

Document of
The World Bank

Report No: 29355-DJI

IMPLEMENTATION COMPLETION REPORT
(IDA-34450 PPF1-Q2470)

ON A

CREDIT

IN THE AMOUNT OF SDR 7.8 MILLION
(US\$10.0 MILLION EQUIVALENT)

TO THE

REPUBLIC OF DJIBOUTI

FOR A FIRST PHASE OF THE
SCHOOL ACCESS AND IMPROVEMENT PROGRAM

December 21, 2005

CURRENCY EQUIVALENTS

(Exchange Rate Effective December 2000)

Currency Unit = Djiboutian Francs

DJF 175 = US\$ 1.00

US\$ 0.57 = DJF 100

SDR 1 = US\$1.29

SDR 1 = DJF 226

FISCAL YEAR

January 1 – December 31

ABBREVIATIONS AND ACRONYMS

AFD	French Development Agency (<i>Agence Française de Développement</i>)
APL	Adaptable Program Loan
BEPE	Implementation Unit for Education Projects (<i>Bureau d'Exécution des Projets Education</i>)
CAS	Country Assistance Strategy
CFPEN	Personnel Training Center for National Education (<i>Centre de Formation des Personnels de l'Enseignement National</i>)
CRIPEN	National Education Research and Information Production Center (<i>Centre de Recherche, d'Information, et de Production pour l'Education Nationale</i>)
EFA/FTI	Education for All - Fast Track Initiative
GDP	Gross Domestic Product
GER	Gross Enrollment Rate
IDA	International Development Association
JICA	Japan International Cooperation Agency
MOE	Ministry of Education
PPF	Project Preparation Facility
USAID	United States Agency for International Development

Vice President:	Christiaan Poortman
Country Director	Emmanuel Mbi
Sector Director/Manager	Michal Rutkowski/Regina Bendokat
Task Team Leader	Ousmane Diagana

DJIBOUTI
Djibouti School Access and Improvement Program

CONTENTS

	Page No.
1. Project Data	1
2. Principal Performance Ratings	1
3. Assessment of Development Objective and Design, and of Quality at Entry	2
4. Achievement of Objective and Outputs	4
5. Major Factors Affecting Implementation and Outcome	9
6. Sustainability	10
7. Bank and Borrower Performance	10
8. Lessons Learned	12
9. Partner Comments	12
10. Additional Information	13
Annex 1. Key Performance Indicators/Log Frame Matrix	14
Annex 2. Project Costs and Financing	15
Annex 3. Economic Costs and Benefits	17
Annex 4. Bank Inputs	19
Annex 5. Ratings for Achievement of Objectives/Outputs of Components	21
Annex 6. Ratings of Bank and Borrower Performance	22
Annex 7. List of Supporting Documents	23
Annex 8. Borrower Report	24

<i>Project ID:</i> P044585	<i>Project Name:</i> Djibouti School Access and Improvement Program
<i>Team Leader:</i> Ousmane Diagana	<i>TL Unit:</i> MNSHD
<i>ICR Type:</i> Core ICR	<i>Report Date:</i> December 21, 2005

1. Project Data

Name: Djibouti School Access and Improvement Program
Country/Department: DJIBOUTI
L/C/TF Number: IDA-34450; PPF1-Q2470
Region: Middle East and North Africa Region
Sector/subsector: Primary education (58%); Central government administration (37%); Tertiary education (5%)
Theme: Education for all (P); Gender (P); Rural services and infrastructure (P); Participation and civic engagement (P)

KEY DATES	<i>Original</i>	<i>Revised/Actual</i>
<i>PCD:</i> 06/14/2000	<i>Effective:</i> 04/20/2001	04/20/2001
<i>Appraisal:</i> 09/30/2000	<i>MTR:</i> 06/20/2003	06/01/2003
<i>Approval:</i> 12/19/2000	<i>Closing:</i> 06/30/2005	06/30/2005

Borrower/Implementing Agency: GOVERNMENT OF DJIBOUTI/MINISTRY OF NATIONAL EDUCATION
Other Partners: French Cooperation, French Development Agency, African Development Bank, Arab and Saudi Funds, USAID, Japan International Cooperation Agency.

STAFF	Current	At Appraisal
<i>Vice President:</i>	Christiaan J. Poortman	Jean-Louis Sarbib
<i>Country Director:</i>	Emmanuel Mbi	Inder K. Sud
<i>Sector Director:</i>	Michal Rutkowski	Jacques F. Baudouy
<i>Team Leader at ICR:</i>	Ousmane Diagana	Qaiser M. Khan
<i>ICR Primary Author:</i>	Dung-Kim Pham	

2. Principal Performance Ratings

(HS=Highly Satisfactory, S=Satisfactory, U=Unsatisfactory, HL=Highly Likely, L=Likely, UN=Unlikely, HUN=Highly Unlikely, HU=Highly Unsatisfactory, H=High, SU=Substantial, M=Modest, N=Negligible)

Outcome: S
Sustainability: HL
Institutional Development Impact: SU
Bank Performance: S
Borrower Performance: S

Quality at Entry: QAG (if available) ICR
S
Project at Risk at Any Time: No

3. Assessment of Development Objective and Design, and of Quality at Entry

3.1 Original Objective:

The Republic of Djibouti is a small state of 761,000 inhabitants, strategically located in the Horn of Africa, surrounded by Ethiopia, Somalia, Eritrea and the Red Sea. The country has very few natural resources; its principal economic asset is its port. The country's economy is service-centered, relying on the revenues coming from the port activities and services provided to expatriates and military personnel. In addition, the economy is heavily dependent on foreign assistance. Because of this structural weakness, the country's macroeconomic environment is volatile.

In the early 1990s, Djibouti's economic performance declined significantly due to a combination of shocks: inflow of refugees from Somalia and Ethiopia, internal armed conflict (1991-1994), sharp decline in foreign assistance and increased competition from Eritrea in providing transport services. This led to a drastic drop in living standards and a severe deterioration of social services. To reverse these serious economic and social challenges, the Government started implementing a structural reform program and taking steps to improve its education system.

In 1999, in close partnership with the Ministry of Education (MOE), the Government decided to overhaul the country's education system. It embarked on a fundamental review of the system that led to a National Education Forum (*Etats généraux de l'Education*). The Forum, organized in a participatory manner, brought together governmental constituencies at all levels, development partners and all elements of civil society who had a stake in education issues. Confronted with an education system plagued with extremely low enrollments (39% gross enrollment rate in primary education, one of the lowest in the world), internal and external inefficiencies, gender and socio-economic inequities, high unit costs and a skewed expenditure structure toward teacher wages, the Forum set out an ambitious reform program aiming to develop an education system that is efficient, financially viable and responsive to the country's development needs. As a result of the Forum, a new Education Law was promulgated in 2000. In addition, a Ten-Year Perspective Plan (2001-2010) to implement the reforms was prepared and presented during a Donor Round Table for endorsement.

Against this background, the International Development Association (IDA) endorsed the Government's reform program and agreed to support its implementation through an adaptable program lending (APL) comprising three phases. The project, constituting Phase I of the APL, aimed **to enhance the quality of education and to increase enrollment in primary schools**. The project was the first IDA project to support the sector since 1990.

The project objective reflected the priorities of the MOE as they were expressed in the Ten-Year Perspective Plan, which pointed to the needs of increasing capacity and quality at the primary level. The objective was modest, yet strategic in that it recognized the complex nature of the endeavor --an ambitious program managed by a ministry with weak capacity-- and therefore the project chose to focus on the interventions that were easier to implement and that would produce tangible results during Phase I. Achievements of these initial interventions together with the experiences learned will pave the way for the implementation of the reform's longer-term agenda in Phase II and III that aims to further increase access to basic education, in an equitable way (with a special focus on gender and children with special needs); improve the quality of education and the efficiency of the system; and promote stronger partnership in the delivery of education.

The project objective was also consistent with the Country Assistance Strategy (CAS) at the time (21414-DJI, February 8, 2001) which directed one of its main pillars to human development and poverty

alleviation with the aim of quickly “reversing the extremely low enrollment rate” in primary education.

3.2 Revised Objective:

The project objectives were not revised.

3.3 Original Components:

The project has three components: (i) Improve Access; (ii) Improve Quality; and (iii) Support Government Capacity to Manage the Sector Reform.

Component 1 – Improve Access (US\$5.8 million): this component would finance the construction and equipping of 190 new classrooms and the renovation of 36 out-of-use classrooms. Out of these classrooms, 210 would be in primary schools and the rest in middle schools. It would also rehabilitate existing sanitation facilities and promote more efficient ones that would be adaptable to the environment.

Component 2 – Improve Quality (US\$1.1 million): this component would address the following elements of quality: (i) teacher training; (ii) teacher motivation through timeliness of salary payments; (iii) recruitment and training of additional contractual teachers; (iv) training of head teachers in administration, pedagogic supervision, and community relations; (v) revising the curriculum and development of relevant textbooks and education materials; (vi) participation of parents and local communities in the running of schools; and (vii) increasing effective instructional time.

Component 3 – Support Government Capacity to Manage the Sector Reform (US\$4.1 million): this component would (i) support the National Reform Steering Committee (CNOSEGE, *Comité National d’Organisation et de Suivi des Etats Généraux de l’Education*) in its effort to coordinate the reforms and raise resources to support the reform; (ii) strengthen the capacity of the MOE; and (iii) support the carrying out of strategic studies.

The components clearly supported the objective of the project, concentrating on the key elements of physical expansion at the primary level and on quality improvement, both crucial for increased enrollments and retention. The inclusion of financing of the contractual teachers salaries in Component 2 was tactical and responded to the country’s economic condition of the time. This measure intended to ease the burden on the budget which was precarious, and at the same time made available teachers that are essential to the expansion of the system.

3.4 Revised Components:

The components were not revised during implementation.

3.5 Quality at Entry:

Quality at entry is rated satisfactory using the five criteria for quality at entry. The project benefited from an “on demand” upstream review by QAG in July 2000, which did not provide a formal rating. The review made comprehensive recommendations on the lending instrument, the scope of the project and key policy areas to address for achieving the longer-term objectives. These recommendations were incorporated in the project design.

Consistency with country strategy. The project was clearly in line with the country’s strategy, having been conceived as an integral part of the Government’s Ten-Year Perspective Plan whose main focus was to increase access to primary schools and strengthen quality. The project also responded to the Bank’s CAS which aimed for a quick expansion of the extremely low enrollment in primary schools.

Project design. The design was comprehensive. It was based on the analysis of an in-depth study of the sector as well as on the results of a series of background studies examining issues of access, quality and financing (financed by a Norwegian grant, TF 021432) and a number of country economic reviews. In light of the country's precarious macroeconomic environment and the MOE's weak capacity, the design was sound with a focus on the immediate needs of the sector: increasing access and addressing the basic elements of a quality education. In addition, the choice of an APL to finance the project was clearly appropriate. It offered flexibility in the implementation of the reforms, starting with less complex reforms under Phase I while IDA and the Government deepened their dialogue on sectoral policy issues. The more complex policy elements will then be addressed in the following phases of the APL.

The triggers established for the passage of the project from Phase I to Phase II were well thought-out. The majority of them were of a "policy" nature, all aiming to lead the project toward achieving the longer-term objectives of the Government's reform program for a basic education system of improving quality, in a financially sustainable manner. It might be argued that the number of triggers could be reduced, eliminating a couple of triggers that were "output-oriented" (preparation of an action plan to increase school enrollments among girls and children from poor families) and repetitive (community participation in school management).

Participation and dialogue during preparation. The participatory approach used by the Government was exemplary and helped advance the achievements in the sector. Before and during the National Education Forum, the Government consulted with key stakeholders (government officials, members of parliament, teachers, parents, and civil society at large, including NGOs), and succeeded in mobilizing a strong commitment to its reform program. The consultation process was also extended to the donor community, including IDA, which was involved in the planning and the follow-up activities of the Forum.

Project preparedness for implementation. The project was in a good state of readiness for implementation. It became effective in a timely manner (two months after signature) and implementation started upon effectiveness, aided by the following: a thorough project implementation plan; pre-approved school sites for construction and rehabilitation; the readiness of bidding documents for civil works and equipment; and an advanced contracting process for the establishment of the financial management system. The highly satisfactory state of project preparedness was also facilitated by a Project Preparation Facility (PPF) that allowed for, among other activities, the hiring of the key personnel in the CNOSEGE, the executive committee responsible for monitoring the reform program.

Project risk evaluation and indicators. The project identified the risks in an exhaustive manner. In light of the volatility of Djibouti's macro-economic conditions and the weak implementation capacity of the MOE to assume a complex reform program, the project rightfully rated the overall risk as "substantial". The project also established a list of pertinent indicators to measure access and quality although the significance of a number of them could have been strengthened with base and target values.

4. Achievement of Objective and Outputs

4.1 Outcome/achievement of objective:

The outcome is rated satisfactory. Overall, the project achieved its objective of increasing enrollment in primary schools and enhancing the quality of education. On access, the building and renovation of classrooms including furniture and didactic materials added 9,000 school places, allowing for higher enrollments. The gross enrollment rate (GER) in primary schools increased from 39% at the start of the project to 53.8% in 2004/05 (against a target of 55%). On quality, the project laid the foundation for a

quality educational system. Curriculum reform for grades 1-9 was carried out, with the results tested and generalized at different grade levels (see Section 4.2). Pre-service and in-service training of teachers, training of school administrators and the inspection corps have been institutionalized as an integral part of the school system. A larger number of textbooks were made available to pupils (both in primary and lower secondary). Design of a sustainable textbook policy was also initiated. As a result, the quality of education showed signs of improvement through greater internal efficiency. In fact, repetition rates for primary education decreased from 12.3% in 2001/02 to 9.8% by the end of the project. The completion rate at the primary level (without repetition) improved greatly, increasing to 53% in 2003/04 from 27% in 2000/01.

Furthermore, the seven triggers established for the passage of the project from Phase I to Phase II of the APL have largely been achieved, as presented below:

Achievement of the triggers for the passage of the project from Phase I to Phase II

<i>Triggers established:</i>	<i>Status of achievement:</i>
1. Over 75% of primary schools will have provided 32 weeks of effective schooling.	Achieved. A ministerial note was issued mandating 32 weeks of effective teaching. Teachers' teaching program in all schools has been developed to guarantee the 32 weeks of teaching. Implementation has been monitored by school directors as well as inspectors.
2. At least 16% of Government recurrent expenditures in the previous fiscal year are allocated to the education sector.	Achieved. At the end of 2004, the share of Government recurrent expenditures allocated to the education sector reached 23%.
3. Issuing a decree for Law no. 96, dated July 10, 2000 on Education Reform, establishing private schools, simplifying procedures for recognition and providing incentives.	Achieved. The decree was issued. A number of notable measures to facilitate the participation of the private sector include: ease of access to land, extension of in-service training and supervision to private schools.
4. The preparation of an action plan to increase school enrollments among girls and children from poor families and from rural areas.	Achieved. A plan of action has been incorporated in the MOE 2006/08 Reform Program Action Plan. To cite a few of these actions: (i) provision of dormitories for nomadic families, (ii) food program, and (iii) equipping schools with latrines.
5. Issuing a decree for Law no. 96, dated July 10, 2000 on Education Reform, setting up community participation in school management and operations.	Moved to Phase II. Schools have implemented some form of community participation on a voluntary basis. IDA and the Government agreed to move this measure to Phase II to allow an in-depth evaluation of the experiences before codifying the policy.
6. Replacing the competitive examination at the end of the primary cycle by a non-competitive assessment.	Achieved. The replacement of the competitive exam to one of assessment of skills is registered in the Education Law and will be applied in the 2006/07 school year.
7. Community participation in school management and operations has become operational.	See 5. above. In practice, 60 to 70% of schools involve the participation of the community or the families.

4.2 Outputs by components:

Component 1 – Improve access (*satisfactory*)

As the lack of school places constituted the principal constraint to increasing enrollment, the component financed the construction, rehabilitation and equipping of classrooms. A total of 185 classrooms were built, of which 160 were for primary education and 25 for lower secondary; and 25 classrooms were renovated, of which 21 were for primary education. All the classrooms were furnished with tables and chairs. In addition, 21 sanitary areas, 8 surrounding walls, 2 dormitories and 4 cafeterias were built. The quality of construction was assessed to be satisfactory. These classrooms contributed to bringing education to the population that is most in need of schooling by being built or renovated in remote areas and in populated peri-urban areas. The provision of classrooms and furniture under the component has increased access by adding 9,000 places.

In addition to increasing access, the project helped reduce the high cost of construction, relatively speaking, by promoting cost cutting measures, such as competitive bidding techniques and building standards. Prior to the project, the average unit cost per square meter was in the order of 100,000 FDJ, compared to an average cost of about 43,000 FDJ under the project.

Component 2 – Improve quality (*satisfactory*)

This component supported key elements of quality improvement, notably: (i) the hiring of contractual teachers, (ii) the training of teachers and school directors, (iii) the development of new curricula for grades 1 to 9, (iv) the provision of textbooks, and (v) support of the measures to increase effective teaching hours.

Contractual teachers. During a time of weak macroeconomic conditions with budgetary constraints, the component financed the salaries of 230 contractual teachers to assist the Government in managing its recurring expenditures. The decision to support the hiring of contractual teachers was strategic and carried a two-pronged goal: (i) providing the Government with funds to finance the salaries for a specific category of teachers while the Government restored the budget basis, and (ii) providing teachers to allow the system to continue its expansion. In parallel, the project supported the CFPEN capacity to increase the number of the teaching corps (see next paragraph).

Training. The component supported the physical expansion as well as the capacity building of the CFPEN. It financed the construction and equipping of 10 training rooms resulting in an additional enrollment of 570 teacher-trainees in 2003/04 and 2004/05. In addition, it provided technical assistance for the development of a new curriculum for teachers to teach the new curricula for grades 1 to 9. The CFPEN strengthened its training capacity and was able to provide pre-service training to all the 230 contractual teachers, in-service training to 450 primary school teachers and school management training to 77 school directors. The CFPEN was also able to reinforce the teaching corps, with the addition of an average of 160 teachers annually.

Development of new curricula for grades 1 to 9. The component financed long-term technical assistance to the National Education Research and Information Production Center (CRIPEN, *Centre de Recherche, d'Information, et de Production pour l'Education Nationale*) for the development of a new curricula and the introduction of the competency-based approach whereby learners are the focus of the teaching system. The new curricula were applied in the first four years of primary and being tested in the fifth year. At the lower secondary level, they were tested in one school with a plan to apply the new curricula in other schools in the sixth year, in 2006/07. In addition, the component provided a small printing press and computers, enabling the CRIPEN to produce teacher guides and other pedagogical materials.

Provision of textbooks. Considering that the availability of textbooks plays a critical role in enrollment and in the quality of education, the component financed the acquisition of 99,892 textbooks for French and Mathematics instruction during 2002/03 and 2003/04, resulting in a theoretical textbook:pupil ratio of 1:1 instead of 1:4. The ICR mission observed that the ratio of 1:1 was not met during the visit to a few schools. The reasons provided by the director of the schools visited were: (i) there was a significant increase in enrollments for the school year 2005-06 and (ii) schools have not yet completed their administrative tasks. (The ICR visits took place in September, at the start of the school year). The MOE also indicated that stocks of textbooks were damaged by floods. Nevertheless, the MOE followed up on the issue and was organizing an inventory of textbooks in all the schools in order to ensure that each pupil has at least a book for French and Mathematics.

Increase in effective teaching hours. This constitutes one of the triggers for the passage of the project from Phase I to Phase II. In 2002, the MOE issued a ministerial decree revising the school calendar to guarantee 32 weeks of effective teaching hours. Appropriate design of the teaching program was developed to guarantee the 32 weeks of teaching. Implementation has been monitored by the school directors, the inspectors and the pedagogic advisors.

Component 3 – Support the Government’s capacity to manage the sector reform (*satisfactory*)

The component supported the capacity building of three units in the MOE through the provision of technical assistance, equipment, management tools, and renovation of office space, including office furniture. The three units were: (i) the CSE (“*Comité Supérieur de l’Education*”, formerly known as CNOSEGE); (ii) the Planning Department; and (iii) the Implementation Unit for Education Projects (BEPE, “*Bureau d’Exécution des Projets Education*”).

The CSE strengthened its capacity to manage the reform and succeeded in developing a strong relationship with the donor community in Djibouti over the course of the project. By the end of the project, a local donor working group was established and met regularly, under the leadership of the MOE, to mobilize efforts toward improving the sector. Recently, with the local donor group’s support, the MOE presented a proposal with an action plan to the Education for All “Fast Track Initiative” (EFA/FTI) Partnership that will allow Djibouti to join that Partnership soon. The CSE also guided the reform through a very satisfactory execution of the project and through a smooth preparation of Phase II of the APL. The Planning Department reinforced its capacity in data collection and generation of education statistics. Since 2000, it has re-launched the publication of annual statistics with improved features, providing comprehensive data on the school system (pupils/students, teachers, facilities, etc.). Using these statistics, the Department has been generating indicators, providing decision makers with information to assess the state of efficiency of the system. In addition, it conducted studies analyzing the factors promoting the enrollment of girls and drew a plan of action that has been included in the MOE’s Action Plan for 2006/08. Being a principal actor in the management of the reforms, the Department should broaden the scope of its work to undertake impact evaluations, particularly of the reform objectives that are related to access, equity and quality. Concerning the BEPE, equipped with modern management tools and supported by long-term technical assistance in the areas of school architecture and project management, the BEPE capacity in monitoring day-to-day operations of the project, including other donor-financed projects, has been commendable. It tracked project progress regularly and was able to provide useful information for decision making.

4.3 Net Present Value/Economic rate of return:

The economic analysis undertaken at the time of appraisal made a case in supporting public finance in basic education on the public good and the equity rationale. A cost benefit analysis was calculated for the

ten-year reform program, yielding an internal rate of return of 11%. The benefits were calculated on the basis of cost containment measures and efficiency gains introduced by the reforms (reduction in the number of years needed to graduate from primary and lower secondary levels, and reducing the primary cycle from six to five years).

An internal rate of return is not computed for the ICR. It is too early in the education reform process to quantify and assign education benefits; there are also serious sectoral data limitations in Djibouti. As presented below and in Annex 3, the ICR will highlight the benefits deriving from internal efficiency and cost containment measures together with the risk analysis and an overall economic evaluation.

The project, spanning the first four years of the reform program, brought about important internal efficiency gains (see Section 4.1). The education system has also been restructured, shortening the primary cycle by one year (from six to five) and establishing a 9-year basic education cycle. The economic rationale is further strengthened with the benefits derived from a more efficient teaching system and measures that reduced the unit cost of classroom construction by more than 50% (see Section 4.2).

Over the implementation period of the project, the country succeeded in preserving macroeconomic stability as a result of larger-than-expected growth in external revenue and financial support from donors. At the same time, economic growth picked up in light of increased private sector investment in and management of basic infrastructure (port, airport and telecom), generating additional fiscal revenue. These additional resources have been used to support more investment in social sectors (education and health). Budgetary allocations to education have steadily increased, averaging about 20 percent of total expenditures. Currently though, the limit for further budget increase may have been reached under the most realistic scenario. Conscious of such a situation and for sustainability reasons, the Government has envisaged other cost cutting and revenue measures during Phase II of the APL. On the cost side, envisaged measures seek greater internal efficiency gains such as better use of classrooms, further reduction in school construction costs, systematic maintenance of the school infrastructure, and rationalization of human resources use. On the resource side, a new regulatory framework for an increased participation of the private sector in education is being finalized. Moreover, initial results of a greater community participation in the management and financing (especially maintenance) of elementary schools are promising. Finally, Djibouti is expected to join the EFA-FTI Partnership soon on the basis of its strong commitment to education and the presentation of a credible education sector development program to the donor's community. These steps will most likely help the country mobilize additional technical and financial resources from donors. All of the initiatives mentioned in this section will not only increase the education sector funding but will also enhance accountability and thus the quality of the national education system.

4.4 Financial rate of return:

Not applicable.

4.5 Institutional development impact:

Institutional development impact is substantial due to the fact that the project focused on developing the existing entities of the MOE and employed flexibility in building their capacity. The most notable impact is as follows: (i) The teaching system became more efficient with better use of the teaching corps. The revised teaching calendar is now institutionalized so that teaching is done during the cooler months of the year and 32 weeks of teaching is delivered, thus improved the use of teachers and the pupils' learning. In addition, the benefits of in-service teacher training are recognized. Continuous upgrading of the teachers' skills is integrated in the organization of the school system and is provided by the inspectors and the CFPEN. (ii) The project increased awareness to optimize school construction cost and induced the MOE to look into various measures to reduce costs. Under the project, these measures were related to architectural

standards, use of construction materials and bidding techniques; other measures are being studied to further reduce the costs. (iii) The overall project management system has introduced an enhanced level of accountability and discipline in the use of project funds and recording of activities. This has resulted in an institutionalization of project management and analytical skills that will serve in the continuation of the reform process.

5. Major Factors Affecting Implementation and Outcome

5.1 Factors outside the control of government or implementing agency:

The small size of the domestic market did not favor a strong competitive bidding environment and has kept costs high. Under the project, this factor had a negative impact on the cost of school construction. Even though competitive bidding techniques were applied and had somewhat lowered the construction costs, they remained high compared to other developing countries such as Tanzania, Ethiopia, Gambia and Guinea. An added factor is that the strategic geo-political position of the country attracted strong interest by the international community together with financial support. At times, this support resulted in ad hoc investments, creating absorptive capacity and cost problems.

5.2 Factors generally subject to government control:

One major factor that impeded implementation was the Government's constant delays in providing counterpart funding. This contributed to higher project costs and costs related to project monitoring. The MOE as well as IDA had to deploy additional efforts during implementation to ensure effective payments to suppliers. Another binding constraint is related to poor demographic data. This impacts on the capacity of the sector to plan effectively and collect data that are sufficiently reliable to adjust policies as needs arise.

On the other hand, the following factors positively impacted implementation: (i) The Government's commitment to develop its human capital in order to sustain the country's long-term economic growth, which led to increasing budget allocations to the education sector. (ii) A clear vision of the education sector resulting in a reform program with well-defined policies. (iii) The appointment of a highly competent group of staff to lead the implementation of the reforms.

5.3 Factors generally subject to implementing agency control:

Project management was efficient and contributed to the successful project implementation. Technical assistance was effectively used by the various technical departments of the MOE to build capacity and by the BEPE to acquire modern project management tools, such as computerized financial management and procurement systems. The financial system was particularly helpful in monitoring payment to suppliers and disbursements under the Credit. The procurement system could have been used more effectively to track procurement activities.

5.4 Costs and financing:

At the time of appraisal, the total cost of the first phase of the APL was estimated to be US\$11 million: IDA provided a credit in Special Drawing Rights (SDR), equivalent to US\$10 million (91% of the total); the Government financed US\$0.4 million (4%); and other donors financed US\$0.6 million (5%). By the end of the project, the total cost was estimated to be US\$11.2 million. The project closed as planned, on June 30, 2005. Taking into account exchange rate fluctuations, an equivalent of US\$10.6 million was disbursed at the close of the four-month grace period of the credit.

In November 2002 and September 2003, the Credit agreement was amended to revise procurement procedures and allow for the financing of the renovation of a complex to house the MOE staff. These amendments were justified and proved to have aided in project execution.

6. Sustainability

6.1 Rationale for sustainability rating:

The sustainability of the project is highly likely, with continued Government commitment and donor support. As indicated in Section 4.2, donor support to help Djibouti achieve its educational objectives is significant. With donor backing, Djibouti is positioned to join the EFA/FIT Partnership soon. This, in turn, will generate further donor commitment, including financing for the education sector.

With the volatility of Djibouti's economic situation, there is a risk of under-funding of the multi-year reform program. The MOE is well aware of that risk and, while continuing to implement the cost cutting strategies under the project, it has also introduced further cost-saving measures under Phase II of the APL. Specifically, the MOE had identified a number of such measures (rationalization and better use of human resources, further cost optimization of school construction, regular maintenance of schools with community participation), and had prescribed their implementation in the first year of project execution.

Another element contributing to the sustainability of the project's achievements is the strong commitment of a large group of national stakeholders, particularly the technical and the pedagogical staff of the MOE who participated in the development of the reform program and are now committed to its success.

6.2 Transition arrangement to regular operations:

There is no requirement for transition as the project is an integral part of the national reform program which is continuing its path of implementation under Phase II of the APL.

7. Bank and Borrower Performance

Bank

7.1 Lending:

Project preparation is rated satisfactory for all three phases --identification, assistance in preparation, and appraisal. IDA was responsive to the Government's request for support to its reform program. It organized a multi-disciplinary team to work in close synergy with the Government during the lending phase, providing high quality technical assistance in the areas of education planning, financing and management but also in project management, including implementation and financial aspects. It was instrumental in the development of the Government's Ten-Year Perspective Plan, providing appropriate input to the Plan that was drawn from the strategies derived out of the National Education Forum. Furthermore, IDA applied good judgment in agreeing with the Government on a simple operation, using an APL to gradually build MOE's capacity and to apply flexibility in implementing an ambitious and complex reform program.

7.2 Supervision:

Project supervision is rated highly satisfactory. The transition of project supervision to another task team leader (TTL) about six months after effectiveness was well planned and coordinated, with the involvement of the new TTL during project negotiations and project launch. This enabled the project to follow its course without interruption. Supervision of the project was undertaken regularly on a six-month basis. It focused on the project development effectiveness and monitored carefully Government's policies to ensure the fulfillment of the triggers from Phase I to Phase II. Missions were also dispatched to Djibouti as needed, from IDA's Country Office in Yemen, to proactively address the problems as they arose, such as the counterpart funding issue. The supervision missions were composed of a broad mix of international professionals who were technically competent but also responsive to the client's views and needs. The core supervision team was maintained throughout project implementation and succeeded in nurturing an excellent dialogue with its counterparts through trust, flexibility and strong collaboration. Supervision has

been proven efficient as the MOE's entities involved in the project have gradually strengthened their capacity. Besides, IDA played a lead role in mobilizing the donor community to support Djibouti's education sector and used all opportunities to promote donor coordination. The number of donors providing financing to the education sector increased significantly. At the beginning of the project, the French Cooperation, the African Development Bank and UNICEF were actively involved. They were then followed by other donors, notably the Arab and Saudi funds, the French Development Agency, JICA, and USAID. It was estimated that about US\$7.0 million was disbursed by the donor community in support of Djibouti's education sector.

Supervision documentation was very well kept, with proper filing in the Bank's filing system (IRIS) and comprehensive project status reports/implementation status reports were prepared on a timely basis, including the updating of outcome indicators.

7.3 Overall Bank performance:

In light of the quality of the Bank's work during lending and supervision, overall Bank performance is rated satisfactory.

Borrower

7.4 Preparation:

Government performance in preparing the project is rated highly satisfactory. It invested time and resources to build a broad consensus of its reform program with key national stakeholders and the donor community. The National Education Forum, in December 1999, was organized in a rational way. The MOE commissioned seven technical groups to present issues and recommendations on critical facets of the education sector, ranging from the structure of the system to costs and financing, and partnership with the private sector and communities. It invited key stakeholders to participate in the Forum and used the findings and recommendations of the Forum to lay out the sector strategies and objectives in key documents, notably the new Education Law and the Ten-Year Perspective Plan. The comprehensiveness and clarity of these documents facilitated the dialogue process and commitment from the donor community. They also constituted the basis upon which the MOE prepared the project, including a sectoral policy letter that clearly defined its strategies and financial commitment to the sector.

7.5 Government implementation performance:

The Government implementation performance is rated satisfactory. As stated in Section 5.2, the Government's commitment to develop its human capital with increasing budgetary allocations to the education sector was conducive to reaching the project development objective. The high level of Government commitment throughout implementation was also reflected in the selection and retention of highly competent project staff. Nevertheless, the Government often failed to provide counterpart funding for the project on a timely basis, resulting in additional implementation cost of the project.

7.6 Implementing Agency:

The implementing agency performance is rated satisfactory. As stated in Section 5.3, the BEPE was efficient. The transparency and accountability of project management ensured strong monitoring of project activities and compliance with disbursement and procurement rules and regulations. The management and institutional capacity of the BEPE has progressively been strengthened through technical assistance, training and interaction with IDA supervision staff. The completion of nearly all project activities, six months ahead of schedule, attests to this good performance.

7.7 Overall Borrower performance:

The overall Borrower performance is rated satisfactory, considering the development of well-defined

strategies for the education sector, the commitment it conferred to the project development objective, and the performance of the implementing agency.

8. Lessons Learned

1. *The commitment of the Djiboutian government and of stakeholders was the leading factor impacting on the satisfactory outcome of the project.* The consultative process applied during the National Education Forum was very effective in this regard and has engaged policy makers and key stakeholders in focusing on reaching the project objective.
2. *Donor coordination for a reform program, especially an ambitious one, needs to be systematically organized using a formal system. The beneficiary government needs to play a leading role.* Djibouti's geo-political situation has led to large in flows of donor assistance, rendering the task of coordination more complex. A formal system of donor coordination will ensure coherence of policies and prevent ad hoc reaction to project needs that may result in duplication. Over the course of the project, a structure to promote effective donor coordination has been developed and will help advance the reform program within the donor community, with Djibouti expecting to join the EFA/FTI Partnership soon.
3. *A strong and reliable monitoring and evaluation (M&E) system is essential, particularly in undertaking reforms.* Under the project, the system to collect data and generate education statistics has been strengthened; nevertheless an M&E system to monitor and evaluate the impact of the reforms was missing. A reliable M&E system is needed as the reform program advances. *In order to ensure its utility and sustainability, the design should be commensurate with the needs and degree of sophistication of the users.*
4. *The new Bank policy on expenditure eligibility approved for Djibouti in May 2005 provides flexibility and reduces transaction costs to both the Government and the Bank in the implementation of development programs.* Under the project, the counterpart funding was one recurring factor impacting negatively on the implementation and cost of the project (see Section 5.2 and 7.5). Under the new financing policy parameters, the Government of Djibouti has the flexibility in allocating and managing its resources in several areas, including overall cost sharing. The Bank, in parallel, has the flexibility to finance expenditures that are needed to meet the development objectives of the operations it supports, with the possibility of financing 100% of project costs in the social sectors, including recurrent costs.
5. *The adaptable program lending (APL) approach provides the needed flexibility and capacity building in implementing reform programs.* Attainment of the long-term objectives of the Djiboutian government education reform program cannot be reached in the period covered by a single investment operation. The APL provides the appropriate setting for IDA and the MOE to strengthen their partnership and gradually deepen their dialogue on sectoral issues. As the project gets into more complex policy areas during implementation, it is useful to have an independent evaluation of sectoral achievements in order to assess the readiness of the project to move to the next phase.

9. Partner Comments

(a) Borrower/implementing agency:

The Borrower's comments, received on December 21, 2005, commended the Bank for the overall quality of its report. The Borrower's report is presented in Annex 8.

(b) Cofinanciers:

n.a.

(c) Other partners (NGOs/private sector):

n.a.

10. Additional Information

none

Annex 1. Key Performance Indicators/Log Frame Matrix

Outcome/Impact Indicators:

Indicator	Recorded in last ISR	Actual/Latest estimate
Increased number of school places	(not recorded)	9,000 additional school places added
GER in primary increase from 39% to 55%	50% for school year 2003/04	GER reached 53.8% for school year 2004/05
Increased availability of textbooks	1:1 for French and 1:2 for Mathematics.	99,892 textbooks were purchased, leading to a theoretical ratio textbook:pupil of 1:1 for French and Mathematics.
Trained primary school head teachers	School head teachers trained.	77 school head teachers were trained in school management.
Better trained contractual teachers	Contractual teachers trained	All 230 contractual teachers received pre-service training and in-service training while teaching.

Output indicators:

Indicator	Recorded in last ISR	Actual/Latest estimate
226 classrooms will be built increasing capacity by over 20,000 based on double shifting	219 classrooms were built.	185 classrooms were built and 25 renovated, adding 9,000 places. In addition, 21 sanitary areas, 8 surrounding walls, 2 boarding rooms and 4 cafeterias were built. <i>Note: the number of classrooms recorded in last ISR included classrooms built by the donor community.</i>
Number of textbooks per pupil increases	Ratio is 1:1 for French and 1:2 for Mathematics.	With the acquisition of 99,892 textbooks, the theoretical ratio textbook:pupil is 1:1.
Primary school head teachers trained and guidebook for school management prepared and distributed.	100 school head teachers received training.	77 school head teachers were trained in school management. <i>Note: the number recorded in the last ISR did not differentiate between the number of school head teachers being trained and the number of training sessions.</i>

Annex 2. Project Costs and Financing

Project Cost by Component (in US\$ million equivalent)

Component	Appraisal Estimate US\$ million	Actual/Latest Estimate US\$ million	Percentage of Appraisal
Component 1: Improve Access	5.80	6.10	105
Component 2: Improve Quality	1.10	2.70	245
Component 3: Support the Government's Capacity	4.10	2.40	58
Total Baseline Cost	11.00	11.20	
Physical Contingencies		0.00	
Price Contingencies		0.00	
Total Project Costs	11.00	11.20	
Total Financing Required	11.00	11.20	

The cost by component at Appraisal includes contingencies.

Project Costs by Procurement Arrangements (Appraisal Estimate) (US\$ million equivalent)

Expenditure Category	ICB	Procurement Method ¹		N.B.F.	Total Cost
		NCB	Other ²		
1. Works	0.00 (0.00)	5.30 (4.90)	0.60 (0.50)	0.00 (0.00)	5.90 (5.40)
2. Goods	0.80 (0.76)	0.41 (0.30)	0.05 (0.04)	0.00 (0.00)	1.26 (1.10)
3. Services	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	3.41 (3.30)	0.05 (0.00)	3.46 (3.30)
4. Incremental Operating Costs	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.30 (0.20)	0.08 (0.00)	0.38 (0.20)
Total	0.80 (0.76)	5.71 (5.20)	4.36 (4.04)	0.13 (0.00)	11.00 (10.00)

Project Costs by Procurement Arrangements (Actual/Latest Estimate) (US\$ million equivalent)

Expenditure Category	ICB	Procurement Method ¹		N.B.F.	Total Cost
		NCB	Other ²		
1. Works	0.00 (0.00)	5.35 (4.89)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	5.35 (4.89)
2. Goods	1.22 (1.15)	0.18 (0.17)	0.85 (0.81)	0.00 (0.00)	2.25 (2.13)
3. Services	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	3.25 (3.25)	0.00 (0.00)	3.25 (3.25)
4. Incremental Operating Costs	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.34 (0.30)	0.00 (0.00)	0.34 (0.30)
Total	1.22	5.53	4.44	0.00	11.19

	(1.15)	(5.06)	(4.36)	(0.00)	(10.57)
--	--------	--------	--------	--------	---------

^{1/} Figures in parenthesis are the amounts to be financed by the IDA Credit. All costs include contingencies.

^{2/} Includes civil works and goods to be procured through national shopping, consulting services, services of contracted staff of the project management office, training, technical assistance services, and incremental operating costs related to (i) managing the project, and (ii) re-lending project funds to local government units.

Project Financing by Component (in US\$ million equivalent)

Component	Appraisal Estimate			Actual/Latest Estimate			Percentage of Appraisal		
	IDA	Govt.	CoF.	IDA	Govt.	CoF.	IDA	Govt.	CoF.
1. Increase School Capacity	5.20	0.05	0.55	5.56	0.03	0.55	106.9	60.0	100.0
2. Create the Conditions for Quality Improvement	1.10	0.00	0.00	2.63	0.00	0.00	239.1	0.0	0.0
3. Support Government Capacity to Manage Sector Reforms	3.70	0.35	0.05	2.38	0.00	0.05	64.3	0.0	100.0

Annex 3. Economic Costs and Benefits

The adaptable program lending (APL), for which the project constitutes the first phase, was designed to support the Government's reform program which aimed to universalize basic education and to develop an education system that is efficient, financially viable and responsive to the country's development needs. Beyond the global consensus that universal access to basic education is the right of each child, positive externalities of basic education provide justification for its support with public funds. In addition, Djibouti's economic future depends heavily on the quality and productivity of its work force as the country has few other resources. Thus, public funding to improve the work force, starting at the level of basic education, is also justified on the grounds of improving Djibouti's development potential. Public support for universal basic education in Djibouti is also justified on the grounds of reducing income and gender inequities.

The above justification of public finance to support the APL was made at the time of project appraisal. A cost benefit analysis was undertaken, yielding an economic internal rate of return of 11%. The benefits were calculated on the basis of cost containment measures and efficiency gains introduced by the reforms (reduction in the number of years needed to graduate from primary and lower secondary school, and shortening the primary cycle from six to five years).

The ICR supports and reiterates the economic justification spelled out at the time of appraisal. Phase I of IDA support, spanning over the first four years of the education reform program, brought about important internal efficiency gains through more favorable repetition and completion rates (see Section 4.1). The education system has also been restructured, shortening the primary cycle by one year (from six to five) and establishing a 9-year basic education cycle. The economic justification is further strengthened with the benefits derived from a more efficient teaching system and measures that reduced the unit cost of classroom construction by more than 50% (see Section 4.2).

Furthermore and in a global economic context, Djibouti initiated its ambitious reform program when the fiscal situation was at its worse. The budget deficit was high and increasing due to low revenue and rapidly increasing expenditures; leading to an accumulation of domestic arrears amounting to 25 percent of GDP. The display of such a strong commitment to education justified the support of both domestic and external partners. Over the implementation period of phase I, the country succeeded in preserving macroeconomic stability as a result of larger-than-expected growth in external revenue and financial support from donors. At the same time, economic growth picked up in light of increased private sector investment in and management of basic infrastructure (port, airport and telecom), generating additional fiscal revenue. Available statistics show that these additional resources have been used well to support more investment in social sectors (education and health) and to reduce substantially the stock of domestic arrears.

To fulfill its commitment and strong support to education, the Government has steadily increased budgetary allocations to the sector, which averaged about 20 percent of total expenditures during the implementation period of Phase I. The results, in terms of additional capacity and primary school enrollment, have been excellent. Currently though, the limit for further budget increase may have been reached under the most realistic scenario, given that the additional fiscal space was created by budgetary savings from macroeconomic reforms in areas such as pension funds, privatizations and private concessions. Conscious of such a situation and for sustainability reasons, the Government has envisaged other cost cutting and revenue measures during Phase II of the program. On the cost side, envisaged measures seek greater internal efficiency gains such as better use of classrooms, further reduction in school construction costs, systematic maintenance of the school infrastructure, and rationalization of human

resources use.

On the resource side, a new regulatory framework for an increased participation of the private sector in education is being finalized. Moreover, initial results of a greater community participation in the management and financing (especially maintenance) of elementary schools are promising. Finally, Djibouti is expected to join the EFA-FTI Partnership soon on the basis of its strong commitment to education and the presentation of a credible education sector development program to the donor's community. These steps will most likely help the country mobilize additional technical and financial resources from donors. All these above initiatives will not only increase the education sector funding but they will also enhance accountability and thus the quality of the national education system.

Annex 4. Bank Inputs

(a) Missions:

Stage of Project Cycle	No. of Persons and Specialty (e.g. 2 Economists, 1 FMS, etc.)		Performance Rating		
	Month/Year	Count	Specialty	Implementation Progress	Development Objective
Identification/Preparation					
	3/22/00	3	TASK TEAM LEADER (1); SR. OPERATIONS OFFICER (1); OPERATIONS ANALYST (1)		
Appraisal/Negotiation					
	7/10/00	1	ENVIRONMENTAL SPEC. (1)		
	9/29/00	3	TASK TEAM LEADER (1); SR. OPERATIONS OFFICER (1); OPERATIONS ANALYST (1)		
Supervision					
	05/10/2001	3	TASK TEAM LEADER (1); SR. OPERATIONS OFFICER (1); OPERATIONS ANALYST (1)	S	S
	11/08/2001	3	TTL (1); OPERATIONS ANALYST (1); PROCUREMENT SPECIALIST (1)	S	S
	05/27/2002	1	OPERATIONS ANALYST (1)	S	S
	10/13/2002	3	TTL (1); FINANCIAL MGT. SPEC. (1); OPERATIONS ANALYST (1)	S	S
	12/08/2003	2	TTL (1); OPERATIONS ANALYST (1)	S	S
	04/05/2004	5	TTL (1); OPERATIONS ANALYST (1); ARCHITECT, MAINT. SPEC (1); EDUCATION SPEC. (1); PROCUREMENT OFFICER (1)	S	S
	10/15/04	2	TTL (1); OP. ANALYST (1)	S	S
ICR					
	9/15/05	2	TTL (1); OP. OFFICE (1)	S	S

(b) Staff:

Stage of Project Cycle	Actual/Latest Estimate	
	No. Staff weeks	US\$ ('000)
Identification/Preparation	17	57
Appraisal/Negotiation	15	56
Supervision	108	190
ICR	8	22

Total	148	325
-------	-----	-----

Annex 5. Ratings for Achievement of Objectives/Outputs of Components

(H=High, SU=Substantial, M=Modest, N=Negligible, NA=Not Applicable)

	<u>Rating</u>				
<input type="checkbox"/> <i>Macro policies</i>	<input type="radio"/> H	<input type="radio"/> SU	<input checked="" type="radio"/> M	<input type="radio"/> N	<input type="radio"/> NA
<input type="checkbox"/> <i>Sector Policies</i>	<input type="radio"/> H	<input checked="" type="radio"/> SU	<input type="radio"/> M	<input type="radio"/> N	<input type="radio"/> NA
<input type="checkbox"/> <i>Physical</i>	<input checked="" type="radio"/> H	<input type="radio"/> SU	<input type="radio"/> M	<input type="radio"/> N	<input type="radio"/> NA
<input type="checkbox"/> <i>Financial</i>	<input checked="" type="radio"/> H	<input type="radio"/> SU	<input type="radio"/> M	<input type="radio"/> N	<input type="radio"/> NA
<input type="checkbox"/> <i>Institutional Development</i>	<input type="radio"/> H	<input checked="" type="radio"/> SU	<input type="radio"/> M	<input type="radio"/> N	<input type="radio"/> NA
<input type="checkbox"/> <i>Environmental</i>	<input type="radio"/> H	<input checked="" type="radio"/> SU	<input type="radio"/> M	<input type="radio"/> N	<input type="radio"/> NA
<i>Social</i>					
<input type="checkbox"/> <i>Poverty Reduction</i>	<input type="radio"/> H	<input checked="" type="radio"/> SU	<input type="radio"/> M	<input type="radio"/> N	<input type="radio"/> NA
<input type="checkbox"/> <i>Gender</i>	<input type="radio"/> H	<input checked="" type="radio"/> SU	<input type="radio"/> M	<input type="radio"/> N	<input type="radio"/> NA
<input type="checkbox"/> <i>Other (Please specify)</i>	<input type="radio"/> H	<input type="radio"/> SU	<input type="radio"/> M	<input type="radio"/> N	<input checked="" type="radio"/> NA
<input type="checkbox"/> <i>Private sector development</i>	<input type="radio"/> H	<input type="radio"/> SU	<input type="radio"/> M	<input type="radio"/> N	<input checked="" type="radio"/> NA
<input type="checkbox"/> <i>Public sector management</i>	<input type="radio"/> H	<input checked="" type="radio"/> SU	<input type="radio"/> M	<input type="radio"/> N	<input type="radio"/> NA
<input type="checkbox"/> <i>Other (Please specify)</i>	<input type="radio"/> H	<input type="radio"/> SU	<input type="radio"/> M	<input type="radio"/> N	<input checked="" type="radio"/> NA

Annex 6. Ratings of Bank and Borrower Performance

(HS=Highly Satisfactory, S=Satisfactory, U=Unsatisfactory, HU=Highly Unsatisfactory)

6.1 Bank performance

Rating

- | | | | | |
|--------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|-------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> Lending | <input type="radio"/> HS | <input checked="" type="radio"/> S | <input type="radio"/> U | <input type="radio"/> HU |
| <input type="checkbox"/> Supervision | <input checked="" type="radio"/> HS | <input type="radio"/> S | <input type="radio"/> U | <input type="radio"/> HU |
| <input type="checkbox"/> Overall | <input type="radio"/> HS | <input checked="" type="radio"/> S | <input type="radio"/> U | <input type="radio"/> HU |

6.2 Borrower performance

Rating

- | | | | | |
|--|-------------------------------------|------------------------------------|-------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> Preparation | <input checked="" type="radio"/> HS | <input type="radio"/> S | <input type="radio"/> U | <input type="radio"/> HU |
| <input type="checkbox"/> Government implementation performance | <input type="radio"/> HS | <input checked="" type="radio"/> S | <input type="radio"/> U | <input type="radio"/> HU |
| <input type="checkbox"/> Implementation agency performance | <input type="radio"/> HS | <input checked="" type="radio"/> S | <input type="radio"/> U | <input type="radio"/> HU |
| <input type="checkbox"/> Overall | <input type="radio"/> HS | <input checked="" type="radio"/> S | <input type="radio"/> U | <input type="radio"/> HU |

Annex 7. List of Supporting Documents

Project Appraisal Document (Report no. 20803-DJI - November 17, 2000)
Development Credit Agreement (DCA) (Credit no. 3445-DJI - January 22, 2001)
Country Assistance Strategy (Report no. 21414-DJI - February 8, 2001)
Education Strategy Note (May 16, 2002)
Public Expenditure Review (November 2004)
Quality Enhancement Review (August 15, 2000)
Project Appraisal Document (Report no. 30239-DJI - October 10, 2005)
Mission Aide mémoires
Project Status Reports/Implementation Status Reports
Project Progress Reports (prepared by the Borrower)
Les Etats Généraux de l'Education - Rapport général (MOE)
La Réforme de l'Ecole - Bilan de réalisations 1999-2004 (MOE)

Additional Annex 8. Borrower Report

REPUBLIQUE DE DJIBOUTI

**MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE
ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR**

**RAPPORT D'ACHEVEMENT DU PROJET D'AMELIORATION ET D'ACCES AUX
ECOLES**

FINANCE PAR LE CREDIT IDA N° 3445-DJI

OCTOBRE 2005

**RAPPORT D'ACHEVEMENT DU PROJET D'AMELIORATION ET D'ACCES AUX
ECOLES
FINANCE PAR LE CREDIT IDA N°3445-DJI**

1- RESUME

Le Projet d'Amélioration et d'Accès aux Ecoles (PAAE) fut identifié et évalué durant l'année 2000, il a été négocié en novembre 2000 puis est entré en vigueur le 31 Mars 2001 et vient d'être clôturé le 30 Juin 2005.

Le Projet n'a fait l'objet d'aucune demande de prolongation puisque l'essentiel des activités prévues furent achevées une année avant la date de clôture et que les objectifs escomptés ont été tous atteints.

Le Projet répondait aux besoins du système éducatif djiboutien identifiés dans un processus de réforme basé sur un diagnostic et des recommandations, qui après une série de débats dans les écoles, ont été adoptés par un forum national initié par le Président de la République, tenu en Octobre 1999 et auquel ont assistés des représentants de toutes les couches de la population et de tous les acteurs et partenaires du secteur éducatif.

Sur ce consensus, les cadres du Ministère, soutenus par une forte volonté politique et avec le soutien de la communauté des bailleurs, ont élaborés, durant l'année 2000, les bases d'une réforme profonde du système éducatif : une loi d'orientation votée par l'Assemblée Nationale, un Schéma Directeur décennal 2001-2010, un Plan d'Action 2001-2005 et une série de projets soumis à deux tables rondes de bailleurs de fonds.

Après avoir constaté que le système actuel ne répondait pas aux attentes de la population (son accès était limité avec un taux brut de scolarisation au cycle primaire de 39% et d'importantes disparités géographiques et de genre et ses performances étaient médiocres avec des taux d'abandon et de redoublement très élevés), les principaux objectifs assignés à la réforme étaient :

- L'extension de l'accès à tous les niveaux du système éducatif avec la priorité à un socle d'enseignement fondamental obligatoire et gratuit, destiné à tous les enfants de 6 à 16 ans, dont le contenu sera adapté au contexte culturel et économique national,
- L'amélioration de la qualité de l'enseignement à travers une réforme des curricula, une formation initiale et continue de tous les enseignants et un développement de relations partenariales étroites, au niveau des établissements scolaires ;
- Et un renforcement des capacités institutionnelles et de gestion du Ministère.

L'appui de la Banque Mondiale à ce programme de réforme était exprimé par un nouvel outil d'intervention proposé au gouvernement : un Prêt Programme Evolutif de 30 millions de USD sur 10 ans en trois phases, qui devait accompagner le Schéma Directeur Décennal et dont la première phase, de 10 millions de USD, que constituait le PAAE, s'intégrait parfaitement à cette politique en concentrant ses activités sur le cycle primaire.

Les trois composantes du PAAE ont été exécutées administrativement et financièrement par le Bureau d'Exécution des Projets d'Education du Ministère de l'Education Nationale.

La 1ère Composante qui visait à rehausser rapidement le taux de scolarisation a permis la construction ou la réhabilitation de 210 salles de classe situées essentiellement dans des zones où la demande d'éducation était forte et les capacités d'accès limitées. Elle a également permis

de doter plusieurs écoles de clôtures, de blocs sanitaires, de réfectoires et de dortoirs.

La 2ème Composante a contribué à l'amélioration de la qualité de l'enseignement en renforçant les capacités du CFPEN, du CRIPEN et du Service de l'Enseignement de Base par :

- La construction et l'équipement d'une extension de 10 salles de classe au CFPEN ;
- La formation initiale et continue des enseignants et plus particulièrement des contractuels et des directeurs d'écoles ;
- Une assistance technique et des équipements destinés à les appuyer dans la mise en place de nouveaux curriculums dans l'enseignement fondamental et dans la formation initiale des instituteurs ;

Cette composante a également, pris en charge le paiement des salaires de 230 instituteurs contractuels en vue de soulager les finances publiques qui n'arrivaient pas à payer régulièrement les salaires des enseignants et doté les élèves de l'enseignement fondamental de manuels scolaires qui faisaient défaut.

La 3ème Composante a accompagné le gouvernement dans ses efforts pour assurer un suivi et un pilotage efficaces du programme de réformes. Elle a donc soutenu le fonctionnement du BEPE, de la DPI et du CSE, organes qui jouaient un rôle essentiel dans le suivi et le pilotage de la réforme. Elle a également permis de financer des études techniques complémentaires notamment sur la mise en place d'une nouvelle politique du livre scolaire.

Les résultats obtenus par le PAAE sont globalement très positifs et se mesurent par une augmentation spectaculaire du taux brut de scolarisation qui a gagné 16 points en cinq ans en arrivant à 54,4% et par l'amélioration de la qualité de l'enseignement avec les enseignants mieux formés et motivés et des taux d'abandon et de redoublement, en cours de cycle primaire, en baisse notable.

Ces très bons résultats ont été acquis grâce à une forte volonté politique qui a soutenu, sans faille, la réforme du système éducatif et grâce à la qualité du suivi et de la supervision des activités du Projet menés par une équipe, d'experts de la Banque et de cadres nationaux, restée stable et performante tout au long de la durée du Projet.

L'adhésion des acteurs du terrain (Inspecteurs, conseillers pédagogiques, enseignants et directeurs d'école) obtenu par des actions de formations et de sensibilisation, l'amélioration de la situation des Finances Publiques et le soutien de la communauté des bailleurs garantissent des bonnes chances à la pérennité des réformes introduites.

2- LE CONTEXTE

Le Projet d'Amélioration et d'Accès aux écoles a été élaboré durant 2000, au moment où une vaste réforme du système Educatif Djiboutien était entreprise.

En effet, le nouveau Président de la République Monsieur ISMAIL OMAR GUELLEH élu en Avril 1999 s'est donné, dès la constitution de son nouveau Gouvernement et la nomination de Monsieur ABDI IBRAHIM ABSIEH au poste de Ministre de l'Education Nationale, comme première priorité de son action, la réforme du Système Educatif promise à ses électeurs lors de sa campagne électorale.

Le 20 mai 1999, il a donc réuni au Palais Présidentiel, le Ministre de l'Education et une dizaine de hauts fonctionnaires du Ministère de l'Education pour leur donner des directives claires en vue d'organiser, au plus vite, un vaste débat sur l'état de l'Ecole Djiboutienne

devant aboutir sur un programme de reformes sans négliger aucun domaine du secteur éducatif.

Le Pays venait de traverser une grave crise économique et sociale, conséquence d'une courte guerre civile, qui s'est déroulée au début des années 90 et qui a eu des effets néfastes sur le système éducatif avec des infrastructures scolaires dégradées et des enseignants démotivés par les retards et les diminutions successives de salaires.

Cette volonté politique exprimée au plus haut niveau soutiendra constamment le processus de réforme pendant toutes les phases de son déroulement :

- C'est le Ministre de l'Education qui va présider effectivement le Comité d'Organisation et de Suivi des Etats Généraux de l'Education dont les assises sont ouvertes et clôturées par le Président de la République lui-même.
- Le Gouvernement affirme, dès l'ouverture des assises, sa volonté de faire de la valorisation des ressources humaines sa première priorité dans sa stratégie de lutte contre la pauvreté ;
- Une couverture médiatique exceptionnelle est accordée aux débats des Etats Généraux où l'ensemble de la population s'est senti concerné et où beaucoup de personnes à travers tout le Pays se sont exprimées pour critiquer l'état de délabrement de l'école et pour donner leur avis sur les remèdes éventuelles.
- Dix études thématiques ont été commandées pour affiner la réflexion sur plusieurs secteurs clés tels que : la motivation des enseignants, les facteurs qui influent sur l'apprentissage des enfants, l'insertion des sortants de l'enseignement professionnel, les coûts et financement de l'éducation, l'audit de l'administration du Ministère, la faisabilité d'une université nationale etc. ... ;
- Une loi d'orientation du Système Educatif, fidèle aux principales recommandations des Etats Généraux de l'Education, a été votée dès juillet 2000 par l'Assemblée Nationale ;
- Un Schéma Directeur 2001-2010 et un Plan d'Action 2001-2005 ont été élaborés par les cadres du Ministère avec l'assistance technique de plusieurs partenaires au développement dont la Banque Mondiale, l'Unicef, l'Unesco, l'AIF, la Coopération Française etc. ...
- Deux tables rondes des Partenaires Techniques et Financiers, une intersectorielle au Koweït en Mai 2000 et une sectorielle en Octobre 2000 à Djibouti ; ont été organisées pour discuter de la politique éducative du Gouvernement et pour financer le Plan d'Action 2001-2005. Ces tables rondes ont permis d'obtenir des engagements fermes à hauteur de 70% des investissements nécessaires au Plan d'Action 2001-2005 ;
- Le Président de la République qui a participé à la table ronde organisée à Djibouti s'est engagé devant les bailleurs de fonds à soutenir le programme d'Investissement en augmentant progressivement la part du Budget de l'Education dans le Budget de l'Etat de 16% en 2000 à 20% en 2005 et jusqu'à 25% à l'horizon 2010 ;

Le projet d'Amélioration et d'Accès aux Ecoles qui a été évalué pendant la période de l'élaboration des documents de base de la réforme tels que la Loi d'Orientation, le Schéma Directeur et le Plan d'action 2001-2005 a intégré les principales priorités de la Politique Gouvernementale :

- L'instauration d'une obligation scolaire pour tous les enfants âgés de 6 à 16 ans dans un Enseignement Fondamental de 9 années ;
- L'amélioration de la qualité de l'enseignement à travers une réforme des curricula et une

formation initiale et continue de tous les enseignants ;

- Le développement de relations partenariales étroites, au niveau des établissements scolaires, entre les cadres administratifs et pédagogiques, les enseignants, les représentants des communautés et collectivités locales, les associations des parents d'élèves etc. ...)

- Le renforcement des capacités institutionnelles du Ministère pour lui permettre d'assurer le pilotage et le suivi de la réforme.

Le projet d'Amélioration et d'Accès aux Ecoles qui a été négocié en novembre 2000, juste après la table ronde sectorielle d'Octobre 2000, a pu être mis en vigueur rapidement et démarrer dès Mars 2001.

Il fut donc le premier à être exécuté parmi les projets du Plan d'Action 2001-2005.

Cette célérité dans la mise en œuvre, qui n'a pu être possible que grâce à une équipe d'experts de la Banque qui ont suivi de très près le démarrage du processus de réforme, a permis au projet d'apporter rapidement des réponses à une situation d'urgence caractérisée par un faible taux brut de scolarisation (de l'ordre de 39% en 1999) et des médiocres performances à tous les niveaux d'un système qui admettait peu d'enfants et qui n'arrivait pas à les garder suffisamment longtemps ni à les doter des compétences de base minimales.

La Banque a également apporté un appui financier à l'organisation des Etats Généraux de l'Education et à l'Elaboration des études thématiques et du Schéma Directeur en mobilisant rapidement un don Norvégien de 350 000 USD.

3- LE PROJET ET SES OBJECTIFS

L'IDA a décidé d'accompagner le Schéma Directeur 2001-2010 par un Prêt Programme Evolutif (PPE) d'un montant global de 30 Millions USD en trois Phases. La première phase, objet de ce rapport d'achèvement d'un montant de 10 Millions de Dollars, devrait couvrir la période du Plan d'Action 2001- 2005. Le Projet a effectivement été mise en vigueur en Mars 2001 et a été clôturé en Juin 2005.

3.1 Les Objectifs du Projet

Cette première phase du PPE devait :

- Faire face aux besoins urgents en matière d'extension des capacités d'accueil de l'Enseignement Fondamental en vue de rehausser rapidement le taux de scolarisation dans le cycle primaire et de s'approcher des objectifs du Millénaire ;

- Réduire les abandons et améliorer le taux de passage du cycle primaire au cycle moyen ;

- Permettre une meilleure participation à l'éducation des filles et des enfants issus des milieux défavorisés ;

- Accroître la participation de l'enseignement privé à l'effort de scolarisation dans l'enseignement fondamental ;

- Améliorer la qualité des apprentissages par des actions de formation d'enseignants et de directeurs, de rénovation des curricula et de fournitures de manuels scolaires;

- Aider au payement des coûts récurrents tels que les salaires des nouveaux instituteurs contractuels ;

- Appuyer les institutions chargées du suivi et de l'exécution de la réforme.

Les activités du projet qui devaient concourir à l'atteinte des objectifs ci-dessus étaient classées

selon les trois composantes suivantes:

3.2 Composante1 : Accroissement de la capacité d'accès de l'enseignement fondamental

Le projet devrait financer la construction de 190 salles de classes et la réhabilitation de 36 autres salles devenues inutilisables. Parmi ses 226 salles supplémentaires à rendre disponibles, 210 devraient concerner le cycle primaire et les 16 salles restantes le cycle moyen.

En vue de permettre une exécution rapide des constructions, les plans standard devaient être utilisés et la plupart de ses salles devaient se situer dans des écoles qui n'avaient pas les capacités d'accueil nécessaires pour faire face à une forte demande de scolarisation de leurs quartiers ou localités

Le Projet devait également améliorer l'état des sanitaires des écoles déjà construites ou en créer de nouveaux si nécessaire.

3.3 Composante2 : mise en place des conditions pouvant permettre d'Améliorer la qualité des apprentissages

Les actions prévues dans ce domaine étaient :

- la formation pour chaque année, pendant 30 jours, de 120 instituteurs contractuels qui enseignaient sans formation initiale ;
- la formation des directeurs d'écoles ;
- le renforcement des capacités d'accueil du CFPEN par la construction de 9 salles de classes additionnelles et par le perfectionnement de ses formateurs ;
- la rénovation des curriculums de la formation initiale des instituteurs ;
- Le paiement du salaire de 230 instituteurs contractuels qui devra aider le Gouvernement à régulariser le paiement du salaire de l'ensemble des enseignants ;
- La fourniture d'une assistance technique et des équipements pour permettre au CRIPEN de revoir les curriculums de l'enseignement fondamental et d'élaborer de nouveaux manuels scolaires ;
- L'équipement de l'imprimerie du CRIPEN en vue de permettre la production des documents pédagogiques destinés aux enseignants ;
- L'acquisition de manuels scolaires pour l'ensemble des élèves du cycle primaire pour que chaque élève puisse disposer de livres scolaires dans toutes les disciplines enseignées ;
- L'amélioration de l'accès aux manuels scolaires des élèves du cycle moyen ;
- La préparation d'un guide de formation des directeurs d'écoles et la formation de 30 directeurs d'écoles dans les domaines administratif et pédagogique et dans celui de ses rapports avec les communautés locales ;
- L'augmentation de la durée effective des heures de cours dans l'année scolaire en raccourcissant les vacances scolaires pendant la saison fraîche.

3.3 Composante 3 : Amélioration des capacités du Gouvernement à gérer la Réforme

Le Projet devrait pour cette composante financer :

- Le fonctionnement du Secrétariat exécutif du CNOSEGE dans ses activités de suivi du programme de réforme et de mobilisation de ressources supplémentaires ;
- Le renforcement du Service de la Planification en consultant national et en assistance technique pour lui permettre d'améliorer la collecte des données et l'élaboration de la carte

scolaire ;

- Le salaire du personnel-clé du BEPE notamment en matière de passations de marchés et de gestion financière ;
- Les études complémentaires portant sur :
 - Le développement d'une stratégie d'un meilleur coût efficacité,
 - L'atténuation des effets sur la scolarisation des disparités liées aux ressources et au genre,
 - La réduction des coûts de construction des écoles,
 - La maintenance des infrastructures et des équipements scolaires.

4- L'EVALUATION DES ACQUIS DU PROJET

4.1 ACCES ET EQUITE

4.1.1 L'augmentation des capacités d'accueil

Le Projet a atteint ses objectifs en terme d'augmentation des capacités d'accueil dans l'enseignement fondamental puisque :

a- Pour le cycle primaire, 160 salles de classes ont été construites et 21 salles de classes ont été réhabilitées soit au total 181 salles rendues disponibles alors qu'il était prévu de rendre disponibles 210 salles.

La construction et la réhabilitation de ses salles de classes ont permis une augmentation des capacités d'accueil de plus de 9 000 places qui ont été utilisées puisque les effectifs scolaires dans le cycle primaire sont passés de 37 938 en 1999 à 45 598 à la rentrée 2004 et que le nombre de postes d'instituteurs a augmenté de 445 pendant la même période.

L'augmentation des capacités d'accueil a également permis d'améliorer le taux brut de scolarisation dans le cycle primaire de 39% à la rentrée 1999 à 55,4% à la rentrée 2005.

b- Pour le cycle moyen, 25 salles de classes ont été construites par le projet et 4 salles de classes ont été réhabilitées soit au total 29 salles de classe rendues disponibles alors qu'il était prévu de rendre disponibles 16 salles. Le projet a ainsi augmenté la capacité d'accueil de l'enseignement moyen d'un millier de places qui ont été largement utilisées puisque les effectifs du cycle moyen sont passés de 11 744 à près de 18 000 de 2000 à 2005.

4.1.2 La réduction des disparités

Le projet a contribué à la réduction des disparités :

- En rapprochant l'école des lieux de résidence des populations isolés ou des zones urbaines surpeuplées. (85 salles de classes ont été réalisées dans des quartiers surpeuplés de la Capitale dont 26 dans le quartier populaire de BALBALA, 21 dans les chefs lieux des districts de l'Intérieur, et 17 dans des localités où il n'y avait pas d'école).

- L'effort effectué demeure inégal selon des districts et les localités. Ainsi c'est le District de Dikhil qui a vu la plus forte amélioration sur ce plan grâce à une excellente implication des autorités locales, de l'inspecteur chef de la circonscription, des chefs d'établissements et des enseignants, qui a permis de convaincre de nombreux parents d'élèves.

- En permettant à davantage de filles d'accéder à l'école grâce aux campagnes de sensibilisation menées auprès des communautés scolaires et aux mesures d'incitations telles que l'implication des parents dans la gestion des écoles, la dotation de sanitaires et la mise à

disposition de cantines scolaires dans la plupart des écoles rurales. L'indice de parité est ainsi passé de 0.77 à 0.80 entre 2000 et 2005. Afin d'accélérer la réduction des disparités liées au genre, le ministère s'est doté d'un cadre d'action spécifique, le cadre d'action pour la promotion de l'éducation des filles (CAPEF) en 2004.

4.2 AMELIORATION DE LA QUALITE

4.2.1 La formation des enseignants

La formation de 230 enseignants contractuels, dépourvus de formation initiale, a été organisée sous forme de six séances d'une semaine chacune qui se sont déroulées en cours d'année scolaires pendant les vacances interruptives.

Les séances de formation avaient pour objectifs :

- de combler au moins partiellement le déficit en formation de ces enseignants,
- et de les sensibiliser à l'esprit de la nouvelle réforme pédagogique.

Ces formations ont été complétées, sous forme de formation continue, par l'équipe des inspecteurs et des conseillers pédagogiques qui ont constaté sur le terrain la contribution de ces formations dans l'amélioration de la qualité des prestations des enseignants contractuels.

Aujourd'hui, grâce à la construction de 10 salles supplémentaires au CFPEN, opérationnelles depuis la rentrée 2003, tous les nouveaux enseignants du cycle primaire suivent une formation initiale d'une année ou de deux années suivant qu'ils soient bacheliers ou non. Ce qui a mis fin au recrutement des enseignants contractuels chargés d'enseigner sans aucune formation initiale.

La formation initiale des enseignants du cycle primaire qui a produit pendant la période du projet une moyenne annuelle de 160 instituteurs formés a été complètement rénovée et actualisée avec l'appui d'une assistance technique financée par le projet. Le curriculum de la formation initiale des instituteurs est ainsi conforme, depuis la rentrée 2003, à la nouvelle méthode pédagogique de l'APC.

Le CFPEN est aussi impliqué dans la formation continue de l'ensemble des instituteurs titulaires ou contractuels puisqu'il organise, en collaboration avec le CRIPEN et le Service de l'Enseignement de Base, la formation des enseignants à l'APC pendant les stages en responsabilité des élèves instituteurs. Ces stages de une à trois semaines, qui se déroulent au CFPEN, ont déjà touché plus de 1100 instituteurs sur les 1500 enseignants de toute catégorie à raison de 200 à 300 par an.

4.2.2 La formation des directeurs d'école

Six séances de formation de cinq jours chacune ont été organisées en faveur des Directeurs d'écoles pendant les années scolaires 2001-2002 et 2002-2003. Ces formations qui ont pris le relais de celles financées par l'UNICEF ont touchés 77 directeurs.

Ces formations qui avaient pour but de :

- Mener et planifier les apprentissages selon la nouvelle méthode dite « Approche par les Compétences »,
 - Impulser un travail d'équipe notamment pendant les semaines dites d'intégration,
 - Assurer le suivi des enseignants participant à la généralisation de la réforme des curricula.
- ont permis d'une part une meilleure implication des directeurs d'école dans la réforme pédagogique actuellement en cours et, d'autre part, une amélioration de la gestion des écoles et une meilleure participation des parents et des communautés locales dans la gestion des écoles.

Ainsi, la plupart des écoles possèdent, aujourd'hui, des comités de gestion composés de parents et d'enseignants, mais ces actions sont à pérenniser par la mise en place d'un dispositif réglementaire devant faciliter l'exercice des nouvelles responsabilités des parents.

Cependant, ces formations n'ont pas eu tous les effets escomptés sur le plan pédagogique, domaine dans lequel les directeurs d'école n'interviennent pas encore suffisamment.

4.2.3 *La réforme des curriculas.*

Le PAAE dans sa première phase a permis de soutenir une réforme ambitieuse des Curriculums qui a été rendue nécessaire par le constat de carence, des méthodes jusque là en vigueur, établi lors des Etats Généraux de l'Education de Décembre 1999.

Dés Mars 2001, une cinquantaine des cadres pédagogiques les plus compétents (Inspecteurs, Conseillers pédagogiques, Chercheurs du CRIPEN et Enseignants), se sont attelés à cette tâche de réécriture des programmes d'enseignements et de révision des méthodes pédagogiques sous l'égide de la direction du CRIPEN.

Les travaux de ce groupe ont été suivis de très près par le Ministre lui-même qui a mis en place un Comité de Pilotage des Programmes d'Enseignement présidé par le Secrétaire Exécutif du Comité Supérieur de l'Education.

Ce Comité de Pilotage composé des principaux cadres du Ministère, Conseillers Techniques, Secrétaire Général, Directeurs Généraux, Directeur de la Planification, Directeur du CFPEN, Directeur du CRIPEN etc. ... a régulièrement rendu compte au Ministre et veillé au bon déroulement de la réforme des curriculas.

L'appui de la première phase du PAAE, à cette réforme a été d'une importance capitale jusqu'il a permis de :

- Financer neuf missions d'expertises internationales du BIEF, (Bureau d'Ingénierie en Education et Formation) de Bruxelles dans le domaine de l'Approche par les Compétences (APC), planifiées et organisées au profit de l'équipe nationale (Inspecteurs de l'Enseignement Moyen et Secondaire, Inspecteurs de l'Enseignement de Base, Conseillers pédagogiques et concepteurs), avec à chaque fois des objectifs spécifiques ciblant les besoins et les difficultés réelles des concepteurs et des formateurs.
 - Améliorer les conditions de travail des concepteurs et des membres de la cellule PAO-DAO par la fourniture de matériels informatiques, de logiciels de mise en pages et de traitement graphique et de consommables (papeterie, disquettes, cédéroms, ...)
 - Coordonner le dispositif d'élaboration des nouveaux curricula autour de domaines en étroite interaction : conception/production, expérimentation/généralisation et validation ; la formation des enseignants relevant des prérogatives du CFPEN ;
 - Stabiliser de manière presque exhaustive les curricula de l'enseignement primaire avec une expérimentation actuellement en cours en 5ème année après une généralisation successive en 1ère, 2ème, 3ème et 4ème année de l'enseignement fondamental ;
 - Développer les nouveaux curricula de l'enseignement moyen dans un seul établissement - le collège CDF - et à tous les niveaux de la 6ème à la 9ème année (à partir de l'année scolaire 2005-2006) ; une première extension à d'autres CEM du pays étant prévue pour l'année scolaire 2006/07 ;
 - Rénover, certains équipements de l'imprimerie afin d'aider le CRIPEN à produire les documents pédagogiques destinés aux enseignants et certains consommables destinés aux élèves.
- Le chemin parcouru est aujourd'hui appréciable et le transfert des compétences est significatif en

ce sens qu'il y a eu l'appropriation de l'APC par les concepteurs et que les documents produits sont aussi de bonne qualité.

Avec cette nouvelle approche, des semaines d'intégration, d'évaluation et de remédiation ont été mises en place afin de mieux apprécier l'évolution des acquis des élèves.

Cependant, l'évaluation a été durant les cinq années le point faible de cette réforme des curricula de part l'insuffisance ou le manque des ressources humaines compétentes en la matière.

4.2.4 L'acquisition et la fourniture de manuels scolaires

Le PAAE a permis l'acquisition de 99 892 manuels scolaires destinés aux élèves de l'Enseignement Fondamental dont 54 126 pour le cycle primaire et 45 566 pour le cycle moyen.

En 2000, dans le cycle primaire la dotation des écoles en manuels scolaires était nettement insuffisante puisque l'on arrivait à peine à un livre de lecture pour quatre élèves et pratiquement pas de livre de mathématiques dans la plupart des écoles.

L'impact des manuels scolaires sur l'apprentissage des élèves n'étant plus à prouver il était prévu, grâce aux ressources du projet, de porter le ratio des livres scolaires à un livre par élève dans les deux disciplines principales de lecture et de mathématiques à tous les niveaux du cycle primaire.

Cependant, malgré l'acquisition d'un nombre de livres jugé suffisant au départ, l'objectif n'a pas été pleinement atteint pour les raisons suivantes :

- les prévisions des commandes, faites à la rentrée 2001, n'ont pas tenu compte de la progression rapide des effectifs ni des élèves qui n'étaient pas directement gérés par le service de l'enseignement de base (les écoles d'application du CFPEN et les écoles privées reconnues ont été oubliées),
- les inondations de 2004 ont détruit 16 400 livres stockés dans les établissements où prêtés aux élèves ;
- Les livres se sont détériorés plus vite que prévu par manque d'entretien de la part des familles qui n'avaient pas l'habitude de disposer de livres à domicile ;
- Les directeurs d'école n'ont pas toujours gérés rigoureusement leurs stocks d'une année scolaire à l'autre entraînant parfois des pénuries dans certaines écoles et des surplus dans d'autres.
- Enfin, la conception des nouveaux manuels, conformes aux nouveaux programmes, qui devait se faire avec le soutien du projet PASDED financé par la Coopération Française, n'a pas pu être réalisée selon le calendrier prévu.

Toutefois, le PAAE a permis d'améliorer sensiblement la situation des dotations des élèves en manuels scolaires et le projet financé par l'USAID, actuellement en cours d'exécution, qui vient de doter le cycle primaire de 95 000 manuels scolaires pour la rentrée 2005, est entrain de combler les lacunes ci-dessus.

En ce qui concerne le Cycle Moyen de l'Enseignement Fondamental, les manuels achetés ont servi à compléter les collections de manuels gérés par les ACSES (Associations Coopératives Socio-Educatives et Sportives) et à doter les nouvelles classes de 6ème et de 3ème créées par l'ouverture de l'accès à ces niveaux.

Les ACSES qui gèrent les cotisations collectées auprès des parents d'élèves contribuent également aux frais de fonctionnement des établissements du Moyen aussi bien pour l'entretien de ces établissements que pour l'acquisition de fournitures d'enseignement.

Cette dotation de manuels scolaires pour les élèves du Moyen est venue soulager les ACSES des établissements scolaires à un moment où, à cause des difficultés budgétaires, elles avaient énormément de mal à honorer leurs engagements vis-à-vis des parents.

4.3 AMELIORATION DES CAPACITES DE GESTION DE LA REFORME

4.3.1 Le salaire des enseignants

Le projet a financé le salaire de 230 instituteurs contractuels de 2001 à 2005. Cette contribution du projet au financement des charges récurrentes a soutenu l'amélioration de l'accès dans le cycle primaire à un moment où les Finances Publiques éprouvaient de réelles difficultés à payer régulièrement les salaires des fonctionnaires en général et ceux des enseignants en particulier.

Ainsi grâce à cette contribution, l'Etat a pu remplir son engagement de mettre des nouveaux instituteurs à la disposition des nouvelles classes ouvertes.

Cependant la situation économique s'étant améliorée, ce soutien aux charges salariales n'est plus nécessaire puisque les salaires sont désormais payés régulièrement à l'ensemble des fonctionnaires depuis l'année 2004.

Toutefois, la part des dépenses non salariales dans le budget de fonctionnement du Ministère est nettement insuffisante et laisse peu de ressources à l'acquisition des matériels didactiques et à la maintenance des infrastructures scolaires.

4.3.2 Le Bureau d'Exécution des Projets d'Education(BEPE)

La première phase du PAAE a financé plus de 80% du budget de fonctionnement du Bureau d'Exécution des Projets d'Education aussi bien en salaires du personnel qu'en frais de formation et de fonctionnement courant.

Plus spécialement, le projet a financé l'assistance technique internationale d'un architecte et d'un ingénieur qui, avec l'aide des techniciens nationaux, ont permis de réaliser ou de contrôler l'ensemble des dossiers techniques de tous les projets gérés par le BEPE et de superviser, soit directement soit par l'intermédiaire de la DHU ou de bureaux d'études, toutes les réalisations de génie civil.

Ce soutien a permis, là encore, de soulager le Budget National pendant la période des difficultés budgétaires où le personnel du BEPE a pu se consacrer sereinement à ses activités de gestion et de suivi de l'ensemble des projets d'investissement du Ministère.

En effet, le BEPE a géré pendant la période de la première phase du PAAE, l'ensemble des projets du Plan d'Action 2001-2005 soit :

- La fin du 3ème projet financé par la BAD achevé en 2004 ;
- Un projet financé par l'Agence Française de Développement ;
- Un projet financé par le FADES ;
- Un projet financé par le Fonds Saoudien de Développement ;
- Un projet financé par la Banque islamique de Développement ;
- Un projet financé par le Gouvernement du Japon ;
- Un projet financé par l'USAID ;
- L'extension du Pôle Universitaire de Djibouti financé par le Gouvernement.

Le BEPE était également chargé de la coordination des actions de réhabilitation des écoles menées par divers bailleurs de fonds tels que l'ADETIP, L'Armée Française, et l'Armée Américaine et l'USAID.

Le BEPE a joué un rôle primordial dans la mise en place de la réforme dans la mesure où il a pu mettre, correctement et à temps, en collaboration avec les services bénéficiaires, à la disposition du système éducatif, les infrastructures et les expertises nécessaires notamment celles prévues par

la première phase du PAAE :

- Acquisition d'un lot de véhicules, d'équipements informatiques et de divers lots de mobiliers et matériels destinés aux bénéficiaires des ressources du Projet,
- Rénovation et équipement des locaux du BEPE et ceux de l'Administration Centrale du Ministère,
- Acquisition pour le BEPE d'un logiciel de gestion intégrée pour le suivi de la gestion financière et un manuel de procédure,
- Confection des dossiers d'appel d'offres (DAO) concernant la construction de 195 nouvelles salles et la réhabilitation de 25 salles ainsi que leur supervision en collaboration avec la DHU,
- L'acquisition de 99 892 livres en faveur des élèves du primaire et du moyen,
- Le recrutement et la gestion des contrats des consultants nationaux et internationaux mobilisés dans le cadre du Projet.

Les membres du BEPE ont par ailleurs bénéficié, au cours des nombreuses missions de supervision, des conseils et des appuis que les différents spécialistes de la Banque leur ont prodigué.

L'équipe a également participé avec les experts de la Banque, à une réflexion sur la réduction des coûts unitaires de constructions qui paraissent particulièrement élevés à Djibouti par rapport aux pays de la région. Ces coûts liés aux conditions économiques particulières de Djibouti (où le niveau de la vie est élevé et la plupart des matériaux importés), ont tout de même baissé pendant la période du projet en passant de 100 000 FD le M2 en 1999 à 42 658 FD le m2, en moyenne, pour les réalisations du Projet. Plus précisément, le coût du m² hors œuvre pour les salles de classe est descendu à 39 223 FD pour la première tranche des travaux avant de remonter à 46 093 FD pour la deuxième tranche.

4.3.3 La Direction de la Planification et de l'Informatisation (DPI)

La Direction de la Planification, qui a joué un rôle central dans la conception et le suivi des Plans d'Action, a été renforcée par le PAAE. Elle a reçu dans le cadre du projet un important appui en termes d'équipements informatiques et de renforcement des ressources humaines par la prise en charge de deux consultants locaux, lesquels sont depuis l'an dernier recrutés par le Ministère.

Cet appui technique et humain a permis d'améliorer l'efficacité de la direction en termes de collecte et de diffusion d'informations statistiques sous forme de diverses publications.

La première est l'annuaire statistique publié chaque année courant janvier et qui présente une compilation exhaustive des données, relatives aux établissements scolaires et à la population scolaire issues d'une enquête auprès des établissements, réalisées entre novembre et décembre. La seconde est une brochure dite "point de la rentrée" publiée chaque année, fin octobre, qui présente l'état des inscrits dans les établissements scolaires publics.

Des comparaisons des données de ces deux enquêtes, la direction tient à la disposition des décideurs et du public intéressé une transformation des informations bruts en indicateurs et en analyses prospectives (modèles de simulation).

Cette Direction a également, au cours de la première phase du PAAE, réalisé diverses études dont une sur les obstacles à la scolarisation des filles.

La Direction de la Planification a, d'autre part, pris une part très active dans l'initiation et la mise en œuvre du processus participatif qui, des Etats Généraux de l'Education de 1999, à l'élaboration du Plan d'Action 2006-2008 en passant par la revue à mi-parcours d'avril 2003 et le Forum Bilan

sur la Réforme de Janvier-Février 2005, a permis d'impliquer l'ensemble des partenaires du système éducatif à toutes les étapes importantes du processus de réforme mené au MENESUP. Le PAAE a également, financé l'impression du livre « le Bilan de la Réforme » rédigé par la DPI et publié en janvier 2000 par le Ministère pour servir de base aux débats qui ont permis de mesurer le chemin parcouru et de jeter les bases pour l'élaboration du plan d'Action 2006-2008.

4.3.4 Le Comité Supérieur de l'Education (CSE)

Le Projet a financé le Secrétariat Exécutif du Comité Supérieur de l'Education qui est l'organe responsable de la coordination et du suivi de la Réforme.

Cet organe, présidé par le Ministre lui-même, dans lequel sont représentés les hauts responsables du Ministère ainsi que ceux des administrations publiques (Présidence de la République, Primature, Ministères de l'Emploi, des Finances, de l'Intérieur, des Affaires Etrangères) du secteur privé (Chambre de Commerce, Enseignement Privé) des associations des parents et des enseignants, est régulièrement consulté à toutes les étapes importantes de la réforme du système éducatif.

Le Comité Supérieur de l'Education a débattu et approuvé :

- Les conclusions de la revue à mi-parcours du Plan d'Action 2001-2005 ;
- Le projet de Décret sur l'Enseignement Privé dont l'application devrait favoriser son développement quantitatif et qualitatif ;
- Le Bilan de la Réforme publié en Janvier 2005 et les recommandations du Forum Bilan de février 2005 ;
- Les orientations du Plan d'Action 2006-2008 ;
- Etc. ...

ainsi que la mise en place de plusieurs groupes de travail sur des sujets touchant la réforme du système éducatif.

Plus concrètement, le Secrétaire Exécutif préside le Comité de Pilotage des Projets d'Education qui assure le suivi de l'ensemble des projets issus des Plans d'Action.

Ce Comité composé, essentiellement des techniciens du Ministère et des institutions partenaires, coordonne les activités de différents projets et s'assure de leurs cohérences avec les objectifs fixés. Le Secrétariat Exécutif assure également la coordination avec les partenaires techniques et financiers regroupés dans un GPE (Groupe des Partenaires de l'Education), présidé par la France depuis sa création en 2004.

Le GPE a été associé aux débats sur le Bilan du Plan d'Action 2001-2005 et a collaboré à l'élaboration du Plan d'Action 2006-2008. Il soutient, enfin, Djibouti dans sa demande d'adhésion à l'IMOA (Initiative de Mise en Oeuvre Accélérée) de l'Education pour Tous.

Le Secrétariat Exécutif devrait également suivre les activités des Comités Régionaux d'Education présidés par les Commissaires de la République chefs des districts dont le fonctionnement reste encore assez embryonnaire.

Ces Comités qui ont participé et organisé les débats du Forum de janvier 2005 dans les régions devraient être redynamisés et régulés dans le processus actuel de décentralisation administrative en cours. Ils devront être davantage associés aux prises de décision concernant la carte scolaire, la gestion des cantines scolaires et l'entretien des infrastructures locales.

4.3.5 Les études complémentaires.

Alors que cinq études étaient envisagées lors de l'évaluation du projet :

- Le développement d'une stratégie d'un meilleur coût-efficacité ;
 - L'atténuation des effets, sur la scolarisation, des disparités liées aux ressources et au genre ;
 - La réduction des coûts de construction des écoles ;
 - La maintenance des infrastructures et des équipements scolaires ;
 - L'efficacité des toilettes ajourées dans un pays sujet aux sécheresses ;
- deux études seulement ont pu être réalisées avec les crédits du PAAE, il s'agit :
- a- d'une étude sur la Chaîne du Livre Scolaire réalisée par une expertise internationale et qui a permis de discuter et d'adopter une politique nationale du livre scolaire qui fera du CRIPEN une maison d'édition du livre scolaire à part entière.

b- et d'une étude sur les obstacles à la scolarisation des filles, réalisée par la Direction de la Planification, dont les recommandations ont fait l'objet d'un « Cadre d'Action pour la Promotion de l'Education des Filles » (CAPEF) adopté par le Ministère. Le CAPEF sert actuellement de cadre de référence aux actions des différents bailleurs dans ce domaine.

Et sans faire l'objet d'une étude détaillée, le BEPE a intégré la technique des toilettes ajourées dans les sanitaires des écoles isolées.

D'autres études sur:

- La carte scolaire ;
- Les enfants ayant des besoins spéciaux ;
- Et la maintenance des infrastructures scolaires ;

Ont été réalisées dans le cadre du PPA et ont servi à mieux préparer la deuxième phase du PAAE.

5- LES FACTEURS AYANT INFLUENCE L'EXECUTION DU PROJET

Des facteurs ayant influencés favorablement l'exécution du projet, les plus importantes semblent être :

- L'existence d'un programme sectoriel de réformes clair et cohérent, issu d'un large consensus national et soutenu par une forte volonté politique gouvernementale qui a fait de l'Education le principal moyen de lutte contre la pauvreté. Ainsi, même dans la période 2001-2003 où de réelles difficultés budgétaires subsistaient le secteur de l'Education a été privilégié dans l'allocation des ressources publiques aussi bien au niveau des recrutements de fonctionnaires (toutes les classes ouvertes ont reçu l'affectation des enseignants nécessaires) que dans celui des investissements dans les infrastructures où le parc des salles de classe a augmenté de plus de 50%.
- Le projet dans sa conception s'intégrait parfaitement au Schéma Directeur 2001-2010 et au Plan d'Action 2001-2005 du Gouvernement basés sur les recommandations des Etats Généraux de l'Education et sur une loi d'orientation du système éducatif,
- Un suivi et une supervision très efficace d'une même équipe de la Banque qui a travaillé en étroite collaboration avec une même équipe de cadres du Ministère tout au long de la durée d'exécution du projet,
- Une forte implication des cadres pédagogiques dans le processus de réforme à tous les niveaux, depuis les inspecteurs et les concepteurs du CRIPEN jusqu'aux enseignants des régions rurales, obtenue grâce à l'introduction de la nouvelle méthode pédagogique dite APC (Approche Par les Compétences) et aux formations organisées pour l'ensemble des enseignants qui appliquent progressivement la méthode,
- L'amélioration de la conjoncture économique djiboutienne qui a permis la régularisation

du paiement des salaires des enseignants et des cadres administratifs et pédagogiques.

- Le maintien d'un processus participatif pour s'assurer de l'adhésion la plus large aux réformes introduites destinées à améliorer le fonctionnement du système éducatif.
- La confiance et le soutien des partenaires techniques et financiers qui ont participé à toutes les étapes du processus participatif.
- L'efficacité de l'équipe du BEPE qui a capitalisé une expérience dans la gestion des projets aussi bien sur le plan de sa gestion administrative et financière que sur celui de la confection des dossiers techniques et de la connaissance des procédures de la Banque Mondiale.

Des facteurs qui ont gêné l'exécution du projet, on pourrait noter :

- Une mauvaise connaissance des données démographiques qui a rendu difficile l'élaboration d'une carte scolaire fiable et une bonne appréciation de la demande scolaire ;
- Le manque d'une stratégie en matière de communication en vue de coordonner et d'améliorer l'efficacité des moyens matériels et humains à la disposition du Ministère dans ce domaine ;
- Une maîtrise insuffisante des indicateurs de suivi de la réforme qui ont parfois entraîné un décalage des décisions de carte scolaire par rapport aux objectifs fixés par le cadrage du plan d'action ;
- La faiblesse des ressources humaines dans le domaine de l'évaluation qui n'a pas permis de mesurer, avec assez de rigueur, l'impact des réformes sur l'apprentissage des enfants et sur les pratiques pédagogiques des enseignants ;
- L'implication des parents d'élèves et des ONG dans la vie scolaire qui n'a pas pu être généralisée et une participation encore insuffisante à la prise en charge de l'école, par les communautés locales, surtout sur le plan de l'entretien et du gardiennage des locaux ;
- L'insuffisance du soutien à l'enseignement privé qui ne lui a pas permis d'augmenter son offre d'éducation ni d'en améliorer la qualité ;
- L'insuffisance des crédits destinés aux dépenses non salariales dans le Budget de fonctionnement des établissements scolaires qui ne permet pas l'acquisition de matériels didactiques en quantité suffisante ni la maintenance des infrastructures et des matériels et mobiliers ;
- Les retards dans la mise en place des crédits de la contrepartie gouvernementale au projet qui ont parfois retardé l'exécution des marchés de construction ou d'équipement et ont, en partie, contribué au renchérissement des offres des entrepreneurs lors de la deuxième tranche des travaux de génie civil ;
- Les retards dans la mise en œuvre de certaines activités financées par d'autres bailleurs de fonds ;
- L'insuffisance de rigueur des certains responsables dans la gestion des ressources humaines et matérielles due au manque de formation dans ce domaine ;
- Quelques difficultés du BEPE dans les domaines de la passation des marchés et de l'archivage des documents ;
- La rareté ou l'inexistence sur place des ressources humaines locales en expertise de haut niveau dans les domaines d'ingénierie pédagogique et de l'édition scolaire qui entraîne une dépendance vis-à-vis de l'assistance technique internationale.

6- LES GARANTIES DE PERENNITE

Les risques en ce domaine, identifiés lors de l'évaluation du projet étaient que:

a- **La situation économique de l'Etat ne s'améliore pas et qu'il n'arrive donc ni à payer régulièrement les enseignants déjà en fonction ni à assurer les recrutements nécessaires à l'utilisation des nouvelles salles.**

Le risque qui a été minimisé, dès le départ, par la prise en charge du paiement des salaires de 230 instituteurs contractuels par le projet, a disparu du fait de l'amélioration de la situation économique de Djibouti qui vient de renouer avec la croissance économique, en partie, grâce aux revenus engendrés par l'installation de bases militaires des grandes puissances attirées par sa position stratégique et sa stabilité politique.

Le cadrage macroéconomique du Plan d'Action 2006-2008, que nous venons d'établir en concertation étroite avec les cadres du Ministère des Finances, est bâti sur une hypothèse de croissance du PIB de plus de 3% à 4% d'ici 2015.

Actuellement toutes les salles construites par le projet sont utilisées et les enseignants nécessaires à la progression des effectifs sont recrutés puis entièrement et régulièrement payés par l'Etat. Le projet a ainsi cessé, depuis janvier 2005, de contribuer au paiement du salaire des enseignants.

Toutefois les ambitions de Djibouti d'atteindre les objectifs de scolarisation universelle dans l'enseignement fondamental d'ici 2015, dépassent la part des ressources prévisibles que l'Etat pourrait consacrer au secteur éducatif même s'il respecte son engagement de consacrer, à l'horizon de 2010, jusqu'à 25% de ses ressources budgétaires à l'Education.

Le défi qui devra être relevé par le Ministère est donc d'améliorer la gestion de ses ressources humaines en vue de diminuer les coûts unitaires de formation tout en améliorant les conditions de travail des enseignants dont dépend la qualité de l'enseignement.

Le gouvernement devra également rechercher des ressources additionnelles auprès des partenaires au développement désireux d'aider les pays qui se sont engagés dans une politique éducative susceptible de les conduire à l'objectif d'éducation pour tous.

Dans cette optique, le Ministère est actuellement entrain de préparer son dossier de candidature à l'IMOA (Fast Track) de l'EPT.

b- **L'augmentation des capacités d'accueil des écoles ne se traduit pas par une augmentation des taux de scolarisation par insuffisance de stimulation de la demande scolaire notamment chez les filles et les enfants des milieux défavorisés.**

Le taux brut de scolarisation s'est nettement amélioré. Il est passé de 39% en 1999 à 55,4% en 2005 dans le cycle primaire des six premières années.

Cette augmentation spectaculaire, de plus de 16% en cinq ans, a été obtenue grâce à une mobilisation des parents d'élèves et de toute la société civile sur l'importance pour la Nation, de l'éducation des jeunes générations et plus spécialement celle des filles.

L'offre d'éducation a été dirigée surtout vers les quartiers défavorisés et vers les zones rurales où l'augmentation des taux de scolarisation a été la plus forte.

Lors de l'évaluation du Bilan de la Réforme et lors des débats du Forum de Février 2005, ces résultats ont été unanimement salués.

Suite aux recommandations de ce Forum, les derniers obstacles administratifs qui auraient pu freiner l'admission des nouveaux élèves ont été levés. Depuis la rentrée 2005, seule une copie d'extrait d'acte de naissance est demandée, aux parents habitant les villes où l'état

civil existe, pour permettre l'évaluation de l'âge de l'enfant, mais plus aucune condition n'est posée à l'inscription des enfants des zones rurales.

Cependant, malgré ces très bons résultats, obtenus grâce aux constructions de nouvelles salles financées par le PAAE, mais aussi par la coopération japonaise (80 salles de classe), la BAD (50 salles de classe), l'USAID (26 salles de classe), etc..., il ne faut pas oublier que l'objectif cible du plan d'Action 2001-2005 était de 65% de taux de scolarisation dans le cycle primaire.

Ce résultat, peut-être trop ambitieux, n'a pas pu être atteint alors que les infrastructures prévues pour cette cible ont été construites et que le CFPEN avait reçu les moyens matériels et humains pour former les enseignants nécessaires.

En effet, nous n'avons pas pu recruter chaque année le nombre prévu de nouveaux enfants de six ans soit parce que l'école n'est pas encore assez proche des endroits où se trouvent les enfants qui ne s'inscrivent pas, soit parce que nous n'arrivons pas encore à attirer certaines couches de la population.

Pour réussir à améliorer encore le taux brut de scolarisation dans le cycle primaire, qui est toujours trop bas malgré les progrès accomplis, nous devons mieux affiner notre carte scolaire et réfléchir sur les obstacles, à la scolarisation, qui persistent.

Toutefois, une incertitude demeure sur nos données démographiques et sur la distribution de la population sur le Territoire de la République. Nous attendons donc impatiemment le recensement général de la population qui devrait se faire en 2007

c- La disponibilité des livres scolaires ne contribue pas à l'amélioration de la qualité de l'enseignement.

L'influence des livres sur l'amélioration de la qualité des enseignements n'est plus à prouver puisque toutes les études faites à Djibouti et ailleurs le prouvent.

Cependant nous avons noté ci-dessus quelques dysfonctionnements dans la gestion des manuels scolaires au niveau des écoles et l'on peut aussi se demander la pertinence des manuels, actuellement à la disposition des élèves, par rapport à la nouvelle méthode pédagogique en cours de généralisation dans nos écoles.

L'étude sur la chaîne du livre, que nous venons de mener avec une expertise étrangère financée par le projet, nous a fourni les bases d'une nouvelle politique du livre qui devrait aboutir à doter, d'ici quelques années, l'ensemble des élèves des neuf années de l'Enseignement Fondamental de manuels scolaires adaptés à la nouvelle méthode et au contexte djiboutien dans toutes les matières.

En donnant au CRIPEN les moyens statutaires, matériels et humains pour devenir une véritable maison d'édition, (cet établissement vient de montrer ces capacités en pilotant la réforme des cirrucas) le pari d'un livre par élève et par discipline devra être tenu dans les limites de coûts soutenables.

Déjà, en plus de la deuxième phase du PAAE qui prévoit un important appui au CRIPEN, plusieurs bailleurs de fonds, comme la Coopération Française, l'USAID et l'UNICEF, la BID, l'UNESCO, le FADES, le FONDS de l'OPEP ... sont disposés à soutenir ou soutiennent déjà cette politique du livre.

d- Malgré le nouveau curriculum, les enseignants continuent comme par le passé à

mettre l'accent sur les thèmes faisant l'objet des examens de fin d'année.

La méthode adoptée pour mettre en place le nouveau curriculum et la distance entre cette méthode et l'ancienne, garantissent contre tout retour en arrière.

A l'aide d'une assistance technique internationale, nous avons d'abord formé une équipe nationale de formateurs, composée d'inspecteurs, de conseillers pédagogique et d'enseignants, en service dans différentes institutions (CRIPEN, CFPEN, Enseignement de Base, Enseignement moyen et secondaire), qui maîtrise parfaitement la méthode et qui assure la démultiplication progressive de la formation aux enseignants concernés par la réforme.

En effet, cette méthode pédagogique dite APC « Approche Par les Compétences » est radicalement différente de celle en vigueur auparavant dans nos écoles.

La nouvelle méthode cherche à développer chez l'enfant des aptitudes à acquérir des compétences pour mobiliser ses savoirs et les utiliser dans des situations problèmes.

Elle met donc moins l'accent sur l'acquisition des contenus que sur la capacité des enfants à les mobiliser pour résoudre un problème.

L'ancienne méthode faisait une place centrale aux contenus qui devaient être appris et récités à la demande sans se poser la question de savoir, à chaque fois, si les connaissances apprises sont utilisables.

L'apprentissage est organisé selon un rythme de six semaines d'acquisition de contenus suivi d'une semaine d'intégration des connaissances acquises et d'évaluation selon des critères précis, elle-même suivie une fois sur deux par une semaine de rémédiation destinée à combler les lacunes constatées.

Les tests d'évaluation qui se déroulent tout au long de l'année cherchent à déterminer si une compétence à mobiliser des connaissances est acquise et pour permettre à l'élève et au maître de connaître le niveau de maîtrise de la compétence en vue d'apporter une rémédiation si nécessaire ou de passer à l'acquisition de la compétence suivante.

Les examens ne contrôlent plus l'enregistrement de connaissances à restituer.

Le passage d'un cycle à l'autre est sanctionné par un test d'évaluation portant sur l'Objectif Terminal d'Intégration (OTI) dans les disciplines fondamentales (français, mathématiques, ...) avec une part de contrôle continu pour les disciplines d'éveil.

Malgré les mesures prévues, pour assurer la pérennité de la réforme, il reste à justifier, aux yeux des enseignants, des élèves et des parents, l'efficacité de la nouvelle méthode dans l'apprentissage des enfants et dans la construction de la personnalité des enfants en vue de les aider à s'adapter au mieux à la vie communautaire et à trouver leurs places pour un meilleur épanouissement de tous.

En quoi cette méthode est-elle un progrès considérable, par rapport à l'ancienne méthode, dans l'évolution de la pédagogie moderne ? Quel est le degré d'adhésion des enseignants et des parents à cette nouvelle méthode ?

Nous devons répondre à ces questions de la manière la plus objective possible et nous ne pouvons le faire qu'en procédant à une évaluation scientifique qui devra comparer les performances des élèves selon la méthode suivie.

Cette évaluation aurait dû accompagner la réforme dès le début de sa mise en place.

On aurait alors pu comparer les performances des élèves chaque année entre la cohorte expérimentale et la cohorte parallèle ayant la même âge mais qui reste soumise à l'ancienne méthode.

Par manque de disponibilité de ressources humaines formées, nous n'avons pas pu, jusqu'aujourd'hui procéder à une évaluation complète de la nouvelle méthode dans le contexte djiboutien.

La nouvelle méthode sera généralisée en 2006-2007 à la 5ème année et cette année là, c'est-à-dire l'an prochain, il y aura encore une cohorte de CM2 qui restera soumise à l'ancien curriculum.

A la rentrée 2007, ces deux cohortes devront se retrouver ensemble en 6ème année du Fondamental et suivront le nouveau curriculum.

Ces deux cohortes, dont une qui a suivi la nouvelle méthode pédagogique pendant cinq années et l'autre qui y a complètement échappé mais qui a suivi six années l'ancienne école primaire, pourront-elles suivre le même type d'enseignement et comment les gérer ? Dans des mêmes classes mixées ou dans des classes différentes ?

La cellule évaluation qui vient d'être renforcée en personnel et dont la formation va démarrer bientôt sera-t-elle prête pour nous éclairer sur les effets de la nouvelle méthode dans la qualité des apprentissages ?

Pour n'avoir pas pu intégrer davantage et dès le début, la fonction d'évaluation dans notre dispositif de réforme, nous n'avons plus beaucoup de marge de manœuvre.

L'année 2006-2007 sera donc décisive pour prendre les décisions qui pérenniseront ou non cette nouvelle méthode et nous devons nous entourer de toutes les expertises possibles en vue de prendre les meilleures décisions.

Un groupe de travail au sein du Comité de Pilotage de la réforme des curriculums a été constitué en vue de se donner toutes les chances pour réussir le passage de la nouvelle méthode du cycle primaire au cycle moyen.

7- CONCLUSIONS

Au vue des résultats obtenus grâce aux activités financées par la première phase du PAAE et que nous venons de décrire plus haut, l'on ne peut être que très satisfait de son exécution d'autant plus que le projet a été clôturé à la date initialement prévue, sans aucune demande de prolongation. L'essentiel des activités prévues par le projet étaient, d'ailleurs, déjà achevées une année avant la date officielle de clôture.

Le projet devait améliorer l'accès à l'enseignement fondamental surtout au niveau du cycle primaire en rendant disponibles 226 salles de classe supplémentaires.

A la fin du projet 210 salles sont rendues opérationnelles auxquels il faut ajouter 8 clôtures, 2 blocs sanitaires, 2 dortoirs et 4 réfectoires qui ont été réalisés sur plusieurs sites.

L'on peut donc estimer que l'augmentation prévue des capacités d'accueil a été réalisée.

L'ensemble des activités qui devaient concourir à améliorer la qualité, aussi bien dans le domaine de la formation des enseignants et des directeurs d'écoles que dans celui de la réforme des curriculums, ont été toutes réalisées et atteint les objectifs fixés à une réserve près concernant la dotation de manuels aux élèves du cycle primaire à raison d'un livre par élève. L'objectif a été atteint en 2003 à la fin de la distribution des livres financés par le projet mais n'a pas pu être maintenu à ce niveau à cause des aléas d'ordre humains et climatiques qui ont rendu une partie des livres inutilisables.

Quant à l'appui aux institutions chargées du suivi, le BEPE, la DPI et le CSE, qui ont été bénéficiaires de cet appui, elles ont exécuté sans faille les tâches et les fonctions prévues et ont

obtenu les résultats escomptés.

Le paiement du salaire des 230 instituteurs contractuels a contribué, comme prévu, à régulariser les salaires des enseignants pendant la période où l'Etat éprouvait des difficultés budgétaires.

Enfin les réformes souhaitées ont été réalisées notamment celles qui conditionnaient le passage à la deuxième phase du PPE :

- Depuis la rentrée 2002, un arrêté fixe le calendrier de l'année scolaire qui comporte plus de 32 semaines de cours effectifs en dehors des vacances interruptives qui ont été raccourcis. Tous les chefs d'établissement appliquent scrupuleusement l'arrêté sous le contrôle des inspecteurs et des chefs de service de l'enseignement de base et de l'enseignement moyen.
- Le part du Budget de l'Education dans le Budget National dépasse largement la limite des 16% prévus. Elle était de plus de 23% en 2004.
- Un décret prévoyant des subventions à l'Enseignement Privé et simplifiant les procédures d'ouverture a été signé en juin 2005,
- Une étude sur les obstacles à la scolarisation des filles dont les recommandations ont fait l'objet d'un « Cadre d'Action pour la Promotion de l'Education des Filles » (CAPEF) a été effectué par la DPI
- Le concours d'entrée dans la classe de 6ème de l'Enseignement Moyen sera supprimé en juin 2007 comme il est prévu dans la loi portant d'orientation du système éducatif,
- Enfin, la participation communautaire à la gestion des écoles, relancée par une circulaire ministérielle parue en 2000, est devenue une pratique courante, qui devra être consolidée par un texte réglementaire durant la deuxième phase du PAAE.

On peut donc estimer que la première phase du Projet d'Amélioration et d'Accès aux Ecoles, a été exécuté dans de très bonnes conditions et a atteint pratiquement tous les objectifs visés.

