

**BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT
FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT**



RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE DÉMOCRATIQUE D'ÉTHIOPIE

PROFIL DE GOUVERNANCE-PAYS

**DÉPARTEMENT DE LA GOUVERNANCE ET DES RÉFORMES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES (OSGE)
DÉPARTEMENT RÉGIONAL EST (OREB)**

MARS 2009

TABLE DES MATIÈRES

RESUME ANALYTIQUE	1
1. INTRODUCTION	3
2. CONTEXTE HISTORIQUE	4
3. EVALUATION DE LA GOUVERNANCE EN ETHIOPIE.....	4
4. PROGRAMME DE GOUVERNANCE A MOYEN TERME DU GOUVERNEMENT.....	13
5. APPUI ACTUEL DES DONATEURS A LA GOUVERNANCE ET MECANISME DE COORDINATION.....	15
6. APPUI DE LA BANQUE A LA BONNE GOUVERNANCE	16
7. CONCLUSION ET RECOMMANDATION	18
ANNEXE I DESCRIPTION DE LA STRUCTURE DE GOUVERNANCE DE L'ETHIOPIE	19
ANNEXE II - STRUCTURE DES GOUVERNEMENTS INFRANATIONAUX	21
ANNEXE III - PRINCIPALES REALISATIONS EN MATIERE DE REFORME DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DEFIS	22
ANNEXE IV- RISQUES PREVISIBLES LIES A LA MISE EN OEUVRE DU PROGRAMME DE BONNE GOUVERNANCE DE L'ETHIOPIE	24
ANNEXE V - CADRE DE DIALOGUE SUR LA GOUVERNANCE	25
ANNEXE VI CARTOGRAPHIE DES INTERVENTIONS DES DONATEURS EXISTANTS DANS LE DOMAINE DE LA GOUVERNANCE EN ETHIOPIE	28
ANNEXE VII DESCRIPTION DU PSCAP.....	31
REFERENCES	32

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

BAD	- Banque africaine de développement
CSRP	- Programme de réforme de la fonction publique
DBS	- Appui budgétaire direct
DC	- Document du Conseil
DFID	- Département pour le développement international
DSA	- Activité d'appui à la décentralisation
DSRP	- Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EMCP	- Programme de gestion et de contrôle des dépenses
EPRDF	- Front populaire démocratique révolutionnaire de l'Éthiopie
FAD	- Fonds africain de développement
FEAC	- Commission fédérale d'éthique et de lutte contre la corruption
GAD	- Groupe d'aide au développement
GOE	- Gouvernement d'Éthiopie
HOF	- Chambre de la Fédération
HOPR	- Chambre des représentants du peuple
JBAR	- Revue conjointe de l'aide budgétaire
MAEP	- Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
MOFED	- Ministère des Finances et du Développement économique
MTFF	- Cadre budgétaire à moyen terme
NEBE	- Commission électorale nationale d'Éthiopie
NEPAD	- Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
ONG	- Organisation non gouvernementale
OSC	- Organisations de la société civile
PASDEP pauvreté	- Plan de développement accéléré et durable pour l'éradication de la pauvreté
PBL	- Prêt à l'appui des réformes
PBS	- Don pour la protection des services de base
PGP	- Profil de gouvernance par pays
PIB	- Produit intérieur brut
PNB	- Produit national brut
PSCAP	- Programme de renforcement des capacités dans le secteur public
SDPRP pauvreté	- Programme de développement durable et de réduction de la pauvreté
SNNP	- Région des nations, nationalités et peuples du Sud
UA	- Union africaine
UE	- Union européenne

PROFIL DE GOUVERNANCE-PAYS DE L'ÉTHIOPIE

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

1. Introduction

1.1 Le présent Profil de gouvernance-pays (PGP) est une version révisée du document initial élaboré suite à une mission de préparation du PGP du Groupe de la Banque le en République fédérale démocratique d'Éthiopie, du 11 au 27 avril 2005. Le PGP a été profondément actualisé pour tenir compte de l'évolution de la situation et du contenu de la politique de gouvernance de la deuxième stratégie de réduction de la pauvreté de l'Éthiopie dénommé « Plan de développement accéléré et durable pour l'éradication de la pauvreté » (PASDEP).

2. Évaluation de la bonne gouvernance en Éthiopie

2.1 L'objectif du PGP est d'évaluer les forces et les faiblesses en matière de gouvernance en Éthiopie. L'accent est mis sur la responsabilisation (obligation de rendre compte), la transparence, la participation, les réformes judiciaires et légales et la lutte contre la corruption, qui revêtent une importance particulière pour la Banque au regard de sa mission de développement et de sa Politique en matière de bonne gouvernance de 2000.

2.2 L'évaluation du PGP met en évidence un taux élevé de conformité aux règles et aux réglementations formelles dans la fonction publique éthiopienne et l'existence de systèmes de contrôle relativement efficaces. La performance du secteur public est cependant entravée par la limitation des capacités des institutions et des ressources humaines. Dans le cadre du Programme de renforcement des capacités du secteur public (PSCAP), les donateurs aident le gouvernement à approfondir la réforme en cours de la fonction publique et à combler les déficits de capacité. Le présent PGP souligne la nécessité d'intensifier ces efforts, tout en sauvegardant l'autonomie et le professionnalisme de la fonction publique de façon à assurer l'efficacité dans la prestation des services publics et un niveau élevé de responsabilisation.

2.3 La gouvernance des finances publiques en Éthiopie repose sur un cadre juridique et réglementaire solide, constitué d'un ensemble considérable de lois, de règles et d'institutions cadres. La mise en œuvre suivie des réformes s'est traduite par le renforcement de la planification, de la budgétisation et des systèmes comptables. Ces gains se traduisent par les améliorations du processus de préparation du budget, la présentation détaillée du budget, ainsi que la production des rapports financiers dans les délais prescrits. En dépit de ces avancées, la gestion des finances publiques de l'Éthiopie présente des faiblesses dans plusieurs domaines, qui ont des incidences sur la responsabilité. Il s'agit notamment : i) de la qualité peu satisfaisantes des données budgétaires dans certaines des régions ; ii) des capacités insuffisantes des principaux organismes de contrôle, en l'occurrence le bureau du vérificateur général fédéral et celui du vérificateur général régional ; iii) des faibles capacités en matière de passation des marchés, et iv) du faible niveau de mise en œuvre des recommandations des vérificateurs. Ces faiblesses soulignent la nécessité d'approfondir les efforts de réforme en matière de gestion des finances publiques et de renforcement des capacités de façon à renforcer la transparence et la responsabilité.

2.4 Le PGP a évalué les progrès réalisés dans la décentralisation, qui se situe au cœur des efforts du gouvernement éthiopien et vise à renforcer la gouvernance démocratique et à améliorer la fourniture des services de base. Le principal enjeu consiste à développer les capacités nécessaires des institutions et des ressources humaines aux niveaux infranationaux afin d'habiliter efficacement les gouvernements infranationaux et les communautés. Parallèlement, il est nécessaire de renforcer l'élément demande de la gouvernance en faisant progresser le programme de responsabilité sociale, qui se trouve encore à un stade embryonnaire. Le PGP note avec satisfaction les initiatives prometteuses destinées à promouvoir la responsabilité sociale en Éthiopie, en particulier le Programme de protection des services de base (PBS).

2.5 La disponibilité de l'information pour les citoyens est essentielle pour le renforcement de la responsabilité. Si l'accès à l'information en Éthiopie a été sensiblement amélioré, cet aspect de la gouvernance demeure un défi. Le PGP souligne l'importance de mettre en place un cadre juridique adéquat pour servir de sous-bassement à la liberté d'accès à l'information, droit fondamental de la personne.

2.6 Le niveau de corruption en Éthiopie a, historiquement, été bas. Il existe cependant une perception croissante que l'incidence de la corruption en Éthiopie est en hausse. Cela semble être corroboré par la tendance récente des indices de perception de la corruption de Transparency International pour l'Éthiopie. S'il existe un cadre juridique et institutionnel de lutte contre la corruption, un engagement plus actif des acteurs non-étatiques dans le contrôle de la corruption de contrôle serait essentiel pour le succès de la campagne anti-corruption.

2.7 Le PGP a également évalué le système judiciaire en Éthiopie et identifié des faiblesses qui entravent son efficacité et son efficience. Ces faiblesses sont en train d'être éliminées dans le cadre du Programme de réforme du système judiciaire en cours, qui bénéficie d'un appui au titre du PSCAP. Cependant, l'enjeu principal au niveau des efforts visant à promouvoir la primauté du droit et à renforcer la responsabilité horizontale est de garantir l'indépendance judiciaire.

3 Programme de bonne gouvernance du gouvernement

3.1 Le Gouvernement éthiopien a, dans le contexte plus général de sa stratégie de réduction de la pauvreté, élaboré un programme pour relever les défis de la gouvernance soulignés dans le présent PGP. Ce programme met notamment l'accent sur la réforme de la fonction publique, la décentralisation, la gestion urbaine, la réforme judiciaire, le processus participatif et la promotion des droits de l'homme. Le programme de réforme en matière de gouvernance est ambitieux, mais son succès dépendra en grande partie de l'adéquation des capacités d'exécution, de la volonté politique, et des motivations des différents acteurs.

4. Appui de la Banque à la bonne gouvernance

4.1 Le PGP identifie l'ampleur, les options et les opportunités de l'appui de la Banque aux programmes de bonne gouvernance de l'Éthiopie. Les piliers recommandés pour cet appui sont la décentralisation et la réforme de la GFP. Cet accent est en conformité avec l'orientation stratégique générale de la Banque dans le domaine de la gouvernance. Une série de questions sur la base desquelles la Banque conduira le dialogue avec le gouvernement a été également définie dans le présent PGP.

1. INTRODUCTION

1.1 L'on s'accorde à reconnaître que la bonne gouvernance est essentielle au développement durable et à la réduction de la pauvreté¹. Le profil de gouvernance-pays (PGP) est l'outil diagnostique du Groupe de la Banque pour la mise en œuvre de sa Politique en matière de bonne gouvernance. Le présent PGP évalue les forces et les faiblesses de gouvernance de l'Éthiopie, identifie les questions clés et les enjeux, et s'attache à déterminer si le programme de bonne gouvernance du gouvernement s'attaque comme il se doit à ces défis. Sur la base de l'évaluation, le PGP recommande une orientation et un point d'entrée appropriés pour l'appui du Groupe de la Banque à la gouvernance en Éthiopie.

1.2 Le présent Profil de gouvernance-pays (PGP) est une version révisée du document initialement préparé suite à une mission de préparation du PGP du Groupe de la Banque en République fédérale démocratique d'Éthiopie, du 11 au 27 avril 2005. La mission a collecté des informations importantes et eu des consultations avec un large éventail de principales parties concernées par la situation de la gouvernance du pays. Toutefois, avant que le PGP ne soit finalisé, l'Éthiopie a connu une grave crise politique peu de temps après les élections générales de mai 2005. La crise politique a entraîné la suspension de l'appui budgétaire direct des donateurs à l'Éthiopie et conduit à une profonde réflexion sur les moyens les plus efficaces d'engager le pays dans des programmes de développement et de gouvernance. Le consensus ne tarda pas à se dégager sur la voie à suivre et autour d'une série de principes clés pour guider cet engagement. Le Programme de protection des services de base (PBS) a été mis au point comme instrument de rechange à l'appui budgétaire direct, l'objectif étant de protéger la prestation des services de base à l'échelon local, tout en renforçant les mécanismes et les processus de responsabilisation et de transparence.

1.3 Le PGP a été profondément actualisé pour tenir compte des récents développements et de l'évolution des politiques de gouvernance comme énoncé dans la deuxième stratégie de réduction de la pauvreté de l'Éthiopie, à savoir le Plan de développement accéléré et durable pour l'éradication de la pauvreté (PASDEP), approuvé par le Parlement éthiopien fin 2006. La Banque a consulté les parties prenantes sur le contenu et les recommandations du PGP et a sollicité leurs points de vue.

1.4 Le document s'est également inspiré des travaux diagnostics existants, comme l'évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière de 2007 (PEFA) pour l'Éthiopie, l'Étude de référence sur la justice et les récents documents du PBS. Le présent PGP est sélectif dans sa couverture des questions de gouvernance et s'articule comme suit : le chapitre 2 présente le contexte historique du pays, tandis que le chapitre 3 évalue la performance de l'Éthiopie en matière de gouvernance. Le chapitre 4 évalue le programme de bonne gouvernance du gouvernement tel qu'énoncé dans le PASDEP, et le chapitre 5 présente l'appui des donateurs existant et proposé au programme de bonne gouvernance et du cadre de coordination. Quant au chapitre 6, il recommande les domaines pertinents pour l'appui à la gouvernance de la Banque et présente les questions devant faire l'objet d'un dialogue conjoint avec les autres partenaires au développement. Le chapitre 7 présente la conclusion et les recommandations découlant de l'évaluation du PGP.

¹ Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique de l'Union africaine identifie la bonne gouvernance comme une condition essentielle pour la paix, la sécurité et la croissance et le développement durables. C'est pourquoi, le NEPAD a établi le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) comme outil destiné à améliorer la gouvernance à travers l'évaluation par les pairs, le partage des bonnes pratiques et l'élaboration de plans d'action visant à améliorer la gouvernance.

2. CONTEXTE HISTORIQUE

2.1 **Des siècles durant, l'Éthiopie a été gouvernée par une monarchie fortement centralisée.**

Le dernier monarque fût l'empereur Haïlé Sélassié, qui a accédé au trône en 1931. Suite à un soulèvement populaire en 1974 qui a créé un vide politique, un conseil administratif provisoire, connu sous l'appellation locale de Derg, a pris les rennes du pouvoir, mais s'est effondré en mai 1991, suite à la prise de la capitale, Addis-Abeba, par le Front populaire démocratique révolutionnaire de l'Éthiopie (EPRDF). Ce front, assumant des responsabilités gouvernementales, a convoqué une conférence nationale pour la paix à Addis-Abeba qui a adopté une charte transitoire et formé un gouvernement de transition. Cette conférence a ouvert la voie à la mise en place d'un gouvernement élu sous un système politique pluraliste.

2.2 **Au nombre des principales caractéristiques du nouveau système politique mis en place figurent une carte politique à base ethnique, une délégation accentuée de pouvoirs aux régions, et une nouvelle formule pour l'unité basée sur l'égalité des nations, des nationalités et l'union volontaire.**

La nouvelle constitution adoptée en 2005 a transformé le régime éthiopien en un système fédéral, dont la description de la structure figure en annexe I. Parallèlement, le nouveau gouvernement a initié de vastes réformes macro-économiques et structurelles, visant à stabiliser l'économie du pays et à la faire passer d'un système planifié à une économie de marché. Après avoir réalisé la stabilisation de l'économie et la reconstruction, le gouvernement s'est lancé dans un programme de développement économique et social à plus long terme.

2.3 Avec près de 38 % de la population vivant en dessous du seuil de la pauvreté, l'Éthiopie figure parmi les pays les plus pauvres du monde et connaît des conflits aux plans régional et interne. Face au défi de la pauvreté, **l'orientation des politiques de développement en faveur des pauvres a été accentuée avec l'adoption, en 2002, du premier Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, baptisé Programme de développement durable et de réduction de la pauvreté (SDPRP).** Depuis 2005, le gouvernement a lancé la deuxième phase sous l'appellation de PASDEP.

3. ÉVALUATION DE LA GOUVERNANCE EN ÉTHIOPIE²

3.1 **Qualité de l'administration publique**

3.1.1 **Le gouvernement actuel a hérité d'une fonction publique fortement centralisée et contrôlée.** La fonction publique manquait d'autonomie et l'obligation de rendre compte aux citoyens était quasi inexistante. Ces lacunes institutionnelles ont, à leur tour, entravé l'efficacité et la capacité de l'État à assurer la prestation des services publics.

3.1.2 Depuis 1994, le gouvernement a lancé un vaste programme de réforme de la fonction publique destiné à améliorer la performance et à renforcer l'obligation de rendre compte et la transparence. La décentralisation a été également initiée dans le cadre de ses efforts généraux visant à améliorer l'efficacité de l'État dans la prestation des services publics et à faire progresser le processus de démocratisation. Les lois, règles et réglementations régissant la fonction publique de l'Éthiopie ont été amendées pour se conformer à la Constitution fédérale de 1995, de façon à promouvoir une fonction publique impartiale, respectueuse des règles d'éthique et responsable. Le degré de respect des règles dans la fonction publique éthiopienne est généralement élevé, et les dispositifs de contrôle,

² L'annexe IV souligne certains des principaux risques de gouvernance en Éthiopie.

tels que le livre de paie, sont relativement efficaces.³ Toutefois, le passage d'une économie de type socialiste à une économie de marché a nécessité une réorientation de la fonction publique vers une administration publique plus axée sur les services.

3.1.3 La Constitution fédérale prévoit des contre-pouvoirs entre l'exécutif et les autres branches de l'État pour promouvoir la responsabilité au plan horizontal. Cependant, dans la pratique, le pouvoir exécutif en Éthiopie tend à exercer plus d'autorité que les autres branches de l'État. Le processus de démocratisation et la réforme de gouvernance en cours créent en revanche des conditions qui permettront aux contre-pouvoirs de mieux fonctionner, est de prévenir d'éventuels abus du pouvoir exécutif.

3.1.4 Depuis le début des années 90, le gouvernement met en œuvre des politiques macro-économiques judicieuses et fait montre d'un engagement remarquable dans l'amélioration de la prestation des services de base et de l'infrastructure aux fins de la réalisation de ses objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté. Des progrès significatifs ont été enregistrés dans plusieurs domaines clés du développement, notamment l'élargissement de l'accès aux services de base, en particulier dans l'enseignement primaire. Toutefois, en dépit de ses efforts positifs, la performance globale de la fonction publique continue d'être entravée par la pénurie de main-d'œuvre professionnelle et qualifiée, l'inadéquation des méthodes de travail, et le peu d'accent mis sur le rendement dans la gestion. Les efforts de renforcement des capacités sont appuyés dans le cadre du Programme multisectoriel de renforcement des capacités du secteur public (PSCAP) (voir l'annexe VII).

3.2 Gouvernance des finances publiques

La présente section procède à l'évaluation de la performance de l'Éthiopie en matière de gestion des finances publiques au regard des aspects particuliers suivants : ii) exhaustivité et transparence du budget ; iii) accès aux informations budgétaires, iii) contrôle de l'exécution du budget, de façon à garantir l'utilisation efficiente et transparente des ressources publiques, y compris la passation de marchés, et iii) la vérification externe et le contrôle parlementaire du budget. L'annexe III fournit également un aperçu des progrès réalisés dans ce domaine.

3.2.1 **Cadre légal et institutionnel de la gouvernance financière :** La gestion des finances publiques en Éthiopie repose sur un cadre légal et réglementaire comportant un ensemble exhaustif de lois, de règles, de réglementations et normes internationales, adaptées aux conditions locales. Le cadre légal et réglementaire porte sur : l'administration des recettes ; la budgétisation ; la comptabilité et les rapports financiers ; la passation des marchés ; les mécanismes de contrôle de l'exécution du budget et le contrôle externe. Le cadre institutionnel pour la GFP est bien établi et prévoit une définition claire des rôles et responsabilités de chacune des institutions qui participent au cycle budgétaire.

3.2.2 **Performance en matière de GFP :** Depuis le milieu des années 90, l'Éthiopie a engagé un vaste programme de réformes de la gestion des finances publiques visant à améliorer l'efficacité et l'efficacités des dépenses publiques tout en renforçant la transparence et la responsabilité dans la gestion des deniers publics. Des études diagnostiques, telles que l'évaluation des dépenses publiques

³ Ces faits traduisent le respect sans réserve de l'autorité, qui pour certains, est une attitude enracinée dans la culture éthiopienne.

et des responsabilités financières (PEFA) pour 2007 réalisée aux niveaux fédéral et régional, fournissent des détails sur les progrès enregistrés dans la mise en œuvre de ces réformes.

3.2.3 Exhaustivité et transparence du budget : Le PEFA a attribué à l'Éthiopie une note élevée en matière de classification budgétaire aux niveaux fédéral et infranational.⁴ Toutefois, il conviendra de remédier à l'absence de rapports sur les fonds statutaires, notamment la Caisse de retraite et le Fonds routier. Selon le rapport du PEFA, la part des fonds extrabudgétaires dans le budget total au cours de la période 2002/03-2004/05 est en moyenne de 12 %. En revanche, le gouvernement soutient que les fonds extrabudgétaires ne constituent pas une faiblesse dans la mesure où ils font l'objet de rapport à l'intention du Conseil des ministres, puis du Parlement.

3.2.4 Crédibilité du budget et discipline budgétaire : L'exécution du budget en Éthiopie est caractérisée par un niveau de discipline élevé. Il ressort de l'évaluation du PEFA que le taux d'écart entre les dépenses primaires approuvées et budgétisées et les dépenses effectives exécutées se situe à moins de 5 %, une indication de bonne performance. En raison de la discipline budgétaire, il n'existe plus d'arriérés de paiement. Cependant, la faiblesse, au plan de la crédibilité du budget, tient au fait que la composition des dépenses effectives affiche une forte variation, estimée à plus de 5 %.

3.2.5 Budgétisation fondée sur les politiques nationales : Le budget fédéral annuel de l'Éthiopie est établi sur la base du Cadre budgétaire et de dépenses à moyen terme, qui assure l'alignement des décisions d'affectation budgétaire sur les priorités stratégiques dans un cadre macroéconomique stable. Le processus budgétaire a un caractère organisé et respecte un calendrier financier. En outre, le processus de préparation fait intervenir toutes les parties prenantes au sein du gouvernement. Cela dit, le processus de planification et de budgétisation à moyen terme au niveau infranational, se trouve encore à un stade embryonnaire. Si la participation des parties prenantes aux processus du SDPRP et du PASDEP a été forte, le rôle des acteurs non étatiques dans le processus budgétaire en Éthiopie reste limité.

3.2.6 Rapports financiers : Jusqu'à une date récente, la clôture des comptes publics accusait beaucoup de retard, entraînant de longues périodes d'attente pour la production des rapports sur les dépenses, d'où l'accumulation d'arriérés de rapports financiers et de vérification. Ces trois dernières années, le respect des délais dans la production des rapports financiers de l'Éthiopie s'est sensiblement amélioré et les arriérés au niveau des comptes fédéraux ont été quasiment apurés. Les rapports d'exécution budgétaire sont préparés sur une base trimestrielle, ce qui a permis d'améliorer le suivi des dépenses. Ces améliorations résultent des réformes budgétaires et comptables mises en œuvre sous les auspices de l'EMPC, et appuyées par le Projet d'activité d'appui en faveur des districts, achevé en 2007. En revanche, dans les plus petites régions émergentes qui ont accusé du retard dans la mise en œuvre des réformes budgétaires et comptables, la production de rapports financiers demeure un défi, à la fois en termes de qualité et de respect des délais.⁵

3.2.7 Contrôles internes : Les systèmes de contrôle des états de paie en Éthiopie sont adéquats, quoique les contrôles internes des dépenses non salariales présentent quelques faiblesses. Par exemple, les engagements de paiement des biens et services ne tiennent pas toujours compte de la disponibilité des flux de trésorerie. Des systèmes de vérification interne existent dans toutes les institutions budgétaires en Éthiopie, aussi bien au niveau fédéral qu'infranational. Cependant, la

⁴ Les budgets sont classifiés par fonction, par catégorie de fonctions économiques et par échelon de l'administration.

⁵ Les régions émergentes s'emploient à rattraper leur retard en matière de réforme grâce à l'appui spécial fourni par le MoFED aux bureaux financiers régionaux.

capacité en matière de vérification interne est faible. Cela s'explique en partie par la non-professionnalisation de la fonction de vérificateur interne. Des initiatives sont en cours visant à renforcer et à moderniser la fonction de vérification interne de façon à se conformer aux bonnes pratiques internationales.⁶

3.2.8 Passation des marchés publics : En 2002, le gouvernement et les bailleurs de fonds ont procédé à une revue analytique de la passation des marchés dans les pays (CPAR), qui a mis en évidence plusieurs faiblesses dans le processus de passation de marchés. Au nombre de celles-ci figurent la lourdeur des procédures, le cadre juridique caduc, l'insuffisance de concurrence et le manque de transparence. Conscient de l'importance de la transparence et de l'intégrité, le gouvernement a, aux fins de remédier à ces faiblesses, entrepris des réformes majeures en matière de passation des marchés. Une nouvelle loi fédérale sur la passation de marchés a été promulguée en 2005 (Proclamation n° 430/2005), et fait l'objet de reproduction dans les régions.

3.2.9 Vérification externe : Chaque région dispose de son propre bureau du vérificateur général (ORAG) pour l'audit de ses comptes. Toutefois, ces dernières années, une confusion est apparue sur la responsabilité en matière de vérification des dépenses régionales financées sur les ressources de subventions globales. Les rôles respectifs d'OFAG et d'ORAG sont en train d'être clarifiés afin d'assurer des relations harmonieuses de travail. En raison de la faiblesse des capacités, la couverture de la vérification externe des dépenses fédérales n'est que de 50 %, tandis que celle des dépenses régionales se situe à un niveau bien inférieur. Malgré ces contraintes, OFAG a affiché une performance relativement bonne et constitue une institution de responsabilité crédible. Les retards accusés dans la soumission des rapports de vérification externe s'expliquent en grande partie par les retards accusés dans la clôture et la soumission des comptes par les institutions publiques à OFAG. Bien que la situation se soit améliorée, certaines régions continuent d'accuser des retards. Le suivi des recommandations des vérificateurs est plutôt faible, et les sanctions ne sont pas régulièrement et systématiquement appliquées. Il est essentiel qu'une suite soit donnée, sans délai, aux recommandations des vérificateurs afin de renforcer la crédibilité et la transparence budgétaires. Davantage de clarté s'impose au niveau des lois qui définissent le contenu des attributions du vérificateur général fédéral ainsi que sa mission de vérification des comptes des régions.

3.2.10 Contrôle parlementaire et vérification externe du budget : La Constitution fédérale de l'Éthiopie confère au HOPR la responsabilité de veiller au respect de l'obligation de rendre compte en matière budgétaire. En conséquence, HOPR approuve le budget fédéral, y compris les subventions aux régions. Il est largement reconnu que le parlement, tant au niveau fédéral qu'infranational, n'a pas été efficace dans l'exercice de ses fonctions de surveillance budgétaire. Plusieurs raisons expliquent cet état de chose. Premièrement, les rapports étaient souvent soumis en retard jusqu'à récemment, ce qui vidait la procédure de tout son sens, car des mesures correctives ne pouvaient être prises rapidement. Cette situation a connu une amélioration. Deuxièmement, le Comité parlementaire ne dispose pas de ressources nécessaires pour s'acquitter de ses responsabilités en toute efficacité. Comme souligné dans le rapport du PEFA, des auditions publiques se tiennent sur les rapports de vérification, mais le processus n'est pas systématique et le temps qui y est consacré s'avère souvent insuffisant.

⁶ Il est nécessaire de professionnaliser la fonction de vérificateur interne. Des initiatives sont en cours dans le cadre du Plan d'action de l'EMCP en ce sens, notamment en apportant un soutien aux vérificateurs internes pour suivre la formation d'expert comptable.

3.2.11 **Accès aux informations financières** : La loi de finances en Éthiopie fait l'objet d'une large diffusion et les séances d'examen du budget par le parlement sont ouvertes au grand public. Cependant, comme indiqué dans le rapport du PEFA, le rapport sur l'exécution du budget en cours d'année et les comptes publics annuels ne sont pas encore accessibles au grand public.⁷ Il en est de même pour les rapports de vérification externe qui ne sont pas facilement disponibles. Étant donné que les rapports de vérification fournissent aux citoyens des informations vitales qui leur permettent de s'assurer de l'obligation de rendre compte des gouvernements, des efforts délibérés visant à rendre ces rapports accessibles au grand public s'avèrent nécessaires. Les informations sur les budgets infranationaux n'étaient pas accessibles au public par le passé, ce qui avait pour effet de limiter la transparence et l'obligation de rendre compte. Toutefois, la diffusion des budgets infranationaux a connu une nette amélioration ces dernières années. La majorité des woredas affichent désormais leurs budgets dans les lieux publics, ce qui constitue un grand pas important vers le renforcement de la transparence et de l'obligation de rendre compte en matière budgétaire.⁸ Compte tenu des faibles niveaux d'alphabétisation en Éthiopie, le défi consiste à relever le niveau des connaissances budgétaires pour assurer un suivi efficace des dépenses et des services au plan local.

Principales recommandations pour l'amélioration de la gouvernance des finances publiques

3.2.12 Les progrès réalisés dans le domaine des réformes de la gestion des finances publiques ont été considérables. Toutefois, il y a lieu d'intensifier les efforts et de pérenniser les acquis. Les principaux domaines nécessitant une attention particulière se déclinent comme suit : la promotion de l'obligation de rendre compte appelle également la vérification externe des comptes ; la surveillance parlementaire ; la passation des marchés ; l'amélioration de la qualité et du respect des délais des rapports financiers à l'échelon infranational, et l'accès aux informations concernant le budget. Le gouvernement a élaboré un plan d'action « PEFA/EMCP » aux fins de s'attaquer à ces questions. Le prochain PEFA, qui aura lieu au cours des deux années à venir, permettra au gouvernement et aux bailleurs de fonds d'évaluer de nouveaux progrès réalisés dans l'amélioration du système de gestion des finances publiques.

3.3 Diffusion de l'information

3.3.1 Il existe plusieurs canaux par lesquels le pouvoir exécutif communique avec les citoyens et leurs représentants au parlement. La « Période des questions » au parlement éthiopien offre aux législateurs l'opportunité de poser des questions au premier ministre et aux autres représentants du gouvernement fédéral sur la conduite et les performances de l'exécutif. En outre, le premier ministre présente les plans annuels généraux du gouvernement au début de chaque session parlementaire et soumet au parlement un rapport sur la performance des différents ministères tous les semestres. Ce mécanisme de communication vise à renforcer l'obligation de rendre compte de l'exécutif. Chaque ministère est également tenu de présenter des rapports réguliers au conseil des ministres sur ses activités.

3.3.3 Si les efforts du gouvernement visant à améliorer la diffusion de l'information sont louables, d'importants défis demeurent dans ce domaine. Les acteurs non étatiques (notamment

⁷ Le MOFED publie des rapports trimestriels d'exécution de budget sur son site (www.mofed.org) ainsi que des données mensuelles sur les transferts de subventions globales de la Fédération aux régions.

⁸ Certains woredas affichent des informations sur la performance en matière de prestation de services, en plus des données sur le budget. L'amélioration de la transparence budgétaire constitue un objectif clé du PBS. Le PBS requiert la communication régulière des données financières au public afin de promouvoir l'obligation de rendre compte. Les revues du PBS incluent la vérification de la publication des données sur le budget.

les chercheurs et les OSC) se plaignent de l'accès limité à l'information de la part du gouvernement. Conscient de l'importance de la liberté d'accès à l'information, le GOE a élaboré une loi sur les médias et la liberté d'information.⁹ Le projet de loi, qui se fonde sur le droit constitutionnel de la liberté d'expression, a fait l'objet de larges consultations avec les principales parties prenantes, et été adoptée par le Parlement en juin 2008 (voir la section 3.5). La demande publique d'informations imprimées en Éthiopie est généralement faible, ce qui est une conséquence des faibles taux d'alphabétisation dans le pays, particulièrement dans des zones rurales, où vit la majorité de la population. Il s'ensuit que l'utilisation d'informations pour la sensibilisation et le suivi des performances en Éthiopie est encore limitée. Ainsi, pour enraciner l'obligation de rendre compte, des efforts délibérés sont requis en vue de stimuler la demande d'information et de promouvoir son utilisation pour la sensibilisation et le suivi des performances.

3.4 Participation

3.4.1 Participation politique : L'Éthiopie a tenu trois élections nationales depuis l'adoption de la nouvelle constitution en 1994, le dernier scrutin multipartite en date ayant été organisé le 15 mai 2005. Les élections de 2005 ont été jugées par plusieurs observateurs comme étant les plus ouvertes dans l'histoire politique du pays. Ces élections ont suscité un intérêt sans précédent et le taux de participation était de loin supérieur à ceux des élections précédentes. Elles ont été remportées par le parti au pouvoir mais avec une majorité sensiblement réduite au parlement.¹⁰ Si selon les observateurs, la qualité de l'organisation des élections par le NEBE s'est sensiblement améliorée, son impartialité a été néanmoins remise en cause par des partis d'opposition. L'opposition en Éthiopie s'est souvent plainte de manœuvres de harcèlement et d'intimidation et de ce qu'elle considère comme une absence d'égalité de chances dans le processus électoral. Le gouvernement a, depuis lors, pris des mesures en vue de faire progresser davantage le processus de démocratisation.

3.4.2 Autonomisation au niveau local : L'annexe II décrit la structure décentralisée de gouvernance de l'Éthiopie. Le Conseil du woreda constitue le principal organe représentatif au niveau local, et ses décisions ont une incidence directe sur le bien-être des citoyens et des communautés locales. Toutefois, cette double responsabilité conférée au Conseil du woreda a été critiquée par certaines personnes qui l'accusent de reléguer la responsabilité communautaire à un plan secondaire, négligeant de ce fait les besoins et intérêts des communautés. On fait valoir que cette double responsabilité limite également l'indépendance du conseil local, ce qui sous-entend que l'autonomie du woreda n'est pas pleinement respectée. Dans une étude sur la gouvernance, réalisée en 2003, environ 44 % des experts interrogés estimaient que les mécanismes d'obligation de rendre compte au niveau local étaient rarement efficaces et efficients, tandis que pour 36 %, ils ne l'étaient pas.

3.4.3 Décentralisation et prestation de services de base : Il a été assigné aux gouvernements régionaux et aux woredas des responsabilités en matière de dépense pour la fourniture des services de base. Cependant, leur capacité de mobilisation de recettes s'avère insuffisante pour leur permettre de s'acquitter efficacement de cette mission. En moyenne, les régions tirent 20 % de leurs recettes de leurs ressources propres, mais ont la responsabilité de financer environ 80 % des dépenses au titre des services de base. Pour corriger ce déséquilibre budgétaire vertical, le gouvernement a, au fil du temps, élaboré un cadre budgétaire intergouvernemental. Ce cadre prévoit le transfert des subventions

⁹ Le projet de loi s'est inspiré de l'expérience d'autres pays, tels que l'Afrique du Sud, qui ont promulgué des lois analogues.

¹⁰ Les résultats finaux publiés en septembre 2005 indiquaient que l'alliance (CUD/UEDF) avait remporté 109 sièges sur les 547, contre 12 sièges au cours de l'élection précédente.

aux entités infranationales pour leur permettre d'assumer les responsabilités qui leur sont confiées. Ces transferts budgétaires intergouvernementaux visent également la réalisation d'objectifs plus généraux d'équité et la promotion de la stabilité politique. Les transferts budgétaires aux régions, essentiellement sous forme de subventions non conditionnelles, représentent 30 % du budget fédéral.¹¹ La répartition des subventions globales entre la fédération et les régions est déterminée sur la base d'une formule approuvée par la deuxième chambre du Parlement fédéral, à savoir le Conseil de la Fédération. Cette formule a été revue par la suite pour accorder plus de poids aux besoins de dépenses par habitant et à la capacité de génération de recettes. Étant donné que les subventions globales constituent la principale source de financement des services de base en Éthiopie, le défi consiste à veiller à ce que le transfert des ressources budgétaires aux régions et aux woredas soit transparent et conforme à la formule convenue afin de réduire les opportunités susceptibles d'être exploitées par l'élite politique.

3.4.4 Société civile et responsabilité sociale : Les activités des organisations de la société civile (OSC) en Éthiopie sont régies par la loi sur les associations volontaires gérées par les membres. Les OSC en Éthiopie étaient principalement engagées dans des activités humanitaires, mais lorsqu'elles ont déplacé leur centre d'intérêt, au début des années 90, pour s'occuper d'activités partisanes, une tension a vu le jour au niveau des relations société civile-gouvernement. Le malaise dans les relations provient en partie de la préoccupation du gouvernement concernant le manque apparent de transparence dans le financement et les activités des OSC. Bon nombre d'OSC sont tributaires du financement des donateurs. Les événements postélectorales ont accru la suspicion mutuelle et menacé de porter un coup d'arrêt aux progrès accomplis en matière d'ouverture aux acteurs non-étatiques. De façon générale, les OSC en Éthiopie n'ont pas la capacité ni les ressources nécessaires pour effectivement influencer les politiques publiques. Cependant, certaines se sont avérées extrêmement efficaces dans le domaine de la sensibilisation, notamment en ce qui concerne le VIH et les droits sexospécifiques. Dans le cadre du PASDEP, le gouvernement s'est engagé à promouvoir la participation des OSC au processus de développement par le biais du renforcement des capacités et d'autres interventions. Le gouvernement a achevé la rédaction d'une nouvelle loi sur les organisations de la société civile au début de l'année 2008. Des consultations ont été tenues sur le projet de loi relatif aux OSC, mais le projet de loi a suscité trop de controverses. Si la motivation de la loi est de mettre en place une réglementation adéquate des OSC, plusieurs ONG locales et internationales la jugent très restrictive. Le gouvernement a réaffirmé que la loi relative aux OSC tient compte de l'expérience internationale pertinente et sert les intérêts du pays.

3.4.5 Participation et autonomisation des femmes : La Constitution éthiopienne adoptée en 1995 garantit l'égalité des droits entre les femmes et les hommes et prévoit la discrimination positive pour remédier aux inégalités entre les sexes. L'Éthiopie a ratifié la Charte des Nations Unies sur les droits de la personne et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) et le Plan national d'action en faveur du genre. La création d'un ministère des Affaires féminines traduit la volonté politique manifeste d'œuvrer à l'égalité entre l'homme et la femme. En dépit de ces mesures, il demeure une profonde inégalité entre les sexes, qui est partiellement enracinée dans la tradition et perpétuée faute de connaissance. Parmi les domaines dans lesquels persistent les disparités, figure notamment la fonction publique. On estime que sur l'effectif total de la fonction publique, 40 % sont des femmes, dont 71 % occupant des postes de niveau inférieur et des emplois à faibles rémunérations. Pour corriger ce déséquilibre, la Proclamation

¹¹ Les subventions conditionnelles financent les programmes à vocation fédérale. Il s'agit notamment du PSCAP, du Programme multisectoriel de filet de sécurité garantissant un niveau minimal de production agricole, et du Programme de sécurité alimentaire.

sur la fonction publique fédérale prévoit des actions spécifiques destinées à promouvoir les droits des femmes, dont des mesures de discrimination positive.¹² Les femmes sont aussi nettement sous-représentées au sein des structures politiques de prise de décision. Avant les élections générales de 2005, le parti au pouvoir a pris la décision délibérée d'augmenter le nombre de sièges parlementaires réservés aux femmes d'un tiers. Sur les 534 sièges du HOPR, 117 sont occupés par des femmes, ce qui représente une augmentation de la représentation de 13 à 31 %.

3.5 Liberté des médias

3.5.1 La Constitution éthiopienne garantit la liberté des médias. Conformément à la constitution, l'Éthiopie a pris des dispositions pour le développement de la presse écrite et électronique privée. On a assisté à une augmentation du nombre de journaux privés en Éthiopie depuis la libéralisation des médias. La liberté de la presse s'est avérée une question particulièrement controversée. Un nouveau projet de loi sur la presse rédigé quelques années après a fait l'objet de fortes critiques à l'intérieur et à l'extérieur du pays, parce qu'il était perçu comme trop restrictif pour les médias privés.¹³ Le projet a été amendé pour prendre en compte les bonnes pratiques internationales et la loi adoptée par le Parlement. Des analystes continuent de soutenir que la nouvelle loi est restrictive. L'une des préoccupations concerne les lourdes amendes qui seront appliquées aux propriétaires des journaux qui enfreindront la loi. On ne soulignera jamais assez l'importance de la presse libre dans la promotion de la transparence, la sensibilisation du public et la mise à disposition de moyens permettant de demander des comptes au pouvoir exécutif. Quoique l'Éthiopie soit attachée à la liberté de la presse, telle qu'inscrite dans sa constitution, l'enjeu consiste à veiller à ce que la presse fonctionne librement.

3.6 Lutte contre la corruption

3.6.1 Certes, la prévalence de la corruption a traditionnellement été faible en Éthiopie, mais on a le sentiment que ce problème gagne du terrain. Le rapport pays 2007 de l'Economic Intelligence Unit pour l'Éthiopie indique que les forces de libéralisation économique et de commercialisation semblent avoir accru les opportunités de corruption. Les domaines qui se prêtent aux comportements rentiers et aux pratiques de corruption sont notamment l'attribution et la location-bail des terrains urbains et les transactions pour lesquelles les règles et procédures ne sont pas clairement définies, ou le contrôle réglementaire des décisions est faible. Le gouvernement a reconnu d'emblée la nécessité d'une vigilance et de mesures proactives visant à empêcher la corruption et à promouvoir des normes éthiques élevées dans l'administration publique. En 2001, la Commission fédérale d'éthique et de lutte contre la corruption (FEAC) a été mise sur pied, avec pour mission de freiner les pratiques de corruption.¹⁴ En dépit de sa capacité organisationnelle limitée, la Commission a réussi à traduire devant les tribunaux des cas qui ont retenu l'attention du public. En 2004, un nombre de hauts fonctionnaires de l'État et des cadres supérieurs de la « Commercial Bank of Ethiopia » ont été poursuivis pour abus de pouvoir à des fins personnelles.¹⁵ Les affaires de corruption ont, cependant, tendance à être lentes, ce qui amène certaines personnes à s'interroger sur l'indépendance de la FEAC. D'autre part, le sentiment est que les cas de corruption impliquant des personnalités qui font l'objet de poursuites sont politiquement motivés. La Commission a également bénéficié de la bonne

¹² Le Profil genre-pays de la Banque pour l'Éthiopie en 2004 offre une analyse détaillée des inégalités entre l'homme et la femme dans le secteur public et les activités économiques.

¹³ Le projet de loi sur la presse contenait des dispositions tirées du code pénal et du droit civil. Conformément à ces dispositions, la publication de fausses informations constitue une infraction pénale.

¹⁴ La FEAC publie ses rapports de performance sur son site Internet : www.feac.gov.et

¹⁵ Un des cas célèbres a été la condamnation de l'ancien Vice-premier ministre, Tamrat Layne, pour abus de pouvoir dans le cadre de transactions commerciales illicites.

coopération du public en dépit de l'absence de législation qui protège les dénonciateurs. La loi sur la protection des dénonciateurs devrait être présentée au Parlement sous peu. Les proclamations existantes font également obligation au premier ministre, aux ministres et autres hauts fonctionnaires de l'État de déclarer leurs biens et tout conflit d'intérêts qui pourrait en écouler dans le cadre du processus d'élaboration des politiques. Conformément aux lois, les citoyens ont le droit de rechercher des informations sur les actifs et passifs des hauts responsables de l'État et de demander réparation auprès des tribunaux pour toutes fautes commises par le gouvernement. Le niveau de mise en application de ces droits dans la réalité n'est toutefois pas clairement établi. Il est nécessaire d'assurer le suivi systématique des tendances de la corruption en Éthiopie et la participation des acteurs non étatiques à ce processus sera essentielle.

3.7. Système légal et judiciaire

3.7.1 Indépendance de la justice : L'article 78 de la constitution éthiopienne prévoit l'indépendance de la justice. Pour garantir l'indépendance de la justice, le président et le vice-président de la Cour suprême sont nommés par le Parlement sur proposition du Premier ministre. L'exécutif n'a pas le pouvoir de les révoquer. Les autres juges sont désignés par le Conseil administratif judiciaire fédéral (FJAC) sur la base de critères transparents, puis recommandés par le Premier ministre pour confirmation par le Conseil des représentants du peuple (HoPR). Il existe un code de conduite et des règles disciplinaires qui régissent la fonction de juge. Conformément à la Constitution, les juges ne peuvent être démis de leurs fonctions jusqu'à leur retraite, sauf en cas de violation des règles disciplinaires ou pour des raisons d'incompétence notoire ou d'inefficacité, ou s'ils sont jugés inaptes à exercer du fait de leur mauvais état de santé. Dans tous les cas, la révocation doit être décidée par un vote à la majorité du HoPR, s'agissant des juges fédéraux, et par le Conseil d'État, en ce qui concerne les juges des États. Cela dit, certains observateurs se sont interrogés sur l'indépendance du système judiciaire en Éthiopie. Le sentiment est que l'autonomie du pouvoir judiciaire en Éthiopie est faible.¹⁶ Cependant, ces dernières années, les juges ont pris des décisions non favorables au gouvernement dans le cadre d'affaires importantes, telles que celles concernant la violation des droits constitutionnels de la presse privée et du Conseil des droits de l'homme d'Éthiopie. Les tribunaux ont également annulé la décision du NEBE d'interdire des observateurs nationaux aux dernières élections générales. Ces jugements montrent que le pouvoir judiciaire jouit d'un certain degré d'indépendance contrairement à ce qu'on croit généralement. La réforme du système judiciaire du gouvernement a pour objectifs clés la promotion d'une justice professionnelle et autonome.

3.7.2 Efficacité et efficience du pouvoir judiciaire : une Étude de référence du système judiciaire, réalisée en 2005, a procédé à une évaluation exhaustive de la performance des institutions judiciaires, du processus de confection des lois, ainsi que des lois et réglementations régissant les institutions judiciaires. L'étude a identifié de nombreuses insuffisances et contraintes, à savoir : la fragmentation et le manque de clarté des normes juridiques ; la participation limitée des parties prenantes au processus de rédaction de la loi, ce qui entraîne des incompréhensions et une méfiance entre les parties prenantes et les représentants du gouvernement ; une efficience et une efficacité limitées de l'administration des tribunaux entravés par la pénurie de juges ; des systèmes et procédures caduques ; la pénurie de personnel auxiliaire et de magistrats, et l'infrastructure peu développée des tribunaux. Compte tenu de la faible capacité des tribunaux en matière d'administration, les retards sont courants dans la prise de décisions de justice sur les affaires. L'accès

¹⁶ Au titre du Pilier Institutions de l'Indice de compétitivité mondiale de 2007, l'Éthiopie a été classée 117^e sur 128 pays en ce qui concerne l'indépendance judiciaire.

limité aux services judiciaires rend, à son tour, les pauvres plus vulnérables. On s'attend à ce que les actions de renforcement des capacités judiciaires, actuellement en cours dans le cadre du PSCAP, améliorent l'efficacité du système judiciaire. Des progrès sont déjà évidents dans plusieurs domaines, notamment dans l'informatisation de la base de données judiciaires, qui a permis de réduire le volume des affaires en instance.

3.8 Mesure de la performance en matière de gouvernance

3.8.1 Selon les indicateurs mondiaux de gouvernance, en 2006, la performance de l'Éthiopie en matière d'efficacité des pouvoirs publics était relativement meilleure comparée à celle des autres pays d'Afrique subsaharienne. En outre, s'agissant du classement en matière de lutte contre la corruption et du respect de l'état de droit, l'Éthiopie était également mieux classée que les autres pays d'Afrique subsaharienne. En revanche, l'Éthiopie était moins bien classée sur un total de cent pays en ce qui concerne les critères « Être à l'écoute et rendre compte » et « Fardeau réglementaire ». Le tableau ci-dessous présente la tendance des indicateurs de gouvernance du pays depuis 1996. Les comparaisons et tendances devront, cependant, être interprétées avec une extrême prudence, car les indicateurs sont largement basés sur des perceptions et les échantillons sont de petites tailles. Cela étant, les comparaisons par pays, même si elles sont utiles, ne tiennent pas toujours compte des différences entre les contextes historiques, sociaux et politiques des pays.

Tableau 1
Tendance des indicateurs de gouvernance en Éthiopie

	1996	1998	2002	2004	2005	2006
Être à l'écoute et rendre compte	23,0	24,5	13,0	15,4	15,4	16,8
Instabilité politique et violence	13,9	21,6	13,0	13,0	7,2	5,3
Efficacité des pouvoirs publics	10,9	12,0	16,6	25,0	20,9	31,3
Fardeau réglementaire	5,9	15,6	13,2	17,1	16,6	21,0
État de droit	17,1	26,7	24,8	27,1	23,3	24,0
Lutte contre la corruption	7,3	33,5	38,8	29,6	26,2	36,9

Source : Kaufmann D, A. Kray and M. Mastruzzi, 2007: Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006¹⁷

4. PROGRAMME DE GOUVERNANCE À MOYEN TERME DU GOUVERNEMENT

Le gouvernement éthiopien a élaboré un programme destiné à relever les défis de gouvernance soulignés dans le présent PGP. Ce programme traduit l'attachement à une gouvernance ouverte, transparente et démocratique, respectueuse des droits de tous les citoyens, tels que garantis par la Constitution. Les principaux objectifs du programme, comme énoncé dans le PASDEP, sont brièvement décrits ci-dessous.

4.1 **Réforme de la fonction publique** : l'accent est mis sur le développement des capacités de base d'une administration centrale, notamment par : i) le renforcement de la planification des dépenses à moyen terme et du processus de budgétisation ; ii) l'amélioration de la dotation en personnel et des mesures d'incitation ; iii) la fixation de normes de service permettant la réactivité à la demande du public ; iv) le renforcement des cadres juridiques en vue de la gestion des finances et des ressources humaines ; v) la réorientation de la fonction publique afin de s'attaquer aux questions de gestion stratégique, et vi) le déploiement de systèmes de gestion de la performance dans les régions et les woredas et le renforcement des capacités en vue de la prestation des services publics.

¹⁷ La note globale de l'indice va de 0 à 100.

4.2 **Réforme du système judiciaire** : L'objectif de la réforme du système judiciaire est de promouvoir un système de justice équitable, efficace et accessible assuré par des institutions compétentes, indépendantes et responsables. Au nombre des priorités de réforme figurent le renforcement des capacités du système judiciaire, la protection de l'indépendance de la justice, et la formation des juges et avocats. Le programme de réformes¹⁸ en cours prévoit une étude sur l'indépendance de la justice. Les organismes d'exécution de la loi tels que les services des procureurs fédéraux seront également réformés et renforcés par la formation et l'adoption des systèmes modernes et une responsabilisation accrue grâce à l'adoption d'un code de conduite.

4.3 **Décentralisation au niveau des districts** : Faisant fond sur les progrès réalisés, on met l'accent sur la dotation adéquate en personnel de l'administration des woredas ; le renforcement de la participation (particulièrement des femmes) aux processus de prise de décisions et de planification,; l'amélioration du système d'allocation des subventions globales, et le renforcement des capacités de mobilisation des recettes au plan local. Des normes minimales de service seront élaborées et mises en œuvre au niveau des woredas. Ces normes seront régulièrement diffusées pour garantir l'obligation de rendre compte des résultats.

4.4 **Gestion et développement urbains**: Cette composante vise à approfondir la réforme de l'administration municipale par l'introduction de modifications législatives, la valorisation des ressources humaines et le renforcement des capacités institutionnelles dans les domaines tels que la gestion et l'enregistrement des baux fonciers en milieu urbain.

4.5 **Participation** : Le gouvernement créera un cadre juridique favorable pour promouvoir la participation effective des OSC. Le gouvernement est également attaché aux réformes électorales et au renforcement des capacités du NEBE en matière de conduite des élections. En outre, les capacités de confection des lois et de surveillance des législateurs aux niveaux fédéral, régional et des woredas seront renforcées afin de promouvoir le processus démocratique.

4.6 **Droits de la personne et liberté des médias** : Le gouvernement est également déterminé à préserver les droits de la personne garantis par la Constitution fédérale. À cet égard, la Commission des droits de l'homme (HRC) et le Bureau du médiateur seront renforcés et bénéficieront de programmes de sensibilisation avec un accent particulier sur la discrimination fondée sur le sexe. D'autre part, le gouvernement créera un environnement favorable à la liberté de la presse, en assouplissant par exemple les conditions d'obtention de licences pour les stations de radios privées à modulation de fréquence.

4.7 **Suivi et évaluation** : La matrice stratégique du PASDEP présente les objectifs, les indicateurs de performance et de référence en matière de gouvernance de l'Éthiopie. Cette matrice comprend les résultats attendus, les résultats intermédiaires et les résultats liés aux différentes composantes de la gouvernance. Les progrès réalisés au niveau des différents indicateurs de gouvernance feront l'objet de suivi et de rapport par les groupes techniques de travail existants, tels que le PSCAP ; les informations qui en découleront seront intégrées dans les Rapports annuels d'activité du PASDEP. La capacité de collecte des données et d'établissement de rapports est cependant faible. La mise en place de capacités suffisantes au sein et à l'extérieur de l'administration publique pour suivre les progrès accomplis par rapport aux indicateurs de gouvernance prévus dans le PASDEP s'avère donc nécessaire.

¹⁸ L'étude sur l'indépendance du système judiciaire sera achevée en 2008

ÉVALUATION DU PROGRAMME DE GOUVERNANCE

4.8 **Le programme de bonne gouvernance du gouvernement présenté dans le PASDEP est exhaustif et répond aux défis liés à l'obligation de rendre compte et à la transparence, à la participation, aux réformes légales et judiciaires et à la prestation des services publics.** Les réformes dans le domaine de la gouvernance font l'objet d'une forte appropriation par le pays et correspondent à la Politique du Groupe de la Banque en matière de bonne gouvernance ainsi qu'à la Vision du NEPAD. Étant donné l'envergure du programme de gouvernance de l'Éthiopie, il importe de promouvoir l'établissement de liens entre les différentes composantes afin de produire un impact.¹⁹ Même si le programme de gouvernance couvre la question relative à la participation des OSC, une plus grande attention devra être accordée à la demande en matière de gouvernance. En définitive, force est de reconnaître que les progrès dans l'amélioration de la gouvernance dépendent de la volonté politique, des motivations des différents acteurs et du niveau approprié des capacités d'exécution. Ainsi donc, l'accent mis par le PASDEP sur le renforcement des capacités en tant que pilier essentiel de la transformation institutionnelle de l'État est louable.

4.9 **Le programme de gouvernance du PASDEP est axé sur les résultats, même si certains indicateurs ne sont pas spécifiques et mesurables.** C'est le cas des indicateurs portant sur la sensibilisation aux droits de la personne et à la démocratisation. Le manque de données de référence pour nombre d'indicateurs pourrait également compliquer le processus de suivi.²⁰ De toute évidence, il serait nécessaire d'affiner et d'améliorer les indicateurs à mesure que le PASDEP évolue. Toutefois, dans ce processus, il ne faut pas se faire d'illusion que des améliorations pourraient se produire simultanément, voire sur un laps de temps court, sur toutes les composantes de la gouvernance en Éthiopie. Si des avancées rapides sont possibles sur certains aspects de la gouvernance (notamment la GFP), les améliorations pourraient être progressives sur d'autres aspects (par exemple la responsabilité sociale), vu le contexte historique, politique et social particulier de l'Éthiopie. L'annexe V présente les risques perçus en rapport avec la mise en œuvre du programme de gouvernance du gouvernement.

5. APPUI ACTUEL DES DONATEURS À LA GOUVERNANCE ET MÉCANISME DE COORDINATION

5.1 Les partenaires au développement sont activement engagés dans l'appui aux initiatives de bonne gouvernance du gouvernement, à travers : i) le dialogue sur les politiques et le renforcement des capacités dans le cadre du PSCAP, et ii) le Programme de protection des services de base. Le dialogue sur la gouvernance s'articule autour de la matrice de gouvernance du PASDEP, qui couvrent les grands axes thématiques suivants : Amélioration de la performance des institutions publiques ; Démocratisation et bonne gouvernance, et Gestion des finances publiques.

5.2 **Mécanisme de coordination** : Les partenaires au développement sont conscients que le dialogue sur les questions de gouvernance et leurs interventions respectives ont besoin d'être bien coordonnées et harmonisées. Il existe un groupe technique de travail sur la gouvernance au sein du Groupe d'aide au développement, dont l'objectif est de faciliter l'harmonisation et la coordination des activités des bailleurs de fonds en matière de gouvernance. Le groupe de travail sur la gouvernance

¹⁹ Par exemple, la réforme de l'administration des tribunaux doit être harmonisée avec celle des organismes chargés d'exécuter les lois. De même, les réformes en matière de planification stratégique doivent aller de pair avec la réforme budgétaire pour produire un impact sur la performance globale du secteur public.

²⁰ Les indicateurs de gouvernance dans des domaines comme la démocratisation et les droits de la personne impliquent des perceptions, et sont essentiellement qualitatifs par nature.

est lié à d'autres cadres existants sur la gouvernance, notamment le groupe de travail de l'UE sur la bonne gouvernance, les sous-groupes du Groupe des ambassadeurs (droits de l'homme et élections) et les groupes thématiques sur le PSCAP et la réforme du système judiciaire. Les travaux du Groupe technique de travail alimentent les structures conjointes de dialogue sur les politiques entre le gouvernement et le GAD, y compris le forum de haut niveau.

5.3 D'importants progrès ont été enregistrés dans l'harmonisation des interventions des donateurs, conformément à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et l'harmonisation. La preuve en est également administrée par la manière dont les partenaires au développement ont collectivement réagi aux événements et aux défis postélectorales en Éthiopie. La crise politique qui s'en est suivie a amené les bailleurs de fonds à réfléchir sur la manière la plus efficace de faire intervenir le gouvernement sur les questions liées à la gouvernance, en tenant compte des réalités sociales et politiques du pays et de l'éventail des acteurs qui en sont concernés.

5.4 Le PSCAP, dirigé par la Banque mondiale, constitue le cadre le plus important pour l'appui fourni par les partenaires au développement aux activités de bonne gouvernance en Éthiopie. Le gouvernement et les bailleurs de fonds ont élaboré le Programme de promotion des institutions démocratiques en vue de mettre l'accent sur l'appui aux institutions chargées de veiller à l'obligation de rendre compte, telles que l'OFAG et FEAC. L'annexe VI présente une liste des bailleurs de fonds qui fournissent un appui aux programmes de bonne gouvernance et leurs domaines d'intervention respectifs. La cartographie des bailleurs de fonds reflète, dans une certaine mesure, les avantages comparatifs des donateurs intervenant dans le domaine de la gouvernance. Ainsi, si les bailleurs de fonds bilatéraux et l'UE ont mandat d'appuyer la démocratisation et le respect des droits de la personne, la Banque mondiale et la Banque africaine de développement sont limitées aux aspects non politiques de la gouvernance, notamment la gouvernance économique.

6. APPUI DE LA BANQUE À LA BONNE GOUVERNANCE

6.1 Le Groupe de la Banque est chargé d'appuyer la bonne gouvernance dans les PMR dans le cadre de sa mission de développement. L'appui direct de la Banque à la bonne gouvernance en Éthiopie a été apporté par le truchement des opérations de **prêt d'ajustement à l'appui des réformes et l'appui budgétaire direct (Prêt d'appui à la réduction de la pauvreté)**. Ces réformes nécessitaient la promulgation de nouvelles lois (lois pénales et droit de la famille), l'amélioration du processus de planification budgétaire et la réduction des retards accusés dans l'élaboration de rapports de vérification. La composante gouvernance de l'opération suivante, à savoir le PRSL, était axée sur la réforme de la passation des marchés et l'adoption d'une nouvelle Formule de transferts budgétaires intergouvernementaux. Actuellement, la Banque apporte un appui au PBS sous forme d'appui budgétaire affecté à une fête spéciale. Le PBS comporte des aspects importants de gouvernance, liés à la fourniture de services au plan local, la dévolution de pouvoirs au niveau local, la responsabilisation et la transparence budgétaire. Il convient de noter que la Banque soutient également la bonne gouvernance indirectement, en veillant à ce que les organes d'exécution des projets se conforment aux règles d'acquisition et aux exigences fiduciaires. De même, la Banque encourage la participation des parties prenantes à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des projets.

6.2 Toutefois, la Banque se doit d'approfondir davantage son engagement sur les questions de gouvernance en Éthiopie et d'ajouter de la valeur au processus de dialogue. Cela nécessitera le renforcement des capacités de l'institution dans le domaine de la gouvernance au niveau du pays, de préférence en dotant le bureau national de l'Éthiopie d'un expert en gouvernance. Étant donné

l'étendue du programme de gouvernance du pays, la Banque doit créer des points d'entrée stratégiques et hiérarchiser ses interventions avec soin, en tenant compte : i) des Orientations stratégiques et du Plan d'action 2007-2010 dans le domaine de la gouvernance ; ii) de la mission fondamentale de la Banque en matière de développement, et iii) de son avantage comparatif et de ses capacités. Se fondant sur ces paramètres, le présent PGP réaffirme la place de la décentralisation et du renforcement des capacités en matière de GFP comme principaux piliers de l'appui du Groupe de la Banque à la gouvernance.

6.3 Décentralisation : La décentralisation est essentielle pour l'habilitation des citoyens et l'amélioration de la capacité de réponse et la responsabilité de l'État en matière de fourniture des services de base. La Banque appuiera le processus de décentralisation à travers la fourniture de ressources budgétaires aux régions et aux woredas afin de permettre à ces entités infranationales de s'acquitter de leur mission de fourniture des services de base. Le PBS contribuera au renforcement des capacités des régions et des woredas, leur permettant ainsi de répondre aux besoins des citoyens et des communautés locales.

6.4 Gestion des finances publiques : L'accent mis sur la gestion des finances publiques (GFP) s'inscrit dans le droit-fil de l'Orientation stratégique générale en matière de gouvernance du Groupe de la Banque, qui accorde une place de choix à la promotion de l'obligation de rendre compte et de la transparence dans la gestion des finances publiques. Au titre de la GFP, on recommande l'appui au domaine de la passation des marchés. L'accent sur la passation des marchés est crucial, vu son importance dans la responsabilisation et la transparence. En renforçant les capacités en matière de passation des marchés, la Banque contribuera également, de façon indirecte, à la lutte contre la corruption. L'appui sous forme de renforcement des capacités de la Banque aux bureaux d'OFAG et des RAG s'avère également important pour promouvoir l'obligation de rendre compte. L'appui de la Banque au domaine de la GFP sera fourni en grande partie par le biais du Programme de protection des services de base²¹. La responsabilité financière, du côté de la demande, est également essentielle. L'appui de la Banque à la réforme de la GFP sera par conséquent complété par les interventions d'autres bailleurs de fonds en matière de responsabilité sociale et de transparence budgétaire.

6.5 Dialogue et travaux analytiques : L'annexe V présente le cadre général du dialogue sur la gouvernance et le processus de suivi du Groupe de la Banque, sur la base de l'évaluation du PGP et de paix de la matrice de gouvernance du PASDEP. Les questions clés auxquelles la Banque accordera une attention comprennent ce qui suit:

- amélioration de la qualité et des délais des rapports budgétaires aux niveaux fédéral et infranational afin de renforcer l'obligation de rendre compte et la transparence ;
- renforcement des capacités en matière de passation de marchés et de surveillance réglementaire afin de promouvoir la transparence et d'améliorer le cadre de contrôle ;
- capacité et mécanismes de vérification externe pour le suivi des recommandations des vérificateurs ;
- surveillance du budget et des audits par le pouvoir législatif, pour garantir l'équilibre dans le système ;
- réforme de la fonction publique (y compris les systèmes de gestion de la performance et la stratégie de réforme salariale).

²¹ PBS II aura une importante composante *Renforcement des capacités en matière de PFM*. La Banque fait partie des bailleurs de fonds qui financeront cette composante.

6.6 Le dialogue sur les réformes en matière de gouvernance sera alimenté par les travaux analytiques et études de diagnostic pertinents réalisés par la Banque, seule ou conjointement avec d'autres partenaires au développement. En particulier, la Banque envisage d'appuyer les prochaines évaluations au titre du PEFA et du CPAR. Une revue de gouvernance sectorielle dans le secteur clé de l'infrastructure est également à l'étude. Cet exercice permettra d'approfondir les connaissances sur les questions de gouvernance dans ce secteur spécifique, y compris les risques de pollution.

7. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

7.1 Depuis 1992, l'Éthiopie a lancé des initiatives majeures de réformes politiques et institutionnelles, destinées à accélérer la croissance et à réduire la pauvreté, au nombre desquelles figure en bonne place la gouvernance. Le présent PGP a identifié les forces et les faiblesses du système de gouvernance actuel de l'Éthiopie. Au titre des évolutions positives, le pays a accompli des progrès remarquables dans le domaine de la décentralisation et le rôle de développement de l'État s'est nettement renforcé. La qualité de la gestion des finances publiques s'est améliorée et le volume des ressources budgétaires transférées aux gouvernements infranationaux a sensiblement augmenté. Les principaux défis à relever pour pérenniser les acquis majeurs en matière de gouvernance sont notamment la promotion de la participation de la société civile ; l'amélioration de l'accès à l'information afin de promouvoir la transparence ; le renforcement des capacités et de l'indépendance du pouvoir judiciaire et des autres institutions clés de responsabilisation. Le PGP a également souligné la nécessité de consolider le processus de démocratisation sur la base des progrès remarquables accomplis dans la décentralisation.

7.2 Le PGP estime également que le programme de gouvernance inscrit dans le PASDEP représente une réponse appropriée aux défis qui se posent au pays. Il est cependant crucial que la demande de bonne gouvernance soit renforcée, notamment par la réalisation de progrès en matière de responsabilité sociale.

7.3 Le présent PGP a identifié la portée, les options et les opportunités de l'appui de la Banque aux programmes de bonne gouvernance de l'Éthiopie dans le cadre du PASDEP et des OMD. Les domaines stratégiques proposés pour l'appui de la Banque sont la décentralisation et la réforme de la gestion des finances publiques.

DESCRIPTION DE LA STRUCTURE DE GOUVERNANCE EN ETHIOPIE

La Constitution

La constitution fédérale de 1994 garantit les droits fondamentaux et les libertés fondamentales des personnes, notamment le droit à la vie, à la liberté, à la vie privée, la liberté de religion, de réunion, de manifester, d'adresser des pétitions, d'association, de mouvement, les droits de la femme, les droits des nations, des nationalités et des peuples, et les droits à la propriété et au développement, et à un environnement sain. La Constitution prévoit un système électoral multipartite destiné à encourager les choix politiques et à garantir les droits démocratiques du peuple éthiopien.

Le pouvoir législatif

L'organe législatif est composé de deux chambres : le Conseil de la Fédération (HF) et le Conseil des représentants du peuple (HoPR). Les deux chambres sont élues au suffrage universel pour un mandat de cinq ans. À l'instar de ce qu'on observe dans les autres démocraties, le parlement fait office de mécanisme primaire de responsabilisation. La constitution prévoit 546 sièges pour le HoPR, dont vingt sont réservés aux nationalités minoritaires, pour permettre une représentation politique plus inclusive. Le Conseil de la Fédération se compose de représentants des nations, des nationalités et des peuples qui sont élus par les États. Chaque nation, nationalité et peuple est représenté(e) par au moins un membre. Le Conseil de la Fédération est habilité à : interpréter la Constitution, statuer sur les questions de sécession, promouvoir l'égalité entre les nations, les nationalités et les peuples, régler les différends entre États et déterminer la répartition des ressources issues de sources fiscales fédérales conjointes et de subventions fédérales à accorder aux États.

Le pouvoir exécutif

Conformément à la constitution fédérale, le Premier ministre est investi du pouvoir exécutif. Il est le chef du gouvernement et préside le Conseil des ministres. Est élu premier ministre le leader du parti majoritaire ou de la coalition de partis au Conseil des représentants du peuple (HoPR). Le HoPR approuve les membres du cabinet du Premier ministre, qui sont majoritairement membres de ladite chambre, un petit nombre provenant de l'extérieur. Le Premier ministre et le Conseil des ministres sont directement comptables devant le HoPR. Le Premier ministre est le président du Conseil des ministres et le chef suprême des forces armées nationales. En Éthiopie, le chef de l'exécutif exécute les lois et applique les politiques, les règles et réglementations du gouvernement. Il veille à la mise en œuvre des lois, politiques, directives et décisions adoptées par le HoPR.

Les gouvernements locaux

La Constitution fédérale prévoit un cadre de décentralisation à quatre niveaux constitué des régions (ou États), des zones (groupes de districts), des woredas (ou districts) et des kebeles (quartiers). L'Éthiopie compte neuf régions : Oromia, Amhara, Nations, nationalités et peuples du Sud (SNNP), Tigré, Somalia, Afar, Benishangul-Gumuz, Gambella, et Harari, plus les deux villes-municipalités (administrations urbaines) que sont Addis-Abeba et Dire Dawa. Les cinq premières régions comptent plus de 88 % de la population du pays et représentent 82 % de sa superficie. Dans la pratique, les deux villes municipales d'Addis-Abeba et de Dire Dawa sont considérées comme

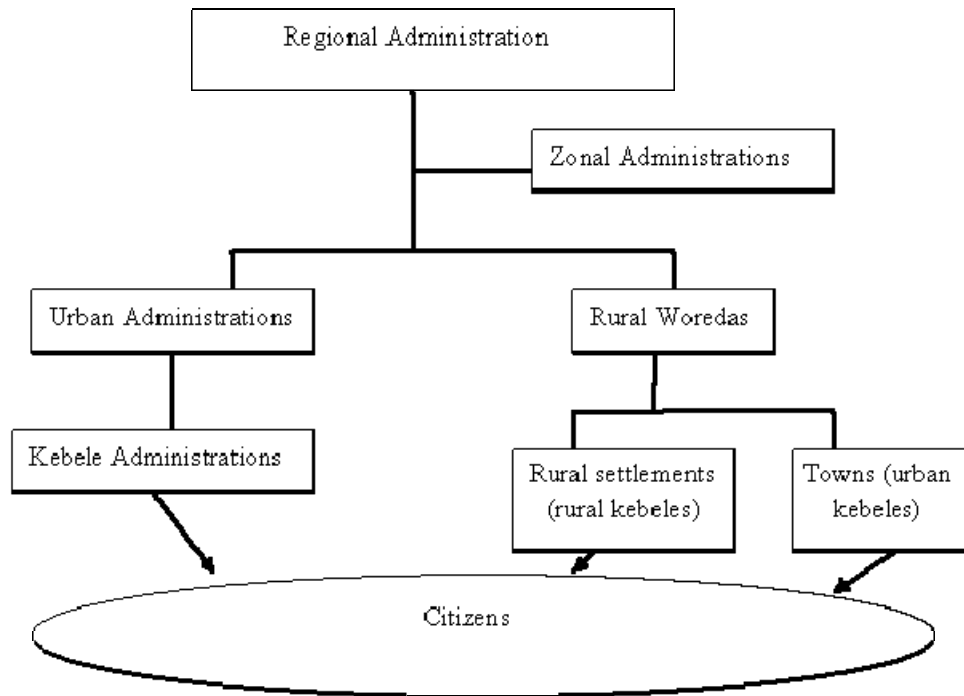
des régions. De façon générale, les zones (à l'exception de SNNP et d'une partie d'Amhara) ne constituent pas des structures administratives. Il existe des organes de représentation politique à l'échelon infranational. Il s'agit des conseils de région, de woreda et de kebele.

Le système judiciaire

La Constitution prévoit un système de tribunaux fédéraux et d'État à trois niveaux. Au niveau fédéral, le système comprend les tribunaux fédéraux de première instance, les hautes cours fédérales et la Cour suprême fédérale. Cette structure est reproduite au niveau des États. Le système judiciaire comprend également des tribunaux religieux (Sharia), coutumiers, sociaux et municipaux. Les tribunaux fédéraux ont pouvoir pour connaître des cas tombant sous le coup de la Constitution, des lois fédérales et des traités internationaux. La Cour suprême fédérale incarne l'autorité fédérale judiciaire suprême. Le Premier ministre propose au HoPR, pour approbation, les personnes nommées aux postes de président et de vice-président de la Cour suprême fédérale. Les autres juges sont nommés par le HoPR parmi les nominés présentés par le Conseil judiciaire fédéral chargé des questions administratives (FJAC). Les juges au niveau des États sont nommés selon la même procédure sur proposition du président de l'État et de la Commission judiciaire de l'État. Des tribunaux municipaux existent également comme c'est le cas à Addis-Abeba. Ces tribunaux sont des cours de première instance ou d'appel. La charte de la ville crée également des cours sociales à l'échelle des Kebeles. D'autres corps sont également dotés de pouvoirs judiciaires, notamment : le Conseil des relations de travail, le tribunal de la fonction publique, la Commission d'appel des impôts et des taxes, et la Commission d'appel des questions foncières urbaines. La Constitution prévoit également une Commission judiciaire fédérale chargée des questions administratives (FJAC) dont la fonction est de sélectionner des juges pour nomination, de définir les conditions de service et de veiller au respect de la discipline au niveau des juges. Chaque gouvernement régional a sa propre commission judiciaire chargée de ses questions administratives.

Exécution de la loi

Le système judiciaire est appuyé par des institutions d'exécution de la loi au niveau fédéral et des États. Il s'agit de la police à l'échelon fédéral et régional, du cabinet du procureur, du système pénitentiaire, des autorités douanières, de l'autorité du revenu intérieur d'Éthiopie, et de la Commission fédérale d'éthique et de lutte contre la corruption. Les activités des instances d'exécution de la loi sont régies par la constitution et par différentes programmations et réglementations.

STRUCTURE DES GOUVERNEMENTS INFRANATIONAUX

Chaque niveau de gouvernance présenté ci-dessus, à l'exception des kebeles a une structure à trois paliers, constituée

- d'un conseil
- d'un cabinet exécutif,
- de bureaux sectoriels (délégations)

PRINCIPALES RÉALISATIONS EN MATIÈRE DE RÉFORME DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DÉFIS

1. Cadre juridique

- Rationalisation/réforme du cadre juridique couvrant la budgétisation, la comptabilité, la vérification des comptes et la passation des marchés.
- Les lois et réglementations sont intégrées dans la Proclamation d'administration financière du gouvernement fédéral 17/1997
- Promulgation de la proclamation sur la passation des marchés en 2004 (Proclamation n° 430/2005)

2. Réformes relatives aux comptes

- L'arriéré au niveau des comptes passe de deux à un an pour la majorité des régions représentant plus de 90 % du budget.
- Système de gestion de trésorerie à solde zéro
- Système comptable informatisé (IBEX) introduit et déployé dans certaines régions
- Système d'écriture comptable en partie double mis en œuvre dans toutes les régions, à l'exception des régions émergentes.
- Adoption d'une nouvelle nomenclature de comptes.

Défis : Problèmes de logiciels informatiques et faibles capacités des ressources humaines (manque de comptables). À régler dans le cadre du PBS et du PSCAP.

3. Réformes budgétaires

- Mise en œuvre de la structure budgétaire axée sur les centres de coûts.
- Préparation du module de formation sur le nouveau manuel du budget de formation dispensée aux niveaux fédéral et régional.
- Réalisation de progrès dans l'intégration des postes extrabudgétaires dans le budget, tels que l'aide alimentaire et les fonds généraux de santé.
- Déploiement du système d'information sur le budget et de décaissement budgétaire et du système comptable dans les régions et les zones
- Élaboration du Programme intégré du budget et des dépenses (IBEX)
- Introduction de la budgétisation au rendement sous forme d'initiative pilote.

Défis : Standardisation des systèmes d'information sur le budget et faibles capacités des aspects décentralisés ; nécessité de déployer le système IBEX dans les woredas.

4. Vérification interne

- préparation et distribution du Manuel sur les normes aux régions.
- Préparation du module de formation sur la vérification interne et exécution de la formation.
- Distribution des échantillons de rapport de vérification interne aux régions et aux bureaux fédéraux.

Défis : Faibles capacités ; non professionnalisation de la vérification interne.

5. Gestion de la trésorerie et des décaissements

- Achèvement de la stratégie de mise en œuvre de la gestion de la trésorerie.
- Évaluation de la gestion de la plus élever des bureaux fédéraux et d'un BOFED.
- Préparation des directives relatives à la gestion de trésorerie et au paiement et exécution de la formation.

Défis : Formation additionnelle sur la gestion de la trésorerie et besoin de nouvelles études sur des approches plus appropriées de gestion de la trésorerie pour les institutions décentralisées.

6. IFMIS

- Achèvement de la stratégie du projet IFMIS.
- Approbation des fonds et inclusions du MCB dans IFMIS dans le plan 2006/7.
- Formation dispensée sur le programme de comptabilité BDA3/B, mais nécessité d'une autre formation. L'établissement de liens entre BDA3/B et le projet de DSA reste à faire.

Défis : Acquisition d'un logiciel de LAN et de WAN pour le sens des données et besoin de soutien de la migration des régions de l'ancien programme de comptabilité vers le nouveau. Le lien avec IBEX n'est pas clair.

7. Passation des marchés

- Promulgation de la loi fédérale sur la passation des marchés en 2005
- Problèmes de directives sur la passation de marchés
- Mise en place de l'organisme fédéral des marchés publics
- Mise en circulation de documents types d'appels d'offres

Défis : faibles capacités ; faible autonomie de l'organisme de réglementation des marchés ; faible taux de mise en œuvre de certaines réformes (par exemple les mécanismes d'appel et les audits de la passation des marchés ne sont pas mis en œuvre). Activités de renforcement des capacités prévues dans le cadre du PBS II et du PSCAP

**RISQUES PREVISIBLES INHERENTS A LA MISE EN OEUVRE
DU PROGRAMME DE BONNE GOUVERNANCE DE L'ÉTHIOPIE**

<u>Composante de gouvernance</u>	<u>Impact</u>	<u>Probabilité à court terme</u>	<u>Probabilité à moyen terme</u>	<u>Probabilité à long terme</u>
Responsabilisation et efficacité dans la gestion du secteur public				
Inversion des améliorations dans la GFP	Forte	Faible	Faible	Faible
Dérapage et inversion de la réforme de la fonction publique	Moyenne	Faible	Faible	Faible
La gestion des entreprises publiques se détériore	Moyenne	Faible	Faible	Faible
Les progrès dans la réforme réglementaire sont au point mort	Faible	Faible	Faible	Faible
Publication de l'information et liberté de la presse				
Inversion des progrès dans la diffusion de l'information	Forte	Faible	Faible	Faible
La liberté de la presse est suspendue sur une longue période	Moyenne	Moyenne	Moyenne	Moyenne
Participation				
Blocage de l'habilitation et de la dévolution des pouvoirs aux gouvernements infranationaux	Forte	Faible	Faible	Faible
Inversion de l'évolution de la tendance du transfert des subventions globales de la Fédération aux régions	Forte	Faible	Faible	Faible
Arrêt de l'ouverture faite à la société civile	Forte	Faible	Moyenne	Moyenne
Arrêt de la politique de main tendue à l'opposition	Forte	Moyenne	Forte	Forte
Lutte contre la corruption				
Blocage du programme de lutte contre la corruption /affaiblissement de l'autonomie de la FEAC	Moyenne	Faible	Faible	Faible
Système judiciaire				
Blocage du programme de réforme du système judiciaire et remis en cause de l'indépendance judiciaire	Forte	Faible	Moyenne	Moyenne

CADRE DE DIALOGUE SUR LA GOUVERNANCE

Thèmes/Objectifs/Problèmes	Actions	Résultats attendus/ réalisations	Cadre de dialogue
A. Améliorer la gestion des finances publiques en vue de renforcer la responsabilisation et la transparence			
Les systèmes budgétaires et comptables requièrent davantage d'améliorations pour renforcer la responsabilisation et la transparence dans la gestion des finances publiques.	<p>Développer les capacités au sein de toutes les régions. Toutes les régions sont appelées à adopter les systèmes informatisés de budgétisation et de comptabilité (IBEX et BDA).</p> <p>IFMIS a été adopté dans les institutions budgétaires pilotes</p> <p>Adopter et mettre en œuvre le plan d'action du PEFA</p>	Clôture des comptes dans les délais prescrits et amélioration de la qualité des rapports budgétaires. Absence d'arriérés de rapports financiers et d'audit au niveau fédéral et régional.	Comité de gestion des finances publiques (PFMC) & Appui conjoint à la mise en œuvre du PBS et missions au titre du JBAR
Faible capacité en matière de passation d'un marché	<p>Développer les capacités en matière de passation des marchés.</p> <p>Renforcer l'application des lois et réglementations relatives à la passation des marchés et procéder à des revues/audits réguliers de la performance en matière de passation des marchés</p>	Amélioration de la transparence, de l'intégrité et de l'efficacité dans la passation des marchés publics	Groupe PFMC/PSCAP
<p>Nécessité de renforcer les capacités en matière d'audit externe tant au niveau fédéral que régional en vue d'améliorer la transparence et l'obligation de rendre compte</p> <p>Faible taux de suivi des recommandations des vérificateurs.</p> <p>La faible surveillance parlementaire du budget et des vérifications peut potentiellement mettre en péril l'obligation de rendre compte de l'exécutif.</p>	<p>Renforcer les capacités d'OFAG et d'ORAG</p> <p>Renforcer les mécanismes de suivi de la mise en œuvre des recommandations des vérificateurs</p> <p>Développer la capacité et élaborer des mesures d'incitation des législateurs pour la revue des budgets et le suivi des recommandations des vérificateurs</p>	<p>Amélioration de l'étendue de la vérification à la fois des comptes fédéraux et régionaux par rapport au taux de 50 %</p> <p>Surveillance accrue de l'exécution du budget par le parlement.</p>	<p>Revue de PFMC/PASCAP / Missions de PBS</p> <p>Groupe de travail technique sur la gouvernance du GAD</p>

B. Améliorer l'efficacité, l'efficience et l'obligation de rendre compte dans la fourniture de services publics et la qualité réglementaire			
Il est nécessaire d'approfondir la réforme de la fonction publique pour améliorer la fourniture de services aux citoyens et aux entreprises et le cadre réglementaire des affaires	Procéder à la réforme des rémunérations ; Accroître le nombre d'institutions qui adoptent des systèmes de gestion des performances	Amélioration de la fourniture de services publics, telle que mesurée par les enquêtes sur la satisfaction de la clientèle	Groupe du PSCAP et Groupe technique sur la gouvernance du GAD
	Établir des normes minimales de fourniture de services publics et institutionnaliser le suivi de la performance en tant qu'outil de gestion stratégique	Amélioration de la qualité réglementaire conduisant à un allègement accru du fardeau réglementaire	Groupe du PSCAP et Groupe technique sur la gouvernance du GAD
	Assurer l'autonomie de la fonction publique	Normes éthiques élevées et amélioration de la confiance au sein de la fonction publique	
Promouvoir un fédéralisme démocratique, comptable et responsable, qui garantisse la participation des citoyens			
La faible participation des parties prenantes limite la transparence et l'obligation de rendre compte. Les questions concernent la capacité et le manque de clarté du cadre juridique	Instaurer un cadre législatif favorable à la participation des OSC. Renforcer les capacités des OSC et des communautés Mettre en œuvre de projets pilotes dans le cadre du PBS	Amélioration de la participation des OSC et des communautés au processus de développement	Groupe de travail technique sur la gouvernance du GAD/Rapport annuel du PASDEP
	Encourager la participation de la société civile aux JBAR	Renforcement des capacités des OSC à faire le suivi des budgets et la fourniture des services et à demander des comptes aux prestataires de services	Revue du PBS / Groupe du PSCAP
Décentralisation et fourniture des services de base	Renforcer les capacités des wordas dans le domaine de la planification, de la prise de décision, de la budgétisation et de la gestion des ressources humaines ;	Élargissement de l'accès et de la couverture des services de base	Groupe du PSCAP /PBS/PASDEP APR
	Augmenter les transferts budgétaires intergouvernementaux en vue d'appuyer la fourniture des services ;	Amélioration de la réactivité dans la prestation de services en termes de qualité	PSCAP/PBS
	Renforcer les mécanismes locaux de responsabilisation	Renforcement de l'efficience des dépenses consacrées aux services de base	Missions du PBS JRIS/JBAR et PSCAP

	Répartir les ressources entre les régions et les woredas de façon équitable, selon la formule approuvée		
D. Intensifier la lutte contre la corruption			
	<p>Renforcement des capacités de la FEAC au niveau fédéral et régional et réalisation d'enquêtes régulières sur la corruption</p> <p>Amélioration de la participation des OSC et des citoyens à la lutte contre la corruption au niveau local (y compris</p> <p>Adoption de la loi de protection des dénonciateurs</p>	Réduction de l'incidence de la corruption	Groupe de travail technique sur la gouvernance du GAD
E. Réformes judiciaires			
Un faible système judiciaire compromet l'État de droit et limite l'accès à la justice	<p>Mettre en œuvre le programme de réforme de la justice et de renforcer les capacités du personnel judiciaire, notamment par la formation des juges et des procureurs et améliorer les installations et les systèmes de travail</p> <p>Garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire</p>	<p>Renforcement de la primauté du droit</p> <p>Efficacité et efficience accrues du système judiciaire</p> <p>Réduction des retards dans l'exécution des contrats ainsi que du nombre d'affaires en instance</p>	Groupe de travail technique sur la gouvernance du GAD et Groupe du PSCAP

**CARTOGRAPHIE DES INTERVENTIONS ACTUELLES DES DONATEURS
DANS LE DOMAINE DE LA GOUVERNANCE EN ÉTHIOPIE**

Domaines d'intervention des donateurs en matière de gouvernance							
	Réforme de la fonction publique (y compris la réforme de la gestion des finances publiques)	Décentralisation au niveau des districts et amélioration de la prestation des services de base	Programme de réforme du secteur de la justice et de l'exécution des lois	Programme de réforme du système fiscal	Renforcement des capacités du parlement, réforme électorale et démocratisation	Participation d'un suspect civil/programme de responsabilité sociale	Droits de l'homme et sécurité/résolution des conflits
Banque mondiale	Appui via le PSCAP	PSCAP et PBS/LIG	PSCAP	PSCAP	-		
BAD	Mofed Programme de renforcement des capacités	PBS					
USAID	Appui à la réforme des dépenses et de la comptabilité dans le cadre du DSA		Appui à la Police fédérale	-	Appui au Conseil de la Fédération / appui en cours en faveur de la démocratie et la stabilité	-	Appui aux groupes de défense des droits de l'homme et à la prévention de conflits
UE	Appui à la réforme de la GFP dans le cadre de l'EMCP/PSCAP	Renforcement des capacités des Woredas /PSCAP/PBS			Appui au NEBE par le biais du fonds commun	Appui par le biais du Fonds de la société civile	

DFID	Hauts fonctionnaires, Loi sur la liberté de l'information -	PSCAP/PBS		Organismes chargés de la réforme et des recettes fiscales		Fonds de partenariat du DFID	Appui à la Commission des droits de l'homme et au Projet de gestion des conflits
PNUD		Décentralisation de la prestation de services		Réforme fiscale	Fonds d'assistance communs pour les élections	Appui aux OSC	Renforcement des capacités de la Commission des droits de l'homme
Canada	Appui au vérificateur général du niveau fédéral		Réforme de l'administration des tribunaux	Appui par le biais du PSCAP	Appui aux comités parlementaires		
Italie		Renforcement des capacités de planification au Tigré /Promia et Bene Shangul					
Allemagne (GTZ/KFW)		Appui à la gestion urbaine /woreda/ études comparatives des villes/PBS			Appui au Conseil de la Fédération		Prévention des conflits
Irlande coopération pour le développement	Appui à la réforme/planification de la GFP au niveau régional (Tigrée)	PBS					
Suède	Appui à la réforme de la fonction publique dans le cadre du PSCAP			Appui fourni dans le cadre du PSCAP	Appui à la démocratisation		Appui aux droits de la femme

France				Appui au programme de réforme de la justice			
Pays-Bas	Appui aux réformes budgétaires et comptables dans le cadre de DSA	Décentralisation de la prestation de services au niveau des wordas PBS		Appui fourni dans le cadre du PSCAP			
Norvège			Formation des juges et des procureurs				Formation des responsables du secteur de la justice aux droits de la personne/appui à l'ONG de défense des droits de

DESCRIPTION DU PSCAP

Le PSCAP découle du Programme national de renforcement des capacités du gouvernement éthiopien, élaboré en 1998. Il appuie des activités au titre de deux composantes : fédérale et régionale. Ses activités sont regroupées en six sous-programmes présentés sommairement ci-dessous :

Sous-programme 1 : Réforme de la fonction publique. L'objectif de ce sous-programme est de promouvoir l'avènement d'une fonction publique efficiente, efficace, transparente, respectueuse des principes d'éthique, responsable et axée sur le rendement. L'appui au titre de ce sous-programme comprend : l'amélioration de la gestion et du contrôle des dépenses publiques ; la mise en œuvre des réformes en matière de passation des marchés ; l'amélioration de la performance et de la prestation des services publics par la mise en œuvre du Programme d'amélioration de la performance et de la prestation des services ; le déploiement des systèmes intégrés de gestion financière dans les régions ; l'amélioration de la gouvernance en matière de gestion des ressources humaines ; l'amélioration de la responsabilisation et de la transparence par le biais de la surveillance parlementaire, la lutte contre la corruption et le système de renforcement du suivi budgétaire et des extrants, y compris l'adoption de fiches de rapport sur la prestation de services.

Sous-programme 2 : Décentralisation au niveau des districts. L'objectif de ce sous-programme est d'approfondir la délégation de pouvoirs aux échelons inférieurs de l'administration et d'institutionnaliser le processus de prise de décisions au niveau de la base dans l'optique de promouvoir la bonne gouvernance. Les activités appuyées par le PSCAP sont notamment la formation à la planification participative ; l'assistance technique et le développement institutionnel et organisationnel des woreda, le développement des mécanismes de transfert budgétaire en faveur des woreda et le renforcement de leurs capacités de mobilisation de ressources.

Sous-programme 3 - Réforme du système judiciaire. Cette réforme vise à promouvoir l'état de droit ainsi que l'efficacité et l'efficacité des fonctions du système judiciaire. Au nombre des activités, figurent le renforcement des capacités des tribunaux ; la formation du personnel judiciaire, l'amélioration des archives et des systèmes de gestion des cas, et la réforme du droit.

Sous-programme 4. Gestion urbaine et renforcement des capacités. Ce sous-programme vise à renforcer les capacités des municipalités dans le domaine de la prestation des services et à leur permettre de jouer un rôle effectif dans le processus de développement. Les activités comprennent l'assistance technique pour l'élaboration des politiques de développement urbain, la gestion des ressources financières et humaines.

Sous-programme 5 - Réforme du système fiscal. Ce sous-programme appuie des activités destinées à promouvoir le respect des obligations fiscales et à assurer l'équité et la justice dans le système fiscal par le biais de réformes et de modifications du cadre législatif régissant l'administration de l'impôt, et l'extension des réformes de la politique fiscale aux régions.

RÉFÉRENCES

1. Groupe de la Banque africaine de développement : Politique en matière de bonne gouvernance, 1999.
2. Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique : Profil de gouvernance de l'Éthiopie, 2004
3. Economist Intelligence Country Report for Ethiopia, January, 2007
4. Ethiopian Human Rights Council (EHRCO) "The 2001 Ethiopian Local Elections: A Report on EHRCO's Monitoring Activities and Findings, Addis Ababa, 2001
5. Ethiopia, Enhancing Human Development Outcomes Through Decentralized Service Delivery, World Bank, May 2007
6. "Decentralization and Democratic Governance in Ethiopia: Some lessons of experience and policy implication at the woreda level" Paper presented to the workshop on Decentralization and Democracy in Ethiopia, FSS, Addis Ababa, Ethiopia, 2001
7. Federal Democratic Republic of Ethiopia, (FDRE), 2003, Moyenne-term national Capacity building plan - 2003/04 2007/08, Addis Ababa, March.
8. FDRE 1995 The Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia, Addis Ababa.
9. FDRE 1996 The Federal Courts Proclamation No. 25.
10. FDRE 1996 The Federal High Court Establishment Proclamation No. 25/1996 (as amended)
11. FDRE 2003 The Justice Sector Personnel Training Center Proclamation No. 364.
12. FDRE 2000 The Federal Courts Advocates Licensing & Registration Proclamation No. 1999.
13. FDRE 1999 Federal Courts Advocates Code of Conduct Regs. No. 57/1999
14. FDRE 2001 Federal Ethic and Anti-Corruption Commission Proclamation No. 235
15. FDRE 2005 Revised Anti-Corruption Special Procedure and Rules of Evidence Proclamation No. 434.
16. FDRE 2000 The Ombudsman Establishment Proclamation No. 211.
17. FDRE 2000 The Ethiopian Human Rights Commission Proclamation No. 210
18. FDRE 1997 Re-Establishment and Modernization of Customs Authority Proclamation No. 607 (As amended)
19. FDRE 2002 Income Tax Registration No. 78.
20. FDRE 1996 The Federal Government Financial Administration Proclamation No. 57.
21. FDRE 1997 Financial Regulations No. 68.
22. FDRE 1997 Federal Auditor General Establishment Proclamation No. 68/1997.
23. FDRE 1992 Freedom of the Press Proclamation No. 34/1992
24. Ethiopia Global Country Integrity Report, 2006
25. Institute of Educational Research, IER, Corruption Survey in Ethiopia, Addis Ababa, 2002.
26. Justice Base Line Study, Ministry of Justice, April, 2005
27. Loop, Theo van der, Editor, 2002, Local Democracy and Décentralisation in Ethiopia, Regional and Local Development Studies, Addis Ababa University, Addis Ababa Printing Press.
28. Ministry of Finance and Economic Development (MOFED), Sustainable Development & Poverty Reduction Programme, Addis Ababa, July 2003.
29. MOFED, 2002, Budget Reform Design Manual, Version 2.
30. MOFED, Civil Service Reform Program, 2005, DSA Project Brief, Project Report: M-52, Unpublished.
31. Office of the Prime Minister of Ethiopia. 1996. Task Force Comprehensive Report. Addis Ababa.
32. Regional and Local Development Studies (RLDS)- Addis Ababa University (AAU), 2002, Monitoring Progress Towards Good Governance in Ethiopia.
33. PBS/Joint Budget & Aid Review Reports.
34. Parliament Scoping Mission Report, 2005
35. The Federal Democratic Republic of Ethiopia, Service Delivery Policy in the Civil Service, Addis Ababa, 2001.
36. The Federal Democratic Republic of Ethiopia (FDRE), Final Draft PEFA-Federal PFM Performance Report, April, 2007.
37. The Federal Ethics and Anti-Corruption Commission (FEAC) 2004, The FEAC Annual Performance Report, 1996 Budget Year, Addis Ababa.