

S e c t i o n 4

L'évolution des appuis extérieurs : un difficile passage de la théorie à la pratique

4.1 Une prise de conscience internationale...

Lors du Forum de Dakar, en 2000, la communauté internationale a acté une résolution dont le retentissement résonne encore aujourd'hui «*aucun pays qui a pris un engagement sérieux (avec un plan crédible en faveur de l'éducation de base) ne verra ses efforts contrariés par le manque de ressources*».

Cette déclaration de Dakar a été renforcée, quelques mois plus tard, par l'inclusion de deux objectifs d'éducation parmi les Objectifs du Millénaire adoptés par les Nations Unies en septembre 2000 : l'élimination des disparités entre les sexes dans l'enseignement, et la réalisation de la scolarisation primaire universelle à l'horizon 2015.

C'est l'expression non plus au niveau national mais au niveau global du pacte en faveur des objectifs d'Education Pour Tous.

4.2 ...relayée par une augmentation de l'APD...

4.2.1 Niveau global et part de l'Afrique

Ces engagements internationaux s'inscrivent dans un contexte de mobilisation internationale en faveur du développement durable, et d'une aide extérieure repensée et augmentée.

En effet, à la «fatigue de l'aide», qui a vu notamment une érosion du volume de l'APD durant les années 90, a succédé depuis le tournant du millénaire une reprise. Cette hausse doit être remise à sa juste mesure : le montant total de l'aide distribuée par les membres du CAD est passé en valeur nominale de 58,3 milliards de dollars des Etats-Unis en 2002 à 69 milliards en 2003. Mais sur cette augmentation de 10,7 milliards de dollars des E.U., environ 7,9 sont le résultat croisé de l'inflation et de la baisse sur le marché des changes de l'unité de mesure, le dollar. En pourcentage des richesses nationales (ratio APD/Revenu National Brut), cela signifie une timide progression : de 0,22% en 2001 à 0,25% en 2003, ce qui est encore loin des 0,33% de la période 1980-92. Les engagements pris lors de la Conférence de Monterrey devraient renforcer la hausse en terme réel pour 2006, et les engagements enregistrés depuis, souvent de manière unilatérale, s'ils sont respectés, pourraient faire espérer un montant de l'APD de plus de 100 milliards de dollars des E.U. en 2010 (prix et taux de change de 2003).

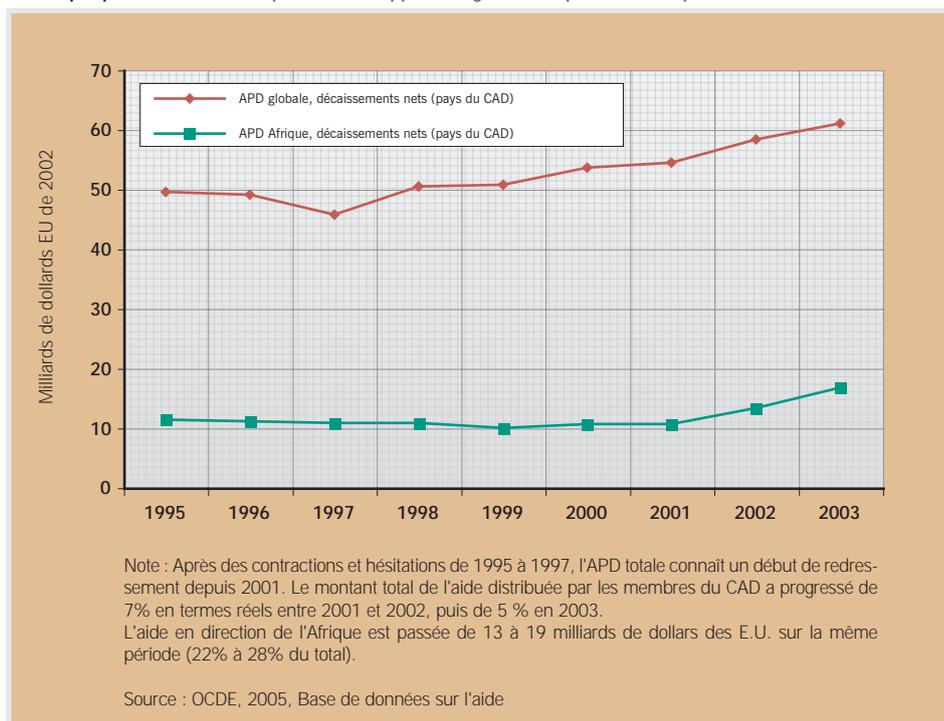
Ceci est sans doute optimiste, mais à portée d'une volonté politique : selon le rapport du projet du millénaire remis en janvier 2005 au secrétaire général des Nations Unies, 50 milliards additionnels par rapport au niveau actuel seraient nécessaires pour atteindre les Objectifs du Millénaire.

L'autre signe encourageant est le redressement, depuis longtemps réclamé ou promis dans les conférences internationales, de la part de l'aide allouée



à l'Afrique. La seule Afrique subsaharienne a bénéficié des deux tiers environ de l'augmentation constatée entre 2001 et 2003.

■ **Graphique 4.1 : Aide Publique au Développement globale et part de l'Afrique**



Les engagements internationaux en matière d'augmentation de l'APD commencent à se concrétiser...

4.2.2 Pour l'Afrique, une part de l'éducation en hausse dans l'aide publique au développement, mais une incertitude sur la proportion affectée à l'éducation de base.

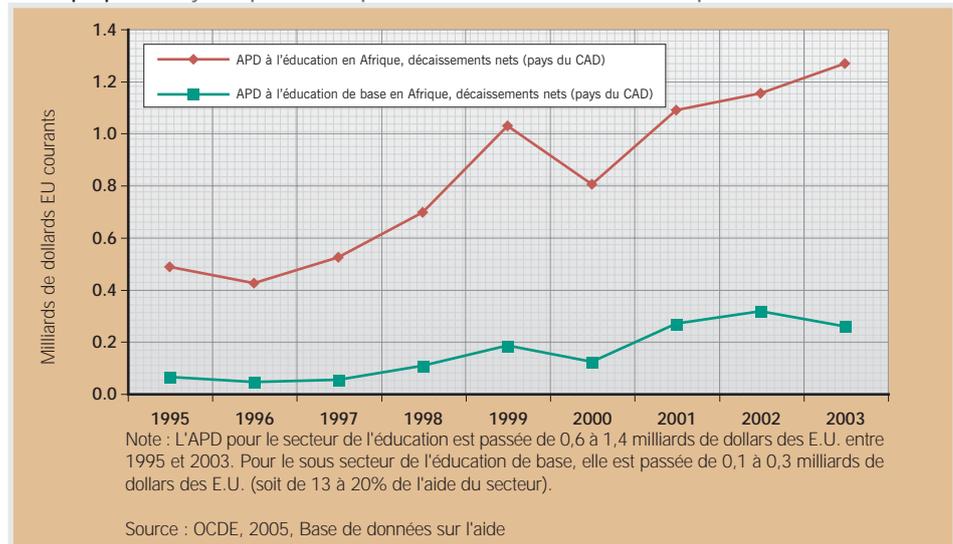
En plus du niveau de l'aide et de sa réallocation en faveur des besoins les plus grands (et donc de l'Afrique), la dynamique des Objectifs du Millénaire appelait à une réallocation interne de cette aide plus favorable aux secteurs sociaux, et à l'intérieur de ceux-ci, plus favorable aux besoins sociaux de base.

Au niveau mondial, la base de départ aujourd'hui est un volume total d'aide à l'éducation, bilatéral et multilatéral confondu, de 5,45 milliards de dollars des E.U. pour 2001/02 (moyenne sur deux ans, en dollars des E.U. de 2001). A l'intérieur, le volume consacré à l'éducation de base est estimé à 1,54 milliards de dollars des E.U.

Pour l'Afrique la situation est encore incertaine : si l'allocation au secteur de l'éducation en général semble connaître une reprise, la part de l'éducation de base est bien fluctuante: positive sur la longue période, elle est encore instable, voire négative, sur certaines années. Il y a là, sans doute, par rapport à l'atteinte des objectifs d'éducation pour tous, un problème de cohérence entre les engagements internationaux des bailleurs et la réalité des décaissements.

... mais pour l'Afrique, la priorité affichée de l'APD à l'Education de base tarde à se matérialiser

■ Graphique 4.2 : Dynamique de l'APD pour le secteur de l'éducation en Afrique



4.3 ...fondée sur un nouveau partenariat au développement...

En plus des questions de volume global, de répartition géographique et de répartition sectorielle (et sous-sectorielle en faveur de la lutte contre la pauvreté), encore fallait-il convaincre que l'APD, très critiquée pour son opacité et son manque d'efficacité par de nombreux rapports, soit l'instrument d'une solidarité internationale renouvelée.

La réflexion sur la refondation de la doctrine internationale a finalement débouché sur une nouvelle donne exprimée par le «consensus» de la conférence de Monterrey de 2002 sur le financement du développement.

Le consensus de Monterrey se caractérise par les mutations suivantes :

- Passage d'une logique de pilotage extérieur de l'aide à une logique de contrat où chacun des partenaires devient co-responsable des moyens et des résultats, en soutien d'un engagement sur le long terme ;
- Passage d'une conditionnalité ex-ante sur les moyens à une conditionnalité ex-post sur les résultats ;
- Passage d'une logique d'intervention par bailleur à une logique d'intervention coordonnée et harmonisée par pays, qui se traduit par le développement de l'approche-programme ;
- Passage d'une stratégie de contournement du budget national par l'aide extérieure à une réhabilitation de ce budget comme outil de mise en œuvre de la politique nationale de développement.

Ce consensus se veut respectueux de l'équilibre des interventions, et de leur insertion à des politiques nationales, le point de jonction avec la mobilisation des bailleurs se faisant souvent à travers l'élaboration et la mise en œuvre de cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté qui structurent l'articulation entre les objectifs macro et sectoriels et ouvrent la voie à des remises de dette.

C'est dans ce contexte de renouveau que des initiatives internationales sectorielles ont vu le jour pour inscrire dans des dispositifs concrets les engagements internationaux, et mettre en œuvre les nouveaux principes de l'aide internationale.

La réforme des modalités de l'aide comme condition nécessaire de son efficacité : le consensus de Monterrey

■ Encadré 4.1 : L'approche programme

Approche programme, appui sectoriel, SWAP («Sector Wide Approach» en anglais), les termes se multiplient depuis quelques années pour définir, à quelques nuances près, une nouvelle conception de l'aide au développement par secteur. Cette nouvelle conception met en avant les principes d'appropriation, de «leadership» national, de co-responsabilité, de pilotage par les résultats et de planification intégrée, d'alignement sur les systèmes et procédures du pays et d'harmonisation des modalités d'aide.

Le comité d'aide au développement de l'OCDE, qui traite de la question de l'efficacité de l'aide au développement, en donne la définition suivante :

«Les approches fondées sur les programmes partagent les caractéristiques suivantes :

- a) conduite assurée par l'organisation ou le pays hôte ;
- b) cadre budgétaire et programmatique unique et exhaustif ;
- c) existence d'un processus formalisé pour la coordination entre donateurs et l'harmonisation des procédures des donateurs en matière de notification, budget, gestion financière et passation de marchés ;
- d) efforts pour développer les systèmes locaux de conception et de mise en œuvre des programmes, de gestion financière, de suivi et d'évaluation.»

Ainsi, l'approche programme suppose une évolution des pratiques des deux côtés : du côté du gouvernement d'une part, du côté de ses partenaires de l'autre.

Principes

Du côté du gouvernement, le principe est l'élaboration d'un programme, dans lequel s'inscrit l'ensemble des actions en faveur du secteur éducatif, à savoir :

- les actions menées par le gouvernement comme celles des autres acteurs (bailleurs de fonds, ONG, communauté,...)
- les actions constituant des investissements pour le système comme celles relevant du fonctionnement.

Ce programme doit refléter de la manière la plus complète et la plus fidèle possible l'activité du secteur.

Ce programme, décennal dans la plupart des pays qui en disposent déjà, doit aussi se décliner sur des périodes plus courtes, afin de permettre un suivi rapproché de l'exécution ainsi que des ajustements réguliers ; cela suppose en particulier, pour une approche programme aboutie :

- un découpage en phases (de 3 ou 4 années en général), lesquelles correspondent à des objectifs intermédiaires et donnent lieu à des programmes d'action à moyen terme. Le découpage en phases va en général de pair avec l'existence d'un cadre de dépenses sectoriel à moyen terme. L'existence de phase est également propice à l'instruction des appuis financiers et techniques extérieurs.
- l'existence de **plans d'actions annuels budgétisés**, présentant d'un côté les dépenses (actions prévues avec leurs coûts) de l'autre les recettes (budget sur ressources nationales et extérieures)
- l'élaboration de plans de passation de marché, plans de trésorerie, etc., tous instruments qui organisent l'exécution du programme et témoignent de sa faisabilité suivant les calendriers fixés.

Du côté des partenaires, il s'agit par conséquent d'aligner les interventions avec le cadre général tracé par le gouvernement ; si cela ne préjuge pas strictement des modalités de transfert de l'aide, cette **responsabilisation nationale incite à évoluer progressivement vers une logique d'aide budgétaire** globale ou sectorielle, en tant qu'aboutissement de l'utilisation des systèmes nationaux.

Le système est celui d'une allocation a priori des ressources, avec évaluation a posteriori des résultats obtenus : sur la base du rapport narratif et financier d'activités de l'année écoulée d'une part, et du plan d'action de l'année suivante d'autre part, présentés et discutés en général en revue sectorielle (parfois appelée mission conjointe de suivi), les partenaires techniques et financiers acceptent de procéder au décaissement de leur financement (pour certains le niveau de trésorerie disponible joue également sur la décision).

Dans cet esprit :

- L'aide projet autonome, c'est-à-dire déconnectée de la stratégie nationale, n'a plus vraiment sa place. Quand elle subsiste, elle doit a minima se conformer aux objectifs nationaux et apparaître à ce titre dans le descriptif du programme, et cibler des actions sur lesquelles cette forme d'appui conserve un véritable avantage comparatif (comme par exemple le renforcement de capacités, cf. infra).
- Les unités de gestion de projet ou programme, travaillant pour une agence bilatérale de façon parallèle aux services d'Etat, sont appelées à disparaître progressivement, de même que les manuels de procédure non harmonisés.

L'approche programme au service d'une vision sectorielle à long terme et d'une co-responsabilité entre pays et partenaires



Facteurs clés de succès et enjeux

Du côté du gouvernement, l'approche programme ouvre donc la voie à une meilleure appropriation de la mise en œuvre de la stratégie éducative par le gouvernement, dans la mesure où il vise à lui rendre les moyens de la responsabilité globale : il établit une programmation intégrée, ses procédures et canaux d'exécution de la dépense publique sont le plus possible utilisés, et son action est évaluée sur la base des résultats obtenus par rapport aux objectifs qu'il s'était lui-même fixés : le concept de **pilotage par les résultats**, plus souvent proclamé que mis en œuvre, prend alors tout son sens.

Cette approche change donc largement les règles du jeu, favorisant une vision partenariale et responsabilisante. Elle recouvre un certain nombre d'enjeux, qui devront faire l'objet d'attentions particulières :

Le pays doit être en mesure de se livrer aux exercices de programmation sur la base desquels les ressources à la fois nationales (le ministère des Finances étant appelé à fonder de plus en plus ses allocations budgétaires sur l'existence de CDMT) et extérieures (aide internationale en particulier) lui sont attribuées : pour cela, il est nécessaire :

- d'une part de disposer d'**outils** : il est évident que la programmation doit pouvoir s'appuyer sur un **système d'information** performant, jusqu'aux niveaux les plus déconcentrés du système. En effet, l'établissement de plans d'action annuels ou pluriannuels, parfois regroupés sous l'appellation de programmation par objectifs, passe aussi par une **phase ascendante**, qui permet de prendre en compte les conditions locales d'atteinte des objectifs nationaux, en partant du niveau le plus déconcentré de l'administration, jusqu'au ministère central.

La difficulté consiste alors à mettre en place un mécanisme itératif d'élaboration des plans d'action. Notons à ce sujet un déséquilibre souvent observé : si le mécanisme de remontée de l'information se met en place, il manque cruellement de symétrie « descendante » : non seulement le cadrage stratégique et budgétaire initial dans lequel les programmations des niveaux déconcentrés doivent s'opérer n'est pas toujours transmis (ce qui aboutit à des plans locaux trop ambitieux par rapport au budget disponible ou non alignés avec les objectifs généraux, et empêche la consolidation au niveau national), mais surtout, une fois la programmation finalisée par consolidation au niveau national, ce qui demande souvent des arbitrages entre les propositions des niveaux déconcentrés, l'information ne redescend pas à leurs niveaux. Il n'est pas étonnant qu'alors, les acteurs n'ayant aucune visibilité sur le sort réservé au travail qu'on leur a demandé, ne s'approprient pas l'exercice et ne l'utilisent pas ensuite comme instrument de pilotage.

Par ailleurs, élaborer des plans d'action réalistes suppose qu'on sache apprécier la capacité d'absorption physique et financière du système : quand on construisait 400 salles de classe par an, est-il réaliste, pour répondre aux objectifs d'expansion du système, d'en planifier 1200 ou vaut-il mieux se limiter à 1000 ? Les procédures de passation de marché permettent-elles une telle accélération du rythme ? Y a-t-il suffisamment d'opérateurs techniques « homologués » pour le faire, etc. Les outils méthodologiques pour répondre à ce type de questions, en procédant à un examen fin des ressources disponibles et des goulots d'étranglement du système, font encore cruellement défaut.

- d'autre part de disposer de **compétences** : ces exercices étant relativement nouveaux, ils requièrent des compétences nouvelles en matière de planification, gestion financière, suivi et évaluation, etc. ; cela exige un **effort prioritaire de renforcement des capacités**.

Du côté des partenaires techniques et financiers, l'enjeu réside d'abord dans la capacité à faire évoluer les **procédures internes** de chacun en vue de favoriser l'**harmonisation** que sous-tend l'approche-programme. Cela appelle (i) une adaptation pour une convergence des instruments et modalités d'appui financier des agences d'aide, comme par exemple la possibilité d'abonder des fonds communs (« pool funds ») ; (ii) la mise en place de **mesures incitatives pour les agents de coopération** travaillant dans les pays, afin qu'ils ne soient eux-mêmes plus seulement évalués sur la base de la réussite individuelle, voire comptable, de l'appui de l'agence qu'il représentent, mais aussi des efforts de coordination et d'harmonisation menés, et peut être surtout de la contribution de leur action à une réduction des coûts de transaction de l'aide du côté des administrations nationales.

Ensuite, ce changement d'approche suppose pour ces représentants des agences un **changement de métier** qui n'est pas instantané. Désormais, à l'instar des cadres nationaux, et pour pouvoir utilement contribuer au dialogue technique, les agents de coopération doivent maîtriser les mécanismes de planification, les procédures budgétaires et le cadre macro-économique dans lequel s'inscrit un programme sectoriel ; cela demande un effort de **formation interne**, et de **meilleure articulation entre les services macroéconomiques et les services sectoriels**.

4.4 ...et concrétisée par la mise en œuvre de l'Initiative Fast Track

La procédure accélérée en faveur de l'Éducation Pour Tous (ou **Initiative Fast Track**), centrée sur l'objectif commun du Forum de Dakar et du Sommet du Millénaire de Scolarisation Primaire Universelle d'ici 2015 est, en particulier, la **première tentative d'opérationnalisation du «consensus de Monterrey»** et donc de mise à l'épreuve du principe de co-responsabilité et d'engagement mutuel autour de l'atteinte de l'OMD. Elle correspond à une commande du G8 et a fait l'objet d'une instruction technique par la Banque mondiale qui en assure le secrétariat depuis son lancement en avril 2002. L'Initiative Fast Track rassemble aujourd'hui tous les principaux donateurs, multilatéraux et bilatéraux, de l'éducation.

■ Encadré 4.2 : Quelques éléments clés de l'Initiative Fast Track («FTI»)

1. Les principes

L'Initiative Fast Track (FTI) cumule les avantages d'être un partenariat global et d'être mise en œuvre dans le cadre national des programmes sectoriels éducation, évitant par là même de créer une logique parallèle et renforçant les efforts existants d'harmonisation de l'aide.

Pour les pays, l'élection à l'initiative fast track constitue un label de qualité qui envoie un signal à la communauté internationale, pour informer de la qualité et de la soutenabilité d'une stratégie sectorielle incluant l'Objectif du Millénaire de scolarisation primaire universelle. Ceci constitue une incitation pour les bailleurs de fonds à boucler le financement de cette stratégie pour la part qui dépasse les capacités de mobilisation de ressources nationales. Cet engagement des bailleurs se situe sur le long terme (2015) et rend l'aide plus prévisible.

Pour les bailleurs, FTI favorise l'amélioration de l'efficacité de l'aide et incite à l'augmentation de son volume. Elle encourage l'entrée sur le secteur ou sur un pays de nouveaux bailleurs, en réduisant les coûts d'instruction/transaction et de suivi de ces aides, notamment grâce à une promotion, sur une base volontaire, d'une mutualisation des canaux d'acheminement de l'aide.

2. Les appuis financiers et techniques

2.1 Une augmentation des appuis financiers : les pays Fast Track où les bailleurs sont déjà en nombre suffisant au moment de l'élection voient leur aide augmentée et mieux coordonnée, avec éventuellement l'accueil de nouveaux bailleurs.

*2.2 Un traitement spécial pour les pays «orphelins» : les pays Fast Track où les bailleurs sur le secteur sont très peu nombreux ou absents, mais où il existe une capacité d'absorption utile des fonds extérieurs, sont éligibles à un financement de transition (le **fonds catalytique**), pour une durée de trois ans, en attendant l'entrée en lice de nouveaux bailleurs.*

*2.3 Un accompagnement sur le renforcement des capacités : pour amener le programme sectoriel d'un pays au niveau de qualité requis pour l'élection à fast track, l'initiative dispose d'un **fonds de développement des programmes**.*

3. Les perspectives d'expansion de l'Initiative Fast Track

L'éligibilité à l'Initiative Fast Track est ouverte à tous les pays à faible revenu qui démontrent un engagement sérieux en faveur de l'objectif de Scolarisation Primaire Universelle. Un processus d'évaluation mené au niveau national permet éventuellement de passer du statut d'éligibilité au statut d'élu. En avril 2005, 13 pays étaient élus à l'initiative, dont 8 du continent africain: le Burkina Faso, l'Éthiopie, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Mauritanie, le Mozambique et le Niger.

Au cours des deux années (2005/2006) qui viennent, environ 25 autres pays à faible revenu, majoritairement africains, pourraient rejoindre l'initiative. Mais cette expansion suppose davantage d'engagement financier de la part des bailleurs de l'initiative, et davantage de réformes de la part des pays éligibles.

Davantage d'information sur l'initiative est disponible sur le site de l'initiative : <http://www.worldbank.org/education/efafti>

L'initiative Fast Track, une opérationnalisation de l'engagement de Dakar sur le financement des plans crédibles

4.4.1 Vers une convergence de l'estimation du besoin de financement extérieur de la SPU à l'horizon 2015...

A la base de l'Initiative Fast Track existe un important travail de diagnostic sur les conditions d'atteinte de l'objectif de Scolarisation Primaire Universelle d'ici 2015. Cet exercice, mené par une équipe de la Banque Mondiale, avait pour originalité d'estimer le coût de la SPU non pas en fonction des conditions prévalant dans les systèmes éducatifs des pays les moins avancés, priorité de l'initiative, mais en référence à des scénarii de réformes sur la mobilisation des ressources au niveau national et sur le choix de paramètres de politiques éducatives (le fameux «cadre indicatif fast track») améliorant de manière substantielle l'efficacité des politiques. L'élection à l'initiative, dans cette perspective initiale, correspondait exactement à l'esprit de Dakar et de Monterrey d'un engagement de long terme des bailleurs de fonds sur l'atteinte d'un résultat en reconnaissance de la crédibilité d'une politique adoptée au niveau national.

Ce travail de diagnostic est parvenu en 2002 à des conclusions qui intéressent particulièrement le continent africain : il établissait un besoin moyen de financement extérieur de l'objectif de SPU, pour les seuls pays à faible revenu (qui concentrent aujourd'hui 75% des enfants non scolarisés) à environ 3 milliards de dollars des E.U. annuels, dont environ 2,5 milliards annuels pour l'Afrique subsaharienne (qui n'était pourtant destinataire à l'époque que de 10% de l'APD mondiale à l'éducation de base).

Depuis, une nouvelle estimation de la Banque mondiale, qui tient compte de deux ans de débats sur les paramètres de calcul et qui élargit le nombre de pays considérés fixe plutôt entre 5 et 7 milliards de dollars des E.U. en moyenne par an ce besoin de financement extérieur d'ici 2015. Cette estimation est toujours conditionnelle à un rapprochement des grands paramètres de politique éducative des pays vers les valeurs cibles du cadre indicatif fast track. L'Afrique représente dans cette nouvelle estimation un besoin de financement externe d'un peu plus de 3,1 milliards de dollars des E.U. annuels d'ici 2015. En définitive, les estimations, longtemps divergentes (l'estimation de l'initiative Fast Track a longtemps été considérée comme exagérément basse) commencent à converger. Le dernier rapport de la task force sectorielle éducation du projet du millénaire est assez proche du chiffre avancé par l'étude fast track : **il s'agirait désormais de mobiliser 5 à 6 milliards de dollars des E.U. par an pour la part de financement sur aide extérieure de l'OMD de scolarisation primaire universelle. Au niveau mondial, cela implique de multiplier au moins par 3 le niveau actuel de l'aide publique au développement en faveur de l'éducation de base. Et sur ce total, l'Afrique subsaharienne représente un peu plus de la moitié des besoins en financement extérieur.**

4.4.2 ... qui valide la méthode retenue...

L'important est finalement que la méthode de calcul du besoin de financement extérieur soit admise, à savoir que le chiffre résulte d'un **calcul dynamique qui fait des hypothèses de meilleure mobilisation des ressources nationales et de réformes en faveur de politiques plus efficaces**, au lieu «d'accepter» les coûts, et donc les inefficiences, tels qu'ils se présentent dans les structures actuelles des systèmes éducatifs des pays confrontés au défi de la réalisation de la SPU.

4.4.3 ... pour un objectif à portée de l'APD.

Dans le contexte d'un débat où il est question de porter à plus de 100 milliards le volume de l'aide au développement, le rapport «qualité/prix» de l'Initiative Fast Track pour atteindre un des Objectifs du Millénaire est sans égal. Entre une augmentation en volume de l'APD et une réallocation sectorielle (vers l'éducation de base) et géographique (vers l'Afrique subsaharienne), un calcul de coin de table rend particulièrement optimiste. L'objectif de Scolarisation Primaire Universelle en 2015 est à la portée financière des efforts conjoints des pays et de la communauté des bailleurs.

Convergence des estimations du besoin de financement extérieur à un niveau à portée d'une APD éducation mieux ciblée

4.5 Quelles leçons pour la mise en œuvre d'une solidarité internationale en faveur des objectifs d'Education Pour Tous

L'Initiative Fast Track **inaugure à l'échelle internationale un pilotage par les résultats** dans le secteur de l'éducation. Du côté des donateurs, il s'agit de rendre compte de leurs engagements financiers plus soutenus en faveur de l'éducation de base et de leurs efforts en matière de coordination et d'harmonisation des procédures d'acheminement de l'aide. Du côté des pays bénéficiaires, il s'agit de rendre compte d'une mobilisation de ressources domestiques à la hauteur des enjeux du secteur et d'une mise en place de réformes sectorielles cohérentes avec l'atteinte de l'objectif de Scolarisation Primaire Universelle.

De ce point de vue, le secteur éducatif est sans doute l'un des secteurs les plus en avance pour la mise en place d'une approche programme comme cadre d'exécution des politiques sectorielles, cadre favorable à la bonne exécution de ces politiques à la fois pour le gouvernement en même temps que cadre propice à la bonne intégration des appuis techniques et financiers extérieurs du gouvernement et des autorités locales. Jamais, peut être, la volonté de rendre opérationnels les nouveaux principes de l'aide autour d'objectifs reconnus par la communauté internationale n'a reçu de traduction plus complète.

Mais l'**Initiative Fast Track questionne les pratiques des grandes agences multilatérales et bilatérales, comme des pays bénéficiaires**. La question d'un cadre commun d'évaluation (avec en son cœur un cadre indicatif pour les grands paramètres de politique éducative) pour juger de la crédibilité des stratégies sectorielles éducation incluant l'objectif de Scolarisation Primaire Universelle suscite encore beaucoup de débats, même si aujourd'hui, il est acté que ce cadre commun d'appréciation et la validation de l'appartenance d'un pays à l'initiative relève d'un dialogue mené au niveau local entre autorités nationales et partenaires techniques et financiers.

Finalement, le pacte solidaire global en faveur des objectifs d'Education Pour Tous n'a de chance d'être décisif pour réaliser les objectifs de Dakar que s'il s'appuie, dans chaque pays, sur un pacte social d'éducation qui organise déjà, en amont de l'aide, le dialogue politique, social et technique sur les priorités, les choix et la mise en œuvre des politiques éducatives.

L'aide publique au développement peut alors faire jouer son avantage comparatif : en effet, en déplaçant la contrainte de coûts, elle permet de rendre moins douloureux certains arbitrages ; elle est d'autre part, structurellement, mobilisée dans une optique de rendement différé.

L'important est cependant de ne pas jouer cet avantage comparatif en déplaçant la responsabilité de la lutte contre la pauvreté et les inégalités du côté des bailleurs de fonds. C'est au contrat national entre gouvernement et partenaires de l'école de porter la préoccupation et sa réalisation concrète.

Les partenaires techniques et financiers ont donc tout intérêt à situer leur appui aux objectifs d'Education Pour Tous dans le cadre d'un appui sectoriel global. On évitera ainsi les situations d'éviction : la «bonne» dépense des partenaires techniques et financiers favorisant sur la partie basse ou sur les parties à forte rentabilité du système chassant le financement sur ressources nationales vers les «mauvaises» dépenses. Car dans une politique sectorielle refondée, il n'y a plus ni mauvaise ni bonne dépense, mais reconnaissance de la complémentarité des objectifs et des moyens.

L'accord doit donc se faire, sur la base d'un contrat clair dans l'esprit de Monterrey, sur une politique sectorielle qui intègre les objectifs d'Education Pour Tous, qui soit efficiente, et dont le financement puisse dès lors être globalisé.

Le secteur éducatif est pilote pour la réforme des modalités de l'aide, mais cette avance révèle les obstacles encore à surmonter

