



# Les changements institutionnels qui ont suivi le Forum de Dakar

Le Forum de Dakar de 2000 marque un tournant important dans le suivi et le développement des systèmes éducatifs africains d'un point de vue institutionnel. Il est à l'origine de mécanismes de promotion et de suivi des objectifs de l'Education pour Tous, dont ce chapitre se propose de faire le bilan sept ans après leur création. Il a ensuite favorisé la définition au niveau national d'un cadre plus global d'intervention des acteurs du secteur éducatif, dont les fondements sont certainement la généralisation des programmes de moyen terme de développement du secteur. L'exécution et le suivi de ces programmes, souvent basés sur des diagnostics larges et partagés, sont facilités par l'intégration des dépenses en éducation dans une programmation budgétaire globale et par un dialogue entre les différents acteurs du système de plus en plus transparent et ouvert à travers la mise en place de documents cadres de partenariat et de revues conjointes de suivi. Le Forum de Dakar a enfin suscité une forte mobilisation financière en faveur de l'éducation de la part des partenaires extérieurs comme des Etats même si elle reste insuffisante au regard des engagements pris et qu'elle montre les premiers signes d'un essoufflement.

Après un bilan plutôt mitigé de la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous de Jomtien en 1990, le Forum de Dakar de 2000, renforcé la même année par l'accord sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement, a fortement relancé la cause de la scolarisation dans le monde et initié de réels changements au plan institutionnel. Ces changements se situent tout d'abord dans la mise en place d'un ensemble de mécanismes de promotion et de suivi des objectifs de l'Education pour tous (EPT). Cet ensemble de mécanismes, qui s'articule à différents niveaux géographiques -international, régional, sous-régional et national- et autour de plusieurs dimensions - politique, technique, analytique et participative - se doit d'être interrogé sept ans après sa mise en œuvre.

Au plan national, un autre changement, sûrement un des plus fondamentaux, est celui de l'insertion des objectifs d'Education pour tous dans un cadre de développement global du secteur éducatif, lequel est lui-même une composante d'une stratégie nationale de croissance et/ou de lutte contre la pauvreté. Ce cadre trouve ses fondements dans des diagnostics approfondis et partagés du fonctionnement du secteur et dans une mobilisation des acteurs autour d'un programme national de développement du secteur éducatif à moyen ou long terme. L'exécution et le suivi de ce programme sont facilités par un nouveau type de dialogue entre les Etats, les partenaires techniques et financiers et la société civile, dialogue formalisé le plus souvent par un document cadre de partenariat et des revues conjointes de suivi. Le cadre global de développement du secteur éducatif est ensuite renforcé par l'intégration des dépenses en éducation dans une programmation budgétaire globale à travers les cadres de dépenses à moyen-terme. Il accroît enfin sa légitimité dans la présence affirmée et mieux coordonnée de la société civile. Ce processus vers un cadre global est encore très perfectible mais, assurément, il rompt radicalement avec les pratiques antérieures où le secteur éducatif était envisagé de façon cloisonnée par sous-secteur, où l'aide internationale se présentait sous forme de « guichets » concurrents et où les projets se développaient en dehors des administrations nationales sans réel effet d'entraînement.

Le Forum de Dakar a également suscité une forte mobilisation internationale pour l'éducation avec une priorité affichée pour l'Afrique, aussi bien au niveau de l'aide publique au développement que dans les arbitrages budgétaires intersectoriels des pays. Cette mobilisation est renforcée par les initiatives internationales en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et de mise en œuvre accélérée de l'EPT (Initiative Fast Track) ainsi que par les avancées en matière d'harmonisation et d'alignement de l'aide. Pourtant, malgré cette mobilisation réelle, les moyens mis à disposition des pays ne sont pas encore à la hauteur des promesses et montrent les premiers signes d'un essoufflement.

Sans prétendre à l'exhaustivité, ce chapitre vise à mettre en avant ces principaux changements institutionnels et à en apprécier les conséquences d'abord en termes de développement de « politiques éducatives nationales crédibles » et ensuite en termes de moyens mobilisés pour l'atteinte des objectifs d'Education pour tous et de Scolarisation primaire universelle (SPU).



© UNESCO BREDIA - Mario Bels

# 1. Des changements institutionnels majeurs...

## 1.1 Des mécanismes pour la promotion et le suivi de l'Education pour tous aux niveaux international, régional et national

Pour susciter à tous les niveaux un engagement politique fort en faveur de l'éducation, le Forum de Dakar (2000), tirant les enseignements de la Conférence de Jomtien dont les conséquences en termes d'engagement ont été plutôt limitées, a mis en avant la nécessité de mettre en place des mécanismes appropriés pour l'atteinte des objectifs EPT. L'objet de cette section est de passer en revue les principaux mécanismes nés à la suite du Forum de Dakar pour la promotion, la coordination et le suivi des progrès de l'Education pour tous aux niveaux international, régional (pour la Région Afrique) et dans chaque pays africain.

### 1.1.1 Au niveau international

Le Cadre d'action de Dakar (UNESCO 2000) a instauré au niveau international plusieurs mécanismes de suivi de l'EPT qui s'articulent selon différentes dimensions : politique avec le Groupe de haut niveau, technique avec le Groupe de travail de l'EPT, analytique avec le Rapport mondial de suivi de l'EPT. La société civile n'est pas en reste, dans un rôle important de vigilance et de plaider, avec notamment le regroupement que constitue la Campagne mondiale pour l'EPT.

#### *Le Groupe de haut niveau : un organe politique*

Le Cadre d'action de Dakar décrit le Groupe de haut niveau comme un organe restreint et souple, composé de décideurs, représentant au plus haut niveau les gouvernements et la société civile des pays développés et en développement ainsi que les organismes de développement. Sa mission est de renforcer la volonté politique et la mobilisation des moyens techniques et financiers en faveur de l'EPT et de veiller à ce que la Communauté internationale rende compte des engagements pris à Dakar.

Depuis le Forum de Dakar, le Groupe de haut niveau s'est réuni chaque année : Paris (France) 2001, Abuja (Nigeria) 2002, New Delhi (Inde) 2003, Brasilia (Brésil) 2004, Beijing (Chine) 2005, Caire (Egypte) 2006. Au cours de ces différentes réunions, un nombre de plus en plus important de pays a été représenté au Groupe de haut niveau, l'éloignant d'un organe restreint pour se rapprocher d'un grand forum.

Chaque réunion du Groupe de haut niveau a porté sur un nombre limité de thèmes, avec d'une année à l'autre les constantes suivantes : le suivi des progrès de l'EPT, le renforcement des partenariats, le respect des engagements et la mobilisation des ressources. Les variantes portent par exemple sur le rôle et la nature du Groupe de haut niveau, les défis de la coordination et de la coopération ou encore l'efficacité de l'aide.

Une des préoccupations du groupe de haut niveau est d'avoir un débat ciblé et un dialogue réel et ouvert. La publication à partir de 2002 du Rapport mondial de suivi de l'EPT a permis une meilleure prise en compte de cette préoccupation en documentant les progrès des six objectifs de l'EPT, et en centrant la discussion sur le thème principal de chaque rapport. L'objet de ces réunions est enfin d'émettre un certain nombre de recommandations à l'endroit des gouvernements pour qu'ils affirment leur volonté de réaliser les objectifs de l'EPT, des partenaires techniques et financiers afin qu'ils honorent leurs engagements financiers pour l'atteinte de l'EPT et de la société civile pour qu'elle joue pleinement son rôle qui est de stimuler l'engagement de tous envers l'EPT.

### *Le Groupe de travail sur l'EPT : un organe technique*

Le Groupe de travail est un mécanisme informel et consultatif qui rassemble, au niveau technique, les partenaires de l'EPT : gouvernements, organismes bilatéraux et multilatéraux, société civile et secteur privé. Il est chargé de fournir des directives techniques au mouvement EPT. Il instaure et renforce des partenariats et tisse des liens entre les programmes phares des différents organismes pour l'atteinte des six objectifs de Dakar. Il offre un forum d'échanges et de discussions sur les expériences concernant l'EPT aux niveaux national, régional et international et recommande des actions concrètes. Le groupe de travail se réunit chaque année généralement vers le mois de juillet au siège de l'UNESCO à Paris. Il prépare la réunion annuelle du Groupe de haut niveau sur l'EPT.

### *Le Rapport mondial de suivi de l'EPT : un outil analytique*



Le Rapport mondial de suivi de l'EPT est l'œuvre d'une équipe internationale indépendante hébergée au siège de l'UNESCO. Publié chaque année depuis 2002, le Rapport expose dans sa première édition les progrès accomplis au regard des six objectifs de Dakar, met en lumière les politiques et stratégies efficaces et attire l'attention de la Communauté internationale sur les nouvelles difficultés qui se font jour en matière d'action et de coopération. Sans abandonner cette approche, les autres rapports se focalisent l'un après l'autre sur un des six objectifs : l'égalité entre les sexes en 2003/04, la qualité en 2005, l'alphabétisation en 2006, la protection et l'éducation de la petite enfance en 2007. Montrer une égale attention à chacun des six objectifs de l'EPT est l'une des justifications de cette pratique.

© UNESCO BREDA - By Reg'

### *La Campagne mondiale pour l'éducation : une organisation pour le plaidoyer*

Confrontés à l'incapacité manifeste d'atteindre les objectifs fixés par Jomtien, deux membres importants de la Consultation Collective des ONG (CCONG)<sup>1</sup>, Oxfam et Action Aid, décidèrent en 1999, de fonder la Campagne mondiale pour l'éducation (CME)<sup>2</sup>. Cette coalition profita du Forum de Dakar et de la consultation collective internationale des ONG organisée parallèlement par la CCONG pour rappeler aux Etats et à la communauté internationale leurs engagements, en présentant son propre Plan d'Action Global pour l'éducation. Rejoints par de nombreux acteurs associatifs de premier plan, dont l'Internationale de l'Education (IE) et la Fédération mondiale des corporations enseignantes, la CME mène depuis une action d'envergure de lobbying pour défendre l'intégralité des objectifs de Dakar et des moyens participatifs indispensables pour les atteindre. Grâce à sa présence internationale et ses connexions régionales et nationales à travers plus de 150 pays, la CME joue notamment un rôle moteur dans l'élaboration de rapports critiques et d'études de terrain documentées qui alimentent le débat contradictoire sur les stratégies employées pour faire avancer la cause de l'éducation. Elle est également instrumentale dans l'organisation de la Semaine mondiale d'action, moment de mobilisation globale où des chaînes humaines et autres manifestations publiques viennent rappeler aux dirigeants leurs engagements et les efforts restant à faire pour les tenir.

1 Apparu en 1984, ce qui ne s'appelait pas encore la Consultation Collective des ONG sur l'éducation pour tous (CCONG/EPT), est un mécanisme visant à renforcer le partenariat entre les ONG et le secteur de l'éducation de l'UNESCO et regroupant initialement près d'une centaine d'organisations internationales.

2 Plus connue sous son acronyme anglais de « Global Campaign for Education ».

## 1.1.2 Aux niveaux régional et sous-régional africains

### *Le Forum régional EPT africain*

En s'appuyant sur les recommandations du Cadre d'action de Dakar, le Bureau Régional de l'UNESCO pour l'Education en Afrique (BREDA) a œuvré pour la mise en place d'un Forum régional EPT en Afrique subsaharienne. S'inspirant du groupe de travail de l'EPT au niveau international, le Forum régional EPT réunit les représentants sous-régionaux des coordonnateurs nationaux EPT, les représentants des agences des Nations Unies, des partenaires techniques et financiers, des entités régionales et sous régionales africaines et des représentants des ONG et de la société civile. Il est présidé par un ministre élu par ses pairs et se réunit deux fois par an. Chacune des six sous-régions dispose d'un Forum sous-régional. Ce mécanisme s'ajoute et s'ajuste aux instances régionales africaines de concertation, d'échange et de coopération en matière d'éducation, à savoir la Conférence des Ministres de l'Education Africains (COMEDAF) sous l'égide de l'Union Africaine et l'Association pour le Développement de l'Education en Afrique (ADEA). Chacune à sa manière s'est impliquée dans la réalisation des objectifs de l'EPT et dispose à cet effet de mécanismes propres de suivi dont tire parti le Forum régional.

### *La question éducative dans l'Union Africaine*

L'intégration de la question éducative dans l'instance continentale africaine est ancienne, mais elle a été renforcée par Jomtien (1990), Dakar (2000) et par l'adoption en 2000 du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD). En 1994, à Ségou (Mali), un groupe de pays africains lançait les Perspectives de Ségou définies comme un processus d'intégration africaine à travers l'éducation de base. Les aboutissements les plus visibles des Perspectives de Ségou ont été la proclamation de l'année 1995 comme année de l'éducation en Afrique, la proclamation d'une décennie de l'éducation en Afrique pour la période 1997-2006 et la tenue de la conférence de 1999 des Ministres africains de l'éducation dans le cadre de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), qui a adopté pour sa première réunion le programme d'action pour la décennie de l'Education en Afrique. Ce programme était articulé autour de quatre axes prioritaires: équité et accès à l'éducation pour tous ; qualité, pertinence et efficacité de l'éducation ; modalité alternative d'apprentissage ; renforcement des capacités. Le mécanisme pour sa mise en œuvre comprenait un comité directeur, des comités régionaux situés au niveau des communautés économiques régionales, ainsi que des comités nationaux.

A l'occasion de sa réunion à Alger en 2005, la conférence COMEDAF II a adopté le principe de lancer une nouvelle décennie de l'éducation en Afrique pour la période 2006-2015. Le programme d'action de cette décennie est centré sur les domaines suivants : le genre et la culture, les systèmes d'information et de gestion de l'éducation, l'éducation et la formation des enseignants, l'enseignement supérieur, l'enseignement et la formation techniques et professionnels, les contenus et les matériels d'enseignement-apprentissage, la qualité de l'éducation. Les mécanismes prévus pour la coordination et le suivi impliquent la commission de l'Union Africaine elle-même, les communautés économiques régionales et le niveau national.

### *La question éducative dans les organisations sous-régionales africaines*

En 2004 se sont tenues les conférences des ministres de l'éducation pour les pays membres de la CEDEAO, de la CEMAC et des PALOP. L'objectif de ces rencontres était en premier lieu de renforcer la mobilisation des Etats membres pour la réalisation des objectifs d'éducation au niveau des sous-régions et, en second lieu, d'examiner et d'approuver les programmes sous-régionaux de développement de l'éducation. De ce point de vue, l'organisation économique sous régionale qui regroupe les pays d'Afrique Australe, la communauté pour le développement de l'Afrique Australe (SADC), dispose d'un protocole sur l'éducation et la

formation dont la mise en œuvre génère de nombreux programmes communs en matière d'éducation dont le consortium pour le suivi de la qualité de l'éducation (SACMEQ) est l'un des plus connus et témoigne du suivi de l'EPT.

### *Le réseau africain de la campagne d'éducation pour tous (ANCEFA)*

A la suite du Forum de Dakar, des réseaux régionaux d'ONG et autres acteurs associatifs se sont développés, stimulés et soutenus par la Campagne mondiale pour l'éducation, dont plusieurs membres appuyèrent le lancement et la consolidation du réseau africain de la campagne d'éducation pour tous (ANCEFA). Fort de son solide réseau de coalitions nationales EPT implantées dans 32 pays, ANCEFA agit comme un porte-voix auprès de la communauté internationale pour les associations nationales et locales africaines qui relèvent le difficile pari de l'éducation pour tous. Il offre également un appui logistique important en organisant régulièrement des stages de formation et des réunions de coordination permettant d'améliorer et de coordonner l'action des ONG et syndicats auprès des gouvernements et des partenaires techniques et financiers, sans oublier son action auprès des structures régionales africaines comme l'OUA, la CEDEAO, le NEPAD, etc. Enfin, dans le souci de promouvoir la participation de la société civile dans le suivi et l'évaluation de l'EPT, ANCEFA, en partenariat avec la CME, a lancé depuis août 2006 l'Observatoire de l'Education en Afrique.

### *Instrument analytique pour le suivi de l'EPT en Afrique : les rapports « Dakar+ »*

Depuis 2002, le Bureau Régional de l'UNESCO pour l'Education en Afrique (BRED) a mis en place un instrument analytique pour le suivi de l'EPT en Afrique : les rapports « Dakar+ » (le présent rapport en constitue l'édition 2007). Ils visent à mettre à disposition de tous les acteurs de l'éducation en Afrique un état des lieux des systèmes éducatifs africains et de l'avancée vers les objectifs EPT. Pour ce faire, l'équipe du Pôle d'analyse sectorielle en éducation du BRED analyse les données disponibles et les plus récentes sur les pays africains, dont les statistiques de l'Institut de Statistique de l'UNESCO (ISU). Mais au-delà de cet état des lieux, ces rapports cherchent à servir directement à l'évaluation des choix de politique éducative en référence aux objectifs de Dakar, en tirant un bilan précis des évolutions observées en Afrique, en identifiant les succès et les échecs et en en tirant des leçons utiles, et enfin en réfléchissant aux inflexions à apporter aux politiques mises en œuvre.

## **1.1.3 Au niveau national**

Le niveau national présente une multiplicité de mécanismes gouvernant les processus de formulation, de mise en œuvre et de suivi des politiques, plans et programmes d'éducation. Les mécanismes gouvernementaux traditionnels de coordination et de suivi en matière d'éducation sont généralement actionnés par les unités de planification de l'éducation. Elles jouent dans la coordination interne et dans la relation avec les partenaires externes un rôle stratégique pour la simple élaboration d'un projet d'éducation comme pour celle plus complexe d'une réforme ou d'un plan décennal de l'éducation. Mais le mouvement EPT a généré depuis le Forum de Dakar des mécanismes spécifiques tels que les Forums nationaux EPT. Ils ont été mis en place par le Cadre d'action de Dakar pour élaborer, selon une approche de participation démocratique, des plans nationaux EPT. Ces Forums comprennent des agents de l'administration, des représentants des partenaires techniques et financiers, des ONG et de la société civile ainsi qu'un coordonnateur. Ils ont contribué à placer l'EPT à un haut rang dans les priorités nationales et permis, dans 42 pays d'Afrique sub-saharienne, la rédaction de plans d'éducation embrassant tous les objectifs de l'EPT (UNESCO BRED 2004).

## 1.2 Au niveau national, la définition d'un cadre global pour le développement du secteur éducatif

Pour atteindre les objectifs que se sont fixés les pays pour le développement de leur secteur éducatif, le besoin est apparu dès les années 1990 de se diriger vers un cadre plus global d'intervention des différents acteurs du secteur éducatif, ceci afin d'éviter les erreurs du passé telles que des appuis extérieurs en marge de la stratégie nationale et avec des coûts de transaction très élevés ou encore un pilotage du système orienté sur les moyens et sans vision stratégique à moyen ou long terme, un manque de dialogue intersectoriel, une absence de traduction budgétaire, etc. De ces constats est née la volonté de faire évoluer les pratiques à la fois du côté du gouvernement et de ses partenaires. Dans la majorité des pays africains, cette évolution vers un cadre plus global de développement du secteur éducation s'est ancrée dans la volonté de se diriger vers une approche sectorielle ou approche programme dont les principales étapes sont décrites dans le graphique 1.1. Dans cette section seront détaillés les principaux changements institutionnels qui contribuent à cette évolution.

**Graphique 1.1 : Les principales étapes de l'approche programme**

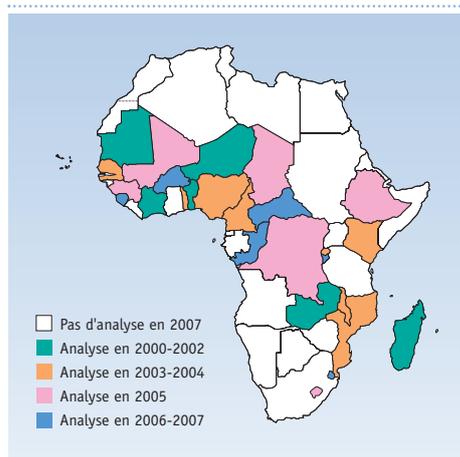
<b>Analyse sectorielle</b>	Diagnostic du système éducatif dans ses diverses dimensions pour l'identification des besoins et des options politiques.
<b>Stratégie</b>	Objectifs généraux pour l'éducation, souvent déclinés dans une lettre de politique éducative.
<b>Programme</b>	Axes prioritaires pour réaliser cette stratégie, quelle que soit la source de financement.
<b>Cadre des dépenses sectoriel à moyen terme</b>	Budgétisation pluriannuelle des dépenses par grands axes du programme qui s'insère dans un cadre budgétaire global.
<b>Plan d'action (annuel)</b>	Programmation budgétisée des actions pour l'année à venir, base des décaissements (lors de revues sectorielles) qui met en regard dépenses et ressources acquises.
<b>Plans de trésorerie, de passation de marché...</b>	Outils de mise en œuvre de ce plan d'action, qui vérifient la faisabilité matérielle de la programmation

Source : Pôle de Dakar

### 1.2.1 Des analyses des systèmes éducatifs de plus en plus nombreuses et participatives...

Comme le décrit le graphique 1.1, une analyse documentée du système éducatif, prenant en compte les diverses dimensions du secteur et les interactions entre les différents sous-secteurs, constitue la première étape de l'approche sectorielle. Elle éclaire sur les arbitrages effectués ou subis de la politique éducative, en particulier l'allocation des ressources entre les différents niveaux et types d'enseignement, la régulation des flux d'élèves entre les niveaux, la répartition entre la dépense par élève et le nombre d'élèves accueillis ou encore la répartition de la dépense par élève entre ses principales composantes (cf. Pasquier-Doumer 2007). Elle met également en lumière la capacité du secteur à transformer ses ressources en résultats.

**Graphique 1.2 :**  
**Les analyses sectorielles en Afrique**



Source : Pôle de Dakar, Banque mondiale

Note : Les pays ayant réalisé plusieurs analyses sectorielles sont classés d'après la date de l'analyse la plus ancienne.

Depuis 2000, la majorité des pays africains ont produit des analyses sectorielles qui répondent à ce cahier des charges<sup>3</sup>. Parmi les 26 pays à avoir conduit cet exercice, 17 sont francophones (graphique 1.2). Les raisons qui expliquent cette multiplication, voire cette systématisation des analyses sectorielles sont à chercher d'abord dans les apports que représente un tel outil au niveau national pour concevoir, mettre en place ou réorienter des programmes sectoriels en éducation intégrant les contraintes socio-économiques et financières du secteur et les objectifs de développement humain que se sont fixés les pays. Elles se trouvent ensuite dans le développement de l'aide-programme puisqu'en finançant les programmes des secteurs éducatifs plutôt que des projets, les bailleurs ont besoin au préalable d'un diagnostic sur les moyens mis en œuvre pour l'atteinte des objectifs nationaux, notamment ceux d'Education pour tous ou de Développement du Millénaire, et sur la manière dont les ressources sont transformées en résultats à l'intérieur du secteur. Enfin, le développement des analyses sectorielles s'explique par un contexte international à l'origine d'initiatives telles que l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) au milieu des années 1990 ou encore l'initiative Fast Track au début des années 2000. Ces initiatives sont en effet des sources de financement pour le secteur éducatif, à condition toutefois que la stratégie éducative soit jugée « crédible ». L'analyse sectorielle donne aux différents partenaires de l'éducation les éléments nécessaires pour porter un tel jugement.

Depuis les premières analyses sectorielles élaborées au début des années 2000 selon ces nouvelles exigences, le format de cet exercice a clairement évolué, même s'il reste encore propre à chaque pays. D'une façon générale, il est possible d'avancer que les analyses sectorielles se sont dirigées vers un processus de plus en plus participatif et ouvert. En effet, les équipes nationales travaillant sur ces diagnostics, principalement constituées des cadres des ministères de l'éducation, se sont élargies d'abord aux cadres des ministères des finances, du budget et du plan pour ensuite s'ouvrir aux syndicats des enseignants, aux associations des parents d'élèves et aux ONG. En République Centrafricaine par exemple, les syndicats ont participé à tout le processus d'élaboration de l'analyse sectorielle, en particulier sur les aspects financiers et de gestion du système. Cette participation tout au long du processus a facilité le dialogue sur les réformes nécessaires et parfois difficiles du système éducatif centrafricain. Cette ouverture permet l'échange sur les grands paramètres et orientations de la politique éducative, favorisant la convergence des points de vue des différents acteurs quant aux réformes qu'il convient de mener.

<sup>3</sup> Ce cahier des charges est notamment décrit dans la méthodologie RESEN, développée par la Banque mondiale, et utilisée en particulier par le Pôle d'analyse sectorielle en éducation de Dakar. Mais certains pays ont réalisé des analyses sectorielles hors de la série des RESEN qui répondent également aux exigences décrites ci-dessus.

## 1.2.2 Des acteurs du système éducatif mobilisés autour d'un programme commun dont ils assurent conjointement le suivi

### *Les plans sectoriels*

L'étape la plus fondamentale de l'approche-programme est certainement la définition d'un plan sectoriel. Un plan sectoriel est l'aboutissement d'un processus national fondé sur des choix politiques et il définit un ensemble cohérent de politiques, de stratégies, d'activités et d'investissements interdépendants visant à réaliser un ensemble d'objectifs nationaux, dans le cadre d'un calendrier précis. Il permet d'inscrire toutes les actions en faveur du système éducatif dans un cadre commun et ceci quels que soient la nature de la dépense (investissement ou fonctionnement), la source de financement (nationale ou extérieure) ou encore le canal de financement (aide projet, aide programme, aide budgétaire ciblée ou globale). Il situe ensuite les stratégies dans une perspective de long terme, assurant ainsi une continuité dans le développement du secteur. Cette continuité s'accompagne d'une dynamique qui autorise l'introduction de changements et l'adaptation progressive des plans et budgets annuels au fur et à mesure que le plan sectoriel évolue. Enfin, le plan sectoriel est construit de sorte que le pilotage du secteur soit orienté sur les résultats et non sur les moyens.

Dans un contexte international favorable à l'approche programme, de plus en plus de pays africains ont mis en place depuis le début des années 2000 des plans sectoriels en éducation. En vue d'accélérer les progrès visant à la réalisation des objectifs de développement du Millénaire, 20 pays africains se sont engagés, lors de la 1<sup>ère</sup> Conférence africaine qui s'est tenue en mai 2006 à Abuja (Nigéria) sur le financement du développement et associant les ministres des finances à ceux de l'éducation, à produire très rapidement un plan décennal en éducation. Parmi ces 20 pays<sup>4</sup>, certains disposaient déjà d'un plan, d'autres (le Gabon, le Nigeria, le Swaziland) se sont fermement engagés à en élaborer dans de brefs délais (cf. tableau 1.1 pour un récapitulatif des pays disposant d'un plan sectoriel). Lors de cette conférence, les pays ont déclaré que ces plans « *vont montrer comment l'Afrique peut atteindre les cibles dans le domaine de l'éducation avec des ressources supplémentaires* » (Conférence d'Abuja 2006).

Par cette déclaration, les pays africains soulignent les avantages qu'ils retirent de la mise en œuvre de plans sectoriels. Ces derniers permettent en effet au gouvernement d'apporter une vision claire et cohérente de ses politiques, de ses priorités et de ses objectifs en matière d'éducation ainsi que du besoin en financement extérieur nécessaire à leur atteinte. Ils contribuent ainsi à une mutualisation des efforts et une concentration du dialogue autour de la politique nationale sectorielle et incitent les partenaires techniques et financiers à se conformer aux objectifs nationaux, en plaçant le ministère de l'éducation ou le gouvernement comme le leader du secteur.

La vision partenariale est renforcée par les modes de suivi des plans sectoriels dont se sont dotés certains pays et qui sont les cadres partenariaux et les revues conjointes de suivi du secteur éducatif.

### *Les cadres partenariaux*

Le glissement progressif de l'approche projet vers l'approche programme (UNESCO BRED A 2005) a fait naître le besoin d'une meilleure coordination des partenaires techniques et financiers entre eux mais aussi entre tous les acteurs du secteur. C'est pourquoi des pays se sont lancés depuis quelques années dans la conception d'un cadre unique de dialogue et d'harmonisation des appuis au programme de développement de l'éducation. Certains pays étaient depuis longtemps dotés d'un cadre de concertation. Mais ces cadres ont dû être revus pour pouvoir intégrer les conclusions de la Déclaration de Rome (2003) ou de celle de Paris (2005)

<sup>4</sup> Burkina Faso, Cameroun, Ethiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Kenya, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Swaziland, République Unie de Tanzanie et Ouganda.

**Tableau 1.1 : Etat des lieux des plans sectoriels en éducation en Afrique**

Pays	Existence d'un plan	Echéance	Remarques	Pays	Existence d'un plan	Echéance	Remarques
Afrique du Sud	oui	2003-2008		Madagascar	oui	2005-?	
Bénin	oui : PDDSE	2006-2015		Malawi	non		En cours d'élaboration
Bostwana	non			Mali	oui : PRODEC	2000-2011	
Burkina Faso	oui : PDDEB	2002-2010	Non sectoriel: seulement le primaire	Maroc	oui	2004-2011	
Burundi	non		En cours d'élaboration	Mauritanie	oui : PNDSE	2001-2010	
Cameroun	oui	2006-2015		Mozambique	oui : ESSP	1999-2003 2005-2009	
Tchad	non		En cours d'élaboration Existence d'une lettre de politique	Namibie	oui : ESSP	2003-2007	
Comores	oui	2005-2009		Niger	oui : PDDE	2002-2012	
Congo	non		En cours d'élaboration	Nigéria	non		En cours d'élaboration
Côte d'Ivoire	non			Ouganda	oui : ESIP	1998-2003	Plan décennal en éducation en cours d'élaboration
RDC	non			RCA	non		En cours d'élaboration
Erythrée	oui : ESDP			Rwanda	oui : RESSP	2006-2010	
Ethiopie	oui : ESDP	1998-2002 2002-2005 2005-2010		Sénégal	oui : PDEF	2000-2010	
Gabon	non		En cours d'élaboration	Sierra Leone	oui	2005-2015	
Gambie	oui	?		Somalie	non		
Ghana	oui : ESP	2003-2015		Swaziland	non		En cours d'élaboration
Guinée-Bissau	non			Tanzanie	oui	2002-2006	Non sectoriel: seulement le primaire
Guinée Equatoriale	non		Plan EPT	Togo	non		En cours d'élaboration
Guinée	oui	2002-?		Tunisie	oui		
Kenya	oui : KESSP	2005-2010		Zambie	oui		
Lesotho	oui : ESSP	2005-2015		Zimbabwe	non		
Libéria	oui : ESMP	2000-2010					

Source : Pôle de Dakar

Note : Le Pôle de Dakar ne dispose pas de l'information pour l'Angola, l'Algérie, le Cap-Vert, Djibouti, l'Egypte, la Jamahiriya arabe Libyenne, Maurice, Sao Tomé et Príncipe, les Seychelles et le Soudan.

par lesquelles les bailleurs se sont engagés à aligner leurs interventions conformément aux priorités des pays, à harmoniser entre eux leurs modes d'intervention et à renforcer la capacité des Etats bénéficiaires à assumer un rôle de chef de file.

Les cadres partenariaux, bien que sans valeur juridique, constituent un engagement moral pour les partenaires des pays à se diriger vers l'harmonisation de leurs interventions. Ils sont en général suffisamment souples pour intégrer une certaine progressivité dans cette convergence, prenant en compte les contraintes de chacun. Ils spécifient de façon plus ou moins précise les canaux par lesquels se concrétise l'harmonisation, qui peuvent être les modes de financements et d'évaluations du secteur (cf. le point suivant sur les revues conjointes), une définition commune du calendrier de suivi du secteur et un engagement politique coordonné, aligné sur les priorités des pays.

De son côté, le gouvernement s'engage à faciliter l'harmonisation des interventions des partenaires techniques et financiers en assurant la conduite de la coordination et en offrant à tous les acteurs une vision claire et transparente de la gestion et des performances du secteur éducatif.

Les formes que doivent adopter les cadres partenariaux font l'objet de nombreux débats, issus des difficultés rencontrées dans le secteur et à l'origine d'une formalisation progressive des cadres. On notera notamment que se pose dans beaucoup de pays la question de la détermination des acteurs qui doivent participer aux cadres partenariaux. En effet, si tous les acteurs reconnaissent la nécessité des cadres partenariaux pour stimuler et structurer le dialogue technico-politique dans le secteur, « *tous n'ont pas la même perception de la place des acteurs dans le dialogue, de l'impulsion et de la conduite du dialogue, de l'objet même du dialogue* » (UNESCO 2006). Certains pays ont fait le choix d'élargir le cadre au maximum d'acteurs, en vue d'une plus grande harmonisation, d'autres celui d'éviter d'intégrer dans le cadre partenarial des acteurs ayant un statut, une légitimité ou des intérêts trop divergents, dans le but d'une meilleure efficacité.

Etant donné le caractère récent des cadres partenariaux, il est un peu tôt pour en avancer un bilan, en particulier de leur impact sur l'harmonisation et l'alignement des actions des partenaires. En revanche, on peut d'ores et déjà évoquer leur effet positif sur la qualité du dialogue au sein du secteur éducatif. Cependant, ces progrès n'ont un impact réel sur le secteur qu'à condition que soit clarifié le processus de décision à l'intérieur du cadre partenarial, pour que le dialogue, certes plus structuré et plus riche, soit suivi d'effets à travers des prises de décisions.

### ***Les revues conjointes de suivi du secteur éducatif***

Les revues conjointes de suivi du secteur éducatif, encore appelées missions conjointes ou missions de supervisions, sont des mécanismes visant à assurer un suivi régulier et partagé par l'ensemble des acteurs du système éducatif. La variété des noms qui les caractérise reflète leur diversité. En effet, il n'existe pas un « standard » international définissant ce que doit être une revue conjointe et qui la distinguerait de telle ou telle réunion du secteur éducatif. Toujours est-il que depuis les années 2000, un certain nombre de pays africains, généralement ceux dotés d'un plan sectoriel, ont formalisé les échanges entre les différents acteurs de leur système éducatif sur ses performances. Cette formalisation, qui semble être une pratique émergente, a pris divers contours, même s'il existe plusieurs points communs qui méritent d'être relevés.

Les revues conjointes réunissent un ensemble souvent très large d'acteurs du système (le ou les ministères en charge de l'éducation, des représentants des ministères transversaux, les

partenaires techniques et financiers, parfois des représentants de la société civile), à une fréquence régulière, annuelle ou biannuelle. Elles sont dirigées par le ministère ou les ministères en charge de l'éducation qui produisent au préalable un ensemble documentaire, généralement constitué de rapports d'exécution technique et financière du plan sectoriel, ou plus généralement de la stratégie éducative, pour l'année ou les six mois écoulés, des plans d'actions pour l'année à venir, des rapports de consultants ou des audits selon les besoins du pays et la présentation de la matrice commune d'indicateurs de performances du secteur si une telle matrice existe. Notons toutefois que la qualité de ces documents diffère d'un pays à l'autre. Les revues conjointes sont de durée variable (plusieurs semaines dans certains pays), incluant parfois des visites de terrain. Le produit attendu est un aide-mémoire qui synthétise les progrès et les retards affichés par le secteur mais surtout qui propose un certain nombre de recommandations faisant consensus parmi les acteurs et visant à améliorer les performances du système.



© UNESCO BREDA - Mario Bels

En se focalisant sur la stratégie nationale, les revues conjointes concrétisent la concentration des échanges autour des priorités nationales. Pour les partenaires extérieurs, elles offrent plus de visibilité et de transparence sur les avancements dans les plans et stratégies de l'éducation et permettent de générer de façon systématique la collecte de données et la production d'analyses. Pour la partie nationale, elles facilitent l'harmonisation entre les bailleurs : une seule évaluation du secteur est faite pour tous les bailleurs, évitant la situation où les ressources techniques des ministères sont accaparées par les bailleurs demandant chacun son propre compte-rendu.

La pertinence des revues conjointes dépend néanmoins fortement de leur mode d'organisation, en particulier du travail préparatoire. Ce dernier conditionne en effet la qualité des débats menés lors de la revue. L'expérience prouve qu'il est essentiel de définir au préalable, de façon claire et consensuelle, les objectifs de la revue et les thèmes à aborder tout en définissant des priorités : des termes de référence trop ambitieux nuisent à la richesse des échanges (Packer 2006). Certains pays ont fait le choix de structurer les débats en les organisant sous formes d'ateliers thématiques. D'autres sont allés plus loin en menant un travail continu de préparation aux revues à travers des groupes thématiques représentant les différents acteurs et se réunissant tout au long de l'année. Ces groupes, s'ils fonctionnent bien, permettent de centrer les discussions sur les problématiques les plus importantes pour le secteur et de les nourrir d'éléments clés.

Une autre condition est nécessaire à la réussite des revues conjointes de suivi du secteur éducatif : il s'agit de l'importance donnée aux recommandations émises lors de leur déroulement. Dans quelques pays, on observe en effet que les recommandations sont très peu suivies d'une revue à une autre. Parfois, les revues omettent de faire le point sur la mise en œuvre des précédentes recommandations ; dans d'autres pays, on retrouve d'une année à l'autre les mêmes recommandations car elles ont été très peu suivies d'effets. Dans ces cas, la formulation de recommandations qui, rappelons-le, est le principal résultat attendu des revues, n'a aucun impact sur le système. Ces faiblesses peuvent être évitées si les revues bénéficient d'un appui politique de haut niveau, évitant de les limiter à un pur exercice technique et renvoyant chacun à ses responsabilités.

### 1.2.3 Les dépenses en éducation s'intègrent dans une programmation budgétaire plus globale

Si, comme nous venons de le voir, des changements notables ont été observés dans la définition des stratégies éducatives et de leur suivi, l'opérationnalisation de ces stratégies a elle aussi évolué ces dernières années, notamment à travers les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT). Bien qu'apparus dans les années 1990, les CDMT se sont développés de façon considérable dans les pays africains depuis les années 2000. L'Afrique, pionnière dans cette approche, a vu naître plus de 20 CDMT depuis le Forum de Dakar : à ce jour, une large majorité des pays africains sont dotés d'un tel outil (tableau 1.2). Les CDMT représentent une avancée importante dans la gestion des dépenses en éducation puisqu'ils permettent de programmer les dépenses à la fois sur la base de la politique sectorielle en éducation mais aussi dans un **cadre fiscal et macro-économique de moyen terme réaliste**, évitant les déconnexions souvent observées entre les politiques telles qu'elles sont budgétisées et telles qu'elles sont effectivement conduites. Les CDMT sont le résultat de projections d'enveloppes de ressources disponibles établies au niveau central et d'estimations de coût des programmes sectoriels, les deux étant réconciliées grâce à un processus institutionnel d'ajustement par des échanges itératifs entre niveaux global et sectoriels. Ainsi, en se situant « à l'intérieur du cadre des dépenses stratégiques, qui reflète à la fois la contrainte de ressources et la politique gouvernementale, les secteurs disposent d'une autonomie de gestion pour prendre des décisions qui maximisent les résultats techniques tels que l'efficacité et l'efficacé » (Le Houérou et Taliércio 2002). L'intégration des dépenses en éducation par le CDMT dans un cadre réaliste et cohérent contribue à rendre les décisions budgétaires plus transparentes et crédibles, ce qui peut être à l'origine d'une mobilisation supplémentaire de financements, en particulier dans un contexte d'harmonisation de l'aide et d'appui budgétaire.

Cependant, le bilan de la mise en place des CDMT en Afrique (Le Houérou et Taliércio 2002, Raffinot et Samuel 2006) fait apparaître que sous ce label unique se cache une grande diversité dans la conception de l'outil, mais aussi que les CDMT ne permettent réellement d'améliorer la gestion des dépenses publiques que si les pays disposent au préalable de procédures budgétaires adéquates (suivi correct des dépenses publiques, vision globale des ressources et des dépenses publiques) et d'un minimum de capacités dans les administrations.

**Tableau 1.2 : Pays africains dotés d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT)**

Ouganda	1992	Namibie	2000	Maurice	2005
Ghana	1996	Rwanda	2000	Sénégal	2005
Malawi	1996	Bénin	2001	Sierra Leone	2005
Guinée	1997	Mauritanie	2003	Cameroun	2006
Mozambique	1997	Ethiopie	2004	RDC	2006
Afrique du Sud	1998	Swaziland	2004	Lesotho	2006
Gabon	1998	Zambie	2004	Nigéria	2006
Kenya	1998	Cap-Vert	2005	Maroc	2007
Tanzanie	1998	Madagascar	2005	Niger	2007
Burkina Faso	2000	Mali	2005	Tunisie	2007

Source : Pôle de Dakar

### 1.2.4 Une société civile de plus en plus présente et coordonnée

En Afrique, comme dans l'ensemble des pays du globe, la montée en puissance des organisations non gouvernementales s'est accompagnée d'un discours officiel légitimant la participation des acteurs de la société civile, jusqu'à en faire la clé de voûte de tout projet durable de développement. En renouvelant un appel à la mise sur pied d'un partenariat véritable au travers duquel la société civile serait pleinement associée à toutes les étapes de la réalisation des objectifs éducatifs fixés, le Forum de Dakar n'a pas dérogé à la règle.

Pourtant, à cause d'un déséquilibre structurel lié à l'inégalité des rapports Nord/Sud et de priorités programmatiques sur le terrain, la participation des ONG africaines a longtemps été caractérisée par une sous-représentation dans les structures internationales et les forums mondiaux, voire régionaux. En effet, non seulement l'énorme majorité des sièges des organisations internationales, qu'elles soient ou non gouvernementales, est située dans l'hémisphère Nord, mais les associations africaines ont également souvent souffert des contraintes logistiques et financières limitant le développement de leurs capacités organisationnelles.

C'est pour remédier à leur relatif isolement et faire face à l'impérieuse nécessité de s'unir pour compter auprès des gouvernements et partenaires que s'est amorcée une tendance au regroupement associatif sous la forme de coordinations nationales et thématiques. C'est ainsi que dans la quasi-totalité des pays de la région, une ou plusieurs coordinations nationales d'ONG, souvent doublées de réseaux thématiques - femmes, éducation, Sida, etc. - permettent aux ONG africaines nationales de faire entendre leur voix. D'autre part, ces regroupements ont souvent aidé le secteur associatif non seulement à renforcer une légitimité parfois contestée par les autorités nationales, mais aussi à leur ouvrir un droit de participation lors de forums régionaux ou internationaux fermés aux associations nationales ou locales.

Malgré le renforcement des capacités d'intervention associatives sur le terrain et l'appel à des mécanismes fondés sur la participation de la société civile, le « partenariat » invoqué par le Forum de Dakar a été très diversement interprété. Il est vrai que ce terme recouvre des réalités fort dissemblables qui dépendent, par exemple, de la nature et de la qualité des relations parfois conflictuelles qu'entretiennent société civile et gouvernement, ou du degré de cohésion et de poids financier de bailleurs de fonds qui peuvent occasionnellement peser plus lourd dans le débat que la voix de « partenaires » associatifs, même regroupés.

Ces réserves exprimées, l'approche participative affichée par les programmes et mécanismes EPT mis en place par les gouvernements constitue un progrès et une base de négociation pour la société civile. Une majorité de plans développés font désormais explicitement référence à l'implication des ONG et de la société civile à différents stades de leur élaboration, même si cela est encore beaucoup plus fréquent en ce qui concerne les domaines de l'éducation non formelle ou à l'échelon local des politiques de décentralisation.

Pour l'énorme majorité des partenaires techniques et financiers, la participation communautaire et associative est non seulement admise mais souvent considérée comme un facteur déterminant dans la sélectivité des projets et programmes nationaux. Il est vrai que les stratégies éducatives développées par la société civile, en mettant l'accent sur la réduction des inégalités, permettent parfois d'intégrer des populations parmi les plus défavorisées (orphelins, malades du Sida, populations rurales ou nomades, etc.), qui seraient autrement écartées des systèmes éducatifs classiques.

L'autre contribution majeure des ONG et associations de la société civile réside dans sa capacité d'information et de mobilisation des populations dont elles sont issues : les activités organisées partout en Afrique dans le cadre des semaines mondiales d'action en sont la

principale illustration, elles constituent souvent, pour les populations non-initiées, le seul point de ralliement concret aux objectifs développés par les programmes d'EPT. C'est ainsi que lors de la dernière campagne d'action, des manifestations rassemblant des milliers de personnes furent menées dans près d'une dizaine de pays africains, dont une chaîne humaine encerclant le Parlement congolais.

Malgré son manque de ressources et ses difficultés organisationnelles, le secteur associatif peut s'enorgueillir d'agir comme un aiguillon potentiellement capable de réorienter les stratégies éducatives nationales et de révéler les dysfonctionnements ou réussites traduisant la plus ou moins grande authenticité des mécanismes participatifs mis en place. Trop souvent encore la société civile n'est associée aux programmes éducatifs qu'en fin d'élaboration et les ONG ne sont autorisées qu'à émettre un avis consultatif auprès des instances et mécanismes de suivi, situations s'apparentant parfois plus à de la fausse légitimation qu'à une réelle volonté politique de participation.

Enfin, dans un contexte où nombre de pays africains ne semblent pas bien placés pour réaliser l'EPT en 2015, la communauté associative s'est également employée à combattre la tentation d'abandonner certains objectifs au profit d'autres considérés comme plus pragmatiques et atteignables. Au travers de son expérience de terrain et de sa proximité avec les populations les plus concernées par les projets éducatifs (parents, élèves et enseignants notamment), la société civile est en mesure d'exprimer en quoi l'intégralité des programmes est peut-être une condition de leur réussite. Alphabétisation, formation des adultes, secondaire, petite enfance, mais aussi qualité des enseignements dispensés, sont autant de domaines où la société civile africaine a déjà eu l'occasion de s'exprimer et d'influer sur les stratégies éducatives. Le succès de la Coalition Elimu Yetu du Kenya dans sa campagne en faveur d'une réforme constitutionnelle instituant la gratuité de l'enseignement primaire est un exemple dont nombre de mouvements associatifs espèrent pouvoir s'inspirer.

La société civile africaine, riche de ses traditions communautaires et de politiques éducatives originales développées à l'indépendance - Centre d'Education Populaire Intégré en Guinée, Education rurale Ujamaa en Tanzanie, etc. - demeure une force de proposition pour le développement d'alternatives éducatives mieux adaptées aux réalités sociales et politiques spécifiques des pays concernés.



© UNESCO BREDA - Mario Bels

## 1.3 Une forte mobilisation financière internationale

L'année 2000 marque une rupture quant à l'engagement financier de la communauté internationale pour l'appui des pays en développement. Après une décroissance quasi continue dans les années 1990, l'aide publique au développement (APD) a fortement cru depuis 2000 passant de 63,3 milliards de dollars en 2000 à 107,3 milliards en 2005, soit une augmentation de 69% en 5 ans<sup>5</sup>. Il s'agit alors d'établir dans quelle mesure cette mobilisation internationale a bénéficié à l'Afrique tout d'abord et au secteur de l'éducation ensuite.

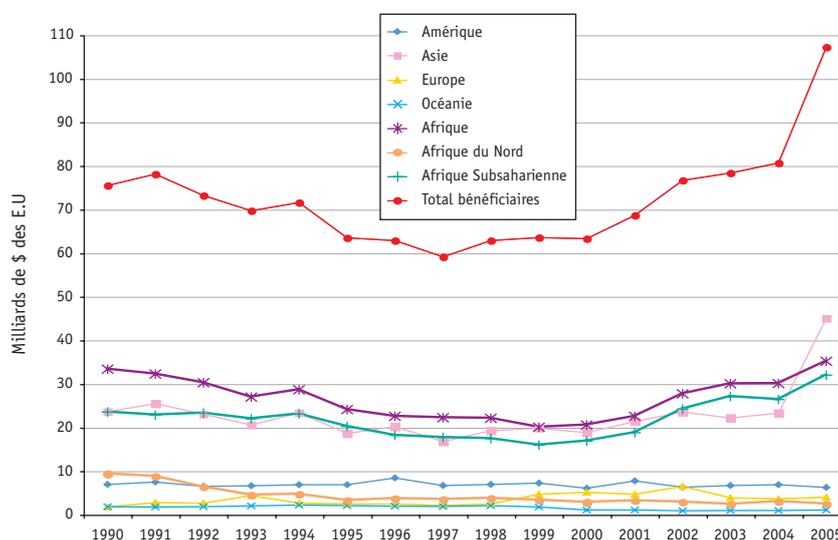
### 1.3.1 Une aide qui reste en faveur de l'Afrique

Si la croissance de l'APD a été forte au niveau mondial, elle l'a été plus encore en Afrique : elle s'est accrue entre 2000 et 2005 de 71%, passant de 20,6 et 35,2 milliards de dollars. Cependant, étant donnée la forte réduction de l'aide dans les années 1990, la croissance depuis 2000 permet de rattraper et dépasser le montant d'aide atteint en 1990 (33,4 milliards) seulement à partir de 2005.

Après un léger ralentissement de l'accroissement de l'aide en faveur de l'Afrique entre 2002 et 2004, l'année 2005 annonce une tendance de forte hausse : entre 2004 et 2005, l'APD à destination de l'Afrique est passée de 30,1 à 35,2 milliards de dollars, celle en faveur de l'Afrique subsaharienne de 26,5 à 32 milliards de dollars.

Par ailleurs, l'Afrique, et plus spécifiquement l'Afrique subsaharienne, reste largement prioritaire dans les flux d'aide : l'aide à destination de l'Afrique représente autour d'un tiers de l'aide totale faisant de l'Afrique la première bénéficiaire de l'aide. En 2005, la part de l'aide à destination de l'Asie dépasse pour la première fois depuis 1990 celle pour l'Afrique, ceci s'expliquant par le flux d'aide à destination du Moyen-Orient, en particulier de l'Irak (graphique 1.3).

**Graphique 1.3 : Evolution de la part de l'Afrique dans le montant d'APD global**



<sup>5</sup> Tous les chiffres concernant l'aide publique au développement de cette partie portent sur les versements de l'aide, et non sur les engagements. Par conséquent, les chiffres de l'aide présentés ici peuvent différer par rapport à d'autres publications qui citeraient les engagements au titre de l'aide. Ils ne prennent en compte que les flux public officiels des bailleurs de l'OCDE et des organisations multilatérales. Par ailleurs, les montants sont ici libellés en dollars constants des Etats-Unis de 2005, ce qui permet d'avoir des séries de montants qui ne dépendent en aucune façon du cours des monnaies.

Source : OCDE DAC online database 2007

Cependant, d'une façon plus globale, **la part de l'Afrique dans l'aide publique au développement régresse depuis 2003** : elle représentait alors 38% de l'APD contre 37% en 2004 et 33% en 2005. **Même si beaucoup de promesses ont été faites de la part des bailleurs de fonds d'une répartition géographique plus en faveur de l'Afrique, on est loin en 2005 de la part qu'occupait l'Afrique au début des années 1990 dans l'aide au développement**, à hauteur de 44% en 1990, soit 11 points de plus par rapport à 2005.

### 1.3.2 Une mobilisation internationale pour l'éducation beaucoup plus forte après Dakar qu'après Jomtien

Lors de la Conférence de Jomtien en 1990, 155 pays ont affiché leur engagement à répondre aux besoins éducatifs fondamentaux en signant la déclaration mondiale de l'éducation pour tous. Cette déclaration et le cadre d'action qui l'accompagnait engageaient les pays à mettre en œuvre les moyens financiers nécessaires pour universaliser l'enseignement primaire et éradiquer l'illettrisme. Pourtant, l'analyse des flux d'aide en faveur de l'éducation montre que de ce point de vue, la Conférence de Jomtien a très peu été suivie d'effets : la part de l'éducation dans l'aide publique au développement, partant certes d'un niveau extrêmement bas (0,2%), n'a pas dépassé les 1% jusqu'en 1997 et n'atteint que 2,6% en 2000, soit 1,6 milliards de dollars.

Partant de ce constat, les pays participants au Forum de Dakar en 2000 prennent un engagement financier beaucoup plus fort en faveur de l'éducation en promettant que *« 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 fois, les conséquences ont été immédiates et de forte ampleur : l'aide en faveur de l'éducation est passée de 1,6 milliards de dollars en 2000 à 6,4 milliards en 2005, soit une augmentation de 250%. La part de l'aide dévolue à l'éducation a ainsi été plus que doublée sur la période 2000-2004, passant de 3% à 7%<sup>6</sup>.

En Afrique, cette forte mobilisation financière pour l'éducation à la suite du Forum de Dakar s'observe également : l'aide pour le secteur de l'éducation est passée de 0,6 milliards de dollars en 2000 à 2,3 milliards en 2005. La part du secteur de l'éducation dans l'aide globale est ainsi passée de 3% en 2000 à 8% en 2004. Cependant, en 2005, cette part s'est restreinte à un niveau de 7%. Cette baisse est encore plus importante pour l'Afrique subsaharienne puisque la part du secteur de l'éducation passe de 7% en 2004 à 5% en 2005. Cette nouvelle tendance soulève des inquiétudes car elle suggère un tassement de la priorité accordée à l'éducation et de l'effet mobilisateur du Forum de Dakar.

Il est nécessaire à ce stade de l'analyse de distinguer, sur le continent africain, l'Afrique du Nord de l'Afrique subsaharienne. En Afrique du Nord en effet, qui par ailleurs ne capte qu'une faible part de l'aide à destination de l'Afrique (entre 7 et 15% selon les années), l'éducation est un secteur clairement prioritaire puisque l'aide pour l'éducation représente en 2005 plus d'un quart des flux d'aide. L'évolution de la part de l'éducation montre que ce secteur a pris de l'importance très rapidement sur la période 2000-2005 : l'aide pour l'éducation en Afrique du Nord représentait 3% de l'aide en 2000, 13% en 2001, 22% en 2003 et 26% en 2005. Cependant, l'aide pour l'éducation est essentiellement composée de versements en direction de l'enseignement supérieur. La part de l'aide pour l'enseignement de base est inférieure à 10%, ce qui s'inscrit en cohérence avec le fait que les pays de cette région ont pratiquement atteint la scolarisation primaire universelle.

<sup>6</sup> Ces chiffres diffèrent assez largement de ceux présentés dans le Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2007 où la part de l'éducation s'élève de 10% à 13%. Cela est dû au fait que dans le Rapport mondial, les chiffres font référence à l'aide en termes d'engagements, alors qu'il s'agit ici de l'aide en termes de versements. Cette différence souligne par ailleurs que les engagements pour le secteur de l'éducation sont relativement moins tenus que les autres.

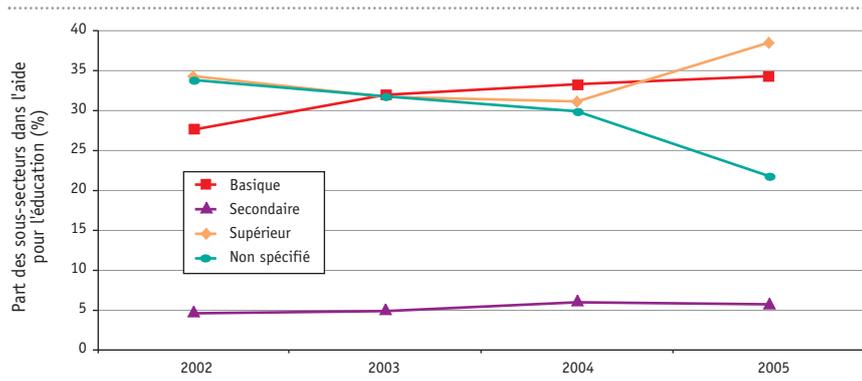


© UNESCO BREDA - Mario Bels

La situation en Afrique subsaharienne est tout à fait différente : le secteur de l'éducation pèse moins dans l'aide totale dont elle bénéficie, puisqu'il représente 5% des versements totaux en 2005. Ainsi, **en Afrique subsaharienne, si on a pu constater un effet du Forum de Dakar à partir de 2000** (la part de l'éducation passe de 3% en 2000 à 6% en 2002 et 7% en 2004), **une tendance à la baisse semble se dessiner qui laisse présager une remise en cause de l'engagement des bailleurs en faveur de l'éducation.**

Il serait intéressant d'avoir une idée précise de l'effet du Forum de Dakar sur la répartition intrasectorielle de l'aide pour l'éducation, et notamment de savoir s'il a contribué à un recentrage de l'aide sur l'éducation fondamentale. Le graphique 1.4 présente cette répartition à partir des données disponibles. Cependant, la part très importante de l'aide en faveur du secteur éducatif dont la destination par niveau d'enseignement n'est pas spécifiée est si importante qu'il est difficile d'apporter des conclusions sur l'évolution tendancielle de cette répartition. Il semble toutefois que la part à destination de l'éducation de base se soit accrue depuis le Forum de Dakar, même si cette tendance à la hausse s'annule si les aides non spécifiées vont prioritairement à l'éducation de base (leur tendance est inverse). Il semble également que l'enseignement supérieur entre directement en concurrence auprès des bailleurs avec l'enseignement de base. Un constat plus robuste est celui du délaissement par les flux d'aide internationaux de l'enseignement secondaire, la part de ce niveau stagnant autour de 5%.

**Graphique 1.4 : Poids des différents niveaux d'enseignement dans l'APD pour l'éducation<sup>7</sup> (Afrique subsaharienne)**

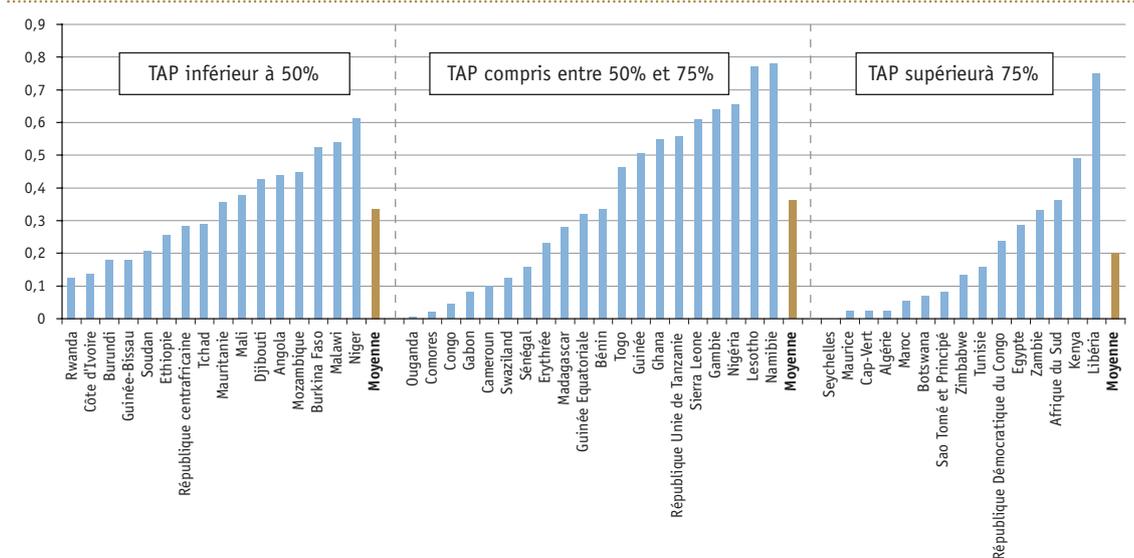


<sup>7</sup> Les années 2000 et 2001 ne figurent pas dans ce graphique du fait de la part trop importante en 2001 de l'aide en éducation « non spécifiée » (50%).

Source : OCDE CRS online database 2007

Bien que définie de façon incertaine, une telle répartition des versements de l'aide au développement pour l'éducation en Afrique subsaharienne peut susciter quelques interrogations, notamment quand on la met en regard des priorités du sous-continent. Rappelons également qu'il est recommandé par l'initiative Fast Track que l'éducation de base reçoive au moins 50% du budget alloué au secteur de l'éducation ; afin de respecter les principes de la Déclaration de Rome de 2003, il conviendrait que cette règle s'applique de la même façon aux financements extérieurs. Par ailleurs, on note que la part de l'aide pour l'éducation à destination de l'éducation fondamentale ne prend pas en compte la distance qui sépare les pays africains de la scolarisation primaire universelle. Le graphique 1.5 montre que les pays les plus éloignés de la SPU, c'est-à-dire ceux qui ont un taux d'achèvement inférieur à 50%, ne voient pas leur aide pour l'éducation se diriger plus en priorité vers l'enseignement primaire que les pays qui sont à une distance intermédiaire de la SPU (taux d'achèvement compris entre 50 et 75%). Les premiers reçoivent pour l'enseignement primaire en moyenne 34% de leur aide pour l'éducation, les seconds 36%<sup>8</sup>.

**Graphique 1.5 : Part de l'aide extérieure pour l'éducation à destination de l'enseignement primaire et selon le taux d'achèvement (TAP) de cet enseignement (année 2005)**



Sources : OCDE CRS online database 2007, ISU

Un autre questionnement est celui de l'impact sur les modalités de l'aide des engagements pris par la communauté des bailleurs en faveur de l'harmonisation et de l'alignement de l'aide lors des différentes conférences internationales (Monterrey 2002, Rome 2003, Paris 2005, Abuja 2006). Plus précisément, on aimerait savoir quelle est l'évolution de la part de l'aide à destination de l'Afrique versée sous forme d'aide budgétaire sectorielle. Malheureusement, les données disponibles à ce jour ne permettent pas d'avoir une vision précise de cette évolution, même si à la suite de la déclaration de Paris des enquêtes permettant d'obtenir ces données sont en cours.

Pour conclure, il convient d'abord de rappeler que la hausse de l'aide observée depuis 2000 a seulement permis de revenir aujourd'hui aux niveaux de 1990. La décennie 1990-2000 se caractérise par un essoufflement de l'aide dans un contexte de forte remise en question de son efficacité. Les engagements pris par la communauté internationale et les bailleurs de fonds lors des nombreuses rencontres au tournant du 21<sup>ème</sup> siècle ont ouvert la voie à de nouvelles dynamiques : une augmentation de l'aide globale, une priorité affichée pour le continent africain et plus spécifiquement pour l'Afrique subsaharienne et une place de plus

<sup>8</sup> Ces résultats sont inchangés lorsqu'on ne considère que les pays pour lesquels une faible part de l'aide pour l'éducation a une destination indéterminée (inférieure à 15%).

en plus large accordée à l'éducation. Cependant, les chiffres les plus récents montrent un ralentissement de ces dynamiques : la question est de savoir s'il ne s'agit que d'une consolidation ou si on assiste à de nouveaux changements dans les priorités. **Il convient donc de rester vigilant pour veiller à ce que les engagements pris pour soutenir l'éducation et atteindre les objectifs fixés soient respectés.**

### 1.3.3 L'initiative Fast Track et ses fonds multi-bailleurs pour l'éducation

Le paysage actuel dans lequel s'ancrent les systèmes éducatifs africains est par ailleurs fortement modelé par les initiatives internationales telles que PPTE (encadré 1.1) et Fast Track. L'initiative Fast Track (FTI), avec un partenariat regroupant, en 2007, 31 pays en développement, dont 20 en Afrique (tableau 1.3), et l'ensemble des bailleurs bi- et multilatéraux intervenant dans le secteur de l'éducation, s'inscrit dans la continuité du consensus de Monterrey, en répondant à une logique à la fois d'efficacité de l'aide et d'incitations : incitations pour les pays bénéficiaires à mettre en place une politique de développement crédible du secteur de l'éducation<sup>9</sup> et incitations pour les donateurs à accroître l'aide pour l'éducation et sa prévisibilité. L'initiative Fast Track a de plus fortement contribué au passage de l'approche projet à l'approche programme en encourageant les bailleurs locaux à se coordonner autour du programme sectoriel en éducation des pays élus à l'initiative<sup>10</sup> (Crouch et Umansky 2007). Depuis la création de FTI en 2002, son rôle dans le développement des secteurs éducatifs, notamment ceux des pays africains, n'a fait que gagner en importance. Avec sept pays élus à l'origine de l'initiative et 31 aujourd'hui, FTI a multiplié sa couverture par plus de quatre en cinq ans. Il est reconnu aujourd'hui que son impact, pour les raisons évoquées plus haut, a été clairement positif, même s'il est encore difficile à l'heure actuelle d'évaluer son effet en termes de progrès dans les scolarisations (Crouch et Umansky 2007). Les fonds multi-bailleurs de l'initiative - Fonds catalytique et Fonds pour le développement des programmes en éducation (EPDF) - ont joué un grand rôle dans ces évolutions et méritent d'être présentés plus en détail.

**Tableau 1.3 : Liste des pays élus à l'initiative Fast Track et année d'endorsement**  
(en bleu, les pays bénéficiaires du Fonds catalytique)

Afrique		Hors Afrique	
Burkina Faso	[2002]	Guyane	[2002]
Ethiopie	[2002]	Honduras	[2002]
Mauritanie	[2002]	Nicaragua	[2002]
Guinée	[2002]	Yémen	[2003]
Niger	[2002]	Vietnam	[2003]
Gambie	[2003]	Moldavie	[2005]
Mozambique	[2003]	Tadjikistan	[2005]
Ghana	[2004]	Timor Oriental	[2005]
Kenya	[2005]	Albanie	[2006]
Lesotho	[2005]	Mogolie	[2006]
Madagascar	[2005]	Cambodge	[2006]
Djibouti	[2005]	République Kirghize	[2006]
Cameroun	[2006]		
Rwanda	[2006]		
Mali	[2006]		
Sénégal	[2006]		
Sierra Leone	[2007]		
Libéria	[2007]		
Bénin	[2007]		

<sup>9</sup> Tout pays à faible revenu peut être élu par les donateurs à l'initiative Fast Track s'il dispose d'un document stratégique de réduction de la pauvreté complet validé par la Banque mondiale et le FMI, ainsi que d'un plan de développement du secteur de l'éducation jugé crédible par la coordination locale des partenaires techniques et financiers, à l'aune du cadre indicatif proposé par l'initiative.

<sup>10</sup> Tous les pays élus à FTI disposent d'un plan sectoriel en éducation puisque l'existence d'un tel plan est une des conditions d'éligibilité.

Source : A partir de [www.efati.org](http://www.efati.org), mai 2007

## Fonds catalytique

Le Fonds catalytique a été créé en 2003 pour permettre aux pays à faible revenu, orphelins de donateur<sup>11</sup> et ayant un programme de développement du secteur éducatif crédible, de bénéficier d'un financement transitoire pour une durée de trois ans, le temps d'afficher des performances susceptibles d'attirer des bailleurs supplémentaires sur le secteur éducatif et d'obtenir ainsi des financements dans le cadre de coopérations nouvelles. La mise en œuvre de ce fonds a permis de mettre en lumière les problèmes que pouvaient poser son caractère transitoire et ses critères d'admission. Le relais par de nouveaux bailleurs avait du mal à se mettre en place et la tendance des coopérations bilatérales à diminuer le nombre de pays dans lesquels elles interviennent ne laissait pas présager un changement : il a donc été décidé en novembre 2006 de permettre un financement de plus long terme. Les critères techniques d'admissibilité ont en outre été assouplis car ils ne permettaient pas de saisir les variétés de situations : ils ne se focalisent plus sur le nombre de bailleurs mais sur le niveau de recouvrement par les partenaires locaux du déficit de financement du plan sectoriel dans sa partie concernant l'éducation de base<sup>12</sup>. Ces nouvelles modalités ont donné naissance en 2007 au Fonds catalytique élargi.

Depuis sa création, le Fonds catalytique n'a cessé de prendre de l'ampleur. Alors qu'en 2004 les bailleurs versaient pour le secteur éducatif, à travers ce fonds, un montant de 49,1 millions de dollars, deux ans après, les montants versés ont plus que doublé, atteignant 101,8 millions de dollars<sup>13</sup>. Si l'on considère que les promesses de dons faites pour 2006 ont été tenues<sup>14</sup>, ce montant a été multiplié non pas par deux mais par neuf. Cependant, les promesses annoncées pour 2007 et 2008 ne sont pas encourageantes car même si leur montant reste élevé, elles diminuent d'année en année, annonçant la fin de la montée en puissance du Fonds catalytique : les promesses étaient de 430,4 millions de dollars en 2006 et sont passées à 334 millions en 2007 et 231 millions en 2008, soit une diminution de 46% entre 2006 et 2008 (Fast Track Initiative 2006a).

Par ailleurs, sur les 231 millions de dollars versés par les bailleurs au Fonds catalytique sur la période 2003-2006<sup>15</sup>, 109,5 millions ont été reversés aux pays bénéficiaires du Fonds. Ces pays sont au nombre de 14, dont 8 africains (tableau 1.3). Le fait que les pays africains aient majoritairement bénéficié du Fonds catalytique s'explique par leurs besoins de financements particulièrement élevés. Si les pays africains sont majoritaires de par leur nombre, ils le sont aussi par les montants qui leur ont été versés : avec 72 millions de dollars, ils ont reçu entre 2003 et 2006 les deux tiers du montant total versé aux pays bénéficiaires du Fonds catalytique. Il est en outre prévu que d'ici septembre 2007, ces huit pays perçoivent un versement supplémentaire de 90 millions de dollars. S'ajoutent à ce versement en faveur de l'Afrique 117,3 millions de dollars qui doivent être versés au Cameroun et au Rwanda, admis à bénéficier du fonds fin 2006, pour la période 2007-2009 (tableau 1.4, informations datant de novembre 2006). Ce montant va permettre au Cameroun de couvrir la totalité de son besoin de financement en 2007 et 2008, et au Rwanda de couvrir 100% de ce besoin en 2007 et environ 70% en 2008<sup>16</sup>.

11 Pays ayant moins de cinq bailleurs bilatéraux sur le secteur de l'éducation, apportant chacun un minimum d'un million de dollars des E.U. par an.

12 Le pays est éligible au Fonds catalytique élargi si les bailleurs locaux couvrent moins de 50% du déficit de financement du plan pour l'éducation de base au moment où ce plan est élu à l'initiative Fast Track.

13 Les montants pour 2006 ne tiennent pas compte des versements effectués par les bailleurs au Fonds entre novembre et décembre 2006.

14 L'information n'est pas encore disponible, mais pour les années antérieures, on ne constate pas de décalage entre les promesses et les montants versés par les bailleurs au Fonds catalytique.

15 Ne sont pas comptabilisés ici les pays ayant été amenés à bénéficier du Fonds fin 2006 : Cameroun, Rwanda, Mongolie, République Kirghize.

16 L'idée du comité directeur du Fonds catalytique est d'inciter les partenaires locaux à renforcer leur position sur le secteur éducatif rwandais.

**Tableau 1.4 : Versements effectifs et prévus au titre du Fonds catalytique (en millions de dollars des E.U)**

	Pays admis au Fonds catalytique avant fin 2006		Pays admis au Fonds catalytique fin 2006	
	Versements effectifs 2003 - 2006	Versements supplémentaires prévus d'ici fin 2007*	Versement prévu pour 2007-2008	
Djibouti	3	4	Cameroun	47,3
Ghana	8	17	Rwanda	70
Kenya	24,2	24,2		
Lesotho	1,8	8,4		
Madagascar	10	25		
Mauritanie	8	1		
Niger	9	8		
Gambie	8	2,5		
<b>TOTAL AFRIQUE</b>	<b>72</b>	<b>90,1</b>		<b>117,3</b>
Guyane	8	4	Mongolie	12,8
Moldovie	0	4,4	République Kirghize	15
Nicaragua	7	7		
Tadjikistan	1	8,2		
Timor Oriental	1,5	3		
Yémen	20	10		
<b>TOTAL HORS AFRIQUE</b>	<b>37,5</b>	<b>36,6</b>		<b>27,8</b>
<b>TOTAL</b>	<b>109,5</b>	<b>126,7</b>		<b>145,1</b>

\* Estimation du mois de novembre 2006  
 Source : Fast Track Initiative 2006a

**Fonds pour le développement des programmes en éducation EPDF**

Le fonds multi-bailleurs EPDF<sup>17</sup> pour le développement des programmes en éducation, mis en place en novembre 2004, a été conçu en premier lieu pour appuyer les pays à faible revenu dans l'élaboration ou la révision de programmes sectoriels en éducation soutenables et visant l'atteinte d'une scolarisation primaire universelle de qualité. Cet appui consiste à financer un soutien technique et analytique aux équipes nationales mais aussi de façon plus large aux coordinations de bailleurs pour stimuler le dialogue national sur le développement du secteur. Le fonds EPDF cherche également à générer du savoir sur les facteurs de performances des stratégies éducatives, en finançant des études comparatives internationales ou régionales, et à diffuser ce savoir à travers des forums ou des échanges entre les pays. A travers ces objectifs, le fonds EPDF est donc un instrument privilégié de l'initiative Fast Track pour améliorer la mobilisation des ressources pour le secteur et l'efficience des dépenses en éducation.

Fin 2006, 59 pays dont 12 pays africains ont reçu un appui du fonds EPDF. Depuis sa création, le fonds EPDF a reçu de la part de ses bailleurs<sup>18</sup> un montant de 24,2 millions de dollars. L'Afrique est le principal destinataire, avec 12,9 millions de dollars qui lui sont alloués, soit 53% du fonds. Cependant, une très faible partie (10%) de ce montant a été engagée et une part encore plus faible dépensée : seulement 6% du fonds EPDF alloué à l'Afrique a été effectivement utilisé. L'extrême faiblesse de ce taux de décaissement s'explique par des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de circuits financiers pour certaines dépenses mais surtout par le faible nombre de demandes d'appui faites au fonds EPDF.

17 Education Program Development Fund.

18 A la création du fonds, la Norvège (actuellement principal bailleur) et le Royaume-Uni, auxquels se sont joints le Canada, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suisse et plus récemment la Russie.

Les montants du fonds EPDF dépensés en Afrique ont aidé le Sénégal, le Cameroun, le Rwanda, le Mali, le Bénin et la Sierra Leone à faire endosser leur stratégie éducative à l'initiative Fast Track. Il est prévu qu'en 2007, il finance directement l'élaboration de la

stratégie de plusieurs pays africains. Le fonds EPDF a également soutenu plusieurs programmes régionaux ou multi-pays tels qu'un groupe de travail de l'UNAIDS sur l'éducation et le VIH/SIDA ou encore un voyage d'échange de décideurs de cinq pays africains en Asie. Le fonds a aussi appuyé des institutions reconnues par l'initiative Fast Track comme jouant un rôle stratégique en Afrique pour les avancées de l'éducation en Afrique, comme l'Association pour le Développement de l'Education en Afrique (ADEA), l'UNESCO BREDA (Fast Track Initiative 2006b).

En conclusion, l'initiative Fast Track, à travers notamment ses deux fonds multi-bailleurs, a stimulé l'aide pour l'éducation de base, en particulier à destination de l'Afrique, et contribué à placer l'éducation au centre des débats. La transformation des modalités d'admission au Fonds catalytique, si elle était nécessaire, soulève cependant des interrogations. En effet, avec l'extension de la durée pendant laquelle les pays peuvent bénéficier du Fonds catalytique, le développement considérable du nombre de pays élus à l'initiative Fast Track (une quinzaine de pays devraient rejoindre FTI avant fin 2007, candidats potentiels au Fonds catalytique pour la majorité d'entre eux), et avec des promesses de dons des bailleurs pour le Fonds catalytique qui diminuent dans les prochaines années, la question de la soutenabilité à venir du Fonds catalytique se pose de façon cruciale : le Fonds sera-t-il en mesure de répondre aux besoins de tous les pays pour lesquels l'initiative Fast Track s'est engagée à apporter son soutien financier, en particulier lorsque les pays à très forte population scolaire intégreront l'initiative ? La réponse est positive à condition qu'il y ait une mobilisation considérable des bailleurs, ce qui ne semble pas être la tendance actuelle. Si les ressources dont dispose le Fonds catalytique s'avèrent insuffisantes, des arbitrages devront être faits, soit sur le nombre de pays admis à bénéficier du Fonds, soit sur les montants donnés à chaque pays. Dans tous les cas, il est important, comme souligné lors du sommet du G8 de Heiligendamm en juin 2007, de décider de critères d'arbitrage qui favoriseraient les pays les plus éloignés de la scolarisation primaire universelle, en particulier les Etats fragiles, et qui leur donneraient des moyens suffisants pour enregistrer de réels progrès en termes de scolarisation d'ici 2015.



© UNESCO BREDA - Mario Bels

**Encadré 1.1: Initiative PPTE : des ressources potentielles mais non systématiques pour l'éducation**

Lancée au sommet du G7 de Lyon en 1996 et renforcée au sommet de Cologne en 1999, l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) définit un processus par lequel les créanciers multi et bilatéraux s'engagent à réduire le niveau d'endettement des pays pauvres très endettés qui appliquent des programmes de réformes appuyés par le FMI et la Banque mondiale. L'objectif visé est la réduction de la pauvreté par une réaffectation des fonds initialement destinés au paiement du service de la dette au financement des secteurs sociaux. 40 pays dont 32 situés en Afrique subsaharienne ont été jugés admissibles à l'aide au titre de PPTE. Au mois de décembre 2006, 21 d'entre eux avaient déjà atteint le point d'achèvement et bénéficié d'allègements de dette conséquents.

**Situation des 40 pays admissibles à l'initiative PPTE, décembre 2006**

	<b>Pays ayant dépassé le point d'achèvement</b>	<b>Pays en phase intérimaire</b>	<b>Pays n'ayant pas encore atteint le point de décision</b>
<b>Afrique</b>	Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Ethiopie, Ghana, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Tanzanie, Ouganda, Zambie	Burundi, Tchad, Congo, RDC, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Sao Tomé et Príncipe	RCA, Comores, Côte d'Ivoire, Erythrée, Libéria, Somalie, Soudan, Togo
<b>Hors Afrique</b>	Bolivie, Guyane, Honduras, Nicaragua	Haïti	République Kirghize, Népal

Entre 1999 et 2004, les dépenses sociales (santé, éducation, développement rural) des pays qui avaient franchi le point de décision en 2004 sont passées de 5,9% à 8,2% du PIB. Aujourd'hui, on estime que pour les 30 pays ayant déjà bénéficié d'un allègement de leur dette, les paiements au titre du service de la dette ont diminué en moyenne de 2% du PIB entre 1999-2005. Avant l'initiative PPTE, les pays admissibles consacraient plus de ressources au service de la dette qu'aux dépenses de santé et d'éducation. Ces dépenses sont aujourd'hui en moyenne cinq fois supérieures aux montants des paiements du service de la dette. L'éducation a d'autant plus de chances de bénéficier des fonds PPTE qu'elle constitue un volet important dans le DSRP, basée sur un diagnostic factuel solide.

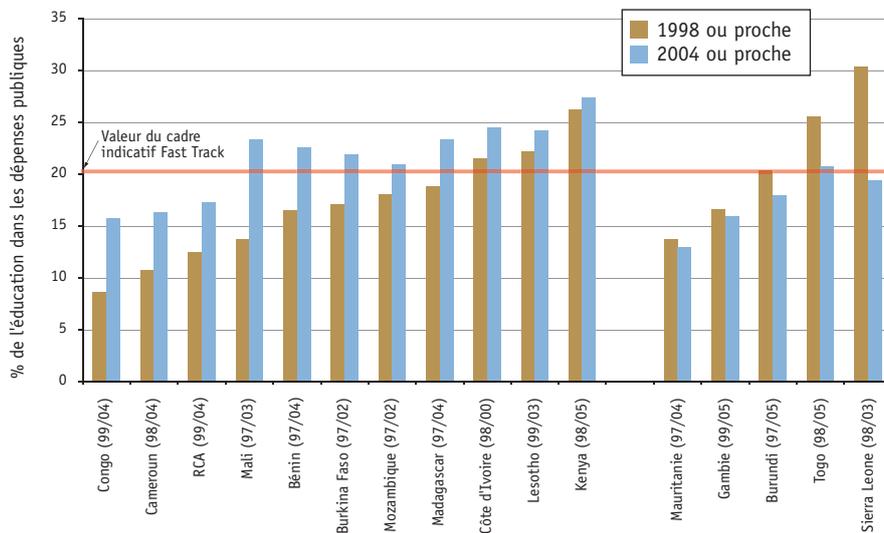
L'initiative PPTE, outre son effet fort sur l'allocation budgétaire intersectorielle plus en faveur de l'éducation, a généré des effets en cascade. Le gouvernement français par exemple a décidé de mettre en place en faveur des pays relevant de l'initiative PPTE un mécanisme progressif d'annulation du solde des créances d'aide publique au développement restant dues à la France. Ce mécanisme se traduit par la signature d'un Contrat de Désendettement et Développement (C2D), entraînant un refinancement par dons, dès l'atteinte du point d'achèvement. 23 pays, dont 17 pays d'Afrique subsaharienne, sont concernés et le volume financier prévisionnel de ces contrats est estimé à 3,7 milliards d'euros. A ce jour, sept pays africains ont conclu des C2D avec la France : le Mozambique, l'Ouganda, la Tanzanie, la Mauritanie, le Ghana, Madagascar et le Cameroun. Le poids du secteur éducation apparaît fortement variable d'un pays à l'autre : sur les deux C2D signés au Mozambique par exemple, rien n'a été fléché sur le secteur de l'éducation alors qu'au Cameroun, près de 20% du montant global du contrat seront utilisés pour le financement de la stratégie sectorielle en éducation.

L'initiative PPTE a ensuite été renforcée par l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) : en juin 2005, le G8 a proposé que le FMI, l'IDA et le fond africain de développement annulent la totalité de leurs créances sur les pays qui ont atteint ou vont atteindre le point d'achèvement. Fin 2006, 22 pays étaient admis à l'IADM et ont d'ores et déjà reçu un allègement de dette de la part du FMI d'un montant global de 3,7 milliards de dollars, dont près 2,9 milliards pour les pays africains. Bien que rien ne garantisse que les montants dégagés par cette annulation de dette aillent aux secteurs sociaux et à l'éducation en particulier, il est possible d'espérer que les nouvelles ressources qu'ils représentent pour les pays contribuent à augmenter leurs efforts pour l'éducation.

### 1.3.4 Une priorité nationale de plus en plus en faveur de l'éducation

La mobilisation de la communauté internationale en faveur de l'éducation depuis 2000 s'observe également au niveau des pays africains. Même si l'information disponible est loin d'être exhaustive, il semble que la majorité des pays ait pris un engagement financier plus fort pour l'éducation. Cela se traduit par un arbitrage budgétaire intersectoriel plus favorable à l'éducation : sur les 16 pays pour lesquels l'information est disponible, 11 ont augmenté entre l'année 1998 (ou année proche) et 2004 (ou année proche) la part des dépenses publiques à destination du secteur éducatif (graphique 1.6), ce qui a permis à cinq d'entre eux d'atteindre le niveau recommandé par l'initiative Fast Track dans son cadre indicatif. Pour les cinq autres en revanche, cette part a diminué.

**Graphique 1.6 : Part des dépenses courantes d'éducation dans les ressources de l'Etat hors dons**



## 2. ...qui font surgir de nouvelles interrogations

Le nouveau paysage institutionnel qui vient d'être décrit, et dont le Forum de Dakar a contribué de façon indéniable à dessiner les contours, suscite de nouveaux questionnements. Il ne s'agit pas ici d'en faire un tour exhaustif mais d'en mettre certains en exergue, notamment pour ce qui concerne les conséquences de ce nouveau paysage en termes de capacité et de modalité d'analyse des secteurs éducatifs, l'articulation entre les nouveaux mécanismes d'élaboration et de suivi des stratégies en éducation (et en particulier entre les mécanismes de suivi de l'EPT au niveau national et les autres mécanismes), et enfin, les implications de l'évolution de l'aide au développement depuis 2000 sur la soutenabilité financière de l'atteinte des objectifs EPT et de la scolarisation universelle d'ici 2015.

### 2.1 Sur l'analyse du secteur éducatif

Le passage de l'approche projet vers l'approche programme, s'il constitue certes un progrès, a modifié de la part des partenaires extérieurs les modalités de leur accompagnement technique du suivi du secteur éducatif. En effet, l'aide programme, en s'adaptant aux systèmes budgétaires et aux circuits nationaux de la dépense et de par l'importance des montants financiers mobilisés, a conduit les agences locales des bailleurs à se transformer en recrutant surtout des spécialistes des dépenses publiques et des finances plutôt que des spécialistes du secteur de l'éducation, à même d'analyser les facteurs de performances du système éducatif. Cette transformation a eu pour conséquence dans certains pays de centrer le dialogue sectoriel sur le suivi de l'exécution budgétaire et le contrôle financier, aux dépens des facteurs de réussite ou d'échec dans la réalisation des objectifs définis dans les plans sectoriels et d'une vision sectorielle de l'éducation.

De plus, en vue d'un alignement des appuis, d'une meilleure appropriation de la politique éducative et de ses résultats et d'une réduction des coûts de transaction, les bailleurs ont cherché à diminuer leur assistance technique sous forme de personnel placé dans les services des ministères de l'éducation, dans l'idée de focaliser leurs efforts sur les plans de renforcement de capacité définis par le gouvernement qui visent à renforcer les capacités nationales dans la mise en œuvre de la stratégie éducative. Cependant, si la réduction de l'assistance technique a bien eu lieu, les plans nationaux de renforcement de capacité n'ont été à l'heure actuelle que très rarement achevés. En effet, leur élaboration est très complexe et longue : elle nécessite au préalable de définir clairement les profils et les compétences requises de chacun des postes pour pouvoir ensuite évaluer les besoins en termes de renforcement de capacité et les rendre opérationnels. Ces différentes étapes sont complexes, elles génèrent parfois des tensions entre les différentes directions et nécessitent beaucoup de temps pour que naissent un consensus. Dans ce processus de transition de l'assistance technique à l'appui de plan de renforcement de capacité, la plupart des pays africains se retrouvent face à un vide quant à l'expertise pour le suivi et la mise en œuvre des politiques sectorielles qui pourrait avoir de fortes implications sur la capacité des pays à absorber les volumes à venir de l'aide.

Enfin, comme il le sera développé dans les autres chapitres de ce rapport, il apparaît aujourd'hui essentiel de sortir d'une vision centrée sur l'enseignement primaire pour l'élargir à une vision globale du développement du secteur. Pourtant, malgré la multiplication de diagnostics couvrant l'ensemble du secteur éducatif qui a été présentée plus haut, le dialogue national reste à l'heure actuelle principalement focalisé sur l'éducation primaire. La priorité affichée pour ce niveau d'enseignement qui, dans la plupart des pays, est encore loin des objectifs fixés, ne justifie certainement pas de l'appréhender en dehors du système global. Cette focalisation du dialogue peut s'expliquer par les visions beaucoup moins consensuelles sur le développement des autres niveaux d'éducation, par l'existence dans certains pays de plusieurs ministères de l'éducation, souvent cloisonnés et avec leur propre procédure de suivi, mais aussi certainement par le manque d'outil analytique fin permettant d'appréhender et de

juger les performances du système éducatif dans les autres niveaux d'enseignement. En conclusion, si le suivi et le dialogue autour des programmes éducatifs se sont nettement structurés pour l'enseignement primaire, notamment grâce au cadre indicatif Fast Track, il s'avère nécessaire de poursuivre et d'approfondir les réflexions entamées sur les outils d'analyse et de suivi des autres niveaux d'enseignement pour que la vision globale du développement du secteur éducatif devienne une réalité en Afrique (ce point sera développé dans le chapitre 8).

## 2.2 Sur les mécanismes de suivi de l'EPT au niveau national

Bien que le Cadre d'action de Dakar stipule que « *le cœur de l'EPT est au niveau national* », les mécanismes nationaux de suivi de l'EPT qu'il a mis en place avec l'appui des partenaires techniques et financiers - les Forums nationaux EPT, les Coordinations nationales EPT, les Comités techniques nationaux EPT - existent toujours mais fonctionnent peu. Cela ressort d'une étude de l'UNESCO BREDA (2007) évaluant les mécanismes de coordination de l'EPT d'une quinzaine de pays africains<sup>19</sup>. Les études de cas à l'intérieur des pays concluent pour le Liberia par exemple que « *la coordination des activités de l'EPT par le Forum national d'éducation pour tous, le Secrétariat, et les autres organismes de coordination a été très minimale sinon inexistante* », pour le Nigéria « *le Forum au niveau national a plutôt été en sommeil* », pour le Cameroun « *la Coordination nationale EPT est devenue plus que discrète depuis le processus d'élaboration des stratégies ministérielles ou sectorielles de l'éducation enclenché en 2001* », etc.

Ces mécanismes ont pourtant joué un rôle important à leur création en permettant à 42 pays d'Afrique subsaharienne de disposer à travers un dispositif participatif d'un plan d'action national d'éducation pour tous embrassant tous les objectifs de l'EPT. Cependant, très peu de ces plans ont été validés à la fois techniquement, socialement et politiquement : sur les 26 pays d'Afrique francophone, lusophone et hispanophone, seuls 7 ont en 2005 atteint ces différents stades de validation (Damiba 2005). Or sans validation politique, ces plans ne sont pas soutenus pour leur mise en œuvre. La non-mise en œuvre d'un grand nombre de plans EPT s'expliquent par des raisons certainement diverses même si certaines sont communes à beaucoup d'entre eux. En premier lieu, les plans d'action EPT ont rarement répondu à l'exigence d'être « crédibles », bien que le critère de crédibilité n'ait pas été aisé à définir de façon consensuelle. En effet, les plans ont souffert de ne pas suffisamment intégrer dans leur définition les contraintes macro-économiques et financières des pays et la faisabilité sur le terrain des actions envisagées. Ils ne sont ensuite que très peu parvenus à s'ancrer dans des processus nationaux en cours tels que les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, de promotion de la croissance ou encore des mécanismes plus globaux de définition de la stratégie éducative que les pays ont mis en place pour renseigner, entre autres, les arbitrages intrasectoriels et intersectoriels nécessaires à l'atteinte des objectifs éducatifs qu'ils se sont fixés. Ce manque de cohérence a conduit les pays et les partenaires extérieurs à donner la priorité à certains documents et à en abandonner d'autres, ce qui s'est fait souvent aux dépens des plans d'action EPT. Dans le cas du Cameroun par exemple, la Coordination Nationale de l'EPT s'est faite « *supplanter par de nouveaux mécanismes (le comité RESEN et le Comité de Pilotage de la stratégie sectorielle) qui s'inscrivent tous les deux dans une approche d'analyse globale du secteur de l'éducation pour mieux situer l'apport des différents sous-secteurs dans la mise en œuvre de l'EPT. (...) En ne suivant pas ce mouvement de résolution de l'EPT dans un cadre sectoriel, la Coordination Nationale de l'EPT s'est retrouvée de fait marginalisée, avec une emprise faible sur l'élaboration des politiques de l'éducation* » (Fouda Ndjodo 2007).

<sup>19</sup> Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée-Bissau, Liberia, Mali, Namibie, Nigeria, Togo.

Ces raisons expliquent en partie l'incapacité de la plupart des plans EPT à attirer des financements, notamment extérieurs, ces derniers s'étant focalisés sur des cadres plus globaux de définition de politiques éducatives, tels que les plans sectoriels ou des plans décennaux de développement de l'éducation dont certains étaient en cours d'élaboration avant le Forum de Dakar et qui représentent la politique nationale effective en matière d'EPT. Cette mobilisation vers des plans sectoriels a été renforcée par la mise en place en 2002 de l'initiative Fast Track.

Il faut cependant souligner que dans certains pays, les plans d'action nationaux EPT, s'ils n'ont pas été mis en œuvre, ont grandement contribué à la prise en compte par la politique en cours de l'ensemble des dimensions de l'EPT en nourrissant les stratégies éducatives plus globales, comme l'illustre le cas du Burkina Faso : après avoir mis en place en 1999 une commission interministérielle pour élaborer le Plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB) avec l'appui des bailleurs de fonds et en 2002 une Coordination nationale EPT pour l'élaboration d'un Plan d'action national EPT, le Burkina Faso nomme en 2006 une commission technique chargée d'élaborer la phase 2 du PDDEB intégrant davantage les objectifs de l'EPT et les OMD, en se basant notamment sur le plan EPT.

En conclusion, l'ensemble des raisons évoquées plus haut expliquent en partie la mise en sommeil de nombre de mécanismes nationaux de suivi de l'EPT mis en place à la suite du Forum de Dakar. Se pose alors la question du devenir de ces instances nationales de l'EPT par rapport à d'autres mécanismes qui émergent. En effet, ne pas tirer les leçons de la situation actuelle serait préjudiciable à plus d'un titre, en premier lieu parce que le maintien d'instances dépourvues de moyens risque de jeter le discrédit sur des aspects réussis ou prometteurs des programmes EPT. Cependant, le devenir des instances EPT ne peut être décliné qu'en fonction d'une analyse plus poussée des réalités nationales et de leur contexte spécifique, l'étude récente de l'UNESCO BRED (2007) ayant démontré une très grande variété de situations qui méritent des stratégies différenciées et adaptées.

## 2.3 Sur la mobilisation financière pour l'éducation

Si le rapport « Dakar+5 » (UNESCO BRED 2005) portait un jugement optimiste sur la faisabilité financière de l'atteinte de la scolarisation primaire universelle d'ici 2015, deux ans plus tard, un tel optimisme est difficile à tenir. Ce jugement se fondait sur la croissance élevée de l'aide, les promesses d'un accroissement de très forte ampleur des annonces faites par les bailleurs de réallocations des flux d'aides en faveur de l'Afrique et de l'éducation. Cependant, comme l'a montré le point 1.3, ces réallocations n'ont pas eu lieu, bien au contraire.

Depuis 2003, la part de l'Afrique dans l'aide publique au développement régresse, en passant de 38% en 2003 à 33% en 2005, ramenant ainsi la part à son niveau de 2000. Ce désengagement pour l'Afrique n'est pas le fait des bailleurs multilatéraux qui depuis 2000 ont affiché une priorité de plus en plus forte envers l'Afrique, cohérente avec leurs promesses (tableau 1.5). Il est le fait des bailleurs bilatéraux dont la priorité dans la répartition géographique de leur aide semble s'éloigner de l'Afrique, en particulier pour les bailleurs bilatéraux qui ne font pas partie du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

**Tableau 1.5 : Part de l'Afrique dans les flux d'aide des bailleurs bilatéraux et multilatéraux**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Part de l'Afrique dans l'aide bilatérale	31 %	30 %	33 %	37 %	34 %	29 %
Bailleurs bilatéraux CAD	31 %	30 %	34 %	39 %	36 %	30 %
Bailleurs bilatéraux non-CAD	38 %	30 %	26 %	8 %	6 %	7 %
Part de l'Afrique dans l'aide multilatérale	37 %	39 %	43 %	42 %	46 %	47 %
Ensemble	33 %	33 %	36 %	38 %	37 %	33 %

Source : OCDE DAC online database 2007

De plus, comme mentionné plus haut, les arbitrages intersectoriels dans les flux de l'aide semblent se détourner depuis 2005 de l'éducation : la part du secteur de l'éducation en Afrique subsaharienne est en effet passée de 7% en 2004 à 5% en 2005. Là encore, ceci ne concerne pas les bailleurs multilatéraux qui ont au contraire très fortement accru en 2005 la part de leur aide pour le secteur de l'éducation (tableau 1.6). La baisse ne concerne que les bailleurs bilatéraux. La question reste entière de savoir si cette baisse est conjoncturelle ou si elle annonce un recul de l'intérêt manifesté pour le secteur de l'éducation au profit des autres secteurs avec lesquels il entre en concurrence, en particulier des secteurs comme celui des infrastructures qui peuvent, à court terme, avoir un effet plus direct sur la croissance économique.

**Tableau 1.6 : Part de l'éducation dans les flux d'aide des bailleurs bilatéraux et multilatéraux, Afrique**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Part de l'éducation dans l'aide bilatérale	3,3 %	7,5 %	7,3 %	9,2 %	9,5 %	6,8 %
Part de l'éducation dans l'aide multilatérale	0,6 %	0,6 %	0,5 %	0,7 %	0,7 %	2,7 %

Source : OCDE CRS online database 2007

Alors que ces réallocations de l'aide en faveur de l'Afrique et de l'éducation n'ont pas eu lieu, l'estimation du besoin de financement extérieur de l'éducation pour tous à l'horizon 2015 a été revue à la hausse. Les dernières estimations, qui concernaient plus spécifiquement l'atteinte de la SPU, se situaient en 2005 dans une fourchette de 5 à 7 milliards de dollars des E.U par an, selon les estimations, et autour de 3 milliards pour l'Afrique (UNESCO BRED A 2005). Cependant, ces estimations ont comme base les besoins annuels entre 2000 et 2015. Or, les versements d'aide extérieure entre 2000 et 2005 ont été largement en dessous des besoins estimés pour l'atteinte de la SPU d'ici 2015. Il s'agit donc de rattraper de 2006 à 2015 le retard accumulé, ce qui porterait les besoins annuels pour cette période à 11 milliards de dollars par an au total (UNESCO 2007), soit presque le double des montants de l'aide observés en 2005.

A l'heure où le débat sur l'efficacité de l'aide publique au développement connaît une nouvelle impasse (encadré 1.2), **il est essentiel que les pays maintiennent leur engagement pour l'atteinte des objectifs EPT d'ici 2015**. C'est en ce sens que plaide la commission européenne en intitulant « *Respectons nos promesses pour l'éducation* »<sup>20</sup> la conférence de haut niveau pour l'éducation qu'elle a organisée en mai 2007 à Bruxelles<sup>21</sup>. Lors de cette conférence, les partenaires du secteur éducatif ont été appelés à augmenter, à rendre plus efficace et à accélérer leur soutien à l'éducation. Par ailleurs, les pays du G8 se sont engagés lors de leur dernier sommet à Heiligendamm, en juin 2007, à augmenter leur appui à l'éducation en Afrique à travers les canaux bilatéraux et le Fonds catalytique de Fast Track. **Sans cet effort massif qui doit avoir lieu dès 2007, l'atteinte des objectifs internationaux en éducation d'ici 2015 risque d'être compromise.**

20 « Keeping our promises on education ».

21 Cette conférence a réuni les ministres du développement et des finances de l'Union européenne, les représentants des pays de Comité d'aide au développement de l'OCDE, de pays en développement, des organisations internationales, de la société civile ainsi que des parlementaires européens.

## Encadré 1.2: L'efficacité de l'aide publique au développement en question

La question de l'efficacité de l'aide publique au développement a été largement débattue dans la littérature notamment depuis la publication à la fin des années 1980 et au début des années 1990 d'un certain nombre d'études très critiques soulignant l'inefficacité de l'aide sur la croissance économique (Mosley, Hudson, Horrell 1987, 1992) et ses effets pervers sur les institutions. Ces premiers résultats, qui paraissent au moment où on constate une certaine « fatigue de l'aide », mettent en évidence une première impasse dans la recherche sur l'efficacité de l'aide.

C'est dans ce contexte de remise en question que Burnside et Dollar publient en 1997 un article qui marque un tournant aussi bien dans la recherche sur le thème de l'aide que dans le comportement des agences. Ils montrent que l'aide n'est efficace que si elle s'accompagne de « bonnes » politiques économiques au sens d'une maîtrise de l'inflation, d'un budget équilibré et d'une politique commerciale d'ouverture. Ces conclusions, reprises par la Banque mondiale, ont ouvert la voie à la sélectivité de l'aide qui consiste à rendre l'aide plus souvent conditionnelle à la qualité des politiques mises en œuvre par ailleurs. Cependant, le travail de Burnside et Dollar (1997, 2000) a par la suite été critiqué à la fois au plan méthodologique et au plan des arguments avancés. Hansen et Tarp (2001) montrent que l'aide est en moyenne efficace, quel que soit l'environnement institutionnel. Easterly, Levine et Roodman (2003), reprenant la méthodologie et les données de Burnside et Dollar, montrent que la simple prise en compte d'autres déterminants de la croissance économique annihile l'effet de l'aide. Reprenant l'idée de conditionnalité, Guillaumont et Chauvet (2001) mettent en évidence d'autres conditions que la rigueur économique sous lesquelles l'aide serait plus efficace : ils montrent ainsi que par son effet potentiellement compensateur, l'aide est d'autant plus efficace que les pays sont vulnérables aux chocs externes, qu'ils soient économiques ou climatiques. Enfin, Cogneau et Naudet (2004) soulignent le caractère particulièrement injuste du principe même de la sélectivité au regard de l'équité et de la justice : la sélectivité accroît ainsi les inégalités entre individus selon qu'ils sont nés dans des pays favorisés par les circonstances ou non.

Cette deuxième génération de travaux a nourri abondamment la polémique mais semble être à nouveau dans l'impasse : l'absence de résultats robustes ne permet pas d'établir de réel consensus sur l'efficacité de l'aide. Plusieurs raisons peuvent être invoquées pour expliquer cette ambiguïté (Bourguignon et Leipziger, 2006). D'un point de vue méthodologique tout d'abord, il y a le caractère endogène de l'aide (idée que les pays les plus aidés présentent des caractéristiques susceptibles d'agir sur les résultats observés), puis, la distinction délicate entre ses effets de long terme et de court terme (une étude récente a montré que l'aide visant à renforcer le développement politique et les secteurs sociaux a des *effets tardifs*<sup>22</sup> sur la croissance alors qu'une aide aux secteurs productifs ou l'aide budgétaire ont un *effet rapide* sur la croissance), ensuite, les difficultés à contrôler les spécificités des pays ou encore le caractère protéiforme de l'aide (qui rend l'exercice comptable périlleux) et, enfin, sa fongibilité (qui correspond au fait que le pays receveur peut réduire ses dépenses dans le secteur ciblé par l'aide pour les réallouer ailleurs). D'autre part, les motivations et les objectifs de l'aide sont multiples et ne visent pas forcément des objectifs de développement, comme par exemple l'aide d'urgence. Clemens, Radelet et Bhavnani (2004)<sup>23</sup> mettent en évidence que l'aide d'urgence ou l'aide alimentaire sont corrélées négativement à la croissance du fait même de leur objectif.

Pour sortir de l'impasse, deux voies peuvent être explorées :

- 1) Bourguignon et Sundberg (2006) proposent d'un côté d'ouvrir la « boîte noire » pour étudier plus précisément les mécanismes par lesquels l'aide peut avoir un impact sur les résultats économiques et sociaux : i) les résultats sont en grande partie déterminés par les politiques mises en œuvre, ii) ces politiques sont élaborées par des décideurs politiques selon des principes de bonne gouvernance et iii) les bailleurs de fonds peuvent dans une certaine mesure influencer les décideurs politiques au moment où ils allouent l'aide.
- 2) Une deuxième voie est de limiter l'analyse à un secteur précis, en évaluant les effets de l'aide dévolue à ce secteur, ce qui permet de dépasser quelques-uns des problèmes étudiés plus hauts, notamment celui de la diversité des motivations de l'aide.

C'est la voie suivie par Michaelowa et Weber (2006) et Dreher, Nunnenkamp et Thiele (2006) dont les travaux récents cherchent à voir dans quelle mesure l'aide dédiée spécifiquement à l'éducation améliore les indicateurs de l'éducation : autrement dit, « l'aide à l'éducation permet-elle d'éduquer les jeunes ? ». Dans l'amélioration de la couverture (ou de l'achèvement) du cycle primaire, ces travaux cherchent à séparer la contribution de l'aide à l'éducation des autres contributions traditionnelles telles l'effort fiscal pour l'éducation, les caractéristiques de l'offre et de la demande scolaire, ainsi que la nature de l'environnement macroéconomique et politique. De même, dans ces travaux, les auteurs s'attachent à traiter le biais d'endogénéité de l'aide en ayant recours à des techniques statistiques et économétriques appropriées. Cependant, leurs résultats ne sont guère concordants : Michaelowa et Weber montrent que l'impact estimé de l'aide à l'éducation est certes positif mais modeste et surtout peu robuste et faiblement significatif. Dreher, Nunnenkamp et Thiele concluent en revanche que l'aide à l'éducation contribue de façon importante et significative à l'amélioration de la couverture scolaire du primaire (qu'il s'agisse des taux de scolarisation ou d'achèvement) et que ce résultat n'est pas sensible à la manière dont cette aide est mesurée (sous forme d'engagements ou de décaissements).

On semble encore une fois assez loin d'un consensus sur la question, mais ces travaux sont parmi les premiers à s'intéresser véritablement à l'efficacité « interne » de l'aide dans un secteur spécifique et il faudra donc attendre que les recherches se poursuivent dans cette voie pour conclure. Il semble cependant qu'un certain optimisme soit permis au vu de ces premiers résultats qui témoignent tout de même de l'existence d'une corrélation positive entre l'aide à l'éducation et les indicateurs de couverture scolaire.

22 L'effet n'apparaissant qu'après un minimum de quatre années.

23 Cités par exemple par Bourguignon et Leipziger (2006) et dans une récente publication du FMI (2005).

# 3. Conclusion

L'engagement de Dakar sur le financement de tout « plan crédible » permettant d'atteindre les objectifs d'EPT a favorisé la réalisation de diagnostics approfondis et partagés du fonctionnement du secteur et l'inscription des activités à entreprendre dans un cadre plus large de réduction de la pauvreté et de soutien au développement. Les avancées en matière d'harmonisation et d'alignement de l'aide sont réelles et dans de nombreux pays des coordinations de bailleurs ont mis en place un dialogue confiant avec les Etats qui permet de progresser vers une globalisation des actions. Chacun des partenaires prend aujourd'hui plus que par le passé le risque de la transparence : les Etats en inscrivant les programmes de développement sectoriel dans des documents (et en des termes) ouverts au débat social et en explicitant les modalités de financement de ces programmes ; les bailleurs, en rendant publics leurs analyses et leurs engagements. L'initiative Fast Track a systématisé ce nouveau type de relations. Ces progrès certains, qui demandent à être consolidés, ne trouveront cependant leur aboutissement que si la communauté internationale concrétise de façon effective les promesses qu'elle a faites pour l'éducation et pour l'Afrique. Les efforts des bailleurs, en particulier des bailleurs bilatéraux, doivent redoubler quant à l'intensité et la prévisibilité de leurs appuis financiers pour le secteur éducatif en Afrique, et prioritairement pour les pays les moins avancés quant à l'atteinte de la scolarisation primaire universelle. De leur côté, les pays africains doivent poursuivre les efforts menés pour placer l'éducation au centre des débats, à l'intérieur du gouvernement mais aussi avec les partenaires extérieurs et la société civile.

