendue de ces programmes, ni leurs approches.

3.5 Leçons, thèmes et contrastes

Quels sont les points à retenir des expériences de renforcement des capacités décrites précédemment ?

- La décentralisation démocratique au niveau des *woreda* est un phénomène récent ; avant 2001, il s'agissait plutôt d'une « déconcentration » des régions vers les *woreda*. Depuis 2000, moment où ont été effectuées les « *Woreda Studies* », le comportement des acteurs publics régionaux et des *woreda* a profondément changé.
- Tous les efforts de renforcement des capacités (à l'exception des séminaires de gestion) ont été financés et soutenus techniquement par les bailleurs.
- Il n'y a aucune évaluation officielle des pratiques de renforcement des capacités par une « tierce partie » objective. Une analyse d'impact du PACLA est en préparation et on envisage une évaluation de la RSEB. On ne sait donc pas très bien en quoi ces programmes ont contribué aux changements de comportement précités.
- La relation entre ces initiatives et le Ministère du renforcement des capacités (MRC) ou ses bureaux régionaux (qui supervisent les bureaux régionaux de l'éducation et les services de l'éducation des *woreda*) a été polie mais distante. Les documents du MRC auquel nous avons pu avoir accès évoquent à peine les grands programmes évoqués ci-dessus. Le personnel des bureaux de renforcement des capacités, au niveau régional comme au

niveau des *woreda*, a suivi la plupart des formations. Cette apparente « distance » entre le MRC/BRRC et le MEN/BRE peut s'expliquer par le fait que les deux ministères rechignent à coopérer - bien que le Ministre du renforcement des capacités ait la préséance au sein du cabinet, le Ministre de l'éducation a la préséance au sein du parti (car il est membre du politburo) et dépend directement du Premier Ministre. La distance s'explique sans doute aussi par l'évolution historique du PARCSP, où les fonctionnaires régionaux ont été associés à l'élaboration de grands programmes intersectoriels de renforcement des capacités (qui n'ont finalement pas pu être financés vu l'envergure finale du programme de la Banque mondiale), mais apparemment ni les enseignants ni le personnel du secteur de la santé.

Le retour d'information à propos des programmes AADD et RSEB a été très positif :⁹

- Les consultants et les formateurs du programme ont une longue expérience des réalités éthiopiennes et une bonne connaissance de la situation des personnes qui viennent aux formations (grâce à des analyses des besoins et de fréquentes visites sur les lieux de travail) ;
- les bureaux régionaux sont associés à la conception et la préparation du programme ;
- les formations théoriques officielles du personnel des *woreda* font l'objet d'un suivi (du moins dans le cas de l'AADD) sous la forme d'une assistance périodique sur site par des bureaux d'appui locaux ;
- il s'agit d'interventions opportunes, puisqu'elles coïncident avec des changements systémiques introduits ou encouragés par le gouvernement fédéral. La budgétisation par centre de coûts et la comptabilité en partie double ont été introduites dans la région d'Amhara, par exemple. La formation était pertinente pour un personnel des *woreda* que l'on pressait de comptabiliser les fonds de développement avec plus de célérité et d'exactitude.
- La formation était de nature pratique. Lors de la formation en planification de l'éducation de la RSEB, par exemple, on a demandé aux participants de venir avec leurs propres données pour qu'ils puissent produire quelque chose (un plan d'action) qui leur serait directement utile à leur retour.

Notes

⁹ Le directeur adjoint du Bureau des finances et du développement économique de la région d'Amhara a apporté les preuves d'une amélioration considérable des rapports financiers après l'introduction de nouvelles procédures issues du projet d'AADD.

- Dans les deux cas, plusieurs collègues ont assisté à la même formation, de sorte à avoir une « masse critique » de diplômés sur le lieu de travail.

3.6 Capacités pour le renforcement des capacités

La question des capacités pour le renforcement des capacités a été abordée dans le cadre de la préparation du PARCSP. Le rapport du DiP (2003) dresse la liste des principaux centres de renforcement des capacités (du secteur public) et fournit le détail de leurs activités présentes et passées, en ces termes :

- Le MRC supervise l'École éthiopienne de la fonction publique (EEFP) et l'Institut de gestion éthiopien (IGE). Le MEN rend compte de son activité au MRC et au Conseil des ministres via le Premier Ministre. Les bureaux régionaux de renforcement des capacités supervisent les services régionaux de l'éducation et les instituts de gestion.
- L'EEFP propose au personnel fédéral et régional un large éventail de programmes de gestion liés à la mise en œuvre du PRFP (avec le soutien du DfID).
- L'IGE forme les cadres du secteur public et du secteur privé (60% des autorités fédérales ou régionales) - une étude menée dans les quatre principales régions est arrivée à la conclusion que les capacités de gestion et de leadership restent très rares au niveau des *woreda*.
- Ni l'EEFP ni l'IGE n'ont de liens avec les instituts régionaux de gestion, dont le personnel et les

capacités sont faibles, bien que l'Institut régional de gestion de la région d'Amhara ait proposé une formation au titre du PRFP à près de 2 500 fonctionnaires en 2004. Le gouvernement régional d'Amhara est en train de construire de nouvelles installations à grands frais.

- Il n'y a aucun facilitateur du renforcement des capacités organisationnelles au niveau des *woreda* ; aucun non plus qui ait été formé dans le passé.¹⁰

Nous n'avons connaissance d'aucune démarche structurée de renforcement des capacités des consultants éthiopiens.

Au moment où nous avons analysé la situation, le MRC annonçait la diffusion imminente, mais pendante, d'une politique de renforcement des capacités de la société civile et des organisations non gouvernementales (OSC/ONG) (Gouvernement éthiopien, 2004d). Un des volets du plan national de renforcement des capacités est consacré à la société civile (voyez l'encadré 3).

Dans une analyse d'impact des efforts déployés par Pact dans 24 ONG, Fesseha (2002) constate des améliorations de l'ordre de 20% à 50% dans sept domaines essentiels (gouvernance, gestion, ressources humaines, gestion financière, prestation de service, relations extérieures et durabilité). Les impacts les plus notables correspondent aux cas où une formation sur mesures a été suivie d'un tutorat sur le lieu de travail (DiP, 2003, p.21).

Encadré 3 : La stratégie de renforcement des capacités des ONG/OSC du MRC

La stratégie de renforcement des capacités des ONG/OSC du Ministère du renforcement des capacités vise à mettre les organisations de la société civile (OCS) en capacité de jouer un rôle dans le Programme de réduction de la pauvreté et de développement durable (PRPDD), de même que dans les efforts entrepris pour promouvoir la démocratisation, améliorer les prestations de services et assurer la décentralisation. Cette stratégie postule que les OSC sont autonomes et que c'est à elles d'enclencher le processus de renforcement de leurs capacités. Un autre volet du PRPDD s'attache à forger des partenariats entre le gouvernement et la société civile et à institutionnaliser un dialogue autour des questions politiques, de planification et de mise en œuvre.

Un document technique préparé pour le MRC répartit les OSC en trois catégories : les syndicats, les coopératives et les fondations religieuses ; les ONG et les groupes de plaidoyer ; les groupements traditionnels informels (une étude effectuée en 2002 par le GTZ estime à 39 millions le nombre de membres appartenant à cette dernière catégorie, soit plus de la moitié de la population). Ce document considère que le travail de renforcement des capacités des OSC dirigé par le MRC s'inscrit en complément de celui qui se fait au niveau des *woreda* pour inciter la population à participer à la gouvernance et (par exemple) à la gestion des écoles (Gouvernement éthiopien, 2004d).

Notes

- ¹⁰ L'auteur du rapport du DiP a contribué au renforcement des capacités du Zimbabwe dans les années '80 et '90 au travers d'une approche promue par des facilitateurs au sein de collectivités locales ciblées.

4 Capacités essentielles dans le contexte d'une décentralisation démocratique

4.1 Rôles et performance

Dans cette section, nous allons examiner les rôles dévolus aux différents niveaux de pouvoirs publics (Encadré 4) dans une politique de décentralisation démocratique, de manière à asseoir notre évaluation

des « capacités qui comptent le plus ». Nous analysons ensuite divers aspects de la performance et du système éducatif sous différents angles.

Il ressort de nos discussions et de nos visites que les principaux changements apportés aux différents niveaux de pouvoir par la décentralisation démocratique (surtout depuis 2001) sont les suivants :

1. En août 2002, le Ministère de l'éducation a publié un ensemble complet de directives pour la gestion de l'éducation, la participation de la communauté et le financement (Gouvernement éthiopien, 2002b).

Encadré 4 : Rôles dévolus aux divers niveaux de pouvoirs publics en charge de l'éducation

Au niveau fédéral (Ministère de l'éducation nationale)

Les ministères fédéraux définissent et mettent en œuvre des politiques, des stratégies et des plans ; ils édictent et appliquent les normes nationales. En pratique, le MEN participe aussi à l'élaboration des programmes (pour les lycées et les établissements d'enseignement supérieur) et oriente les gouvernements régionaux dans l'élaboration des programmes (pour les écoles primaires et les collèges). Le MEN fixe par ailleurs le niveau de qualification minimal requis pour enseigner ; organise les examens ; participe à la fourniture du matériel et des manuels scolaires ; délivre les agréments aux établissements privés d'enseignement supérieur ; prépare et met en œuvre des projets de développement ; conçoit les démarches suivies pour fournir des services d'éducation aux minorités et aux adultes ; soutient les programmes de mass-médias ; supervise les établissements scolaires gérés par d'autres organismes publics ; est le chef de file du recueil et de l'analyse des données statistiques afin de suivre l'évolution de la mise en œuvre de sa politique. Il est le principal interlocuteur de gouvernement à gouvernement pour ce qui concerne l'aide publique au développement.

Au niveau public régional (bureaux régionaux de l'éducation, BRE)

Les BRE préparent et mettent en œuvre les plans qui donnent accès à l'éducation ; veillent à ce que les normes nationales soient respectées ; préparent les programmes de cours pour les écoles primaires et les collèges ; forment et affectent les enseignants ; veillent à l'adéquation des examens, des livres et des matériels pédagogiques ; administrent les écoles primaires et les collèges ; délivrent les agréments aux écoles instituées par d'autres organisations et les supervisent ; mènent des études et recueillent des données statistiques ; mobilisent l'appui du public en faveur de l'éducation ; et soutiennent le renforcement des capacités des *woreda*.

Au niveau des woreda (services de l'éducation des woreda, SEW)

Les SEW créent et administrent les écoles primaires, secondaires, techniques et professionnelles ; préparent les plans d'éducation à partir du plan régional ; veillent à la répartition équitable des services, surtout dans les zones défavorisées ; déterminent les besoins en nouvelles écoles, et fixent leur lieu d'implantation en concertation avec les kebele ; nomment et affectent les enseignants ; vérifient le respect des normes de qualité ; soutiennent et contrôlent les rectorats et les APP ; organisent des symposiums pour débattre des problèmes dans l'enseignement et des approches pédagogiques afin d'accroître la participation de la population ; décernent des prix et font de la publicité aux organisations ou aux personnes qui apportent quelque chose à ce secteur ; favorisent une « saine émulation » entre les communautés ; développent des stratégies pour que les communautés s'impliquent davantage dans les écoles ; et, en consultation avec les rectorats des *woreda*, « prennent des sanctions » disciplinaires à l'encontre des professeurs et veillent à leur application.

2. Une part importante de l'appui fourni par les bailleurs (à l'éducation et à d'autres secteurs cruciaux) est désormais acheminé via l'appui budgétaire plutôt que par le soutien de projets, bien que le Secrétariat du PDSE continue de gérer 32 projets bilatéraux en plus du PDSE.
3. On semble apparemment apprécier la mission annuelle conjointe d'examen parce qu'elle permet de suivre les progrès et de repérer les problèmes de mise en œuvre.¹¹
4. Les quatre plus grandes régions fonctionnent avec des donations globales. Plusieurs éléments portent à croire que celles-ci ont catalysé l'acquisition de capacités et que les conseils des *woreda* et des kebele doivent répartir leurs maigres ressources budgétaires entre plusieurs secteurs rivaux. Aucun financement n'est affecté au niveau régional avant le transfert vers les *woreda*, un phénomène rare si l'on compare l'Éthiopie à d'autres pays africains en cours de décentralisation (où, en règle générale, tout est minutieusement pré-alloué, ce qui vide la décentralisation démocratique d'une partie de sa substance). Il s'avère toutefois que ces donations suffisent à peine à payer les salaires des enseignants (la masse salariale représentait 93% des donations en 2004).¹² Au niveau national, les parties prenantes se plaignent du manque de données non regroupées sur les montants réellement alloués à l'éducation au niveau des *woreda*.
5. Les conseils, les comités de formation et d'éducation et les APP étaient actifs dans toutes les zones que nous avons visitées. Les éléments de redevabilité envers le politique et la communauté que l'on trouve dans la décentralisation démocratique semblaient apparemment en phase avec les aspirations politiques. La gestion de l'éducation dans les *woreda* est placée sous le contrôle de rectorats, tandis que la gestion des écoles a été décentralisée au niveau des communautés sous la forme d'APP.

Ces changements se sont accompagnés (mais n'ont pas été à l'origine) d'une reprise des inscriptions dans les écoles. Cette reprise est principalement due à la décision de supprimer les frais de scolarité dans l'enseignement primaire (1994) ; mais elle s'explique aussi par un consensus politique, un changement d'attitude des parents et le renforcement des effectifs du corps professoral. Entre 1992 et 2002, la moyenne des inscriptions de la 1^{ère} à la 12^{ème} a augmenté en moyenne de 9% par an (Banque mondiale, 2004b), et le taux brut d'inscription dans le primaire

a triplé pour atteindre 62%. Les taux d'inscription en Éthiopie sont actuellement un peu en deçà de ceux des autres pays d'Afrique subsaharienne. Le nombre d'inscriptions dans l'enseignement supérieur et l'enseignement professionnel est passé de 3 000 en 1995 à 54 000 en 2002.

4.2 Efficacité et performance du système éducatif

Les paramètres d'efficacité et de performance se rapportent essentiellement aux grands enjeux politiques soulevés par l'examen de la Banque mondiale (2004b). Le ratio professeur-élèves est manifestement sous pression, puisqu'il a baissé de 1 pour 25 en 1992 (huit premières années d'études) à 1 pour 65 en 2001 (1 pour 52 dans les écoles secondaires). Le nombre moyen d'élèves par classe dans le primaire est passé de 47 en 1994 à 75 en 2001. Et la situation est encore pire dans les zones rurales, où les ratios professeur-élèves sont de 50 à 60% plus élevés que dans les zones urbaines.

Les autres paramètres politiques identifiés par la Banque mondiale se rapportent au coût ou au rendement (rapport coût/efficacité) du système éducatif. Cela a permis d'attirer l'attention sur des éléments relativement coûteux de la politique et du système éducatifs par rapport à ce que le pays peut actuellement se permettre :

- la longueur du cycle primaire (8 ans alors qu'il est de 6 partout ailleurs) ;
- le niveau de qualification relativement élevé qui est exigé pour enseigner à tous les niveaux ;
- le coût unitaire des classes (et la question corollaire des normes de construction irréalistes) ;
- la (faible) part des dépenses allouées à l'enseignement primaire (50%, alors que l'initiative de mise en œuvre accélérée Éducation pour tous¹³ fixe le pourcentage repère à 67%) ;
- la (forte) proportion des dépenses allouées aux salaires des professeurs (bien plus élevée que dans des pays comparables) ;
- les coûts (exagérés et insoutenables) par personne dans l'enseignement secondaire et surtout dans l'enseignement supérieur.

Les facteurs de coûts sont également liés à des facteurs géographiques et à des facteurs de gestion des ressources humaines. La distance entre l'école et le domicile des élèves a été retenue comme une des

Notes

- 11 La mission de 2003 comptait pas moins de 27 représentants du gouvernement et des bailleurs.
- 12 La référence internationale en matière de budgets récurrents consiste à prévoir 70% pour les salaires et 30% pour les autres dépenses.
- 13 Initiative lancée en 2000 et coordonnée par l'UNESCO, en vertu de laquelle les gouvernements africains se sont engagés à assurer « l'éducation pour tous » d'ici 2015.

principales entraves à l'accès à l'éducation. Le fait de pouvoir suivre une scolarité complète dans la même école apparaît aussi comme une importante variable (20% seulement des écoles primaires disposent de toutes les classes de la première à la huitième), même si le problème se pose davantage dans les zones rurales que dans les zones urbaines. On s'est également aperçu que le rendement du système était lié au caractère apparemment aléatoire de la répartition des enseignants (plus élevé que dans la plupart des pays pour l'enseignement primaire dans son ensemble, et le plus aléatoire des 21 pays africains considérés pour les quatre premières années du primaire).

Les conclusions de ce rapport consacré à la piètre efficacité de l'apprentissage se basaient sur une évaluation préliminaire faite par le MEN en 2000 qui analysait les résultats (réponses correctes) aux examens de quatrième et de huitième année. Il en ressortait qu'un grand nombre d'enfants n'atteignaient pas les objectifs du programme scolaire, pour des raisons telles qu'un accès inadéquat aux manuels et aux radios pour un complément de formation. Le rapport a constaté qu'en huitième, le « processus » (l'environnement de gestion) prenait le pas sur les variables d'entrée. Il n'y avait virtuellement aucun lien statistique entre les dépenses récurrentes des écoles et les résultats en termes d'apprentissage. Et de conclure que « l'argent ne suffit pas pour engranger de bons résultats » et que le défi consisterait à « trouver des structures sous-jacentes d'appui et d'incitation susceptibles de motiver les enseignants et les directeurs d'école et à les adopter... » (Banque mondiale, 2004b, p.xxv).

Les apports ou les dépenses des communautés pour le secteur de l'éducation sont significatives : en 1999/2000 elles équivalaient à 30% de l'ensemble des apports publics, dont plus de la moitié pour l'enseignement primaire. Plusieurs éléments nous portent à croire que ces dépenses (et non les frais de scolarité) ont un impact disproportionné sur les plus pauvres. C'est pour eux que le coût de substitution de l'envoi des enfants à l'école est le plus élevé (en termes de perte de main-d'œuvre) et que l'importance accordée à la scolarité est la moindre (pour des parents plus que probablement analphabètes et qui n'ont aucune expérience de l'éducation). Ces observations relatives aux apports de la communauté ont été corroborées par la mission conjointe d'examen

de 2003, et par notre propre visite au *woreda* de Mota, dans la région d'Amhara où, en 2004, les apports (en nature, en travail et en cash) de la communauté ont rallongé le budget de l'enseignement public de 60%.

4.3 Implications de la décentralisation démocratique sur les « capacités »

Au sein du Ministère fédéral de l'éducation nationale et des institutions de recherche qui y sont rattachées et qui s'occupent de la politique éducative, plusieurs capacités sont manifestement cruciales, notamment l'aptitude à identifier et à analyser les options politiques, les coûts et les compromis possibles. Parmi les problématiques pertinentes figurent la minimisation des coûts (et la maximisation des recettes) de l'enseignement secondaire et supérieur, la gestion des établissements de l'enseignement supérieur (par une accentuation de la décentralisation démocratique), la définition du seuil minimum de qualification des enseignants à tous les niveaux du système, et le repérage de nouveaux canaux de recrutement des professeurs. Notez au passage que l'analyse de l'efficacité et de la performance de la section précédente s'inspirait d'un rapport de la Banque mondiale et non du MEN.

La décentralisation démocratique a évidemment des effets sur les capacités de gestion et de planification des ressources éducatives au niveau régional. Plusieurs problèmes se posent à ce niveau, dont le développement des compétences collectives qui permettront de générer et d'analyser les données, l'élaboration des cursus scolaires, la répartition des professeurs entre les *woreda* et l'allocation des ressources. Le plus gros défi en termes de capacités serait apparemment de créer les conditions d'apprentissage au niveau de l'école, en orientant notamment les *woreda* dans le choix des directeurs d'école.

Au niveau des *woreda*, les besoins en capacités concernent l'optimisation de la répartition des professeurs, le recrutement général, la sélection et la formation des directeurs d'école (avec l'aide de la région), la mise en œuvre de campagnes d'information sur le VIH/sida (compte tenu du nombre important d'enseignants absents ou décédés à cause de maladies liées au sida), l'analyse de la répartition géographique des écoles, et des écoles proposant un

programme d'enseignement complet. Les fonctions précitées et le personnel des *woreda* que nous avons interviewé insistent sur la capacité et la performance des *woreda* du point de vue de la mobilisation des ressources de la communauté. Nous reviendrons sur cette question plus loin, lorsque nous parlerons des mesures d'incitation, compte tenu de son importance comme critère « d'excellence » dans les évaluations régionales des performances des administrateurs des *woreda*.

5 Influence des facteurs conjoncturels extérieurs

Cette section est consacrée aux effets des divers facteurs conjoncturels extérieurs sur les capacités, l'apprentissage et la performance du secteur éthiopien de l'éducation. Le consensus politique apparemment très fort qui existe autour des orientations politiques, juridiques et organisationnelles qui encadrent la fourniture des services d'éducation - du moins depuis 2001 - s'est traduit par une conjoncture qui apportait du sens et un soutien à l'application de mesures de promotion du renforcement des capacités. Ci-dessous, les principales caractéristiques de cette conjoncture.

1. Plusieurs dispositions inscrites dans la Constitution posent des fondations sûres et solides à partir desquelles les États régionaux peuvent renforcer les capacités des acteurs institutionnels régionaux et infrarégionaux. Les priorités nationales de développement n'ont fondamentalement pas changé depuis 1991, mais ont fait l'objet d'un « renouvellement » au sein du FDRPE en 2001. Elles n'ont été remises en cause par aucun appareil politique alternatif ni par aucun intervenant politiquement structuré.
2. Le parti dominant a beaucoup apporté sur le plan de l'idéologie et de la politique de développement, ainsi que sur le plan de l'élaboration de mécanismes pour la désignation des personnes chargées de les appliquer. Cela s'est vu à la priorité accordée au renforcement des capacités et à l'éducation, à la création du MRC en 2002, et à la désignation de membres du parti tenants de cette politique aux postes à responsabilités des bureaux régionaux de renforcement des capacités et des services d'éducation des *woreda*. À quoi s'ajoute (volontairement) un facteur de redevabilité officielle des services de l'éducation (et, dans certaines régions, de la santé) envers leurs bureaux respectifs de renforcement des capacités. Seuls les responsables du renforcement des capacités occupent des fonctions au sein des cabinets exécutifs régionaux et des *woreda*.
3. La politique de l'éducation de 1994 stipule que l'éducation est indispensable à une citoyenneté responsable et constitue un droit humain (et constitutionnel) de base ; elle fait également allusion à la nécessité d'éduquer les filles. Cette politique n'a fondamentalement pas changé, même si ces stratégies d'application font l'objet d'un examen

annuel par le gouvernement et les partenaires de développement depuis la fin des années '90.

4. En 2001, on a rappelé la nécessité d'une décentralisation démocratique efficace et, une fois n'est pas coutume en Afrique, elle a obtenu des crédits souples. Bien qu'ils ne permettent pas de répondre à tous les besoins de développement, ceux-ci devaient néanmoins être alloués par les conseils démocratiquement élus des woreda et des kebele.
5. Depuis 2001, l'autonomisation et la participation des communautés au secteur éducatif sont également appuyées par des dispositifs institutionnels (rectorats au niveau local et APP pour les écoles) qui « ont des dents » (les APP peuvent recommander des mesures disciplinaires à l'encontre d'un professeur). Cela explique sans doute pourquoi les communautés sont disposées et aptes (dans les régions plus nanties) à prendre en charge une partie des coûts de l'éducation.
6. La conjugaison de plusieurs facteurs (une coalition politique dominante, l'autonomisation institutionnelle de la gestion locale et des instances « cerbères », la sensibilisation accrue de leurs membres) a fait que la gestion du personnel enseignant ou de l'allocation des ressources entre les différentes communautés n'a (pratiquement) pas été contrariée par des interférences à caractère politique.
7. Le VIH/sida frappe durement le secteur de l'éducation. Dans son étude consacrée à l'enseignement supérieur, la Banque mondiale (2003, p.50) note qu'environ 10 000 enseignants sont séropositifs. Quelque 22% des pertes dans le corps enseignant sont dues au sida et il faudrait accroître le recrutement de 16% par an pour atteindre les objectifs de l'initiative Éducation pour tous. L'absentéisme dû aux maladies liées au sida devrait en outre avoir un plus grand impact sur l'éducation que la mortalité - l'équivalent de 1 035 années d'enseignement ont été perdues en 2002. Ces observations ont été corroborées par nos discussions, or ni la mission d'examen conjoint de 2003 ni la récente étude sur l'éducation (Banque mondiale, 2004b) ne font état de ce problème.
8. Quant au dernier facteur, à savoir la corruption, ses effets ont fait l'objet d'au moins deux analyses qui se contredisent l'une l'autre.¹⁴ Notre impression est que, du moins pour ce service de base qu'est l'éducation, la corruption n'est pas un problème majeur.

Notes

- 14 L'une d'elles conclut " qu'il y a un fort niveau de discipline budgétaire... et que le risque de corruption et de détournement des fonds est faible " (cité dans Gouvernement éthiopien, 2003b, p.33) ; l'Éthiopie apparaît en revanche au 92ème rang (sur 133), à égalité avec le Pakistan, du classement de Transparency International sur la prévalence apparente de la corruption.

6 Influence des interventions extérieures

Pour l'exercice fiscal 2002/3 les subventions extérieures ont représenté 21% de l'ensemble des recettes publiques récurrentes ; les prêts extérieurs et autres aides en capital équivalaient à 44% du budget total (Gouvernement éthiopien, 2003b, Table 4, p.43). Plus de 30% du budget de l'éducation 2002/3 a été financé par des sources extérieures (Gouvernement éthiopien, 2003c, Annexe 5).

6.1 Activités soutenues par les bailleurs

Il ressort des discussions que nous avons eues et des documents que nous avons consultés que les approches de renforcement des capacités suivies en Éthiopie dans les années '90 étaient du type « bouche-trou », ad hoc et pilotées par les bailleurs. Ce ne devrait plus être le cas à l'avenir, grâce au Programme d'appui au renforcement des capacités du secteur public (PARCSP). Le Programme de développement du secteur de l'éducation (PDSE) a été introduit en 1997 pour structurer un programme cohérent et soutenu par des intervenants extérieurs de renforcement des capacités des services d'éducation. Cela reste la principale intervention extérieure dans le processus de renforcement des capacités du secteur de l'éducation éthiopien.

Malgré l'appui budgétaire dont il dispose désormais, le Secrétariat du PDSE continue de gérer plus de 30 projets de développement, ce qui pèse lourdement sur les capacités du MEN dans des domaines comme l'approvisionnement, l'élaboration des projets, les procédures de gestion, les rapports d'avancement et de dépenses à remettre à chaque bailleur.

Nous avons observé plusieurs activités financées par les bailleurs, qui témoignent de l'appui fourni par les agences extérieures pour soutenir diverses fonctions liées à la mise en place d'une approche plus rigoureuse du renforcement des capacités. Voici quelques-unes de ces activités :

- *Évaluation* : Le projet d'évaluation de l'impact de la formation des enseignants sur leur lieu de travail dans le cadre du Programme d'amélioration de la connaissance de la langue anglaise (PACLA) est un

exemple rare en Éthiopie. On ne trouve aucune trace d'évaluation intermédiaire ni de bilan de projet dans la bibliographie très complète du projet AADD (Activité d'appui à la décentralisation démocratique), par exemple.

- *L'élaboration du programme / du projet*, lorsqu'elle se fait en collaboration et lorsqu'elle s'intéresse à l'efficacité du renforcement des capacités pratique jusqu'alors, peut s'avérer très utile pour l'acquisition de compétences en analyse et en conception de projet. Le processus de préparation du PARCSP, par exemple, auquel les BRRC ont été largement associés, a pris plus de 18 mois.¹⁵
- *Examens du programme* : Les missions conjointes d'examen du PDSE, qui ont lieu chaque année, sont le meilleur exemple de ce type de fonction d'appui. Les futures missions se focaliseront sur des thèmes spécifiques, correspondant aux priorités des parties prenantes. L'examen 2004/5 se penchera sur la façon dont les budgets de l'éducation sont élaborés et dépensés au niveau des *woreda*, et sur les problèmes de transfert des données budgétaires locales vers le niveau fédéral.
- *La réalisation « d'outils » d'appui à la mise en œuvre du programme* : citons par exemple le manuel d'application du projet PDSE II et les annexes aux documents de projet du PARCSP, où l'on trouve des cahiers de charge modèles pour les travaux de consultance.
- *Prise en compte du vécu ou analyses politiques/sectorielles pour éclairer le dialogue et l'évolution politique*. Citons par exemple les études de la Banque mondiale (2004b) et de DiP (2003) sur les approches de renforcement des capacités des collectivités locales. Les effets de ce type d'appui sont fonction du moment choisi, de la capacité des principales parties prenantes (gouvernement éthiopien) à faire avancer le dialogue et les actions afférentes à l'étude, et de la mesure dans laquelle celle-ci a été commanditée en réaction à des initiatives ou à des sollicitations des parties prenantes intéressées (gouvernement éthiopien). Le rapport de la RSEE (2004) a été initié et principalement parrainé par le gouvernement éthiopien.¹⁶

6.2 Coordination des bailleurs

S'agissant du secteur de l'éducation, plusieurs bailleurs du Comité d'aide au développement (CAD) - le DfID, la Commission européenne, l'Italie, le Ministère néerlandais des affaires étrangères, Sida, l'UNICEF, USAID et la Banque mondiale - coordonnent leur action au travers d'un (sous-) groupe spécialisé. Le PDSE est un programme sectoriel¹⁷ au titre duquel les bailleurs sont convenus de soutenir une politique et un programme sur la base d'examen conjoints annuels. Le PARCSP était également censé être un programme sectoriel, mais plusieurs indices portent à croire que certains bailleurs (bilatéraux) rechignent à engager l'ensemble de leurs ressources au travers de ce mécanisme de « mise en commun ».¹⁸

Notes

- ¹⁵ Ce processus a été plus qu'insatisfaisant pour les BRRC, qui avaient des attentes irréalistes et ont dû réduire l'envergure des programmes régionaux. Le vécu des (rares) programmes en cours, tels que l'AADD ou la RSEB, n'ont pas été évalués non plus.
- ¹⁶ L'étude du DiP a été remise au gouvernement éthiopien et aux bailleurs, mais n'a pas été discutée durant la phase de préparation du PARCSP. C'est d'autant plus dommage qu'elle parle d'approches couronnées de succès qui n'ont jamais été appliquées en Éthiopie.
- ¹⁷ Le PDSE correspond-il à une véritable approche sectorielle ? La question fait débat. On trouve dans le PDSE plusieurs projets financés de manière bilatérale, dont la coordination est extrêmement chronophage pour le MEN et qui perpétuent sa fonction d'exécutant.
- ¹⁸ Sur les 20 millions de livres déboursés par le DfID pour le PARCSP, 6 seulement ont été versés au pot commun. Les 14 millions restants sont allés à l'AT d'appui au PARCSP, au titre d'un accord bilatéral entre le DfID et le gouvernement éthiopien.

7 Parties prenantes des services d'éducation décentralisés

Cette section est consacrée aux parties prenantes du secteur de l'éducation, et plus particulièrement à leur relation avec les capacités de fourniture des services, ainsi qu'à l'ensemble des questions, réalisations, doutes ou problèmes afférents à cette relation.

7.1 Au niveau fédéral

D'après la Constitution, la fonction publique est une institution fédérale. Les gouvernements des États régionaux sont non seulement régis par leur propre constitution, mais ils ont en outre leurs propres politiques et commissions de la fonction publique. Seule restriction : les normes d'emploi appliquées par les gouvernements régionaux doivent être comparables à celles du niveau fédéral.

Au cours de notre recherche, il a rarement été fait mention de la réforme au niveau fédéral, si ce n'est du Programme de réforme de la fonction publique (PRFP). Le seul volet du PRFP qui ait apparemment été appliqué avant 2001 concerne la gestion et le contrôle des dépenses. Nous n'avons trouvé aucune trace de réforme et de restructuration des rôles et des fonctions au niveau fédéral suite à la décentralisation démocratique des pouvoirs vers les régions et les woreda.¹⁹ Tous les ministères fédéraux se sont habitués à jouer un rôle dans la mise en œuvre des projets et des programmes nationaux. La décentralisation démocratique suppose que ces tâches soient déléguées à des niveaux de pouvoirs publics inférieurs, or rien ne témoigne de transferts de personnel, de changement de catégories de personnel ou de réduction des effectifs au sein de l'administration centrale pour donner aux structures administratives et du personnel une orientation plus politique.

Notes

- 19 Notamment pour circonscrire les prérogatives des ministères à celles qui sont prévues par la Constitution : formulation, mise en œuvre et suivi des politiques, fixation des normes, conseil technique et renforcement des capacités des agences d'exécution aux niveaux de pouvoirs publics subalternes.
- 20 La commission fédérale de la fonction publique doit consulter ses homologues régionales au cours de cette année pour essayer de redéfinir son rôle et de donner un nouvel élan au PRFP (qui est coordonné par la commission de la fonction publique).

Ministère de l'éducation

Il ressort de nos observations et de celles de nos informateurs que les problèmes de capacités au niveau fédéral n'ont pas été résolus, surtout au Ministère de l'éducation. La notion de décentralisation démocratique, qui veut que des niveaux de gouvernement subalternes acquièrent certains pouvoirs de décision et de contrôle sur les questions opérationnelles, se heurte apparemment aussi à une certaine résistance. Quelques observateurs régionaux ayant une expérience directe du fonctionnement de plusieurs ministères depuis 2001 estiment que les initiatives et les réalités des régions et des woreda sont largement méconnues du MEN, et que celui-ci n'a en outre aucune « culture » de service.

La portée et la nature des efforts - passés, présents et futurs - de réforme et de restructuration déployés par le MEN restent flous, mais nous avons cru comprendre qu'une équipe était en train d'élaborer un plan pour le Ministère, qui devrait lui être remis en 2005. Aucune consultation officielle à signaler jusqu'ici avec les parties prenantes du Ministère (les gouvernements régionaux et les bailleurs, par exemple).²⁰ On ne sait pas très bien non plus si cet examen abordera les questions cruciales des capacités managériales et professionnelles de deux nouvelles institutions, l'Institut de stratégie de l'enseignement supérieur et l'Agence de vérification de la qualité et de la pertinence.

Ministère du renforcement des capacités

La structure du MRC est calquée sur le canevas de la stratégie nationale de renforcement des capacités (voyez l'encadré 1). Le Ministère s'est beaucoup investi dans l'élaboration du PARCSP, qui apportera une aide technique et financière à tous les niveaux de gouvernement pour qu'ils puissent analyser les carences et renforcer leurs capacités en fonction soit de la demande, soit des défis. D'après un observateur expérimenté (qui ne fait pas partie du gouvernement), la notion de renforcement des capacités n'a toutefois pas encore été intégrée et peu en comprennent toute la signification. On peut se demander dans ces questions comment les appels d'offres pour les activités de renforcement des capacités seront cadrés et leurs mérites évalués.

Les fonctionnaires du MRC considèrent que leurs missions sont d'apporter un appui technique aux régions, de repérer les carences (en capacités), de mener des études pertinentes et d'en diffuser les résultats. Pour bien comprendre la réalité des woreda-

da, le MRC a commandité plusieurs études sur le système de planification et de budgétisation ainsi que sur les mécanismes de transfert des fonds ; une étude est en cours sur les besoins en formation et en développement des ressources humaines. Une autre étude est prévue pour utiliser les ressources humaines de manière plus efficace au niveau des woreda. Elle se penchera aussi sur la faisabilité d'une fusion des woreda, sur l'utilisation d'un « pool » de services administratifs et financiers des woreda, et sur les modalités permettant d'accroître leurs recettes propres. Une « évaluation d'impact » globale des effets de la décentralisation démocratique à ce jour est également dans les cartons. Le MRC attend que toutes ces études soient terminées pour finaliser le texte de son programme de décentralisation au niveau des districts.

Un des problèmes génériques émergents concerne l'absence de flux d'information routiniers des régions vers le MRC. Des études telles que celles précitées sont actuellement le seul moyen fiable dont les fonctionnaires du Ministère disposent pour savoir comment les choses se sont concrètement mises en œuvre au niveau local. Le MRC ne dispose par exemple d'aucune donnée actualisée sur la rotation du personnel au niveau des woreda (on nous a dit que cette rotation posait problème dans certaines régions, mais apparemment pas dans celles que nous avons visitées).²¹

Secteur privé et secteur associatif

Bien que le secteur privé et le secteur associatif ne soient pas encore des prestataires significatifs de l'enseignement primaire, il existe un petit nombre (croissant) d'écoles primaires privées dans les grandes agglomérations urbaines. Le nombre d'écoles secondaires privées est également en augmentation - sur une échelle plus large - dans les zones urbaines. L'Extrait annuel des statistiques de l'éducation du MEN (2002-3) fait état de 681 écoles primaires non publiques sur un total de 12 500 (soit environ 5%) ; plus de 13% des lycées sont « non publics » (la plupart sont privés). Les écoles des ONG occupent aussi une place importante dans l'amélioration de l'accès à l'éducation de base pour les enfants des régions les plus pauvres.

7.2 Au niveau des États régionaux

Les gouvernements régionaux - surtout dans les régions plus grandes et mieux loties - sont un terrain d'essai important pour les actions innovantes (voyez l'encadré 5).²² Les conseils régionaux exigent des « cabinets » exécutifs qu'ils leurs rendent des comptes. Ce que les gouvernements régionaux attendent des ministères fédéraux et ce qu'ils en reçoivent effectivement dépendent des agences sectorielles concernées. Les relations entre le BRE de la région d'Amhara et le MEN semblent moins satisfaisantes que celles qui existent entre le BRRC et le MRC.

7.3 Au niveau des woreda

Au niveau des woreda, nous avons noté une relation apparemment positive et des rôles complémentaires entre le chargé de mission pour l'éducation et le chargé de mission pour le renforcement des capacités. Le premier est un subalterne du second et lui rend des comptes et ce, malgré la nomination récente d'un chargé de mission pour le renforcement des capacités au niveau des woreda pour s'occuper du renforcement des capacités et de l'orientation de l'interface entre école et communauté. Nous avons vu le chargé de mission pour le renforcement des capacités d'un woreda travailler aux côtés de son homologue du service de l'éducation lors d'une série de séminaires d'évaluation organisés pendant les vacances scolaires.

Entre les bureaux exécutifs et les conseils élus, la relation semble se faire au travers des « cabinets » des responsables des services (sous la houlette de l'administrateur du woreda), qui font rapport aux membres du conseil.²³

Notes

- 21 Le taux de rotation du personnel varie d'un secteur à l'autre : on nous a rapporté que le taux de rotation du personnel de santé est plus élevé que celui des enseignants et des professionnels de l'éducation. Ce taux est élevé dans les régions reculées où les conditions de vie sont difficiles et où le personnel ne bénéficie d'aucune prime d'éloignement.
- 22 Un examen récent du PRFP fait état de plusieurs initiatives régionales encourageantes. Nous avons vu des éléments probants de l'une d'entre elles dans la région d'Amhara. À la suite de plusieurs séminaires sur la définition des postes et la transparence des services publics, des responsables de BRRC et de BRE ont été invités à mettre (au moins) leur nom, l'intitulé de leur fonction et leur photo sur la porte de leur bureau. On nous a également rapporté que le rendement au travail faisait l'objet d'examens réguliers.
- 23 Le responsable du renforcement des capacités est membre du cabinet, tandis que celui de l'éducation ne l'est pas.

Encadré 5 : Innovation pour récompenser la performance individuelle et collective dans la région d'Amhara

Une des innovations introduites dans la région d'Amhara s'appelle le prix annuel de l'évaluation de la performance collective, qui classe les bureaux régionaux de renforcement des capacités (BRRC) selon un ensemble de paramètres, dont les services rendus aux *woreda* et au public. Ce prix collectif ouvre la porte aux prix qui récompensent les performances individuelles ; en effet, un(e) fonctionnaire qui effectuerait du bon travail dans un bureau dont la performance est jugée moyenne ne pourra prétendre à un prix de la performance individuelle. C'est une façon de promouvoir le travail en équipe et l'efficacité globale d'une organisation.²⁴

Ces deux dernières années, le bureau régional de l'éducation (BRE) s'en est plutôt bien tiré, qu'il s'agisse d'atteindre ses objectifs de participation de la communauté (contributions de celle-ci à l'éducation), de l'élaboration d'un système d'appréciation de la performance des enseignants, de l'extension des systèmes d'information et de l'amélioration des flux d'information bidirectionnels (de sorte que les directeurs d'école puissent plus facilement comparer leur taux d'inscription à celui d'autres établissements scolaires). Le BRE a su utiliser les capitaux de développement mis à sa disposition (par la Banque mondiale) pour des projets éducatifs. Le BRRC se classe également dans le « top dix » des bureaux performants, mais avec des résultats moins bons que ceux du bureau de l'éducation.²⁵

Une grande attention est accordée aux questions budgétaires car c'est ce conseil qui, sur la base des informations fournies par les conseils des kebele, décide de la répartition des ressources (récurrentes et en capital) entre les *woreda*. Il s'agit d'une lourde responsabilité.

Notes

- 24 Ces prix ne sont apparemment pas prévus dans le budget du bureau, mais certaines personnes bénéficient d'une augmentation annuelle de leur salaire. Comme il n'y a plus d'augmentation annuelle systématique des salaires (sorte de prime à l'ancienneté) dans la région d'Amhara, ces prix de la performance sont très appréciés.
- 25 Il y a là une sorte de paradoxe : la plupart des efforts de renforcement des capacités des rectorats, des APP et des communautés ont été déployés sous les auspices du BRRC, or le MEN profite de l'impact (apparemment positif) des efforts de renforcement des capacités du BRRC : une augmentation des contributions de la communauté.

Avant d'effectuer nos visites, on nous avait parlé des effets probables des projets d'infrastructure et des pressions sur l'approvisionnement engendrés par le PDSE. Lorsque nous avons évoqué ce problème de capacités avec le personnel des *woreda*, il n'y a pas eu un problème dans la mesure où la majeure partie des projets d'infrastructures scolaires récents avaient été financés par des contributions des communautés et supervisés par celles-ci et qu'ils s'attendaient à ce que cet appui des communautés se poursuive.

La mise en commun du personnel administratif et financier des *woreda* afin de desservir plusieurs organismes sectoriels est une autre caractéristique remarquable de leur fonctionnement. Il s'agit apparemment d'une démarche dictée par le pragmatisme et la nécessité, compte tenu du manque criant de personnel.

7.4 Au niveau des communautés

Usagers/citoyens

Les orientations du Ministère de l'éducation (MEN, 2002) donnent un schéma directeur institutionnel complet et ambitieux aux instances des *woreda*, des kebele et des communautés, y compris aux rectorats et aux APP. Nous avons entendu des commentaires positifs à l'égard de leurs activités et de l'impressionnante contribution des communautés aux équipements scolaires qu'elles ont permis de mettre en place. Sous la houlette du BRRC, ce sont les chargés de mission pour le renforcement des capacités des *woreda* qui ont été mobilisés pour amorcer le renforcement des capacités de ces instances qui seront ultérieurement prises en charge par les services de l'éducation.

Écoles : directeurs et enseignants

Nous avons été impressionnés de voir que les enseignants avaient volontairement sacrifié une partie de leurs vacances pour participer à des séminaires d'évaluation et à des groupes de discussion. Certains d'entre eux ont néanmoins affiché des réticences tant à l'égard de la récente réforme des programmes scolaires (qui exige une approche davantage centrée sur la relation élève-professeur) qu'à l'égard de l'importance donnée à leur rôle en tant qu'agents de mobilisation de la communauté. Ils ne comprenaient pas pourquoi ils devaient sortir du cadre de leur profession.

Ces griefs sont probablement à rapprocher de la quasi-inexistence de formations sur le lieu de travail pour les enseignants. Il n'est sans doute pas inutile de se rappeler que, par rapport au changement (accélééré) de rôle auquel est confronté le personnel des collectivités locales et régionales, auquel on rappelle régulièrement qu'il doit rendre des comptes aux élus locaux, les enseignants n'ont été que très peu guidés dans la transition entre leur fonction et leur condition traditionnelles, avec des liens de subordination envers les directeurs d'école et le service de l'éducation, et une situation nouvelle où ils doivent rendre des comptes aux parents et aux communautés. On leur a également rappelé qu'ils avaient envers la société éthiopienne un devoir de formation de ses futurs citoyens. Pour y arriver, le gouvernement éthiopien considère que les enseignants doivent mieux connaître les politiques de développement nationales et les expliquer un peu plus à leurs élèves.

Même si ce fut un peu tard, on a apparemment reconnu l'influence que pouvaient avoir les directeurs d'école et leur façon de diriger le corps professoral sur la performance des individus et de l'établissement. Nous avons cru comprendre que ce groupe cible et ses aptitudes seraient l'un des objectifs premiers des futures stratégies de renforcement des capacités du PDSE.

8 Facteurs de gestion interne qui influencent la capacité

Contraintes apparentes au niveau fédéral

Le niveau fédéral souffre apparemment de contraintes inhérentes à sa capacité de mise en œuvre des politiques, probablement en raison de dysfonctionnements liés à la routine administrative dans les structures de la fonction publique (formation et qualification du personnel). Cette observation se base sur les discussions que nous avons eues avec les conseillers techniques du MEN. Après que le Ministre²⁶ leur ait demandé de le conseiller et de prendre en charge la conception d'un dossier politique important, ils ont été surpris de ne trouver aucun interlocuteur professionnel à qui s'adresser et personne pour effectuer des tâches administratives et de secrétariat de base dans les services.

Un observateur aguerri de la fonction publique (n'appartenant pas au MEN) reconnaît l'existence de plusieurs problèmes génériques de « gestion des personnes », notamment un manque d'aptitude ou de volonté à déléguer dans le chef des cadres supérieurs et un manque d'assimilation du concept de planification et de cadrage des initiatives en fonction des profils définis dans les grandes lignes pour chaque poste. De nombreux fonctionnaires continuent de travailler par réaction au lieu d'anticiper. Ces observations et d'autres nous amènent à la conclusion que ces contraintes de capacité apparentes au niveau fédéral se déclinent sous plusieurs formes :

- un piètre leadership général de l'organisation ;
- on a oublié de définir la mission de l'organisation, d'où une compréhension et une « appropriation » limitée de celle-ci ;
- une certaine réticence à endosser pleinement les nouveaux rôles politiques, de conseil et d'évaluation que suppose la décentralisation démocratique, et une perpétuation tacite des fonctions de mise en œuvre des projets (exigées par la poursuite des financements bilatéraux de projets, malgré le PDSE) ;

Notes

26 Une des singularités de la fonction publique éthiopienne - du moins par rapport aux déclinaisons de Whitehall que l'on trouve dans les autres pays du Commonwealth - c'est de ne pas avoir de chef de cabinet juste après le(s) ministre(s) en charge d'un département.

- une mauvaise organisation et une mauvaise répartition du travail ;
- une motivation collective et individuelle limitée, une mentalité, des connaissances et des qualifications insuffisantes.

Parmi toutes ces contraintes, seules les connaissances et les qualifications relèvent de solutions de formation conventionnelles. Il est peu probable qu'un renforcement des capacités individualisé sous la forme de cours de formation puisse avoir une incidence sur des symptômes qui trahissent le besoin d'approches de renforcement collectives. L'étude du DiP (2003) confirme non seulement ce diagnostic préliminaire mais ajoute qu'il y a un manque criant d'expérience en développement organisationnel et (donc) une pénurie d'animateurs capables de mener un tel travail de renforcement des capacités dans l'avenir. Aucune institution éthiopienne de renforcement des capacités ne participe pour l'instant à un travail d'acquisition des qualifications en animation du renforcement organisationnel.

Une responsabilité claire pour le renforcement des capacités

Côté positif, il y a le fait que le MRC est clairement responsable de la coordination des efforts de renforcement des capacités. Comme nous l'avons déjà dit, le MRC ferait bien d'étudier systématiquement les (immenses) efforts et expériences de renforcement des capacités déployés et acquis durant l'élaboration de systèmes liés aux finances et à l'éducation dans le cadre des programmes AADD et RSEB. Cela lui permettrait de renforcer ses modalités et ses critères d'évaluation pour faire son choix parmi les schémas de renforcement des capacités proposés pour les trois niveaux de pouvoirs publics à mesure que le PARCSP sera mis en œuvre.

Réformes dans la gestion des ressources humaines

Le Programme de réforme de la fonction publique (PRFP). Plusieurs réformes des pratiques de gestion des ressources humaines (dont certaines toujours en cours) ont été entreprises dans le cadre du PRFP. Il s'est notamment agi d'introduire des descriptions de poste axées sur la performance conjuguées à des mécanismes d'appréciation de la performance plus ouverts et plus fonctionnels (qui vont plus loin que le système du gemgema). On fait désormais appel à des critères plus innovants pour évaluer la performance, à savoir notamment l'importance accordée à la participation / aux apports de la communauté pour évaluer

la performance des administrateurs des *woreda* de la région d'Amhara.

Gestion de l'information entre les différents niveaux de pouvoirs publics

L'accès à l'information et son traitement est un problème de gestion sous-jacent et en souffrance qui commence à faire son apparition dans les relations entre les différents niveaux de pouvoirs publics. Ce problème pourrait bien être résolu par le système d'échange de données par vidéo VSAT, une fois celui-ci opérationnel. Nous avons vu que des antennes paraboliques avaient été installées (mais pas encore raccordées) dans les cours de plusieurs établissements d'enseignement secondaire. Ce volet télématique ambitieux du plan national de renforcement des capacités améliorera l'accès aux programmes éducatifs et leur réception (le système éducatif éthiopien se sert déjà des moyens audiovisuels - radio et télévision - dans les zones où leurs signaux peuvent être captés). Au final, ce système permettra d'organiser des vidéoconférences de même que d'échanger plus régulièrement des données non regroupées sur les budgets et les dépenses, le nombre d'inscription et les performances dans les écoles, entre les trois niveaux de pouvoirs publics.

Un flou artistique en ce qui concerne les effectifs au plan local

S'il faut en croire les informateurs et les documents consultés, la pénurie et la rotation du personnel forment l'une des entraves majeures au développement local, surtout au niveau des *woreda*. Nous avons mené notre enquête et en sommes ressortis avec l'impression que ce problème devrait être plus significatif dans d'autres parties du pays. Il ne semble y avoir aucune information fiable sur les besoins en personnel ayant certains diplômes ou qualifications, sur les effectifs en poste, ni aucune statistique sur la rotation.²⁷ Il convient de noter qu'au tout début de la politique de décentralisation, la Banque mondiale a critiqué les systèmes « théoriques » de dotation des *woreda*, les qualifiant « d'irréalistes » et « d'intenables ».

Nous en concluons que le secteur public risque de plus en plus de perdre du personnel qualifié - surtout technique et professionnel - à mesure que celui-ci acquerra des qualifications recherchées sur le marché privé de l'emploi, telles que la maîtrise de la comptabilité en double partie.

Notes

²⁷ Le MRC prévoit de se pencher sur cette question dans un avenir proche.

9 Capacité, changement et performance en Éthiopie

Il y a pénurie d'éléments probants, objectifs et fruits d'une véritable recherche, expliquant quels changements sont intervenus - et pourquoi - dans la performance des services publics, les normes, l'efficacité de la gestion des intrants et l'efficacité des programmes de renforcement des capacités tentés jusqu'ici.

Autant d'entraves à notre propre recherche, qui nous empêchent d'étayer nos conclusions. Si l'on n'y remédie pas, cette pénurie risque d'inhiber la définition d'approches optimales du renforcement des capacités au sein du PARCSP et d'autres programmes prévus dans le cadre du PDSE II.

Moyennant cette précaution rhétorique, nous formulons ci-après quelques conclusions préliminaires sur la relation entre capacité, changement et performance dans le système de fourniture des services d'éducation en Éthiopie. Nous espérons qu'elles alimenteront les discussions de la prochaine mission annuelle conjointe d'examen du PDSE.

Des preuves de changement, surtout au niveau des woreda

Il est indubitable que de considérables changements (positifs) ont été apportés aux prestations de services publics depuis 2000. Une véritable entreprise de réforme a été menée, surtout au niveau des pouvoirs publics régionaux et des *woreda*. Par rapport à la fin des années '90 (Banque mondiale, 2001), on constate un net changement dans l'environnement opérationnel des *woreda* et l'attitude des régions vis-à-vis des *woreda* et des communautés (ainsi que les effets des politiques fiscales introduites en 2001).

Facteurs d'appui aux efforts systématiques de renforcement des capacités

Ce qui est clair, en revanche, c'est qu'un grand nombre de facteurs se conjuguent dans la conjoncture éthiopienne actuelle pour influencer favorablement la performance organisationnelle locale et régionale. Ils ont créé un environnement au sein duquel les approches systématiques de renforcement des capacités (telles que celles entreprises au titre des programmes AADD et RSEB) ont pu donner des résultats positifs. Ci-dessous, quelques-uns de ces facteurs.

- La décision prise en 2001 de fournir des donations globales inconditionnelles (couvrant les financements habituels et en capitaux) aux conseils des *woreda* (des principales régions) aura marqué un tournant. Depuis lors, il est de la responsabilité incontestable des *woreda* de répartir de manière juste et efficace les ressources entre les secteurs, les postes et les zones géographiques. Ces donations globales ont été capitales à la fois sur un plan symbolique et comme outil d'autonomisation des *woreda*.
- Ce mécanisme de dotation d'un libéralisme inaccoutumé est calqué sur le mécanisme de dotation mis en place depuis 1992 entre le fédéral et le régional. Ces deux mécanismes doivent leur existence aux caractéristiques constitutionnelles de l'Éthiopie, où chaque État régional a sa propre constitution et peut se retirer de la république fédérale sous certaines conditions et où les pouvoirs du fédéral sur les régions sont strictement délimités.
- La cohérence des orientations politiques au sujet de la décentralisation démocratique, du renforcement des capacités et de l'importance de l'éducation depuis 2001, ainsi que le consensus qui les a accompagnées, ont été des facteurs positifs. Le consensus politique - selon lequel la décentralisation démocratique doit devenir une réalité et les structures locales de redevabilité ont un rôle important à jouer - est un des éléments à prendre en compte dans ce contexte. Aujourd'hui, l'incitation à la performance résulte aussi bien de mesures internes à l'organisation que de pressions extérieures. On perçoit donc mieux les implications de ce désir de changement de performance en termes de renforcement des capacités.
- Ce consensus est apparemment dû à la longue prédominance d'une coalition de groupements politiques aux quatre niveaux de la représentation politique (État fédéral, États régionaux, *woreda* et kebele) et au fait que cette coalition partage le même credo et la même philosophie du développement national. Ce consensus est le résultat d'une guerre civile âpre et sanglante qui a cimenté les relations entre les anciens alliés. L'alliance est parvenue à se sortir définitivement et avec succès d'une période où elle était sous pression en décréant que seuls ceux qui étaient loyaux à la politique du parti seraient autorisés à rester dans le parti et au gouvernement.
- Ces éléments du contexte politique éthiopien ont permis de minimiser les rivalités entre les politi-

ciens des différents niveaux et de n'avoir ni interférence politique dans l'allocation des ressources (pour ce qui est de leur affectation fonctionnelle et de leur répartition géographique), ni corruption financière (du moins par rapport aux pays voisins).

- Les pressions exercées par les conseils des représentants au niveau de la région, des *woreda* et des kebele, ainsi que les larges apports des communautés aux infrastructures scolaires, voire même à leurs charges récurrentes, ont induit des niveaux de redevabilité considérables et perpétuellement élevés. Cela tient apparemment à la « profondeur » de la démocratie en Éthiopie (avec des institutions élues à des niveaux très bas : voyez la figure 2, qui vous montre le (faible) nombre moyen d'électeurs par représentant dans les *woreda* et les kebele). Il nous paraît que ce schéma pallie les (inévitables) carences en capacités techniques au niveau local, les évidentes imperfections dans les prestations et les tensions systémiques dues au manque chronique de ressources.
- Vu l'exiguïté du secteur privé éthiopien, la rotation de personnel (formé) ne fait pas encore peser de risque majeur sur la capacité des pouvoirs locaux... mais ce pourrait être le cas à l'avenir, compte tenu de l'ampleur des activités de renforcement des capacités prévues dans le secteur public et de l'introduction graduelle de qualifications recherchées sur le marché de l'emploi.
- Il semble que les dispositifs de gestion décentralisée des ressources humaines dans la fonction publique (chaque région ayant sa propre commission de la fonction publique) favorisent l'adoption de mesures innovantes visant à renforcer les performances organisationnelles et individuelles. Dans la région d'Amhara, des mesures innovantes ont été prises pour que le souci de performance du personnel se concentre en premier lieu sur la performance organisationnelle, puis sur les performances individuelles, de manière à favoriser le travail en équipe et l'esprit de corps.

Le modeste impact du Ministère du renforcement des capacités

On ne ressent pas encore pleinement les effets du Ministère, sans doute parce qu'il est récent (il n'existe que depuis 2002). Son rôle s'est jusqu'ici limité à préparer le (prochain) PARCSP (un programme d'ampleur qui influencera directement la fourniture des services d'éducation) et à s'occuper - avec des résultats très positifs, d'après nos informateurs - du volet mobilisation (de la communauté / des parents / des professeurs) du PDSE. Il semblerait néanmoins que le Ministère ne se soit pas tenu au courant ou qu'il n'ait pas contribué à des expériences de renforcement des capacités significatives et innovantes dans le secteur de l'éducation, surtout celles parrainées par USAID.

Les principales carences en capacité se situent au niveau fédéral

Nous ignorons jusqu'à quel point les carences en capacité au sein du gouvernement éthiopien sont reconnues. Nous avons entendu plusieurs commentaires négatifs à propos du manque de cohérence du Ministère de l'éducation, et de l'apparent manque de capacités techniques et de mise en œuvre de certains services, surtout parmi les plus récents comme l'Institut de stratégie de l'enseignement supérieur et l'Agence de vérification de la qualité et de la pertinence.

Annexe : Liste des personnes interviewées

DfID Éthiopie

Dr Hazel Bines	Conseiller en éducation
Ato Alemayehu Minas	Conseiller en éducation
Ato Kalayu Gebre-Selassie	Conseiller en renforcement des capacités

Gouvernement éthiopien

Ato Haile Meleket Giorgis	Ministre d'État du renforcement des capacités
Wro Yeworqabeba Bahru	Experte en développement des ressources humaines, MRC
Tesfaye Bekelle	Chef d'équipe, planification, MRC
Ato Mesfin Tafesse	Commissaire, Commission de la fonction publique
Ato Atakilti	Chef du service formation, Commission de la fonction publique
Ato Sitotaw Yimam	Responsable de la planification et du PDSE II au MEN
Ato Alemayehu Worku	Expert en préparation et suivi de projet au MEN
Ato Tizazu Asare	Institut de recherche et d'élaboration des cours, MEN
Ato Demissew Bekelle	Directeur de l'agence médias éducatifs
Wro Kassech Demissie	Experte au service affaires féminines du MEN

Banque mondiale

Ato Getahun Gebru	Conseiller en éducation
-------------------	-------------------------

USAID

Ato Aberra Mekonnen	Conseiller en éducation
---------------------	-------------------------

Sida

Kenthe Wickmann	Conseiller en éducation, en recherche et en culture
Tony Redmond	Chef d'équipe du projet d'approvisionnement et de comptabilité scolaire du MEN, de la CE et du British Council

Gouvernement de l'État régional d'Amhara

Ato Yoseph Anteneh	Directeur du Bureau régional de renforcement des capacités
Ato Yinager Dessie	Directeur adjoint
Ato Tesfaye Mehoye	Chargé de mission pour l'éducation
Ato Fanta Moges	Directeur adjoint au Bureau régional de l'éducation (BRE)
Ato Mekbib Alemu Zemenfes	Directeur adjoint au BFDE
Ato Theodoros Shewareget	Directeur des ressources humaines au BRE
Ato Setu Ainalem	Responsable de l'information et de la planification au BRE
Ato Takele Kidan	Responsable de la programmation au BRE
Ato Habtamu Bizuneh	Responsable de la planification au BRE

Woreda Fogera :

Kibret Mohammed	Chef du bureau de renforcement des capacités du <i>woreda</i>
Mulu Mengesha	Chef du SEW

Woreda Mota :

Melese Belchu	Chef du bureau d'éducation du <i>woreda</i>
Tibebeu Yigzae	Expert en éducation, SEW
Mengistu Anley	Chef du bureau de renforcement des capacités du <i>woreda</i>

Woreda Merawi :

Minas Hiruy	Chef du bureau de renforcement des capacités du <i>woreda</i>
Bayalew Menesha	Chef du bureau d'éducation du <i>woreda</i>

Woreda Tarma Ber-Debresina :

Yilma Tilahun	Chef du bureau de renforcement des capacités du <i>woreda</i>
---------------	---

Bibliographie

Amhara Regional Education Bureau (sans date) *Alternative Basic Education for Children Out of School (ABECS): Scaling up*.

Banque mondiale. 2001. *Ethiopia: Woreda Studies, Vol. I. Main Phase*. World Bank Country Office Ethiopia.

Banque mondiale. 2003. *Higher Education Development for Ethiopia: Pursuing the Vision, World Bank Sector Study*.

Banque mondiale. 2004a. *Public Sector Capacity Building Programme Support Project. Project Appraisal Document*.

Banque mondiale. 2004b. *Education in Ethiopia: Strengthening the Foundation for Sustainable Progress (draft)*. Human Development Department, AFTH3. Washington, DC: World Bank.

Checkole, K. (sans date) *Networking for Development Experiences of the Basic Education Network*, Presentation by the BEN Coordinator.

Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia, Proclamation No.1, 1995.

Decentralisation Support Activity Project, Progress Reports May 2003, March and May 2004.

Development in Practice (DiP). 2003. Review of Capacity Building Approaches for Local Government in Ethiopia (draft), for DfID.

DfID. 2002. *Ethiopia: Country Assistance Plan*. London: DfID.

Federal Negarit Gazeta , August 1995 and October 2001.

Fesseha, T. (2002) *A Comparative Analysis of, and Consolidated Report on, the Organisational Capacity Assessment and Re-assessment of 24 Ethiopian Local NGOs*. Addis Ababa: Pact.

Girishankar, N., Alemayehu, A. and Ahmad, Y. 2001. *Handling Hierarchy in Decentralised Settings: Governance Underpinnings of School Performance (Oromia Region)*. Working Paper 21. World Bank Africa region.

Gouvernement éthiopien. 1999. *Education Sector Development Programme: Action Plan*. Ministry of Education.

Gouvernement éthiopien. 2002a. *Education Sector Development Programme II: Programme Action Plan*. Ministry of Education.

Gouvernement éthiopien. 2002b. *Guidelines for Educational Management, Community Participation and Educational Finance*. Ministry of Education.

Gouvernement éthiopien. 2003a. *National Capacity Building Plan 2003-2008, Vol. 1, Consolidated Strategic Public Sector Capacity Building Programme*.

Gouvernement éthiopien. 2003b. *Ethiopia Sustainable Development and Poverty Reduction Programme. Annual Progress Report (Ministry of Finance and Economic Development)*.

Gouvernement éthiopien. 2003c. *EDSP II Joint Review Mission Report (October-November 2003)*

Gouvernement éthiopien. 2003d. *Education Statistics Annual Abstract EMIS*, Ministry of Education.

Gouvernement éthiopien. 2004a. *Programme Implementation Plan for the Public Sector Capacity Building Programme*.

Gouvernement éthiopien. 2004b. *Programme Implementation Manual for Education Sector Development Programme*.

Gouvernement éthiopien. 2004c. *Situation of Girls Education in Ethiopia*. Ministry of Education, Women's Affairs Dept.

Gouvernement éthiopien. 2004d. *Civil Society Organisations' Capacity Building Programme: Programme Design MCB (CSO capacity building programme)*.

HESO. 2004. *Higher Education System Overhaul*, Report of the Committee of Inquiry into governance, leadership and management of Ethiopia's higher education system.

Morgan, P. *What is Capacity? Going beyond the Conventional Wisdom*. Maastricht: ECDPM.

Morgan, P. 2003. *Draft Background Paper on Methodology: DAC Study on Capacity, Change and Performance*. Maastricht: ECDPM.

Polhemus, J.H. and Yohannes, L. 2002. *Situational Analysis of the Governance Sector in SNNPR and Tigray Regions*, vols 1 and 2, for the Embassy of Ireland.

Watson, D. 1999. *A Framework for a Strategy in Governance (1999-2002)*, for the British Council Ethiopia.

Watson, D. and Cross, S. 2003. *A comparative analysis of approaches to capacity building in local government in Africa*, in S. Cross and D. Watson, *Programme Mapping for Decentralisation*, for DfID Malawi.

Watson, D. and Khan, A.Q. 2005. *Capacity Building for Decentralised Education Service Delivery in Pakistan*. Discussion Paper 57G. Maastricht: ECDPM.

Watson, D., Yohannes, L. and Khan, A.Q. 2005. *Capacity Building for Decentralised Education Service Delivery in Ethiopia and Pakistan: A comparative analysis*. Discussion Paper 57I. Maastricht: ECDPM.

Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) vise à améliorer la coopération internationale entre l'Europe et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

Cette fondation indépendante créée en 1986, a un objectif double :

- renforcer les capacités des acteurs publics et privés des pays ACP et d'autres pays moins avancés ; et
- améliorer la coopération entre les partenaires du développement européens et de la région ACP.

Le Centre met l'accent sur **quatre thèmes** étroitement liés :

- Politique de développement et action extérieure de l'UE
- Coopération économique et commerciale ACP-UE
- Partenariats multiacteurs et gouvernance
- Coopération au développement et capacités

Le Centre coopère avec d'autres organismes et dispose d'un réseau de collaborateurs en Europe et dans les pays ACP. Les connaissances, les idées et l'expérience tirées du dialogue, du travail en réseau, des recherches et consultations sur le terrain, sont largement partagées avec les publics cibles des pays ACP et de l'UE grâce à des conférences internationales, à des réunions d'experts, aux médias électroniques et à diverses publications.

Centre Européen de gestion des politiques de développement (ECDPM)

Onze Lieve Vrouweplein 21

NL-6211 HE Maastricht, Pays-Bas

Tél +31-(0)43-350 29 00

Fax +31-(0)43-350 29 02

info@ecdpm.org www.ecdpm.org

La présente étude a été réalisée par l'ECDPM dans le cadre d'une étude du CAD de l'OCDE intitulée Capacité, changement et performance et financée par le Département pour le développement international (DfID, Royaume-Uni). La traduction de cette étude a été financée par l'Organisation internationale de la Francophonie.



Les résultats de cette étude, des rapports intérimaires ainsi que les explications méthodologiques peuvent être consultés sur le site www.ecdpm.org/dcc/capacitystudy. Pour plus d'information, veuillez contacter Mme Heather Baser (hb@ecdpm.org).

ISSN 1571-7569