



Distr.: LIMITEE

E/ECA/DISD/CODI.3/19
12 mai 2003

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

NATIONS UNIES

CONSEIL ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Troisième réunion du Comité de l'information
pour le développement (CODI-III)

10-17 mai 2003
Addis-Abeba (Ethiopie)

**LES TIC POUR UNE DECENTRALISATION EFFECTIVE :
UN ETUDE PILOTE DANS DES WOREDA
(DISTRICTS) CIBLES EN ETHIOPIE**

**Résumé
par**

Dr. Assefa Admassié¹

¹ Maître de Conférence, Université d'Addis-Abeba,
Addis-Abeba (Ethiopie)

RESUME

INTRODUCTION

En reconnaissant les lacunes d'une forme centralisée d'administration publique, le gouvernement de l'Ethiopie s'est lancé dans un plan ambitieux de décentralisation qui accorde un rôle important aux Wereda (districts) dans les processus de planification et de prise de décision. Dans le cadre d'une Industrialisation s'appuyant sur le Développement de l'Agriculture, le gouvernement a arrêté un plan de décentralisation et de capacitation au niveau des Wereda. La décentralisation vise à fournir des opportunités pour la mise en œuvre de projets et de programmes au niveau des communautés et à améliorer l'impact des différentes interventions. Il est prévu que les Wereda prendront une part active dans la mise en place des infrastructures de base telles que la construction et l'administration des écoles, des infrastructures de santé, des routes, des adductions d'eau, et dans le développement de l'agriculture, etc.

Les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) peuvent jouer un rôle de premier plan dans le processus de décentralisation, et dans le développement économique et social des Woreda, en améliorant l'efficacité des administrations publiques et la productivité des interventions locales. Les télécommunications, la radiodiffusion, les équipements et les logiciels informatiques et les technologies apparentées peuvent apparaître comme des facteurs stratégiquement importants pour les changements économiques et sociaux. Mais, s'ils ne sont pas appliqués de façon appropriée et avec doigté, ces mêmes technologies peuvent conduire à un déséquilibre entre les riches et les pauvres, et entre les puissants et les marginalisés. Il est donc essentiel d'analyser les besoins en technologies de l'information et de la communication des institutions publiques et des communautés au niveau des Woreda, et identifier les stratégies appropriées pour la maîtrise des avantages des TIC afin d'améliorer les prestations des services gouvernementaux.

OBJECTIFS DE L'ETUDE

Compte tenu du processus de décentralisation prévu et des rôles qui peuvent être joués par les TIC, la présente étude vise à déterminer les besoins des institutions publiques en matière d'information et de communication au niveau des Woreda. Les besoins en matière d'information, des institutions publiques telles que les bureaux chargés de la santé, de l'agriculture, de l'éducation, et les administrations des Woreda ont été minutieusement examinés. L'étude vise également à analyser la circulation de l'information et de la communication entre les communautés et les institutions publiques. Des enseignements sont tirés sur le type d'information dont elles ont besoin et sur l'application des TIC susceptibles de faire un impact sur le développement social et économique dans chaque Woreda.

METHODOLOGI DE L'ETUDE

La présente étude a été menée dans quatre Woreda qui ont été choisis à dessein dans les états régionaux d'Addis-Abeba, Oromiya et Benshangul-Gumuz. Les Woreda ciblés peuvent être répartis en trois catégories, c'est-à-dire la catégorie rurale (Bambassi de Benshangul-Gumuz), semi-urbaine (Ada'a Liben d'Oromiya) et urbaine (Woreda 13 et 26 d'Addis-Abeba). Quatre

types d'instruments, qui ont été testés et révisés plusieurs fois, ont été utilisés pour recueillir l'information nécessaire pour l'étude.

Les données ont été recueillies dans différents bureaux du gouvernement trouvés dans les quatre Woreda ciblés. Certains des bureaux gouvernementaux visités sont entre autres les bureaux de l'administration des Woreda, les bureaux des Finances, de la Santé, de l'Education, du Développement de l'Agriculture et des stations de police, etc. De plus, différentes Organisations non-gouvernementales et des groupes s'appuyant sur des communautés ont été contactés.

PRINCIPAUX RESULTATS DE L'ETUDE

Les différents bureaux gouvernementaux préparent des rapports qui sont soumis aux bureaux de zone et aux bureaux régionaux ainsi qu'aux bureaux sectoriels situés dans les Woreda. Les principaux types de rapports préparés par les bureaux sectoriels sont notamment les rapports hebdomadaires, mensuels et dans certains cas, des plans budgétaires annuels. Dans la préparation de ces documents de plans, les bureaux ont besoin d'informations de différents bureaux plus haut placés et de niveaux inférieur, et même du public. Certaines des communications sont plus fréquentes et sont faites tous les jours, alors que d'autres ont une fréquence hebdomadaire, trimestrielle ou annuelle, compte tenu de la nature des questions traitées. La technologie utilisée dans le processus d'échange d'information et de préparation de ces documents est plutôt arriérée et traditionnelle. Dans presque tous les cas, les rapports sont écrits à la main ou à la machine. Différents modes conventionnels de communication sont utilisés, notamment la remise en main propre par messagers, et les contacts directs. Dans la plupart des cas, l'utilisation du téléphone et de la télécopie pour envoyer et recevoir des messages est inconnue.

Les membres des communautés des quatre Woreda ont également besoin d'informations sur les aspects sociaux, économiques et politiques. La principale source d'information des Communautés des Woreda étudiés sont notamment les bureaux fédéraux et les bureaux sectoriels et des administrations au niveau des régions, des zones et des Woredas, les ONG, les parents et amis, les moyens de communication de masse, et en particulier l'Agence Ethiope d'Information. L'information est également obtenue des dirigeants communautaires et des anciens. Les Iddirs et les rencontres publiques créent généralement des forums importants pour l'échange d'information. Sont également utilisés pour partager l'information les marchés, les rencontres publiques, les cérémonies sociales telles que les mariages, les funérailles, les annonces publiques et les contacts physiques directs avec les représentants de l'administration et les particuliers.

LES PRINCIPAUX PROBLEMES RELEVES

Dans l'administration journalière des affaires des Woredas respectifs, les bureaux gouvernementaux sont confrontés à différents problèmes qui réduisent considérablement l'efficacité de leurs prestations de services.

Absence de standardisation : L'une des plus sérieuses entraves au fonctionnement normal de la fonction publique réside probablement dans l'absence du devoir redditionnel et d'un système effectif de gestion ayant des objectifs clairs, des procédures bien conçues, des manuels et des politiques. Le manque de régularité et de situation à l'état complet, ainsi que les variations à l'extrême de la taille des plans annuels et des rapports de performance,

conduisent à la conclusion qu'il n'y a pas de normes et de directives uniformes. La participation des communautés à la formulation et mise en œuvre des projets de développement est limitée et il y a des données d'expérience. Dans certains cas, même les formulations restent inchangées. La préparation de plans budgétaires par exemple, n'est qu'une liste des attentes et n'est pas basée sur le décaissement effectif des fonds. Par ailleurs, il n'existe pas de format clair et standardisé à suivre dans le processus de préparation. Compte tenu de l'absence d'un entendement commun sur le volume, le contenu et le temps nécessaire pour préparer ces documents, il y a beaucoup d'écarts entre les rapports préparés par les bureaux, même à l'intérieur d'un même Woreda.

Manque de main d'œuvre qualifiée : L'un des facteurs critiques du processus de décentralisation concerne le manque de ressources humaines. Le niveau des ressources humaines disponibles aux différents bureaux dans les quatre Woreda est tout à fait insuffisant. Toutes les institutions publiques visitées manquent d'effectifs et ne sont donc pas en mesure de s'acquitter convenablement des responsabilités qui leurs sont confiées. De plus, le niveau d'étude des employés est très loin d'être satisfaisant et très peu d'employés sont capables d'utiliser l'ordinateur. Les programmes de formation en cours d'emploi sont largement inconnus. Le taux élevé de renouvellement du personnel fait conclure que les agents continueront à travailler dans le secteur public en attendant de trouver une offre meilleure dans le secteur privé ou dans des ONG. Dans beaucoup de cas, il n'y a aucun transfert approprié de l'information de la personne qui quitte à celle qui la remplace, ce qui conduit à la perte d'une information pertinente et inestimable.

Acquisition et stockage défectueux des données : Le processus de collecte, de stockage, de traitement, de transmission ou de communication de données laisse beaucoup à désirer et conduit à une grave inefficacité ainsi qu'à la perte de l'information, réduisant ainsi l'efficacité des prestations de services. On ne consacre pas assez de temps et de ressources à la collecte de l'information pertinente et à la création de bases de données. Les comptes-rendus sont rarement distribués et discutés pour assurer le suivi et la transparence. La plupart des institutions publiques visitées ont indiqué qu'elles n'avaient pas suffisamment d'espace dans leurs archives pour garder les informations. Les documents sont simplement entassés sur des étagères dans des classeurs sous forme de boîte et dans des chemises en carton. Les dossiers sont exposés à la destruction par les rongeurs et la pluie. De plus, il n'existe pas de système de référence ou de numéros de code ou de système moderne de classement pour retrouver les dossiers. Là où il y a des archives, les personnes qui ont la charge n'ont aucune formation sur la documentation ou la gestion de fichiers. A cause des systèmes de communication défectueux, particulièrement dans les Woreda les plus éloignés, les bureaux centraux reçoivent souvent des informations dépassées et auxquels ils ne peuvent pas se fier.

Absence d'aptitudes analytiques : Les administrations publiques n'ont pas les connaissances et les aptitudes techniques nécessaires pour traiter l'information disponible de façon analytique. Les comparaisons avec les années précédentes et les analyses des tendances ne sont pas incluses dans les rapports sur l'état d'avancement ou dans les rapports annuels. L'information n'est pas analysée pour prendre des décisions appropriées. Les mêmes problèmes de mise en œuvre sont repris dans chaque rapport sur l'état d'avancement sans en identifier les causes et sans leur trouver une solution durable. De plus, le public et les administrations subalternes n'ont pas accès à ces documents, et cela explique pourquoi les possibilités de soulever des questions sur les performances des représentants élus ou administratifs sont limitées.

Faible développement des infrastructures : Les infrastructures de base sont insuffisantes particulièrement dans les Woreda éloignés comme Bambassi. Il n'y a pas d'électricité, le téléphone est presque inexistant, les services postaux ne sont pas là, et les transports sont insuffisants. L'introduction des ordinateurs et des services de l'Internet doivent être précédés par des mesures d'approvisionnement en électricité (p.e. l'énergie solaire), et des services améliorés de télécommunication et de transport dans les Woreda ruraux et éloignés.

Manque d'équipements des TIC : La disponibilité de la technologie moderne de l'IC, c'est à dire les ordinateurs, la télécopie et les services d'E-mail est presque inexistante dans la plupart des Woredas couverts par la présente étude. Certains n'ont même pas de communication radio et il y a des Woredas qui n'ont pas de machines à écrire et de service postaux et téléphoniques performants. Les cabines publiques, dans lesquelles le public peut faire des appels, sont également en nombre limité ou n'existent pas. D'ailleurs, aucun des bureaux visités n'avait de cadres spécialisés en TIC ni de département séparé de TIC, ni même de plan stratégique concernant le développement des TIC. L'attente interminable pour obtenir une connexion téléphonique, le manque de budget, le coût élevé des équipements, le manque de main d'œuvre formée ainsi que la méconnaissance du rôle des TIC ont été déclarés être des obstacles sérieux à toute stratégie de développement des TIC.

Communication verticale et horizontale médiocres : La communication entre les différents bureaux et les communautés est très limitée. Les animateurs du développement, les travailleurs de la santé ou les autres agents du secteur public ou les autres agents du secteur public peuvent utiliser seulement les réunions publiques pour entrer en interaction avec les communautés. Mais la motivation et les incitations pour utiliser ses moyens traditionnels de diffuser l'information sont insignifiantes. Les réunions publiques deviennent de moins en moins un moyen populaire de diffuser et de partager l'information. En l'absence de mécanismes alternatifs (p.e. radios communautaires), les communautés semblent avoir un accès limité à l'information et aux services publics.

Partenariat public/privé insuffisant : Le partenariat entre les opérateurs privés et les services publics, et le partenariat avec les ONG dans les efforts de développement dans les Woreda étudiés est très faible. Alors que le secteur privé peut se révéler être un partenaire efficace, du moins dans les Woreda urbains et semi-urbains, aucun effort n'est fait par les administrations publiques pour mettre ces opportunités à contribution.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Les résultats de cette étude pilote soulignent l'importance cruciale des TIC, pour rendre plus efficace, le fonctionnement des administrations publiques au niveau des Woreda. Les bureaux gouvernementaux peuvent bénéficier de l'application des TIC, à condition que les instruments appropriés soient sélectionnés pour chaque bureau, en fonction de ses ressources humaines et des infrastructures disponibles. Les initiatives suivantes peuvent être considérées comme les principaux domaines d'intervention pour l'utilisation des potentialités offertes par les TIC.

Le développement des capacités des ressources humaines est indispensable, si l'on veut que l'introduction des TIC conduise à une efficacité renforcée, au sens de responsabilité et à la transparence dans les services publics. La formation tant à court qu'à long terme d'experts et de cadres de direction en gestion de l'information, aux pratiques générales de gestion, en matière de gouvernance et de préparation de plans et de rapports, est très importante. Une

meilleure compréhension de la démocratie participative, de la décentralisation et de la gouvernance, de l'administration publique et d'autres questions apparentées, est considérée comme étant de nature à changer l'attitude des fonctionnaires. L'absence de formation en TIC sera un obstacle à l'introduction des TIC. Le programme de formation devrait être complété par le recrutement de nouveaux cadres compétents et par l'amélioration des conditions salariales et de travail.

Le développement d'un nouveau système d'administration et de gestion au niveau des Woreda est primordial pour tout processus de décentralisation et pour rationaliser les opérations et faciliter la transition vers des services s'appuyant sur les TIC. Le système existant est trop axé sur la tradition et inadapté aux besoins et aux exigences du public, très bureaucratique et non participatif. Les plans et les rapports d'activités sont préparés d'une piètre façon et transmis aux organes de supervision et aux parties concernées. Le système de suivi et d'évaluation ne permet pas d'assurer la transparence et l'efficacité.

L'identification et l'application de la technologie TIC appropriée aux Woreda qui se trouvent à des niveaux de développement différents constituent également une approche avantageuse. Un système entièrement informatisé, connecté à Internet et fonctionnant en réseau pourrait ne pas être une approche sage, pour faire démarrer un processus de modernisation de la gestion de l'information et de la communication. L'introduction des Ordinateurs pour le traitement de textes les applications du tableur dans tous les Woreda dans un premier temps, permettrait aux employés d'acquérir une connaissance pratique accompagnant les programmes de formation. Après l'établissement d'une copie électronique des principaux rapports et documents (base de données), l'étape suivante sera le développement d'un contenu approprié spécifiquement local, pour assurer la transition vers un système de réseaux et la connexion à Internet.

L'accès à l'information au niveau des communautés peut commencer avec l'établissement des centres de services d'information s'appuyant sur les communautés qui peuvent être logés dans les bureaux des Kebele, d'organisations de masses (p.e. les associations de la jeunesse), des coopératives de services, etc. Ces centres, dotés d'ordinateurs, donneraient des informations sur les services de l'administration locale, des crédits budgétaires alloués aux différentes administrations et activités, les rapports sur les performances, etc. Les centres seraient reliés à Internet dans un deuxième temps et leurs services seraient élargis pour fournir des informations sur les marchés, la santé, l'agriculture, les saisons et le climat, et d'autres types d'informations, qui seraient régulièrement actualisées. L'opportunité des services d'E-mail et aux Internauts serait examiné dans une troisième phase. Le secteur privé devrait également être encouragé à fournir des services similaires.

Les stations modernes de radio communautaires utilisant les nouvelles technologies et ayant accès à Internet fait partie de la révolution médiatique de ces dernières années. La convergence des médias, de l'informatique et des télécommunications a donné la parole à la société civile et amélioré l'accès à l'information en faveur des pauvres et des personnes qui ne savent ni lire ni écrire. Les radios communautaires pourront être mises en place en tant que projets conjoints des communautés et du secteur privé, lorsque les capacités locales seront suffisamment développées et le cadre régulateur amélioré.

La planification et la mise en œuvre des applications des TIC dans les secteurs essentiels tels que l'éducation, l'agriculture et la santé peuvent constituer un domaine important d'intervention. Les TIC peuvent aider les médecins et les enseignants à accroître leurs

connaissances et leurs aptitudes à travers la disponibilité renforcée de l'information. La télé-médecine peut mettre une passerelle entre les prestataires des services médicaux et les hôpitaux urbains. L'information sur le climat et les marchés fournie sur Internet est extrêmement utile pour les exploitants agricoles.

L'amélioration et le développement des infrastructures apparentées au TIC constituent une condition nécessaire si on veut que le pays et l'économie récoltent tous les avantages offerts par les TIC. L'office éthiopien des télécommunications (ETC) doit améliorer son efficacité, élargir sa couverture et moderniser ses services en vue de s'adapter aux changements rapides dans le domaine des télécommunications et aux possibilités ouvertes par l'ordinateur. Les Woreda reculés risquent de se retrouver encore plus en arrière à moins que des mesures spéciales ne soient prises pour disponibiliser le courant électrique, en plus de l'amélioration des infrastructures de télécommunication.

L'encouragement et la promotion du développement de l'industrie d'équipements informatiques et de logiciels aidera considérablement à introduire et à élargir l'utilisation des TIC. Des mesures spéciales d'incitation à l'investissement sont nécessaires pour encourager les firmes des TIC à mettre en place des branches dans les grandes villes qui peuvent également servir les Woreda éloignés. Les firmes de logiciels doivent également être encouragées à concevoir et mettre au point des systèmes automatiques de gestion de l'information.

L'encouragement du partenariat public/privé pourra également contribuer à l'introduction fructueuse et à l'expansion des TIC. Les compagnies privées de TIC pourront dispenser la formation aux employés des institutions publiques à des prix réduits s'il existe un sens de la collaboration. La prestation d'un certain nombre de services apparentés au TIC par des firmes privées et les ONG, comme l'envoi ou la réception de messages pour le compte des institutions gouvernementales qui n'ont pas ces équipements, peut être un des domaines de coopération.

La poursuite de la recherche est également importante compte tenu du fait qu'il existe des écarts entre les différents Woreda en termes de structures organisationnelles, de la disponibilité des infrastructures et de la main d'œuvre nécessaires, ainsi qu'en termes de pénétration des TIC. Des résultats basés uniquement sur quatre Woreda pourraient n'être qu'un tout petit échantillon qui n'invite pas à la généralisation dans un pays qui compte plus de 550 Woreda.