

**Elaboration
du programme de développement
du secteur de l'éducation en Ethiopie**

John Martin
Riitta Oksanen
Tuomas Takala



**Elaboration du
programme de développement
du secteur de l'éducation en Ethiopie**

*Elaboration
du programme de développement
du secteur de l'éducation en Ethiopie*

**John Martin
Riita Oksanen
Tuomas Takala**



Ce document a été financé par les fonds programme de l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) auxquels les organisations suivantes ont contribué : la Banque africaine de développement (BAD) ; l'Agence canadienne de développement international (ACDI) ; l'Agence norvégienne pour la coopération au développement (NORAD) ; l'Agence suédoise de développement international (Asdi) ; la Carnegie Corporation de New York ; la Commission européenne ; la Banque mondiale ; la Fondation Rockefeller ; l'Institut international de planification de l'éducation (IPE) ; l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) ; le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) ; l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID) ; le ministère de la Coopération pour le développement, Autriche ; le ministère des Affaires étrangères, Danemark ; le ministère des Affaires étrangères, Finlande ; le ministère des Affaires étrangères, Direction générale de la coopération internationale et du développement, France ; le ministère des Affaires étrangères, Irlande ; le ministère des Affaires étrangères, Pays-Bas ; le Department for International Development (DfID), Royaume-Uni ; la Direction du développement et de la coopération (DDC), Suisse.

Les points de vues et les opinions exprimés dans ce document sont ceux et celles des auteurs et ne doivent pas être attribués à l'ADEA, à ses membres, aux organisations liées à l'ADEA ou à toute personne agissant au nom de l'ADEA.

Publié par l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) ISBN 92-9178-021-9

Cet ouvrage a été publié en anglais sous le titre "Preparation of the Education Sector Development Program in Ethiopia". ISBN 92-9178-021-0

Couverture : Marie Moncet

© **Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) 2002**

Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA)
Institut international de la planification de l'éducation
7-9 rue Eugène Delacroix, 75116 Paris, France
Site web : www.ADEAnet.org

Table des matières

Remerciements	ix
Abréviations	x
1. Introduction	1
Objet de l'étude	1
Déroulement de l'évaluation	3
Contenu du rapport	4
2. Description du processus d'élaboration du PDSE	7
Principaux jalons de l'étape préparatoire	7
Préparation parallèle du Programme de développement du secteur de la santé	9
Examen du secteur de l'éducation et études réalisées dans le cadre du Projet de développement des ressources humaines et des politiques	9
Etape initiale	10
Etape des missions	11
Composition de la mission	11
Composition des équipes éthiopiennes	12
<i>Les équipes régionales</i>	12
<i>Les institutions centrales</i>	12
Organisation et déroulement des missions conjointes d'aide technique au PDSE	13
Mode de fonctionnement de l'équipe de mission	13
Mission 1	13
<i>Résultats de la mission</i>	14
Mission 2	15
<i>Résultats de la mission</i>	16
<i>Canaux de décaissement</i>	16
Mission 3	17
<i>Résultats de la mission</i>	18

Elaboration des budgets du PDSE	19
Etudes de soutien	20
Nature des études	20
Etude de la mise en œuvre des programmes de développement sectoriel en Ethiopie	21
<i>Recommandations portant sur la gestion et le suivi financiers</i>	21
<i>Analyse des structures de planification et d'examen</i>	22
<i>Questions liées à l'aide technique et au renforcement des capacités</i>	23
Etude de l'harmonisation des exigences et des procédures des organismes de financement qui pourraient venir en appui au PDSE et au PDSS en Ethiopie	24
Etude du système de rapports financiers sur l'utilisation des fonds des donateurs	26
Etape postérieure aux missions	27
Elaboration du Plan d'action du programme	27
Elaboration du Manuel de mise en œuvre du programme	27
Réunion de Debre Zeit II	28
Elaboration d'une politique et d'une stratégie axées sur les manuels afin d'impliquer le secteur privé	29
3. Les points de vue des participants	31
Introduction	31
La structure et l'organisation de la préparation du PDSE	32
Composantes techniques	32
Préparation des modalités de mise en œuvre	34
<i>Les procédures de mise en œuvre et la préparation du MMOP</i>	35
<i>La gestion financière</i>	36
<i>L'aide technique</i>	37
Elaboration du budget du PDSE	38
Structure et déroulement des missions	39
Conseils et lignes directrices	41
Rôles et responsabilités – relations et tensions	43
<i>Relations entre les régions et les membres de la mission</i>	43
<i>Relations entre les organismes centraux et les membres de la mission</i>	45
<i>Relations entre le centre et les régions</i>	45
<i>Relations au sein de la communauté des donateurs</i>	46
Participation	48
Calendrier des activités	49

Résultats du processus préparatoire	50
Plans du PDSE	50
Plan d'action du programme (PAP)	52
Manuel de mise en œuvre du programme (MMOP)	52
4. Résumé des principales réalisations et des questions à résoudre	53
Principales réalisations	53
Adhésion et engagement non équivoque du gouvernement de l'Éthiopie	53
Planification décentralisée et participation des administrations régionales	53
Accroissement de la capacité de planification du ministère de l'Éducation, des institutions centrales et des BRE	54
Esprit de partenariat entre le gouvernement et les organismes participants	54
Coopération et coordination entre les donateurs	55
Elaboration d'une structure faisant place à toutes les formes de soutien au secteur de l'éducation	55
Analyse des questions de mise en œuvre dans le contexte des PDS et harmonisation des procédures	56
Questions non résolues	56
Absence de dialogue sur les politiques entre le gouvernement éthiopien et les donateurs	56
Modalités de mise en œuvre du PDSE et divergences dans les exigences des donateurs	57
Passage à la mise en œuvre du PDSE dans un contexte marqué par la différenciation entre les organismes donateurs	57
Retards dans le versement des fonds des donateurs pour le PDSE	58
Le besoin de renforcer les capacités à tous les niveaux	59
5. Enseignements tirés des PDSE réalisés ailleurs .	61
Réflexions d'ordre général	61
Cadre de politique éducative et dialogue	62
Portée des PDSE	62
Forum favorisant la participation à un dialogue sur les politiques	63
Organisation du processus préparatoire	64
Rôles liés au processus préparatoire	64
Direction de la mission et approche collégiale	65
Continuité du personnel et nouveaux domaines d'expertise	65

Modalités de coordination des donateurs durant le processus préparatoire	66
Souplesse et orientation durant le processus préparatoire	66
Harmonisation des procédures de gestion	67
Annexe 1. Points à discuter avec les représentants régionaux	69
Annexe 2. L'évolution du secteur de l'éducation en Ethiopie, 1994-96	71
Contexte	71
La formulation de la politique d'éducation et de formation en Ethiopie	72
Exercices de planification entrepris par le MdE avant la formulation du Programme de développement du secteur de l'éducation	74
Le Programme de développement du secteur de l'éducation (PDSE)	75
Passage d'une approche par projet à une approche sectorielle	75
Production du document du PDSE	77
Le rôle du MdE et du CPM dans l'élaboration du document du PDSE	78
Autres études de politique liées au PDSE	78
<i>L'examen des dépenses publiques (EDP)</i>	78
<i>Les études connexes au PDRHP</i>	79
Documentation de référence	80
Annexe 3. Bibliographie	82

Liste des tableaux et des figures

Encadré 1 : Étapes du processus de préparation du PDSE ..	7
Figure 1 : Différents canaux de décaissement des fonds des donateurs	17
Tableau 1 : Taux bruts d'inscriptions au niveau du primaire	73

Remerciements

La responsabilité première de la conduite de cette étude et de la rédaction du rapport final incombe à M. John Martin, de Cambridge Education Consultants (CEC) au Royaume-Uni, et à Mme Riitta Oksanen, de FTP International en Finlande. Tous deux ont été membres de l'équipe de soutien technique des trois missions préparatoires menées conjointement par les donateurs du Programme de développement du secteur de l'éducation (PDSE). Mme Oksanen a également prit part à une étude portant sur l'harmonisation des procédures des donateurs. Le docteur Tuomas Takala, de l'université de Tampere en Finlande, a participé à l'analyse des données et à la rédaction du rapport. C'est le seul membre de l'équipe qui n'ait pas été directement impliqué dans la préparation du PDSE. Sa collaboration a consisté à donner des avis comparatifs à la lumière des autres PDSE. Afin de définir le contexte général de ces travaux, une étude de portée plus restreinte avait été commandée pour examiner le cheminement ayant mené à l'élaboration du PDSE entre 1994 et 1996. Elle a été réalisée par Ato Girma Asfaw, Ato Zewdu Desta et Ato Tesfaye Kelemework, du ministère de l'Éducation à Addis Ababa.

Cette étude a été financée par le ministère des Affaires étrangères de la Finlande et le ministère du Développement international (DFID) du Royaume-Uni. L'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) a accepté de publier le rapport dans sa collection de documents.

Nous voudrions remercier toutes les personnes qui ont participé aux entretiens et aux discussions ou qui ont fait des commentaires sur les versions préliminaires du rapport. Sans leur contribution, cette étude n'aurait pas vu le jour.

Abréviations

ADEA	Association pour le développement de l'éducation en Afrique
AID	Association internationale du développement
AT	aide technique
BAD	Banque africaine de développement
BM	Banque mondiale
CPM	Cabinet du Premier ministre
BRE	Bureau régional d'éducation
DFID	Department for International Development (ministère du Développement international)
DMOPDS	Document de mise en œuvre du Programme de développement sectoriel
EDP	examen des dépenses publiques
EFTP	Enseignement et formation techniques et professionnels
EMA	Educational Media Agency (Agence de médias éducatifs)
EMPDA	Educational Materials Production and Distribution Agency (Organisme de production et de distribution de matériel éducatif)
GdE	Gouvernement de l'Éthiopie
ICDR	Institute of Curriculum Development and Research (Institut de développement et de recherche sur les programmes d'enseignement)
MAE	Mission annuelle d'examen
MCATD	Mission conjointe d'aide technique des donateurs
MCE	Mission conjointe d'examen
MCEE	Ministère de la Coopération économique extérieure
MdE	Ministère de l'Éducation
MDEC	Ministère du Développement économique et de la Coopération
MdF	Ministère des Finances
MMOP	Manuel de mise en œuvre du programme
NOE	National Organisation for Examinations (Organisation nationale des examens)
ONG	Organisation non gouvernementale
PAP	Plan d'action du programme
PDRHP	Projet de développement des ressources humaines et des politiques
PDS	Programme de développement sectoriel

PDSE	Programme de développement du secteur de l'éducation
PDSS	Programme de développement du secteur de la santé
PE	Protocole d'entente
PIS	Programme d'investissement sectoriel
PPFE	Perfectionnement du personnel et formation des enseignants
REA	Réunion d'examen annuel
RNNPS	Région des nations et des nationalités des peuples du Sud
Sida	Agence suédoise de coopération au développement international
SPP	Service de la planification et des projets
TdR	Termes de référence
UE	Union européenne

1. Introduction

Le lecteur ne trouvera pas de note de synthèse : les principales questions et les résultats majeurs sont résumés aux chapitres 4 et 5 ; ceux qui souhaitent en prendre rapidement connaissance sont invités à se reporter directement à ces chapitres. Mais on risque alors de passer à côté de la richesse des expériences relatées aux chapitres 2 et 3 et, de ce fait, l'analyse qui sous-tend le résumé et les leçons présentées aux chapitres 4 et 5 perdront une partie de leur sens.

Objet de l'étude

Les 3 et 4 novembre 1998, le gouvernement de l'Éthiopie et les représentants des organismes donateurs impliqués dans les secteurs de l'éducation et de la santé du pays ont eu des consultations approfondies à Debre Zeit. Cette réunion, appelée par la suite Debre Zeit II, est le point culminant du processus préparatoire qui a mené à l'élaboration du Programme de développement du secteur de l'éducation (PDSE) en Éthiopie. Le PDSE est le premier volet quinquennal d'un programme sur 20 ans visant à améliorer en Éthiopie l'accès, la qualité, l'efficacité, l'équité et le financement à tous les niveaux du secteur de l'éducation.

Pour les institutions et les personnes impliquées dans l'élaboration du PDSE, le processus de planification a été fondamentalement différent de ce à quoi elles étaient habituées jusque-là : tous les sous-secteurs de l'éducation en Éthiopie, de l'école primaire à l'enseignement supérieur, y étaient intégrés. Tous les donateurs¹ activement impliqués dans le secteur de l'éducation en Éthiopie ont à un moment ou à un autre participé à la mise au point du programme. La coopération et la coordination entre toutes les parties prenantes ainsi que la solide adhésion et la pleine responsabilisation du gouvernement de l'Éthiopie ont constitué un ensemble unique de conditions positives préalables. Du début à la fin, la préparation des documents et des plans liés au PDSE a surtout été prise en charge par les autorités et les organismes éthiopiens. Le soutien des donateurs, sous forme de missions d'aide technique pluri-donateurs, a servi à épauler ce processus et à lui apporter des informations, non à le contrôler.

Tout au long des préparatifs, de nombreux participants ont exprimé leur consensus croissant sur l'importance des enseignements à tirer et sur l'utilité

1. Nous utilisons dans ce document le terme « donateur » pour l'ensemble des organismes de financement, même si certaines institutions telles que les banques de développement ne sont pas, à proprement parler, des donateurs.

de consigner ces enseignements pour en faire profiter ceux et celles qui participeront à des exercices semblables dans l'avenir. Vers la fin de la période préparatoire, de nombreux participants ont émis l'idée d'enregistrer et d'évaluer systématiquement le processus.

Ce rapport présente les résultats de l'auto-évaluation du processus préparatoire du PDSE, à laquelle ont pris part tous ceux et celles qui ont été étroitement liés au projet. L'étude s'est déroulée de manière participative : tous – intervenants Ethiopiens, représentants des donateurs et consultants – ont eu l'occasion de réfléchir et d'exprimer leurs vues sur la conception et la mise au point du PDSE. Notre but était d'exploiter cette expérience collective et de tenter d'en tirer des enseignements et des principes utiles à la préparation et à la mise en œuvre d'autres programmes de développement sectoriels. L'étude visait plus précisément à :

- consigner le processus d'élaboration du PDSE ;
- dégager les conditions propres à l'expérience éthiopienne de celles qui pourraient avoir une portée plus générale ;
- faire ressortir les aspects positifs de l'expérience éthiopienne ;
- faire ressortir les principales questions non résolues ou les aspects jugés problématiques dans le processus d'élaboration du PDSE ;
- tirer des enseignements et des principes qui pourraient être utiles au développement ultérieur du PDSE en Ethiopie ou à d'autres programmes de développement sectoriel menés ailleurs.

Dans une perspective plus large, signalons que les analyses des programmes de développement sectoriel (PDS) ou des programmes d'investissement sectoriel (PIS), en éducation ou dans d'autres secteurs², se sont en général davantage préoccupées des objectifs et des principes inhérents à l'approche sectorielle que de l'expérience acquise dans l'élaboration de tels programmes. Ces analyses sont donc davantage centrées sur les structures et les procédures formelles de mise en œuvre des PDS que sur les micro-processus, pour la plupart non planifiés et non consignés, grâce auxquels les programmes ont été conçus. Certains documents relatant l'expérience tirée des PDS, notamment dans le secteur de la santé, accordent une plus grande attention aux micro-questions (Cassels et Janovsky, 1997 ; Pavignani et Durao, 1998 ; Oxford Policy Management, 1997). Dans un texte rédigé pour l'ADEA, l'ancien ministre de l'Éducation du Ghana (Sawyer, 1997) a également rendu compte des micro-processus qui interviennent dans le passage à une approche sectorielle, traduisant le point de vue d'une personne impliquée dans ces processus. L'étude consacrée à la préparation du PDSE en Ethiopie se veut donc une contribution à ce domaine d'analyse relativement négligé.

2. Par exemple, Jones, 1997 ; Okidegbe, 1997 ; Cassels, 1997 ; Spécialistes en éducation de la Commission de l'UE, 1997 ; et DANIDA, 1998.

Le processus a été marqué par la souplesse et la sensibilité au contexte et nous sommes convaincus que cette approche a contribué pour beaucoup aux résultats positifs. L'objectif de la présente étude n'est donc pas de produire un modèle pour l'élaboration d'autres PDSE, mais de faire ressortir les principes et les questions d'ordre général qui pourraient être importants.

L'auto-évaluation faite par des personnes impliquées dans l'élaboration du PDSE présente évidemment un grand inconvénient – elle est subjective et inscrite dans sa perspective. Une évaluation indépendante, confiée à des personnes extérieures au projet, aurait été plus objective. Mais nous sommes convaincus que certaines réflexions et certains enseignements précieux ne peuvent provenir que des personnes qui ont contribué au processus : ce sont là des éléments tout aussi importants pour expliquer les résultats positifs et identifier les diverses approches qui auraient pu aboutir à d'autres résultats.

Enfin, il importe de signaler que plusieurs des idées exprimées pour améliorer le processus, reprises dans cette étude, sont nées d'un examen rétrospectif. De nombreuses conclusions devenues évidentes après coup étaient soit imperceptibles, soit insuffisamment élaborées pour être actualisées durant le processus d'élaboration lui-même.

Déroulement de l'évaluation

Afin de recueillir plus facilement les opinions de tous les participants au processus d'élaboration du PDSE, la méthodologie d'évaluation conjugait plusieurs systèmes parallèles de collecte de données.

Les intervenants Ethiopiens se sont surtout exprimés dans des entretiens menés lors de visites dans les régions ou à Addis Ababa. En tout, les représentants de huit bureaux régionaux d'éducation (BRE) ont été interviewés, individuellement ou en petits groupes. Ces entretiens étaient structurés à partir d'une liste de questions rédigées au préalable (cf. **Annexe 1**). Cependant, les personnes interviewées ont été largement incitées à aborder tout point qu'elles jugeaient plus pertinent, même s'il ne figurait pas à l'ordre du jour pré-établi. La liste des questions a été envoyée à trois régions qui n'avaient pas pu être contactées directement et elles ont été invitées à y répondre par écrit ; une seule l'a fait. Trois discussions de groupe ont également été organisées avec des représentants des institutions centrales – l'une avec les représentants du Cabinet du Premier ministre (CPM), une autre avec les représentants du Service de la planification et des projets (SPP) du MdE, et la troisième avec les représentants des autres départements du MdE et des institutions centrales d'enseignement (ICDR, EMA, NOE, etc.³). Ces discussions se sont déroulées suivant le même schéma que les entrevues avec les représentants des régions.

3. Une liste complète des institutions centrales, avec leurs acronymes, est fournie au début de cet ouvrage.

L'opinion des spécialistes techniques et des représentants des donateurs qui avaient participé aux trois missions conjointes d'aide technique a également été sollicitée et la liste des questions utilisée lors des entretiens avec les intervenants éthiopiens a été légèrement modifiée à cette fin. Certaines personnes ont été interviewées directement ; d'autres ont été invitées à présenter leurs commentaires par écrit. Au total, 16 des 34 membres des missions d'aide technique ont fait part de leurs opinions et commentaires.

Un Forum (d'une journée) des donateurs, s'est tenu à Addis Ababa en novembre 1998, immédiatement suivi par la réunion de Debre Zeit II. Dix-huit personnes représentant dix organismes internationaux de développement y ont participé et un représentant de haut niveau du MdE y a assisté à titre d'observateur. Tous les participants avaient déjà été impliqués dans la préparation du PDSE ou devaient l'être de près au moment de sa mise en œuvre. Le Forum des donateurs comprenait des discussions de groupe et des séances plénières. Les discussions de groupe se sont déroulées selon un programme pré-établi où l'accent était mis sur les enseignements tirés au cours du processus préparatoire du PDSE et sur les questions non résolues susceptibles d'affecter sa mise en œuvre. En outre, les discussions à bâtons rompus durant les séances plénières ont fait naître des idées qui ont contribué au développement du cadre d'évaluation. Ainsi, à la suite d'une suggestion faite lors du Forum des donateurs, une étude des processus ayant mené à la décision d'élaborer un PDSE a été commandée. Elle couvre la période allant de la formulation d'une politique et d'une stratégie en matière d'éducation et de formation par le gouvernement de l'Éthiopie, en 1994, à la présentation du document de proposition du PDSE lors de la réunion du Groupe consultatif, en 1996 (cf. **Annexe 2**).

Une version préliminaire de ce rapport a été remise à certains des participants pour obtenir leurs commentaires ; plusieurs points importants ont ainsi été soulevés et repris dans la version définitive.

Contenu du rapport

Un résumé factuel de la démarche préparatoire au PDSE est présenté au **chapitre 2**. On y décrit l'organisation et les étapes préliminaires en se basant surtout sur la documentation existante. Le **chapitre 3** fait un compte rendu des perceptions différentes (et parfois opposées) du processus, telles que formulées par les participants. Ces perceptions résultent des entretiens, de la rétroaction formulée par écrit et des discussions avec les participants lors du Forum des donateurs. Le **chapitre 4** résume les progrès réalisés jusqu'à présent en Éthiopie dans le cadre du processus du PDSE ; on y mentionne aussi les principales questions qui restent à résoudre. Enfin, le **chapitre 5** reprend les enseignements et principes qui ressortent de l'étude, aux fins de la mise en

œuvre et du développement ultérieur du PDSE en Ethiopie et, si possible, d'autres PDSE qui seront élaborés en Afrique.

2. Description du processus d'élaboration du PDSE

Principaux jalons de l'étape préparatoire

L'élaboration du PDSE s'est faite en trois étapes, jalonnées chacune par plusieurs événements d'importance, repris ci-dessous.

Encadré 1 : Etapes du processus d'élaboration du PDSE

Etape initiale

- 1994
 - Elaboration, par le gouvernement éthiopien, de la politique et de la stratégie en matière d'éducation et de formation.
 - Préparation, par le MdE, du Plan directeur pour l'éducation (20 ans).
 - Préparation, par le MdE, du Plan à court terme pour l'éducation (5 ans) : principales interventions axées sur l'enseignement primaire.
- 1995
 - Préparation par un consultant éthiopien (nommé par le CPM) d'un Programme d'investissement dans le secteur de l'éducation.
- décembre 1996
 - Présentation du PDSE lors de la réunion du Groupe consultatif à Addis Ababa.
- mars 1997
 - Debre Zeit I : atelier animé par le gouvernement sur les programmes d'investissement dans le secteur social éthiopien et sur le soutien budgétaire indicatif des donateurs.

Etape des missions

- mai 1997
 - Première mission conjointe d'aide technique des donateurs.
- sept.-oct. 1997
 - Deuxième mission conjointe d'aide technique des donateurs.
- janvier 1998
 - Etude sur la « mise en œuvre des programmes de développement sectoriel en Ethiopie ».

- | | |
|---------------------------------------|---|
| février 1998 | <ul style="list-style-type: none"> • Troisième mission conjointe d'aide technique des donateurs. • Première ébauche du Plan d'action du programme (PAP). |
| Etape postérieure aux missions | |
| mai 1998 | <ul style="list-style-type: none"> • Etude sur l'harmonisation des exigences et des procédures des organismes de financement qui pourraient soutenir les programmes de développement du secteur de l'éducation et du secteur de la santé en Ethiopie, axée sur le suivi, les rapports, les examens et les évaluations. |
| septembre 1998 | <ul style="list-style-type: none"> • Etude sur le système de rapports financiers concernant l'utilisation des fonds des donateurs. Première version complète du PAP. |
| octobre 1998 | <ul style="list-style-type: none"> • Manuel de mise en oeuvre du programme (MMOP). |
| novembre 1998 | <ul style="list-style-type: none"> • Debre Zeit II : Consultations entre le gouvernement éthiopien et les donateurs sur le PDSE / PDSS. |

A toutes les étapes, on retrouve le gouvernement de l'Ethiopie qui assume clairement son rôle de directeur des opérations. Les trois étapes se distinguent par le degré de participation des donateurs et le niveau de coordination de leurs interventions. L'étape initiale a conduit à l'élaboration d'une politique et d'une stratégie nationales, avec la participation active des institutions éthiopiennes, mais un apport limité de la communauté des donateurs. L'étape des missions s'est caractérisée par une collaboration étroite entre gouvernement et donateurs ainsi que par la participation active et coordonnée de l'ensemble des donateurs, Banque mondiale en tête. Tous les donateurs ont aussi participé à l'étape postérieure aux missions mais, avec une coordination moins poussée entre eux. A ce stade, le gouvernement et la Banque mondiale ont collaboré étroitement afin de satisfaire aux conditions attachées au crédit AID de 100 millions de US\$. Ce travail comprenait la production de la première version complète du PAP, la production du MMOP et l'élaboration du système de gestion financière. L'Agence suédoise de développement international (Asdi) a pris en charge le travail préparatoire au protocole d'entente (PE). A l'origine ce processus était ouvert à tous les donateurs, mais un nouveau sous-groupe s'est formé parmi les donateurs ; il réunissait les plus intéressés à ce que le PE traite des questions relatives au décaissement des fonds par le

truchement des structures gouvernementales (financement de type « canal 1 »). La BM et la BAD n'ont pas participé à la rédaction du PE.

Préparation parallèle du Programme de développement du secteur de la santé

Parallèlement à l'élaboration du PDSE, le gouvernement éthiopien a entrepris la rédaction du Programme de développement du secteur de la santé (PDSS). Les diverses rencontres clés qui ont eu lieu entre le gouvernement et les donateurs, ainsi que les études de soutien et le travail de conception de la mise en œuvre, ont porté à la fois sur le PDSE et le PDSS. La préparation du PDSE devant précéder légèrement celle du PDSS, plusieurs majeurs enseignements tirés des travaux connexes au PDSE ont pu être immédiatement mis à profit dans l'élaboration du PDSS.

Examen du secteur de l'éducation et études réalisées dans le cadre du Projet de développement des ressources humaines et des politiques

Pour l'essentiel, l'analyse qui a précédé l'élaboration du PDSE a été réalisée et facilitée par le Projet de développement des ressources humaines et des politiques (PDRHP). Ce projet a été mené en collaboration par le gouvernement et la BM et a été financé par une subvention du gouvernement du Japon. Le PDRHP visait à obtenir des renseignements précis et détaillés sur la santé, la population et l'éducation, afin de donner une assise à la mise en œuvre des réformes sociales. Les études réalisées dans le cadre du projet ont permis de recueillir des données primaires au moyen d'enquêtes menées auprès des ménages, des institutions et des collectivités, données qui ont été jumelées aux données secondaires provenant des institutions centrales et régionales aussi bien que d'études antérieures. La plus grande partie du travail a été accomplie par le personnel local et par des consultants, avec le soutien de conseillers internationaux. Au total, neuf études sur le secteur de l'éducation ont été réalisées dans le cadre du PDRHP ; elles portaient notamment sur les thèmes suivants :

- accès aux installations éducatives et fournitures de ces installations
- offre et demande en personnel éducatif : scénarios alternatifs
- rendement privé et rendement social de l'éducation
- analyse et projections démographiques
- demande des ménages et scolarisation

- rôle des ONG et du secteur privé dans la prestation des services sociaux
- coût et financement de l'éducation
- consultation communautaire et développement axé sur la participation
- ratio coût-efficacité des principaux intrants en éducation.

Etape initiale

Une description détaillée de l'étape initiale, qui s'est déroulée entre 1994 et 1996, figure dans le texte intégral du rapport des experts éthiopiens, reproduit à l'**annexe 2**. Ce rapport situe le PDSE dans le contexte général de la situation qui prévalait en Ethiopie et dans celui des politiques et des priorités du gouvernement de transition.

La politique d'éducation et de formation de 1994 constitue la pierre angulaire du PDSE. Après l'adoption officielle de cette politique, le ministère de l'Education a entrepris l'élaboration des plans requis pour sa mise en œuvre. Deux plans ont été produits en 1994 : le Plan directeur de l'éducation, à l'horizon des 20 ans, et le Plan quinquennal de l'éducation, dont les principales interventions concernaient l'enseignement primaire. Pour assurer la réalisation des travaux liés à ces plans, le CPM a confié, en 1995, à un consultant éthiopien, la mission d'élaborer un programme plus détaillé d'investissement dans le secteur de l'éducation. En 1996, après que le gouvernement eut approché la Banque mondiale afin d'obtenir son concours pour la mise en forme finale du document, le PDSE a été présenté à la réunion du Groupe consultatif à Addis Ababa.

L'annexe 2 traite aussi des raisons pour lesquelles le gouvernement a décidé de lancer un programme trans-sectoriel plutôt que d'adopter une approche plus traditionnelle par projet. Cette initiative doit être replacée dans le contexte de la libéralisation économique qui avait déjà commencé à porter ses fruits, et celui de l'engagement pris par l'Ethiopie vis-à-vis des stratégies globales de développement social dont on discutait alors dans les forums internationaux. En Ethiopie, le secteur de l'éducation connaissait à ce moment là de graves problèmes et l'on a estimé qu'une approche axée sur des projets isolés ne constituerait pas une stratégie adéquate pour améliorer la situation. Les résultats des évaluations des projets soutenus par les donateurs faisaient aussi ressortir les faiblesses inhérentes à l'approche par projet. Enfin, la collaboration entre le gouvernement et le PNUD pour l'évaluation du quatrième programme du PNUD pour l'Ethiopie et les préparatifs du cinquième a nettement joué en faveur d'une approche programme, perçue comme présentant de grands avantages.

Etape des missions

Entre mai 1997 et février 1998, trois missions pluri-donateurs se sont rendues en Ethiopie pour aider à la préparation du PDSE. Chaque mission a duré environ trois semaines et était constituée comme suit :

■ Composition de la mission

Dès le départ, l'équipe de mission fut répartie sur 11 volets techniques :

- développement de programmes ;
- formation des enseignants ;
- enseignement à distance ;
- matériel éducatif ;
- évaluation des examens et de l'apprentissage ;
- enseignement non formel ;
- enseignement technique et professionnel ;
- enseignement supérieur ;
- renforcement des capacités ;
- travaux publics, équipement et ameublement ;
- analyse financière et économique de l'éducation.

Trois grands thèmes transversaux :

- les relations hommes-femmes ;
- le suivi et l'évaluation ;
- la mise en œuvre.

La sélection des volets du PDSE, qui a été discutée dès le début et arrêtée à la réunion de Debre Zeit⁴, s'est inspirée de la nouvelle politique d'éducation et de formation. Ces volets visaient surtout à structurer le dialogue préparatoire et non à déterminer la forme ou le mode de gestion du programme.

Des sous-équipes de spécialistes internationaux ont été constituées pour apporter une aide technique axée sur chacun des volets. Les donateurs intéressés ont été invités à nommer des spécialistes au sein d'une ou plusieurs des sous-équipes et à agir chacun comme organisme chef de file d'un des volets : au nombre de onze pour la première mission, ils étaient 15 pour la dernière⁵.

-
4. L'atelier, animé par le gouvernement, sur les programmes d'investissement dans le secteur social en Ethiopie ainsi que le soutien budgétaire indicatif des donateurs a eu lieu à Debre Zeit, en mars 1997. Cette réunion est désormais communément appelée Debre Zeit I.
 5. Donateurs ayant participé aux missions du PDSE : Banque mondiale, Commission européenne, Asdi, BAD, PNUD, UNESCO, UNICEF, DFID (R.-U.), ministère des Affaires étrangères de Finlande, GTZ, Aide irlandaise, NORAD, JICA, Coopération italienne et Forum des éducatrices africaines (FAWE).

La taille de l'équipe chargée de préparer chacune des missions était donc beaucoup plus importante que d'habitude pour des projets semblables et allait de 19 pour la première mission à 30 pour la troisième. En tout, 34 spécialistes techniques ont pris part aux missions. Point significatif : un noyau de douze spécialistes techniques a participé à chacune des trois missions ; douze autres ont participé à deux missions. Certains donateurs ont utilisé leurs propres représentants comme spécialistes techniques mais, dans la majorité des cas, les spécialistes étaient des consultants indépendants choisis expressément aux fins du PDSE ; à ce titre, ils n'étaient pas habilités à représenter officiellement le donateur. La BM, notamment, a fait intervenir plusieurs de ses employés en tant que membres actifs des équipes techniques à diverses étapes. Même si de nombreux donateurs ont aussi délégué leurs représentants comme observateurs à certains moments du processus, la BM a bénéficié d'une influence relativement plus grande sur la forme éventuelle du PDSE. La situation s'est encore trouvée renforcée par le fait que, à la requête du gouvernement et des autres donateurs, la Banque mondiale a aussi joué le rôle de chef de file dans la préparation des missions.

Il est utile de souligner que ce nombre élevé de participants a inévitablement contribué à augmenter la durée des rencontres entre équipes.

■ Composition des équipes éthiopiennes

Les équipes régionales

Pour tout événement lié aux missions, chaque région était représentée par une délégation comptant jusqu'à quatre membres venus des BRE. Chaque bureau était habituellement représenté par son directeur ou le responsable de la planification, accompagné d'un ou de plusieurs spécialistes en éducation. Il est évident qu'avec des équipes aussi restreintes, les régions n'ont pu disposer de la diversité d'expertise technique apportée par les équipes de mission ; elles ont donc dû s'en tenir au rôle de « généralistes » et l'expertise de chacun a été fortement sollicitée. Certains points, comme l'enseignement technique et professionnel, étaient relativement nouveaux pour l'Éthiopie et peu de représentants des bureaux régionaux connaissaient les problèmes y afférents.

Les institutions centrales

Au niveau central, le dialogue s'est déroulé à différents niveaux et avec divers organismes et institutions. Au plan technique, les équipes de mission ont travaillé avec l'ICDR, l'EMPDA, l'EMA, le PPFÉ et autres institutions centrales du secteur de l'éducation ainsi qu'avec les services du MdÉ. Les équipes chargées de la mise en œuvre et des finances se sont réunies périodiquement avec les responsables du Service de la planification et des projets (SPP) du MdÉ. Au niveau des politiques, des échanges réguliers ont également eu lieu entre le chef de la mission, le ministre de l'Éducation et le minis-

tre chargé des questions sociales et administratives au Cabinet du premier ministre.

Organisation et déroulement des missions conjointes d'aide technique au PDSE

■ Mode de fonctionnement de l'équipe de mission

Rappelons, pour une bonne compréhension du système, que les diverses sous-équipes de spécialistes techniques n'étaient pas responsables de l'élaboration du PDSE. A l'exception du Plan d'action du programme (PAP) et du Manuel de mise en œuvre du programme (MMOP), tous les documents ont été intégralement rédigés par les différents partenaires éthiopiens. Les équipes de mission avaient pour rôle essentiel d'évaluer les plans liés au PDSE, tels qu'élaborés par les régions et le ministère de l'Éducation, et d'offrir soutien et conseils au besoin. Elles devaient bien entendu également rendre compte à leurs agences respectives afin de leur apporter toutes informations utiles à leurs décisions de financement du PDSE.

■ Mission 1

La première mission a débuté par un séminaire d'une journée à Addis Ababa, où les membres de la mission ont été informés du contexte dans lequel s'inscrivait le PDSE. Cela a permis de mieux définir leurs tâches, de leur présenter les premiers projets de plans quinquennaux élaborés par les régions⁶ et d'entreprendre l'évaluation préliminaire de ces plans. Ce séminaire a été suivie d'une série de rencontres, s'étalant sur une journée et demie, avec les diverses institutions centrales déjà mentionnées. Ces rencontres avaient un caractère essentiellement exploratoire et ont aidé les membres de la mission à se faire une première idée des structures en place dans le domaine de l'éducation.

Les équipes de mission ont ensuite animé une série de trois ateliers régionaux. Le premier a eu lieu à Bahir Dar avec des représentants des régions d'Amhara, du Tigré et de Dira Dawa ; le deuxième, à Awasa, s'adressait à des représentants de la RNNPS, de Harari et du Benishangul ; enfin, le troisième atelier réunissait à Addis Ababa des représentants des régions d'Oromia, d'Addis Ababa, de Somali et de Gambella. La région d'Afar n'a pu participer à aucun de ces ateliers, mais elle avait remis pour examen son plan aux membres de la mission.

6. A cette étape, tous les plans régionaux n'étaient pas disponibles.

Les trois ateliers ont suivi le même schéma : chaque région présentait son plan régional ; les membres de la mission et les représentants des autres régions faisaient ensuite leurs commentaires et leurs suggestions. Pendant la séance de clôture, les régions pouvaient poser des questions générales aux membres de l'équipe, notamment sur leur expérience internationale dans d'autres contextes, mais éventuellement utile pour l'Éthiopie. Chaque séance de présentation et de discussion durait environ trois heures.

Il faut dire, par souci d'équité, que la qualité des rapports régionaux variait considérablement. Bien qu'ils aient tous comporté des éléments positifs, aucun n'a été jugé suffisamment mûr pour faire l'objet d'une évaluation. Lors des discussions restreintes qui ont suivi chaque exposé, les membres de la mission ont tenté de faire des suggestions pour améliorer les plans. Une série de lignes directrices générales visant à améliorer la structure et le contenu des plans également a été élaborée par l'équipe de mission.

De retour à Addis Ababa, les équipes de mission ont à nouveau rencontré les divers organismes centraux pour leur faire part de leurs observations et poser des questions plus précises. A cette étape, il n'existait encore aucun plan général décrivant le rôle des institutions centrales dans l'élaboration du PDSE.

Résultats de la mission

La présentation des résultats de la première mission a servi de modèle aux missions suivantes. L'aide-mémoire renfermait une série d'observations générales qui faisaient ressortir les meilleurs éléments des divers plans régionaux afin de les intégrer dans chaque plan. Des suggestions ont également été faites sur les éléments absents de certains plans régionaux, notamment :

- l'analyse du contexte social et économique de chaque région ;
- la consultation des personnes intéressées au premier chef : enseignants, parents et responsables locaux ;
- l'étude d'approches alternatives ;
- le classement par priorité des objectifs et activités ;
- le renforcement des capacités ;
- l'analyse du risque et la définition précise des hypothèses critiques ;
- l'élaboration d'un plan de mise en œuvre intégré dans le plan principal ;
- une plus grande attention accordée à l'élaboration et à la budgétisation des systèmes de suivi et d'évaluation.

Cette liste visait certes à pousser les régions à affiner leurs plans selon des perspectives variées, mais aussi à reconnaître le bon travail déjà accompli ; elle n'était en aucun cas exhaustive.

Ces observations générales étaient suivies de commentaires plus détaillés et plus spécifiques émanant de chacune des équipes de la mission. Chaque équipe a également dressé une liste des « prochaines étapes », regroupées dans le chapitre final de l'aide-mémoire. Par rapport à des documents semblables produits dans d'autres contextes l'aide-mémoire était donc assez long.

Mais il faut souligner que les différents chapitres avaient été rédigés pour différents groupes d'intervenants et que seules quelques personnes ont eu à consulter l'ensemble du document pour s'en faire une idée générale. Le niveau de détail, le nombre et la portée des questions abordées sont tels qu'il serait vain de tenter tout énumérer ici.

Au terme de la première mission, des rapports généraux ont été rédigés sur chaque volet par les équipes revenues dans leurs pays et ont été envoyés en Ethiopie pour transmission aux parties intéressées. On s'est malheureusement rendu compte pendant la deuxième mission que de nombreuses régions n'avaient pas reçu copie de ces rapports. C'est pourquoi, à partir de là, tous les rapports ont été rédigés sur place, ce qui garantissait l'accès de tous et des rétroactions instantanées.

■ Mission 2

La deuxième mission a débuté par une réunion de quatre jours à Addis Ababa, où les équipes techniques ont à nouveau rencontré les représentants des institutions centrales. C'est là que la première ébauche du plan quinquennal des organismes centraux a été présentée aux membres des équipes.

Les membres de la mission ont remis une liste complète de leurs commentaires sur le Plan central avant de se rendre à un atelier organisé avec les régions, à Debre Zeit. A leur retour à Addis Ababa, un certain nombre de modifications avaient été effectuées en fonction de ces commentaires.

L'atelier de Debre Zeit a duré huit jours, au cours desquels l'équipe de mission a rencontré des représentants de toutes les régions (y compris la région d' Afar). La composition des équipes régionales n'avait pas changé, mais les enseignements tirés de la première mission avaient porté et la structure de l'atelier a été radicalement modifiée. Pendant ces huit jours, chaque équipe technique a rencontré chaque équipe régionale durant 3 heures, soit un total de 110 réunions (10 x 11)⁷. Ces rencontres étaient beaucoup plus ciblées que les précédentes et les équipes ont pu examiner en détail les divers éléments de chaque plan régional. Après chaque rencontre, et en général dès le lendemain matin, les régions recevaient en retour des commentaires par écrit.

De façon générale, les plans régionaux avaient été améliorés à un point tel qu'il était difficile d'y retrouver la première ébauche ; les discussions techniques ont porté sur la raison d'être des diverses composantes de chaque plan et les diverses options étudiées comme solutions de rechange. Les représentants des régions ont été très réceptifs aux idées nouvelles et ont souvent intégré de nombreuses suggestions à leurs plans. Les discussions entourant la mise en

7. A l'exclusion de l'enseignement supérieur et de l'évaluation de l'apprentissage ; l'enseignement à distance et l'éducation non formelle ont été regroupés et le volet hommes-femmes a été traité comme thème transversal au cours de toutes les discussions.

œuvre et les aspects financiers ont porté principalement sur les renseignements complémentaire à fournir pour que les plans puissent être définitivement évalués.

C'est au cours de cette mission que le travail sur le volet transversal de la mise en œuvre a débuté. Deux des trois spécialistes techniques de l'équipe de mise en œuvre étaient des employés à temps plein de la Banque mondiale. Ce volet touchait :

- les modalités de régie : questions relatives au Comité directeur et procédures d'examen (dont les missions d'examen technique et la rencontre annuelle entre gouvernement et donateurs) ;
- la gestion financière ;
- les achats.

Immédiatement après la deuxième mission du PDSE, diverses formules de décaissement des fonds alloués par les donateurs (voir **la figure 1**) ont été présentées à l'équipe chargée d'élaborer le Programme de développement du secteur de la santé (PDSS). Des mécanismes identiques ont été adoptés pour le PDSE et ont fait l'objet de discussions au cours de la troisième mission.

Résultats de la mission

Les principales questions à résoudre à cette étape portaient sur la gestion financière et la mise en œuvre du PDSE. Elaborées plus en détail par la suite, elles en étaient encore au stade préliminaire durant cette mission. De nombreux autres enjeux d'importance capitale ont été mentionnés et soumis au gouvernement éthiopien, notamment :

- la planification dans un contexte de restrictions budgétaires ;
- la nécessaire élaboration des termes de référence définissant les rôles et responsabilités du Comité directeur central et des comités directeurs régionaux ;
- la coordination entre le ministère et les régions.

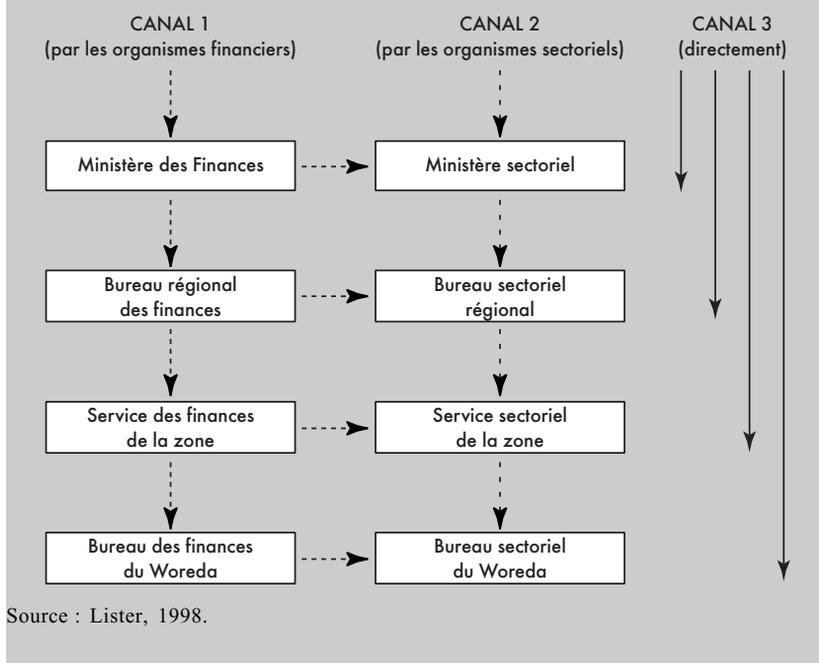
Un Plan d'action du programme d'envergure nationale a aussi été suggéré pour la première fois durant cette mission et une étude d'harmonisation, en discussion depuis quelque temps, a également été proposée de manière officielle dans l'aide-mémoire. La nécessité d'offrir une aide technique aux régions pour élaborer leurs plans a été identifiée, et c'est là un fait significatif. Mais pour diverses raisons, cette aide ne s'est pas matérialisée durant l'intervalle séparant la deuxième de la troisième missions.

Canaux de décaissement

En principe, le système de flux financiers proposé est relativement simple et comprend trois « voies » ou « canaux » (voir **la figure 1** ci-après).

La voie la plus simple est le *canal 1* : les donateurs versent les fonds directement au gouvernement qui les répartit dans le cadre du PDSE. Les fonds sont acheminés par l'intermédiaire des canaux financiers habituels du gouvernement.

Figure 1 : Différents canaux de décaissement des fonds des donateurs



Avec le **canal 2**, les fonds sont acheminés par l'intermédiaire des organismes sectoriels de l'Etat. Cette option est souvent utilisée par les donateurs pour contourner les organismes financiers habituels lorsqu'ils jugent qu'ils n'ont pas la capacité ou les mécanismes requis de reddition de comptes.

Le **canal 3** est le système traditionnellement utilisé pour le versement des fonds des donateurs ; les fonds sont transférés par le biais d'un projet spécialement créé à cette fin et sur lequel les donateurs conservent un contrôle plus ou moins total. Les canaux gouvernementaux habituels sont ainsi entièrement évités. D'habitude, les donateurs nomment eux-mêmes un gestionnaire pour superviser ces fonds, en interne ou par le truchement d'un organisme de gestion.

■ Mission 3

La structure de la troisième mission reproduisait dans l'ensemble celle de la deuxième mission. L'équipe de mission a d'abord passé une semaine à Addis Ababa, où leur ont été présentés le Plan central révisé et le Plan d'action du programme. Le Plan central n'avait pas été sensiblement modifié depuis la

deuxième mission et des discussions et ateliers approfondis ont eu lieu entre les équipes techniques et leurs homologues des institutions centrales. Ces discussions ont permis de préciser les dernières lacunes du plan et, pour la première fois, les spécialistes techniques ont aidé à la rédaction du document. Cet exercice a débouché sur un plan final plus complet et beaucoup plus détaillé.

L'équipe de mission s'est ensuite rendue à Debre Zeit pour avoir avec les régions, une série de rencontres organisées selon le schéma usuel de la mission 2. Là encore, il est vite apparu que les régions avaient fait d'importants progrès dans l'élaboration de leurs plans et, sauf un cas ou deux, les documents avaient presque atteint leur forme définitive. Au cours de ces réunions, on s'est surtout attaché à ce que les activités soient dotées de budgets adéquats et que les procédures d'exécution soient mûrement réfléchies.

A la fin du séjour à Debre Zeit, un atelier d'une journée a été organisé pour discuter du PAP ; le ministre de l'Éducation et des représentants de tous les organismes centraux concernés y ont participé. A ce stade, le PAP était censé décrire brièvement le PDSE et servir de « manuel de procédure pour guider sa mise en œuvre ».

Il est utile de mentionner que la Banque mondiale a profité de cette mission pour faire une évaluation préliminaire de son soutien au PDSE. En outre, la mission comprenait pour la première fois des spécialistes techniques de l'Union européenne, chargés d'évaluer l'aide qu'elle devait apporter pour l'élaboration et la production de manuels. Enfin, l'équipe technique responsable de la mise en œuvre s'est élargie pour accueillir des spécialistes recrutés par d'autres donateurs.

Résultats de la mission

Après une brève description de l'organisation de la troisième mission, le chapitre II de l'aide-mémoire présente un examen critique du PAP. Il renferme de nombreux conseils et suggestions pour l'améliorer et il est complété par une annexe de dix pages qui rassemble des avis beaucoup plus détaillés sur des questions telles que le mouvement des fonds, les rapports financiers, les achats et la régie interne. Il offre aussi des conseils sur les principales améliorations à apporter et traite de la question de l'aide technique et l'utilisation des fonds des donateurs. Les commentaires des équipes techniques sur tous les volets du PAP figurent également dans ce chapitre et l'on y trouve encore une annexe distincte sur les modalités de mise en œuvre qui fait ressortir les deux fonctions du PAP : décrire le PDSE et fournir des directives sur la procédure de mise en œuvre. On a suggéré que tout ce qui se rapporte à cette seconde fonction devienne le Document de mise en œuvre du PDS (DMOPDS), mais il est finalement devenu un document distinct, le Manuel de mise en œuvre du programme (MMOP).

Le chapitre III décrit plusieurs des questions et priorités non encore résolues. Il devenait de plus en plus clair – et c'était d'une importance primordiale – que l'enveloppe de dépenses prévue (12,25 milliards de Birr) ne pourrait suffire pour atteindre tous les objectifs du PDSE. Parallèlement, il semblait quasi évident que la marge de réserve prévue (10 %) ne suffirait pas à couvrir les coûts des imprévus (prix et quantité), de l'inflation et des sommes dues au titre des impôts et des redevances. On a alors suggéré d'envisager de trouver des sources de financement autres que publiques.

La nécessité de renforcer les capacités – besoins en personnel et en compétences – et d'améliorer les structures organisationnelles et les systèmes d'information a aussi été une préoccupation de premier plan. Le manque de capacités dans les volets techniques notamment, pour l'élaboration des programmes, la formation des enseignants, le suivi et l'évaluation, les examens et l'évaluation, ainsi que l'élaboration des manuels, a été ressenti comme une menace sérieuse à la réussite du PDSE. A ce stade, l'aide technique ne faisait pas systématiquement partie des plans du PDSE ; on a alors recommandé que le ministère du Développement économique et de la Coopération (MDEC) élabore des lignes directrices pour le recours à l'aide technique. On était également préoccupé par la faiblesse extrême des moyens disponibles dans certaines régions défavorisées – Afar, Somali, Benishangul et Gambella – pour la mise en œuvre du PDSE.

D'autres questions importantes restaient également à résoudre : absence d'une politique pour les manuels scolaires, nécessité de supprimer les subventions à l'EMPDA (organisme chargé de la production et de la distribution du matériel éducatif) et obligation d'élaborer une stratégie à cette fin. Enfin, des préoccupations ont aussi été exprimées sur la façon dont les régions avaient été incitées par le Mde à réduire leurs prévisions budgétaires, notamment en abaissant les coûts unitaires des bâtiments.

■ Elaboration des budgets du PDSE

Tout au long des missions, l'équipe responsable a exercé des pressions sur les régions et les organismes centraux pour que toutes les activités et dépenses soient inscrites aux budgets.

Les plafonds budgétaires se sont révélés problématiques. Même si une limite générale de 12,2 milliards de Birr avait été fixée pour la période quinquennale du PDSE, les régions n'avaient pas été informées de leur « part » respective. Elles se sont donc senties libres de planifier toutes leurs activités et de ne les budgétiser qu'ensuite, la seule contrainte étant de s'assurer que les cibles matérielles seraient atteintes : le nombre d'inscriptions, par exemple, ou les bâtiments scolaires, etc. Les régions n'étaient pas tenues d'établir dans leur budget une liste des priorités ni de choisir entre les divers éléments. Il en

est résulté de grandes variations dans les montants figurant aux budgets des régions, qui n'étaient proportionnels ni à leur population, ni à leur superficie, à leurs sources de revenus ou à tout autre critère rationnel. Le principal facteur qui a influé sur la taille des budgets a donc été l'imagination et l'ambition manifestées par chacune des régions. Généralement, ce dernier trait était lui-même déterminé par la capacité de planification de la région.

Lorsque les chiffres ont été finalement cumulés, le seul total des budgets régionaux dépassait déjà les fonds disponibles pour le PDSE sans même compter les dépenses au niveau central. Il a fallu, dès lors, fixer à chaque région un plafond budgétaire, calculé selon la formule complexe utilisée dans la détermination des transferts budgétaires du gouvernement fédéral aux administrations régionales pour les dépenses courantes et d'immobilisation. De fait, certaines régions ont ainsi dû réduire le niveau des dépenses projetées. Mais on leur a demandé de le faire en abaissant les coûts unitaires (surtout pour les bâtiments scolaires) plutôt que de supprimer des secteurs de dépenses ou des activités.

Sur ce point, notons que les budgets d'exploitation des organismes centraux n'étaient pas suffisants et ne couvraient pas toutes les activités requises dans le cadre du PDSE. Les fonds prévus pour les activités de renforcement des capacités étaient en particulier insuffisants (et l'on ne savait pas vraiment où les faire figurer au budget). De nombreux organismes centraux et régionaux n'avaient prévu aucun montant pour le suivi et l'évaluation de leurs plans.

Plusieurs autres problèmes se sont posés. Le premier avait trait à la structure des budgets et à la classification des dépenses courantes et d'immobilisation. Naturellement, les régions ont appliqué au départ la procédure habituelle de préparation des budgets. Mais l'équipe de mission trouvait que cette formule n'était pas assez détaillée ou n'incluait pas tous les postes nécessaires ; plusieurs modifications ont donc été apportées à la structure des budgets. De plus, une certaine confusion a régné sur les éléments qui devaient figurer dans les plans régionaux et ceux qui devaient figurer dans le Plan central.

Etudes de soutien

■ Nature des études

Sur la période 1997-98, trois études distinctes ont été réalisées pour aider à l'élaboration des programmes de développement du secteur social. Toutes traitaient de questions intéressant les secteurs de l'éducation et de la santé. Le principe de base de ces études était que la mise en œuvre et la gestion du PDSE et du PDSS devraient, autant que possible, reposer sur des structures et des modalités existant déjà en Ethiopie, adaptées et développées de manière à satisfaire aux exigences des donateurs. Les directives des donateurs pour les

projets et les programmes ont été étudiées afin d'identifier les exigences minimales de chacun et de trouver un moyen de les harmoniser. L'objectif était de créer un système éthiopien de mise en œuvre et de gestion qui satisferait aux exigences de tous les donateurs. Mais la surcharge de travail ainsi imposée aux institutions éthiopiennes ne pèse finalement guère par rapport à la pléthore de modalités de gestion propres à chaque projet que le gouvernement aurait dû autrement respecter.

■ Etude de la mise en œuvre des programmes de développement sectoriel en Éthiopie

L'étude de la mise en œuvre des programmes de développement sectoriel en Éthiopie (Lister, 1998) s'est déroulée entre août 1997 et janvier 1998. Elle a été financée par le DFID du R.-U., mais le travail s'est fait sous la supervision directe de la Banque mondiale.

Cette étude a posé les bases de l'élaboration future des éléments de régie interne du PDSE et avaient deux grands objectifs :

- élaborer un « schéma » pour les cadres institutionnels des PDS ;
- faire des recommandations sur trois grands aspects des PDS : a) gestion et suivi financiers ; b) structures de planification et d'examen ; c) besoins liés au renforcement des capacités.

La partie descriptive de l'étude sur les résultats de ce « schéma » comprend :

- un aperçu de l'élaboration des programmes de développement des secteurs de l'éducation et de la santé en Éthiopie jusqu'en janvier 1998 ;
- une description des grandes structures décisionnelles du gouvernement éthiopien, aux niveaux fédéral et régional, et des rapports entre le centre et les régions ;
- une explication étape par étape du mode gouvernemental de prise de décision et d'exécution pour les cycles d'élaboration des politiques, de planification et de budgétisation ;
- un examen des diverses formules de gestion de l'aide et, en particulier, de la façon dont elles ont suivi ou contourné les procédures et canaux habituels du gouvernement.

Recommandations portant sur la gestion et le suivi financiers

L'étude se conclut par les quatre grandes recommandations, résumées ci-dessous :

- a) le principe qui devrait être à la base de la gestion financière et du suivi des programmes de développement du secteur social en Éthiopie est le suivant : la mise en œuvre des programmes n'est pas tant une question de décaissement des fonds des donateurs que de gestion financière du gouvernement. Quel que soit le canal utilisé pour distribuer les ressour-

- ces, il est essentiel que toute l'aide soit programmée et comptabilisée en fonction des PDS ;
- b) une coordination étroite des programmes de développement du secteur social et des réalisations en cours du Programme d'investissement public est souhaitable : il faut développer et appliquer des profils communs de projet pour le Programme d'investissement public et les PDS ;
 - c) resituer les programmes de développement du secteur social dans le contexte plus large de l'élaboration actuelle du système de gestion des dépenses publiques est très important. Le gouvernement devrait proposer aux donateurs une liste d'options où seraient décrites les modalités intérimaires visant à terme à intégrer l'aide aux ressources gouvernementales ;
 - d) les responsables de ces dossiers doivent être plus étroitement impliqués dans le processus de développement. Ceci concerne notamment les représentants du ministère des Finances (Mdf), du MDEC et des institutions régionales *ad hoc*.

Analyse des structures de planification et d'examen

Pour l'analyse des structures de planification et d'examen, les auteurs de l'étude sont partis du principe que, dans un programme sectoriel, les modalités de gestion et d'exécution ne peuvent être décrites isolément ; elles doivent plutôt être envisagées dans le contexte des structures et des procédures courantes de planification, de budgétisation et d'exécution du gouvernement fédéral et des administrations régionales.

Dans le cadre des PDSS éthiopiens, on a demandé aux donateurs d'accepter de moins contrôler, de moins intervenir dans les projets individuels et en échange, de participer à un dialogue plus franc sur les politiques sectorielles, les stratégies, les priorités et les cibles de dépenses. L'étude arrive à cette conclusion : pour qu'un tel processus soit possible, il est nécessaire d'avoir une représentation générale des divers forums, documents, calendriers, structures que suppose la gestion de ces programmes et de leurs interactions. Une seule structure, comme celle du Comité directeur, ne peut répondre à tous les besoins.

L'étude indique que les détails des mécanismes de planification et d'examen devront être élaborés lors de la suite du processus d'élaboration des PDS, mais elle énonce aussi des idées et des conditions préalables sur la façon dont la gestion des PDS peut être intégrée aux systèmes existants de gestion et de budgétisation du gouvernement. Elle analyse en outre les répercussions de ces systèmes sur la participation et la coordination des donateurs.

Afin d'assurer la viabilité macro-économique des programmes de développement du secteur social, la formulation pourrait être liée à des enveloppes globales crédibles de dépenses publiques. Cela implique que les documents de planification des PDS soient disponibles assez tôt pour être pris en compte

lors de la préparation du budget et que l'on respecte le calendrier budgétaire éthiopien. L'étude recommande aussi que leur élaboration, plutôt que de constituer un exercice distinct supplémentaire, soit intégrée au processus de planification et de budgétisation du gouvernement. L'étude établit ainsi le lien avec la réforme plus vaste de la fonction publique.

Pour que les principales décisions sur les stratégies et les dépenses dans le secteur social soient prises par les organismes fédéraux et régionaux mandatés à cet effet, l'étude recommande que les Comités directeurs, aux niveaux central et régional, aient un rôle purement consultatif. Ce sont d'autres forums consultatifs existant déjà (la conférence annuelle sur l'éducation, le processus d'EDP, les groupes de coordination des donateurs, les missions conjointes, etc.) qui devraient être utilisés pour assurer une consultation plus approfondie auprès d'un plus large éventail d'intervenants.

Questions liées à l'aide technique et au renforcement des capacités

On fait valoir que, si le besoin de renforcer la capacité de gestion et d'exécution des PDS en Ethiopie n'est pas remis en question, la façon d'y parvenir reste sujette à controverses. Cette question est traitée en détail et diverses suggestions sont faites pour tenter de résoudre le problème. On précise qu'au cours de l'élaboration du PDSE, la notion de « renforcement des capacités » a été élargie pour englober le développement de cadres institutionnels, la dotation en personnel et en compétences, les flux d'information et le soutien logistique. Les activités courantes de renforcement des capacités au sein du gouvernement sont aussi brièvement passées en revue. Un résumé utile des objectifs habituels de l'aide technique est également présenté et l'on y distingue quatre grands objectifs :

- **réduction des écarts** : l'aide technique est requise parce que l'organisme bénéficiaire ne dispose pas lui-même des compétences requises (en quantité suffisante) ;
- **formation** : les bourses d'études à l'étranger et les programmes de formation au pays entrent manifestement dans cette catégorie, mais la formation peut aussi être l'une des tâches confiées aux conseillers d'aide technique ;
- **transfert de technologie / renforcement des institutions** : l'aide technique associée à l'établissement ou à la réorganisation d'une entreprise, d'un processus ou d'une institution, est indispensable pour mettre en place les capacités nécessaires à la poursuite des opérations sans aide technique additionnelle ;
- **surveillance** : lorsque le premier objectif de l'aide technique est de veiller à ce que la prestation d'aide (dont fait partie l'aide technique) soit assurée de façon appropriée et à la satisfaction de l'organisme qui la finance. Ainsi, un organisme d'aide peut insister pour fournir les services d'un gestion-

naire de projet ou d'un comptable même si, en principe, le recrutement de personnel externe n'est pas nécessaire.

Il est précisé qu'aucune de ces définitions ne signifie que l'aide technique doit être étrangère et que le personnel d'aide technique peut être invité à assumer plusieurs fonctions (Lister, 1998).

Les recommandations comprennent les points suivants :

- rédiger un bref résumé des principes que le gouvernement veut appliquer en matière d'aide technique et tenter d'obtenir l'assentiment des donateurs à leur sujet ;
- atténuer les facteurs qui entravent le recours efficace à l'aide technique, par exemple en élaborant des programmes de travail à long terme, en mettant à disposition des modes de financement souples et en développant des réseaux organisationnels durables ;
- examiner les conséquences des règles de contrepartie budgétaire lorsqu'elles s'appliquent à l'aide technique ;
- élaborer des approches novatrices pour réduire les demandes imposées aux capacités en place, en harmonisant par exemple les exigences des donateurs et en améliorant le partage de l'information ;
- élaborer des critères permettant de juger de l'adéquation des capacités en place afin de pouvoir mieux cibler les mesures de renforcement ;
- encourager systématiquement la coopération interrégionale.

■ Etude de l'harmonisation des exigences et des procédures des organismes de financement qui pourraient venir en appui au PDSE et au PDSS en Ethiopie

Entre février et mai 1998, Sida (Suède) a financé une étude sur l'« harmonisation des exigences et des procédures des organismes de financement qui pourraient venir en appui au PDSE et au PDSS en Ethiopie » (Oksanen et Lönnqvist, 1998).

L'objectif général de l'étude était de contribuer à l'élaboration de procédures et d'exigences harmonisées pour le suivi, les comptes rendus et l'évaluation du PDSE et du PDSS. L'étude devait aussi fournir renseignements, analyses, idées et propositions concrètes susceptibles de faciliter les prises de décision des institutions et organismes concernés, tant en Ethiopie que dans les pays donateurs. Elle décrit et compare les procédures et les exigences du gouvernement et des principaux organismes de financement. Elle contient entre autres une analyse de leurs principales similitudes et différences, et émet des suggestions pour uniformiser les exigences relatives aux rapports intermédiaires et financiers ainsi qu'aux lignes directrices pour le suivi et les évaluations. L'étude fait aussi des recommandations sur les étapes à suivre pour parvenir à ce niveau d'harmonisation.

La plupart des organismes de financement externes ont élaboré et publié leurs propres directives de gestion de leurs interventions en faveur du développement. L'étude met le doigt sur la ressemblance la plus évidente – toutes ces directives reposent sur un cadre de gestion objectif et centré sur les résultats mais aux appellations variables : « cadre logique », « ZOPP », « cadre de résultats », « matrice de conception de projet », etc. Parvenir à une harmonisation devrait donc être possible par la simple adoption d'un langage commun.

Les différences entre les diverses procédures et exigences des donateurs sont par contre plus marquées et les effets de l'harmonisation varieront d'un organisme à l'autre. Voici les principales conclusions de l'étude :

- l'accent mis sur le suivi et les rapports varie. Les organismes accordent une importance variable aux différents éléments de la conception des projets et des programmes ;
- le calendrier de suivi et de production de rapports pour les PDS devrait correspondre à l'exercice budgétaire de l'Ethiopie. Pour certains organismes externes de financement, répondre aux demandes de rapports liées à leur propre exercice budgétaire pourrait entraîner une charge supplémentaire ;
- par le passé, les organismes externes de financement ont joué un rôle dominant dans les examens et les évaluations indépendantes réalisés en Ethiopie dans les secteurs de l'éducation et de la santé et pour les PDSS, le principal rôle devrait également revenir au gouvernement. Cela signifierait que les organismes de financement auraient moins l'occasion d'influer sur les cadres de référence des examens et évaluations, la sélection des équipes d'évaluation, etc.

Les points suivants sont inclus dans les recommandations :

- ***le suivi et les rapports sur les PDS dans les secteurs de l'éducation et de la santé devraient s'inscrire dans des cycles trimestriels et semestriels qui concordent entre eux.*** Le rapport trimestriel servirait surtout à la gestion quotidienne et porterait principalement sur l'efficacité de la mise en œuvre. Les rapports semestriels seraient la principale source de renseignements agrégés et s'intéresseraient particulièrement à l'efficacité et aux impacts. Ces rapports serviraient par ailleurs à informer les gestionnaires sectoriels aux niveaux régional et national, ainsi que la communauté des donateurs et bailleurs ;
- ***les examens des PDS devraient être des exercices conjoints gouvernement-donateurs.*** L'***organisation*** des missions d'examen devrait relever des comités directeurs conjoints centraux, aidés de leurs secrétariats respectifs et en consultation avec l'ensemble des organismes externes de financement. En plus de l'évaluation des progrès accomplis, les missions s'intéresseraient au développement du système de suivi, à l'évaluation des questions de viabilité et à l'identification des sujets relevant d'évaluation conjointe indépendante ;

- *un atelier annuel devrait être organisé après la deuxième mission d'examen annuelle afin de diffuser les résultats des examens et des évaluations.*

L'atelier serait propice à un dialogue sur les politiques entre le gouvernement et les organismes externes de financement.

Le rapport s'achève par un ensemble de recommandations portant sur la façon de parvenir à l'harmonisation. Il propose que les comités directeurs conjoints centraux et leurs secrétariats assument le rôle principal dans l'effort de coordination. Les prochaines étapes porteraient notamment sur la mise au point et la sélection d'indicateurs sur lesquels asseoir le système d'évaluation. Il propose également que la mise en place du système harmonisé s'accompagne d'une formation des personnes responsables du suivi et de l'établissement des rapports.

L'étude recommande enfin que l'effort d'harmonisation se poursuive au niveau de la gestion financière et des achats afin de parvenir à mettre en place un système de gestion des PDS harmonisé dirigé par le gouvernement.

■ Etude du système de rapports financiers sur l'utilisation des fonds des donateurs

L'étude menée par Excellence Management & Accounting Consultants (EMAC, 1998) sur le « système de rapports financiers sur l'utilisation des fonds des donateurs » s'est déroulée entre juin et septembre 1998 et a été financée par l'Union européenne.

Son but était d'examiner les systèmes de gestion financière du gouvernement fédéral et des administrations régionales, d'identifier les problèmes de comptes rendus par le biais de ces systèmes et de proposer des solutions. L'étude portait surtout sur les besoins des donateurs qui envisageaient de recourir au canal 1, mais abordait aussi les besoins de ceux qui avaient l'intention d'utiliser les canaux 2 et 3. Au terme de l'étude, c'est un système intérimaire qui a été proposé. Diverses réformes sont en cours pour moderniser le système de gestion financière du gouvernement éthiopien et devraient offrir une solution plus durable tout en répondant aux exigences des donateurs.

Au terme de cette étude :

- cinq types de rapports sur l'utilisation des fonds des donateurs ont été définis ;
- il est proposé que la synthèse des rapports soit confiée au Service des comptes centraux du MdF ; des procédures pour la compilation des rapports ont été décrites ;
- il est recommandé d'utiliser l'actuel tableau des comptes du gouvernement, en y ajoutant une classification des dépenses comportant des résumés basés sur les codes des comptes actuels. Cette nouvelle classification des dépenses correspond à la structure du budget des PDSS ;

- il est recommandé d'investir dans l'achat des logiciels et matériels nécessaires à l'exploitation du nouveau système ;
- il est recommandé d'offrir une formation en informatique et en comptabilité aux responsables de la mise en œuvre du nouveau système et d'accroître les ressources dont dispose l'Unité (du Mdf) des rapports sur les comptes centraux et les fonds des donateurs.

En octobre 1998, le ministère des Finances a élaboré un « Plan de mise en œuvre du système de rapports sur les fonds des donateurs », qui validait formellement les recommandations du rapport EMAC. Un plan de mise en œuvre et un budget pour l'établissement du nouveau système y étaient en outre intégrés.

Étape postérieure aux missions

■ Elaboration du Plan d'action du programme

L'élaboration du Plan d'action du programme (PAP) avait commencé à l'étape des missions, mais la version finale n'a été publiée qu'en septembre 1998. Elle a été assurée principalement par le MdE, avec l'appui d'un consultant de la Banque mondiale pour l'intervalle entre la deuxième et la troisième mission. Au cours de la troisième mission, l'équipe de mission a effectué une analyse minutieuse de la version préliminaire du PAP et fait part de ses suggestions pour en améliorer le contenu. La Banque mondiale s'est également assurée les services d'un rédacteur pour la mise en forme finale du texte du PAP.

A l'origine, le PAP devait servir à deux fins : a) transmettre à toutes les parties prenantes l'engagement du pays en faveur de l'éducation et décrire clairement le programme qui donnerait corps à cet engagement ; b) fournir un manuel de procédures pour guider la mise en œuvre du programme.

La version finale du PAP ne répond qu'au premier objectif. Le PAP est un exposé concis du PDSE qui, par la description des problèmes actuels, en justifie l'existence. Il donne les grandes lignes des objectifs, des stratégies, des éléments du programme, des modalités de mise en œuvre, des risques du PDSE et de son budget. Le PAP cherche à fournir des renseignements d'ordre général à un vaste public : « les hommes et les femmes de la base, les médias, les dirigeants régionaux et les donateurs » (MMOP, 1998).

■ Elaboration du Manuel de mise en œuvre du programme

C'est pendant la troisième mission que l'on a suggéré de rassembler de façon claire et distincte les lignes directrices de la mise en œuvre du PDSE,

dispersées jusqu'ici à différents endroits du PAP. Il a finalement été décidé de créer un document séparé : le Manuel de mise en œuvre du programme (MMOP), dont l'objectif est de faciliter une mise en œuvre rapide et efficace du PDSE. Il comporte des lignes directrices pratiques à l'intention des responsables de l'exécution opérationnelle et répond aux questions comment, quoi, quand et par qui, plus spécifiquement à celles qui concernent :

- la régie interne et le cycle de planification annuelle,
- la gestion financière,
- la gestion des achats,
- la gestion de la construction des écoles,
- la participation communautaire,
- le suivi et l'évaluation du PDSE.

Le MMOP est un document gouvernemental réalisé en partenariat avec la BM et de nombreux consultants ont participé à la rédaction de ses différents chapitres. La compilation finale et la révision du document ont été assurées par un haut responsable du CPM. L'objectif a été d'en faire un « document vivant », c'est-à-dire susceptible d'être modifié et amélioré suivant les besoins.

Le MMOP a été finalisé (après l'étape des missions et avant la réunion de Debre Zeit II) lors de négociations privées entre la BM et le gouvernement, et la production de ce document était une condition préalable à la participation financière de la BM. Le MMOP n'a pas été discuté directement à l'étape des missions, bien que certains éléments aient figuré dans la version du PAP de l'époque. La plupart des autres donateurs n'ont eu la possibilité de consulter la version finale du MMOP que peu de temps avant la réunion de Debre Zeit II.

■ Réunion de Debre Zeit II

Les consultations entre le gouvernement de l'Éthiopie et les donateurs sur le PDSE et le PDSS (Debre Zeit II) se sont déroulées à Debre Zeit les 3 et 4 novembre 1998 et ont marqué la clôture du processus de préparation du PDSE.

C'est le ministre responsable du sous-secteur social et administratif au Cabinet du Premier ministre qui a ouvert la réunion en présentant une synthèse des processus de préparation des PDS. Il a informé les participants de la signature des accords de prêts avec l'AID/BM et le Fonds de développement africain et a exprimé la volonté du gouvernement d'entreprendre des négociations avec les donateurs bilatéraux. Il a rappelé les enseignements apportés sur le processus de préparation tout au long de son cours, en particulier l'importance de la collaboration et la nécessité, pour toutes les parties, de s'engager et de faire preuve de détermination. Il a expliqué que le processus de préparation avait démontré non seulement que l'Éthiopie avait la capacité d'entreprendre des programmes de ce genre à grande échelle, mais qu'elle

avait aussi renforcé cette capacité. Le ministre a noté que les donateurs avaient manifesté leur intérêt pour la mise en commun de leurs ressources et un soutien budgétaire direct ; il a précisé que la mise en œuvre du programme relèverait de la responsabilité des ministères concernés, le CPM ne jouant qu'un « rôle secondaire ».

L'un des principaux points à l'ordre du jour de la réunion de Debre Zeit II était la présentation et la discussion du Manuel de mise en œuvre du programme (MMOP). Il a été convenu que les modifications et ajouts qui seraient faits au MMOP porteraient principalement sur :

- **la souplesse des modalités** – y compris les questions relatives à la planification d'urgence, les procédures de modification du MMOP et le projet d'élaboration d'indicateurs pour les termes de référence des missions conjointes d'examen (MCE) et des missions annuelles d'examen (MAE) ;
- **la gestion financière** – en particulier, le fonctionnement du canal 1b (soutien conditionnel acheminé par l'entremise des organismes financiers du gouvernement), qui doit encore être clarifié ; les résumés des rapports financiers proposés dans le rapport de l'EMAC devraient être inclus en annexes ; enfin, le MdF et l'OAG devaient être consultés pour qu'on parvienne à une description plus complète et plus détaillée des contrôles internes ;
- **le suivi et le développement des indicateurs de qualité et de résultats ;**
- **les questions de capacité.**

L'autre grand sujet à l'ordre du jour de la réunion de Debre Zeit II était le système des rapports financiers pour les fonds des donateurs. Un représentant du ministère des Finances a présenté le sujet en décrivant les contraintes de capacité au niveau de l'administration financière des PDS et les améliorations nécessaires. Il a expliqué que l'étude de l'EMAC avait été entreprise pour remédier à ces faiblesses et pouvoir répondre aux exigences des donateurs en matière de rapports. Les recommandations issues de l'étude ont été approuvées par le MdF, où l'on est convaincu que leur mise en œuvre permettra d'y parvenir. Le représentant du MdF a également informé les participants de l'établissement d'un plan d'action pour la mise en œuvre du PDSE, plan que le consultant responsable de l'étude de l'EMAC a ensuite brièvement présenté.

La discussion consécutive a surtout porté sur la durée, estimée trop longue, de la période de 17 mois envisagée pour la mise en place du système : toutes les mesures doivent être prises pour raccourcir l'échéancier. Certains donateurs se sont déclarés prêts à fournir des ressources pour aider à une exécution plus rapide.

■ **Elaboration d'une politique et d'une stratégie axées sur les manuels afin d'impliquer le secteur privé**

Au moment où nous rédigeons cet ouvrage, tous les manuels sont publiés en Ethiopie par une société d'Etat, l'EMPDA. Tout au long des missions, on a

beaucoup discuté de l'opportunité de faire participer le secteur privé à la conception et à la production des manuels, et de la privatisation possible de l'EMPDA. Mais ce n'est qu'à la troisième mission qu'un consensus suffisant s'est dégagé et que cette question est passée au premier plan alors que les incertitudes commençaient à compromettre sérieusement le soutien éventuel des donateurs intéressés. L'Union européenne et le Sida voulaient bien fournir leur appui au secteur des manuels scolaires, mais pas en l'absence d'un cadre politique clair.

Au cours de la troisième mission, deux spécialistes techniques recrutés par l'UE se sont joints à celui du Sida au sein de l'équipe responsable de l'élaboration du matériel. Ils ont commencé à préparer la documentation nécessaire pour que l'UE puisse offrir un soutien à ce secteur, ont poursuivi leur travail après la fin de l'étape principale des missions du PDSE et sont revenus à plusieurs reprises en Ethiopie. En plus de ce travail, l'équipe responsable de l'élaboration du matériel a été approchée par le gouvernement éthiopien qui lui a demandé d'élaborer une politique des manuels scolaires et de rédiger des directives traçant la voie vers la privatisation. Ces deux tâches ont été accomplies avec succès et, au moment où nous rédigeons ces lignes, le soutien de l'UE au PDSE est en pleine négociation.

3. Les points de vue des participants

Notre but et notre projet étaient d'accroître les taux d'inscription. Le PDSE traçait la voie de l'avenir. Sa mise en œuvre permettra d'améliorer la qualité de l'éducation. Nous avons préparé un plan raisonnable et applicable.

Le responsable d'un BRE.

De façon générale, j'ai trouvé que l'exercice de planification du PDSE avait été l'une des expériences les plus fructueuses et les plus gratifiantes de mes 20 années d'activités de consultant.

Un membre de l'équipe de mission.

Introduction

Un grand nombre de personnes, parties prenantes ou autres, ont été directement impliquées dans la préparation du PDSE de l'Éthiopie. Elles se répartissent entre les groupes suivants :

- les représentants du gouvernement fédéral éthiopien – Cabinet du Premier ministre, MdE, etc. ;
- les représentants des diverses institutions dans le domaine de l'éducation, au niveau central ;
- les représentants des bureaux régionaux d'éducation (BRE) ;
- les membres des équipes des missions d'aide technique pluri-donateurs (spécialistes techniques étrangers ou Ethiopiens) ;
- les représentants des divers organismes donateurs.

Certaines régions ont indiqué que des intervenants de la base, au niveau de la zone et du Woreda, avaient été consultés, mais cette participation ne semble pas avoir été significative. Nous confronterons dans ce chapitre, les points de vue de toutes les parties sur les aspects positifs et négatifs du processus de préparation du PDSE ; nous analysons les raisons qui sous-tendent ces jugements, telles que perçues par les participants et nous examinerons les suggestions faites pour améliorer le processus. La structure de l'exposé reprend lar-

gement celle des entretiens, des discussions et des questionnaires utilisés pour obtenir les points de vue des diverses parties.

La structure et l'organisation de la préparation du PDSE

■ Composantes techniques

Les éléments du PDSE qui ont servi à structurer les préparatifs à la phase « missions » ont été choisis de manière à refléter les paramètres de la politique d'éducation et de formation. Il ressortait clairement des entretiens menés auprès des organismes centraux et des représentants du MdE et du CPM que les intervenants éthiopiens s'identifiaient à cette sélection. Les représentants du MdE ont aussi indiqué que certains volets avaient été affinés au cours du processus de préparation et que, sur ce plan, la souplesse avait joué un rôle important. Citons par exemple l'accent mis sur l'enseignement non formel et la refonte des éléments d'EFTP. Il était évident aussi que certains donateurs et spécialistes techniques auraient souhaité des consultations plus poussées sur la sélection des composantes techniques, mais ceci n'a pas paru poser un gros problème.

L'une des lacunes du PDSE est de mettre l'accent sur un seul secteur. La vision des questions multi-sectorielles est ainsi perdue. Le PDSE ne menace pas directement l'approche multi-sectorielle, mais il ne la facilite pas. Le représentant d'un donateur.

Des participants de tous bords ont souligné l'absence de liens entre les différents volets et ont proposé la formation d'équipes multidisciplinaires plus grandes, pour l'enseignement primaire, l'enseignement secondaire, etc. On a également proposé de tracer un schéma conceptuel permettant de saisir les liens les plus importants. En pratique, l'engagement sincère des spécialistes techniques et l'esprit décontracté qui régnait au sein de l'équipe ont permis d'aborder certaines questions qui n'avaient pas été correctement envisagées dans le programme « officiel » des missions. Certains liens entre les volets techniques ont par exemple été discutés de façon informelle entre les sous-équipes des missions quand d'autres sujets de discussion n'avaient pas été prévus. Les liens transectoriels faisaient aussi défaut et les rapports à la dimension macro-économique n'étaient pas explicites. Il faut bien reconnaître pourtant que le PDSE est un programme d'envergure colossale. Le temps et les ressources étaient limités et cela a naturellement conduit à se concentrer sur certains volets d'un secteur et sur certaines questions précises dans chaque volet. Certes, les préparatifs auraient pu être structurés de bien d'autres façons, mais il y aurait toujours eu alors des problèmes d'une autre nature.

Je me demande si les rapports détaillés ont été lus avec la même passion que celle qui a animé leur rédaction. Un membre de la mission d'aide technique.

Il n'a pas été facile de trouver dans les longs aide-mémoire des commentaires adaptés à notre cas. Le chef de service d'un BRE.

Les plans régionaux ont été structurés autour de l'enseignement primaire et secondaire. Les travaux publics, la formation des enseignants, l'élaboration des programmes, l'enseignement à distance et certains éléments des autres volets techniques abordés par la mission y ont été intégrés plutôt que de faire l'objet d'un traitement distinct. Ce décalage entre les volets techniques des missions et les plans régionaux a causé certaines difficultés

aux équipes de mission, qui devaient rechercher à différents endroits des plans régionaux les éléments se rapportant à leurs spécialités. Il n'a pas toujours été facile, entre autres, de s'assurer que toutes les activités avaient été correctement budgétisées. Fait étonnant, cela n'a pas été perçu comme un problème par les équipes régionales qui ont manifestement apprécié les conseils reçus mais n'ont pas jugé nécessaire d'assurer une concordance parfaite entre les volets techniques et les sections de leurs plans. Il faut admettre que la multitude des volets a entraîné de nombreux rapports détaillés et complets, difficiles à gérer et utiliser même si (nous l'avons déjà noté) seules certaines parties de ces rapports étaient utiles, pour les régions en tout cas.

L'absence de forums (ou d'un volet) pour le dialogue sur les questions d'élaboration et de gestion des politiques et des stratégies a été plus problématique. Ce commentaire a été fait rétrospectivement par de nombreux spécialistes techniques et représentants des donateurs, mais le problème n'est apparu que peu à peu, au fil du processus de préparation, quand il est devenu difficile d'affecter à un endroit ou à un autre certaines des questions soulevées. L'étude n'a pas permis d'établir la raison pour laquelle de tels forums n'avaient pas été prévus, mais il semble, a posteriori, que le besoin n'en ait pas été fortement ressenti sur le moment.

Le fait qu'il n'y ait pas eu de forum ou de volet consacré à cet aspect signifie que, par défaut, c'est le chef de l'équipe, en l'occurrence la Banque mondiale, qui occupait la place prépondérante dans le dialogue sur les politiques avec le gouvernement. C'est là la principale source de mécontentement des autres donateurs, qui auraient manifestement préféré être des partenaires à part entière de ce dialogue. Si un tel volet avait été prévu au départ, les donateurs auraient pu y déléguer leur représentant.

Il n'existe rien en Ethiopie, en dehors du PDSE, pour s'occuper de l'éducation. Cela devrait s'appliquer aussi à l'élaboration des politiques. Un spécialiste technique de la mission.

La principale difficulté éprouvée par les régions a été de traiter comme un dossier distinct la question du renforcement des capacités. Même si la plupart ont compris la nécessité du développement des ressources humaines, certaines n'ont jamais vraiment saisi toute l'importance des autres dimensions de ce volet, par exemple le renforcement des institutions et l'élaboration de systèmes de gestion. La plupart des régions ne savaient donc pas trop comment aborder cet aspect dans leur plan. Cette position était aussi exprimée par de nombreux représentants des organismes centraux qui jugeaient contradictoires les conseils fournis par différents spécialistes techniques. Ainsi, certains organismes centraux ne savaient pas vraiment si les activités de formation destinées à leur personnel devaient élargir à leur budget ou être intégrées à un budget consolidé du PPF. Il aurait pu être utile, à cet effet, que les parties élaborent conjointement une analyse conceptuelle et une définition appropriées.

Des commentaires ont été faits aussi sur le déséquilibre entre le personnel affecté aux divers volets : dans une certaine mesure, cela traduisait, plus l'intérêt ou la contribution des donateurs que les besoins techniques. Ainsi, cinq spécialistes différents ont contribué à un moment ou à un autre au volet « formation des enseignants », mais un seul a contribué au volet « élaboration des programmes », bien que les deux eussent dû avoir la même importance. La raison en est que de nombreux donateurs étaient déjà impliqués dans la formation des enseignants en Ethiopie, ou envisageaient de le faire, alors qu'aucun ne s'intéressait directement, à cette époque, à la conception des programmes. Il est arrivé parfois qu'aucun spécialiste technique ne soit disponible pour apporter son appui à d'autres volets importants, comme l'évaluation de l'apprentissage. Un spécialiste technique, du moins qui avait travaillé seul sur deux missions, a souligné les avantages du travail d'équipe après avoir obtenu de l'aide pour sa dernière mission.

Le traitement de certains volets techniques comme thèmes transversaux a été jugé utile par tous. Ce fut particulièrement vrai pour le volet « hommes-femmes », que l'on a pu ainsi intégrer plus qu'il n'aurait peut-être été possible autrement. Le spécialiste de ce volet a pu interagir directement avec les membres de toutes les autres équipes et s'assurer par là même que ces questions étaient correctement prises en compte dans leurs rapports, cependant qu'il rédigeait parallèlement les siens. Cette approche a soulevé néanmoins quelques problèmes pratiques et organisationnels ; nous l'expliquons plus en détail ci-dessous.

■ Préparation des modalités de mise en œuvre

Comme nous l'avons déjà indiqué, le sujet qui a causé le plus de préoccupations et s'est révélé le plus litigieux – en tout cas du point de vue des spécialistes techniques et des donateurs – est celui de la mise en œuvre et de la

gestion financière du PDSE. C'est là aussi que le désaccord entre la Banque mondiale et les autres donateurs a été le plus important. Les spécialistes techniques et les donateurs ont presque unanimement exprimé l'avis que ces questions auraient dû être abordées plus tôt et plus à fond dans le processus : de fait la première mission n'avait pas de spécialiste affecté à la question de la mise en œuvre. On a aussi fait valoir que le ministère des Finances et le MDEC auraient dû être impliqués plus tôt. Mais ces problèmes n'étaient pas immédiatement perceptibles et ne sont apparus que peu à peu durant les préparatifs. A l'origine, il n'était prévu que de compléter le travail de consultation déjà amorcé sur la mise en œuvre et l'élaboration d'un schéma pour les systèmes en place. Ces éléments auraient ensuite servi de base pour préciser les choix et options au cours de la deuxième mission.

Les commentaires des donateurs et des spécialistes techniques portent principalement sur trois questions :

Les procédures de mise en œuvre et la préparation du MMOP

La première question a trait aux procédures et aux documents portant sur la mise en œuvre. De nombreux donateurs les estimaient fortement orientés vers les procédures déjà existantes de la Banque mondiale et ne tenaient pas suffisamment compte des systèmes des autres donateurs. L'exemple le plus souvent cité est celui du MMOP, largement perçu comme un document de la Banque mondiale et dont l'élaboration a duré plusieurs mois. Il est significatif que, au moment des entretiens, de nombreuses régions n'avaient pas encore vu le MMOP et que celles qui l'avaient lu ne l'avaient reçu que très peu de temps avant, lors de la réunion de Debre Zeit II. La plupart des représentants des organismes centraux n'avaient pas non plus vu le MMOP. L'étude d'harmonisation était considérée comme un effort utile pour impliquer d'autres donateurs et prendre en compte leurs exigences, mais beaucoup estiment qu'elle aurait dû survenir plus tôt.

Un spécialiste technique fait ressortir, quant à lui, trois autres grandes faiblesses au niveau de la documentation en général, et pas uniquement dans le MMOP :

- on a respecté les divisions par sujet correspondant aux responsabilités des membres des équipes d'aide technique (les « volets »). Même si c'est là une façon rationnelle de répartir les questions, ce n'est pas nécessairement la façon idéale de répartir les budgets ;
- la documentation était spécifiquement axée sur le PDSE : elle ne traduisait pas directement la façon dont les choses sont présentées dans les budgets du GdE et ne pouvait pas y être facilement rattachée ;
- les documents ne respectaient pas le partage des responsabilités de gestion. Il y avait là une occasion réelle de relier le PDSE au cadre plus vaste de la réforme budgétaire en cours, mais cette occasion n'a pas été saisie.

La gestion financière

La deuxième grande question liée à la mise en œuvre est celle de la gestion des fonds externes et du choix des canaux de décaissement aux fins du PDSE. A l'origine, le gouvernement tenait beaucoup à ce que tous les fonds soient regroupés et passent par l'intermédiaire des systèmes de gestion financière de l'Etat. De nombreux donateurs voyaient une telle formule avec scepticisme et certains le font encore aujourd'hui. Mais tout au long du processus, les deux côtés se sont fortement rapprochés. Le gouvernement a accepté l'existence de toute une gamme de canaux de financement par où les donateurs pouvaient acheminer leurs fonds et certains donateurs ont accepté de tenter graduellement l'expérience d'un soutien budgétaire direct. A partir de la deuxième mission, un système s'est peu à peu mis en place pour concrétiser cette formule (voir le chapitre 2). Cependant, si le principe semble simple, la création de mécanismes détaillés pouvant satisfaire aux exigences de tous reste une entreprise complexe. Même si des progrès importants ont été réalisés en ce sens et si d'autres initiatives ont été décidées à la réunion de Debre Zeit II, tous les donateurs ne sont pas encore pleinement satisfaits.

De nombreux donateurs craignaient, et craignent toujours, que les fonds déboursés par l'intermédiaire du canal 1 (c'est-à-dire à travers les rouages financiers de l'Etat) ne soient utilisés à des fins autres que prévues. Il fallait donc élaborer un système de suivi transparent pour que les donateurs puissent aisément vérifier comment leurs fonds étaient utilisés. De nombreux participants ont souligné le caractère incongru de cette situation parce que, dans le cadre du PDSE, les fonds sont fongibles : si des fonds sont ciblés sur un secteur particulier, d'autres sont tout simplement libérés pour être utilisés ailleurs. Un ou deux donateurs se sont engagés de façon formelle à utiliser le canal 1 ; certains expérimentent une formule modifiée dans laquelle les fonds sont acheminés par les canaux gouvernementaux habituels mais restant destinés à des régions ou à des activités particulières (canal 1b).

Trois donateurs au moins continuent de déboursier leurs fonds exclusivement par le canal 3 et ont de bonnes raisons de continuer à procéder ainsi. Dans un cas, il semblerait que la législation du pays ne permette pas que les fonds soient décaissés autrement tandis que, dans un autre, la politique de l'Etat est de maintenir un contrôle rigoureux sur les deniers des contribuables. D'autres donateurs envisagent de répartir leur soutien entre divers canaux de financement.

Cette absence, ressentie par les donateurs, de procédures adéquates de gestion financière est l'une des raisons qui expliquent le retard dans le versement des fonds au PDSE. Il reste en outre d'autres questions non résolues et les donateurs qui envisagent de verser leurs fonds par le biais du canal 1 voudraient continuer à en discuter. L'inadéquation des liens, entre le PDSE et les processus de programmation macro-économique et d'examen des dépenses

publiques, est perçue comme un problème. Le PDSE et le cadre de dépenses à moyen terme doivent faire l'objet d'un rapprochement. Les modalités opérationnelles du compte de l'éducation, les procédures de vérification et le cycle de planification annuelle doivent être élaborés plus en détail. La communauté des donateurs a pris l'initiative d'aborder ces questions dans un protocole d'entente mais n'a pu jusqu'à maintenant parvenir à un consensus avec le gouvernement sur la nécessité d'un tel document.

L'aide technique

Tout au long de la période préparatoire, de nombreuses questions litigieuses entourant l'aide technique⁸ se sont posées ; elles demeurent pour la plupart non résolues. La première a trait à l'opportunité même de l'aide technique et, le cas échéant, à son importance. Si, au début du processus préparatoire, le gouvernement éthiopien a été extrêmement réticent pour inclure l'aide technique dans le PDSE, il est revenu depuis à une position moins extrême. Cela ressort des commentaires de certains responsables éthiopiens qui ont participé aux préparatifs. En revanche, les membres des équipes de mission étaient fermement convaincus que le pays manquait partout des capacités de mise en œuvre du PDSE. Lors du Forum des donateurs, de nombreux donateurs ont paru sérieusement préoccupés par cette question. Les spécialistes responsables des divers volets techniques du PDSE soulignaient en outre, le manque de capacité technique pour le travail sur les aspects qualitatifs de l'éducation. Ils estimaient que cette question avait été quelque peu sous-estimée. Le gouvernement et les donateurs ne sont toujours pas d'accord sur cette question, mais des progrès importants ont été faits de part et d'autre.

La deuxième grande question a trait au financement de l'aide technique. Durant la plus grande partie de la période préparatoire, la position de la Banque mondiale était que tous les fonds, quelle qu'en soit la source ou la destination, devaient figurer dans l'« enveloppe » globale du PDSE. L'aide technique aurait donc été comprise dans les plans régionaux et, surtout, dans les budgets régionaux – en dépit du fait qu'elle eût probablement été financée par les donateurs (vraisemblablement au moyen de subventions). L'idée était de ne pas traiter les fonds des donateurs comme des intrants supplémentaires et de permettre au gouvernement central de soustraire un montant équivalent du budget de la région. Or, ce scénario représentait un important coût d'opportunité pour les régions et la plupart ont exprimé le désir de recevoir de l'aide technique, mais n'étaient pas prêtes à prendre le risque de perdre d'autres fonds. De nombreux spécialistes techniques ont souligné qu'en général, les fonds destinés à l'aide technique n'entrent pas dans le circuit macro-économi-

8. Dans cette analyse, nous traitons de l'aide technique des consultants – qu'ils soient du pays ou non –, de l'aide des organismes centraux aux régions, de l'aide entre les régions, de la formation à l'étranger, des séjours d'étude, etc.

que et que l'aide technique, en tant que telle, est censée être temporaire : elle vise à mettre en place une capacité durable et non à en faire partie. Pour ces raisons, ils ont fait valoir qu'il serait préférable de laisser l'aide technique hors de l'enveloppe du PDSE et de la traiter de façon distincte.

Bien des spécialistes techniques et des donateurs étaient d'avis que cette question aurait dû figurer beaucoup plus tôt à l'ordre du jour, même si elle risquait de créer des tensions, entre le GdE et les donateurs sans doute, mais également entre les donateurs eux-mêmes. D'autres jugeaient préférable de la remettre à plus tard, pour ne pas risquer de faire avorter l'ensemble du processus. Quoi qu'il en soit, la question reste pour l'essentiel non résolue, malgré la proposition de créer un fonds distinct pour l'aide technique dans le secteur social. Certains donateurs ont simplement maintenu les modalités actuelles, d'autres attendent que la situation évolue.

Les attitudes des organismes régionaux et centraux étaient, dans une certaine mesure, contradictoires. Tous étaient d'avis que le canal 1 devait être le mécanisme privilégié de décaissement : il leur offrait la solution la plus simple. Mais la plupart souhaitaient aussi recevoir de l'aide technique (notamment pour des séjours d'étude et de formation à l'étranger) de sources extérieures, en croyant qu'elle viendrait en « supplément ». Lorsqu'il est apparu que ce ne serait sans doute pas le cas, certains ont invoqué le fait que, puisque quelques donateurs n'emprunteraient pas le canal 1, ils seraient en mesure de fournir l'aide technique requise ! La plupart estimaient que l'aide technique devait être traitée de façon distincte, mais sans autres détails.

■ Elaboration du budget du PDSE

Nous avons déjà indiqué au chapitre 2 qu'une bonne partie des efforts déployés par les équipes de mission visaient à amener les régions et les organismes centraux à présenter leurs budgets sous une forme plus proche de la structure du PDSE. Bien que les régions n'aient pas soulevé d'objection particulière sur ce point, un spécialiste technique au moins a relevé le fait que ces budgets liés au PDSE n'étaient pas directement issus de la structure budgétaire du GdE et ne pouvaient pas être facilement transposés vers celle-ci. Un autre a indiqué après coup que l'on avait peut-être commis une erreur en faisant pression sur les régions pour les amener à reformuler leurs budgets, surtout sans la participation du MdF et des gestionnaires des finances des régions.

Une préoccupation plus importante, pour la plupart des régions, était l'absence, au départ, de plafond budgétaire ; elles ont donc mal accepté que cette notion soit introduite à mi-parcours, car cela les a obligées à recalculer les coûts et à modifier le niveau des activités. Dans certains cas, les régions n'ont pas réajusté leurs cibles pour tenir compte de ces coupures. Elles ne se sont pas rangées à l'avis du MdE (perçu comme une directive) de faire des économies

en modifiant les coûts unitaires. La plupart ont toutefois adopté une attitude pragmatique, considérant que cela signifiait en pratique moins d'écoles, moins d'activités, etc. Les représentants du MdE ont souligné que des cibles matérielles avaient été dès le départ communiquées aux régions (pour les taux d'inscription, par exemple) et que ces cibles ne devaient pas être menacées : la planification et la budgétisation avaient été faites en fonction d'elles.

Savoir s'il leur serait encore possible de décider de la répartition des fonds entre les divers secteurs a inquiété certaines régions. Selon la Constitution, chaque région est libre de répartir ses ressources selon ses propres estimations. Dans le cadre des différents PDS, la région ne pourra plus, dans certains secteurs, réduire ses dépenses en deçà du seuil fixé au budget du PDS. En théorie, cela pourrait impliquer que, même si la région le souhaite, des ressources supplémentaires ne pourront être affectées à l'éducation si elles sont prélevées sur d'autres secteurs. Cependant, de nombreux représentants régionaux ont adopté une approche pragmatique face à cette apparente contradiction, confiants de pouvoir répartir les fonds non dépensés d'une façon ou d'une autre.

■ Structure et déroulement des missions

Le message le plus fréquent chez les personnes interrogées avait trait au volet « développement » du processus préparatoire et aux liens positifs créés entre les divers participants, notamment entre les régions et les spécialistes techniques ; c'est le premier point mentionné dans la majorité des entrevues avec les représentants régionaux. Les participants ont parlé de l'« expérience positive d'apprentissage » qu'ils avaient vécue et, souvent, ont dit regretter que leurs collègues n'aient pu en profiter. Il faut rappeler, que tôt dans le processus, on a adopté un discours axé sur la coopération. On s'est efforcé d'écouter les membres des équipes éthiopiennes et de répondre à leurs besoins par des suggestions et des solutions plutôt que de tenter de leur dire ce qu'ils devaient faire. Lors des trois missions et dans tous les documents, la forme impérative a été largement évitée.

Le PDSE a été une expérience riche en apprentissage pour nous tous. Avant de débiter, nous ne savions pas que nous parviendrions à un plan aussi détaillé. Le responsable d'un BRE.

Tant les spécialistes techniques que les représentants des régions se sont dits satisfaits de la structure matricielle adoptée pour les ateliers régionaux tenus durant la deuxième et la troisième missions, malgré l'énorme travail que supposent des séances aussi intensives. Un spécialiste a souligné que cette structure permettait aux spécialistes techniques d'adopter une approche semblable à celle d'une étude comparative : comparer une région à une autre et privilégier la diffusion entre elles des idées

et des meilleures méthodes. Une région a regretté que les ateliers n'aient pas duré assez longtemps pour leur permettre de réviser leurs plans avant leur retour. Associé aux réunions sur le financement de l'éducation et l'analyse économique n'ayant pas disposé de sa propre plage, le volet « genre » a posé au moins une difficulté au niveau de l'organisation. Etant donné la quantité de questions importantes qui devaient être abordées dans le volet économique, le temps a manqué pour aborder toutes les questions liées aux rapports hommes-femmes.

Cependant, sur la structure des ateliers pléniers régionaux tenus au cours de la première mission les opinions divergent. De nombreux spécialistes techniques ont jugé ces ateliers fastidieux et peu efficaces. De par l'étendue des plans et le nombre des participants de chaque réunion, le temps manquait pour examiner en détail chaque volet technique. Le personnel éthiopien responsable de la coordination des missions s'est aussi dit insatisfait de cette structure, estimant que la première mission avait révélé d'importantes différences dans les capacités sans pour autant produire de résultats concrets. Les grandes séances plénières ont été jugées inadéquates pour le renforcement des capacités, d'où une modification de la structure retenue pour les deuxième et troisième missions.

Mais les commentaires sur la première mission n'ont pas tous été négatifs. Certaines régions étaient satisfaites de la formule employée, jugeant qu'elle leur avait permis d'apprendre des choses au contact des autres. Certains participants ont regretté de n'avoir pu répéter cette expérience par la suite au cours du processus préparatoire : cette façon de procéder leur permettait d'amorcer le processus avec leurs *propres* idées. Cela leur semblait particulièrement important à cette étape, parce qu'ils ne savaient pas vraiment alors ce que l'on attendait d'eux ni si leurs plans répondraient aux attentes. Il était donc important que la première mission leur permette d'acquérir une certaine confiance

Le risque était de marginaliser les questions relatives au « genre » et non de les intégrer aux débats consacrés à chacun des volets. Un membre de la mission d'aide technique.

et de recueillir des idées dans un cadre non intimidant. Un représentant régional a souligné que la structure de la première mission avait permis d'éviter que les spécialistes techniques ne prennent le contrôle du processus ou que les régions ne deviennent trop dépendantes d'eux.

Les représentants des organismes centraux n'ont pas été aussi positifs, et cela pour plusieurs raisons. Ils ont trouvé que les différents départements étaient trop isolés dans leur travail et qu'ils devaient obéir au doigt et à l'œil

au ministère comme aux équipes de mission. On les convoquait souvent à des réunions à la dernière minute, habituellement pour s'entendre dire qu'ils devaient travailler encore plus. Ils auraient préféré que des liens plus étroits se tissent entre eux et les régions, tant pour éviter les chevauchements que pour s'assurer de l'harmonisation de leurs plans avec ceux des régions. Ils estimaient que les missions auraient pu à cet égard servir de forum et ont suggéré que les chefs de service participent aux ateliers régionaux. L'exemple le plus frappant concerne les plans élaborés par l'EMA pour former un grand nombre d'enseignants par le biais de cours à distance. Jusqu'à ce qu'elles en aient été informées par l'équipe de mission, aucune des régions ne connaissait cette initiative, bien que leurs plans eussent tous un important volet consacré à la formation des enseignants.

Des commentaires ont été également fait sur les liens entre les divers volets, par exemple la formation des enseignants ou l'enseignement à distance, et les organismes centraux et services du MdE responsables de ces questions. Certains organismes ignoraient souvent ce que d'autres avaient l'intention de faire et ont trouvé que l'intégration entre les divers volets était insuffisante. Certains spécialistes techniques ont également regretté de ne pouvoir traiter plus directement avec les intervenants du premier niveau grâce à des visites sur le terrain ou à des forums appropriés.

■ Conseils et lignes directrices

Les commentaires suivants doivent être interprétés en gardant à l'esprit qu'il s'agissait du premier PDSE d'une portée vraiment sectorielle et de la première initiative issue du cadre des politiques du gouvernement plutôt que des structures/projets établis avec l'appui des donateurs.

On ne pouvait donc pas, au départ, avoir une idée claire de l'orientation que prendrait le processus préparatoire ni de ses résultats. Pour cette raison, la plupart des directives ont été formulées en réaction aux besoins et aux événements qui sont survenus et il a été difficile de planifier à l'avance. Néanmoins, certains commentaires pertinents ont été faits après coup sur la nécessité de prévoir davantage de directives et sur la forme qu'elles pourraient prendre. Les possibilités d'orientation (ou leur absence) au cours du PDSE ont été nombreuses. Les régions comme les organismes centraux ont reçu des directives, tant du MdE que des équipes de mission. En outre, le MdE et les missions ont travaillé en partenariat et se sont guidés mutuellement.

D'une manière générale, les régions ont semblé satisfaites des directives reçues des équipes de mission. L'une d'elles a indiqué que certains spécialistes techniques avaient été trop critiques alors que d'autres ne l'avaient pas été assez, mais c'est le seul commentaire quelque peu négatif formulé sur ce point. Plusieurs ont affirmé qu'elles auraient aimé recevoir plus de directives du

Nous n'avions pas de carte routière. Commentaire fait lors du Forum des donateurs.

MdE sur la façon de rédiger la première ébauche des plans et certaines auraient aimé disposer dès le départ d'un format clair pour leur préparation. Cela n'aurait sans doute pas été possible, et beaucoup l'ont reconnu. Une région a affirmé, que si un format définitif avait été imposé dès le départ, l'influence des régions sur le produit final aurait été réduite : à cette étape précoce du processus, les régions n'avaient pas acquis une confiance ou une expérience suffisantes pour contribuer intelligemment à la conception. La plupart ont apprécié les directives sur les meilleures méthodes produites par la mission après sa première visite, notamment parce qu'elles découlaient de leurs plans. Les régions ont indiqué que si elles avaient une certaine idée des résultats généraux du PDSE, elles ne savaient pas comment y parvenir dans la pratique. Aucune ne pouvait prévoir le niveau de détail auquel leur plan aboutirait finalement.

Les organismes centraux ont estimé que les directives reçues des spécialistes techniques variaient d'un volet à l'autre. Cela semble largement imputable aux personnalités en présence, ce qui était probablement prévisible avec une équipe aussi importante et diversifiée. Les représentants des organismes centraux se considéraient eux-mêmes comme des spécialistes, exprimaient leurs points de vue avec beaucoup plus d'assurance et étaient davantage enclins à contester les conseils donnés. Des représentants des institutions centrales du secteur de l'éducation ont exprimé l'avis que si certaines des stratégies proposées par des spécialistes techniques étaient parfaitement pertinentes dans d'autres contextes, elles n'étaient pas applicables en Ethiopie. Dans certains cas, on a estimé que les stratégies proposées étaient irréalistes du point de vue financier. Il est arrivé aussi que les institutions centrales et les services concernés par l'éducation estiment que leur expertise professionnelle et leur compréhension du contexte éthiopien n'avaient pas été correctement reconnues. Malgré tout, les relations ont plutôt été marquées par la collaboration, et de nombreuses idées nouvelles ont été émises et intégrées aux plans centraux.

Les spécialistes techniques ont surtout trouvé que des lignes directrices plus claires et mieux réfléchies auraient dû être proposées plus tôt durant le processus (cadres...). Selon un commentateur, chaque fois que les équipes régionales et centrales avaient fini une tâche, la mission leur confiait de nouvelles responsabilités.

Cela dit, il aurait pu être extrêmement décourageant si tous les obstacles avaient été identifiés dès le départ. Rétrospectivement, ces opinions doivent être interprétées à la lumière du sentiment d'appartenance qui a déterminé l'adoption d'une approche flexible. Par accident ou par dessein, l'équipe de

mission n'a pas imposé de structure au PDSE, ce qui a indéniablement renforcé un sentiment de participation et d'adhésion au processus, de l'avis de tous palpable.

■ Rôles et responsabilités – relations et tensions

L'analyse des rôles, des responsabilités et des relations dans le processus de préparation du PDSE en Ethiopie doit être resituée dans un contexte fondamentalement différent de celui d'un modèle traditionnel d'élaboration d'un projet. Pour deux grandes raisons :

Premièrement, les programmes de développement sectoriels reposent sur un partenariat qui doit être dirigé par les autorités nationales. En Ethiopie, cela s'est produit grâce à la détermination du gouvernement à résoudre les problèmes colossaux du secteur de l'éducation. L'étape préparatoire du PDSE (qui a reçu l'appui des donateurs) avait été précédée par un exercice national d'élaboration d'une politique et d'une stratégie. Dans un partenariat idéal, les

Etant donné que le processus était conçu au fur et à mesure de son déroulement, je pense que les Ethiopiens ont eu l'impression que les nouvelles exigences au plan de la documentation naissaient à mesure que les travaux progressaient – des plans régionaux et centraux au PAP, au MMOP, etc.

Un membre de la mission d'aide technique.

donateurs doivent travailler au sein d'un groupe coordonné et sacrifier en partie les lignes directrices et les projets chers à chaque organisme en échange de la participation à un dialogue plus étendu sur les politiques, les stratégies et la répartition des ressources entre les secteurs.

Deuxièmement, le processus préparatoire au PDSE en Ethiopie a été l'un des premiers exercices pratiques où les effets de la décentralisation amorcée dans le secteur de l'éducation aient été transposés en termes opérationnels. Les lois et les règlements du pays fournissant le cadre général, le processus de planification du PDSE a mené à une interprétation pratique des rôles, des responsabilités et des relations à l'intérieur de ce cadre.

Relations entre les régions et les membres de la mission

Dans leurs commentaires sur les relations entre les Ethiopiens et les spécialistes techniques, les régions ont clairement senti qu'elles avaient eu toute la liberté nécessaire pour élaborer leurs plans en fonction de leurs besoins. Les spécialistes techniques ont reconnu l'engagement et l'énergie dont ont fait preuve les régions dans l'élaboration de leurs plans, à partir des discussions qu'elles ont eues avec les membres de la mission. La nouvelle structure orga-

Rien n'a été imposé. Les membres de la mission ont fait part de leurs conseils et de leurs idées, mais c'est le Bureau régional d'éducation qui a pris les décisions. La seule chose qui ait limité notre marge de manœuvre était notre capacité.

Le responsable d'un BRE.

Nous avons la possibilité de dire « non » à tout moment.

Le responsable d'un BRE.

gné pendant le déroulement des missions. L'atmosphère, détendue et cordiale, traduisait le respect mutuel des participants. Le mode de travail des spécialistes techniques témoignait de leur volonté d'être à l'écoute des idées et des problèmes exprimés par leurs collègues éthiopiens, de formuler des conseils plutôt que des directives et de chercher à trouver des compromis et des solutions de rechange. Une région au moins aurait aimé recevoir davantage de conseils sur les points suivants : *Comment les stratégies proposées se sont-elles concrétisées dans d'autres pays en développement ? Quelles sont les causes de réussite et d'échec ?*

Les spécialistes techniques ont été nombreux à dire qu'ils avaient eu de la chance de collaborer avec une équipe fonctionnant aussi bien. Il ne s'agit pas seulement de chance. Pour la majorité des personnes consultées au sein des divers groupes, l'expérience, le professionna-

lisme et la personnalité du chef de l'équipe ont été les facteurs déterminants du climat positif qui régnait au sein de l'équipe. Le chef de l'équipe a lui-même affirmé qu'il avait toujours à l'esprit, dans ses directives aux spécialistes techniques, la gestion de l'équipe. Il a insisté sur l'importance d'un esprit constructif (notamment sur l'emploi d'un langage approprié), de la transparence, de l'écoute, de la capacité de réaction et de la discipline (respect des échéances, etc.), dans les rapports avec les collègues éthiopiens comme avec les autres membres de l'équipe.

nisationnelle en place, toujours insuffisamment dotée en personnel (dans certains cas, gravement) et l'inexpérience du personnel en poste dans les régions ont été les principaux facteurs limitant l'engagement des régions envers le PDSE.

D'autres facteurs ont aussi contribué à ce que les Ethiopiens assument la direction du processus. Les commentaires des représentants régionaux et des spécialistes techniques font ressortir l'interaction positive et constructive qui a ré-

Une bonne interaction au sein des équipes et entre les membres des équipes et leurs homologues des régions a sans doute été le facteur de réussite le plus important. Un spécialiste technique.

Les membres de la mission n'agissaient pas comme des donateurs, mais plutôt comme des collègues et des partenaires. Le responsable d'un BRE.

Relations entre les organismes centraux et les membres de la mission

L'opinion générale du personnel des institutions centrales du secteur de l'éducation sur le processus de préparation du PDSE est tout aussi positive : l'expérience d'apprentissage et le fait que le processus ait produit des plans de mise en œuvre réalisables sont vivement appréciés. Dans les commentaires sur les relations entre le centre et la mission, toutefois, certaines tensions ressortent, surtout liées à ce que l'utilisation et le renforcement des capacités d'aide technique du centre n'ont pas été systématiquement intégrés au processus préparatoire du PDSE, comme ce fut le cas dans les régions, comme nous l'avons déjà indiqué, les spécialistes des institutions et des services centraux d'éducation étaient en outre mécontents que l'on n'ait pas utilisé leur expertise potentielle.

Il semble aussi que tous les spécialistes techniques n'ont pas été aussi diplomates et serviables avec le personnel des institutions et des services centraux de l'éducation qu'ils l'ont été auprès des régions. Même si les com-

J'ai appris à ne pas utiliser la forme impérative lorsque je voulais présenter des options. Un membre de la mission d'aide technique.

mentaires à ce sujet sont rares, ils trahissent certaines tensions individuelles. L'un des problèmes les plus fréquents a été l'introduction à mi-parcours de nouveaux spécialistes dans le processus préparatoire. Une partie des discussions et questions déjà examinées en détail devaient alors être reprises, ce qui a considérablement ralenti le travail d'élaboration.

Bien des spécialistes techniques ont fait preuve d'impatience devant le processus de planification centrale, qui semblait avancer plus lentement que celui des régions. Certains ont été déçus que les conseils donnés à la fin de la deuxième mission n'aient pas été pris en compte ni intégrés au Plan central avant le début de la troisième mission.

Relations entre le centre et les régions

Le CPM et le MdE ont assuré la coordination et l'organisation du processus de préparation du PDSE et le CPM avait un rôle important à jouer pour garantir la cohérence de l'élaboration parallèle des deux programmes de développement du secteur social (éducation et santé). Le rôle du MdE était d'assurer la coordination d'ensemble, d'organiser les rencontres, de fournir aux régions les données de référence qu'elles n'avaient pas et de distribuer la documentation nécessaire. Afin d'assurer l'avenir macro-économique du pro-

Un chaînon manquait dans les rapports entre les régions et les organismes centraux et les missions n'ont pas réussi à y remédier. Les représentants des organismes centraux auraient pu participer aux ateliers régionaux. Un membre de la mission d'aide technique.

Il y avait une certaine tension lorsque les résultats des organismes centraux étaient critiqués. Cette tension était saine. Les intervenants du centre se croyaient en bonne posture, mais ce n'était pas le cas. Un membre de la mission d'aide technique.

gramme le CPM a fixé les plafonds budgétaires des régions après consultation des présidents régionaux et le MdE a communiqué ces plafonds aux régions.

Le MdE a également aidé certaines régions qui avaient besoin d'un soutien spécial durant le processus de planification. Ainsi, un représentant de haut niveau du SPP a participé à toutes les séances des ateliers organisés avec les représentants de la région d'Asfar durant la deuxième mission. Dans certains cas exceptionnels, d'autres spécialistes des institutions centrales de l'éducation et de certains services du MdE sont aussi intervenus pour aider des régions.

Dans leurs commentaires, les services du MdE et les institutions centrales de l'éducation ont souligné que l'un des résultats positifs du processus préparatoire du PDSE avait été le renforcement des liens entre le centre et les régions, d'où une meilleure compréhension des capacités et des plans des régions. En outre, les liens entre les institutions centrales se sont resserrés et certains spécialistes techniques ont reconnu l'importance de la préparation du PDSE pour le démarrage de la décentralisation.

Le processus a permis un rapprochement du centre et des régions. Il y a eu aussi une collaboration plus étroite entre les organismes centraux. Un représentant du MdE.

Les régions ont généralement été satisfaites du rôle de coordination joué par le MdE et ont apprécié la marge de manœuvre dont elles ont disposé dans l'élaboration de leurs plans. Plusieurs spécialistes techniques et certaines régions ont toutefois exprimé leurs préoccupations sur la capacité des institutions centrales et des services du MdE à fournir une aide technique suffisante aux régions.

Relations au sein de la communauté des donateurs

La réaction générale des donateurs montre que la préparation du PDSE leur a permis une meilleure coordination dans le secteur de l'éducation. Elle fut jugée plus efficace en Éthiopie que dans de nombreux autres pays où les mêmes donateurs sont présents. Les représentants du MdE ont indiqué que la préparation du PDSE avait rapproché le gouvernement et les donateurs d'une manière nouvelle : le gouvernement traite maintenant simultanément avec

tous les donateurs. Néanmoins, parvenir à une coordination entre les donateurs est vu comme l'un des aspects les plus épineux du processus. En Éthiopie, les tensions entre la communauté des donateurs tournent autour de deux questions liées au rôle de la Banque mondiale et des autres donateurs au cours du processus préparatoire.

Le premier sujet de tension tient au dialogue sur les politiques avec le gouvernement. Les questions de politiques et la gestion ne figuraient ni parmi les volets techniques ni parmi les thèmes transversaux du processus préparatoire ; aucune équipe n'avait donc été affectée à ces questions. D'où la responsabilité du chef d'équipe de la Banque mondiale pour ce type de dialogue.

Les représentants des organismes donateurs ne participaient qu'à titre d'observateurs. La plupart pensent que, de ce fait, ils n'ont pas eu suffisamment accès aux dirigeants du MdE et du CPM. Lors du Forum des donateurs, on est arrivé à la conclusion que, dans le processus de préparation d'un PDS, l'un des donateurs a tendance à jouer un rôle dominant. Compte tenu de la portée des

Le rôle de la Banque mondiale sera toujours déterminant dans un exercice comme celui-ci : c'est l'organisme qui a le plus de ressources monétaires et intellectuelles et dont l'influence est la plus grande. Un membre de la mission d'aide technique.

exercices de préparation des PDS, il est probable que c'est un organisme important qui sera désigné pour ce rôle et les exigences imposées à cet organisme peuvent alors être exceptionnellement élevées. Il n'y avait pas d'objection de principe à ce que la Banque mondiale assume ce rôle ; dans ce cas précis, c'est la façon dont cela s'est articulé, qui est en cause.

Un représentant du MdE a précisé que, tout au long du processus, lorsque les responsables éthiopiens discutaient avec des représentants de la Banque mondiale, ils pensaient s'adresser à toute la communauté des donateurs. Un représentant du CPM a justifié l'étroite collaboration avec la Banque mondiale en rappelant l'importance des fonds engagés par elle et la rapidité de son échancier de décaissement. Les participants au Forum des donateurs ont conclu que la communauté des donateurs aurait pu jouer là un rôle plus actif et chercher, conjointement avec la Banque, à éclaircir les problèmes de représentation et de rôle de direction. Il aurait été préférable que ces éléments soient intégrés au processus.

Un autre domaine où les donateurs ont eu le sentiment que la Banque mondiale jouait un rôle par trop dominant est celui de la conception des modalités d'exécution. L'équipe responsable du volet « mise en œuvre » n'a commencé son travail qu'au moment de la deuxième mission. De l'avis de certains membres de la mission, l'hypothèse de travail était que la mise en

œuvre serait guidée par les procédures de la Banque mondiale. Cependant, plusieurs ont exprimé leur mécontentement à ce sujet, de sorte que l'équipe responsable de la mise en œuvre s'est enrichie, lors de la troisième mission, de nouveaux spécialistes ne provenant pas de la Banque mondiale.

De nombreux organismes donateurs se sont préoccupés de la façon dont les partenaires éthiopiens percevaient les missions : missions de la Banque mondiale ou missions conjointes impliquant de nombreux organismes ? En pratique, côté éthiopien, il n'y avait guère de doute : les régions et les institutions centrales étaient pleinement conscientes de la pluralité des missions, même si la Banque mondiale en a assumé la direction.

Participation

Dans toutes les régions, les plans relatifs au PDSE ont été entièrement élaborés par les diverses sections du BRE. Quelques régions ont fait état d'une participation importante d'intervenants, au niveau de la base, au delà de l'apport de données et d'informations. Quand c'était le cas, cette participation n'a pas été systématique et a pris diverses formes. Quelques régions ont organisé des séminaires ou fait circuler des ébauches de plans jusqu'au niveau de l'arrondissement afin de recueillir des commentaires ; à Harari (une petite région urbaine), il y eut consultation de tous les enseignants. On a signalé qu'au moment de la préparation du PDSE, les Woredas et les zones travaillaient à l'élaboration de leurs plans annuels et que cette activité s'est poursuivie sans tenir compte du PDSE et sans établir de liens avec les éventuels plans régionaux du PDSE. Une autre région a indiqué qu'à l'avenir, elle souhaiterait pouvoir diffuser le processus de planification du PDSE jusqu'au niveau de la zone et du Woreda et consolider les diverses contributions pour élaborer un plan régional. Toute la participation des niveaux inférieurs se situait surtout à un niveau d'information, non de consultation ou de contribution au processus de planification. Une région au moins a élaboré initialement son plan dans sa propre langue afin qu'il puisse être lu par tous.

Dans toutes les régions, les conseils régionaux ont été étroitement impliqués dans la supervision des plans, ce qui a profité à de nombreux BRE pour qui ce fut une occasion sans pareille de sensibiliser leurs conseils aux dossiers de l'éducation. Ils ont estimé que cette initiative, ajoutée à la mise en place d'un plan, renforcerait leur pouvoir de négociation interne au moment de la répartition des ressources dans la région. Cela a aussi permis de recourir largement à leurs structures démocratiques.

Il est clair que durant le processus préparatoire, l'information sur le PDSE a été mal diffusée : peu de gens, en dehors des bureaux régionaux, connaissaient son existence. La plupart l'ignoraient. De nombreuses régions prennent

Les questions de mise en œuvre étaient perçues à l'origine comme des questions essentiellement techniques d'achat et de décaissement. Du côté de la Banque, on était largement convaincu que la solution consisterait à ce que tous les intervenants se plient plus ou moins aux modalités de la Banque. L'importance des « questions de régie interne » plus générales n'est apparue que progressivement. Un membre de la mission d'aide technique.

A l'exception de la Banque mondiale, seuls quelques donateurs savaient quels types de questions de gestion financière et d'achat pourraient se poser. Un membre de la mission d'aide technique (Banque mondiale).

maintenant des mesures pour corriger cette situation mais ce n'est pas facile, surtout pour les régions les plus vastes.

Les opinions sur le taux de participation sont partagées. Bien que tous aient reconnu que le niveau de participation et de décentralisation du processus de planification avait été nettement supérieur à ce que l'on observe dans des pays comparables, certains spécialistes techniques et représentants de donateurs ont indiqué que l'intégration de mécanismes de participation de la base aurait été très profitable. D'autres ont noté qu'un processus plus participatif aurait demandé plus de temps et aurait été plus difficile à gérer.

■ Calendrier des activités

Deux grandes questions sont examinées dans cette section : la durée et le rythme du processus préparatoire ; le calendrier des événements connexes.

Bien que le gouvernement éthiopien ait lancé l'initiative du PDSE en 1994, ce n'est qu'en décembre 1996, lors de la réunion du Groupe consultatif, que les donateurs s'y sont impliqués de façon officielle. Le contenu du PDSE a été élaboré au cours des 20 mois qui ont suivi, jusqu'à la réunion de Debre Zeit II, en novembre 1998. Durant cette période, l'étape la plus active des travaux préparatoires a coïncidé avec la phase des missions, de mai 1997 à février 1998, soit dix mois. Pour un exercice de cette envergure, impliquant tant d'organismes aussi différents, ce laps de temps peut sembler très court en comparaison de programmes semblables lancés ailleurs dans le monde. Malgré tout, de nombreux participants éthiopiens s'attendaient à ce que les choses aillent beaucoup plus vite. Ces attentes se sont progressivement modifiées pendant la période préparatoire, à mesure que l'ampleur de la tâche et les exigences des donateurs devenaient plus claires. Mais le sentiment d'urgence et le désir de mener ce travail à bien ne se sont pas démentis. Le fait que le gouvernement ait lui-même entrepris officiellement la mise en œuvre du PDSE en 1997 a joué ici un grand rôle : pour les Ethiopiens, le compte à rebours

avait déjà commencé. Certaines régions et certains spécialistes techniques ont fait remarquer que les choses auraient été considérablement simplifiées si l'on avait démarré le PDSE plus tard, en janvier 1999 par exemple. De fait, bien peu de fonds seront déboursés par les donateurs avant la mi-99, c'est-à-dire plus de deux ans après le lancement officiel du PDSE. Même si le niveau normal d'activités est maintenu, il est sans commune mesure avec le niveau d'activité envisagé dans le PDSE.

Bien qu'elles aient dû travailler « nuit et jour » pour respecter les échéances, la plupart des régions ont indiqué que la durée et le rythme du processus préparatoire étaient bien adaptés. Beaucoup auraient préféré que le calendrier soit comprimé, tout en reconnaissant qu'elles n'auraient pas pu accomplir toutes les tâches requises si cela avait été le cas. Elles ont aussi admis qu'il fallait du temps pour mettre en place leurs propres capacités à mener à bien un tel processus. Sauf dans ce contexte, aucune n'a fait de commentaires notables sur le calendrier des événements.

Peu de spécialistes techniques ont exprimé des opinions tranchées sur la durée et le rythme du processus du PDSE et la plupart étaient satisfaits. Plusieurs ont indiqué que les questions de mise en œuvre n'avaient pas été inscrites assez tôt à l'ordre du jour et que ce volet restait à la traîne durant les préparatifs. Dans l'optique des donateurs, le rythme des préparatifs a eu des conséquences à la fois positives et négatives. Du côté positif on répondait plus vite aux besoins et la continuité de personnel serait plus grande de part et d'autre. Du côté négatif, les plans n'étaient pas toujours prêts au moment voulu et les responsables manquaient de temps pour mobiliser l'aide dont les régions les plus faibles avaient besoin. Un processus plus long aurait permis une plus grande participation et une meilleure consultation des intéressés.

Le calendrier des événements soulevait plus d'inquiétudes. Certains estimaient que les questions de gestion financière et de mise en œuvre auraient dû être intégrées plus tôt au processus et, rétrospectivement, il aurait en effet été plus utile de réaliser l'étude d'harmonisation très en amont. Cela aurait permis par la suite de gagner un temps appréciable. Mais on a aussi noté que le PDSE était un processus d'apprentissage et que son rythme et son calendrier d'activités ne pouvaient prétendre à la perfection.

Résultats du processus préparatoire

■ Plans du PDSE

Certains commentaires sur le processus d'apprentissage lié aux préparatifs du PDSE ont déjà été rapportés ; particulièrement sur la phase d'élaboration des plans régionaux et, dans une moindre mesure, des plans des organismes

centraux. Les représentants régionaux et les spécialistes techniques ont été unanimes à dire que les plans régionaux avaient évolué et s'étaient améliorés au point d'être méconnaissables à l'issue des trois missions. Il ne serait pas exagéré de dire que la plupart ont présenté la version finale de leurs plans avec une authentique fierté. Des représentants régionaux se sont empressés de parler, lors d'un entretien, des séminaires organisés pour présenter leur plan aux autres services et des avantages qu'ils en avaient retiré par la suite. Chaque région considère son plan comme le point de référence au centre du processus de mise en œuvre du PDSE.

Le Plan central n'a pas évolué aussi rapidement. Au cours de la première mission, aucun plan de ce type n'était en voie d'élaboration et la mission et le MdE ne se sont rendu compte de sa nécessité que tardivement. Cela signifie que les discussions entre les équipes de mission et les organismes centraux, à ce stade, n'étaient pas suffisamment ciblées. La situation a été corrigée lors de la deuxième mission, mais l'impression générale de la plupart des spécialistes techniques est que le Plan central était en retard sur les plans des régions. Malheureusement, les organismes centraux n'ont pas eu l'occasion de tirer les mêmes enseignements que les régions et ont répété nombre d'erreurs commises par ces dernières. Cette situation a perduré jusqu'à la troisième mission, dont les membres pensaient que le Plan central n'avait toujours pas rattrapé les plans des régions. Il a été décidé alors d'organiser des ateliers conjoints, réunissant les équipes techniques et les organismes centraux, pour aider ces derniers à mieux élaborer leurs plans. Cette initiative a été appréciée par la plupart des participants et a contribué à réduire l'écart.

De nombreux spécialistes techniques ont fait des commentaires sur l'incapacité du MdE de reconnaître les problèmes posés par le Plan central, ainsi que sur une certaine négligence de la mission à l'égard des organismes centraux. Mais il s'agit là d'une opinion a posteriori qui n'est devenue claire que durant ou après chacune des missions. Chaque fois, le MdE et les membres de la mission ont tenté de combler l'écart, pour se rendre compte ensuite qu'il y avait d'autres questions à régler. On en est venu à penser raisonnablement que les régions surtout auraient besoin d'aide et les efforts se sont orientés dans ce sens. Il en était du reste déjà ainsi pour certaines régions, plus petites ou défavorisées. Cependant, cette position ne tient pas compte du fait qu'au cours des cinq années précédentes, une bonne partie du personnel le plus expérimenté avait été postée en région. Il s'agissait là d'une décision de politique prise pour de bonnes raisons : accroître la capacité des régions d'assumer des responsabilités accrues dans un système de gouvernement décentralisé. Il en est résulté une réduction des capacités dans certains organismes centraux, pour lesquels il fut difficile de réagir aux demandes qui leur étaient présentées. Un autre facteur est entré aussi en jeu : l'incertitude engendrée par les changements du rôle de ces organismes centraux. Avec le transfert de nom-

breuses fonctions aux régions, beaucoup d'organismes centraux se sont interrogés sur leur propre rôle et cette réflexion se poursuivait encore au moment des préparatifs du PDSE.

■ Plan d'action du programme (PAP)

Les représentants éthiopiens ont vu dans le PAP une synthèse utile du PDSE. Certaines régions ont affirmé que cela les avait aidés à acquérir une vue d'ensemble du PDSE et de la place de chacune des régions dans cet ensemble. Cependant, la plupart des régions ont insisté sur le fait que leur plan régional est, à leurs yeux, le document le plus important du PDSE.

La plupart des spécialistes techniques qui ont participé aux missions d'aide technique n'avaient pas pris connaissance du PAP. Ceux qui avaient eu la chance de le consulter ont été plus critiques à son égard que leurs collègues éthiopiens : sa version finale avait un caractère beaucoup trop général, il n'ajoutait pas grand-chose au PDSE et, par conséquent, son utilité était discutable. Certains spécialistes techniques estimaient aussi que les commentaires détaillés formulés au sujet du PAP durant la troisième mission avaient été ensuite complètement ignorés au moment de mettre la touche finale au document.

■ Manuel de mise en œuvre du programme (MMOP)

Certaines régions ont vu la première version du MMOP à la réunion de Debre Zeit II et la réaction générale a été que le MMOP fournissait des lignes directrices utiles en vue de la mise en œuvre du PDSE. Cependant, de nombreuses régions ont indiqué que, si la première version du MMOP représentait un bon point de départ, elle devait être plus élaborée. Après coup, toutes les régions sont convenues que le MMOP aurait dû être mis à leur disposition plus tôt et que, idéalement, il aurait dû être mis sous sa forme finale en même temps que les plans régionaux.

Les représentants du MdE ont signalé que la mise en œuvre du PDSE reposait sur le système de gestion et d'administration éthiopien, le rôle du MMOP étant de décrire les ajustements et les modifications nécessités par la participation et les exigences des donateurs. Des représentants de haut niveau du CPM ont aussi reconnu que le MMOP aurait dû être disponible plus tôt parce qu'il constituait une condition préalable à l'obtention du prêt de l'AID.

Les opinions des spécialistes techniques et des donateurs sur le MMOP ont déjà été examinées en détail dans ce rapport ; elles portent principalement sur le rôle dominant joué par la BM durant son élaboration.

4. Résumé des principales réalisations et des questions à résoudre

Principales réalisations

Au cours de notre étude, les réactions de ceux qui ont participé au processus de préparation du PDSE ont été très largement positives. Dans les paragraphes qui suivent, nous résumons certaines des réalisations sur lesquelles s'entendent une majorité de participants et susceptibles de guider ceux qui, ailleurs, voudraient entreprendre un PDSE.

■ Adhésion et engagement non équivoque du gouvernement de l'Éthiopie

Tout au long des préparatifs du PDSE, le gouvernement éthiopien a fait preuve d'un engagement et d'une adhésion sans réserve au processus. La décision initiale d'entreprendre un PDSE a été prise à l'initiative exclusive du gouvernement et sans aucune pression de la part des donateurs. Ce n'est que seulement une fois la décision prise que les donateurs ont été invités à venir en appui à ce processus. Tout au long des préparatifs, ce sentiment d'adhésion a persisté : en témoigne, par exemple, le fait que la majorité des documents liés au PDSE ont été préparés et rédigés par des participants éthiopiens.

La communauté des donateurs a fourni conseils, appui et commentaires en mettant à la disposition de l'Éthiopie des spécialistes techniques, mais elle n'a pas imposé ses vues sur ce qui devrait figurer au programme.

■ Planification décentralisée et participation des administrations régionales

Au cours de l'élaboration du PDSE éthiopien, un niveau significatif de planification décentralisée a été atteint grâce à la participation active des administrations régionales de l'éducation. Plutôt que de viser à élaborer un plan unique pour le PDSE, le gouvernement et les donateurs se sont entendus dès le début pour que chacune des onze régions du pays ait l'occasion d'élaborer son propre plan. En outre, chaque institution centrale a élaboré sa section du Plan central. Ces plans sont fermement ancrés dans l'analyse des données

de référence et ont donné une dimension concrète au cadre des politiques du GdE. Les versions successives des plans ont permis d'harmoniser les objectifs et les stratégies avec les ressources financières dont on prévoyait de disposer.

La diversité remarquable des approches adoptées dans ces documents par les différentes régions illustre l'absence délibérée d'intervention du gouvernement central dans l'élaboration des contenus. Cette diversité résulte de conditions et de problèmes très différents auxquels chaque région doit faire face et un PDSE issu d'une planification centrale n'aurait pu permettre l'émergence d'un ensemble aussi varié de stratégies pour résoudre ces problèmes. Il est important de noter que cette approche décentralisée de la planification du PDSE a été grandement facilitée par les structures déjà décentralisées du gouvernement fédéral éthiopien.

■ **Accroissement de la capacité de planification du ministère de l'Éducation, des institutions centrales et des BRE**

La façon dont les préparatifs du PDSE se sont déroulés a permis un véritable renforcement des capacités de planification de l'éducation. Les régions et les organismes centraux ont été responsables de l'élaboration de leurs propres plans en marge du PDSE mais n'ont pas été totalement laissés à eux-mêmes. Ils ont pu compter sur un large soutien et une aide importante des spécialistes techniques mis à leur disposition par les donateurs et le gouvernement central, au besoin. L'objet des trois missions conjointes d'aide technique des donateurs était de fournir des avis et d'illustrer les meilleures pratiques relevées dans d'autres pays. Cette aide a aussi été fournie au MdE à toutes les étapes. Les nombreuses itérations grâce auxquelles les plans se sont améliorés ont permis aux participants d'apprendre de la façon la plus efficace qui soit – en faisant les choses eux-mêmes. En outre, les planificateurs ont pu acquérir une meilleure connaissance des exigences particulières et des documents employés par chacun des organismes donateurs pour satisfaire à leurs critères respectifs de fourniture de l'aide. Auparavant, ce sont les employés des organismes donateurs qui auraient veillé à ce que ces exigences soient respectées et les intervenants du pays partenaire n'en auraient pas même été nécessairement informés.

■ **Esprit de partenariat entre le gouvernement et les organismes participants**

Tout au long des missions conjointes d'aide technique, les membres des équipes, sous la direction du chef de la mission, ont fait un réel effort pour

adapter leur style de travail à un partenariat et à une coopération authentiques. Ce style, perçu comme inédit par les participants, visait à éviter toute confrontation et à guider plutôt qu'à diriger. L'approche a eu de nombreuses conséquences positives ; elle a notamment permis que s'établissent un solide esprit d'équipe au sein de la mission et un haut niveau de confiance entre l'équipe de mission et les diverses équipes éthiopiennes.

■ Coopération et coordination entre les donateurs

Un nombre exceptionnellement élevé d'organismes externes de financement a été impliqué en Ethiopie tout au long du processus de préparation du PDSE. A mesure que les choses progressaient et que l'on constatait que les objectifs étaient atteints, le nombre de donateurs a augmenté pour se fixer finalement à 15. Si une telle collaboration de la part des donateurs a pu être obtenue dans d'autres pays africains, elle demeure l'exception plutôt que la règle et, à ce titre, mérite d'être signalée. Pour avoir nourri cette collaboration, le gouvernement éthiopien peut s'approprier une part importante du mérite. Tout au long des travaux, le GdE a clairement maintenu sa préférence pour les missions conjointes et découragé les donateurs individuels de s'écarter de ce principe. Heureusement, la plupart des donateurs n'ont pas été difficiles à convaincre et ont rapidement accepté cet état de fait. Les préparatifs du PDSE ont été l'occasion d'apprendre collectivement à organiser et à exécuter des missions conjointes complexes.

■ Elaboration d'une structure faisant place à toutes les formes de soutien au secteur de l'éducation

Le PDSE est une structure englobant l'ensemble des activités du secteur de l'éducation en Ethiopie. Tous les intéressés ont participé à sa préparation et tous ont par conséquent accepté de façon implicite un ensemble commun d'objectifs. Idéalement, les différentes parties ne devraient pas orienter leurs efforts dans des directions différentes ; les chevauchements et les répétitions entre donateurs ne devraient pas exister et d'importants sous-secteurs ne devraient pas être négligés ou sous-financés. Cela devrait être le résultat naturel de tout PDS ; cependant, le PDSE éthiopien est unique par la portée et le niveau de détail que l'on a pu atteindre en tentant d'appliquer ce principe à l'ensemble du secteur de l'éducation. Il se démarque aussi par une structure suffisamment souple pour permettre une grande variété de conditions et d'accès aux ressources un peu partout dans le pays et pour accueillir quantité de stratégies adoptées par les différentes régions.

■ Analyse des questions de mise en œuvre dans le contexte des PDS et harmonisation des procédures

Au cours des préparatifs du PDSE, un grand effort analytique a été entrepris par les consultants (Ethiopiens et expatriés) sur les différents aspects des modalités de mise en œuvre dans le contexte d'un programme multi-sectoriel. Ce travail a permis de préciser les choix possibles pour concevoir les fonctions du GdE et des organismes du PDSE responsables du suivi et du développement continu du programme, de l'harmonisation des rapports périodiques et de la production de rapports sur l'utilisation des fonds externes. Une bonne partie de cette analyse n'avait pas de précédent ; elle a débouché sur une meilleure compréhension de la complexité des questions en présence.

Questions non résolues

Les réactions positives et enthousiastes à l'égard du processus de préparation du PDSE dépassent largement les commentaires critiques qu'ont pu formuler certains participants. Mais il subsiste des questions que l'on n'a pu résoudre au cours du processus préparatoire. Si l'on se penche a posteriori sur certaines d'entre elles, il semble qu'elles auraient dû être abordées différemment. Signalons que, sur quelques questions non encore résolues, des progrès ont été accomplis depuis que s'est amorcée la mise en œuvre du PDSE. Le premier cycle d'examen annuel du PDSE est en cours et a permis la tenue d'un forum utile entre les partenaires pour discuter des contraintes, capacités et autres questions sur lesquelles bute la mise en œuvre du PDSE. Si la phase préparatoire est terminée, le processus d'amélioration se poursuit en tant que volet essentiel de l'exécution du PDSE.

■ Absence de dialogue sur les politiques entre le gouvernement éthiopien et les donateurs

Tout au long du processus préparatoire, la Banque mondiale a entretenu un véritable dialogue sur les politiques avec le GdE. Cependant, les autres donateurs se sont sentis écartés de ce dialogue. Pour plusieurs, cette situation a été fort préoccupante et clairement insatisfaisante. Le problème a, depuis, été partiellement résolu avec la mise en œuvre du PDSE ; les rencontres d'examen annuel serviront de lieu de dialogue sur les politiques entre le GdE et les organismes donateurs et se dérouleront en même temps que les discussions et décisions ultérieures sur la répartition des fonds au sein du programme. En outre, le Comité directeur du PDSE, auquel participent actuellement quatre représentants d'organismes donateurs, et les rencontres périodiques instituées

entre le ministre de l'Éducation et les représentants résidents des organismes donateurs, fourniront d'autres occasions de poursuivre le dialogue sur les politiques entre deux examens annuels.

■ Modalités de mise en œuvre du PDSE et divergences dans les exigences des donateurs

Durant le processus de préparation, la question la plus litigieuse a été celle de la mise en œuvre et, plus précisément, du financement du programme. Rétrospectivement, l'opinion presque unanime des consultants et des représentants des donateurs est que ces questions auraient dû être abordées plus tôt et plus en détail. On a aussi fait valoir que le MdF et le MDEC auraient dû être impliqués plus en amont. Cependant, c'est là une opinion exprimée avec le bénéfice du recul, et les problèmes évoqués ne sont apparus que progressivement au cours du processus préparatoire.

Une question connexe est celle des exigences différentes des donateurs quant aux procédures et aux documentations, fonctions de leur processus décisionnel interne. La Banque mondiale fait exception dans la mesure où elle a précisé très tôt ses exigences minimales pour les décisions concernant le financement du PDSE. Une bonne partie du travail de la sous-équipe chargée de traiter les questions de mise en œuvre s'est donc orientée vers la satisfaction des exigences particulières de la Banque. Les représentants et les consultants des autres organismes n'ont pris conscience qu'ultérieurement de ce fait et de ses répercussions sur le processus préparatoire du PDSE. De sorte que les exigences des autres donateurs sur les plans de la préparation, de la négociation et des décisions à prendre sur leurs contributions au PDSE n'ont été que peu prises en compte. L'une des raisons pourrait tenir au fait que de nombreux donateurs de taille plus modeste n'ont qu'une capacité très limitée dans les nouveaux domaines d'expertise nécessaires pour répondre à la portée et la nature des modalités d'exécution lors du passage à une approche sectorielle plus vaste. Une autre raison possible serait que de nombreux organismes donateurs sont toujours indécis sur la position à prendre face au programme sectoriel ; autrement dit, ils ne sont pas encore en mesure d'énoncer en termes concrets leurs exigences minimales pour une participation éventuelle à un PDS.

■ Passage à la mise en œuvre du PDSE dans un contexte marqué par la différenciation entre les organismes donateurs

Si la plupart des organismes sont disposés à participer à une approche par programme, la mesure dans laquelle ils sont prêts à expérimenter la formule

d'un soutien budgétaire direct, passant par les mécanismes financiers habituels du GdE (« canal 1 »), varie sensiblement. Certains donateurs ont déjà indiqué qu'ils étaient prêts à accepter une telle formule de financement sans condition ; d'autres utiliseront le canal 1 aussi longtemps que leurs fonds peuvent être orientés vers des objectifs, des sous-secteurs ou des activités précis. D'autres encore ont adopté une position dualiste et veulent répartir leurs fonds entre le canal 1 et les autres canaux, tandis que quelques-uns demeurent toujours sceptiques vis-à-vis de cette approche et continueront, pour l'instant, à acheminer leurs fonds par les canaux existants. Cette différenciation découle en partie des différences dans la souplesse autorisée par la réglementation des diverses agences, et en partie du fait qu'elles ne sont pas disposées à modifier leur réglementation pour parvenir à un système harmonisé. Cette question, en tant que telle, ne menace pas le PDSE puisque le gouvernement éthiopien a accepté que de telles divergences d'approche persistent pendant un certain temps. Mais la difficulté soulevée par la mise en place de systèmes satisfaisants de comptes rendus engendre des retards importants dans le décaissement des fonds.

■ Retards dans le versement des fonds des donateurs pour le PDSE

Il s'agit là clairement au moment de la rédaction de ces lignes, du plus gros problème identifié du côté éthiopien ; vient s'ajouter le fait que la mise en œuvre du PDSE a été lancée officiellement par le GdE en 1997. Du côté des donateurs, une des principales raisons qui expliquent cette situation est le manque (perçu par eux) de procédures adéquates de gestion financière. Il subsiste aussi d'autres questions non résolues que les donateurs disposés à déboursier leurs fonds par le canal 1 souhaiteraient continuer à discuter ; parmi elles, l'insuffisance de liens entre le PDSE et les processus de programmation macro-économique et d'examen des dépenses publiques. Autre préoccupation : le PDSE et le cadre de dépenses à moyen terme doivent être rapprochés et les modalités opérationnelles du compte de l'éducation, des procédures de vérification et du cycle annuel de surveillance, de rapports et de planification doivent être élaborées plus en détail.

La communauté des donateurs a pris l'initiative d'aborder ces questions dans un protocole d'accord, mais elle n'est pas parvenue à s'accorder avec le gouvernement sur la nécessité de signer un tel document. Pour le GdE, durant le processus préparatoire, la préférence accordée au canal 1 était une question de principe tandis qu'au niveau régional, l'approche plus pragmatique qui a dominé, soulignait la nécessité de déboursier rapidement les fonds, quel que soit le canal utilisé.

■ Le besoin de renforcer les capacités à tous les niveaux

C'est probablement la question la plus difficile restant à résoudre. Les perceptions des besoins de renforcement des capacités au MdE, dans les organismes centraux, dans les BRE et parmi les organismes donateurs et leurs consultants varient considérablement. On ne s'entend donc pas sur l'opportunité et l'étendue du recours à l'aide technique (y compris les tournées d'étude et la formation à l'étranger) pour renforcer les capacités. Il y a aussi divergence de vues sur le financement et la gestion de l'aide technique. Cela ressort du Manuel de mise en œuvre du programme, qui passe sous silence la question de l'aide technique. Dans les régions et les organismes centraux, beaucoup considèrent que la fourniture de l'aide technique hors de leur budget et hors de l'enveloppe globale du PDSE est une proposition intéressante. Ils s'attendent manifestement à ce qu'au moins certains organismes donateurs continuent à fournir de l'aide technique de cette façon.

Afin de faire avancer le processus, le GdE et un groupe de donateurs ont proposé l'établissement d'un fonds conjoint d'aide technique pour le PDSE et le PDSS. Au moment où nous écrivons ces lignes, la décision n'a pas encore été prise et la question demeure toujours en suspens.

5. Enseignements tirés des PDSE réalisés ailleurs

Réflexions d'ordre général

Reconnaissant la nature en partie conditionnelle et fortement contextuelle des processus complexes que requiert l'élaboration d'un PDSE, nous ne tenterons pas, dans ce chapitre, d'élaborer un modèle que les autres pays devraient suivre. Nous présenterons plutôt un ensemble de principes généraux susceptibles d'être pris en considération au moment de démarrer un tel exercice. En parallèle, il est possible aussi de tirer parti des données comparatives provenant d'autres PDSE menés en Afrique⁹.

Les « lignes directrices provisoires » issues de la réunion des spécialistes en éducation de la Commission et des Etats membres de l'UE, tenue en novembre 1997, énumère (aux pages 3 et 4) les exigences qui « *permettront le plus vraisemblablement à un PDSE d'atteindre ses objectifs* », notamment :

- l'implication du gouvernement dans la préparation et la mise en œuvre du programme ;
- la coordination des donateurs par le gouvernement ;
- l'harmonisation des modalités de suivi et de rapport ;
- la programmation dans le contexte du budget national ;
- la gestion de programme conçue en fonction de la gestion sectorielle existante et son renforcement.

On retrouve des formulations, légèrement différentes de ce qui précède, dans d'autres documents traitant des PDS. Puisque ces conditions sont généralement perçues comme des caractéristiques déterminantes des PDS, elles deviennent les conditions préalables « *les plus probables* » du succès d'un programme. Autrement dit, si le gouvernement ne s'engage pas suffisamment et n'assure qu'une faible coordination, le PDSE ne réussira pas. Jusqu'à main-

9. Le Groupe de travail de l'ADEA sur l'analyse sectorielle en éducation a réalisé une étude sur les partenariats entre le ministère de l'Éducation et les organismes donateurs au Burkina Faso, au Ghana et au Mozambique. A mesure que s'accumulera l'expérience issue des travaux de préparation et de mise en œuvre de PDSE dans un nombre croissant de pays, il sera possible de faire des études comparatives plus détaillées et plus systématiques. Elles aboutiront à des conclusions plus nuancées sur les facteurs influents de réussite des efforts déployés pour donner une réalité à l'approche par programme. Voir aussi Gould, Takala et Nokkala, 1998.

tenant, seul un petit nombre de PDSE ont été mis en œuvre et aucun ne peut prétendre avoir atteint son but. Les données existantes sont trop fragmentaires pour que l'on voie clairement si ces critères permettent effectivement d'atteindre les objectifs visés par un PDSE ou si d'autres facteurs de réussite tout aussi importants devraient être pris en compte.

En pratique, il est peu probable que les projets en cours puissent être classés de façon satisfaisante en répondant par un « oui » ou par un « non » aux critères précédemment mentionnés : leur évaluation requiert une gradation plus précise. Comme il ressort des observations du présent rapport, le PDSE éthiopien est exemplaire au plan de l'adhésion du gouvernement au programme, et il est assez solide pour ce qui est de la coordination des donateurs ; pour les trois autres critères, même si des progrès significatifs ont été accomplis, certaines questions restent encore à régler. Grâce à l'analyse des opinions exprimées par les participants du processus du PDSE éthiopien, nous avons pu aller au-delà des critères énumérés ci-dessus pour préciser la nature des questions non résolues et des tensions existantes à régler en pratique.

Le document de l'UE note également l'importance de porter une « attention appropriée au renforcement des capacités institutionnelles et humaines, dans le contexte d'un recours adapté à l'aide technique externe ». Formulé en ces termes, il n'y a rien à dire sur principe même mais, pour évaluer ce qui est « approprié » ou « adapté » le débat reste ouvert. Encore une fois, les résultats de notre étude montrent que ces questions peuvent être très controversées.

Cadre de politique éducative et dialogue

■ Portée des PDSE

Pour ce qui est du cadre de politique éducative, le PDSE éthiopien a une portée vraiment sectorielle, alors que les PDSE actuellement en voie d'application ou de préparation ailleurs n'ont qu'une portée plus restreinte. Certains se limitent à l'enseignement de base (comme au Ghana, en Tanzanie et en Zambie) et d'autres excluent au moins l'enseignement supérieur (au Mozambique). Parvenir à un consensus acceptable, sur les questions touchant à l'enseignement professionnel et supérieur, sur la scène politique intérieure comme dans les échanges entre gouvernement et organismes donateurs, est une tâche beaucoup plus ardue que lorsque l'on s'en tient à un programme d'action, bien défini à l'échelon international, axé sur le développement de l'enseignement de base¹⁰. De même, lorsqu'un programme de portée vraiment sectorielle a été mis en place, il devrait être plus facile ensuite de répartir les ressources

10. Voir Takala, 1998 ; et Gould, Takala et Nokkala, 1998, p. 38.

financières lors de l'étape préparatoire des budgets annuels, du côté tant du gouvernement que des donateurs. Cela souligne la nécessité d'établir des priorités entre les différents sous-secteurs, en fonction d'une reconnaissance des divers coûts d'opportunité et des ressources limitées dont on dispose, durant la préparation et la mise en œuvre du PDSE. Un exemple tiré du PDSE éthiopien : le débat entourant les coûts de construction d'un petit nombre d'écoles assez onéreuses pour l'enseignement et la formation technique et professionnelle (EFTP) ou la construction d'un plus grand nombre d'écoles primaires. Cette approche devrait réduire le risque que des rivalités intra-sectorielles n'entravent la mise en œuvre du programme.

■ Forum favorisant la participation à un dialogue sur les politiques

Un facteur important du dialogue sur les politiques est l'écart considérable dans les contributions financières des donateurs, d'où une influence variable dans les discussions. Ce fut le cas jusqu'à maintenant en Ethiopie. Dans les pays qui appliquent des programmes macro-économiques d'ajustement structurel, les conditions générales convenues entre le gouvernement d'une part, la Banque mondiale et le FMI de l'autre, imposent un cadre à la politique éducative (plafond pour les dépenses publiques d'éducation, part de l'enseignement primaire dans les dépenses totales de l'Etat affectées à ce secteur, etc.). Pour d'autres organismes, ces paramètres sont tenus pour acquis. Comme on l'a constaté en Ethiopie, cela peut engendrer une insatisfaction chez les donateurs tenus à l'écart du dialogue sur les politiques. L'enseignement à tirer de cette expérience est qu'il faut prévoir, dans le processus conjoint de préparation du PDSE, la tenue d'un forum basé sur des expériences professionnelles pertinentes et consacré exclusivement aux questions de politique d'éducation. Le rôle de tous les donateurs participant au dialogue sur les politiques doit être clairement défini dès le début du processus. Etant donné que les préférences exprimées par les divers organismes pour l'octroi des fonds constituent, à l'heure actuelle, un moyen d'influencer les choix de politique, une question connexe se pose : dans quelle mesure cette affectation se poursuivra-t-elle parallèlement à l'augmentation de la dotation d'aide budgétaire.

La relation entre le processus du PDSE dans un pays (missions conjointes d'examen et rencontres périodiques d'examen) d'une part et les processus décisionnels internes des organismes bilatéraux et leurs négociations avec le gouvernement du pays concerné de l'autre, doit faire l'objet d'une analyse et d'un débat plus approfondis.

Même après le démarrage des PDSE, les niveaux de financement fournis par les organismes bilatéraux demeureront assujettis à l'approbation parlementaire des budgets annuels proposés par leurs gouvernements. La répartition

sectorielle des fonds disponibles restera à négocier entre les gouvernements, dans une perspective plus large que celle que l'on peut avoir dans le contexte de programmes sectoriels individuels.

Organisation du processus préparatoire

■ Rôles liés au processus préparatoire

L'une des conclusions majeures qui ressort du PDSE éthiopien – et qui devrait s'appliquer partout ailleurs – est que les consultants ne devraient pas prendre en charge la planification, mais plutôt épauler les planificateurs locaux dans leur travail. C'est la clé de la transformation du processus en un exercice de renforcement des capacités, tant pour ceux qui reçoivent les conseils que pour ceux qui les prodiguent. Mais pour cela, il est indispensable que les planificateurs locaux perçoivent leurs responsabilités de planification comme une priorité et le meilleur moyen dont ils disposent pour influencer la réforme nationale de l'éducation. Ils ne devraient pas regarder comme une adjonction à leurs responsabilités « réelles » cette tâche qu'ils exécutent uniquement pour satisfaire aux exigences des donateurs. Cela s'est produit en Ethiopie parce que le gouvernement s'est identifié au processus avant que les donateurs ne s'y impliquent. Une partie du crédit devrait aller aussi aux chefs de la mission qui ont embrassé cet idéal et planifié la démarche de la mission en conséquence.

Il est également souhaitable d'atteindre un niveau significatif de planification décentralisée au cours des préparatifs afin de diffuser aussi largement que possible le sentiment d'appartenance. En Ethiopie, cela s'est fait très naturellement, à la faveur de la structure fédérale en place. Dans d'autres pays, il faudra trouver, pour y parvenir, des moyens appropriés tenant compte de la structure vers divers gouvernements. Il importe également de noter qu'en Ethiopie, la décentralisation n'est pas allée au-delà du niveau régional. Certaines régions recouvrent en fait des zones dont la taille est largement supérieure à celle d'autres régions et elles n'ont jamais été impliquées dans le processus de planification du PDSE. La question qui se pose pour tout pays qui envisage d'entreprendre un PDSE est donc la suivante : jusqu'à quel niveau administratif le processus de planification du PDSE doit-il descendre ?

Les contributions des gouvernements et des différents organismes ou de leurs consultants aux préparatifs des PDSE dépendront, dans une large mesure, de l'évolution des capacités des différents participants. Avec le temps, l'accumulation de capacités techniques nécessaires à l'analyse et à la production des rapports nécessaires à un programme sectoriel facilitera le partage de ces tâches.

■ Direction de la mission et approche collégiale

Le message le plus fréquent émanant de toutes les parties concerne le climat exceptionnel de coopération et de confiance qui a présidé aux missions préparatoires du PDSE en Ethiopie. De nombreux membres de l'équipe de mission avaient déjà une longue expérience des missions de projet dans d'autres pays ; pourtant, la plupart ont dit que cette mission entrait dans une catégorie à part. Il est possible que ce climat de coopération soit le résultat fortuit de la sélection des participants. Cependant, compte tenu du nombre de personnes impliquées, il est plus probable que ce résultat soit dû à la qualité de la direction de la mission et aux avantages d'une approche collégiale. C'est un enseignement important à retenir pour les futurs PDSE.

La consultation de tous les organismes participants sur les termes de référence des missions et sur les études spéciales devrait dorénavant aller de soi. En outre, le partage systématique et préalable des données de base entre tous les membres des équipes est très important, tout comme la tâche qui incombe au Mde du pays d'accueil, aux organismes concernés et à leur chef de mission : bien mettre au courant les nouveaux venus qui rejoignent les rangs d'une mission. Idéalement, les participants au processus de PDSE devraient tous se livrer à une réflexion sur les questions abordées dans la présente étude.

■ Continuité du personnel et nouveaux domaines d'expertise

Le maintien d'un même noyau de participants, chez tous les partenaires, pendant les préparatifs du PDSE est essentiel pour établir un climat de confiance et de bonnes relations de travail. Mais un certain roulement du personnel est inévitable et l'on devrait s'intéresser de près à la façon dont les nouveaux venus sont mis au courant : il faut veiller non seulement à leur fournir de l'information, mais aussi à leur insuffler l'esprit qui anime l'équipe chargée des préparatifs. Le gouvernement et les organismes donateurs doivent également affecter aux missions préparatoires des spécialistes en éducation et dans d'autres disciplines utiles (analyse économique, réforme du secteur public, gestion financière, développement de systèmes d'information, achats, etc.). Il importe aussi que les spécialistes en éducation qui participent à la préparation des PDSE soient familiarisés avec ces autres domaines, qui constituent un volet essentiel pour une approche sectorielle. Ces besoins ont des conséquences sur le développement des capacités respectives du gouvernement et du personnel des organismes, ainsi que des consultants.

■ Modalités de coordination des donateurs durant le processus préparatoire

La nécessité d'assigner à un ou plusieurs organismes donateurs participants le rôle de « dirigeant » ou de « groupe central » durant le processus préparatoire doit être estimée cas par cas. S'il doit y avoir un organisme principal ou un groupe central, les conséquences d'un tel arrangement sur les relations entre le gouvernement et les organismes, ainsi que sur les relations entre les organismes eux-mêmes, devraient être clairement exprimées. Pour les organismes donateurs de petite taille, ce genre d'arrangement est la seule solution qui leur permette de participer au processus ; ils n'ont pas assez de ressources pour agir autrement. Dans ces conditions, la consultation sur le partage des rôles et des responsabilités est impérative, comme l'est le recensement des différents secteurs d'excellence technique au sein de chaque organisme donateur. De même, pour les documents qui ne sont pas des réalisations conjointes (les études propres à un organisme et les rapports d'évaluation, par exemple), il doit y avoir un partage systématique de l'information entre les organismes.

■ Souplesse et orientation durant le processus préparatoire

Un autre enseignement tiré de l'expérience du PDSE éthiopien est que l'on doit parvenir à un équilibre entre la planification préalable des étapes nécessaires au processus (les études à entreprendre et les documents à produire, par exemple) et le risque d'être trop directif au début du processus. D'un côté, il faut sensibiliser les participants locaux aux tâches à accomplir et éviter d'imposer des « fardeaux supplémentaires » durant les travaux préparatoires. De l'autre, si le processus est défini de façon trop rigoureuse au départ, la possibilité pour les participants d'adhérer au processus lui-même s'en trouve limitée. A ce stade, ils n'ont en général pas encore assez d'expérience pour apporter d'utiles contributions. Le cas échéant, mieux vaut une planification préalable moins lourde que le risque d'entraver les évidentes opportunités de renforcement des capacités que peut offrir un processus évolutif. Néanmoins, comme l'a démontré le PDSE éthiopien, il est peu probable que l'on puisse prédire entièrement les résultats d'un travail préparatoire d'aussi grande envergure ; c'est alors qu'un processus évolutif offre à tous de nombreux avantages au plan de l'apprentissage. Voici certaines questions peut-être utiles à poser pour assurer une certaine structure à un processus souple :

- quels documents seront requis (et de qui) pour définir et consigner la stratégie et le programme à élaborer ?
- quels documents seront requis pour servir de lignes directrices sur les questions de mise en œuvre ?

- quels documents devront être régulièrement mis à jour ou résumés pour s'assurer que le PDS est toujours d'actualité pendant l'étape de la mise en œuvre ?
- comment les documents qui précèdent sont-ils liés (aux niveaux du contenu et des préparatifs) aux documents actuels du gouvernement sur la planification, la budgétisation, la comptabilité, les rapports d'étape et les rapports financiers ?
- qui sera responsable de l'élaboration des documents : le gouvernement, les donateurs ou les deux à la fois ?
- qui sera responsable de l'élaboration des documents du côté gouvernemental ? Ces personnes ont-elles assez d'expérience et de connaissances pour assumer cette tâche ? Dans le cas contraire, comment pourrait-on renforcer cette capacité en cours de route ?

Il est important aussi de prévoir de façon réaliste le temps et la quantité de travail nécessaire pour mener à bien le processus de préparation. En particulier, une estimation de la durée des préparatifs doit intégrer une évaluation des exigences documentaires des organismes donateurs avant la prise de décision. Ces mesures aideront à prévenir toute attente irréaliste du décaissement des fonds par les donateurs pour le programme.

Dans un cadre aussi large, le processus préparatoire doit conserver une certaine souplesse au niveau de la structure et des délais de manière à pouvoir faire face à des événements imprévus (un changement de gouvernement dans le pays hôte, des changements importants dans la disponibilité des fonds provenant des grands organismes, ou encore des complications au niveau des détails du processus).

Harmonisation des procédures de gestion

En Ethiopie, le PDSE a constitué l'un des quatre « cas types » où, dans le cadre du Programme spécial d'assistance pour l'Afrique, on a tenté d'harmoniser les procédures de gestion des organismes externes de financement participant au soutien des programmes de développement sectoriel. Ces cas ont sans doute été retenus parce que les conditions préalables ont semblé relativement favorables. Dans le processus du PDSE éthiopien les attentes et les engagements qui ont suivi ont atteint un niveau exceptionnellement élevé, qui s'est traduit par des réalisations concrètes (avant tout, les études d'harmonisation des rapports périodiques, la canalisation des fonds externes et les fonctions des organismes créés pour suivre la mise en œuvre du PDSE). Ces résultats offrent un cadre utile pour déceler, analyser et discuter les questions importantes à aborder lors des préparatifs des PDSE dans d'autres contextes. Par ailleurs, les expériences pilotes couronnées de succès sont souvent caractérisées, comme dans le cas du PDSE éthiopien, par un véritable dynamisme des participants, que l'on ne retrouve pas à tout coup.

A ce stade, l'enseignement à tirer est qu'il faut faire preuve de réalisme dans les attentes sur l'harmonisation des exigences des différents organismes en matière de procédures de gestion et la façon dont elles peuvent être intégrées aux structures gouvernementales, notamment au niveau de la gestion financière. Il semble relativement simple d'harmoniser les modalités de suivi et de rapports périodiques et de passer ensuite à des examens et des évaluations conjointes.

Il importe de noter que l'harmonisation de ces éléments est un objectif judicieux, même lorsqu'on opère en « mode projet ». Il est donc sage d'envisager l'harmonisation et l'intégration comme un processus à moyen terme qui passera par toute une série de formes transitoires à mesure que les modalités d'exécution évolueront d'une approche par projet à l'approche « idéale » par programme sectoriel. Pour progresser, il importe que les différents acteurs fassent preuve de beaucoup de souplesse en négociant et en suivant les différents arrangements, ce qui sera facilité si l'on garde une attitude de « pionnier », c'est-à-dire une volonté de prendre des risques et d'admettre les erreurs qui peuvent se produire, tout en tirant les leçons qui s'imposent.

Dans une veine semblable, d'autres analyses récentes de l'approche PDS¹¹ ont insisté sur le fait qu'elle ne devrait pas être perçue comme un nouveau type de modèle en matière de coopération pour le développement, ainsi qu'on a eu tendance à le faire avec la codification des lignes directrices pour la conception et le suivi dans le cadre de l'approche par projet. Malgré la fréquente répétition de ce message, il est à craindre que, par commodité intellectuelle et de procédure, les représentants des organismes donateurs (ou leurs consultants) qui ont participé aux préparatifs du PDSE en Ethiopie, souhaitent reproduire cette expérience de façon trop directe et littérale ailleurs. Avec le risque que les gouvernements partenaires, qui pourraient ne pas bien connaître cette expérience, jugent l'approche généralisée trop envahissante. En outre, les attentes en matière de rythme et de facilité de préparation du programme pourraient être trop optimistes. Pour éviter ce danger, il faudrait envisager un forum où les ministres africains de l'Education d'Afrique puissent partager leurs expériences de PDSE et, éventuellement, formuler un ensemble de principes universellement acceptés pour traiter avec les organismes de financement dans le contexte des programmes sectoriels. Une discussion dans ce sens a été entamée en 1998, sous les auspices de l'ADEA.

11. Voir par exemple Cassels et Janovsky, 1997 ; Gould, Takala et Nokkala, 1998.

Annexe 1. Points à discuter avec les représentants régionaux

- 1. Réflexion sur le processus du PDSE – principaux résultats et problèmes tels que perçus par les régions**
- 2. Lancement du PDSE, 1994-96**
 - quel rôle les régions ont-elles joué dans l'élaboration des documents de politique ?
 - les régions ont-elles été consultées dans la décision d'adopter une approche par programme ?
 - quand les régions ont-elles été informées de cette initiative ?
 - quelle information les régions ont-elles reçue ?
- 3. Structure et organisation**
 - choix et pertinence des composantes techniques
 - gestion et mise en œuvre, y compris : formats des rapports, systèmes de gestion financière, comité directeur conjoint en matière de régie, comités directeurs régionaux
 - déroulement des missions
 - lignes directrices données aux régions par le Centre et par la mission
 - produits attendus
 - structure des documents
- 4. Calendrier**
 - échelonnement
 - contraintes de temps
 - échéances, etc.
- 5. Participation**
 - qui est impliqué ?
 - à quel niveau ?
 - qui a contribué à la production des documents ?
 - quelle est l'information communiquée aux zones et aux Woredas ?
- 6. Rôles et responsabilités**
 - relations entre le Centre et les régions, entre les régions et la mission et entre le Centre et la mission
 - comment la mission a-t-elle été perçue – une équipe de la BM, un groupe de représentants des donateurs, un groupe d'individus, autrement ?
 - quelle latitude a été laissée aux régions et dans quelle mesure ont-elles reçu des directives en provenance du Centre ?

7. Budgétisation et gestion financière

- comment les régions ont-elles préparé leurs budgets ?
- quelles ont été les conséquences des demandes de reformatage des budgets formulées par la mission ?
- les régions ont-elles été informées des nouveaux systèmes ?
- quels seront les effets des nouveaux systèmes ?
- les régions ont-elles été correctement consultées, en particulier au sujet de leurs préférences pour les canaux de déboursement ?
- à quels problèmes les régions sont-elles confrontées ?
- les régions pensent-elles que l'on aurait dû accorder plus d'attention à ces questions plus tôt dans le processus ?
- de quelle souplesse les régions disposent-elles maintenant, du fait du PDSE ?

8. Résultats du projet

- dans quelle mesure les régions jugent-elles le PAP et le MMOP utiles ?
- quelles améliorations les régions voudraient-elles voir apporter à ces documents ?

9. Changements attendus dans la prestation de l'aide

10. Autres questions

Annexe 2. L'évolution du secteur de l'éducation en Ethiopie, 1994-96

*par Ato Girma Asfaw, Ato Zewdu Desta
et Ato Tesfaye Kelemework*

Contexte

Le mois de mai 1991 a marqué la fin de trois décennies de guerre et de désordre civils internes qui ont amené au pouvoir, en juillet 1991, le gouvernement de transition. On reconnaît généralement aujourd'hui que la paix (qui a fait suite à l'engagement pris par le nouveau gouvernement de régler les problèmes économiques et sociaux) a ouvert la voie à un revirement décisif des priorités budgétaires, les ressources consacrées à la défense ayant été fortement comprimées au profit du développement des secteurs économique et social.

A cet effet, les premières mesures concrètes prises par le gouvernement ont été l'adoption de réformes politiques, économiques et sociales profondes, allant d'une Charte nationale souscrivant pleinement à la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies à la formulation de politiques économiques et sociales approfondies et de grande envergure. Le gouvernement de transition a substitué une économie de marché à l'ancienne économie planifiée. La politique économique de transition préconisait une réduction du rôle de l'Etat dans l'économie, la promotion du secteur privé dans le développement économique, la participation de la population au processus de développement, la sécurité du régime foncier dans l'agriculture paysanne et le droit de vendre les produits agricoles aux prix du marché. La politique économique de transition a fixé quatre priorités immédiates :

- la réhabilitation des régions touchées par la sécheresse et la guerre,
- la restauration des infrastructures endommagées ou détruites,
- une attention spéciale accordée aux régions négligées,
- la réorganisation des institutions conformément à la nouvelle politique économique.

Le gouvernement de transition a aussi retracé les lignes de démarcation des régions en fonction des profils historiques et actuels des établissements des groupes ethniques. Cet effort de régionalisation ne s'est pas arrêté à la redéfinition des régions, mais est allé jusqu'à une fédéralisation totale des responsabilités gouvernementales. Il en est résulté une délégation des pouvoirs de

perception et de répartition des recettes ainsi que des responsabilités de gestion et d'administration des services sociaux de base au niveau des régions, des zones et des Woredas.

Outre la libéralisation de l'économie et la régionalisation, des politiques sociales visant les femmes, la population, la santé, la prévention des catastrophes, la planification préalable et l'éducation ont été formulées. Elles ont été bien accueillies parce qu'elles étaient essentielles à la réalisation des grands objectifs nationaux visés par l'ensemble des réformes socio-économiques :

- établir la paix et la stabilité dans le pays ;
- susciter une croissance économique rapide ;
- répondre aux besoins fondamentaux de la population et réduire la pauvreté ;
- accorder la priorité aux régions défavorisées et négligées dans le développement des infrastructures sociales et matérielles et les autres initiatives de développement et, enfin, protéger l'environnement.

Les processus mis en œuvre pour la formulation des politiques sectorielles ont nécessité des consultations approfondies auprès des différentes parties prenantes. Nous donnons ci-dessous un aperçu de la formulation de la **politique d'éducation et de formation** qui a été entreprise en 1993 et en 1994.

La formulation de la politique d'éducation et de formation en Ethiopie

Lorsque le nouveau gouvernement est arrivé au pouvoir, le système d'éducation en Ethiopie se heurtait aux problèmes complexes hérités des deux anciens régimes. Ces problèmes portaient notamment sur la pertinence, la qualité, l'équité et l'accessibilité de l'enseignement. En outre, les programmes d'études et le processus de formation des enseignants étaient jugés incapables à développer, chez les étudiants, les connaissances, les facultés d'apprentissage, les capacités, les compétences et les attitudes requises pour mener une vie productive et poursuivre leurs études.

Des installations inadaptées, la formation insuffisante des enseignants et la pénurie de manuels et d'autres matériels didactiques révélaient la piètre qualité de l'éducation offerte. Outre ces problèmes, vers la fin de la période du **Derg**, les taux d'inscription étaient en baisse, ce que l'on attribuait aux effets persistants de la guerre et de l'instabilité engendrée par le changement de gouvernement. Le tableau suivant montre clairement la tendance à la baisse des inscriptions entre 1988-89 et 1992-93, notamment au niveau du primaire.

Alerté par ces problèmes, le gouvernement de l'Ethiopie a compris l'urgence de concevoir une politique de formation et d'éducation appropriée qui guiderait l'ensemble du processus de développement éducatif. Des groupes techniques, constitués de personnes provenant des diverses institutions et

possédant l'expérience et la formation requises, ont donc reçu le mandat d'étudier les grandes questions touchant à l'éducation et de présenter des recommandations au niveau des politiques.

Tableau 1. Taux bruts d'inscriptions au niveau du primaire (1^{ère} à 6^e années), 1985-86 à 1993-94

Année	Taux bruts d'inscriptions
1985-86	37,4
1986-87	40,8
1987-88	41,9
1988-89	40,3
1989-90	36,5
1990-91	32,7
1991-92	26,5
1992-93	23,1
1993-94	27,5

Le groupe central de travail a été coordonné par le Cabinet du Premier ministre. Il comprenait onze membres dont six chefs d'équipe chargés des dossiers de politique suivants :

- les programmes d'études et la recherche ;
- la formation des enseignants, les méthodes d'enseignement, notamment le perfectionnement professionnel et les conditions de travail des enseignants ;
- la mesure et l'évaluation en éducation ;
- la langue d'enseignement ;
- l'organisation, la gestion et le financement de l'éducation ;
- le matériel didactique et le soutien.

Afin d'étudier ces questions, un comité technique et six groupes d'études ont été créés. Les groupes d'études ont été formés en faisant appel à des représentants des divers ministères impliqués dans le développement, des représentants d'organismes de recherche, de l'association des enseignants et des institutions d'enseignement supérieur. En tout, 40 organisations nationales et 300 experts ont participé à cet exercice. De plus, une consultation publique sur le projet du document de politique s'est déroulée aux niveaux du centre, des régions, des zones, des Woredas et des écoles, dans tout le pays ; les écoles d'Addis Ababa, par exemple, ont été fermées durant une journée afin de discuter de la politique de formation et d'éducation. Notre avis sur ce point est que la politique de formation et d'éducation est le fruit d'un débat public ayant véritablement porté sur les problèmes fondamentaux de l'éducation.

Il est possible aussi de dégager des similitudes entre la nouvelle politique de formation et d'éducation et l'examen du secteur de l'éducation de 1972. Le

premier examen du secteur de l'éducation, qui a eu lieu durant le règne de l'empereur (1972), a été géré par 14 groupes de travail et cinq groupes plus restreints qui ont joué le rôle d'animateurs principaux. Au total, 81 personnes ont participé à ces groupes, dont 51 Ethiopiens provenant de l'université Haile Selassie I (actuellement AAU), des ministères de l'Éducation, de l'Agriculture et du Développement communautaire, de la Commission de planification et d'autres organismes gouvernementaux. Les membres étrangers étaient des résidents en Éthiopie travaillant pour des organisations internationales comme l'UNESCO, l'OIT, la Fondation Ford et le Service des conseillers en développement de l'université Harvard. Cet exercice d'élaboration des politiques avait été très rigoureux, mais le changement de gouvernement survenu en 1974 en a malheureusement interrompu la mise en œuvre.

Exercices de planification entrepris par le MdE avant la formulation du Programme de développement du secteur de l'éducation

Après que le gouvernement eut approuvé la nouvelle politique de formation et d'éducation, le ministère de l'Éducation a entrepris deux exercices de planification. Le premier a débouché sur la production du Plan directeur pour l'éducation en Éthiopie qui, conformément à la politique suivie, envisageait la progression du secteur de l'éducation à l'horizon des 20 ans (1994-95 à 2016-17). Le Plan directeur, qui visait à l'issue de ces 20 ans un taux d'inscription minimal de 80 % pour les enfants ayant l'âge de fréquenter l'école primaire, a été diffusé en mars 1994.

Par la suite, en décembre 1994, le ministère de l'Éducation a effectué une seconde ébauche du Plan directeur pour l'éducation en Éthiopie ainsi qu'un plan à court terme intitulé « Plan à court terme pour l'éducation en Éthiopie : principale intervention axée sur l'enseignement primaire ». La seconde initiative du MdE (le Plan pour l'éducation à court terme) portait principalement sur les diverses activités à mettre en œuvre sur une période de cinq ans pour concrétiser les idéaux énoncés dans la politique de formation et d'éducation. En outre, le Plan à court terme tentait de définir les besoins financiers des différents volets de l'enseignement primaire. Ce plan a été discuté lors de la Conférence annuelle sur l'éducation qui s'est tenue à Awassa en décembre 1994. Le Plan directeur pour l'éducation en Éthiopie traitait de l'éducation en général, c'est-à-dire de l'enseignement pré-primaire, primaire, secondaire, non formel, technique et professionnel ainsi que de l'éducation spéciale, tandis que le Plan à court terme portait principalement sur l'enseignement primaire. Les deux documents n'étaient par conséquent pas exhaustifs.

Par la suite, on a jugé que ces deux documents, bien qu'utiles comme référence, n'étaient pas complets et ne satisfaisaient pas à la norme établie par

le CPM. En juin 1995, le CPM a donc retenu les services d'un consultant national chevronné pour établir un programme d'investissement dans le secteur de l'éducation. Ceci a coïncidé avec l'adoption par le gouvernement d'une approche par programme.

Le Programme de développement du secteur de l'éducation (PDSE)

L'aide sollicitée au cours des dernières décennies, par l'Ethiopie pour développer son système d'éducation s'est concrétisée dans divers projets multilatéraux et bilatéraux de coopération et a été gérée grâce à une approche par projet.

Cependant, le Programme de développement du secteur de l'éducation (PDSE) récemment élaboré en Ethiopie envisageait la poursuite des efforts de développement de l'éducation sur la base d'une approche sectorielle par programme plutôt que traditionnelle par projet.

Il est maintenant indispensable d'indiquer avant tout comment et pourquoi la programmation sectorielle a été choisie de préférence à une approche par projet.

■ Passage d'une approche par projet à une approche sectorielle

Il ressort des discussions avec le personnel concerné du CPM que le débat sur le passage d'une approche par projet à une approche par programme a été lancé par les dirigeants politiques du gouvernement de transition. Selon l'information obtenue du CPM, deux faits importants ont influé sur cette initiative : la libéralisation de l'économie, qui commençait à porter ses fruits, et l'acceptation par le gouvernement des stratégies générales de développement social, qui avaient reçu l'aval de divers intervenants internationaux et auxquelles l'Ethiopie avait participé activement.

Si l'on examine le niveau de développement économique du pays par rapport aux nombreux problèmes sociaux nécessitant une attention soutenue de l'Etat, l'éducation et la santé étaient visées en priorité par les initiatives d'élaboration de programmes sectoriels de développement. Par la suite, comme nous l'avons déjà indiqué, le MdE a élaboré un Plan directeur de l'éducation à l'horizon des 20 ans et un plan quinquennal à court terme, en mars et décembre 1994 respectivement.

En outre, l'expression « approche par programme » était devenue familière depuis 1969, notamment dans le contexte de la coopération pour le développement des Nations unies. On considère, entre autres, que l'évalua-

tion en 1991 du quatrième programme par pays du PNUD a incité l'Éthiopie à passer d'une approche par projet à une approche par programme / par secteur.

Le document du ministère de la Coopération économique extérieure (MCEE) de 1995 présente la situation ainsi :

« La décision prise par le gouvernement d'adopter une approche par programme en matière de développement découle des résultats des évaluations de l'aide des donateurs et de l'impact négligeable de l'aide externe sur le développement du pays. Le consensus résultant de ces évaluations est que la prestation de l'aide au développement devrait se faire dans un cadre national cohérent afin d'éviter la fragmentation et la duplication inutiles des efforts. »

Les principales lacunes de l'approche par projet, ressortant de l'évaluation de 1991 du quatrième programme par pays du PNUD étaient décrites ainsi :

- les nombreuses activités non coordonnées, ayant eu pour effet d'épuiser plutôt que de renforcer les capacités nationales, ont constitué un sérieux fardeau pour le gouvernement ;
- l'aide au développement a été trop éparpillée et son impact difficile à mesurer en raison de l'orientation par projet et de l'absence d'indicateurs au niveau des programmes ;
- la prolifération de projets entrepris à l'initiative des donateurs a entraîné un dédoublement inutile des activités et un gaspillage de ressources plutôt rares ;
- le trop grand nombre des projets a accru la charge de gestion du gouvernement à un point tel qu'il n'a plus été en mesure de diriger correctement la coordination de l'aide ;
- l'accent inutile mis sur la logique interne dans la conception des projets a souvent compromis l'impact des projets aux niveaux institutionnel et national ;
- le manque de participation et l'accent mis sur les bénéficiaires directs de l'aide au développement ont contribué à limiter son impact et à en compromettre le caractère durable ;
- les exigences administratives découlant du processus d'approbation des différents projets des donateurs, qui ont impliqué des procédures et des structures différentes pour la conception, l'approbation, la mise en œuvre, les rapports, le suivi, l'examen et l'évaluation, ont lourdement pesé sur les donateurs comme sur le gouvernement. Ces demandes ont détourné l'attention de questions plus importantes liées à l'incidence de l'aide des donateurs sur les bénéficiaires visés.

Le programme de développement du secteur de l'éducation (PDSE) qui est l'aboutissement logique de la nouvelle politique de formation et d'éducation a évolué au cours du cinquième programme par pays (1993-97) du PNUD. Constatant la coïncidence de l'adoption par le gouvernement d'une approche par programme et du lancement des préparatifs du PDSE, on peut aisément faire valoir, du moins au plan conceptuel, que l'influence du PNUD sur le passage d'une approche par projet à une approche par programme sectoriel a été importante.

■ Production du document du PDSE

En 1995, le CPM a chargé un consultant du pays d'étudier la possibilité d'élaborer un programme d'investissement public dans le secteur de l'éducation. L'objectif premier de l'étude, tel que défini dans ses termes de référence, était d'élaborer un programme et d'indiquer les secteurs d'intervention gouvernementale pour un développement de l'éducation à l'horizon des cinq ans, c'est-à-dire pour les années 1995-96 à 1999-2000 (période qui fut modifiée par la suite pour coïncider avec les années 1997-98 à 2001-02, du fait de préparatifs plus longs que prévu).

Il est ressorti des entretiens avec ce consultant qu'il avait travaillé seul à ce programme de développement du secteur de l'éducation alors que, selon les termes de référence, le travail devait être effectué par une équipe de consultants placée sous sa supervision.

En outre, le consultant a clairement indiqué qu'il avait surtout utilisé les dernières données secondaires fournies par le MdE (de 1993 à 1995). Il a aussi laissé entendre qu'il avait, pour l'essentiel rationalisé les deux documents de planification du MdE qui n'étaient ni cohérents ni conformes à la norme attendue. Le consultant n'a fait aucune visite sur le terrain en dehors d'Addis Ababa, mais il a eu des entretiens et discuté de diverses questions liées à l'éducation avec un certain nombre de représentants et de spécialistes du MdE.

Selon l'échéancier du projet, le consultant a commencé son travail en juin 1995, présenté un premier projet du PDSE en août 1995 et remis son rapport final au CPM en septembre 1995. Son travail a été, de manière générale, très apprécié.

Le rapport final de l'étude consacrée au PDSE présenté au CPM comprend 76 pages et se divise en six chapitres. Le premier est consacré à l'introduction et à un aperçu du système d'éducation à partir des principaux indicateurs quantitatifs du développement éducatif. Il fait également l'examen des contraintes et des problèmes qui se posent. Un aperçu des principaux volets du développement de l'éducation est présenté au chapitre 3. Suivent, au chapitre 4, la présentation d'un programme d'investissement quinquennal et une des-

cription des besoins financiers liés à sa mise en œuvre. La stratégie de mise en œuvre du programme et la conclusion sont présentées, respectivement, dans les chapitres 5 et 6 du rapport.

Environ un an après avoir reçu le rapport final, le CPM a contacté la mission permanente de la Banque mondiale afin d'obtenir une aide technique pour réviser, polir et, au besoin, abrégé ce document. Une première version abrégée est parue en octobre 1996, suivie de la version finale en novembre 1996. C'est cette dernière version (réduite à 27 pages par la Banque mondiale) qui a été officiellement distribuée lors de la réunion du Groupe consultatif, du 10 au 12 décembre 1996.

■ Le rôle du MdE et du CPM dans l'élaboration du document du PDSE

Dans l'élaboration des différents documents de politiques publiés au cours des six dernières années, le MdE et le sous-secteur de l'administration et des affaires sociales du CPM ont travaillé en étroite collaboration et en consultation avec les divers bénéficiaires, au nombre desquels se trouvent les BRE, les établissements d'enseignement supérieur et les autres intervenants liés ou intéressés d'une façon ou d'une autre au développement de l'éducation et de la formation dans le pays. Certains organismes internationaux tels que le Sida, le PNUD, l'UNESCO, etc. ont aussi suivi de près l'évolution de cet exercice d'élaboration d'une politique et ont transmis au MdE leurs commentaires et opinions. Le sous-secteur de l'administration et des affaires sociales du CPM a joué à cet égard un rôle important pour mobiliser et coordonner les divers intervenants, ce qui n'aurait pas été simple pour le MdE. Cela dit, presque tout le travail technique entrepris au cours du processus de formulation de la politique a bien évidemment été confié au MdE, qui a travaillé en collaboration avec les diverses parties prenantes mentionnées ci-dessus.

Cependant, pour ce qui est de la préparation du document du PDSE, rédigé par un consultant entre juin 1995 et septembre 1996, le principal acteur a été le sous-secteur de l'administration et des affaires sociales du CPM. Le MdE a collaboré au projet en fournissant au consultant les renseignements nécessaires. C'est aussi le CPM qui a révisé l'étude après son achèvement.

■ Autres études de politique liées au PDSE

L'examen des dépenses publiques (EDP)

L'examen des dépenses publiques (EDP) est un exercice entrepris à l'initiative de la Banque mondiale en 1994. Les discussions avec les représentants du ministère des Finances ont révélé que cet exercice fait partie des conditions préalables de la Banque pour tout pays appliquant un programme d'ajustement structurel (PAS). En Ethiopie, le processus d'examen des dépenses

publiques est un exercice permanent (mené chaque année) ; cinq ont déjà eu lieu depuis 1994. Les rapports des quatre premiers EDP ont été publiés et la rédaction du projet de rapport du cinquième vient d'être achevée. Cependant, nous tentons ici de présenter un aperçu des EDP I et II tels qu'ils ont été effectués avant la réunion du Groupe consultatif de 1996.

Le premier examen des dépenses publiques (EDP I), terminé en octobre 1994, passait en revue la nouvelle politique économique et les nouvelles stratégies de développement sectorielles du gouvernement afin d'évaluer les progrès accomplis vers la réorientation des politiques de dépenses de l'Etat dans le nouveau cadre politique. Le rapport EDP I recommandait que, parallèlement à la réorientation des dépenses vers les services sociaux et les programmes d'infrastructures, les budgets futurs veillent à ce que les activités essentielles au sein des secteurs reçoivent un financement adéquat. Des mesures particulières furent convenues avec le gouvernement. L'une de ces mesures visait à accroître l'enveloppe globale du budget courant de l'éducation consacrée à l'acquisition de matériel (de 6 à 9 %) plutôt que d'augmenter les traitements et salaires, en accordant une attention particulière à l'enseignement primaire.

Le deuxième examen des dépenses publiques (EDP II), achevé en mai 1995, prolongeait le travail entrepris dans le cadre du premier EDP en examinant les progrès supplémentaires accomplis par le gouvernement pour renforcer ses priorités de dépenses. Le rapport traitait aussi des progrès de la décentralisation régionale et des questions connexes de mise en œuvre et de capacités. Le rapport EDP II recommandait l'institution d'un « Plan triennal continu », tant pour le budget courant que pour le budget des immobilisations. Des cibles étaient également proposées à titre indicatif pour les dépenses de fonctionnement et d'entretien dans les secteurs prioritaires, c'est-à-dire l'enseignement primaire, les soins de santé de base, la vulgarisation agricole et l'entretien des routes.

Les études connexes au PDRHP

Les résultats des études du PDRHP (demandes et offres de personnel en éducation ; divers scénarios ; accès et disponibilité des établissements d'éducation ; coût et financement de l'éducation ; demande des ménages pour les services scolaires ; ratio coût/efficacité des principaux facteurs des rendements sociaux et privés de la scolarisation, etc.) ont été rendus publics en septembre 1996, soit un mois avant la publication de la première version abrégée du document sur le PDSE et un an seulement après la publication du document original de 76 pages.

Il ressort clairement de nos entretiens avec le consultant principal qui a élaboré le document original sur le PDSE et du laps de temps entre les études et la publication de la première version abrégée du document du PDSE, que les résultats des études du PDRHP n'ont en aucune façon été pris en compte

dans le document du PDSE. Cela est aussi renforcé par le fait que le document du PDSE aussi bien que les études du PDRHP ont fait référence au MdE et au BRE comme sources de données. Pourtant, on ne peut ignorer la contribution des diverses études du PDRHP dans l'élaboration ultérieure des plans régionaux et centraux ainsi que celle du plan d'action du programme après la tenue de l'atelier du PIS, en mars 1997, à Debre Zeit.

Documentation de référence

1. République fédérale démocratique d'Éthiopie, *The Ethiopian Education Sector Development Programme*, Addis Ababa, septembre 1995 (document non publié).
2. *Education Sector Development – Programme, (1997-2001)*, Addis Ababa, octobre 1996 (document non publié).
3. *Education Sector Development – Programme, (1997-2001)*, Addis Ababa, novembre 1996 (document non publié).
4. *Programme Action Plan for the Education Sector Development Programme*, Addis Ababa, janvier 1998 (document non publié).
5. *Capacity Building for Sustained Human Resources Development and Utilization*, Addis Ababa, décembre 1993 (document non publié).
6. Girma Asfaw et Tesfaye Kelemework, *Primary Education (1-6) Indicators in Ethiopia*, Addis Ababa, janvier 1997 (document non publié).
7. Joseph Destefano et Bernard Wilder, *Ethiopia, Education Sector Review*, Partie 1, décembre 1992 (document non publié).
8. Ministère de l'Éducation, *Education Master Plan of Ethiopia*, Addis Ababa, mars 1994 (document non publié).
9. *Short Term Ethiopian Education Plan (1994/5-1998/99): Major Intervention With Focus on Primary Education*, Addis Ababa, décembre 1994 (document non publié).
10. *Ketmihert Alem*, revue trimestrielle bilingue, Addis Ababa, juin 1993.
11. Ministère de l'Éducation et des Beaux-Arts, *Rapport sur l'examen du secteur de l'éducation : Education: Challenge to the Nation*, Addis Ababa, août 1972.
12. Ministère de la Coopération économique extérieure, *Guidelines for National Execution of UNDP Assisted Programmes in Ethiopia*, Addis Ababa, juin 1995 (document non publié).
13. *PHRD Grant Project for the Preparation of Social Sector Projects*, Addis Ababa, juin 1995 (document non publié).
14. Cabinet du premier ministre, *Atekalay Yetmhertina Siltena Rekik Policy Mabariya*, document explicatif du volume II du PFE, août 1994.
15. Gouvernement de transition de l'Éthiopie, *Sectors' Strategies*, Addis Ababa, mai 1994 (document non publié).

16. Banque mondiale, *Ethiopia, Public Expenditure Review*, janvier 1997 (document conceptuel, non publié).

Annexe 3. Bibliographie

Documents de planification centrale et régionale (diverses versions) et aide-mémoire liés au processus préparatoire du PDSE et du PDSS en Ethiopie, 1997-98.

- Cassels, Andrew, *A Guide to Sector-wide Approaches for Health Development*, OMS, 1997.
- Cassels, Andrew et Janovsky, Katja, "Sectoral Investment in Health: Prescription or Principles?", *Social Science and Medicine*, vol. 44, n° 7, 1997, p. 1073-1076.
- DANIDA, *Analyse og Sammenligning af de Nordiske Donorers Retningslinier for Sektor Programme Stotte*, août 1998, document reprographié.
- Excellence Management and Accounting Consultants (EMAC), *Financial Reporting System on the Use of Donor Funds*, rapport final, volumes 1 et 2, ministère des Finances, septembre 1998.
- Gould, Jeremy, Takala, Tuomas et Nokkala, Marko, *How Sectoral Programs Work – An Analysis of Education and Agriculture Sector Programs in Zambia, Ethiopia, Mozambique and Nepal*, Institut des études sur le développement, université de Helsinki, document de politique n° 1, 1998.
- Gouvernement de la République fédérale démocratique d'Ethiopie, *Education Sector Development Programme Implementation Manual*, Addis Ababa, 1998.
- Jones, Stephen, "Sector Investment Programs in Africa – Issues and Experience", document technique de la Banque mondiale, *Africa Region Series*, n° 374, 1997.
- Lister, Stephen, *Implementing Sector Development Programmes in Ethiopia*, Mokoro Ltd., Oxford (R.-U.), 1998 (version préliminaire).
- Ministère de l'Éducation, *Education Sector Development Programme Action Plan*, République fédérale démocratique d'Ethiopie, Addis Ababa, septembre 1998.
- Ministère des Finances, *Implementation Plan for Donor Fund Reporting System*, Addis Ababa, octobre 1998.
- Okidegbe, Nwanze, *Fostering Sustainable Development – The Sector Investment Programme*, Banque mondiale, 6 février 1997 (document reprographié).

- Oksanen, Riitta et Lönnqvist, Anders, *Harmonising Requirement and Procedures of Potential Funding Agencies Supporting Education and Health Sector Development Programmes in Ethiopia*, Sida, 18 mai 1998.
- Oxford Policy Management, *Sector Investment Programmes in Africa – Issues and Experience, Evidence form Case Studies*, réunion des donateurs PAS, 16 décembre 1996 (document reprographié).
- Pavignani, Enrico et Durao, Joaquim, *Aid, Change and Second Thoughts – Coordinating External Resources to Health Sector in Mozambique*, décembre 1997 (document reprographié).
- Projet de développement de la politique et des ressources humaines, *Education Sector Review. Synthesis and Summary*, Etudes du secteur social en Ethiopie, Bureau du projet PDRHP, Addis Ababa, novembre 1996.
- Sawyers, Harry, « La coordination de l'aide au Ghana », Association pour le développement de l'éducation en Afrique, 1997.
- Spécialistes en éducation de la Commission de l'Union européenne et des États membres, *Establishing an Education Sector Development Programme*, 10-11 novembre 1997 (document reprographié).
- Takala, Tuomas, "Making Educational Policy under Influence of External Assistance and National Politics – A Comparative Analysis of the Education Sector Policy Documents in Ethiopia, Mozambique, Namibia and Zambia", *International Journal of Educational*, 1998, vol. 4.

Association pour le développement de l'éducation en Afrique

Institut international de planification de l'éducation
7-9 rue Eugène-Delacroix, 75116 Paris, France

Tél. : +33(0)14503 7757

Fax : +33(0)14503 3965

Mél : adea@iiep.unesco.org

Site web : www.ADEAnet.org