

Université de Bourgogne
Faculté des Lettres et Sciences Humaines
École doctorale LISIT
Institut de Recherche sur l'Éducation
IREDU - CNRS

Texte présenté en vue de l'obtention du titre de
Docteur en Sciences de l'Éducation (CNU 70)
Le 27 novembre 2012

ÉDUCATION POUR TOUS: L'ALÉA DES ÉTATS FRAGILES

Thomas POIRIER

Directeur de Thèse:
Jean BOURDON

MEMBRES DU JURY: Mesdames et Messieurs

Catherine AGULHON,	Maître de conférences - HDR à l'Université Paris Descartes
Jean BOURDON,	Directeur de Recherches au CNRS
Thierry CHEVAILLIER,	Professeur à l'Université de Bourgogne
Marie-France LANGE,	Directrice de Recherches à l'IRD
Régis MALET,	Professeur à l'Université Montesquieu - Bordeaux IV

Université de Bourgogne
Faculté des Lettres et Sciences Humaines
École doctorale LISIT
Institut de Recherche sur l'Éducation
IREDU - CNRS

Texte présenté en vue de l'obtention du titre de
Docteur en Sciences de l'Éducation (CNU 70)
Le 27 novembre 2012

ÉDUCATION POUR TOUS: L'ALÉA DES ÉTATS FRAGILES

Thomas POIRIER

Directeur de Thèse:
Jean BOURDON

MEMBRES DU JURY: Mesdames et Messieurs

Catherine AGULHON,	Maître de conférences - HDR à l'Université Paris Descartes
Jean BOURDON,	Directeur de Recherches au CNRS
Thierry CHEVAILLIER,	Professeur à l'Université de Bourgogne
Marie-France LANGE,	Directrice de Recherches à l'IRD
Régis MALET,	Professeur à l'Université Montesquieu - Bordeaux IV

L'Université de Bourgogne n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans cette thèse. Elles doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier mon directeur de thèse, M. Jean Bourdon, pour son encadrement irréprochable, sa très grande disponibilité ainsi que pour ses nombreuses remarques et relectures, toujours pertinentes, qui m'ont permis de progresser dans mes recherches.

Je souhaite ensuite exprimer toute ma gratitude aux membres du jury qui ont accepté de lire et de juger ce travail, particulièrement à Catherine Agulhon, Marie-France Lange et Régis Malet qui ont bien voulu être les rapporteurs de cette thèse.

Un grand merci à toute l'équipe de l'IREDU, notamment aux deux directeurs qui se sont succédé, Bruno Suchaut et Jean-François Giret, qui m'ont permis de réaliser cette thèse dans d'excellentes conditions. Un merci particulier à Bertille Theurel et Fabienne Houplon pour leur aide plus que précieuse. Mes remerciements vont également à tous les doctorants et anciens doctorants avec qui j'ai partagé ces quatre dernières années, notamment Adeline S., Claire B., Marielle L., Aline B.-S.

Je n'oublie pas de remercier tous mes amis qui, de près ou de loin, m'ont soutenu par leurs encouragements. Ma reconnaissance va également à Dominique G. pour son soutien et ses conseils éclairés.

Un grand merci à mes parents, ma sœur et mon frère qui ont suivi toutes les étapes de cette thèse et qui m'ont toujours encouragé. Et à Sarah, merci pour tout.

Enfin, une pensée particulière pour Aliou Diop qui nous a quittés trop tôt.

ÉDUCATION POUR TOUS: L'ALÉA DES ÉTATS FRAGILES

Résumé. Plus du tiers des enfants non scolarisés dans le monde vit actuellement dans des pays considérés comme fragiles. Principalement localisés en Afrique subsaharienne, ces pays, pour la plupart, ne seront pas en mesure de réaliser les objectifs de l'Éducation Pour Tous d'ici 2015. Se situant à la croisée de l'éducation comparée, des sciences politiques et de la sociologie des organisations, cette thèse explore empiriquement les conditions d'achèvement de l'EPT dans les contextes de fragilités.

Malgré les ambiguïtés qui l'entourent, la notion d'État fragile a été adoptée en 2005 en tant que concept opérationnel par la plupart des organismes d'aide. Si les définitions de l'État fragile convergent sur un ensemble de critères spécifiques (institutions dysfonctionnelles, instabilité sociopolitique chronique, accès limité aux services sociaux), la fragilité revêt des dimensions variées et connexes dont la sévérité rend la réalisation de la scolarisation primaire universelle singulièrement aléatoire. Dès lors, l'injonction faite aux États de fournir une éducation de base homogène aux populations, notamment aux plus pauvres, peut rencontrer des difficultés d'adaptation dans les contextes particuliers des États fragiles (chapitre 1).

Les conflits armés constituent certainement la plus évidente origine de la fragilité des États et des pays. Les effets de ces conflits mettent à mal le développement éducatif et anéantissent toute perspective d'éducation pour une proportion d'enfants difficilement mesurable, particulièrement ceux issus de milieux pauvres et isolés. Les périodes d'instabilité signalent également l'impact des politiques des finances publiques ainsi que l'échec d'un gouvernement à investir dans des domaines sociaux tels que l'éducation, élément contribuant à l'émergence des valeurs d'un système politique à tendances démocratiques (chapitre 2).

Dans la mesure où l'investissement éducatif est perçu comme une condition nécessaire, sinon suffisante, de sortie de la pauvreté, l'option d'impulser et d'accélérer le développement éducatif s'impose comme un critère d'opportunité pour la communauté internationale, quitte à exercer des formes d'ingérence. Les conclusions de notre analyse empirique montrent, dans la problématique des États fragiles, l'émergence d'une contradiction actuelle entre le caractère inclusif des objectifs de l'EPT et la nature excluante des paradigmes sur lesquels se fondent l'aide extérieure (efficacité et résultats). Cette situation conduit alors à s'interroger sur une approche de l'aide liée à une analyse morale écartelée entre les conséquences des actions individuelles ou communes et dont les critères et instruments financiers ne sont visiblement pas adaptés aux situations de fragilité (chapitre 3).

Mots-clés: Éducation pour tous, États fragiles, Afrique subsaharienne, conflits armés, aide publique au développement

EDUCATION FOR ALL: THE HAZARD WITHIN FRAGILE STATES

Abstract. Currently, over a third of children not in school live in countries considered being as fragile. These countries, which are mainly located in sub-Saharan Africa, will not reach the objectives of Education For All for 2015. This thesis covers approaches across comparative education, political science and sociology of organizations. It explores empirically the conditions of achievement of EFA within the contexts of fragility.

Despite its ambiguities, the notion of fragile states was adopted in 2005 as an operational concept by most of aid agencies. The definitions of fragile state converge on a set of specific criteria (dysfunctional institutions, chronic socio-political instability, limited access to social services). Nevertheless, the former also cover various and related dimensions, whose severity makes universal primary education achievement particularly hazardous. Therefore, the injunction made to states to provide homogenous basic education for their population, especially in the poorest ones, may indeed encounter difficulties in the particular contexts of fragile states (chapter 1).

Armed conflicts are certainly the most obvious cause of the fragility of states and countries. The effects of these conflicts undermine the educational system and destroy any prospect of education for a difficulty measurable proportion of children, especially those in poor and isolated environments. Periods of instability can also be seen in the impact of public finances policies and the failure of governments to invest in social areas such as education. The latter being an element that contributes to the emergence of values of a democratic political system (chapter 2).

Insofar as investment in education is perceived as a necessary, if not sufficient, to vanquish poverty, the option to stimulate and accelerate the development of education constitutes an opportunity for the international community. Even if it means that the latter also has to exercise some forms of interference. The findings of our empirical analysis show, that within fragile states, the emergence of a current contradiction between the inclusive nature of the EFA goals and the exclusionary nature of the paradigms on which foreign aid is based (effectiveness and results). This situation leads us to question the approach of aid which is torn morally between the consequences of individual actions or common actions where the financial criteria and instruments are clearly not adapted to situations of fragility (chapter 3).

Key words: Education For All, fragile states, sub-Saharan Africa, armed conflict, official development assistance

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE	- 11 -
 CHAPITRE 1: FRAGILITÉS DES ÉTATS, SCOLARISATION PRIMAIRE UNIVERSELLE ET GOUVERNANCE	- 20 -
1. INTRODUCTION	- 20 -
2. ÉDUCATION ET ÉTATS FARGILES: CONCEPT ET RELATION.....	- 24 -
3. ÉTAT FRAGILE, ÉDUCATION FRAGILE?.....	- 34 -
4. L'ÉDUCATION ET LA NOUVELLE GOUVERNANCE MONDIALE	- 43 -
5. CONCLUSION.....	- 54 -
Bibliographie chapitre 1.....	- 55 -
Annexes chapitre 1.....	- 65 -

CHAPITRE 2: L'EFFET DES CONFLITS ARMÉS SUR LA SCOLARISATION EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE	- 72 -
1. INTRODUCTION	- 72 -
2. DONNÉES ET MÉTHODOLOGIES	- 75 -
3. RÉSULTATS.....	- 79 -
4. DISCUSSION	- 91 -
5. CONCLUSION.....	- 95 -
Bibliographie chapitre 2.....	- 97 -
Annexes chapitre 2.....	- 102 -
 CHAPITRE 3: L'AIDE INTERNATIONALE EN ÉDUCATION DANS LES ÉTATS FRAGILES	- 107 -
1. INTRODUCTION	- 107 -
2. <i>"If COMMITMENT, MONEY; If NOT, IDEAS"</i>	- 112 -
3. L'EFFICACITE DE L'AIDE EN ÉDUCATION	- 128 -
4. L'AIDE AUX ÉTATS FRAGILES: UNE QUESTION NON RÉSOLUE	- 140 -
5. CONCLUSION.....	- 148 -
Bibliographie chapitre 3.....	- 149 -
Annexes chapitre 3.....	- 162 -
 CONCLUSION GÉNÉRALE	- 172 -

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Angola, Sierra Leone, Afghanistan, Birmanie, Haïti: pour ces pays, les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) font figure de chimères et celui de donner d'ici 2015 à tous les garçons et filles les moyens d'achever un cycle complet d'éducation primaire ne sera pas atteint. Géographiquement éloignés, ces pays ont néanmoins tous en commun d'être classés dans la catégorie des États dits « fragiles » (*fragile states*), c'est-à-dire défaillants dans divers domaines et à différents degrés. Traduisant une approche des relations internationales dominée par le prisme du 11 septembre 2001 (Gaulme, 2011), la notion d'État fragile désigne les pays qui comptent parmi les moins performants de la planète et dont les gouvernements n'ont pas la capacité ou la volonté de s'acquitter de leurs fonctions essentielles pour le développement (OCDE, 2007). Les États fragiles concentrent ainsi plus du tiers des enfants non scolarisés dans le monde (UNESCO, 2010). Placé sous l'égide des Nations-Unies, l'objectif de scolarisation primaire universelle (SPU) se comprend comme une injonction et implique une responsabilité des États pour la réaliser. L'instabilité socio-politique chronique dans ces pays, associée aux différentes formes de fragilités, rend cependant tout projet incertain et constitue, dès lors, un aléa pour atteindre les objectifs.

L'éducation, tout le monde en convient aujourd'hui, constitue un enjeu essentiel pour toute société, car elle dessine son avenir¹. Ce postulat repose d'abord sur la convic-

¹ In *Éducation et sociologie* (2006, p.51), Émile Durkheim définit l'éducation comme « le moyen par lequel [la société] prépare dans le cœur des enfants les conditions essentielles de sa propre existence ».

tion du rôle émancipateur de l'instruction², déjà affirmée, dans le contexte de la formation des États modernes, par Condorcet³ ou, de l'autre côté de l'Atlantique, par Jefferson⁴. Pour le philosophe français, « *offrir à tous les individus de l'espèce humaine les moyens de pourvoir à leurs besoins, d'assurer leur bien-être, de connaître et d'exercer leurs droits, d'étendre et de remplir leurs devoirs; [...] Tel doit être le premier but d'une instruction nationale* » (Condorcet, 1989, p. 81-82). Chez Jefferson, comme chez Condorcet, le talent et la vertu, nécessaires dans une société libre, doivent être éduqués indépendamment de la richesse, de la naissance ou de toute autre condition accidentelle (Padover, 1952). Dès lors, cette volonté de mettre l'éducation au service d'un avenir meilleur pose naturellement le principe d'égalité juridique, qui laisse apparaître la notion d'une fonction publique comme activité d'intérêt général, exercée au nom et au compte des citoyens, donc indépendante, et par-delà, le principe du « droit individuel » protégé par le contrat collectif⁵. Le besoin d'éducation, qui prend racine chez les philosophes des Lumières dans le combat contre l'obscurantisme religieux, exprime ainsi un besoin d'État, comme institution, dont le rôle prioritaire est de prendre en charge les activités éducatives. Suivant en cela les principes de Fichte⁶ (1992, p. 287), pour qui l'éducation doit être « *universellement accessible sur toute l'étendue de son territoire, pour chacun de ses futurs citoyens, sans aucune exception* », l'État se présente alors comme l'unique dépositaire de l'éducation à la nation (Barroche, 2008). Ce n'est qu'à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle que se met en place un « *monopole de l'éducation légitime* », formule imagée de Gellner (1989, p. 56), en analogie au « *monopole de la violence physique légitime* », définissant l'État wébérien (Weber, 1995)⁷. Le monopole étatique de l'éducation, construit comme instrument d'unification culturelle des nations européennes, vise non seulement à fournir à l'État des citoyens éclairés mais aussi une force de travail efficace. De ce double objectif, l'État, comme puissance publique, en tire ainsi une légitimité d'intervention.

² Il n'entre pas dans nos propos d'épiloguer sur les différences entre éducation et instruction. Par la suite, pour éviter toute confusion, nous utiliserons le terme d'éducation.

³ Nicolas de Caritat, marquis de Condorcet, 1743-1794, Président de l'Assemblée législative et Député de la Convention en 1792.

⁴ Thomas Jefferson, 1743-1826, fut notamment le troisième Président des États-Unis (1801-1809).

⁵ Cette question est déjà soulevée par Aristote qui affirme au sujet de la cité in *Les Politiques* (1990, pp. 517-518), qu'« *il est nécessaire qu'il y ait une seule et même éducation pour tous et qu'on en prenne soin collectivement et non d'une manière privée comme celle qui a cours aujourd'hui [...]* ».

⁶ Johann Gottlieb Fichte, 1762-1814: philosophe allemand.

⁷ Max Weber entend par État « *une entreprise politique à caractère institutionnel lorsque et tant que sa direction administrative revendique avec succès, dans l'application de ses règlements, le monopole de la contrainte physique légitime sur un territoire donné* » (1995, p. 97).

L'État traditionnel, celui aussi admis comme membre par les Nations-Unies, doit ainsi maîtriser son territoire, diriger et organiser la société, centraliser les affaires publiques dans un cadre institutionnel hiérarchisé et avec ses membres, agir au nom d'une conception collective de la responsabilité (Leloup *et al.*, 2012). L'éducation constitue, dans ce cadre, un droit pour toute personne et « *doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine [...]* »⁸. L'État est reconnu dans sa fonction régaliennne d'« éducateur » et plus généralement comme acteur de son propre développement. En formalisant l'intuition, déjà présente chez Condorcet (Chapelain, 2009), du rôle économique de l'éducation, les théories du capital humain (Mincer, 1958; Schultz, 1961; Becker, 1964) contribuent, au moment des indépendances, à la reconnaissance de l'éducation comme un élément clé du développement (Bengtsson, 2011), tout en justifiant l'orientation de la dépense publique en éducation. Dès la conférence d'Addis-Abéba⁹, les États d'Afrique font de la scolarisation primaire universelle (SPU) une priorité, « *considérant que le progrès économique et social et le développement de l'éducation sont indissolublement liés* » (UNESCO, 1961, p. 18). Pour la communauté internationale, l'option d'impulser et d'accélérer le développement éducatif s'impose alors comme un critère d'opportunité, défini en 1990 à Jomtien par les objectifs d'Éducation pour tous (EPT) et réaffirmé en 2000 à Dakar. L'adoption en 2000 des OMD, dont deux sur les huit concernent directement l'éducation¹⁰, marque une nouvelle évolution. Illustrant l'écho rencontré par les théories du développement humain, lesquelles soulignent les effets positifs de l'éducation, non seulement sur la croissance économique mais aussi sur le « bien-être » lié à l'épanouissement dans la société des capacités individuelles (Sen, 1999), les OMD, de par leur formulation, constituent un cadre normatif que les États, avec l'appui de l'aide extérieure, se doivent de respecter, pour le bien commun. La SPU, en s'inscrivant désormais dans une stratégie plus globale de lutte contre la pauvreté, s'apparente dès lors à une injonction faite aux États de la réaliser, en vertu, d'une part, de ses externalités et d'autre part, de son statut de bien public

⁸ Article 26 de la Déclaration des Droits de l'Homme des Nations-Unies. Il est également affirmé que « [...] l'éducation doit être gratuite, au moins en ce qui concerne l'enseignement primaire et fondamental. L'enseignement élémentaire est obligatoire [...] ».

⁹ Conférence d'États africains sur le développement de l'éducation en Afrique tenue dans la capitale éthiopienne du 15 au 25 mai 1961.

¹⁰ OMD 2: « *D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires* »;

OMD 3: « *Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005, si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard* ».

mondialisé. Parallèlement, la montée en puissance du thème de la sécurité dans la vie internationale et dans les politiques de développement a mis en lumière ces « zones grises », territoires échappant tout ou partie au contrôle d'État (Châtaigner et Magro, 2007) et nés du « désordre international » suite à la chute du mur de Berlin. De la nébuleuse conceptuelle issue du champ académique¹¹ pour décrire l'effondrement du pouvoir étatique dans certains pays, les politiques et les spécialistes du développement retiennent finalement la notion d'État fragile, consacrée en 2005¹². Le terme d'État fragile, qui peut alors contenir une certaine partie de raccourci idéologique contestable, n'est, somme toute, qu'un simple habillage¹³. Il permet, par facilité, d'intégrer, dans une logique unique, le traitement des questions de sécurité et de développement. Foyers d'instabilité pour leurs voisins proches ou lointains, les pays considérés comme fragiles, épisodiquement en conflit, abritent des populations soumises à une extrême pauvreté et pour lesquelles toute action de développement est matériellement impossible (Lebœuf, 2006). En ce sens, les OMD et singulièrement la SPU, peuvent souffrir, comme objectifs chiffrés et mesurables, d'un apparent « angélisme » tant ils apparaissent détachés de situations locales à problèmes. Dans les États fragiles, la réalisation des objectifs est en effet liée à un ensemble de paramètres interdépendants (politique, économique, social, sécurité) qui constituent autant d'obstacles à la fourniture d'une offre homogène d'éducation. Aussi, le contexte de libéralisation économique et les processus de mondialisation dans lesquels s'inscrivent les objectifs de l'EPT amènent à reformuler la question de l'« État éducateur » : celui-ci n'apparaît-il plus que comme une fonction juridique de régulation ? Alors que les programmes d'ajustement structurel (PAS) ont redéfini les fonctions régaliennes de l'État, coupable de réglementer, de gaspiller et d'allouer les ressources

¹¹ La situation d'anarchie de la Somalie dans les années 1990 a permis à I.W. Zartman (1995) de développer la notion d'« État effondré » (*collapsed state*). Par ce concept, le politologue américain décrit un État « paralysé et inopérant [...]. Comme système d'organisation socioéconomique [...], il n'a plus le soutien ni aucun contrôle de la population et il ne fait plus l'objet de demandes de services parce que les populations savent qu'il est incapable de les fournir » (p. 5). Auparavant, R. Jackson (1990), avait introduit la notion de « quasi-État » (*quasi-state*) pour caractériser les pays nouvellement indépendants : des États qui n'en ont que le nom et dont les gouvernements « sont souvent déficients au niveau de la volonté politique, de l'autorité institutionnelle et de la capacité à protéger les droits humains ou à fournir les conditions du bien-être socio-économique » (p. 21). W. Reno (1998), de son côté, souligne la politique opportuniste d'une élite au pouvoir de ce qu'il nomme les États faibles (*weak states*).

¹² À l'occasion d'une conférence internationale tenue à Londres en janvier 2005 sur le thème de l'efficacité de l'aide au développement dans les États fragiles.

¹³ Les rapports de force structurent depuis toujours les relations internationales et « l'égalité des États peut être considérée très largement comme une fiction : quoi de commun entre une puissance disposant de l'arme nucléaire et un micro-État, sinon leur appartenance à l'ONU ? » (Châtaigner et Magro, *op.cit.*, p. 12).

de manière irrationnelle (Rist, 2007), la multiplicité et l'enchevêtrement des acteurs (locaux, nationaux et internationaux) alimentent aussi le débat: une éducation forte impose-t-elle à l'État d'en être l'opérateur unique ou bien simplement d'en fixer les valeurs, les normes ou encore d'en garantir le mérite attaché aux diplômes?

Ainsi, l'émergence rapide du concept d'État fragile au cours de la dernière décennie conduit à s'interroger sur le rapport entre fragilités et éducation (chapitre 1): le terme « États fragiles » impose-t-il un constat sans appel ou, *a contrario*, n'est-il pas une facilité d'expression englobant, sous un constat quantitatif d'échec de la scolarisation universelle, des causes et situations variées? Les conflits armés représentent certainement la plus évidente origine de la fragilité des États et des pays. Dès lors, les impacts de ces conflits sont-ils mesurables et frappent-ils identiquement la population scolaire potentielle (chapitre 2)? Alors que la plupart des États fragiles n'atteindront pas l'objectif de SPU, l'injonction à la réaliser trouve-t-elle un relais par l'aide bilatérale ou internationale (chapitre 3)? N'existe-t-il pas, en fonction de l'analyse comparée des systèmes éducatifs, une certaine hypocrisie qui fait que la sélectivité et l'éligibilité de l'aide ont été reconsidérées en fonction de cet affichage de la fragilité?

BIBLIOGRAPHIE INTRODUCTION GÉNÉRALE

ARISTOTE, 1990. *Les Politiques* (325-323 av. J.-C.). Traduction française: PELLEGRIN, P. Paris, Flammarion.

BARROCHE, J., 2008. Éducation et État ou la question de l'éducation dans la philosophie de l'État. In: BARROCHE, J., LE BOUËDEC, N., PONS, X. (EDS), *Figures de l'État éducateur. Pour une approche pluridisciplinaire*. Paris, L'Harmattan, collection Logiques politiques, pp. 35-70.

BECKER, G.S., 1964. *Human capital: a theoretical and empirical analysis with special reference to education*. National Bureau of Economic Research, Columbia University Press, 268 p.

BENGTSSON, S.E.L., 2011. Fragile states, fragile concepts: a critical reflection on the terminology of fragility in the field of education in emergencies. In: PAULSON, J. (Ed), *Education, conflict and development*, Symposium Book, series Oxford studies in comparative education, Oxford, pp. 33-58.

BRUNS, B., MINGAT, A., RAKOTOMALALA, R., 2003. *Achieving universal primary education by 2015: a chance for every child*. World Bank, Washington, D.C., 214 p.

CHAPELAIN (LE), C., 2009. Allocation des talents. Essai sur la contribution de l'éducation à la croissance. Thèse de doctorat. Université de Strasbourg, 284 p.

CHÂTAIGNER, J.-M., MAGRO, H. (Eds), 2007. *États et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*. Karthala, Paris, 565 p.

CONDORCET, 1989 (1^{ère} édition: 1793). *Rapport et projet de décret sur l'organisation générale de l'instruction publique*. Paris, Edilig.

DURKHEIM, É., 2006 (1^{ère} édition: 1922). *Éducation et sociologie*. Paris, PUF, 130 p.

- FICHTE, J.G., 1992. *Discours à la nation allemande (1807-1808)*. Traduction française: RENAUT, A. Paris, Imprimerie Nationale, 396 p.
- GAULME, F., 2011. « États faillis », « États fragiles »: concepts jumelés d'une nouvelle réflexion mondiale. *Politique étrangère* 2011/1: 17-29.
- GELLNER, E., 1989 (1^{ère} édition: 1983). *Nations et nationalisme*. Paris, Payot, 208 p.
- HENAFF, N., LANGE, M.-F., MARTIN, J.-Y., 2009. Revisiter les relations entre pauvreté et éducation. *Revue Française de Socio-Économie* 1(3): 187-194.
- JACKSON, R.H., 1990. *Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World*. Cambridge University Press, Cambridge, 225 p.
- LEBOEUF, A., 2006. Sécurité et développement: acteurs et consensus. *Afrique contemporaine* 218 (2): 69-83.
- LELOUP, F., BROT, J., GERARDIN, H. (EDS), 2012. *L'État, acteur du développement*. Paris, Karthala, 298 p.
- MINCER, J., 1958. Investment in human capital and personal income distribution. *Journal of Political Economy* 66(4): 281-302.
- OCDE, 2007. Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires. CAD-OCDE, 4 p.
- PADOVER, S.K., 1952. *Jefferson: a great American's life and ideas*. New York, Hartcourt, Brace & World, 192 p.
- RENO, W., 1998. *Warlord Politics and African states*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, Londres, 269 p.

- RIST, G., 2007. *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*. Paris, Presses de Sciences PO, 443 p.
- SCHULTZ, T.W., 1961. Investment in human capital. *American Economic Review* 51(1): 1-17.
- SEN, A.K, 1999. *Development as freedom*. Oxford University Press, Oxford, 384 p.
- UNESCO, 1961. Conference of African states on the development of education in Africa. Final report. UNESCO, Paris, 214 p.
- UNESCO, 2010. Reaching the marginalized. Education for All Global Monitoring Report. UNESCO, Paris, 525 p.
- WEBER, M., 1995 (1^{ère} édition: 1921). *Économie et société. Tome I: Les catégories de la sociologie*. Paris, Poche Pocket, collection Agora, 411 p.
- ZARTMAN, I.W. (Eds), 1995. *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, Londres, 303 p.

CHAPITRE 1:

FRAGILITÉS DES ÉTATS, SCOLARISATION PRIMAIRE UNIVERSELLE ET GOUVERNANCE¹

1. INTRODUCTION

« *Le terme d'État fragile est sans doute l'euphémisme de politique de développement le plus réussi et le plus influent de ces dix dernières années* ». Ainsi que le souligne ici James D. Fearon (2011, p. 153), la décennie qui s'achève aura été marquée par le succès indéniable de la notion d'État fragile. Tout en exprimant une évolution majeure du traitement des problématiques internationales depuis le 11 septembre 2001 (Uvin, 2008; Gaulme, 2010), la référence aux « situations de fragilité et de conflit » est devenue incontournable dans les contributions officielles des agences d'aide au développement. Adopté en 2005 en tant que concept opérationnel par la plupart des bailleurs, il identifie ainsi des pays pauvres, dotés d'institutions faibles ou dysfonctionnelles, politiquement instables et dans lesquels l'accès aux services sociaux est limité. Il n'est alors pas étonnant, selon Bengtsson (2011), de constater une intensification de cette thématique dans la sphère de l'aide internationale à l'éducation.

¹ Chapitre basé sur les articles (i) Éducation pour tous: l'aléa des États fragiles?, *Les cahiers de l'association Tiers-Monde* 25: 187-198 et (ii) Limites de l'apport de la société civile: l'éducation dans les États fragiles, *Revue internationale d'éducation* 58: 95-104.

Depuis le renouvellement des théories du capital humain (Schultz, 1971; Inkeles et Smith, 1974), le rôle positif de l'éducation sur le développement et la croissance économique fait l'objet d'un large consensus, quelles que soient les définitions données au développement. Si les hypothèses ainsi que la nature et la force de cette relation divergent parfois, l'éducation figure dans l'agenda international depuis plusieurs dizaines d'années. Ainsi que Psacharopoulos le souligne (1996, p. 341), « *si l'on accepte de manière axiomatique que l'éducation et l'alphabétisation sont un droit sine qua non pour toute personne sur cette terre [...], à part pour des raisons académiques, il n'est pas nécessaire de perdre du temps à faire des estimations supplémentaires des taux de rendement de l'éducation primaire. [...] Chaque enfant devrait terminer l'enseignement primaire en sachant lire, écrire et compter, indépendamment de ce que des estimations mécaniques des taux de rendement du primaire peuvent montrer* ». L'objectif de la scolarisation primaire universelle (SPU), défini en 1990 et 2000² par le programme d'Éducation pour tous (EPT), illustre ainsi la reconnaissance de l'éducation³ comme un élément clé du développement par la communauté internationale. Dans le cadre des politiques de développement, le statut de l'éducation oscille alors entre objet et moyen (Henaff, 2006). D'une part, dans la mesure où l'éducation est perçue comme un droit fondamental⁴, l'expansion massive de la scolarisation est justifiée comme une fin en soi. D'autre part, les externalités attendues de l'éducation (sur la santé, l'efficacité économique, la gouvernance, etc.) en font un outil essentiel du développement de l'individu et de la société. L'adoption en 2000 des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), dans le cadre d'une stratégie plus globale de lutte contre la pauvreté, renouvelle la place centrale accordée à l'éducation: parmi les huit OMD (cf. annexe A), deux concernent directement l'éducation⁵. L'attention porte alors sur la réduction de la pauvreté « *et l'éducation doit se développer, malgré la pauvreté, pour sortir de la pauvreté* » (*op.cit.*, p. 70).

² Le programme EPT a été défini en 1990 à Jomtien et renouvelé à Dakar en 2000. D'abord fixé à 2000, l'objectif de la SPU a été repoussé à l'horizon 2015.

³ La conception de l'éducation est ici extensive en ce sens qu'elle intègre les savoirs traditionnels et autochtones. Elle ne se limite donc pas au simple fait de savoir lire, écrire et compter tel que suggéré par Psacharopoulos (Henaff, 2006).

⁴ Le droit à l'éducation a été proclamé en 1948 dans la Déclaration universelle des droits de l'homme puis réaffirmé dans plusieurs textes officiels: Convention de l'Unesco sur la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement (1960); Charte africaine des droits de l'homme et du peuple (1981); Convention relative au droits de l'enfant (1989).

⁵ OMD 2: « *D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires* »;

OMD 3: « *Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005, si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard* ».

L'émergence du thème des États fragiles au milieu des années 2000 donne une nouvelle dimension au rôle de l'éducation. Qu'ils soient considérés comme « faillis », « effondrés », « faibles » ou « en crise », l'existence de tels États constitue pour beaucoup une double préoccupation dans ce qu'ils incarnent: une menace contre la sécurité internationale et un défi pour l'efficacité des politiques de développement (Bauchard, 2011). De cette cacophonie conceptuelle issue du champ académique, il faut alors souligner sa réappropriation par les politiques et les acteurs de l'aide pour la rendre opérationnelle. Les administrations retiennent finalement la notion d'État fragile, formellement adoptée en 2005 à Londres lors d'une conférence internationale sur l'efficacité de l'aide⁶. Bien que conceptuellement vague, le terme « État fragile » est une manière délicate de dire qu'un pays se caractérise par une mauvaise gouvernance et qu'il est incapable de remplir ses responsabilités essentielles pour œuvrer au développement. En soulignant l'impact des attentats contre le World Trade Center, l'élaboration de la notion d'États fragiles par les politiques et les bailleurs traduit ainsi une inflexion sensible des stratégies d'aide: sécurité et développement sont alors explicitement reliés. Compte tenu également du lien présumé entre fragilité et possibilité de conflit⁷, l'intervention des agences d'aides s'étend à des terrains jusque-là principalement dévolus aux humanitaires⁸. Ces derniers accordant un répit aux populations, le soin ne suffit plus et l'action doit tenter de « guérir » l'État faible pour qu'il ne dégénère en État voyou (*rogue state*). Les bailleurs de fonds ont alors intégré dans leur programmation stratégique respective une dimension « prévention des crises et des conflits », en développant toute une gamme d'instruments (Lavoix, 2007). Encore aujourd'hui, aucune définition de la notion d'État fragile n'est internationale-

⁶ Conférence organisée conjointement par le CAD-OCDE, la Banque mondiale, le PNUD (Programme des Nations-Unies pour le développement) et la Commission européenne. Peu auparavant, les agences d'aide américaine (*United States agency for international development* – USAID) et britannique (*Department for international development* – DFID) venaient d'introduire la notion d'État fragile dans leurs stratégies d'aide au développement respectives.

⁷ La plupart des agences utilisent désormais l'expression générique « pays en situation de fragilités et en conflit armé » (*fragile and armed conflict situations*). En 2007, l'ONG Save the children avait créé le concept d'« États fragiles touchés par des conflits » (Save the children et Bird, 2007).

⁸ En ce sens, le concept d'État fragile marque également une rupture du traditionnel continuum « urgence-réhabilitation-développement ». Si l'offre d'éducation n'apparaissait pas jusqu'alors comme une activité formelle et déterminante durant les phases d'urgence, la publication du rapport de G. Machel en 1996, sur l'impact des conflits sur les enfants, marque une évolution majeure dans la prise en compte de l'éducation dans les situations de conflit. La conférence mondiale sur l'éducation de Dakar (2000) étend alors les objectifs de l'EPT aux situations d'urgence, de crises chroniques ou de reconstruction (UNESCO, 1999) et fonde le Réseau inter-agences pour l'éducation en situation d'urgence (*Inter-agency network for education in emergencies* - INEE).

ment reconnue. Malgré un certain flou conceptuel et ainsi que le souligne le rapport mondial 2008 de suivi de l'EPT, les États fragiles représentent le plus grand défi pour l'achèvement des OMD et la scolarisation primaire universelle. Dans ces pays, « *l'assiduité scolaire, la progression régulière des élèves dans le cycle, la faiblesse des résultats d'apprentissage et le bas niveau des taux d'achèvement du primaire restent des problèmes critiques* » (UNESCO, 2008, p. 101). Néanmoins, dans ces contextes de fragilité, l'éducation n'est pas seulement appréhendée comme une finalité en soi. Plusieurs études indiquent ainsi que l'éducation constitue, dans de nombreux cas, un élément dynamique dans les situations de conflit ou d'instabilité (Kirk, 2007)⁹. Si la fragilité représente un obstacle au développement (Mosselson *et al.*, 2009), l'éducation, dans sa formulation la plus large, fait partie du développement humain et constitue dès lors une condition nécessaire à la sortie des pays du statut d'« État fragile » (Chauvet et Collier, 2008). Il convient alors, après avoir relevé les éléments retenus par les principales agences d'aide au développement pour définir la notion d'État fragile, d'examiner la relation entre éducation, fragilités et instabilités socio-politique (section 2). Malgré les ambiguïtés conceptuelles et théoriques qui entourent la notion d'État fragile, la plupart des agences d'aide ont adopté des critères permettant d'identifier l'état de fragilité. Reposant généralement sur des indicateurs de gouvernance élaborés par des experts, ils établissent des valeurs seuils de performances au-dessous desquelles un pays est considéré comme fragile (Fearon, 2011). C'est le cas de l'indice *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA)¹⁰ de la Banque mondiale, couramment utilisé par les bailleurs de fonds. Alors que beaucoup d'études se sont penchées sur l'identification des fragilités ou des facteurs susceptibles de les réduire, il n'existe quasiment pas de travaux de recherche portant sur l'impact de ces fragilités au niveau sectoriel. Notre analyse empirique cherche ainsi à déterminer dans quelle mesure les fragilités sont un obstacle à la réalisation de la scolarisation primaire universelle, pour un ensemble d'États fragiles d'Afrique subsaharienne (section 3). Nos résultats montrent ainsi que l'objectif d'atteindre la SPU reste singulièrement aléatoire dans les pays qui compo-

⁹ Dans les années 1980, il y avait beaucoup plus de conflits armés dans les pays en développement (PED) qu'aujourd'hui mais il n'y avait aucune discussion sur les problèmes de développement qu'induisaient les conflits (Fearon, 2011).

¹⁰ Le CPIA est composé de 16 indicateurs permettant notamment d'analyser la situation macroéconomique des pays et leur capacité à mettre en œuvre des réformes macroéconomiques et financières (cf. annexe B). Un pays est considéré comme fragile dès lors que son score agrégé au CPIA le classe parmi les 40% les plus bas.

sent notre échantillon. La plupart d'entre eux ne seront, en effet, pas en mesure de réaliser les objectifs de l'EPT d'ici 2015. L'individualisation des objectifs de développement (OMD) amène pourtant une partie des opinions internationales à considérer l'éducation comme un bien public auquel nul ne peut être exclu. La nouvelle gouvernance de l'éducation, articulée autour des principes d'appropriation (*ownership*), d'autonomie (*empowerment*) et de responsabilité (*accountability*), a ainsi été portée comme un impératif universel pour atteindre les objectifs (Comhaire et Masic-Garac, 2007). La recherche d'une offre homogène d'éducation de base, aiguillée par le sentiment de justice, peut néanmoins se heurter à des spécificités locales, lesquelles peuvent conduire à relativiser l'objectif de l'EPT dans les contextes particuliers des États fragiles (section 4).

2. ÉDUCATION ET ÉTATS FRAGILES: CONCEPT ET RELATION

Deux dimensions peuvent être abordées pour saisir la fragilité d'un État: (i) pour les politologues, elle résulte dans la capacité de l'État à assurer la sécurité interne et externe de ses citoyens; (ii) pour les économistes, la fragilité des États révèle leur incapacité à offrir aux populations les opportunités économiques leur permettant de sortir de la pauvreté. Si aucune définition de la notion d'État fragile ne fait encore l'unanimité parmi les acteurs de l'aide au développement, toutes celles élaborées par les principales agences d'aide s'articulent autour de ces deux dimensions. Le concept d'État fragile permet ainsi à ces agences d'intégrer dans un traitement unique les questions globales de sécurité et les actions de développement liées à l'achèvement des OMD. Les éléments de fragilité identifiés par les agences et institutions d'aide (instabilité socio-politique, faiblesse des pouvoirs publics et des performances économiques) constituent ainsi des obstacles majeurs à la réalisation de l'objectif de la scolarisation primaire universelle et plus généralement de l'EPT. Le terme d'État fragile distingue ainsi des pays en développement (PED) où, au-delà de leur forte propension à tomber dans un conflit, l'injonction de réaliser ces objectifs se heurte à des contraintes structurelles et/ou à des résistances de la part des acteurs locaux.

2.1. Élaboration d'un consensus international

S'il n'entre pas dans nos propos de retracer chronologiquement l'émergence du concept des États fragiles dans les institutions d'aide, il convient cependant de souligner que l'origine des discussions sur ce thème amène à se tourner d'abord vers les États-Unis. La publication en septembre 2002 de la Stratégie de sécurité nationale (SSN)¹¹ exprime l'orientation « sécuritaire » adoptée par l'administration américaine suite aux attentats du 11 septembre 2001¹². Reposant sur trois piliers, les trois « D » (diplomatie, défense et développement), le document associe explicitement et pour la première fois politique étrangère et politique de développement (Daviron et Giodano, 2007). La principale agence d'aide américaine, l'USAID, inscrit alors sa stratégie dans cette perspective en publiant la même année un rapport intitulé « L'aide étrangère dans l'intérêt national » (*Foreign aid in national interest*, USAID, 2002). Rejoignant les termes de la SSN, ce rapport décrit alors les États défaits comme des pays où les conflits sont réels ou menacent et dans lesquels « *la reconstruction des capacités de l'État est essentielle pour améliorer la gouvernance* » (*op.cit.*, p. 10). Il est également précisé que « *depuis les attentats du 11 septembre 2001, un examen minutieux a mis l'accent sur l'efficacité de l'aide internationale pour influencer la politique des pays en développement et protéger les Américains contre le terrorisme* » (*op.cit.*, p. 130). Parallèlement, la perception grandissante d'un lien entre développement et sécurité, ainsi que la perspective d'un échec des OMD, conduit la plupart des organisations internationales à intensifier leur réflexion sur un certain nombre de pays. Au début des années 2000, les bailleurs, tant bilatéraux et multilatéraux, élaborent ainsi des stratégies d'intervention en direction des « environnements difficiles » (DFID), des « partenariats difficiles » (CAD-OCDE) ou encore des « pays pauvres en difficulté » (LICUS - Banque mondiale). Ce n'est qu'en 2005, suite à la publication de deux « *policy papers* » sur le thème des États fragiles, l'un américain (USAID), l'autre britannique (DFID), que les agences et institutions internationales d'aide au développement reconnaissent la spécificité de certains États dans leur caractère fragile. Dès lors, ces organismes s'engagent dans un exercice de définition et d'identification des États fragiles.

¹¹ Maison Blanche, 2002. The National Security Strategy of the United States of America, 35 p.

¹² Avec le recul, l'emploi dès la fin des années 1990 des notions d'État défait (*failed state*) ou d'État voyou (*rogue state*) par l'administration américaine constitue l'un des premiers signaux annonciateurs de la future position américaine en termes de traitement des problématiques internationales.

Du côté américain, la fragilité est pensée comme équivalente à la faiblesse, opposée à la stabilité. Dans sa stratégie pour les États fragiles, l'USAID fait référence « à la grande catégorie des États défaits, défaillants et en redressement » (USAID, 2005a) et opère une distinction entre:

- les États vulnérables qui « sont incapables ou qui n'ont pas la volonté d'assurer de façon adéquate la sécurité et de fournir les services de base à une grande proportion de la population et dont la légitimité du gouvernement est remise en question » (*op.cit.*, p. 1);
- et les États en crise dont « le gouvernement n'exerce pas un contrôle effectif de son territoire ou est incapable ou refuse de fournir les services essentiels sur une partie significative du territoire, où la légitimité du gouvernement est faible ou inexistante et où de violents conflits existent ou risquent de survenir » (*op.cit.*, p. 1).

La stratégie américaine consiste alors à stopper le déclin des États fragiles pour conduire ces derniers « à un stade où le développement transformationnel est possible » (*op.cit.*, p. 2)¹³ en renforçant « les institutions, la gouvernance de base et la stabilité » (*op.cit.*, p. 13). Structurée autour de quatre axes majeurs¹⁴, cette stratégie « répond au défi posé à la sécurité intérieure des États-Unis » (*op.cit.*, p. 11). Châtaigner et Gaulme (2005) soulignent que l'attitude américaine reste particulière en ce qu'elle n'hésite pas à porter sur la situation des États fragiles des jugements prenant une forme d'apparence juridique, avec des implications d'une portée toute politique, voire morale, grâce au recours au critère de la légitimité¹⁵.

¹³ Pour l'USAID, le développement « transformationnel » concerne davantage que « l'élévation des standards de vie et la réduction de la pauvreté. Il transforme également les pays, par des changements fondamentaux et de grandes envergures dans les institutions de gouvernance, les capacités humaines ainsi que la structure économique qui permettent à un pays de soutenir les progrès économiques et sociaux sans dépendre de l'aide extérieure. Le principal facteur de progrès dans le développement transformationnel est la volonté politique et l'engagement à gouverner avec justice, de promouvoir la liberté économique et d'investir dans le capital humain » (USAID, 2004, p. 14).

Il est également précisé ce que devrait être une aide efficace. Les notions de sélectivité, de partenariat (*partnership*), d'appropriation (*ownership*) ou encore de participation qui structureront les réflexions autour de l'aide internationale à partir du milieu des années 2000 sont déjà présentes.

¹⁴ (i) l'analyse et le suivi des États fragiles à partir d'un cadre des « fragilités »; (ii) la mise en œuvre des priorités pour renforcer les États fragiles; (iii) la programmation d'actions visant notamment à se concentrer sur les sources de « fragilités »; (iv) l'établissement d'un système d'évaluation des progrès approprié à chaque situation.

¹⁵ Ce terme s'oppose à celui de « légalité » employée en principe dans les enceintes onusiennes.

L'approche britannique est, quant à elle, plus conventionnelle et neutre, manière plus collégiale et plus internationale d'aborder la question des principes d'action envers les États fragiles. Dans son document cadre sur les États fragiles, le DFID adopte une approche davantage articulée autour des objectifs de lutte contre la pauvreté et de réalisation des OMD. L'agence britannique indique ainsi son intention d'allouer prioritairement l'aide britannique « *aux pays pauvres d'Afrique subsaharienne et d'Asie du sud* », particulièrement « *à ces États fragiles qui reçoivent moins d'aide en regard du nombre de personnes pauvres qu'ils abritent et qui sont les plus éloignés des OMD* » (DFID, 2006, p. 9). Les États fragiles sont présentés comme « *ceux qui se sont effondrés, comme la Somalie, ou qui ont des difficultés à contrôler leur territoire, comme l'Afghanistan. Ils peuvent être en conflit, ou sortant d'un conflit, comme le Soudan, le Népal et l'Angola. Le changement climatique, l'insécurité énergétique, la rareté des ressources, la croissance démographique et les migrations pourraient augmenter le nombre d'États fragiles* » (*op.cit.*, pp. 7-8). Cette définition reste succincte, mais les priorités¹⁶ annoncées dans le document trouvent toutes une articulation spécifique pour les États fragiles.

Les raisons qui sous-tendent l'utilisation du terme États fragiles semblent, d'un côté, davantage motivées par des questions de développement (DFID) et d'un autre côté, guidées avant tout par des considérations « sécuritaires » (USAID). Néanmoins, les définitions s'articulent autour de ces deux aspects: la défaillance de l'État et son incapacité à fournir les services sociaux de base¹⁷. Pour Mosselson *et al.* (2009), sécurité et développement interagissent alors de manière à « enfermer » ces pays dans un cercle vicieux: d'une part, un faible développement, associé à un environnement social vulnérable et une économie déclinante, précède souvent une période d'instabilité socio-politique; d'autre part, l'instabilité socio-politique s'accompagne d'un déclin économique et d'un affaiblissement des secteurs sociaux. En réponse, les stratégies américaines et britanniques mettent l'accent sur le renforcement de l'État et des capacités de celui-ci à soutenir le développement économique et à assurer la sécurité à l'intérieur de ses frontières.

¹⁶ (i) construire des États efficaces et une meilleure gouvernance; (ii) soutenir une bonne gouvernance à l'échelle internationale; (iii) promouvoir la paix et la sécurité; (iv) réduire la pauvreté à travers la croissance économique; (v) investir dans le capital humain; (vi) gérer le changement climatique; (vii) réformer le système de développement international.

¹⁷ Les deux agences d'aide (américaine et britannique) ont ainsi intégré l'éducation dans leurs stratégies respectives en direction des États fragiles (USAID, 2005b, DFID, 2005).

La Banque mondiale concentre également son analyse sur les capacités institutionnelles de l'État à fournir les conditions du bien-être socio-économique. En tant qu'organisme financier et bancaire, sa définition s'appuie davantage sur une approche macroéconomique des fragilités qui sont le reflet d'une « mauvaise performance » (*poor performance*) au niveau de l'État. Pour la Banque mondiale, les États fragiles partagent ainsi une double fragilité (Giordano et Daviron, 2007):

- d'une part des politiques et des institutions d'État faibles qui réduisent la capacité des pays à fournir des services aux citoyens, à contrôler la corruption, à garantir l'expression publique et la responsabilité politique;
- d'autre part, un risque de conflit et d'instabilité politique.

Les dysfonctionnements non seulement des politiques économiques mais également des institutions sont considérés comme des obstacles majeurs à la mise en œuvre de réformes structurelles. Cette approche, déjà présente dans le programme LICUS¹⁸, met aussi l'accent sur la « construction de la paix » (*peace-building*) et la « construction des États » (*state-building*). Pour la Banque mondiale, il s'agit de faire de ces deux aspects « un enjeu central des activités de développement dans tous les secteurs appropriés [...] » (World Bank, 2005, p. 6).

Au niveau de l'action européenne, la fragilité, pour Youngs (2008), n'y apparaît pas comme un critère d'aides sélectives. Seule la coopération bilatérale des Pays-Bas a explicitement fait de la lutte contre la fragilité des États un critère d'action, avec abondement de financements fléchés. D'autres pays de l'Union européenne (UE) dans les aides bilatérales agissent de manière indirecte sur des objectifs en lien avec la réduction de la fragilité. Par exemple pour l'Allemagne, la tradition fédéraliste fait qu'en cas de défaillance de l'État central, elle recherche à aider les collectivités régio-

¹⁸ Dès 2001, la Banque mondiale s'est dotée d'un programme spécifique pour les « pays à faible revenu et en difficulté » (*Low-income countries under stress* - LICUS) identifiés à partir de l'indice CPIA. Les pays « LICUS » sont alors « caractérisés par de très faibles structures politiques, institutions et gouvernance. L'aide ne fonctionne pas correctement dans ces situations car il manque aux gouvernements la capacité ou la volonté d'utiliser efficacement l'aide pour réduire la pauvreté » (World Bank, 2002). En 2005, la mise à jour du programme LICUS est l'occasion pour la Banque mondiale d'opérer un changement terminologique: « afin de faciliter une approche harmonisée et reconnaissant une utilisation croissante du terme États fragiles à l'échelle internationale, la Banque mondiale propose d'adopter ce terme dans ses propres travaux » (World Bank, 2005, p. 5).

nales et à renforcer les services de base (santé et éducation). La France centre son action sur les acteurs politiques et les corps intermédiaires afin de distiller des principes de « bonne gouvernance ». Ces États et d'autres dans l'UE, en lien avec le Consensus européen adopté en 2005¹⁹, agissent sur des populations victimes de pratiques discriminatoires, comme les femmes, afin de renforcer leur participation aux structures et renforcer la société civile. Toujours pour Youngs, l'action directe de la Commission européenne²⁰ (EuroAid) est ciblée aussi sur des opérations très ponctuelles de souveraineté qui peuvent remédier à la fragilité: surveillance des frontières et contrôle des trafics, renforcement aux fonctions de justice, etc.

Alors que les fragilités sont diversement appréciées selon le positionnement et les intérêts stratégiques de chaque organisation, le CAD-OCDE, en tant qu'instance de définition et de suivi des pratiques des plus importants bailleurs, établit, à la suite de la conférence de Londres, une liste des principes pour « l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires »²¹ (OCDE, 2005, 2007). En forme de synthèse, les États fragiles sont alors définis comme « *des pays où font défaut la volonté politique et/ou la capacité d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques axées sur les pauvres, et qui sont en proie à un conflit violent et/ou dont la gouvernance est faible* » (OCDE, 2005, p. 2). Le fait que le CAD intègre dans une même catégorie des pays qui ne « veulent pas » et qui ne « peuvent pas » peut être interprété par la menace supposée qu'ils représentent pour les pays de l'OCDE (Daviron et Giordano, 2007). Parmi les principes retenus par le CAD (cf. annexe C), figure ainsi celui de la reconnaissance « *des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement* » (OCDE, 2007, p. 2). Le CAD souligne alors que dans les États fragiles, « *les domaines politique, économique et social, et celui de la sécurité sont interdépendants: l'échec dans l'un d'eux risque d'entraîner l'échec dans tous les autres* » (OCDE, 2006, p. 7).

¹⁹ Le Consensus européen (Union européenne, 2006) a établi cinq principes communs orientant l'action de l'UE dans le domaine de l'aide au développement: (i) appropriation et partenariat; (ii) un dialogue politique approfondi; (iii) la participation de la société civile; (iv) égalité des sexes; (v) prévenir la fragilité des États.

²⁰ La Commission européenne a consacré son premier Rapport sur le développement, publié en 2009, au thème des États fragiles (Union européenne, 2009).

²¹ Ce document sera présenté à l'occasion de la réunion sur l'harmonisation de l'aide de mars 2005 (Déclaration de Paris).

Ainsi, la situation d'État fragile s'évalue avant tout négativement, notamment à partir de deux critères fondamentaux: la faiblesse des performances économiques et l'impuissance effective de la puissance publique (Châtaigner et Gaulme, 2005). Associées à un niveau de pauvreté élevé et à une instabilité socio-politique chronique, ces défaillances font qu'actuellement, ces pays ne seront pas en mesure de réaliser les OMD d'ici 2015. L'incapacité institutionnelle ou le manque de volonté politique de l'État à procurer les conditions du bien-être socio-économique aux populations, notamment aux plus pauvres, peut alors engendrer de fortes tensions dans des sociétés déjà fragilisées et à l'environnement économique dégradé. Aussi, ces tensions peuvent être renforcées par une répartition inégale des ressources et une inégalité d'accès aux services de base comme la santé et l'éducation (Vallings et Moreno-Torres, 2005). Dès lors, la notion d'État fragile vise à identifier des pays en développement parmi les plus éloignés des OMD, qui peuvent potentiellement prétendre à l'aide internationale mais qui ne répondent pas aux nouveaux paradigmes d'efficacité de l'aide et de « bonne gouvernance » (appropriation, partenariat) mis en place dans le cadre de l'agenda international (cf. chapitre 3). Les listes qui circulent²², établies par certaines agences, ne font pas l'unanimité (dont celle de la Banque mondiale, construite à partir du CPIA) et le caractère normatif du concept d'État fragile suscite de vives critiques (Hehir, 2012, Di John, 2010). Proposer un classement des États fragiles²³ risque pour certains de stigmatiser une série de pays, envoyant un signal négatif pour l'allocation de l'aide publique au développement (APD) et les investissements privés (Castellanet *et al.*, 2010). Pour d'autres, la mise en place par les agences d'aide de critères opérationnels permettant de mesurer l'état de fragilité des pays revient à figer dans le temps des situations mouvantes (Fearon, 2011, Miller-Grandvaux, 2009).

L'utilisation du terme d'État fragile suggère également, pour Bengtsson (2011), qu'un problème unique – celui de la fragilité – a été identifié alors qu'il recouvre des réalités différentes selon les acteurs. L'auteur souligne ainsi que dans le champ éducatif, les

²² En 2009, l'OCDE a identifié 48 États fragiles dont 30 en Afrique subsaharienne. En 2007, la Banque mondiale en a identifié 34 dont 21 étaient localisés en Afrique subsaharienne (cf. annexe D).

²³ En France, un groupe interministériel sur les États fragiles a été constitué en 2006 dont les travaux ont abouti à la publication d'un document stratégique sur les États fragiles. Celui-ci refuse de dresser une liste de pays qui « impliquerait notamment de s'engager dans un exercice de définition compliqué » (CICID, 2007, p. 2). Soulignant qu'« il n'existe aucune définition internationalement reconnue », le document « relève tout au plus une convergence sur certains éléments distinctifs de ces États: la difficulté à contrôler le territoire et à garantir tout au plus une convergence sur certains éléments distinctifs de ces États: la difficulté à contrôler le territoire et à garantir la sécurité des citoyens, à assurer l'État de droit et mettre en œuvre une gouvernance efficace (notamment en matière de gestion des finances publiques), à fournir à sa population des services sociaux de base en regard des Objectifs du millénaire, enfin, à soutenir l'ordre et la stabilité régionale et internationale » (*op.cit.*, p. 1).

agences d'aide s'engagent dans des stratégies destinées à fournir de manière efficace une offre d'éducation universelle sans pour autant partager une compréhension commune de la relation entre éducation et fragilités. L'injonction faite aux États de réaliser les OMD et la conviction que les objectifs de l'EPT constituent un mécanisme fort de globalisation et de cohésion sociale peuvent cependant se heurter à des spécificités locales et à la variété des situations. Ces difficultés d'adaptation peuvent survenir en raison de l'absence d'un leadership suffisamment fort (État) et/ou un défaut d'adhésion au projet EPT.

2.2. Éducation et fragilités: une relation complexe

D'une part, il est généralement admis que l'éducation est un secteur dans lequel l'État a un rôle à jouer, cette idée renvoyant à la figure de l'« État éducateur » (Barroche *et al.*, 2008; Leloup *et al.*, 2012). La formulation des objectifs de l'EPT, et plus largement celle des OMD, implique ainsi une responsabilité de l'État dans la fourniture de l'éducation de base (Rose et Greeley, 2006). D'autre part, dans la mesure où l'éducation est perçue comme un droit fondamental, générateur de croissance et de bien-être (Psacharopoulos, 1994; Sen, 1999; Burde, 2004), la prescription d'une offre homogène d'éducation est supposée rencontrer l'adhésion aussi bien des élites au pouvoir que des populations. Dans les contextes particuliers des États fragiles, ces hypothèses peuvent néanmoins rencontrer des difficultés d'adaptation et entrer en contradiction avec des particularismes locaux.

L'analyse des situations en termes d'État fragile implique que le problème et la solution se situent au niveau de la structure étatique (Bengtsson, 2011). L'attention porte ainsi essentiellement sur le manque de volonté (*will*) ou de capacité (*capacity*)²⁴ de l'État à mettre en œuvre des politiques pro-pauvres pour réaliser les objectifs de développement. Dans certains cas, la faiblesse des capacités institutionnelles constitue un obstacle majeur à l'expansion de la scolarisation primaire malgré le soutien des gouvernements et une attitude coopérante de ces derniers avec les bailleurs. Dans d'autres cas, cette approche *top-down* ne fonctionne pas, faute d'adhésion de la part des élites au pouvoir qui ne voient pas d'intérêts particuliers à investir dans le secteur

²⁴ Pour une analyse sur cette question, voir Rose et Greeley (2006).

éducatif. La défaillance des structures institutionnelles, associée à des phénomènes de clientélisme, de rente et de corruption persistants (Cartier-Bresson, 2011; Weber, 2009), provient ici pour beaucoup de la résistance de ces gouvernants. Des raisons politiques, ethniques ou religieuses peuvent aussi amener certains dirigeants à ne pas investir dans certaines zones ou en direction de certaines populations, comme au Sud Soudan par exemple. Certaines situations montrent que la fragilité peut alors ne pas affecter l'ensemble d'un pays. Des États, relativement stables par ailleurs, abritent néanmoins des « poches » de fragilités, c'est-à-dire des zones ou des régions présentant des signes de fragilités²⁵, comme au nord de l'Ouganda ou plus récemment, au nord-est du Mali. Dès lors, une question se pose: un pilotage de l'action publique est-il possible, du fait du rôle prépondérant joué par certaines élites sectorielles capables de contrôler le chaînage des interactions et d'imposer leurs représentations des problèmes et des solutions? Dans des contextes décentralisés, l'État a-t-il également assez de crédibilité auprès des populations pour les inciter à produire le bien éducation alors que les perspectives économiques sont faibles et que la sécurité reste précaire, voire inexistante?

L'éducation peut également trouver des formes de résistances sur le terrain, faute d'adhésion de la part des populations. D'une part parce que l'offre n'existe pas, notamment dans les zones rurales et d'autre-part, par un manque de confiance en l'école, due en partie par la faible qualité de l'éducation traditionnellement fournie par l'État. Le statut de l'éducation comme « bien premier », ainsi que l'individualisation des objectifs de développement, amènent alors, selon une approche *bottom-up*, à rechercher des canaux alternatifs en contournant des structures étatiques défaillantes et en s'appuyant sur les communautés locales ou des ONG pour fournir le bien éducation aux populations qui en seraient privées (cf. section 4). L'injonction de réaliser la SPU peut cependant générer des tensions avec des groupes aux intérêts opposés. D'une part, le caractère inclusif de l'EPT peut, par exemple, entrer en contradiction avec des valeurs traditionnelles défendues par certaines populations (sur la scolarisation des filles par exemple). D'autre part, les familles peuvent, par exemple, faire le

²⁵ Cette question renvoie également au fait que les fragilités ne sont généralement perçues que dans les PED. Si cet aspect dépasse le cadre de notre travail, on pourrait néanmoins s'interroger sur la nature des zones de sécurité prioritaires (ZSP) récemment créées en France et tout autant du recouvrement des territoires concernés avec les plus anciennes ZEP (Zone d'éducation prioritaires). Là aussi et plus en lien avec ce travail, il apparaît que l'action sur l'école, pour être efficace, devait se réaliser dans un cadre où les conditions de "sécurité" devaient préexister.

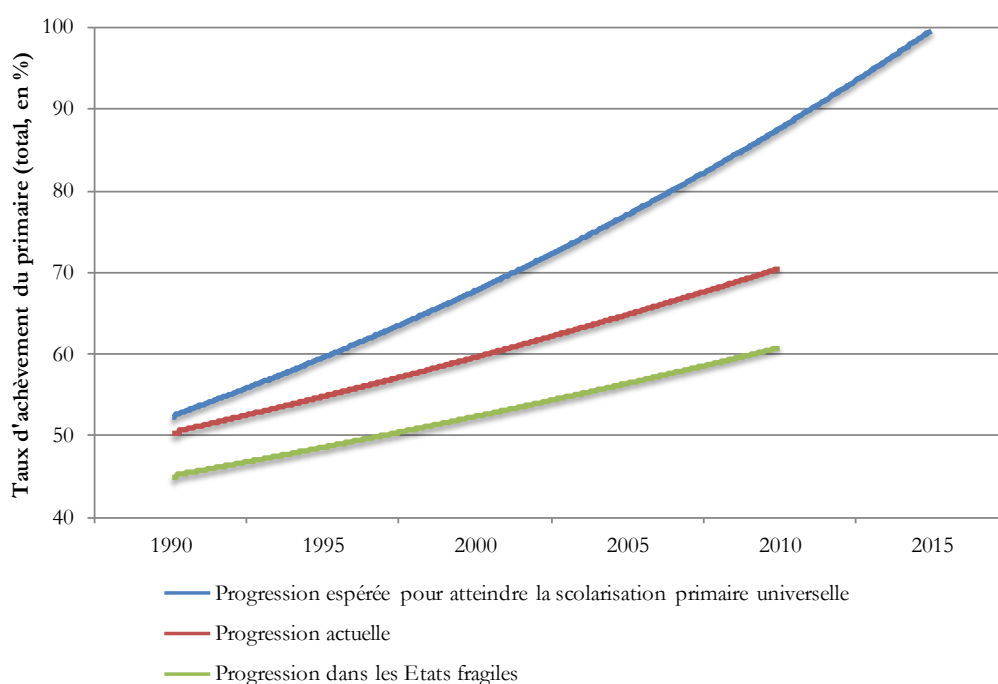
choix de ne pas envoyer leurs enfants à l'école dans la mesure où les perspectives d'emplois (dans le secteur public ou privé), liées à l'obtention d'un titre académique, sont faibles (Pritchett, 2001). Dès lors, des conditions économiques dégradées et un marché du travail bouché constituent dans les États fragiles des facteurs propices à l'irruption d'épisodes instables (Collier *et al.*, 2006). Dans leurs travaux, Collier et Hoeffler (2004) montrent que l'irruption des conflits et des guerres civiles est fortement corrélée au PIB. Selon les auteurs, un faible revenu implique une jeunesse au chômage pour laquelle le coût d'opportunité de rejoindre un groupe rebelle est faible. L'effondrement des espoirs de promotion sociale et politique pour une partie de la population détentrice d'un capital académique a ainsi parfois tendu le rapport de la jeunesse au politique. Des enquêtes montrent que l'accumulation de déceptions liées à l'ordre scolaire joue dans l'engagement armé et insistent sur l'analyse des phénomènes de rupture dans les trajectoires d'éducation (Konaté, 2003; Chauveau et Bobo, 2003). Lanoue (2006) indique ainsi qu'en Côte d'Ivoire, dans les années 1990, le modèle d'ascension sociale par le diplôme a laissé place à un nouveau modèle centré sur les paroles et les actes immédiats de violence, plaçant la jeunesse devant un choix: le cartable ou la Kalachnikov? Ces analyses montrent alors que l'éducation peut également contribuer à renforcer les fragilités d'un pays (Bush et Saltarelli, 2000; Smith et Vaux, 2003).

Si les définitions de l'État fragile, telles que soumises par la plupart des organismes d'aide, convergent sur un ensemble de critères spécifiques, la fragilité recouvre des dimensions variées et connexes dont la sévérité rend la réalisation des OMD et de la SPU aléatoire. Étant donné la complexité autour des différentes vues de la fragilité, il convient dès lors de revenir à une vision de synthèse. Une voie serait de montrer si le contexte qui caractérise la fragilité impacte la sous scolarisation à partir d'une variable réductrice, mais explicite, de l'objectif recherché et qui teste le taux de scolarisation. Peut-on alors confronter cette « variable objectif » avec les conditions de la fragilité ? Cette démarche conduit à placer en regard l'objectif de l'EPT et les indicateurs représentatifs du contexte de fragilité, d'où cette mise en relation de quelques variables essentiellement qualitatives du contexte, ici décrites dans cette section, de la fragilité. Notre analyse macro, au niveau des pays, conduit certes à utiliser des tests statistiques sur un échantillon limité mais qui permet une description de la variété des situations.

3. ÉTAT FRAGILE, ÉDUCATION FRAGILE?

Si les progrès enregistrés dans le domaine de l'éducation depuis le début des années 2000 indiquent que l'Afrique subsaharienne emprunte le chemin d'autres pays en développement, les tendances actuelles (figure 1), en particulier celles des États fragiles, illustrent un échec probable pour 2015 (Easterly, 2009).

Figure 1: Taux d'achèvement du primaire en Afrique subsaharienne



Source: Banque mondiale²⁶

Plus d'un tiers des enfants non scolarisés dans le monde vit en effet dans des pays considérés comme fragiles dont la plupart sont localisés en Afrique subsaharienne (UNESCO, 2008, 2011). Dans cette section, nous cherchons ainsi à identifier les composantes, de la fragilité des pays, qui constituent une entrave majeure à la réalisation de la scolarisation primaire universelle (SPU). Notre hypothèse de départ stipule une interaction négative de ces facteurs sur les performances éducatives des pays.

²⁶ <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/GMIS/gdmis.do?siteId=2&menuId=LNAV01REGSUB6> (consulté en avril 2012).

3.1. Données et méthodologie

Nos observations pour l'analyse empirique portent sur le groupe de vingt et un pays d'Afrique subsaharienne identifiés comme fragiles en 2007 par la Banque mondiale (cf. annexe D) et auquel nous ajoutons le Soudan (avant la sécession du Soudan du Sud en 2011), classé, toujours par la Banque mondiale, dans la catégorie « État arabe »²⁷.

Nous mesurons les performances éducatives des pays par le taux net de scolarisation (TNS) de 2006²⁸. Le choix de concentrer notre analyse sur le seul TNS s'explique par le fait que cet indicateur est utilisé par l'UNESCO pour établir chaque année l'Indice du développement de l'éducation pour tous (IDE), mesure composite qui reflète les progrès accomplis vers la SPU²⁹. Selon la méthode employée ici (cf. ci-dessous), nous considérons les pays capables d'atteindre l'objectif de SPU lorsque ceux-ci ont un TNS supérieur à la moyenne continentale (70% en Afrique subsaharienne en 2006). La réalisation de la SPU est ainsi représentée par une variable muette qui prend la valeur 1 lorsque les pays ont atteint cet objectif ($TNS \geq 70\%$) et la valeur 0 en cas d'échec ($TNS < 70\%$). Pour les données manquantes, nous faisons l'hypothèse que les pays concernés n'ont pas réalisé la SPU, de sorte que la variable « éducation » représentée par le TNS prend la valeur 0.

Selon nos hypothèses, plusieurs facteurs de fragilité sont susceptibles d'interagir, constituant ainsi autant d'obstacles au développement des systèmes éducatifs. Nous mesurons ces fragilités des pays à travers les six indicateurs de gouvernance établis par la Banque mondiale (Kaufmann *et al.*, 2005, 2009)³⁰: l'instabilité politique et les conflits; la faiblesse des institutions (État de droit); le contrôle de la corruption; l'inefficacité des pouvoirs publics; l'absence de libertés civiles et des droits de l'homme; une faible régulation permettant le développement du secteur privé (cf. annexe G).

²⁷ Liste des pays et code pays en annexe E.

²⁸ Année la plus récente pour laquelle les données étaient disponibles au moment de l'écriture de cette étude. Étant donné la difficulté à recueillir toutes les données nécessaires, les TNS du Tchad et de la Côte d'Ivoire sont de 2005, dernière année disponible. Pour d'autres pays, ces données sont manquantes. Valeurs des variables en annexe F; description et définition des variables en annexe G.

²⁹ Institut de statistique de l'UNESCO (UIS): <http://www.uis.unesco.org/> (consulté en août 2012).

³⁰ *Worldwide Governance Indicators*: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> (consulté en août 2012).

Nous complétons notre modèle en intégrant une variable économique: le PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat (prix constants 2005, exprimés en dollars des États-Unis) issu des indicateurs mondiaux de développement de la Banque mondiale³¹.

Notre démarche consiste à déterminer quelles combinaisons de fragilités freinent la SPU dans les pays de notre échantillon pour l'année 2006. Le modèle testé empiriquement peut être formulé comme suit:

$$TNS = f(\text{stabilité politique et absence de violence, efficacité des pouvoirs publics, qualité de la régulation, contrôle de la corruption, État de droit, libertés civiles et responsabilisation, PIB/habitant})$$

Pour l'analyse empirique, la taille de notre échantillon ne nous permet pas d'effectuer une régression au regard des niveaux habituels des degrés de liberté pour induire une loi statistique. L'impossibilité de tester des hypothèses à partir d'un échantillon limité avec une régression constitue un problème fréquent dans les sciences sociales (Nkengne Nkengne, 2011). Aussi, une méthode alternative a été développée pour résoudre ce problème: l'analyse quali-quantitative comparée (AQQC ou *qualitative comparative analysis* - *QCA*). Cette méthode, relativement récente, combine les approches qualitatives et quantitatives pour permettre le test d'hypothèses basées sur un petit échantillon. Essentiellement utilisée par des politologues et sociologues, elle permet d'envisager la causalité dans les phénomènes complexes (Meur et Rihoux, 2002) en utilisant l'algèbre booléenne pour déterminer si la présence d'une condition est nécessaire ou suffisante à l'apparition d'un phénomène donné. Cette méthode permet également de détecter d'éventuelles associations de conditions (configurations ou combinaisons) conduisant à l'apparition du phénomène. L'utilisation de cet outil nous amène ainsi à adopter sa terminologie et d'employer le terme de « conditions » pour « variables explicatives » (indicateurs de fragilités et PIB par habitant) et de « résultat » au lieu de « variable dépendante » (TNS). Le tableau 1 ci-dessous retranscrit ces modifications.

³¹ *World Bank's World Development Indicators - WDI*: <http://data.worldbank.org/indicator> (consulté en août 2012).

Tableau 1: Statut et label des variables

Variables	Statut	Label
Taux net de scolarisation	variable dépendante = résultat	Y
Libertés civiles	variable explicative = condition	A
Stabilité politique	variable explicative = condition	B
Efficacité des pouvoirs publics	variable explicative = condition	C
Qualité de la régulation	variable explicative = condition	D
État de droit	variable explicative = condition	E
Contrôle de la corruption	variable explicative = condition	F
PIB/habitant	variable explicative = condition	G

La méthode QCA conduit à définir les conditions comme « active » ou « passive », impliquant d'effectuer une dichotomisation des variables quantitatives. Ce processus induit une légère modification de la signification des variables: au lieu de considérer une valeur sur une échelle continue, un seuil est choisi et indique la présence ou l'absence de la condition. La définition, relativement arbitraire, de ces seuils est source de discussions. Dans le cadre de cette étude, les seuils de chaque variable sont déterminés de façon à discriminer certains pays tout en conservant suffisamment d'observations au-dessus et en-dessous du seuil. Pour les scores de gouvernance, nous avons estimé un seuil en fonction de la moyenne de chaque indicateur et permettant de conserver un nombre égal de pays autour de ce seuil (seuil surligné en annexe F). Pour le PIB par habitant, la moyenne effectuée sur l'ensemble des pays nous a permis de fixer ce seuil à 600 US\$, au dessus duquel une valeur 1 est attribuée au pays et une valeur 0 lorsque le PIB par habitant du pays est inférieur au seuil ainsi déterminé.

3.2. Résultats et discussion

Avec la méthode QCA, une première étape de l'analyse consiste à construire une table de vérité. Celle-ci identifie les configurations (ou combinaisons) de conditions qui peuvent être observées ainsi que les observations associées à chacune des configurations (tableau 2). Cette table est obtenue à partir de la base des données brutes, cela en transformant les variables en conditions dichotomiques et en regroupant les observations qui ont les mêmes valeurs relativement aux conditions en présence.

Tableau 2: Table de vérité

Pays	Conditions							Résultat
	A	B	C	D	E	F	G	Y
BI	1	0	0	0	1	0	0	1
GN	1	0	0	1	0	0	0	1
MR, ST	1	1	1	1	1	1	1	1
TG	0	1	0	1	1	0	0	1
ZW	0	1	0	0	0	0	0	1
AO, CG	1	1	0	1	0	0	1	0
CF	1	0	0	0	0	0	0	0
TD, CI	0	0	0	1	0	0	1	0
KM	0	1	0	0	1	1	1	0
CD, SO	0	0	0	0	0	0	0	0
ER	0	1	0	0	1	1	0	0
GM	1	1	1	1	1	1	0	0
GW	1	1	0	1	0	0	0	0
LR	1	0	0	0	1	1	0	0
NG	1	0	1	1	0	0	1	0
SL	1	1	1	1	0	0	0	0
SD	0	0	1	0	0	0	1	0

Un premier constat montre qu'il n'y a pas de contradictions logiques dans les données. Ainsi, lorsque deux pays sont dans les mêmes conditions (TD et CI par exemple), les réalisations éducatives sont les mêmes (ici échec).

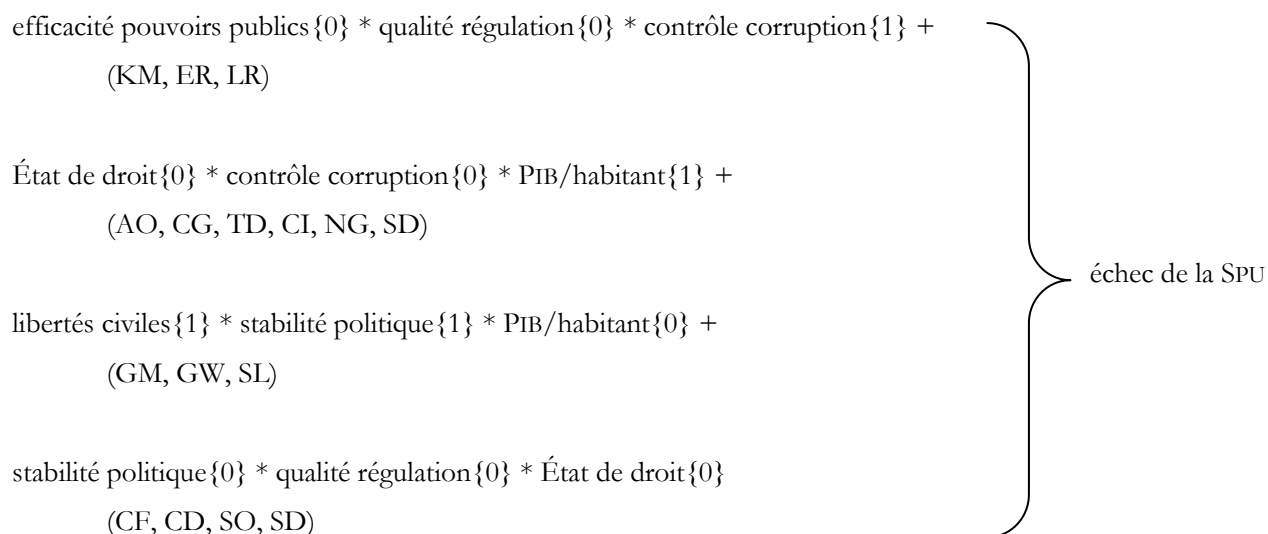
La table de vérité permet ensuite d'analyser si une condition est nécessaire ou suffisante pour l'apparition d'un résultat. Une condition est suffisante, pour l'occurrence

d'un résultat, si à chaque fois que la condition est présente, le résultat l'est aussi. Une condition est nécessaire, pour l'occurrence d'un résultat, si à chaque fois que le résultat est présent, la condition l'est aussi. L'observation de la table de vérité montre qu'aucune condition n'est suffisante dans la mesure où, pour l'ensemble de nos observations, les conditions sont présentes (1) ou non (0) quel que soit le résultat ($Y=1$ ou $Y=0$). L'analyse montre également qu'aucune condition n'est nécessaire. Un pays peut ainsi réaliser la SPU ($Y=1$) même si certaines fragilités sont présentes. Inversement, certaines conditions empêchent d'atteindre cet objectif ($Y=0$). Cette première analyse indique ainsi une grande diversité des situations et tend à confirmer notre hypothèse selon laquelle les fragilités interagissent sur les performances éducatives des pays.

L'étape suivante de l'analyse consiste à identifier les configurations de conditions associées à un résultat positif ou négatif. Nous nous intéressons principalement ici à chaque ligne de la table de vérité affichant le résultat $Y=0$ qui est une configuration associée à un résultat négatif. En d'autres termes, les conditions peuvent être alors associées à l'échec de la scolarisation dans les pays concernés. Néanmoins, pour éviter un trop grand nombre de configurations éligibles à un résultat négatif, il est possible de réduire ces configurations par une procédure de minimisation des données. La nécessité d'appliquer cette procédure s'explique par la possibilité que l'information contenue dans plusieurs configurations puisse provenir d'une seule configuration, plus simple, appelée « implicant premier » (Nkengne Nkengne, 2011). La recherche des « implicants premiers » se fait à l'aide d'un traitement statistique³². Les résultats finaux sont les suivants³³:

³² Différents logiciels statistiques ont été développés pour faciliter cette tâche. Dans cette étude, nous utilisons la version Tosmana 1.255 (Tool for small-N analysis) développé par Cronqvist (2007).

³³ Le listing des résultats produits se trouve en annexe H.



Chaque élément de la formule (configuration de conditions) représente un contexte d'échec à la réalisation de la scolarisation primaire universelle. Il existe ainsi plusieurs contextes associés à l'échec de la SPU et certains concernent un plus grand nombre de pays que d'autres. Ces contextes sont alors davantage propices à une faible scolarisation. La procédure de réduction des données permet également de dégager des profils de pays. La méthode QCA repose aussi sur une interprétation qu'il est possible de tirer des résultats et de la connaissance des situations. À partir de nos résultats et des contextes des pays qui composent notre échantillon, il est possible de dégager trois *scenarii* possibles:

- Le premier inclut les pays qui parviennent à maintenir une éducation de base. Dans nos modèles, ces pays affichent un résultat $Y=1$ (Burundi, Guinée, Mauritanie, Sao-Tomé-Et-Principe, Togo et Zimbabwe). Ainsi, malgré leur fragilité institutionnelle, ces États montrent une certaine capacité d'intervention et un mince consensus sociopolitique semble exister, prému-nissant l'éducation des autres secteurs sociaux. Dans certains pays, les taux de participation au primaire étaient déjà particulièrement élevés avant l'adoption des objectifs de l'EPT. Au Togo et au Zimbabwe, les TNS s'élevaient respectivement à 70% et 97% en 1982 et les TBS à 105% et 122%. La situation est similaire à Sao-Tomé-Et-Principe où le TNS était déjà de 96% en 1990. Ces pays ont donc aujourd'hui réalisé l'objectif de SPU. Au Burundi

et en Guinée, l'observation des chiffres montre que l'augmentation rapide de la scolarisation a eu lieu au tournant des années 2000. Ainsi, en 1999, leurs TNS respectifs n'étaient que de 37% et 43% contre 89% et 73% en 2006. Ces pays sont alors sur la bonne voie pour atteindre la scolarisation primaire universelle d'ici 2015. Une analyse approfondie de ce scénario amène à examiner dans quelle mesure ces situations pourraient exister en apparence comme une opportunité de conserver un accès à l'aide internationale.

- Le second scénario décrit un éclatement de l'offre éducative (Érythrée, Libéria, République Centrafricaine, République Démocratique du Congo, Somalie, Comores, Soudan). Plusieurs éléments contextuels peuvent être dégagés: les gouvernements, peu disposés à répondre favorablement aux conditionnalités extérieures, ont démissionné et ne reçoivent plus la confiance de l'aide internationale. La demande d'éducation n'accorde que peu de crédit à la qualité de l'éducation fournie par l'État et les familles n'en attendent aucun rendement. Décentralisée mais limitée ou sélective, l'éducation fonctionne notamment par la volonté des communautés locales. Dans ces pays, la scolarisation a généralement augmenté mais moins rapidement que dans les pays du premier groupe. En République Centrafricaine, par exemple, la hausse du TNS n'a ainsi été que de 4% entre 1971 (49%) et 1991 (53%) et celle du TBS que de 5% sur la même période (de 65% à 70%). Cependant, une tendance inverse se dessine également dans ce groupe de pays: en République Démocratique du Congo, le TNS s'est contracté entre 1970 et 1990, passant de 68% à 57%. Le même phénomène est également observé en Érythrée où le TBS (seule donnée disponible pour la période) a chuté de 37% à 30%. L'établissement d'une dictature en 1980 et le début de la guerre civile en mai 1989 dans ce pays peuvent expliquer cette diminution. Depuis 2000, dans l'ensemble de ces pays, on constate une stagnation des taux de participation au primaire ou une légère augmentation mais qui ne leur permettra pas d'atteindre l'objectif de SPU d'ici 2015.

- Enfin, dans certains pays, aucune entité ne semble véritablement en charge de l'éducation universelle (Angola, Congo, Tchad, Côte d'Ivoire, Nigeria, Gambie, Guinée-Bissau, Sierra Leone). Ici, l'échec de l'accès universel à l'école est induit par des contraintes d'offre. Les structures éducatives, particulièrement en zones rurales, sont quasi-inexistantes et l'enseignement est maintenu grâce à l'action d'ONG en collaboration avec les communautés locales. Dans ces pays, les progrès en matière de participation scolaire sont généralement faibles. Au Tchad, en Gambie ou en Côte d'Ivoire, les TNS ne dépassent pas 50% au début des années 1990 (il est même de 23% au Nigeria) et les TBS suivent une même tendance. La lecture des données indique une stagnation des taux de scolarisation dans certains cas et une diminution dans d'autres. Au Congo, par exemple, le TNS s'élevait à 89% en 1982. En 2006, ce même taux a chuté à 57%. Dans ces pays, les fragilités, singulièrement persistantes, entravent les progrès vers la scolarisation primaire universelle.

Cette analyse montre ainsi une grande variété de situations. Les dimensions de la fragilité telles qu'appréhendées auront un impact différencié selon les contextes. Le degré de sévérité de ces fragilités mais aussi leur interconnexion, représentent, pour la plupart des pays, un aléa quant à la réalisation de l'objectif de scolarisation primaire universelle. Alors que l'éducation constitue un objectif prioritaire pour la communauté internationale ou, dans le cadre des OMD, une norme qu'il convient de respecter, nos résultats soulignent que l'injonction faite aux États d'offrir une éducation de base homogène aux populations rencontre des difficultés d'adaptation sur le terrain. Une question, difficile à explorer ici, aurait été de savoir si la norme EPT engage aussi une norme des savoirs. En ce sens, les processus de libéralisation et de mondialisation dans lesquels s'inscrit l'EPT renvoient également à la problématique de la production de normes transnationales qui touchent aussi bien les savoirs que la formation des enseignants et les méthodes d'enseignement (Malet, 2010). Aussi, il aurait été intéressant d'examiner la variété des situations quant à l'adoption et l'adaptation de ces normes dans les pays étudiés. À notre échelle d'analyse, l'absence d'indicateurs fiables et exploitables, dans une approche comparative, ne nous permet cependant pas d'avancer plus avant sur ce sujet. Cette question conduit enfin à s'interroger sur le statut de l'éducation comme bien public mondialisé. En effet, dès lors que l'État

n'apparaît pas toujours capable de fournir les services de base en éducation, le statut de l'éducation comme bien public autorise pour certains de rechercher des voies alternatives qui se substitueraient alors à l'offre habituelle d'éducation par l'État. L'agenda international a ainsi promu le partenariat, ou plus généralement la « bonne gouvernance », comme impératif de développement. Les paramètres de cette nouvelle gouvernance, confrontés aux spécificités des États fragiles, peuvent cependant conduire à des adaptations variées.

4. L'ÉDUCATION ET LA NOUVELLE GOUVERNANCE MONDIALE

La nouvelle approche à la coopération développée dans le cadre des OMD soulève la question du statut de l'éducation et des modalités renouvelées de l'intervention internationale. L'analyse de l'éducation comme bien public universel amène une partie des opinions internationales à admettre le droit à l'éducation des individus comme opposable à toute forme d'organisation sociale ou politique, en particulier des États qui ne s'engagent pas assez dans la lutte contre la pauvreté. Dans la mesure où certains de ces États se montrent incapables de répondre aux attentes fixées par l'agenda international, la société civile, avec ou sans l'aide internationale, est alors amenée à jouer un rôle accru pour réduire les inégalités d'accès, empiétant sur les fonctions régaliennes.

4.1. L'éducation comme Bien public mondial

Forgée dans le cadre des États-nations, la notion de bien collectif³⁴ s'inscrit désormais dans un contexte de mondialisation des marchés et de limites des interventions des États. Les décideurs politiques ont ainsi développé depuis plusieurs années le concept de Biens publics mondiaux (BPM), transposition sur le plan international du concept de bien public. Certains secteurs ne peuvent donc avoir un caractère public qu'au niveau international et leur provision, notamment pour les plus pauvres, dépasse le cadre défini des frontières nationales. L'offre efficace de biens publics constitue ainsi un volet important de la stratégie de réduction de la pauvreté.

³⁴ Notion consacrée par le prix Nobel d'économie Paul Samuelson (1954).

Le débat sur l'éducation comme bien public universel peut s'articuler autour de deux conceptions doctrinales opposées. La première, d'essence économique, justifie l'existence des BPM uniquement par la défaillance des marchés et adopte une approche utilitariste, en termes d'intérêts. La seconde, d'inspiration d'économie politique mondiale, analyse les mécanismes d'appropriation privée et publique de ces biens et aborde la notion de patrimoine commun (Gabas et Hugon, 2001). Dans ce sens, il est évident que les OMD expriment des choix pour ce qui est, où n'est pas, à l'inventaire du patrimoine commun dans l'humanité.

Selon la théorie microéconomique standard, un BPM répond à deux critères fondamentaux:

- la non-exclusion qui suppose qu'on ne peut pas empêcher l'entrée d'un individu dans la consommation du bien par les règles du marché (coût);
- l'indivisibilité (ou non-rivalité) dans la consommation qui signifie que la consommation de ce bien par un individu ne diminue pas sa consommation disponible pour les autres individus.

Très peu de biens publics satisfont strictement à ces deux critères. En ce sens, le bien public éducation peut être considéré comme partiel (ou impur) dans la mesure où (i) la présence d'un individu supplémentaire ne perturbe pas l'apprentissage des individus déjà présents (non-rivalité) et où (ii) le principe de non-exclusion n'est pas respecté (Altinok, 2004): un individu peut être exclu de la consommation du bien public éducation (en ne l'autorisant pas à assister à une leçon). Il est considéré comme public, d'une part parce que sa production résulte de choix collectifs, d'autre part du fait des externalités qu'il engendre sur l'ensemble des acteurs de la société. Sur ce point, il ne faut pas oublier l'aspect très particulier du bien éducation. L'investissement éducatif est évoqué, car la « consommation » produisant de l'utilité sera différée. Pour la théorie du capital humain, cet investissement éducatif conduit à accroître dans la période adulte les gains du travail et dans ce sens, l'éducation est le seul bien public dont l'utilité est directement transformée en avantages monétaires directement appropriables.

Les théories néoclassiques adoptent une position normative des BPM en indiquant que l'État se doit d'intervenir uniquement pour répondre aux imperfections du marché, tout en limitant *a priori* les fonctions qu'il doit assumer (Gabas et Hugon, 2001). Le marché ne garantit cependant pas une production optimale des BPM. Au niveau international, les États auront intérêt à être des « passagers clandestins » en laissant aux autres le soin de financer et produire ces biens publics. La définition économique des BPM, inscrite dans une perspective libérale, se réfère ainsi aux défaillances des marchés et aux moyens d'y remédier par des arrangements collectifs, en donnant une dimension internationale aux politiques sectorielles nationales.

Contrairement à l'approche néoclassique, la conception d'économie politique considère que ce sont les acteurs qui définissent l'intérêt général et non les forces du marché. Cette vision pose donc la question des procédures et des décisions permettant de hiérarchiser les BPM, de les produire et de les financer par la mise en place d'encadrements normatifs (Bissiriou et Kern, 2005). En privilégiant les patrimoines communs, lesquels dépendent des choix collectifs, l'économie politique ne permet cependant pas de dégager un consensus sur ce qui constitue un BPM. Ces derniers, comme l'éducation, ne peuvent en effet être les mêmes selon les époques, les sociétés, les évolutions techniques, les contraintes budgétaires ou les systèmes de valeurs. L'éducation est ainsi perçue comme un bien public mondial dont les caractéristiques ne sont pas figées, mais évolutives et il apparaît donc nécessaire de fonder les BPM sur des compromis et des intérêts supérieurs à définir lors de négociations internationales.

Alors que dans les États fragiles, le manque de capacité institutionnelle, ou de volonté politique, ne permet pas à l'administration centrale de fournir une offre homogène d'éducation de base, le statut de l'éducation comme bien public universel pose à la fois la question de sa production et de son financement ainsi que des modalités d'intervention publique à l'échelle internationale.

4.2. Un droit d'ingérence éducatif?

Les modes de production et de financement du bien public mondial éducation s'articulent autour des deux visions précédemment identifiées (néoclassique et économique politique).

La vision néoclassique considère que le niveau de production d'un BPM est déterminé par la somme des efforts individuels des États souverains. Appréciée en termes de marché, l'offre privée mondiale d'éducation est généralement limitée, à la fois géographiquement et socialement. Le financement du secteur éducatif par les seules forces du marché suscite aussi des interrogations quant à son efficacité dans les pays en développement. Nombre de pays par exemple qui ont supprimé les frais de scolarité ou diminué les charges pour les familles dans le primaire ont vu le taux de participation augmenter très significativement. Ainsi, le marché ne paraît pas en mesure de répondre aux besoins d'un bien public éducation insuffisant³⁵. Il s'agit alors de maintenir une autorité de régulation du marché de l'éducation. A l'échelle internationale, la logique seule du marché ne permet pas non plus d'établir une équité, les pays les plus pauvres n'étant pas en mesure de participer à un marché éducatif mondialisé. Ainsi, l'approche en termes de défaillances des marchés cherche encore une stratégie au niveau mondial. En essayant notamment de trouver des moyens incitatifs pour produire des BPM via le secteur privé, elle ne remet pas pour autant le fonctionnement interétatique actuel de la coopération (Gabas et Hugon, 2001).

Dans le cadre de la conception d'économie politique, l'accent est mis sur les procédures permettant de définir et de hiérarchiser un patrimoine commun. Le droit à l'éducation est ainsi au cœur des processus de négociation collective par la prise de conscience des enjeux à définir et des stratégies à adopter (Bissiriou et Kern, 2005), dans lesquels s'inscrit l'EPT. Dans ce cadre, le bien public éducation est envisagé comme relevant du domaine collectif international et nécessite des fonds publics transnationaux qui permettent à la fois de les financer et de les produire. La production du BPM éducation peut alors être envisagée selon deux modes:

³⁵ Il convient de noter que la scolarisation obligatoire reconnaît implicitement l'imperfection des marchés. En effet, si les marchés sont parfaits et que les rendements de l'éducation sont particulièrement élevés aux niveaux les plus bas, il n'y a aucune raison d'imposer la scolarisation puisqu'elle constituerait alors le seul choix rationnel économiquement, notamment dans les pays les plus pauvres (Henaff, 2006).

- « le maillon faible » (*weakest link goods*): l'insuffisante production d'éducation peut menacer les autres pays par l'importance des externalités négatives. Une production optimale de ce bien passe par des incitations à coopérer, des mécanismes de transferts de savoir et savoir-faire;
- « à la portée du meilleur » (*best shot goods*): le niveau de production concerne les pays les plus riches. Se pose également la question de la création et de la diffusion des savoirs du Nord au Sud en l'absence notamment de systèmes éducatifs performants capables d'intégrer ces savoirs.

Outre les différentes formes de production du bien éducation, ces visions posent la question de son financement à l'échelle internationale. Deux logiques s'affrontent : celle de financement et une autre qualifiée d'incitation. Dans le premier cas, une instance multilatérale se verrait confier la tâche d'affecter les recettes en direction des biens publics. Cette solution se heurte néanmoins à des questions de légitimité et de mise en œuvre. La fiscalité incitative paraît plus envisageable, notamment à court terme, et prendrait ainsi la forme de taxes, la plus connue étant la taxe « Tobin » sur les mouvements de capitaux (Bissiriou et Kern, 2005). Dans une approche de sciences politiques, il est aussi admis, compte tenu du délai de retour de l'investissement éducatif, que les États les plus financièrement contraints ne sont guère enclins à investir dans ce secteur. Aussi, la collectivité mondiale, devant le risque d'externalités négative à long terme, doit suppléer pour que ces États ne passent pas de la fragilité à celle de « rogue states » (États voyous) (Bratton et Mattes, 2007).

Transposée à l'échelle internationale, la théorie des biens publics pointe la défaillance à la fois des marchés et des États à produire ces biens publics. Suivant une logique d'économie politique mondiale, elle suggère également que les États ne seraient plus les seuls à produire le bien éducation. Cette tâche incomberait aussi aux instances internationales, au nom d'un patrimoine commun et pour des raisons de solidarité internationale. Une régulation internationale de l'éducation nécessite alors un transfert des souverainetés, suivant un principe de subsidiarité, et justifie pour certains un droit d'ingérence dans la mesure où certains pays ne respectent pas les règles d'une

coopération efficace inscrite dans le cadre de la bonne gouvernance. Pour autant, la production centralisée d'éducation au niveau mondial, contrôlée par une instance multilatérale ayant le pouvoir légitime de veiller au respect des règles collectivement élaborées, a pour l'instant ses limites. D'après Kaul *et al.* (1999), trois déficits majeurs peuvent être identifiés: le vide juridique (*jurisdiction gap*), l'absence de légitimité ou de représentativité des instances en charge des négociations intergouvernementales (*participation gap*) et le manque de sanctions (*incentive gap*). La question du bien public éducation renvoie donc à une souveraineté des citoyens faisant des choix collectifs. En ce sens, la nouvelle approche à la coopération peut adopter une attitude de contournement des États non coopératifs et a élargi de manière substantielle le rôle de la société civile pour atteindre les objectifs de la SPU. Prenant appui sur la faible capacité technicienne des États fragiles, Bethke (2009) souligne l'intérêt d'une coordination forte des initiatives de la société civile locale, des ONG et de l'aide. Cette synergie, vu la difficulté de mener une stratégie en éducation, ne peut venir que d'une organisation internationale qui possède la légitimité d'intervention en éducation, d'une part, mais aussi, d'autre part, qui pourra assurer une transition harmonieuse de la gouvernance du secteur vers les institutions de l'État une fois celui-ci renforcé.

4.3. Limites de l'apport de la société civile

Dans son rapport 2009 sur l'EPT, l'UNESCO souligne qu'« *une bonne gouvernance pourrait aider à renforcer la responsabilité, accroître la participation et réduire les inégalités dans l'éducation* » (p.241). Selon la Banque mondiale (2003)³⁶ et les Nations Unies (Birdsall *et al.*, 2005)³⁷, la réforme de la gouvernance comprend:

- la décentralisation du financement et du « management » de l'éducation;
- l'implication des parents dans le « management » des écoles de base;
- l'introduction de choix mécaniques;
- l'expansion des ONG et la provision de service public-privé pour stimuler la concurrence.

³⁶ *World development report 2004: making services work for the poor people.*

³⁷ *United Nations millennium project's task force on education.*

Dans le cadre de ce nouveau paradigme participatif, parents, ONG et organisations de la société civile (OSC)³⁸ sont censés être étroitement associés à la prise de décision, à la gestion administrative, financière, pédagogique et plus globalement à la conception des politiques d'éducation. Comhaire et Mrsic-Garac (2007) soulignent que l'implication de la société civile est perçue comme permettant à la fois l'appropriation nécessaire à toute perspective à long terme (EPT), la transparence, la prise en compte des intérêts des plus pauvres et donc la réduction de la pauvreté et des inégalités d'accès aux services publics. Afin que le partenariat, entre les différents acteurs, engendre les effets positifs attendus, les deux auteurs, en s'appuyant sur des études de cas menées au Bénin et en République Démocratique du Congo, rappellent qu'une série de conditions préalables est nécessaire. D'une part, les OSC devraient être représentatives, légitimes, autonomes et maîtriser les enjeux relatifs à leur domaine d'activité. D'autre part, les gouvernements devraient être engagés dans la lutte contre la pauvreté, partager leur pouvoir de décision avec leurs partenaires et avoir les capacités institutionnelles et techniques pour assurer un réel processus participatif. Enfin, les bailleurs devraient de leur côté respecter les priorités du gouvernement.

En quelques années, la fonction des OSC dans les politiques de développement est passée d'une approche technique (« exécutant ») à une approche politique, en ce sens que la société civile est censée avoir du pouvoir sur les politiques et les normes. Néanmoins, ce changement fondamental impulsé par la plupart des bailleurs ne semble pas se fonder sur des études empiriques qui font encore défaut pour démontrer les avantages de la participation des OSC. Pour Rombouts (2006), l'enthousiasme pour la société civile s'appuie donc essentiellement sur les échecs des politiques de coopération antérieures et sur les espérances que pourrait provoquer sa participation. La forme préconisée par la plupart des organisations internationales serait en soi une organisation éducative centrée sur la société civile où le rôle de l'État serait d'émettre des normes et programmes sur le système éducatif. L'éducation serait vue comme décentralisée, pilotée localement par la société civile, dans un souci d'*empowerment*. Dans cette perspective, se mettent ainsi en place de nouveaux principes de gestion partagée avec implication responsable des partenaires. Or, dans les contextes forts variés des États fragiles, cette approche unique soulève de nombreuses interrogations

³⁸ Dans son acceptation la plus commune, la société civile peut être définie par exclusion, c'est-à-dire les acteurs non étatiques. Ainsi, la société civile se réduit généralement aux simples ONG ou associations non lucratives.

comme le soulignent Molenaers et Renard (2006): la participation est-elle vraiment précieuse et pertinente, cela à n'importe quel stade, à n'importe quel endroit et avec n'importe qui? Sur ce dernier point, dans un rapport au CAD-OCDE, Rose et Greeley (2006) soulignent que dans le contexte de fragilité de la société, l'action des ONG en éducation est souvent trop spécifique au cadre local restreint de leur champ d'intervention pour faire l'objet de réplication de bonnes pratiques sur un cadre territorial plus étendu.

La société civile s'inscrit dans les réformes d'une gouvernance « idéalisée », dans laquelle la supervision locale des services permettrait d'augmenter l'efficacité des systèmes éducatifs et d'accroître le capital humain, notamment pour les plus pauvres. D'une part, dans un contexte où l'administration centrale est défaillante, l'idée selon laquelle les communautés locales sont directement associées à la gestion de l'école paraît séduisante. D'autre part, dans des situations d'urgence, pendant ou après un conflit, ces communautés peuvent aussi être sollicitées pour assurer la continuité éducative. Dans les États fragiles, cependant, la réalisation de la SPU est liée à un ensemble de paramètres interdépendants (politique, économique, social, sécurité) qui sont autant d'obstacles à la mise en place d'une gouvernance locale de l'éducation. Bien souvent, ainsi que le souligne Mundy (2008), les domaines d'action entre les autorités locales élues et les formes d'organisation de la société civile (association de parents d'élèves, comités scolaires par exemple) ne sont pas clairs et peuvent engendrer des tensions. Le contexte spécifique des États fragiles rend la participation de la société civile beaucoup plus aléatoire et la communauté internationale la voit souvent comme un bloc homogène qui aurait les mêmes caractéristiques partout. Parallèlement, les systèmes éducatifs en Afrique sont extrêmement variés et les degrés d'inégalités en matière d'accès et de qualité du service éducatif révèlent une forte diversité. La prescription d'une gouvernance universelle, fondée sur une participation accrue des citoyens, se heurte ainsi aux spécificités locales; cela spécialement dans les États fragiles où le risque d'instabilités sociopolitiques rend tout projet incertain.

Le paradigme participatif soulève une dernière question: en tant qu'alternative à l'offre de services publics par l'État, la société civile et les ONG ont-elles les capacités à fournir le bien éducation, notamment aux plus pauvres? L'opinion prédominante

sur l'offre de services publics des ONG a transposé au secteur privé le modèle traditionnel d'un secteur public composé d'un personnel hautement motivé. Ainsi, le bureaucrate corrompu apparaît vil comparé à l'activiste d'ONG, jeune et idéaliste (Besley et Ghatak, 2008). Enfin, la légitimité des ONG peut aussi être sujette à caution. Les ONG n'ont par exemple pas à se soucier d'élections futures et ne sont pas redevables à l'électorat. Le caractère de certaines ONG (religieuses notamment) amène aussi à questionner leur motivation, d'autant plus que l'évaluation des activités des ONG reste encore faible et dans certains cas, elles agissent de façon opaque et en dehors de tout contrôle.

La participation des OSC est désormais abordée comme un processus politique. Étant donné que l'État ne parvient pas à combler la demande, il est contraint d'abandonner sa fonction régaliennne d'éducation au profit d'une hypothétique société civile (Poncelet et Girotte, 2007). Pourtant, la régulation publique n'est-elle pas nécessaire pour garantir le fonctionnement d'un système éducatif selon des normes légales? Plus largement, dans le contexte des États fragiles, restaurer une puissance publique forte ne peut-elle pas permettre de redonner confiance à un État de droit souvent déconsidéré pour son ineptie ou sa corruption?

4.4. Le rôle réduit de l'État

La décentralisation de la gouvernance de l'éducation implique que le système éducatif devient localement contrôlé par de petites unités privées (ONG, familles), le rôle de l'État n'étant plus que d'émettre des signaux et de fixer des normes et programmes. Si la décentralisation peut améliorer une éducation publique, certaines conditions analysées plus haut doivent cependant être réunies, ce qui est loin d'être le cas dans les États fragiles. Une décentralisation « forcée » pourrait conduire à des effets contre-productifs et au contraire détériorer davantage une situation déjà fragile. L'agenda international a néanmoins fixé la décentralisation comme une des clés de la nouvelle gouvernance, avec l'idée que les bureaucraties centralisées ne sont pas les fournisseurs les plus équitables de services éducatifs (Rose, 2006). Dans un rapport publié en 2006, la Banque mondiale indique que « *le financement public cultive des grandes machines bureaucratiques et des groupes d'intérêt forts dont les pressions pourraient aboutir à l'inertie* ». S'il

faut en effet souligner que les administrations dans la plupart des États fragiles, outre leurs faiblesses, sont souvent minées par la corruption, est-il possible pour l'aide internationale de ne pas prendre en compte les causes de la fragilité de ces administrations? Ainsi, des études ont montré qu'un meilleur accès à l'éducation permettait aux États, en renforçant leurs capacités institutionnelles, de sortir de leur fragilité (Chauvet et Collier, 2004). Les principes internationaux de l'OCDE pour les États fragiles soulignent notamment la nécessité de « *renforcer la légitimité et la responsabilité des États (...) et de consolider la capacité des États à s'acquitter de leurs fonctions essentielles afin de faire reculer la pauvreté* » (OCDE, 2007). Assisterait-on alors à un double langage où l'on verrait une communauté internationale d'un côté plaider pour des États fort capables d'assurer la sécurité (intérieure et régionale) et de l'autre appeler à moins d'État dans des domaines symbolisant pourtant le retour d'une puissance publique effective? En effet, de nombreux travaux réalisés ces dernières années soulignent l'importance de la consolidation de l'État et du renforcement de ses institutions pour favoriser le développement économique et social notamment. Châtaigner et Magro (2007) précisent ainsi que de nombreuses recherches universitaires (y compris celles financées par la Banque mondiale) montrent que les guerres civiles, dans les pays les plus pauvres depuis la fin de la guerre froide et le début des années 1990, sont nées de l'affaiblissement d'États « privatisés » et du détournement du monopole de la violence légitime (au sens Wébérien) au profit d'individus et de groupes réduits. Hibou (1998) souligne que la définition et les modalités du développement sont elles-mêmes privatisées. Pour l'auteur, la place croissante des ONG dans la coopération internationale favorise une dispersion des lieux de décision. Cette situation a pour conséquence de complexifier la coordination, la gestion et la définition des priorités tout en aggravant les difficultés administratives des pays les moins développés. Des critiques sont émises sur les capacités de la nouvelle gouvernance à favoriser le retour d'un État de droit légitimé. Meisel et Ould Aoudia (2006) préconisent ainsi un concept élargi, celui de « la gouvernance pour le développement ». De « bonnes institutions » seraient celles capables de préserver durablement la confiance du public, c'est-à-dire d'anticiper sur les facteurs potentiels de destruction de confiance susceptibles de plonger un pays dans la crise (économique, politique ou social). De son côté, Brinkerhoff (2005, 2007) distingue trois grandes étapes interdépendantes permettant de reconstruire une gou-

vernance dans les États fragiles, rejoignant en cela les principes d'*exit/voice* développés par Hirschman (1986):

- **Recouvrer une légitimité** (*reconstituting legitimacy*): la reconstitution de la légitimité passe par la réduction des inégalités, une meilleure responsabilité, une corruption maîtrisée et l'introduction d'un processus démocratique via des élections. La fourniture de services de base constitue la démonstration de la volonté et de la capacité du gouvernement à répondre aux besoins et attentes des populations;
- **Rétablir la sécurité** (*re-establishing security*): cela suppose notamment de conduire des opérations de construction, de professionnalisation, de réformes avec la police, les unités militaires et paramilitaires. L'insécurité est souvent source de blocage pour la restauration des services de base;
- **Reconstruire une effectivité** (*rebuilding effectiveness*): les conflits détruisent les infrastructures et interrompent la fourniture des services. L'incapacité des États fragiles à produire des biens publics a un impact immédiat sur le manque des besoins fondamentaux des citoyens ainsi que sur le redémarrage de l'activité économique. Le retour de l'effectivité est lié aux capacités du secteur public.

Les possibilités de retour à un État de droit, légitimé, effectif et capable d'assurer la sécurité sont des conditions nécessaires pour permettre la (re)construction d'un système éducatif dans les États fragiles. Les travaux menés par Collier et Hoeffler (2004), sur l'effet de l'éducation et de la croissance en situation post-conflit, montrent que l'éducation aura plus d'impact que la croissance pour limiter les risques d'un retour à la guerre. Pour les auteurs, lorsqu'un gouvernement donne la priorité au secteur social, il envoie à la population le signal d'un retour durable à la paix, ce qui a pour effet notamment d'augmenter la confiance en la paix, nécessaire aux investissements. Cependant, le caractère spécifique des États fragiles peut conduire à relativiser

l'agenda international (Clemens, 2004) et à revoir des objectifs que ces pays ne seront pas à même de tenir compte tenu des difficultés à sortir de la fragilité.

5. CONCLUSION

Le concept d'États fragiles, à l'image de ce qui a été exposé dans ce chapitre, reste assez opportuniste de manière générale. Incontestablement, on y trouve un avatar lié au terrorisme international et à la déliquescence de certains pays de la planète. Il est évident qu'au travers de l'histoire, il en a certainement été ainsi. Ce sens général devient plus restrictif ramené dans le contexte des objectifs du millénaire et en particulier pour l'éducation. Les objectifs du millénaire sont réalisés sous l'égide des Nations-Unies et donc se comprennent comme des injonctions à les réaliser. Ceci implique une responsabilité des États à suivre celles-ci. Dans la mesure où ces objectifs concernent les plus pauvres, la coresponsabilité devient évidente: les États les plus fragiles devront être épaulés par l'aide, tant multilatérale que bilatérale. Si de plus, comme pour l'éducation, ces objectifs touchent une capacité essentielle qui impacte le bien-être essentiel et la capacité de libre décision des hommes et femmes de demain, la nécessité impose l'action de tous. Le critère est donc celui de l'opportunité: est-il juste d'intervenir dans ces situations les plus délicates là où l'action en éducation risque d'être un nouveau tonneau des Danaïdes? Pour cerner les enjeux, le chapitre suivant va tenter de mesurer quel est l'impact des situations de conflit sur la fourniture du service éducatif de base.

BIBLIOGRAPHIE CHAPITRE 1

- ALTINOK, N., 2004. La Banque mondiale et l'éducation en Afrique subsaharienne. De grandes paroles pour de petites actions? Les Cahiers de l'IREU n°64, 225 p.
- BARROCHE, J., LE BOUËDEC, N., PONS, X. (Eds), 2008. *Figures de l'État éducateur. Pour une approche pluridisciplinaire*. Paris, L'Harmattan, collection Logiques politiques, 274 p.
- BAUCHARD, D., 2011. Introduction. *Politique étrangère* 2011/1: 10-15.
- BENGTSOON, S.E.L., 2011. Fragile states, fragile concepts: a critical reflection on the terminology of fragility in the field of education in emergencies. In: PAULSON, J. (Ed), *Education, conflict and development*, Symposium Book, series Oxford studies in comparative education, Oxford, pp. 33-58.
- BESLEY, T., GHATAK, M., 2008. L'offre de services publics par les acteurs non gouvernementaux. *Revue d'économie du développement* 22: 89-108.
- BETHKE, L., 2009. Capacity development in education planning and management in fragile states. Prepared for IPE-UNESCO, series Rethinking capacity development. UNESCO, Paris, 37 p.
- BIRDSALL, N., LEVINE, R., IBRAHIM, A., 2005. UN Millennium Project. Toward universal primary education: investments, incentives and institutions. Earthscan, London, 207 p.
- BISSIRIOU, G., KERN, F., 2005. L'éducation comme bien public mondial est-elle compatible avec l'Accord général sur le commerce et les services? *Mondes en Développement* 132: 39-55.
- BRATTON, M., MATTES, R., 2007. Learning about democracy in Africa: awareness, performance and experience. *American Journal of Political Science* 51(1): 192-217.

- BRINKERHOFF, D.W., 2005. Rebuilding governance in failed states and post-conflict societies: core concepts and cross-cutting themes. *Public Administration and Development* 25(1): 3-14.
- BRINKERHOFF, D.W., 2007. Governance challenges in fragile states: reestablishing security, rebuilding governance and reconstituting legitimacy. In: Brinkerhoff, D.W (Ed), *Governance in post-conflict societies: rebuilding fragile states*. Routledge, London, pp. 1-21.
- BURDE, D., 2004. Weak state, strong community? Promoting community participation in post-conflict countries. *Current issues in comparative education* 6(2): 73-87.
- BUSH, K.-D., SALTARELLI, D., 2000. The two faces of education in ethnic conflict: towards a peacebuilding education for children. Insight n°4, Innocenti Research Centre, UNICEF, 54 p.
- CARTIER-BRESSON, J., 2011. Official development assistance in fragile states. *Crime, law and social change*. En ligne: DOI: 10.1007/s10611-011-9358-6, 13 p. (consulté le 21/08/2012).
- CASTELLANET, C., SOLANET, G., FICATIER, Y., 2010. Adapter les pratiques des bailleurs dans les États fragiles. Série évaluation et capitalisation n°31, Agence française de développement, 85 p.
- CHÂTAIGNER, J.-M., GAULME, F., 2005. Agir en faveur des acteurs et des sociétés fragiles. Document de travail n°4. Agence Française de Développement, 27 p.
- CHÂTAIGNER, J.-M., MAGRO, H. (Eds), 2007. *États et société fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*. Karthala, Paris, 565 p.
- CHAUVEAU, J.-P., BOBO, K., 2003. La situation de guerre dans l'arène villageoise. Un exemple dans le Centre-Ouest ivoirien. *Politique africaine* 89: 12-32.

- CHAUVET, L., COLLIER, P., 2004. Development effectiveness in fragile states: spillovers and turnarounds. Centre for the studies of African economies, Oxford University, 28 p.
- CHAUVET, L., COLLIER, P., 2008. What are the preconditions for turnarounds in failing states? *Conflict Management and Peace Science* 25(4): 332-348.
- CLEMENS, M.A., 2004. The long walk to school: international education goals in historical perspective. Working paper n°37. Center for Global Development, Washington, D.C., 78 p.
- CICID, 2007. Position de la France sur les États fragiles et les situations de fragilité. CICID, Ministère des affaires étrangères, 26 p.
- COLLIER, P., HOFFLER, A., ROHNER, D., 2006. Beyond greed and grievance: feasibility and civil war. Centre for the Study of African Economies, Oxford University, Oxford, 29 p.
- COLLIER, P., HOFFLER, A., 2004. Aid, policy and growth in post-conflict societies. *European Economic Review* 48(5): 1125-1145.
- COMHAIRE, G., MRSIC-GARAC, S., 2007. La participation des parents dans des contextes de systèmes éducatifs en crise. Études de cas au Bénin et en République Démocratique du Congo. *Mondes en développement* 139: 43-56.
- CRONQVIST, L., 2007. Tool for small-N analysis: <http://www.tosmana.net/> (consulté en août 2012).
- DAVIRON, B. GIORDANO, T., 2007. États fragiles : genèse d'un consensus international. In: CHÂTAIGNER, J.-M., MAGRO, H. (Eds), *États et société fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*. Karthala, Paris, pp. 23-40.
- DFID, 2005. Why we need to work more effectively in fragile states. DFID, 30 p.

- DFID, 2006. Eliminating world poverty: Making governance work for the poor. White paper on International development, DFID, 132 p.
- DI JOHN, J., 2010. The concept, causes and consequences of failed states: a critical review of the literature and agenda for research with specific reference to sub-Saharan Africa. *European journal of development research* 22(1): 10-30.
- EASTERLY, W., 2009. How the millennium development goals are unfair in Africa. *World Development* 37(1): 26-35.
- FEARON, J.D., 2011. Fragilité des États, indicateurs de gouvernance et risque de guerre civile. *Revue d'économie du développement* 25(4): 153-186.
- GABAS, J.-J., HUGON, P., 2001. Les biens publics mondiaux et la coopération internationale. *L'Économie Politique* 12(4): 12-31.
- GAULME, F., 2010. Consolider les États fragiles. *Études* 6(412): 729-740
- HEHIR, A., 2007. The myth of the failed state and the war on terror: a challenge to the conventional wisdom. *Journal of intervention and statebuilding* 1(3): 307-332.
- HENAFF, N., 2006. Éducation et développement. Regard critique sur l'apport de la recherche en économie. In: PILON, M. (Ed), *Défis du développement en Afrique subsaharienne: l'éducation en jeu*. Les Collections du CEPED, série Rencontres, Paris, pp. 67-93.
- HIBOU, 1998. Retrait ou redéploiement de l'État? *Critique Internationale* 1(1): 151-168.
- HIRSCHMAN, A.O., 1986. *Vers une économie politique élargie*. Les Éditions de Minuit, collection Le Sens Commun, Paris, 112 p.
- INKELES, A., SMITH, D.H., 1974. *Becoming modern: individual changes in six developing countries*. Harvard University Press, Cambridge, 436 p.

- KAUFMANN, D., KRAAY, A., MASTRUZZI, M., 2005. Governance matters IV: governance indicators for 1996-2004. World Bank, Washington, D.C., 61 p.
- KAUFMANN, D., KRAAY, A., MASTRUZZI, M., 2009. Governance matters VIII: Aggregate and individual governance indicators, 1996-2008. Policy research working paper n°4978. World Bank, Washington, D.C., 105 p.
- KAUL, I., GRUNDBERG, I., STERN, M.A., 1999. *Global Public Goods: International Coopération in the 21th century*. Oxford University Press, New York, 546 p.
- KIRK, J., 2007. Education and fragile states. *Globalisation, Societies and Education* 5(2): 181-200.
- KONATE, Y., 2003. Les enfants de la balle. De la Fesci aux mouvements de patriotes. *Politique africaine* 89: 49-70.
- LANOUE, E., 2006. Éducation, violences et conflits armés en Afrique subsaharienne. In: PILON, M. (Eds), *Défis du Développement en Afrique subsaharienne: l'éducation en jeu*. CEPED, Paris, pp. 223-242.
- LAVOIX, H., 2007. Identifier l'Etat fragile avant l'heure: le rôle des indicateurs de prévision. In: CHÂTAIGNER, J.-M., MAGRO, H. (Eds), *États et société fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*. Karthala, Paris, pp. 55-71.
- LELOUP, F., BROT, J., GERARDIN, H. (Eds), 2012. *L'État, acteur du développement*. Paris, Karthala, 298 p.
- MACHEL, G., 1996. Impact of armed conflict on children. Report of the expert of the Secretary-General, Ms Graça Machel, submitted pursuant to General Assembly resolution 48/157. New York, United Nation and UNICEF, 78 p.
- MALET, R., 2010. Mondialisation. *Recherche et formation* 65: 89-104.

- MEISEL, N., OULD AOUDIA, J., 2008. La « bonne gouvernance » est-elle une bonne stratégie de développement? Document de travail n°58, Agence Française de Développement, 74 p.
- MEUR (De), G., RIHOUX, B., 2002. *L'analyse quali-quantitative comparée. Approche, techniques et applications en sciences humaines*. Bruylant-Academia, collection « Science politique », Louvain-la-Neuve, 167 p.
- MILLER-GRANDVAUX, Y., 2009. Education and fragility: a new framework. *Journal of Education for International Development* 4(1), 14 p.
- MOLENAERS, N., RENARD, R., 2006. Participation in PSRP processes. Conditions for pro-poor effectiveness. Discussion paper n°2006.03. IOB, University of Antwerp, Antwerp, 36 p.
- MOSSELSOON, J., WHEATON, W., FRISOLI, P.S.J., 2009. Education and fragility: a synthesis of the literature. *Journal of Education for International development* 4(1), 17 p.
- MUNDY, K., 2008. Civil society and its role in the achievement and governance of Education for all. Paper commissioned by the EFA Global Monitoring Report 2009: Overcoming inequality: why governance matters, UNESCO, Paris, 32 p.
- NKENGNE NKENGNE, A.P., 2011. De l'information à la prise de décision, analyse du processus de politique publique en Afrique francophone: le cas de la politique des enseignants contractuels de l'État. Thèse de doctorat, Université de Bourgogne et Université de Zürich, 228 p.
- OCDE, 2005. L'expérimentation des principes pour l'engagement international dans les États fragiles. CAD-OCDE, 15 p.
- OCDE, 2006. Les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour les États fragiles. CAD-OCDE, 62 p.

- OCDE, 2007. Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires. CAD-OCDE, 4 p.
- PONCELET, M., GIROTTE, G., 2007. L'invention africaine des sociétés civiles: déni théorique, figure imposée, prolifération empirique. *Mondes en Développement* 139: 9-23
- PRITCHETT, L., 2001. Where has all the education gone? *The World Bank Economic Review* 15(3): 367-391.
- PSACHAROPOULOS, G., 1994. Returns to investments in education: a global update. *World development* 22(9): 1325-1343.
- PSACHAROPOULOS, G., 1996. Economics of education: a research agenda. *Economic of Education Review* 15(4): 339-344.
- ROMBOUTS, H., 2006. Civil society participation in fragile states: critical thoughts on the new development paradigm and its implementation. Discussion paper n°2006.06. IOB, University of Antwerp, Antwerp, 48 p.
- ROSE, P., 2006. Collaborating in Education for all: experiences of government support for non-state providers of basic education in south Asia and sub-Saharan Africa. *Public Administration and Development* 26(3): 219-228.
- ROSE, P., GREELEY, M., 2006. Education in fragile states: capturing lessons and identifying good practices. Prepared for the DAC fragile states group service delivery workstream, sub-team for education services, 41 p.
- SAMUELSON, P., 1954. The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics* 36: 387-89.

- Save the children, BIRD, L., 2008. Children in crisis: education rights for children in conflict affected and fragile states. Paper commissioned by the Education for all global monitoring report 2008: Education for all: will we make it? UNESCO, Paris, 32 p.
- SCHULTZ, T.W., 1971. *Investment in human capital: the role of education and of research*. Free Press, New York, 272 p.
- SEN, A.K, 1999. *Development as freedom*. Oxford University Press, Oxford, 384 p.
- SMITH, A., VAUX, T., 2003. Education, conflict and international development. London: Department For International Development, 72 p.
- UNESCO, 1999. Thematic studies: education in situations of emergencies and crisis. Education for all 2000 assessment. UNESCO, Paris, 96 p.
- UNESCO, 2008. L'Éducation pour tous d'ici 2015: un objectif accessible? Rapport mondial de suivi de l'Éducation pour tous. UNESCO, Paris, 477 p.
- UNESCO, 2009. Vaincre l'inégalité: l'importance de la gouvernance. Rapport mondial de suivi de l'Éducation pour tous. UNESCO, Paris, 505 p.
- UNESCO, 2011. La crise cachée: les conflits armés et l'éducation. Rapport mondial de suivi de l'Éducation pour tous. UNESCO, Paris, 463 p.
- Union européenne, 2006. Le consensus européen pour le développement. Bruxelles, 19 p.
- Union Européenne, 2009. Vaincre la fragilité en Afrique. Une nouvelle approche européenne. Rapport européen sur le développement, Bruxelles, 163 p.
- USAID, 2002. Foreign aid in national interest. Promoting freedom, security and opportunity. USAID, Washington, D.C., 169 p.

- USAID, 2004. U.S. foreign aid: meeting the challenges of the twenty-first century. White paper, Bureau for policy and program coordination. USAID, Washington, D.C., 40 p.
- USAID, 2005a. Fragile states strategy. USAID, Washington, D.C., 28 p.
- USAID, 2005b. Education strategy. USAID, Washington, D.C., 32 p.
- UVIN, P., 2008. Development and security: genealogy and typology of an evolving policy area. In: BRAUCH, H.G. *et al.* (Eds), *Globalisation and environmental challenges: reconceptualising security in the 21st century*. Springer, New York, pp. 151-164.
- VALLINGS, C., MORENO-TORRES, M., 2005. Drivers of fragility: what makes states fragile? Working paper n°7. DFID, PRDE team, 33 p.
- WEBER, A., 2009. Sanctioning, clientelism and politicization: the impact of ethnicity on primary and secondary education in Africa. Working paper n°41. CIS, University of Zürich, 43 p.
- WOODWARD, S.L., 2004. Fragile states: exploring the concept. Paper presented to the states and security learning group at the peace and social justice meeting of the Ford Foundation (Rio de Janeiro, Brazil), 9 p.
- World Bank, 2002. World Bank group in Low-income countries under stress: a task force report. World Bank, Washington, D.C., 53 p.
- World Bank, 2003. World development report 2004: making services work for poor people. World Bank and Oxford University Press, Washington, D.C., 288 p.
- World Bank, 2005. Low-income countries under stress: update. World Bank, Washington, D.C., 24 p.

YOUNGS, R., 2008. Trends in democracy assistance: what's Europe be doing? *Journal of Democracy* 19(2): 161-169.

ANNEXES CHAPITRE 1

Annexe A: Les huit OMD (adoptés au Sommet du Millénaire en 2000)

1	Réduire l'extrême pauvreté et la faim
2	Assurer l'éducation primaire pour tous
3	Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
4	Réduire la mortalité infantile
5	Améliorer la santé maternelle
6	Combattre le VIH/Sida, le paludisme et d'autres maladies
7	Préserver l'environnement
8	Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

Source: Nations-Unies (<http://www.un.org/fr/millenniumgoals/> - consulté en septembre 2012).

Annexe B: Critères de l'indice CPIA (*Country Policy and Institutional Assessment*)**A. Gestion économique**

- Gestion macro-économique
- Politique budgétaire
- Gestion de la dette extérieure

B. Politiques structurelles

- Politique commerciale
- Stabilité et développement financier
- Politiques et institutions pour la régulation de l'activité économique

C. Politiques en faveur de la réduction des inégalités

- Genre
- Équité de l'utilisation des ressources publiques
- Renforcement des ressources humaines
- Protection sociale et travail
- Politiques et institutions en faveur du développement durable

D. Gestion du secteur public et institutions

- Droits de propriété et gouvernance fondée sur les règles de droit
- Qualité des procédures budgétaires et investissements publics
- Efficacité de la mobilisation des recettes
- Qualité de l'administration publique
- Transparence, responsabilité et risque de corruption du secteur public

Source: Banque mondiale. Chaque indicateur est noté sur une échelle de 1 à 6.

**Annexe C: « Principes pour l’engagement international dans les États fragiles
et les situations précaires » du CAD-OCDE (2007)**

1	Prendre le contexte comme point de départ
2	Ne pas nuire
3	Faire du renforcement de l’État l’objectif fondamental
4	Accorder la priorité à la prévention
5	Reconnaître qu’il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement
6	Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus
7	S’aligner sur les priorités locales d’une manière différente selon le contexte
8	S’accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l’action des acteurs internationaux
9	Agir vite... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite
10	Éviter de créer des poches d’exclusion

Source: CAD-OCDE (2007). En 2005, deux autres principes figuraient dans cette liste: « passer de la réaction à la prévention »; « promouvoir la cohérence entre les instances gouvernementales des pays donateurs ».

Annexe D: Liste des Etats fragiles selon les organisations

	Banque africaine de développement (BAD) ⁵²		
	CAD- OCDE ⁵⁴	CPIA, Banque mondiale ⁵³	Fonds d'allocation aux États fragiles en 2009 (20 pays)
	États fragile et en conflit en 2009 (48 pays)	États fragiles en 2007 (34 pays)	
Asie centrale et de l'Est	Afghanistan, Irak, Pakistan, Territoires Palestiniens, Tadjikistan, Ouzbékistan	Afghanistan, Ouzbékistan	
Afrique subsaharienne	Angola, Burundi, Cameroun, République Centrafricaine, Tchad, Comores, République du Congo, République Démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Guinée équatoriale, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Libéria, Mauritanie, Niger, Nigeria, Rwanda, Sao Tome & Principe, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Togo, Uganda, Yémen,	Angola, Burundi, République Centrafricaine, Tchad, Comores, République du Congo, République Démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Érythrée, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mauritanie, Nigeria, Sao Tome & Principe, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Zimbabwe	Angola, Burundi, République Centrafricaine, Tchad, Comores, République du Congo, République Démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Érythrée, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Sierra Leone, Togo, Sao Tome & Principe, Somalie, Soudan, Zimbabwe
Asie de l'Est et Pacifique	Cambodge, République Démocratique de Corée, Kiribati, Laos, Myanmar, Népal, Papouasie Nouvelle Guinée, Îles Salomon, Timor-Leste, Tonga, Vanuatu	Cambodge, Îles Salomon, Laos, Myanmar, Papouasie Nouvelle Guinée, Timor-Leste, Tonga, Vanuatu	
Amérique latine et Caraïbes	Haïti	Haïti	
Europe		Kosovo	

⁵² <http://www.afdb.org/en/projects-operations/project-portfolio/project/fragile-states-fund-allocation-from-adf-11-838/> (consulté en janvier 2010).

⁵³ Le CPIA évalue les politiques économiques et les réformes structurelles de 136 pays à travers 16 critères eux-mêmes regroupés dans quatre grandes catégories (cf. annexe B). En 2007, un pays au score CPIA égal ou inférieur à 3,2 (sur une échelle de 0 à 6) était considéré comme fragile. <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/73153-1181752621336/IRAI2007table1.pdf> (consulté en janvier 2010).

⁵⁴ Cette liste des États fragiles et des pays touchés par un conflit (qui n'est pas considérée comme une liste officielle du CAD) est une compilation de trois autres listes: les pays des deux derniers quintiles du CPIA de la Banque mondiale 2007; le « Brookings Index of State Weakness in the Developing World » 2008; le « Carleton University Country Indicators for Foreign Policy (CFIP) index » 2007. <http://www.oecd.org/dataoecd/14/57/43293283.pdf> (consulté en janvier 2010).

Annexe E: Pays et code pays

	Pays	Code pays
1	ANGOLA	AO
2	BURUNDI	BI
3	REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE	CF
4	TCHAD	TD
5	COMORES	KM
6	CONGO	CG
7	REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO	CD
8	COTE D'IVOIRE	CI
9	ÉRYTHREE	ER
10	GAMBIE	GM
11	GUINEE	GN
12	GUINEE-BISSAU	GW
13	LIBERIA	LR
14	MAURITANIE	MR
15	NIGERIA	NG
16	SAO TOME & PRINCIPE	ST
17	SIERRA LEONE	SL
18	SOMALIE	SO
19	SOUDAN	SD
20	TOGO	TG
21	ZIMBABWE	ZW

Source : Organisation internationale de normalisation (ISO)

Annexe F: Valeurs des variables par pays, année 2006

(surligné: seuils utilisés pour la méthode quali-quantitative comparée)

Pays	TNS (%)	Liberté civile	Instabilité politique	Efficacité du gouvernement	Qualité de la réglementation	État de droit	Contrôle corruption	PIB/hab (mill. US\$)
AO	-	-1,2	-0,44	-1,25	-1,08	-1,28	-1,21	2727,73
BI	74,6	-1,05	-1,39	-1,26	-1,17	-1,04	-1,12	110,51
CF	45,6	-1,01	-1,79	-1,43	-1,26	-1,53	-1	346,29
TD	61*	-1,41	-1,87	-1,32	-1,09	-1,38	-1,2	601,80
KM	-	-1,41	-0,2	-1,71	-1,46	-0,9	-0,65	657,06
CG	54,7	-1,06	-0,97	-1,29	-1,07	-1,24	-1,08	2095,59
CD	-	-1,55	-2,39	-1,68	-1,4	-1,73	-1,44	140,90
CI	56*	-1,34	-2,15	-1,37	-0,94	-1,51	-1,22	918,20
ER	46,5	-2,01	-0,93	-1,28	-1,89	-0,99	-0,32	273,17
GM	61,8	-0,88	-0,03	-0,78	-0,4	-0,27	-0,71	305,26
GN	71,6	-1,15	-1,76	-1,76	-1,02	-1,42	-1	348,96
GW	-	-0,4	-0,41	-1,2	-1	-1,29	-0,99	186,89
LR	39,5	-0,55	-1,3	-1,24	-1,4	-0,97	-0,66	170,96
MR	80	-0,75	-0,13	-0,75	-0,29	-0,6	-0,6	874,80
NG	63,4	-0,49	-2,05	-0,89	-0,96	-1,19	-1,14	1014,84
ST	97,7	0,39	0,37	-0,88	-0,73	-0,54	-0,53	795,61
SL	-	-0,43	-0,46	-1,08	-1,07	-1,15	-1,1	247,73
SO	-	-1,81	-2,75	-2,2	-2,7	-2,57	-1,82	-
SD	-	-1,74	-2,13	-1,12	-1,16	-1,34	-1,15	965,36
TG	80,1	-1,31	-0,7	-1,59	-0,99	-1,01	-1,09	346,00
ZW	87,8	-1,5	-1,06	-1,36	-2,1	-1,56	-1,32	-

* année de référence: 2005.

Annexe G: Définitions et sources des variables

Variables	Définition	Source
Taux net de scolarisation	Effectifs du groupe d'âge officiel dans l'enseignement primaire exprimé en % de la population correspondante	UNESCO (Institut de statistique de l'UNESCO - ISU)
Stabilité politique et absence de violence	Indice qui estime la probabilité que le gouvernement soit déstabilisé et renversé par des moyens anticonstitutionnels ou violents, ce qui comprend la violence à caractère politique et le terrorisme*.	Worldwide Governance Indicators (Banque mondiale)
Efficacité des pouvoirs publics	Indice qui concerne la qualité de la prestation du service public, du service civil et de son degré d'indépendance vis-à-vis des pressions politiques, la qualité de la formulation et de la mise en œuvre des politiques et la crédibilité de l'engagement du gouvernement à l'égard des politiques*.	Worldwide Governance Indicators (Banque mondiale)
État de droit	Indice qui indique dans quelle mesure les agents font confiance aux règles de la société et les respectent et traduit en particulier la qualité d'exécution des contrats, les droits de propriété, la police, les tribunaux ainsi que la probabilité de crime et de violence*.	Worldwide Governance Indicators (Banque mondiale)
Contrôle de la corruption	Indice qui exprime l'abus de pouvoir à des fins personnels tout en incluant à la fois la petite et la grande corruption ainsi que le détournement des biens de l'État par les élites et les intérêts privés*.	Worldwide Governance Indicators (Banque mondiale)
Qualité de la régulation	Indice qui traduit la capacité du gouvernement à formuler et à mettre en œuvre des politiques et des réglementations permettant le développement du secteur privé*.	Worldwide Governance Indicators (Banque mondiale)
Liberté et responsabilisation	Indice qui indique dans quelle mesure les citoyens d'un pays peuvent participer à la sélection de leur gouvernement mais apprécie aussi la liberté d'expression, d'association et la liberté de la presse*.	Worldwide Governance Indicators (Banque mondiale)
PIB par habitant	Revenu moyen par habitant en parité de pouvoir d'achat (en US\$ constants de 2005)	World Bank's World Development indicators

* Kaufmann et al. (2009), cite par Fearon (2011, p. 162). Les indices de gouvernance sont établis (sauf cas particuliers) sur une échelle de -2,5 à +2,5.

Annexe H: Résultats du processus de réduction (minimisation) des données fournis par Tosmana

$$\begin{array}{ccccccc} c * F & + e * G & + A * B * g & + b * d * e & & & \\ (KM+ER+LR) & (AO, CG+TD, CI+NG+SD) & (GM+GW+SL) & (CF+CD,SO+SD) & & & \text{--->Y=0} \end{array}$$

$$\begin{array}{ccccccc} c * F & + f * G & + A * B * g & + b * d * e & & & \\ (KM+ER+LR) & (AO, CG+TD, CI+NG+SD) & (GM+GW+SL) & (CF+CD,SO+SD) & & & \text{--->Y=0} \end{array}$$

$$\begin{array}{ccccccc} d * F & + e * G & + A * B * g & + b * d * e & & & \\ (KM+ER+LR) & (AO, CG+TD, CI+NG+SD) & (GM+GW+SL) & (CF+CD,SO+SD) & & & \text{--->Y=0} \end{array}$$

$$\begin{array}{ccccccc} d * F & + f * G & + A * B * g & + b * d * e & & & \\ (KM+ER+LR) & (AO, CG+TD, CI+NG+SD) & (GM+GW+SL) & (CF+CD,SO+SD) & & & \text{--->Y=0} \end{array}$$

CHAPITRE 2:

L'EFFET DES CONFLITS ARMÉS SUR LA SCOLARISATION EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE¹

1. INTRODUCTION

Victimes, blessés, réfugiés, destruction des infrastructures, etc.: les situations de conflits armés provoquent des dommages majeurs aux conséquences dévastatrices pour un pays. Ces stigmates, liés aux situations de conflits, conditionnent une grande part de la fragilité. Le retour durable de la paix, y compris le rétablissement du fonctionnement des rouages économiques et sociaux après une période de guerre, apparaît alors comme un processus long et difficile, d'autant que chaque conflit augmente les risques d'un conflit ultérieur: 45% des États qui ont connu un conflit interne armé retombent dans un conflit armé dans les cinq années qui suivent (Chauvet et Collier, 2007). Les coûts sociaux et économiques des guerres, infiniment supérieurs aux investissements dans le développement et la prévention (Châtaigner et Magro, 2007), persistent des années après la fin du conflit (Banque mondiale, 2003). Le système éducatif se construit sur la durée, aussi, l'effet des conflits risque de mettre à mal le développement éducatif sur le long terme.

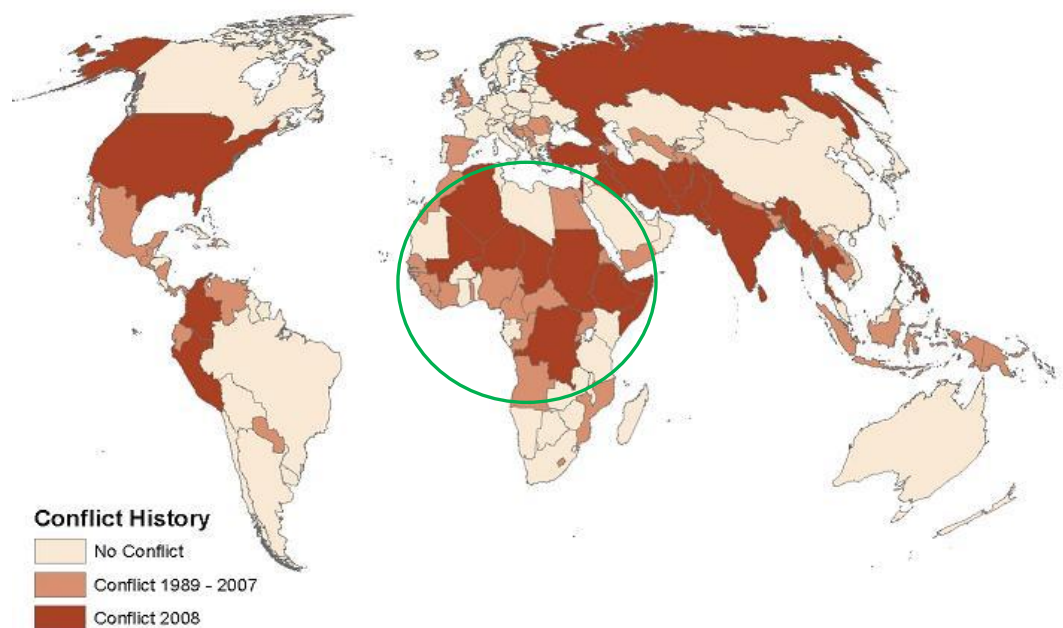
¹ Chapitre basé sur l'article « The effect of armed conflict on schooling in Sub-Saharan Africa » paru dans la revue *International Journal of Educational Development* 32(2): 341-351 (2012).

La question de l'impact des conflits sur le long terme a récemment fait l'objet de nombreuses recherches. Brakman *et al.* (2004) soulignent ainsi que les bombardements alliés durant la Seconde Guerre mondiale ont, après la fin du conflit, temporairement ralenti la croissance des villes allemandes, notamment en Allemagne de l'Est. L'étude menée par Miguel et Roland (2006) révèle un effet limité dans le temps des bombardements américains au Vietnam sur la pauvreté, la consommation, l'alphabétisation ou encore les infrastructures. Si le Vietnam est l'un des pays les plus pauvres de la planète au sortir de la guerre (1964-1975), ce ne fut pas, sur le long terme, un facteur de paupérisation, la paix ayant marqué un retour au développement et à une croissance rapide. Ce point de vue est confirmé par Chen *et al.* (2007) dans leur analyse transversale d'un panel de 41 pays affectés par un conflit interne sur la période 1960-2003. Lorsque la fin de la guerre signale le début d'une paix durable, le rétablissement de l'économie ainsi que le développement des secteurs sociaux tels que l'éducation et la santé sont significatifs. Au cours des dernières décennies, près des trois quarts des pays d'Afrique subsaharienne ont été touchés par un conflit armé (Gleditsch *et al.*, 2002). Les situations de guerre sont généralement considérées comme l'un des facteurs les plus importants de la détérioration de l'éducation. Akresh et de Walque (2008) démontrent, par exemple, l'impact fortement négatif du génocide rwandais sur la scolarisation des enfants. Ce conflit a entraîné, d'une part, une diminution de plus de 18% de la réussite scolaire moyenne et, d'autre part, un déclin de près de 40% du taux d'achèvement en quatrième année.

Les enfants sont en effet les premières victimes des conflits. Bird (2007) souligne qu'au cours de la dernière décennie, en Afrique subsaharienne, deux millions d'enfants sont morts au cours des conflits tandis que six autres millions ont été blessés ou souffrent désormais de handicaps. O'Malley (2010) indique que l'école, comme institution la plus visible de la société civile, est souvent la cible des parties belligérantes dans les pays touchés par des conflits militarisés. Dans de nombreux cas, s'attaquer au système éducatif revient à s'attaquer au pouvoir, du moins à l'aspect le plus tangible de sa présence sur le terrain. Pour neutraliser des opposants réels ou imaginaires, des intellectuels ou universitaires peuvent également être la cible de certains États ou organisations paramilitaires. Dans certains contextes, les conflits favorisent aussi le recrutement, de gré ou de force, de jeunes gens dans des milices armées (enfants-soldats). Enfin, les déplacements de population, plus ou moins massifs, oc-

casionnent généralement une rupture contrainte de la scolarisation des enfants. En 2009, 27 millions de personnes à travers le monde ont ainsi été déplacées dont 11,6 millions dans 21 pays africains (IDMC, 2010) et ainsi que le montre la carte ci-dessous, l'Afrique subsaharienne a été touchée par de nombreux conflits cette année-là.

Les conflits armés dans le monde en 2009



Source: International Peace Research Institute, Oslo (PRIO)

De tels événements entraînent des effets plus marqués en Afrique où certains pays affichent des indicateurs de participation scolaire parmi les plus faibles au monde. En 2008, en Afrique subsaharienne, le taux net de scolarisation (TNS) était d'environ 78% (UNESCO, 2011). Dans des pays comme l'Érythrée ou le Niger, par exemple, ce taux ne dépassait pas 39% et 54%. En moyenne, le taux d'alphabétisation des adultes en Afrique subsaharienne atteint 60% mais au Tchad ou en Éthiopie, ce taux n'excède pas 40% de la population totale. La même année, 67 millions d'enfants dans le monde dont 29 millions en Afrique subsaharienne, n'étaient toujours pas scolarisés. Depuis le début des années 2000, malgré des progrès encourageants dans la participation au primaire, les tendances actuelles illustrent un échec probable de la réalisation de la scolarisation primaire universelle d'ici 2015 (Easterly, 2009) et plus généralement des objectifs de l'Éducation pour tous (EPT). Si une partie reste

liée au manque d'infrastructures scolaires, une bonne part de la non fréquentation scolaire dépend du manque de sécurité et des comportements de retrait de l'école qui en découlent.

Dans ce contexte, nous allons présenter des estimations empiriques sur les effets des conflits armés sur l'éducation pour un ensemble de pays d'Afrique subsaharienne. Nous cherchons ainsi à établir dans quelle mesure la participation scolaire est impactée par les conflits armés. Si l'hypothèse de départ implique un effet fortement négatif sur la scolarisation, plusieurs questions complémentaires doivent être posées: la nature des conflits – civil, interétatique ou international –, provoque-t-elle les mêmes effets? L'intensité et la durée des conflits entraînent-elles également des conséquences similaires? Les filles et les garçons sont-ils affectés de façon identique? Par l'utilisation d'une base de données de série temporelle (*times-series-cross-sectional* – *TSCS*), nous tentons ici de mesurer l'impact des conflits pour les 43 pays d'Afrique subsaharienne de 1950 à 2010. Les données utilisées combinent plusieurs bases de données existantes informant sur les conflits (UCDP/PRIO), le degré des libertés civiles et des droits politiques (*Freedom house*) ainsi que sur la situation économique des pays (*Penn World Table* et *World Development Indicators*). Enfin, les données éducatives proviennent de la base établie en 2010 par Barro et Lee (*Educational Attainment in the World*).

2. DONNÉES ET MÉTHODOLOGIES

Les tendances actuelles concernant la scolarisation primaire universelle révèlent qu'une majorité de pays du continent africain ne seront pas en mesure d'atteindre les objectifs de l'EPT (UNESCO, 2010). De plus, la plupart des pays subsahariens ont été touchés par au moins un conflit au cours de ces dernières décennies. Nos observations portent ainsi sur 43 pays d'Afrique subsaharienne (liste des pays et codes pays en annexe A). Dans le cadre d'une analyse longitudinale sur ces pays, l'absence éventuelle de données ainsi que la fiabilité des données disponibles peuvent constituer une difficulté sinon un obstacle majeur. Néanmoins, en s'appuyant sur plusieurs bases de données reconnues à la fois pour leur rigueur et leur pertinence, notre base

de données secondaire couvrant la période de 1950 à 2010 est composée d'indicateurs² sûrs et renseignant les champs suivants:

- les conflits armés;
- l'éducation;
- la situation économique;
- les libertés civiles et les droits politiques.

Les variables sur les conflits sont tirées de la base de données des conflits armés produite conjointement par le « *Uppsala Data Conflict Program* » (UCDP) basé à l'Université d'Uppsala (Suède) et le « *Centre for the study of civil war* » de l'« *International Peace Research Institue, Oslo* » (PRIO)³. Cette base de données identifie le nombre de conflits survenus de 1946 à nos jours dans 142 pays parmi lesquels 42 constituent notre panel d'observations (excepté Sao-Tome & Principe). Si tout conflit est multidimensionnel, l'UCDP/PRIO distingue quatre grands types de conflits:

- les conflits armés « territoriaux » (*territorial armed conflict*): entre un État et un groupe civil organisé en dehors de son propre territoire;
- les conflits armés « interétatiques » (*interstate armed conflict*): entre au moins deux États utilisant chacun leurs forces armées;
- les conflits armés civils (*internal armed conflict*): entre le gouvernement d'un État et un ou plusieurs groupe(s) d'opposition interne(s), sans l'intervention extérieure d'autres États;
- les conflits armés « internationaux » (*internationalized internal armed conflict*): entre le gouvernement d'un État et un ou plusieurs groupe(s) d'opposition interne(s), avec l'intervention extérieure d'autres États.

Par une approche dichotomique, le degré d'intensité des conflits est également précisé: le conflit est alors considéré comme « mineur » lorsque 25 à 999 décès liés aux combats sont comptabilisés sur une année et « majeur » à partir de 1000 décès. Sur une période observée de 60 ans, 80% des 43 pays de notre échantillon ont été enga-

² Description détaillée (définitions et sources) des variables intégrées à la base de données en annexe B.

³ UCDP/PRIO Armed conflict dataset, version 4-2009: <http://www.prio.no/> (consulté le 13/04/2012).

gés dans au moins un conflit et seulement huit⁴ n'ont jamais été impliqués dans un conflit, quelle que soit la dimension de ce dernier. L'Angola et l'Éthiopie détiennent, *a contrario*, le triste record de périodes de guerre au cours des dernières décennies: entre 1950 et 2010, ces deux pays n'ont en effet connu que seize années de paix et l'Éthiopie a dû faire face à cinq conflits armés au cours d'une même période (nombre de conflits par année observée et par pays en annexe C).

Les données sur l'éducation proviennent de la base de données « *Educational Attainment in the World* » établie par Barro et Lee (2010)⁵. Celle-ci indique le niveau de scolarité atteint par (i) la population totale adulte, (ii) selon l'âge (15, 20 et 25 ans) et (iii) le sexe dans 146 pays dont 33 d'Afrique subsaharienne. Les données fournissent des informations sur les taux de participation et d'achèvement pour chaque niveau d'enseignement (primaire, secondaire, supérieur) ainsi que le taux de non-scolarisation, constituant sept niveaux d'observation de la distribution de la scolarité. Dans le cadre de notre analyse et au regard des objectifs de l'EPT, nous nous intéressons particulièrement aux enfants qui ne sont toujours pas scolarisés et à l'achèvement du primaire. Les données, à l'origine renseignées tous les cinq ans de 1950 à 2010, ont été annualisées par lissage pour les besoins de cette recherche.

Le contexte économique constituant un élément analytique essentiel, notre base de données intègre des variables issues, d'une part, du « *Penn World Table* »⁶. Cette base de données détaille, à travers 35 indicateurs, la situation économique de 189 pays et territoires de 1950 à 2007 (année de référence: 2005). La mesure de l'impact des conflits à l'échelle des pays nous conduit à sélectionner des variables macro-économiques, disponibles pour 27 pays d'Afrique subsaharienne: le PIB par habitant et la part de l'investissement du PIB réel par habitant. D'autre part, des indicateurs mondiaux de développement de la Banque mondiale⁷ complètent notre base de don-

⁴ Bénin, Botswana, Malawi, Namibie, Sao-Tome & Principe, Swaziland, Togo, Zambie.

⁵ Barro, R.J., Lee, J.W., 2010. A new data set of educational attainment in the world, 1950–2010. National Bureau of Economics Research Working Paper 15902. <http://www.barrolee.com/> (consulté le 13/04/2012).

⁶ Alan Heston, Robert Summers and Bettina Aten, Penn World Table Version 6.3, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, August 2009. <http://pwt.econ.upenn.edu/> (consulté le 14/04/2012).

⁷ *World Bank's World Development Indicators - WDI*: <http://data.worldbank.org/indicator> (consulté le 14/04/2012).

nées. Il s'agit alors, au regard de nos hypothèses, d'estimer les effets sur la couverture scolaire des dépenses totales en éducation, des dépenses militaires et des dépenses publiques totales (en % du PIB).

Enfin, notre analyse comporte une dimension socio-politique par l'intégration dans notre base de données des indicateurs de libertés civiles (*civil liberties*) et de droits politiques (*political rights*). Publiés chaque année depuis 1972 par l'organisation « *Freedom House* »⁸, ces indices permettent une évaluation normative et comparative du degré de liberté dans 193 pays et territoires (dont tous les pays de notre échantillon). Le score final indiqué dans le classement établi par « *Freedom House* » correspond à la moyenne des scores distincts des libertés civiles (lc) et des droits politiques (dr). Les pays dont la moyenne est comprise entre 1.0 et 3.0 (c.-à-d., $1.0 \leq \text{moyenne_lc_dr} < 3.0$) sont considérés comme « libres » (*free*); entre 3.0 et 5.5 (c.-à-d., $3.0 \leq \text{moyenne_lc_dr} < 5.5$) « partiellement libres » (*partly free*); entre 5.5 et 7.0 (c.-à-d., $5.5 \leq \text{moyenne_lc_dr} \leq 7.0$) « non libres » (*not free*).

L'analyse empirique de notre série temporelle⁹ vise à examiner les effets sur l'éducation des différentes variables présentées ci-devant. Dans un souci d'efficacité, le modèle de régression à effets fixes (FE)¹⁰ a ainsi été testé sur l'ensemble de l'échantillon de pays. Cette méthode permet notamment d'obtenir une première évaluation de l'impact des conflits armés sur la couverture scolaire par estimation des moindres carrés ordinaires (MCO). La régression à effets fixes peut ainsi être modélisée comme suit:

$$Y_{it} = a_i + \beta X_{it} + \mu_{it}$$

$$\mu_{it} = a_i + \epsilon_{it}$$

où Y_{it} est la variable dépendante observée pour un individu i à l'instant t , a_i est l'effet non observé d'un individu, β est le paramètre d'intérêt et μ_{it} le terme d'erreurs.

⁸ « *Freedom House* »: <http://www.freedomhouse.org> (consulté le 14/04/2012).

⁹ Une base de données est considéré comme série temporelle lorsque : $T > 1$, $N > 1$ et $N < T$.

¹⁰ La littérature scientifique fait état d'un large débat quant à la modélisation sur données de panel. Pour les bases de données temporelles, il apparaît que l'estimation par effets fixes soit plus appropriée tandis que le traitement par effets aléatoires paraît plus adapté aux données de panel (Beck, 2001).

3. RÉSULTATS

En adoptant, avec nos modèles statistiques¹¹, la démarche méthodologique décrite précédemment, trois variables d'éducation sont principalement testées: les taux d'achèvement du primaire, de participation au secondaire et de non-scolarisation. Les résultats préliminaires nous ont alors conduits à limiter les facteurs explicatifs, en révélant notamment une forte significativité de la variable « conflit civil » par rapport aux trois autres dimensions de conflit (territorial, interétatique, international). Celles-ci ont alors été agrégées en une seule (appelée « autres conflits » dans nos modèles). Le niveau d'intensité des conflits complète enfin notre analyse des effets sur l'éducation.

Pour les variables économiques, le choix s'est volontairement porté sur le PIB par habitant, la part de l'investissement du PIB réel par habitant ainsi que les dépenses militaires et d'éducation (définies en rapport au PIB). Afin de prendre en compte les effets de diffusion, ces variables macro-économiques ont été retardées de cinq ans dans les modèles (signalées « L5 »).

Le traitement statistique envisagé ici nous amène à décomposer la variété des sources afin de mesurer l'endogénéité. Concernant le taux d'achèvement au primaire, la corrélation moyenne avec les pays, d'une part, s'élève à 0.64 et celle avec les années sur toute la période étudiée, d'autre part, atteint 0.06. Pour le taux de non-scolarisation, les valeurs des corrélations sont respectivement de 0.57 et 0.34 tandis que pour le taux de participation au secondaire, celles-ci sont de 0.44 et 0.32. Ainsi, les dispersions spatiales compensent la dispersion due aux effets dynamiques, en particulier pour le taux d'achèvement du primaire.

Le modèle présenté dans le tableau 1 montre que les conflits, quelle que soit leur nature, entraînent une forte diminution des inscriptions à l'école, confirmant notre hypothèse initiale. Les coefficients, significatifs et positifs, indiquent ainsi une hausse du taux de non-scolarisation, aussi bien pour les filles que pour les garçons. L'intensité du conflit, décrivant le degré de violence de celui-ci, a certes un effet négatif sur la scolarisation mais non significatif au regard des niveaux habituels de confiance, à l'exception des garçons. Ces estimations ont été réalisées sous la mé-

¹¹ Le traitement statistique a été réalisé sous le logiciel « Stata Statistical Package », version 11.0.

thode prise en compte par Stata d'estimation robuste. Cette méthode tient compte des éventuelles interrelations qui peuvent exister entre les observations à travers le temps dans le panel (phénomène d'hétéroscédasticité). Si les coefficients ne diffèrent en rien des estimations ordinaires, les erreurs-types d'estimation sont majorées du fait de ce risque d'interrelation.

Nos résultats attestent également d'un effet négatif des dépenses militaires sur l'éducation, alors que l'investissement public et plus particulièrement les dépenses tournées vers l'éducation, permettent de faire reculer significativement le nombre d'enfants non scolarisés. Cette tendance signale qu'en situation de conflit, l'orientation généralement observée de l'effort budgétaire des États vers un accroissement des stocks d'armes, au détriment des secteurs sociaux notamment (Shieh *et al.*, 2002), a des répercussions immédiates et très fortes sur la scolarisation.

Tableau 1: Régression à effets fixes (robuste), taux de non-scolarisation (15 ans et plus)

Variable dépendante: Taux de non- scolarisation	Variables explicatives	Coefficients		
		Total	Filles	Garçons
	Conflit civil	4.247*** [1.499]	4.75*** [1.696]	3.748*** [1.40]
	Autres conflits	2.965** [1.365]	2.769* [1.538]	3.158*** [1.268]
	Intensité	-1.519 [0.951]	-1.39 [1.131]	-1.646** [0.852]
	PIB par habitant (L5)	-0.002*** [0.000]	-0.002*** [0.000]	-0.002*** [0.000]
	Part de l'investissement du PIB réel (L5)	-0.138** [0.658]	-0.132** [0.061]	-0.143** [0.721]
	Dépenses militaires (L5)	0.323*** [0.941]	0.284*** [0.917]	0.362*** [0.994]
	Dépenses d'éducation (L5)	-0.638*** [0.186]	-0.371** [0.187]	-0.903*** [0.201]
	Constante	48.230***	53.522***	42.991***
	R ² ajusté	0.9746	0.978	0.968
	Observations/pays	429/28	429/28	429/28

Notes: les coefficients sont présentés avec leurs écarts-types robustes entre crochets; *significatif à 10%, **significatif à 5%, ***significatif à 1%.

À la lumière de ces premières estimations, il paraît utile d'analyser la moyenne des effets marginaux en calculant notamment l'effet d'élasticité des variables explicatives. Par cette procédure¹² et dans une approche quantitative, nous posons la question suivante: de combien, toutes choses égales par ailleurs, serait l'augmentation de la variable dépendante si la variable indépendante avait elle-même augmenté de 1% cinq ans auparavant?

Tableau 2: Moyenne des effets marginaux (robuste)

Variable dépendante: taux de non- scolarisation	Variables explicatives	Coefficients		
		Total	Filles	Garçons
	Dépenses d'éducation (L5)	-0.017*** [0.004]	-0.008** [0.004]	-0.030*** [0.007]
	Dépenses militaires (L5)	0.008*** [0.002]	0.006*** [0.002]	0.012*** [0.003]
Observations	429			

Notes: les coefficients sont présentés avec leurs écarts-types robustes entre crochets; *significatif à 10%, **significatif à 5%, ***significatif à 1%.

Les résultats (tableau 2) permettent d'affirmer que si les dépenses d'éducation avaient augmenté de 1% cinq ans auparavant, le taux de non-scolarisation aurait alors diminué de 1,7%. Inversement, une hausse de 1% des dépenses militaires aurait eu pour effet d'augmenter ce même taux de 0,8%. Les disparités entre les filles et les garçons se révèlent encore plus significatives. En effet, une dépense d'éducation supplémentaire de 1% aurait fait diminuer le taux des garçons non scolarisés de 3% contre une baisse estimée à « seulement » 0,8% pour les filles. Cette tendance confirme le postulat selon lequel les familles donnent généralement la priorité aux garçons plutôt qu'aux filles quant à la scolarisation.

Le tableau 3 ci-dessous indique que les conflits, ainsi que les dépenses militaires, ont un effet négatif sur l'achèvement du primaire. Cette lecture confirme nos hypothèses de départ bien que la significativité des coefficients ne réponde pas toujours aux standards utilisés.

¹² Concernant la technique adoptée, nos résultats ont été obtenus en utilisant la commande « mfx » sous le logiciel Stata.

Tableau 3: Régression à effets fixes (robuste), taux d'achèvement du primaire (15 ans et plus)

Variable dépendante: taux d'achèvement du primaire	Variables explicatives	Coefficients		
		Total	Filles	Garçons
	Conflit civil	-2.495 [2.158]	-2.776** [1.504]	-2.632** [1.150]
	Autres conflits	-0.722 [1.913]	-2.123 [1.381]	-1.701* [1.001]
	Intensité	1.564 [1.469]	1.171 [1.051]	-1.051 [0.786]
	PIB par habitant (L5)	0.002*** [0.000]	-0.000 [0.000]	0.000 [0.000]
	Part de l'investissement du PIB réel (L5)	0.140* [0.086]	0.05 [0.06]	0.053 [0.04]
	Dépenses militaires (L5)	-0.002 [0.079]	-0.101* [0.057]	-0.0122 [0.045]
	Dépenses d'éducation (L5)	1.126*** [0.263]	0.734*** [0.224]	-0.077 [0.133]
	Constante	14.282***	15.503***	19.621***
	R ² ajusté	0.9164	0.936	0.964
	Observations / pays	429/28	429/28	429/28

Notes: les coefficients sont présentés avec leurs écarts-types robustes entre crochets; *significatif à 10%, **significatif à 5%, ***significatif à 1%.

Un fort impact de certaines variables économiques peut cependant être relevé. De manière générale, les dépenses sociales, notamment celles d'éducation, contribuent à augmenter le taux d'achèvement du primaire, en particulier celui des filles. Cette disparité de genre, inversée par rapport au taux de non-scolarisation, est confirmée par la moyenne des effets marginaux (sur le même principe que pour les résultats du tableau 1) présentée ci-après (tableau 4).

Tableau 4: Moyenne des effets marginaux (robuste)

Variable dépendante: taux d'achèvement du primaire	Variables explicatives	Coefficients		
		Total	Filles	Garçons
	Dépenses d'éducation (L5)	0.044*** [0.001]	0.039*** [0.012]	0.003 [0.006]
	Dépenses militaires (L5)	-0.000 [0.003]	-0.005* [0.003]	-0.000 [0.002]
Observations	429			

Notes: les coefficients sont présentés avec leurs écarts-types robustes entre crochets; *significatif à 10%, **significatif à 5%, ***significatif à 1%.

Les estimations montrent que le taux d'achèvement du primaire aurait progressé de 4,4% au total si les dépenses d'éducation avaient augmenté de 1% cinq ans auparavant. À la différence du taux de non-scolarisation, les filles auraient ainsi davantage bénéficié que les garçons d'une dépense supplémentaire en éducation: elles seraient 3,9% plus nombreuses à terminer le primaire alors que pour les garçons, cette dépense n'est pas significative au regard des données utilisées.

Les résultats relatifs à la participation au secondaire (tableau 5) confirment ceux qui précèdent. Les conflits et les dépenses connexes ont un impact négatif tandis que les dépenses sociales agissent inversement. Dans ce modèle, contrairement au modèle concernant le primaire (tableau 3), les coefficients sont significatifs (à l'exception de l'impact des dépenses militaires sur la scolarisation des filles).

Tableau 5: Régression à effets fixes (robuste), taux de participation au secondaire (15 ans et plus)

Variable dépendante: taux de participation au secondaire	Variables explicatives	Coefficients		
		Total	Filles	Garçons
	Conflit civil	-2.271** [1.053]	-2.205** [1.011]	-2.337** [1.113]
	Autres conflits	-2.137** [0.923]	-2.185*** [1.381]	-2.089** [0.980]
	Intensité	0.376 [0.799]	0.422 [0.767]	0.33 [0.844]
	PIB par habitant (L5)	0.004*** [0.000]	0.004*** [0.000]	0.004*** [0.000]
	Part de l'investissement du PIB réel (L5)	0.108** [0.045]	0.093** [0.041]	0.122** [0.05]
	Dépenses militaires (L5)	-0.124** [0.061]	-0.088 [0.057]	-0.016*** [0.066]
	Dépenses d'éducation (L5)	0.505*** [0.173]	0.44*** [0.180]	0.057*** [0.174]
	Constante	12.742***	8.933***	16.513***
	R ² ajusté	0.9765	0.975	0.977
	Observations / pays	429 / 28	429 / 28	429 / 28

Notes: les coefficients sont présentés avec leurs écarts-types robustes entre crochets; *significatif à 10%, **significatif à 5%, ***significatif à 1%.

À ce niveau d'enseignement, l'analyse des estimations des effets marginaux se révèle particulièrement éclairante, notamment dans l'observation des effets sur le genre. Comme pour les taux d'achèvement du primaire (tableau 4), la participation des filles paraît plus sensible que celle des garçons à l'augmentation éventuelle des dépenses d'éducation (tableaux 6 et 7).

Tableau 6: Moyenne des effets marginaux (robuste)

Variable dépendante: taux de participation au secondaire	Variables explicatives	Coefficients		
		Total	Filles	Garçons
	Dépenses d'éducation (L5)	0.022*** [0.007]	0.024*** [0.009]	0.021*** [0.006]
	Dépenses militaires (L5)	-0.005** [0.002]	-0.005 [0.003]	-0.006*** [0.002]
Observations	429			

Notes: les coefficients sont présentés avec leurs écarts-types robustes entre crochets; *significatif à 10%, **significatif à 5%, ***significatif à 1%.

La participation scolaire au secondaire aurait ainsi augmenté globalement de 2,2%, si la dépense en éducation avait augmenté de 1% sur les cinq ans auparavant (tableau 6). Pour les filles, le taux de participation aurait progressé de 2,4% contre 2,1% pour les garçons. Un effort budgétaire aurait alors stimulé la participation des filles. L'analyse effectuée sur le taux d'achèvement du secondaire (tableau 7) confirme cette tendance.

Tableau 7: Moyenne des effets marginaux (robuste)

Variable dépendante: taux d'achèvement du secondaire	Variables explicatives	Coefficients		
		Total	Filles	Garçons
	Dépenses d'éducation (L5)	0.026*** [0.009]	0.041*** [0.011]	0.016* [0.009]
	Dépenses militaires (L5)	-0.006 [0.005]	-0.007 [0.006]	-0.006 [0.006]
Observations	429			

Notes: les coefficients sont présentés avec leurs écarts-types robustes entre crochets; *significatif à 10%, **significatif à 5%, ***significatif à 1%.

Dans ce cas, la disparité apparaît encore plus prononcée. Le taux d'achèvement du secondaire aurait ainsi augmenté de 4,1% chez les filles contre 1,6% chez les garçons pour une dépense supplémentaire de 1%. L'accroissement prévisionnel de la dépense en éducation influencerait favorablement et prioritairement les filles quant à l'achèvement du secondaire, plus encore que pour leur participation au secondaire.

Les R^2 estimés dans nos modèles méritent quelques commentaires. En effet, leur analyse révèle que les variables explicatives captent une large part de la variance dans

nos modélisations. L'analyse des données sous Stata permet de choisir entre deux principales commandes: « xtreg, fe » et « areg ». Notre choix s'est porté sur la procédure « areg » dont la commande inclue l'option « robuste » pour la correction de l'hétéroscédasticité en groupes en utilisant le test de White. Nous constatons que les estimations des coefficients et des erreurs standard sont identiques, quelle que soit la procédure utilisée. Cependant, le calcul du R^2 est différent. Par la procédure « areg », nous estimons les coefficients de chacune de nos covariables et variables muettes dans nos groupes.

Par la procédure « xtreg, fe », le R^2 rapporté est obtenu simplement en ajustant la déviation du modèle où les effets des groupes (toutes les variables muettes correspondant aux cas pays) sont supposés être des quantités fixes. Tous les effets de groupe sont simplement soustraits du modèle et aucune tentative n'est faite pour quantifier leur effet global sur l'ajustement du modèle. La somme des écarts-types au carré est la même quelque soit l'approche utilisée mais la somme totale des carrés est différente. Dans la procédure « xtreg, fe », le R^2 rapporté ne correspond pas au R^2 estimé par la régression utilisant la commande « areg » mais par la régression sur l'ensemble des données. En tant que telle, la somme totale des carrés dans l'approche « xtreg, fe » est moindre que celle dans l'approche « areg » et la différence est réelle. Lors de l'adoption de la méthode « xtreg, fe », les effets des groupes sont fixes et les quantités non estimées sont soustraites du modèle avant que l'ajustement soit effectué. Dans l'approche « areg », les effets de groupe sont estimés et affectent la somme totale des carrés du modèle à l'étude. Les exemples ci-dessous illustrent ces explications (tableaux 8 et 9):

Tableau 8: Régression à effets fixes (robuste), taux de non-scolarisation (15 ans et plus), comparaison entre les commandes “areg” et “xtreg, fe” (sous Stata)

Variable dépendante: taux de non-scolarisation	Variables explicatives	Coefficients	
		Modèle 1 (xtreg, fe)	Modèle 2 (areg)
	Conflit civil	4.246*** [1.623]	4.247*** [1.499]
	Autres conflits	2.964 [1.972]	2.965** [1.365]
	Intensité	-1.519 [1.293]	-1.519 [0.951]
	PIB par habitant (L5)	-0.002*** [0.000]	-0.002*** [0.000]
	Part de l'investissement du PIB réel (L5)	-0.138*** [0.487]	-0.138** [0.658]
	Dépenses militaires (L5)	0.323*** [0.884]	0.323*** [0.941]
	Dépenses d'éducation (L5)	-0.638*** [0.196]	-0.638*** [0.186]
	Constante	48.230***	48.230***
	R ² ajusté	-	0.9746
	R ²	Within	-
		Between	-
		Overall	-
	Observations / pays	429/28	429/28

Notes: les coefficients sont présentés avec leurs écarts-types robustes entre crochets; *significatif à 10%, **significatif à 5%, ***significatif à 1%.

Tableau 9: Régression à effets fixes (robuste), taux de participation au secondaire (15 ans et plus), comparaison entre les commandes “areg” et “xtreg, fe” sous Stata

Variable dépendante: taux de participation au secondaire	Variables explicatives	Coefficients	
		Modèle 1 (xtreg,fe)	Modèle 2 (areg)
	Conflit civil	-2.271 [1.304]	-2.271** [1.053]
	Autres conflits	-2.137 [1.583]	-2.137** [0.923]
	Intensité	0.376 [1.039]	0.376 [0.799]
	PIB par habitant (L5)	-0.004*** [0.000]	0.004*** [0.000]
	Part de l'investissement du PIB réel (L5)	-0.108*** [0.391]	0.108** [0.045]
	Dépenses militaires (L5)	-0.124*** [0.709]	-0.124** [0.061]
	Dépenses d'éducation (L5)	0.505*** [0.157]	0.505*** [0.173]
	Constante	12.742***	12.742***
	R ² ajusté	-	0.9765
	R ²	Within	0.2385
		Between	0.5265
		Overall	0.5613
	Observations / pays	429/28	429/28

Notes: les coefficients sont présentés avec leurs écarts-types robustes entre crochets; *significatif à 10%, **significatif à 5%, ***significatif à 1%.

Tout d'abord, la comparaison entre les modèles 1 et 2 présentés dans chacun des deux tableaux ci-dessus montre que les coefficients sont identiques. La procédure « xtreg, fe » calcule trois R². Le premier, R² « *within* », donne la part de variabilité intra-individuelle de la variable dépendante révélée par les variables explicatives. Le R² « *between* » estime la contribution des effets fixes du modèle. Le R² « *overall* » reflète la qualité globale de la régression. Ainsi, dans l'exemple donné par le tableau 8, nous pouvons dire que la variété intra-pays explique 16% de la variance du modèle alors que la variété entre les différents pays compte pour 35%. Dans le tableau 9, la variété intra-pays explique 23% (R² « *within* ») de la variance du modèle tandis que la variété

entre les pays compte pour 52% (R^2 « *between* »). Nous pouvons noter une différence pour les variables de conflit. Les coefficients sont en effet similaires mais, dans les modèles 1 des deux régressions, ils ne sont pas toujours significatifs. Dans les deux cas, nous pouvons dire que la variété est principalement expliquée par la différence entre les pays plutôt que par la variété intra-pays.

Enfin, les indicateurs de libertés civiles et de droits politiques établis par « *Freedom House* » ont été testés sur les performances éducatives. Le classement des pays établi par « *Freedom house* » s'effectue à partir de divers indicateurs qui traduisent, à un instant t , le positionnement des pays au regard d'objectifs dérivés pour une large mesure de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ces objectifs relèvent manifestement de réalités factuelles telles que la transparence des choix politiques ou la liberté de la presse (Freedom House, 2011). L'évaluation finale distingue les pays « libres », « partiellement libres » et « non libres » en fonction de la valeur attribuée chaque année, sur une échelle de 1 (meilleure note) à 7 (plus mauvais score), aux indicateurs de libertés civiles et de droits politiques. Notre hypothèse suggère que ces deux indicateurs évoluent en fonction du niveau de participation scolaire de la population. Une telle hypothèse nécessite un traitement prudent, en raison de la présence, d'une part, d'un risque de corrélations entre variables explicatives risquant de biaiser les résultats et, d'autre part, des effets fixes de structure. Une solution envisagée ici consiste à estimer l'évolution des deux indicateurs sous l'effet de trois principaux facteurs explicatifs: la participation scolaire, le PIB par habitant (considéré comme un indice du développement économique) et l'apparition de conflits (au cours des cinq années précédant les observations). Dans ce cas, où la variation des indicateurs et variables est largement hétérogène avec les pays, nous pouvons adopter une approche en panel. Nous calculons alors les écarts-types corrigés pour données de panel (panel corrected standard errors – PCSE) de notre série temporelle où les paramètres sont estimés en suivant, soit la méthode des MCO, soit celle de Prais-Winsten¹³. En calculant les écarts-types et les variances-covariances, la procédure utilisée suppose que les perturbations sont, par défaut, hétéroscédastiques et dans le même temps, corrélées aux panels. Les effets fixes muets n'étant pas pris en compte, la variété expliquée reste faible (tableaux 10 et 11).

¹³ Utilisant la commande « *xtpcse* » sous Stata.

Tableau 10: Impact de la non-scolarisation (15 ans), de la croissance économique et des conflits sur les droits politiques et libertés civiles

Expliqués	PIB par habitant	Non-scolarisation (15 ans)	Conflits survenus dans les 5 dernières années	Constante	R ²
Droits politiques	-0.0000872***	0.0093729***	0.47249**	5.12	0.1081
Libertés civiles	-0.0088601***	0.000126***	0.49647**	4.54	0.071

Notes: *significatif à 10%, **significatif à 5%, ***significatif à 1%; les estimations incluent 824 observations de 22 pays d'Afrique subsaharienne, de 1965 à 2007.

Tableau 11: Impact de la participation au secondaire, de la croissance économique et des conflits sur les droits politiques et libertés civiles

Expliqués	PIB par habitant	Participation au secondaire	Conflits survenus dans les 5 dernières années	Constante	R ²
Droits politiques	-0.0000263***	-0.019383***	0.39595**	5.63	0.1513
Libertés civiles	-0.000026*	-0.020099***	0.417387**	5.25	0.1032

Notes: *significatif à 10%, **significatif à 5%, ***significatif à 1%; les estimations incluent 824 observations de 22 pays d'Afrique subsaharienne, de 1965 à 2007.

Les estimations effectuées pour le taux d'achèvement du primaire ont dû être rejetées du fait de l'absence de significativité des résultats. L'analyse sur les autres variables (non-scolarisation et participation au secondaire) montre que les valeurs des libertés civiles et des droits politiques évoluent positivement (entre 0.4 et 0.5) sous l'effet des conflits armés survenus au cours des cinq dernières années. L'élévation de la valeur de ces indicateurs indique ainsi une diminution du degré de liberté dans les pays observés.

Malgré une forte significativité, l'impact marginal du taux de non-scolarisation sur nos variables expliquées reste faible (tableau 10). En simulant une diminution de 20% à 10% de la population totale non scolarisée, la valeur des libertés civiles et des droits politiques déclineraient de 0.25, augmentant alors légèrement le degré de liberté.

Les effets de la participation au secondaire sont plus élevés (tableau 11). Une hausse simulée de 20% à 30% de participation à ce niveau d'enseignement indique une baisse de 0.30 des valeurs des indicateurs ici testés et donc plus de liberté.

4. DISCUSSION

Les résultats présentés ci-devant illustrent les effets dévastateurs provoqués par les conflits armés dans l'accès à l'école. Les guerres, quelle que soit leur dimension, ravagent non seulement la vie de millions de personnes sur la planète mais anéantissent également toute perspective d'éducation pour une proportion d'enfants difficilement mesurable. L'analyse empirique montre ainsi singulièrement que l'apparition d'un conflit représente un puissant facteur de non-scolarisation et empêche la poursuite d'étude (tableaux 1 et 5). Si les images des conflits renvoyées par les médias rendent prioritairement et légitimement compte des souffrances des populations touchées, elles occultent souvent les coûts et séquelles des violences qui, par la destruction d'infrastructures scolaires notamment, confisquent les ambitions et les espérances de génération entière d'enfants.

Les modélisations mettent également en évidence l'impact des choix politiques sur l'éducation. En termes d'investissement, les arbitrages opérés par les pouvoirs publics ne sont pas sans incidences sur les performances éducatives: si l'allocation de ressources budgétaires vers le secteur éducatif contribue significativement à l'amélioration de la participation scolaire dans son ensemble, les dépenses militaires limitent l'accès à l'éducation. L'estimation des moyennes des effets marginaux indique ainsi qu'une hausse simulée de 1% des dépenses d'éducation augmenterait respectivement les taux d'achèvement du primaire et du secondaire de 4,4% et de 2,6% (tableaux 4 et 7) alors qu'une progression similaire des dépenses militaires aurait pour conséquence l'augmentation du nombre d'enfants non scolarisés (tableau 2). Dans les contextes de conflits armés, généralement, la première hypothèse se révèle difficilement envisageable. Outre qu'elles aggravent la pauvreté et compromettent la croissance économique, les guerres amputent durement les recettes publiques et entraînent bien souvent un détournement des finances dédiées à l'éducation vers l'armement (Gupta *et al.*, 2002). En 2007, dans quatorze pays d'Afrique subsaha-

rienne¹⁴, les dépenses militaires étaient ainsi supérieures à l'investissement en éducation (UNESCO, 2011): le budget militaire du Togo représentait alors le double de l'enseignement primaire et le quintuple en Angola. Les ressources destinées au développement des systèmes éducatifs, déjà rares dans les pays les plus pauvres, se voient alors fréquemment ponctionnées et orientées au profit de l'économie d'armement.

Nos modèles statistiques montrent également un effet discriminatoire des dépenses d'éducation. D'une part, l'augmentation de celles-ci semble d'abord bénéficier aux garçons: certainement par un choix des familles, ils sont prioritairement inscrits à l'école (tableaux 1 et 2). Par la suite, d'autre part, ces mêmes dépenses favorisent sensiblement davantage les filles. En effet, elles seraient près de 4% plus nombreuses à achever le primaire (tableau 4) si 1% supplémentaire du PIB était alloué aux dépenses d'éducation (cet effet n'étant pas significatif pour les garçons à ce niveau de scolarisation). Au niveau du secondaire, que ce soit en termes de participation ou d'achèvement, une hausse de l'investissement en éducation profiterait plus aux filles qu'aux garçons (tableaux 6 et 7). Ces observations révèlent ainsi qu'un effort budgétaire en direction du secteur éducatif augmente de manière générale la rétention des élèves dans le système éducatif et permet de réduire significativement les inégalités de genre.

L'amélioration de la transition des élèves du primaire au niveau secondaire, révélée par nos modèles (tableau 5), constitue un élément d'analyse important au regard de plusieurs études récentes. Les recherches menées par Chauvet et Collier (2007) sur les États fragiles identifient en effet plusieurs facteurs permettant aux pays catégorisés comme tels de sortir de ce statut: la taille de population, l'assistance technique, les revenus tirés des ressources naturelles et l'enseignement secondaire. L'augmentation de 1% seulement de la population ayant achevé le secondaire a ainsi pour effet de doubler la probabilité de mise en œuvre de réformes dans les pays concernés, condition jugée nécessaire pour consolider l'État. L'estimation économétrique suggère que par cette progression du secondaire (et de ses effets), la persistance du statut d'État fragile diminue de 55 à 37 ans. Parmi les 43 pays qui composent notre échantillon, 22 sont considérés comme « fragiles¹⁵ » dont l'instabilité sociopolitique chronique cons-

¹⁴ Angola, Burundi, Burkina Faso, Éthiopie, Gambie, Guinée-Bissau, Mali, Mauritanie, Ouganda, République Centrafricaine, République Démocratique du Congo, Sierra Leone, Tchad, Togo.

¹⁵ En 2007, la Banque mondiale a établi, à travers l'indice « *Country Policy and Institutional Assessment* » (CPIA) une liste de 34 États fragiles dont 21 pays d'Afrique subsaharienne (cf. annexe D chapitre 1).

titue l'une des caractéristiques majeures (cf. chapitre 1). Dans les États fragiles, le risque de déclenchement d'une guerre civile peut être attribué à plusieurs facteurs. Dans une étude, Miguel (2004) indique qu'un « choc de croissance » négatif de 5% une année, augmente le risque de conflit de 50% l'année suivante¹⁶. Mack (2009) montre que l'inverse est également vrai. Le PIB par habitant peut diminuer l'occurrence d'un conflit: si un pays augmente son PIB par habitant de 250 US\$ à 500 US\$, le risque qu'un conflit éclate dans les cinq ans qui suivent diminue de moitié. De leur côté, Collier *et al.* (2006) soulignent qu'une forte proportion de jeunes hommes dans la population et une croissance faible constituent des facteurs majeurs de l'irruption d'une guerre civile. Dans ces contextes, de nombreuses études soulignent le rôle déterminant de l'éducation dans les processus de paix (Miller-Grandvaux, 2009): inscrits à l'école, les jeunes hommes y trouvent une occupation et une formation augmente leur possibilité de trouver un emploi. En limitant l'émergence de conflit, l'éducation peut alors réduire le risque pour les États fragiles de s'enfoncer dans une « trappe de conflit » (Collier *et al.*, 2003; Agbor, 2011) et par conséquence dans une « trappe à pauvreté » (Hugon, 2006). Cette relation causale n'est cependant envisageable que si les retours sur investissement, telle que l'employabilité des jeunes, résultent d'une efficacité certaine du système éducatif, légitimant ainsi l'enseignement formel. Dans leur étude, Azam et Thelen (2008) mettent en évidence deux facteurs contribuant à réduire les attaques terroristes dans les pays du sud touchés par ces événements: l'aide extérieure et le niveau d'éducation. Leurs résultats montrent, d'une part, que l'aide peut être utilisée comme un moyen d'inciter les gouvernements locaux à lutter contre le terrorisme et d'autre part, que le niveau d'éducation peut limiter les épisodes d'attaques terroristes dans les pays, suggérant ainsi une orientation de l'allocation de l'aide internationale au secteur éducatif. Une littérature croissante souligne ainsi la complexité des relations entre l'éducation et les conflits. Bush et Saltarelli (2000) mettent ainsi en évidence la dualité de l'éducation. D'une part, lors d'un conflit, le maintien de la scolarisation, même sous une forme précaire, constitue une source de socialisation et les écoles offrent aux enfants une protection contre les abus généralement engendrés par les guerres (Smith et Vaux, 2003). L'éducation est alors considérée comme un moyen efficace de conso-

¹⁶ Collier (2007) montre qu'en moyenne, une guerre civile réduit la croissance du pays touché de 2,3% et que le coût annuel d'un nouveau conflit est d'environ 64 milliards US\$ pour le pays en conflit et les pays voisins.

lisation de la paix (*peace building*). D'autre part, dans certaines situations, il existe *a contrario* un risque d'instrumentalisation de l'éducation. Utilisée comme une arme de guerre, promouvant d'aucunes formes d'intolérance ou excluant de ses bancs certains groupes dans une exacerbation des tensions ethniques, l'école servirait alors de catalyseur pour la guerre. Dans certains pays, l'exaltation du nationalisme dans les livres d'histoire entraîne une montée de la xénophobie et de la violence (UNESCO, 1998). Le système scolaire comme instrument d'exclusion sociale ou d'endoctrinement peut alors conduire à semer les germes d'un conflit (Davies, 2005), comme au Rwanda où le système éducatif mis en place depuis la période coloniale a favorisé la domination politique, économique et sociale des Tutsis sur les Hutus (Novelli et Lopez Cardozo, 2008).

Enfin, les politiques de décentralisation, en particulier des systèmes éducatifs, peuvent conduire à des effets contre-productifs et détériorer davantage une situation déjà fragile (Altinok, 2004). En effet, Châtaigner et Magro (2007) montrent que les guerres civiles dans les pays pauvres depuis la fin de la guerre froide et le début des années 1990 sont le fruit de l'affaiblissement d'États « privatisés ». Les attentats du 11 septembre 2001 ont modifié la stratégie des agences d'aide au développement vis-à-vis de ces pays: reconstruire l'État de droit et renforcer les institutions sont alors devenus des axes prioritaires. Il n'existe cependant pas encore à ce jour de consensus pour définir un État fragile (cf. chapitre 1). Terme le plus influent de ces dix dernières années dans les politiques de développement (Fearon, 2011) et adopté par toutes les agences internationales (Banque mondiale, DFID, CAD-OCDE, AFD, etc.), il semble davantage combler un vide conceptuel que constituer un nouveau cadre opérationnel (Bengtsson, 2011). Les États fragiles ont néanmoins la caractéristique commune d'être ou d'avoir été en conflit. Chaque situation se révèle unique et l'émergence d'un conflit relève d'un processus complexe dans lequel l'éducation peut s'ajouter à l'un des nombreux facteurs de déclenchement.

Si l'investissement dans l'éducation est nécessaire, ce n'est cependant pas une condition suffisante. D'une part, il convient de protéger l'éducation de toutes formes d'ingérence politique et de clientélisme (Weber, 2009). D'autre part, les politiques de développement en éducation doivent être engagées dans un souci partagé par tous les acteurs, celui notamment de répondre aux besoins des populations. Dans le cas con-

traire, l'éducation peut alors pencher vers ses aspects les plus négatifs, renforçant l'idée d'une « trappe à l'éducation » soulignée par Pritchett (2001).

5. CONCLUSION

Les résultats présentés au cours de ce chapitre, au-delà de la confirmation d'un impact fortement négatif des conflits sur la scolarisation, soulignent l'importance de l'investissement en éducation. Lorsqu'un gouvernement oriente les ressources d'un pays vers ce secteur, il contribue certes à améliorer significativement la participation scolaire mais il envoie également un signal à la population en faveur d'un retour durable de la paix, condition nécessaire pour stimuler les investissements (Collier et Hoeffler, 2002). Dans ce cadre, l'éducation peut alors avoir un rôle dans le processus de réduction de la pauvreté et de relance de la croissance économique.

Nos estimations des effets de l'éducation sur les libertés civiles et droits politiques nous autorisent également, par leur cohérence d'ensemble avec la littérature, à reconnaître en l'éducation, comme vecteur de paix, un des éléments déterminants de promotion de la démocratie (Harber, 2002). Si les systèmes éducatifs ne doivent pas être considérés comme le seul levier sur lequel s'appuyer pour le développement humain, ils peuvent cependant contribuer à faire émerger et cultiver les valeurs d'un système politique démocratique.

Le déclenchement des conflits civils en Afrique est étroitement lié aux politiques des finances publiques et, par conséquent, à l'échec d'un gouvernement à s'engager dans une redistribution forte des ressources du pays vers des domaines sociaux telle que l'éducation (Azam, 2001). L'école affiche alors un double visage selon les contextes: outil pour limiter les risques de guerre, d'un côté, ou facteur contribuant à précipiter le pays dans le désordre et le chaos de l'autre (Smith, 2010). Si les périodes de paix sont logiquement plus propices aux investissements sociaux, l'apparition d'un conflit est souvent précédée d'une augmentation des dépenses militaires au détriment notamment de l'éducation et/ou de la santé. Se pose alors la question du financement des systèmes éducatifs dans les pays les plus pauvres. Les chiffres parlent d'eux-mêmes: d'une part, une réduction de 10% des dépenses militaires des 21 pays dépendant plus pour l'armement que l'école primaire conduirait à scolariser 9,5 millions

d'enfants supplémentaires (UNESCO, 2011). D'autre part, les dépenses militaires mondiales ont atteint 1500 milliards US\$ en 2009 (Perlo-Freedman *et al.*, 2010) et au regard de l'aide extérieure destinée à l'éducation, il ne faudrait que 6 jours de dépenses militaires des gouvernements donateurs membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE pour combler le déficit de 16 milliards US\$ qu'accuse le financement externe de l'Éducation Pour Tous (UNESCO, 2011). Si les gouvernements des pays développés sont confrontés à des préoccupations réelles en matière de sécurité, ces faits posent la question du soutien non seulement financier mais aussi politique des pays donateurs à l'aide extérieure. Aussi, les nouveaux paradigmes d'efficacité et de gestion par les résultats de l'aide ont conduit à ce que les pays les plus fragiles soient les plus faibles bénéficiaires de l'aide (Eugène, 2007). Dès lors, la situation des États fragiles amène à engager une nouvelle réflexion sur l'allocation de l'aide en direction de ces pays, dans la perspective de réaliser les objectifs de l'EPT.

BIBLIOGRAPHIE CHAPITRE 2

- AGBOR, J.A., 2011. Does school education reduce the likelihood of societal conflict in Africa? Working paper n°218. University of the Western Cap, Cape Town, 27 p.
- ALTINOK, N., 2004. La Banque mondiale et l'éducation en Afrique subsaharienne. De grandes paroles pour de petites actions? Les Cahiers de l'IREDU n°64, 225 p.
- AKRESH, R., DE WALQUE, D., 2008. Armed conflict and schooling: evidence from the 1994 Rwandan Genocide. HiCN Working Paper n°47. University of Sussex, Brighton, 36 p.
- AZAM, J.-P., 2001. The redistributive state and conflicts in Africa. *Journal of Peace Research* 38(4): 429-444.
- AZAM, J.-P., THELEN, V., 2008. The roles of foreign aid and education in the war on terror. *Public choices* 135: 375-397.
- BIRD, L., 2007. Children in crisis: Education rights for children in conflict affected and fragile states. Paper commissioned by the EFA Global Monitoring Report 2008, Education for All by 2015: will we make it? UNESCO, Paris, 32 p.
- BECK, N., 2001. Time-series-cross-sections data: What have we learned in the past few years? *Annual Review of Political Science* 4: 271-293.
- BENGTTSSON, S-E.L., 2011. Fragile states, fragile concepts: a critical reflection on the terminology of fragility in the field of education in emergencies. In: PAULSON, J. (Ed), *Education, conflict and development*. Oxford studies in comparative education, Symposium Books, Oxford, pp. 33-58.
- BRAKMAN, S., GARRETSEN, H., SCHRAMM, M., 2004. The strategic bombing of German cities during World War II and its impact on city growth. *Journal of Economic Geography* 4(2): 201-218.

- BUSH, K.-D., SALTARELLI, D., 2000. The two faces of education in ethnic conflict: towards a peacebuilding education for children. Insight n°4, Innocenti Research Centre, UNICEF, 54 p.
- CHAUVET, L., COLLIER, P., 2007. L'aide aux États fragiles: quand et comment? In: CHATAIGNER, J.-M., MAGRO, H. (Eds), *États et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*. Karthala, Paris, pp.435-451.
- CHEN, S., LOAYZA, N.-V., REYNAL-QUEROL, M., 2008. The Aftermath of civil war. *The World Bank Economic Review* 22(1): 63-85.
- COLLIER, P., 2007. *The bottom billion: why the poorest countries are failing and what can be done about it*. Oxford University Press, New York, 205 p.
- COLLIER, P., HOFFLER, A., 2002. Aid, policy, and growth in post-conflict societies. Policy Research Working Paper n°2902. World Bank, Washington, D.C., 24 p.
- COLLIER, P., ELLIOTT, V.-L., HEGRE, H., HOFFLER, A., REYNAL-QUEROL, M., SAMBANIS, N., 2003. *Breaking the conflict trap: civil war and development policy*. World Bank and Oxford University Press, Washington, D.C., 244 p.
- COLLIER, P., HOFFLER, A., ROHNER, D., 2006. Beyond greed and grievance: feasibility and civil war. Working Paper Series n°2006/10. Centre for the Study of African Economies, University of Oxford, Oxford, 29 p.
- DAVIES, L., 2005. Schools and war: urgent agendas for comparative and international education. *Compare* 35(4): 357-371.
- EASTERLY, W., 2009. How the millennium development goals are unfair in Africa. *World Development* 37(1): 26-35.

- EUGÈNE, S. 2007. Droits fondamentaux et critères de fragilités. In: Châtaigner, J.-M., Magro, H. (Eds), *États et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*. Karthala, Paris, pp. 41-54.
- FEARON, D., 2011. Fragilité des États, indicateurs de gouvernance et risque de guerre civile. *Revue d'Économie du Développement* 25(4): 153-186.
- Freedom House, 2011. Freedom in the world 2011 Report.
<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2011> (consulté le 13/04/2012).
- GLEDITSCH, N.-P., WALLENSTEEN, P., ERIKSSON, M., SOLLENBERG, M., STRAND, H., 2002. Armed conflict 1946-2000: a new dataset. *Journal of Peace research* 39(5): 615-637.
- GUPTA, S., CLEMENTS, B., BHATTACHARYA, R., CHAKRAVARTI, S., 2002. Fiscal consequences of armed conflict and terrorism in low-and middle-income countries. Working paper n°02/142. International Monetary Fund, Washington, D.C., 29 p.
- HARBER, C., 2002. Education, democracy and poverty reduction in Africa. *Comparative Education* 38(3): 267-276.
- HUGON, P., 2006. Conflits armés, insécurité et trappes à pauvreté en Afrique. *Afrique Contemporaine* 218(2): 33-45.
- International Displacement Monitoring Centre, 2010. Internal displacement monitoring report: Global Overview of Trends and Developments in 2009. Norwegian Refugee Council, Geneva, Switzerland, 87 p.
- MACK, A. (Ed), 2009. Human security report 2009-2010: the causes of peace and the shrinking costs of war. New York, Oxford University Press, 128 p.

- MIGUEL, E., 2004. Economic shocks and civil conflict: an instrumental variables approach. *Journal of Political Economy* 112(4): 725-753.
- MIGUEL, E., ROLAND, G., 2006. The long run impact of bombing Vietnam. Working paper n°11954. National Bureau of Economic Research, University of California, Berkeley.
- MILLER-GRANDVAUX, Y., 2009. Education and fragility: a new framework. *Journal of Education for International Development* 4(1), 14 p.
- NOVELLI, M., MIEKE, T.A., LOPEZ CARDOZO, M., 2008. Conflict, education and the global south: new critical directions. *International Journal of Educational Development* 28(4): 473-488.
- O'MALLEY, B., 2010. Education under attack. UNESCO, Paris, 242 p.
- PRITCHETT, L., 2001. Where has all the education gone? *The World Bank Economic Review* 15(3): 367-391.
- SHIEH, J.-Y., LAI C.-C., CHANG, W.-Y., 2002. Endogenous growth and defense expenditures: a new explanation of the Benoit hypothesis. *Defense and Peace Economics* 13(3): 179-186.
- SMITH, A., 2010. The influence of education on conflict and peace building. Paper commissioned by the EFA Global Monitoring Report 2011, 'The hidden crisis: armed conflict and education'. UNESCO, Paris, 431 p.
- SMITH, A., VAUX, T., 2003. Education, conflict and international development. London: Department For International Development, 72 p.
- UNESCO, 1998. From war to peace in history books. In: UNESCO Education news n°11. UNESCO, Paris.

UNESCO, 2010. Reaching the marginalized. Education for All Global Monitoring Report. UNESCO, Paris, 525 p.

UNESCO, 2011. The Hidden crisis. Armed conflict and education. Education for All Global Monitoring Report. UNESCO, Paris, 431 p.

WEBER, A., 2009. Sanctioning, clientelism and politicization: the impact of ethnicity on primary and secondary education in Africa. Working paper n°41. Center for Comparative and International Studies, ETH Zürich and University of Zürich, 43 p.

World Bank, 2003. *Breaking the conflict trap: civil war and development policy*. Policy Research Report. World Bank and Oxford University Press, Washington, D.C, New York, 244 p.

ANNEXES CHAPITRE 2

Annexe A: Pays et code pays

	Pays	Code pays
1	ANGOLA	AO
2	BENIN	BJ
3	BOTSWANA	BW
4	BURKINA FASO	BF
5	BURUNDI	BI
6	CAMEROUN	CM
7	REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE	CF
8	TCHAD	TD
9	CONGO	CG
10	REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO	CD
11	COTE D'IVOIRE	CI
12	GUINEE EQUATORIALE	GQ
13	ÉRYTHREE	ER
14	ÉTHIOPIE	ET
15	GABON	GA
16	GAMBIE	GM
17	GHANA	GH
18	GUINEE	GN
19	GUINEE-BISSAU	GW
20	KENYA	KE
21	LESOTHO	LS
22	LIBERIA	LR
23	MADAGASCAR	MG
24	MALAWI	MW
25	MALI	ML
26	MAURITANIE	MR
27	MOZAMBIQUE	MZ
28	NAMIBIE	NA
29	NIGER	NE
30	NIGERIA	NG

31	RWANDA	RW
32	SAO TOME & PRINCIPE	ST
33	SENEGAL	SN
34	SIERRA LEONE	SL
35	SOMALIE	SO
36	AFRIQUE DU SUD	ZA
37	SOUDAN	SD
38	SWAZILAND	SZ
39	REPUBLIQUE DE TANZANIE	TZ
40	TOGO	TG
41	OUGANDA	UG
42	ZAMBIE	ZM
43	ZIMBABWE	ZW

Source : Organisation internationale de normalisation (ISO)

Annexe B: Définitions et sources des variables

Variables	Définition	Source
Taux de non-scolarisation	Taux de non-scolarisation (% de la population âgée de 15, 20 et 25 ans n'ayant jamais été scolarisé)	Barro & Lee dataset 2010
Niveau primaire atteint	Niveau du primaire atteint (% de la population âgée de 15, 20, 25 ans et plus)	Barro & Lee dataset 2010
Primaire achevé	Niveau primaire achevé (% de la population âgée de 15, 20, 25 ans et plus)	Barro & Lee dataset 2010
Niveau secondaire atteint	Niveau du secondaire atteint (% de la population âgée de 15, 20, 25 ans et plus)	Barro & Lee dataset 2010
Secondaire achevé	Niveau secondaire achevé (% de la population âgée de 15, 20, 25 ans et plus)	Barro & Lee dataset 2010
Dépenses militaires	Dépenses militaires (en % du PIB)	World Bank's World Development indicators
Dépenses d'éducation	Dépenses d'éducation (en % du PIB)	World Bank's World Development indicators
Investissement	Part de l'investissement du PIB réel (en %)	Penn World Tables 6.3
PIB par habitant	PIB réel par habitant, prix actuel	Penn World Table 6.3
Conflit territorial	Conflit armé entre un État et un groupe civil organisé en dehors de son propre territoire.	International Peace Research Institute, Oslo (PRIO)
Conflit interétatique	Conflit armé entre deux États utilisant chacun leurs forces armées.	International Peace Research Institute, Oslo (PRIO)
Conflit civil (interne)	Conflit armé entre le gouvernement d'un État et un ou plusieurs groupe(s) d'opposition interne(s), sans intervention extérieure d'autres États.	International Peace Research Institute, Oslo (PRIO)
Conflit civil internationalisé	Conflit armé entre le gouvernement d'un État et un ou plusieurs groupe(s) d'opposition internes(s) avec l'intervention extérieure d'autres États.	International Peace Research Institute, Oslo (PRIO)
Libertés civiles et droits politiques	Libertés civiles et droits politiques = (libertés civiles + droits politiques)/2. La base « <i>Freedom House</i> » classe les pays en fonction d'une moyenne établie à partir du score distinct des libertés civiles (lc) et des droits politiques (dr). Les pays dont la moyenne est comprise entre 1.0 et 3.0 (c.-à-d., $1.0 \leq \text{moyenne_lc_dr} < 3.0$) sont considérés comme « libres » (<i>free</i>); entre 3.0 et 5.5 (c.-à-d., $3.0 \leq \text{moyenne_lc_dr} < 5.5$) « partiellement libres » (<i>partly free</i>); entre 5.5 et 7.0 (c.-à-d., $5.5 \leq \text{moyenne_lc_dr} \leq 7.0$) « non libres » (<i>not free</i>).	Freedom House

Annexe C: nombre de conflit par années observées et par pays

Pays	Nombre de conflit par période						Total des périodes observées
	0	1	2	3	4	5	
ANGOLA	16	40	4	0	0	0	60
BURKINA FASO	56	4	0	0	0	0	60
BURUNDI	44	17	0	0	0	0	61
BENIN	61	0	0	0	0	0	61
BOTSWANA	61	0	0	0	0	0	61
R. D. CONGO	44	12	5	0	0	0	61
R. CENTRAFRICAINE	56	5	0	0	0	0	61
CONGO	55	6	0	0	0	0	61
COTE D'IVOIRE	58	3	0	0	0	0	61
CAMEROUN	55	6	0	0	0	0	61
ÉRYTHREE	57	3	0	0	0	0	60
ÉTHIOPIE	16	11	15	7	10	1	60
GABON	60	1	0	0	0	0	61
GHANA	58	3	0	0	0	0	61
GAMBIE	60	1	0	0	0	0	61
GUINEE	58	2	0	0	0	0	60
GUINEE ÉQUATORIALE	39	21	0	0	0	0	60
GUINEE-BISSAU	47	13	0	0	0	0	60
KENYA	55	6	0	0	0	0	61
LIBERIA	49	12	0	0	0	0	61
LESOTHO	60	1	0	0	0	0	61
MADAGASCAR	59	2	0	0	0	0	61
MALI	57	4	0	0	0	0	61
MAURITANIE	55	6	0	0	0	0	61
MALAWI	61	0	0	0	0	0	61
MOZAMBIQUE	34	27	0	0	0	0	61
NAMIBIE	61	0	0	0	0	0	61
NIGER	54	6	1	0	0	0	61
NIGERIA	52	6	2	0	0	0	60
RWANDA	50	11	0	0	0	0	61
SOUDAN	24	36	1	0	0	0	61
SIERRA LEONE	51	10	0	0	0	0	61
SENEGAL	52	9	0	0	0	0	61
SOMALIE	40	20	0	0	0	0	60
SAO TOME & PRINCEPE	60	0	0	0	0	0	60
SWAZILAND	61	0	0	0	0	0	61
TCHAD	26	32	0	1	1	0	60
TOGO	61	0	0	0	0	0	61
R. DE TANZANIE	60	1	0	0	0	0	61

OUGANDA	29	31	1	0	0	0	61
AFRIQUE DU SUD	38	16	7	0	0	0	61
ZAMBIE	61	0	0	0	0	0	61
SWAZILAND	52	9	0	0	0	0	61
TOTAL	2163	393	36	8	11	1	2612

Source: Prio database

Lecture du tableau: observé sur 60 ans, l'Angola n'a pas été en conflit seize années et a connu au moins un conflit à quarante reprises. Le pays a également dû faire face à deux conflits la même année à quatre périodes. En 60 ans, l'Éthiopie a été engagé sur cinq conflits parallèles la même année. Seulement huit pays n'ont jamais été en conflit: le Bénin, le Botswana, le Malawi, Sao Tome & Principe, le Swaziland, le Togo et la Zambie.

CHAPITRE 3:

L'AIDE INTERNATIONALE EN ÉDUCATION DANS LES ÉTATS FRAGILES

1. INTRODUCTION

L'éducation comme facteur de croissance économique et de réduction de la pauvreté fait l'objet d'un consensus international. Cette conviction repose essentiellement sur les travaux théoriques et empiriques d'économistes qui, au cours de ces dernières décennies, ont donné un sens à l'idée d'une relation positive entre éducation et développement.

Dès la conférence d'Addis-Abéba¹, les États d'Afrique font de la scolarisation primaire universelle (SPU) une priorité, « *considérant que le progrès économique et social et le développement de l'éducation sont indissolublement liés* » (UNESCO, 1961, p. 18). Ce postulat est établi au moment même où sont publiés les premiers modèles issus de la théorie du capital humain² montrant l'effet significatif de l'investissement éducatif sur la productivité et la croissance économique³ (Mincer, 1958; Schultz, 1961, 1963; Becker,

¹ Conférence d'États africains sur le développement de l'éducation en Afrique tenue dans la capitale éthiopienne du 15 au 25 mai 1961.

² La théorie du capital humain intègre l'éducation, l'aptitude et l'expérience. Pour des raisons pratiques, les mécanismes d'influence du capital humain sur la croissance économique et le développement sont généralement représentés par l'éducation (Henaff, 2006).

³ Ces modèles permettent également de justifier l'orientation de la dépense publique en éducation (notamment la répartition des dépenses, d'une part entre fonctionnement et capital et d'autre part aux différents niveaux du système éducatif).

1964). Malgré des efforts importants engagés à partir des années 1960, les progrès de la scolarisation en Afrique subsaharienne sont insuffisants pour atteindre « *l'enseignement primaire universel, gratuit et obligatoire* ». La crise économique du milieu des années 1980, aggravée par les effets dévastateurs des programmes d'ajustement structurel (PAS), ne permet pas aux pays pauvres d'investir suffisamment dans l'éducation. Les PAS ont recherché la baisse de la dépense publique et celle-ci a porté sur le plus grand poste de dépenses: les rémunérations. Ces coupes de budget ont frappé le secteur de l'éducation, activité de main d'œuvre, alors que l'investissement dans l'humain apparaît comme un moyen de générer de nouvelles ressources par la croissance. L'inflexion n'a été que très progressive. Les conséquences des PAS ont tenté d'être très vite corrigées par la mise en place des plans d'ajustement structurel des secteurs sociaux (PASS) où, pour l'éducation, a été recherchée la « sauvegarde de l'ajustement ». Cela a correspondu aussi, en particulier par l'initiative « la croissance juste » de la Banque mondiale, à impliqué davantage l'aide au développement en regard d'une sélectivité vers l'effort consenti vers le secteur éducatif (Bourdon, 2002)⁴. Pour la communauté internationale, l'option d'impulser et d'accélérer le développement éducatif s'impose alors comme un critère d'opportunité, défini en 1990 à Jomtien par l'objectif d'Éducation pour tous (EPT) et réaffirmé en 2000 à Dakar. Les travaux de la nouvelle économie classique⁵, prenant en compte les externalités du capital humain, indiquent d'une part que l'investissement public doit se concentrer sur l'enseignement primaire, ce niveau permettant d'obtenir le rendement social le plus élevé⁶ (Psacharopoulos, 1994). D'autre part, pour que ces externalités soient efficaces, il est souligné que l'effort éducatif doit d'abord profiter aux plus pauvres pour soutenir la croissance (Lucas, 1988). Parallèlement, la théorie du développement humain⁷ met en évidence que les externalités de l'éducation ne relèvent pas uniquement du champ économique mais qu'elles sont aussi facteur de développement par

⁴ Ces principes d'une vision sélective anticipaient ce qui sera repris plus tard dans les initiatives « Pays pauvres très endettés » (PPTE).

⁵ Théorie de la croissance endogène. Les recherches portent sur l'impact des politiques publiques, le capital humain et la diffusion de la technologie. Dans les modèles, c'est le stock initial d'éducation qui détermine le taux de croissance à long terme (une main d'œuvre mieux éduquée est plus à même d'absorber les technologies modernes et d'innover) alors que dans les modèles néoclassiques, c'est l'accumulation de capital physique qui est déterminante (Henaff, *et al.*, 2009).

⁶ D'autres recherches montrent néanmoins que l'accroissement dans le temps des rendements de l'éducation pour les plus éduqués est source d'inégalités et peut maintenir les ménages dans des trappes (ou pièges) à pauvreté (Becker, 2002, Mingat et Tan, 1998).

⁷ Cette approche donnera naissance en 1990 à l'Indice de développement humain (IDH) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

leurs effets sur la santé, la reproduction, la gouvernance et la démocratie⁸ (Psacharopoulos et Woodhall, 1985; Sen, 1999; MacMahon, 1999; Bruns *et al.*, 2003). Cette approche rencontre d'autant plus d'échos qu'elle permet de reporter l'attention vers la pauvreté, état socialement identifiable et mesurable (Henaff *et al.*, 2009), et non plus seulement sur l'aspect économique du développement. En ce sens, l'adoption en 2000 des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) traduit une inflexion majeure de la stratégie de la communauté internationale: à travers un petit nombre d'objectifs chiffrés et vérifiables, la priorité est accordée à la lutte contre la pauvreté. L'éducation, de par ses effets multidimensionnels (sur la croissance et le « bien-être »), y occupe alors une place privilégiée.

Cette stratégie globale de lutte contre la pauvreté reconnaît alors une priorité d'affectation de l'aide internationale à l'éducation primaire, notamment dans les pays où les ressources internes sont limitées (Bourdon, 2006). L'investissement éducatif est en effet perçu comme une condition nécessaire, sinon suffisante, de sortie de la pauvreté. Cette orientation est relativement récente. Jusqu'au début des années 1990, le consensus idéologique néolibéral dans les pays développés contribue à ce que l'aide soit essentiellement allouée à des programmes de stabilisation macro-économique appuyés par les institutions de Bretton-Woods (IBW)⁹. Les apports des nouvelles théories (approches de la croissance endogène et du développement humain) ainsi que l'échec des PAS ont conduit à remettre en cause ces politiques issues du consensus de Washington et à élargir l'éventail d'objectifs et d'instruments (Henaff, 2006). L'intégration de l'éducation dans les programmes de réduction de la pauvreté (qui remplacent les PAS) apparaît alors comme l'un des résultats d'une vision renouvelée des repères idéologiques et des conditions d'attribution de l'aide, qu'il convient d'interroger dans cette analyse. Dans le cadre du consensus post-Washington, l'individualisation des objectifs de développement (OMD) modifie en effet la finalité de l'aide qui, désormais, est de permettre à tous les individus d'accéder à un niveau de ressources jugé comme acceptable. L'accès à l'éducation de base peut alors être considéré comme un « bien premier » (avec la santé, l'alimentation et le logement) lequel fonde, dans un souci humaniste et de justice, la légitimité d'intervention des pays les

⁸ L'approche en termes de développement humain considère l'éducation comme l'un des facteurs favorisant la liberté de choix des personnes, élément constitutif du développement.

⁹ Fonds monétaire international (FMI) et Banque mondiale principalement.

plus riches (Naudet, 2006). Ce paradigme conditionne néanmoins cette légitimité à l'efficacité de l'aide publique au développement (APD), légitimité impulsée par les travaux de Sen (1999). Travaillant au départ à partir de la logique des moteurs de la croissance économique, Sen a pris en compte le fait que la trappe (ou le piège) au développement s'expliquait par le fait que l'individu ne recevait pas les capacités qui lui permettraient d'accroître son niveau de vie. L'enjeu devient alors de réconcilier deux objectifs souvent disjoints: l'efficacité économique et la justice sociale. Ceci doit conduire, en passant par le levier de l'aide, à assurer l'articulation entre l'individuel et le collectif, entre les dimensions économique, sociale et politique de la vie en société. L'apparente banalité du développement, vue comme un « processus d'expansion des libertés individuelles substantielles », donne à l'éducation de base une capacité essentielle prise en compte par l'ensemble des acteurs du développement, des organismes internationaux, etc. Pendant longtemps, l'efficacité de l'aide n'a pas constitué un sujet en soi ou plutôt un enjeu fondamental. La question de l'évaluation macro-économique des effets de l'aide ne se posait pas et seule l'analyse micro pour l'élaboration des projets importait. La certitude du rôle déterminant de l'aide dans les processus de développement était forte et rares étaient ceux qui discutaient du bien-fondé de l'APD. Le constat dans les années 1980 de progrès limités dans les pays pauvres, malgré d'importants montants d'aide octroyés, conduit cependant la communauté scientifique à s'emparer de la question. Certaines études montrent alors une absence d'efficacité dans les processus de décollage ou de rattrapage économique (Cassen, 1986; Mosley *et al.*, 1992; Boone, 1996) tandis que d'autres travaux soulignent les coûts sociaux et humains des PAS (Cornia *et al.*, 1987) ainsi que l'échec des conditionnalités (Guillaumont et Guillaumont Jeanneney, 1995; Berg, 1997). Émises dans un contexte de crise économique qui pèse sur les bailleurs, ces conclusions ébranlent les fondements économiques et les justifications de l'aide, entraînant au début des années 1990 un fléchissement des volumes d'APD¹⁰ (Amprou et Chauvet, 2007). Le débat gagne en intensité et les économistes s'interrogent sur les déterminants de l'efficacité de l'aide. En affirmant que l'aide n'a aucun effet en matière de

¹⁰ De 83,1 milliards US\$ en 1991, le volume d'aide de l'OCDE tombe à 67,9 milliards US\$ en 1997. Sur cette même période, l'APD des pays de l'OCDE chute en moyenne de 0,32% à 0,22% de leur PNB (alors que l'objectif était fixé à 0,7%) et l'aide à l'Afrique subsaharienne passe de 20,7 à 15,4 milliards US\$. Cette diminution de l'APD se conjugue à des résultats qui ne sont pas au rendez-vous: à la fin des années 1990, 113 millions d'enfants dans le monde, dont 60% de filles, ne sont toujours pas scolarisés et près de 900 millions d'adultes, dont une majorité de femmes, sont analphabètes (UNESCO, 2000).

croissance dans les environnements politiques ou institutionnels défaillants, les travaux de Burnside et Dollar (1997), relayés par la Banque mondiale (1998), influencent profondément la réflexion sur l'allocation de l'aide. Poursuivant cette analyse, Collier et Dollar (2001, 2002) ont montré comment l'aide doit être allouée si l'objectif est de maximiser l'impact de cette aide sur la réduction de la pauvreté. Malgré les critiques sur les preuves économétriques et ainsi que le souligne Gunning (2005, p. 13), *« il n'y a que peu d'exemples de travaux de recherche économique qui aient changé de manière si rapide et si complète la façon qu'avaient les praticiens d'envisager le monde »*. Les principes de sélectivité et d'allocation optimale de l'aide qui découlent de ces analyses ont en effet inspiré les réformes des politiques d'aide de nombreux bailleurs. Néanmoins, une allocation fondée sur les performances économiques et institutionnelles peut conduire à exclure de l'APD un certain nombre de pays qui ne répondent pas aux impératifs de « bonne gouvernance ». L'application du principe de sélectivité a alors mis en lumière la situation des « orphelins de l'aide » qui, généralement, sont aussi les pays les plus fragiles (section 2). La question de l'efficacité de l'aide dans ces pays est ainsi particulièrement débattue et certains auteurs s'interrogent sur la faiblesse des effets du développement de la scolarisation sur la croissance dans les pays les moins développés (Ben-nel, 1996; Pritchett, 2001). Cependant, en déplaçant l'attention des politiques de développement sur une multitude d'instruments et de cibles, les OMD conduisent les recherches académiques à s'orienter davantage vers l'efficacité de l'aide au niveau sectoriel (Aiglepierré, 2011). Les études sur l'efficacité de l'aide dans le domaine de l'éducation sont encore relativement récentes et notre analyse empirique menée sur 43 pays d'Afrique subsaharienne, dont 19 États fragiles, tend à corroborer les précédentes études (sections 3). Le financement par l'aide internationale des systèmes éducatifs dans les États fragiles apparaît alors comme une question non résolue. Aussi, en se référant à l'évolution des fondements éthiques de l'APD telle qu'analysée par J.-D. Naudet (2006), la logique « conséquentialiste » dans laquelle se situe aujourd'hui l'aide (gestion par les résultats et approche sélective) se heurte à l'objectif universel de scolarisation primaire, cette situation pouvant aboutir à une contradiction difficile à gérer en pratique (section 4).

2. “IF COMMITMENT, MONEY; IF NOT, IDEAS”

Littéralement, cette formule peut être traduite ainsi : « si engagement, de l'argent; sinon, des idées ». Tirée du rapport *Assessing Aid* de la Banque mondiale (1998, p. 58), elle résume l'élément fondateur du renouvellement de l'APD: la sélectivité. Le message, confirmé par une analyse économique, peut paraître séduisant: le ciblage des pays pauvres qui mettent en œuvre de bonnes politiques accroît l'efficacité de l'aide. Cependant, le principe de sélectivité déclenche un intense débat académique en même temps qu'il conduit à s'interroger sur les effets pervers de son application. Une question centrale se pose: la qualité de l'environnement institutionnel et politique des pays aidés devrait-elle être l'unique critère d'allocation? En ce sens, la situation particulière des États fragiles concentre depuis le milieu des années 2000 une nouvelle réflexion sur l'efficacité de l'aide. Pays les moins avancés au regard de l'agenda international, ils sont également les plus faibles bénéficiaires de l'aide, puisque ne remplissant pas les conditions de son attribution (Eugène, 2007). Si la condition de « fragilité » n'est pas encore évoquée explicitement, les analyses qui remettent en cause l'impact de l'éducation sur la croissance (Pritchett, 2001) soulignent la nécessité d'un environnement favorable pour obtenir ce lien (qualité des apprentissages, confiance des familles, etc.). L'effort éducatif et l'aide qui y est consacrée tomberaient dans une « trappe » suivant l'image classique des contraintes au développement.

2.1. La sélectivité ou le « retour » des conditionnalités

L'article de Collier et Dollar (2002) a eu un impact considérable sur les bailleurs en fournissant une mesure marquante de l'efficacité de l'aide: le nombre de personnes sorties de la pauvreté par un million de dollars supplémentaires¹¹. Une telle mesure suscite un double intérêt. D'une part, elle permet de comparer objectivement les bénéfices d'un montant d'aide donné entre deux pays receveurs. D'autre part, elle revient à déterminer la distribution géographique de l'aide qui maximise le nombre de pauvres sortis de leur condition (Cogneau et Naudet, 2004). Techniquement, une aide est dite efficace lorsque sa productivité marginale en termes de réduction de la

¹¹ Collier et Dollar estiment que le nombre de personnes sorties de la pauvreté peut être doublé chaque année en améliorant l'allocation géographique du montant d'aide.

pauvreté est identique dans tous les pays. Sinon, pour réduire davantage la pauvreté, il est alors possible de réallouer cette aide là où elle aura le plus d'impact, c'est-à-dire des pays avec une faible productivité marginale de l'aide vers des pays avec une productivité marginale élevée (Gunning, 2005).

En inscrivant son action dans la lutte contre la pauvreté, la sélectivité donne une nouvelle justification à l'aide au développement tout en proposant une règle d'allocation qui, pour certains, permet de sortir de la logique d'abonnement. Surtout, en accordant une attention particulière à la nature des gouvernements aidés ainsi qu'à leurs capacités à promouvoir la croissance et la réduction de la pauvreté, elle repositionne la question des incitations comme un enjeu fondamental (Naudet, 2005). La pratique de la conditionnalité dans les années 1980 et 1990 a été fortement critiquée par les économistes pour son inefficacité. Les auteurs de la littérature sur la sélectivité ont accepté ce postulat comme un fait empirique. Selon eux, les conditionnalités macro-économiques n'ont pas constitué, en deux décennies, un instrument suffisamment incitatif pour favoriser la mise en œuvre de réformes économiques¹² dans les pays bénéficiaires. Plusieurs raisons expliquent cet échec: d'une part, un manque d'engagement des pays à mettre en œuvre des réformes; d'autre part, l'influence des forces politiques intérieures dans le choix des politiques économiques (Collier, 1997). Alors que le versement de l'aide était conditionné à la mise en œuvre d'une politique donnée, il est ainsi fréquemment apparu que l'engagement formel à opérer des réformes était pris sans conviction, en raison de l'urgence d'obtenir un financement. Il n'était donc pas rare de voir un pays revenir sur ses promesses d'autant plus que la modération, sinon l'absence, de sanctions effectives (la défection du donneur engagé dans un programme) n'a pas été perçue comme une mesure contraignante. Pour les bailleurs, il aurait en effet été politiquement difficile d'assumer l'arrêt des versements de l'aide à un pays pauvre. Dans bien des cas, le pays receveur acceptait les fonds d'aide et, conscient que la menace d'un arrêt des versements n'était pas crédible, inversait le processus de réformes (Gunning, 2005). Partant du principe que l'aide ne change pas le comportement du gouvernement du pays aidé, les partisans de la sélectivité considèrent que les règles d'attribution de l'aide deviennent elles-mêmes le facteur

¹² Ces réformes, destinées à favoriser durablement la croissance, étaient essentiellement articulées autour de la libéralisation des marchés.

déterminant d'une incitation aux réformes politiques et économiques. Selon cette hypothèse, le gouvernement prendra en compte le fait que ses actions aujourd'hui (réduire la pauvreté) affecteront les allocations d'aide futures (Collier *et al.*, 1997). Une réduction de l'aide serait alors vue comme le résultat logique de faibles performances plutôt que comme une sanction. D'une conditionnalité *ex ante*, c'est-à-dire un versement de l'aide à partir d'engagements, la sélectivité a finalement défini une conditionnalité *ex post*, ce qui implique une allocation de l'aide basée sur les résultats passés et la performance. Cette conception de l'aide rejoint ainsi les principes d'« *exit* » (défection) et de « *voice* » (prise de parole) développés par Hirschmann (1986): si la « prise de parole » (engagement) ne permet pas d'inciter les pays receveurs à modifier leurs politiques, la menace d'une « défection » (diminution des versements) pourra alors y parvenir¹³.

Alors que l'aide internationale traversait une crise de légitimité sans précédent, ce renouveau conceptuel a eu un retentissement très important dans la communauté des bailleurs de fonds. Il a aussi déclenché plusieurs séries de travaux dans le monde académique. Certains ont cherché à enrichir le principe d'allocation efficace de l'aide (Collier et Dehn, 2001), d'autres, au contraire, en contestent le bien-fondé (Daalgard *et al.*, 2004; Amprou *et al.*, 2007). Si les faiblesses méthodologiques ou les arguments avancés par Collier et Dollar ont été discutés, les critiques ciblent également les hypothèses sur lesquelles repose le modèle d'allocation de l'aide. Pour les deux économistes, l'effet de l'aide sur la réduction de la pauvreté passe par la croissance et l'aide est plus efficace (en termes de croissance) dans les pays ayant mis en œuvre des politiques économiques saines. Les remises en cause essentielles portent ainsi sur les déterminants de l'efficacité de l'aide, alternatifs ou complémentaires, de la qualité des politiques économiques (McGillivray, 2003).

¹³ Néanmoins, ainsi que le soulignent Azam et Laffont (2003), un tel fonctionnement pourra être effectif si le gouvernement aidé est convaincu que le bailleur de fonds appliquera bien la règle d'allocation de l'aide. Cela suppose une règle annoncée et acceptée par toutes les parties.

2.2. Alternatives

Hansen et Tarp (2001) soulignent que l'efficacité de l'aide dépend davantage de la capacité d'absorption de l'aide des pays receveurs que de la qualité des politiques économiques mises en œuvre. Leurs conclusions se fondent sur le calcul des rendements marginaux décroissants de l'aide sur la croissance¹⁴: passé un certain seuil, l'influence de l'aide diminue. De même que pour Hadjimichael *et al.* (1995) avant eux, leurs résultats indiquent que les montants d'aide deviennent relativement moins productifs au-delà d'une part de 25% du PIB. Surtout, les estimations montrent que le terme interactif d'aide avec les politiques économiques n'a pas d'effet significatif, remettant ainsi en cause les résultats économétriques de Burnside et Dollar (2000). De façon similaire, d'autres études ont été menées: d'après Durberry *et al.*, le point de retournement dans la relation entre l'aide et la croissance survient à partir de 40% du PIB alors que pour Lensink et White (1999, 2000), il se situe entre 40% et 50% du PNB. Parallèlement, des travaux montrent que l'aide ne présente pas de rendements décroissants mais qu'elle devient efficace en termes de croissance à partir d'un seuil critique. Pour Gomanee *et al.* (2003), l'aide doit atteindre une masse critique de 2% du PIB dans les pays les moins développés pour être efficace. Si l'analyse tant théorique qu'empirique d'une capacité d'absorption de l'aide limitée dans les pays du sud n'est pas nouvelle¹⁵, les implications en termes d'allocation qu'elle suggère sont importantes. En effet, la question d'apporter une aide supplémentaire aux États fragiles en vue de réaliser les OMD se pose. D'un côté, la nécessité d'atteindre une masse critique d'aide pour que celle-ci soit efficace paraît justifier l'idée d'un *Big Push* défendu notamment par Sachs (2005a). D'un autre côté, la notion d'un point de saturation de l'aide est interprétée comme le seuil des capacités des gouvernements bénéficiaires à utiliser efficacement l'aide (Clemens et Radelet, 2003). Dans certains pays fragiles, la capacité institutionnelle peut alors ne pas être suffisante pour absorber une augmentation des ressources et amener à un gaspillage de l'aide ou à alimenter un système de corruption (Turrent et Oktech, 2009).

¹⁴ Généralement, les rendements marginaux décroissants sont testés empiriquement par l'introduction d'un terme d'aide au carré dans les estimations de croissance. L'aide aurait ainsi un effet positif tandis que son carré serait négatif, suggérant une relation en U inversé entre l'aide et la croissance (Amprou et Chauvet, 2007).

¹⁵ Voir notamment Adler (1965), Chenery et Strout (1966), Guillaumont, (1971).

Cette faiblesse institutionnelle des États fragiles conduit également à ce qu'ils soient davantage vulnérables aux chocs externes¹⁶ que les autres pays en développement. L'effet de ces chocs sur la variation de la croissance est largement accepté. Au-delà de la qualité des politiques économiques et des problèmes liés à la capacité d'absorption, Guillaumont et Chauvet (2001) soutiennent ainsi l'idée que l'aide peut jouer un rôle d'amortisseur face aux crises. Dans les pays particulièrement vulnérables aux chocs extérieurs, il apparaît, selon ces auteurs, que la contribution de l'aide est plus efficace que la qualité de l'environnement institutionnel pour soutenir la croissance. Leurs résultats montrent que l'efficacité de l'aide est d'autant plus importante que la vulnérabilité des pays est grande. L'aide constitue ainsi une forme d'« assurance aux chocs », permettant aux pays les plus vulnérables d'éviter les interruptions ou les diminutions de la croissance économique. En termes d'implication, ces résultats conduisent à penser qu'une allocation d'aide visant à réduire la pauvreté devrait tenir compte du critère de vulnérabilité structurelle (Combes et Guillaumont, 2002). Ils suggèrent également une refondation de la mesure des performances des pays, généralement effectuée à partir du CPIA dans la littérature. Un indice de performance, intégrant la capacité des pays à réagir aux chocs serait susceptible, d'une part, de consolider la prise de décision des bailleurs en termes d'allocation de l'aide et, d'autre part, de relativiser un classement CPIA singulièrement discriminant pour les États fragiles.

Parce que de nombreux pays en situation de fragilité font également face à une forte instabilité socio-politique (cf. chapitre 1), le débat sur l'efficacité de l'aide dans les pays en proie à ces instabilités permet également de reconsidérer les analyses de Burnside-Collier-Dollar. Il existe un large consensus concernant l'influence négative des instabilités socio-politiques sur la croissance. De toutes (manifestations, émeutes, grèves, attaques armées, coup d'État, etc.), les conflits civils représentent la plus violente et la plus destructrice. Au-delà des conséquences internes (économiques et sociales) des guerres civiles, celles-ci entraînent aussi des externalités régionales négatives pour la croissance des pays voisins (Murdoch et Sandler, 2002). Si des auteurs ont montré que l'aide est significativement efficace dans les zones post-conflit (Col-

¹⁶ Climatiques et économiques notamment.

lier et Hoeffter, 2004)¹⁷, d'autres soulignent un effet compensatoire de l'aide dans des pays entourés de voisins en guerre. En raison de son effet stabilisateur, l'aide peut ainsi être plus efficace dans des pays subissant des chocs politiques extérieurs alors qu'une instabilité socio-politique interne affecte négativement l'effet de l'aide sur la croissance (Chauvet et Guillaumont, 2008).

Malgré ces critiques, la préférence donnée par les bailleurs aux pays réputés suivre de bonnes politiques est devenue, au cours des années 2000, le paradigme dominant des politiques d'aide internationale (McGillivray, 2006). Si ce principe est contesté pour son analyse normative d'allocation de l'aide, il l'est aussi au motif qu'il revient à accorder moins d'aide à ceux qui doivent faire face aux circonstances les plus adverses (Chauvet *et al.*, 2008). La préoccupation grandissante d'efficacité de l'aide prend en effet le risque d'exclure les pays qui ont le plus besoin d'aide (Cartier-Bresson, 2011). Par ailleurs, comme la logique de capacité individuelle qui influençait les OMD repose sur des objectifs pour la santé et l'éducation, ces secteurs pouvaient-ils s'affranchir de la sélectivité? On retrouve alors l'état de nécessité pour l'aide qui s'accorde à la logique de biens publics mondiaux et à la limite, peut justifier l'ingérence.

2.3. Les États fragiles « orphelins de l'aide »

Le principe d'une allocation fondée sur les performances sous-tend d'utiliser le plus efficacement possible les ressources disponibles. La mobilisation de la communauté internationale autour des OMD a cependant mis en évidence des niveaux d'aide insuffisants. Parce qu'ils sont pris dans une trappe à pauvreté, la plupart des pays fragiles n'atteindront pas ces objectifs, étant dans l'incapacité de financer les investissements nécessaires à leurs réalisations. Une approche traditionnelle de l'APD, relativement optimiste, considère qu'une aide massive permettra aux États fragiles de sortir du piège dans lequel ils sont enfermés. Le doublement de l'APD préconisé par J. Sachs devrait conduire, selon lui, à cibler certains secteurs des OMD et permettre un décollage économique des États fragiles. Le théoricien des thérapies de choc pour

¹⁷ Dans leurs études, Collier et Hoeffter montrent que l'aide est particulièrement efficace (davantage que la qualité des politiques du pays) entre la quatrième et la septième année suivant l'arrêt du conflit. Ils suggèrent ainsi une aide massive dans les premières années post-conflit et ensuite une diminution.

les économies en transition (qui a été directeur du Projet du Millénaire aux Nations Unies entre 2002 et 2005) promet ainsi une fin rapide de la pauvreté. En opposition, W. Easterly (2006), « *un macro-économiste désabusé* » (Cartier-Bresson, 2011, p. 5), a attaqué l'idée du *Big Push* avec des arguments tirés de la tradition du choix public. Il estime cette approche *top-down* comme utopique, affirmant que les OMD seront irréalisables dans les États fragiles et ce, pour plusieurs raisons: le manque de soutien des populations, l'insuffisante coordination entre les organismes d'aide et les administrations locales, la faiblesse des incitations et des évaluations *ex post*. Ce point de vue sceptique privilégie ainsi des actions *bottom-up* qui s'appuieraient sur des petits projets adaptés à un environnement institutionnel instable et imprévisible¹⁸. La démonstration empirique d'Easterly (2008) montre alors que des pays fortement aidés n'obtiennent pas en moyenne de meilleurs résultats.

Ces conclusions soulignent une nouvelle fois la très faible capacité d'absorption des États fragiles ainsi que le risque accru de volatilité de l'aide qui pourrait accompagner une forte augmentation des flux d'aide. Plusieurs travaux sur la sélectivité de l'allocation de l'aide montrent que la volatilité de l'aide est plus aiguë dans les États fragiles que dans les pays en développement plus stables. Dans une étude sur la volatilité de l'aide entre 1992 et 2002, Levin et Dollar (2005) constatent que celle-ci est deux fois plus élevée dans les États fragiles que dans les autres pays à bas revenus. Certains pays reçoivent ainsi moins d'aide que « prévu » tandis que d'autres encaissent des volumes d'aide dépassant leurs attentes. Sur une période de dix ans, Levin et Dollar estiment que les décaissements d'aide pour les pays à bas revenus et les États fragiles ont représenté au total 85% et 80% des engagements respectifs alors que pour les pays à revenus intermédiaires, ce rapport était proche de 100%. Comparée à d'autres variables macro-économiques (PIB, recettes budgétaires), l'aide paraît alors beaucoup plus volatile (Pallage et Robe, 2001, Bulíř et Hammann, 2003), ce qui peut amoindrir son impact positif et rendre plus aléatoire la politique budgétaire de certains pays. Cette volatilité de l'aide semble aussi pro-cyclique, c'est-à-dire qu'elle est généralement versée lorsque la production ou le revenu intérieur d'un pays est élevé.

¹⁸ Cette question pose la question du niveau opportun de l'intervention. Dans un ouvrage polémique sur les désastres des PAS (Laïdi, 1993), il était montré que l'aide internationale a souvent comme chef de file la Banque mondiale qui, statutairement, ne pouvait s'engager qu'avec les États. Ainsi, une défaillance de l'État central entraînait *ipso facto* une défaillance de l'aide et la Banque mondiale a souvent arrêté de nombreux projets dans les secteurs sociaux suite à des conditionnalités financières et comptables. Les ouvrages d'Easterly sont, à ce propos, illustrés de cas significatifs en ce domaine.

En d'autres termes, l'aide augmente quand l'environnement extérieur est favorable et diminue quand des conditions difficiles nécessitent pourtant un besoin en financement extérieur (Bulír et Hammann, 2005). Cette pro-cyclicité de l'aide peut ainsi résulter d'un processus d'allocation où le bailleur cherche un environnement favorable pour maximiser l'efficacité de son aide. À l'inverse, des circonstances économiques difficiles qui nécessitent des ajustements dans le programme d'aide auront pour effet d'interrompre ou de diminuer les versements (Amprou et Chauvet, 2007).

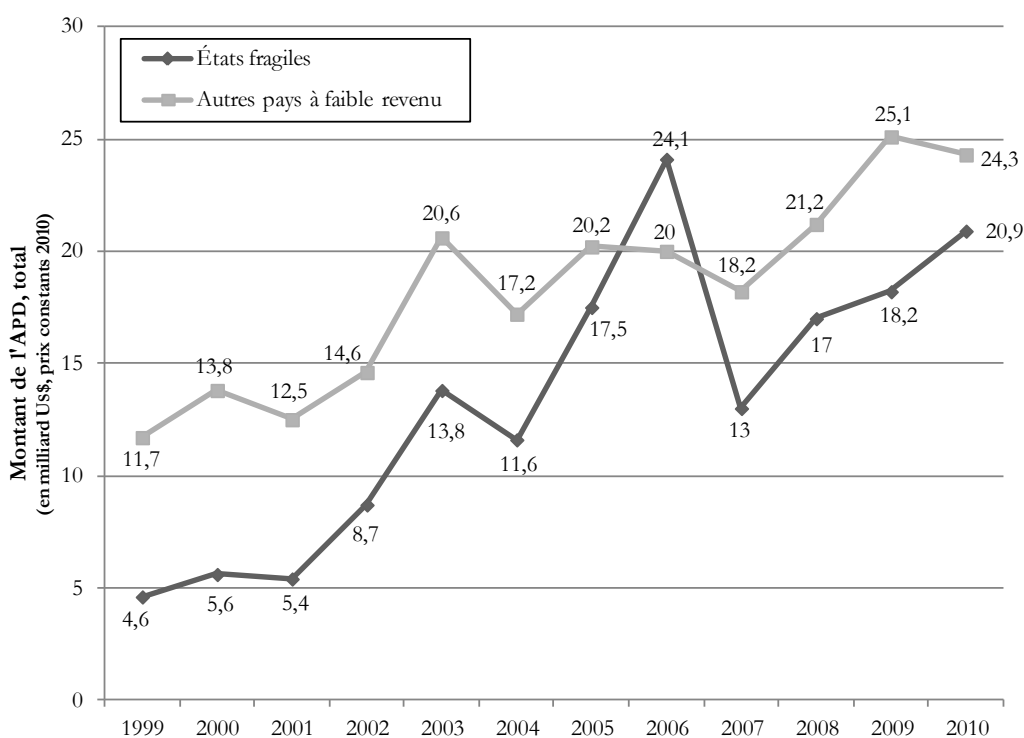
Si pour certains la mobilisation autour des OMD a permis d'orienter davantage l'attention des acteurs du développement vers les pays les plus pauvres (Dollar et Levin, 2004), l'attribution de l'aide paraît d'autant plus guidée par le souci d'efficacité. Les travaux de Levin et Dollar révèlent que dans l'ensemble, les pays fragiles ont reçu 43% d'aide en moins que ne le laissaient présager leurs caractéristiques (population, niveau de pauvreté, performances politiques et institutionnelles). Les auteurs mettent aussi en évidence une allocation par à-coups: *« une année, la plupart des bailleurs peuvent être émus devant la souffrance des populations dans tel pays et l'année suivante, ils se tournent vers un autre pays pour y alléger la pauvreté »* (Levin et Dollar, 2005, p. 23). Alors que beaucoup s'accordent à dire que les progrès vers les OMD nécessitent une aide à long terme, l'imprévisibilité des flux d'aide dans les États fragiles, associée à une forte volatilité, peut conduire à affaiblir davantage leur situation (McGillivray, 2006). En ayant la possibilité d'anticiper les niveaux d'aide d'une année à l'autre, un gouvernement peut alors mieux gérer son budget et minimiser les effets négatifs des variations d'aide (Eifert et Gelb, 2005). L'incertitude des flux d'aide (et non le volume *per se*) peut ainsi avoir un impact négatif sur les performances économiques des pays.

L'étude de Jones *et al.* (2004) indique ainsi que les bailleurs ont certes inscrit leurs actions dans des stratégies « pro-pauvres » mais que l'application stricte du principe de sélectivité, agissant comme une force centrifuge, a exclu du processus d'allocation les pays les moins performants sur le plan politique et économique. Considérés dès lors comme des orphelins de l'aide, ces pays reçoivent moins d'aide, en partie parce que l'inefficacité supposée de l'aide liée à leurs défaillances ne justifie pas pour les donateurs un engagement plus massif. Entre 1999 et 2010, le volume d'APD totale¹⁹

¹⁹ Les données d'APD utilisées dans cette analyse sont issues du Système de notification des pays créanciers (SNPC) de l'OCDE. Les volumes d'aide exposés (total et en éducation) correspondent aux

alloué aux États fragiles a ainsi toujours été inférieur (2006 faisant exception) à celui attribué aux autres pays pauvres à faible revenu²⁰ (figure 1). Sur cette période, les États fragiles n'ont reçu en moyenne que 40% de l'aide totale destinée à l'ensemble des pays à faible revenu. Une lecture optimiste des montants d'aide permet cependant de constater qu'en douze ans, les engagements en direction des États fragiles ont été multipliés par cinq (passant de 4,6 à 20,9 milliards US\$) alors qu'ils n'ont « que » doublé pour les autres pays à faible revenu (de 11,7 à 24,3 milliards US\$).

Figure 1: APD totale dans les pays à faible revenu



Source: OCDE-SNPC (exploités par l'auteur)

engagements d'aide des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (description détaillée section 3 et tableau de l'évolution de l'APD totale entre 1999 à 2010 en annexe A).

²⁰ Le groupe des pays pauvres à faible revenu correspond au classement des économies nationales établi par la Banque mondiale dans lequel les économies nationales sont divisées selon le RNB par habitant (calculé en utilisant la Méthode Atlas de la Banque mondiale). Les pays à faible revenu retenus pour cette analyse sont les pays ayant un RNB par habitant de 975 US\$ ou moins (année de référence: 2008). Les États fragiles sont définis en fonction de leur score moyen au CPIA. Pour la Banque mondiale, un pays est considéré comme fragile si son score CPIA est de 3,2 ou moins. La comparaison des volumes d'aide s'effectue entre ces deux groupes de pays (29 États fragiles et 24 autres pays à faible revenu; liste des pays en annexe B).

Après une période de stagnation entre 2005 et 2007 pour les pays à faible revenu et une chute brutale en 2007 pour les États fragiles, les flux d'aide suivent une courbe ascendante. Cette tendance cache néanmoins de fortes inégalités d'allocation. En 2010²¹, quatre des vingt-neuf pays considérés comme fragiles (Afghanistan, Haïti, République Démocratique du Congo et Soudan) se sont partagé à eux seuls les deux tiers (13,2 milliards US\$) de l'APD destinés aux États fragiles (20,9 milliards US\$). Un pays comme l'Afghanistan s'est vu attribuer cette année-là plus de 32% (6,7 milliards US\$) de cette aide²² alors que dans le même temps, ce rapport était de 0,53% (112,4 millions US\$) pour la République Centrafricaine et 0,74% (156 millions US\$) pour la Sierra Leone. Ce phénomène de captation²³ de l'aide par une minorité de pays s'observe également pour les pays à faible revenu mais dans une moindre mesure. Ainsi, toujours en 2010, seul le Pakistan s'est vu allouer plus de 10% (15% - 3,7 milliards US\$) de l'aide²⁴ destinée à l'ensemble des pays à faible revenu (24,3 milliards US\$).

L'analyse des flux d'aide pour l'ensemble du secteur éducatif²⁵ (figure 2) indique également une allocation différenciée entre les pays à faible revenu et les États fragiles. Entre 1999 et 2010, même si les engagements d'aide en éducation ont triplé pour les États fragiles (de 0,55 milliard US\$ à 1,74 milliard US\$) et « seulement » doublé pour les pays à faible revenu (de 1,49 milliards US\$ à 2,93 milliards US\$), l'observation des volumes absolus montre que ces engagements vers les États fragiles sont plus faibles que ceux en direction des autres pays à faible revenu. Entre 1999 et 2006, les montants d'aide en éducation pour les États fragiles ne dépassent pas le milliard de dollars. Ce n'est qu'à partir de 2007 qu'une augmentation des flux d'aide est constatée. Pour les autres pays, cette hausse est intervenue dès 2002 et ce, jusqu'en 2004. La chute des montants d'aide en 2005 a été suivie d'augmentations et de baisses succes-

²¹ Cette année-là, sur un montant total d'APD de 115 milliards US\$, 45,3 milliards US\$ ont été alloués à l'ensemble des 53 pays à faible revenu, soit 39% de l'aide totale (18% pour les 29 États fragiles et 21% pour les 24 autres pays à faible revenu).

²² 13,4% (2,7 milliards US\$) pour Haïti; 11% (2,2) pour la RDC; 7,9% (1,6) pour le Soudan.

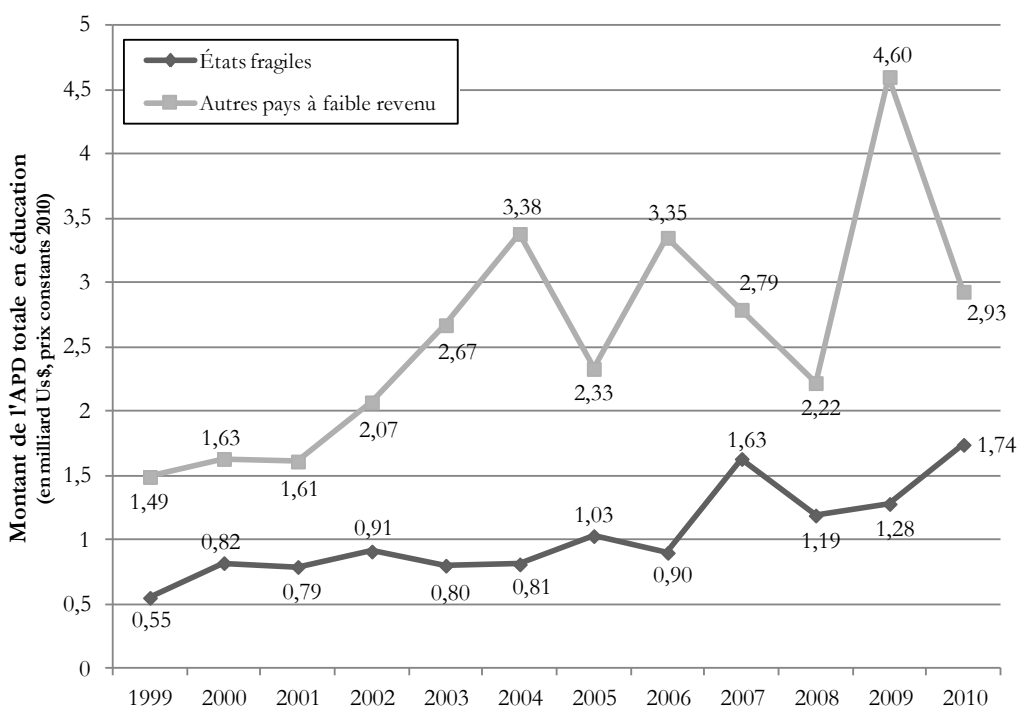
²³ Phénomène qui s'observe régulièrement. Ainsi en 2006, par exemple, cinq États fragiles sur trente-cinq avaient reçu les trois quarts de l'APD attribuée aux États fragiles (Afghanistan, Cameroun, Nigéria, République Démocratique du Congo, Soudan). De plus, une large part de cette aide avait été consentie sous forme d'allègement de dettes, ressortant à plus de 11 milliards US\$, soit la moitié de l'APD totale versée aux États fragiles en 2006 (OCDE, 2007).

²⁴ Suivent le Vietnam et le Kenya avec moins de 10% (respectivement 2,3 et 2,4 milliards US\$).

²⁵ Évolution de l'aide totale en éducation entre 1999 et 2010 en annexe A.

sives, indiquant un ralentissement des engagements. Le différentiel avec les États fragiles est cependant encore important: pour la seule année 2010, seul un tiers des engagements d'aide en éducation destinés à l'ensemble des pays à faible revenu (4,67 milliards US\$) a été alloué aux États fragiles²⁶.

Figure 2: APD totale en éducation dans les pays à faible revenu



Source: OCDE-SNPC (exploités par l'auteur)

Si la progression des flux d'aide en éducation ces dernières années pour l'ensemble des pays à faible revenu est certaine, quoique modérée²⁷, elle correspond à un accroissement général de l'aide au cours des années 2000²⁸ (voir annexe A). Cependant,

²⁶ En ne tenant compte que des pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne, ce rapport diminue encore: les 19 États fragiles d'Afrique subsaharienne n'ont reçu qu'un quart de l'aide en éducation cette année-là (figure en annexe C).

²⁷ Entre 1999 et 2010, l'engagement des donateurs du CAD pour l'éducation est passée de 4,6 milliards US\$ à 9,7 milliards US\$. Si les volumes d'aide totale en éducation ont doublé, ils n'ont pas été massivement alloués aux pays à faible revenu: proportionnellement, ces pays ont bénéficié en 1999 de 43% de l'aide totale en éducation. Ce rapport s'élevait à 47% en 2010.

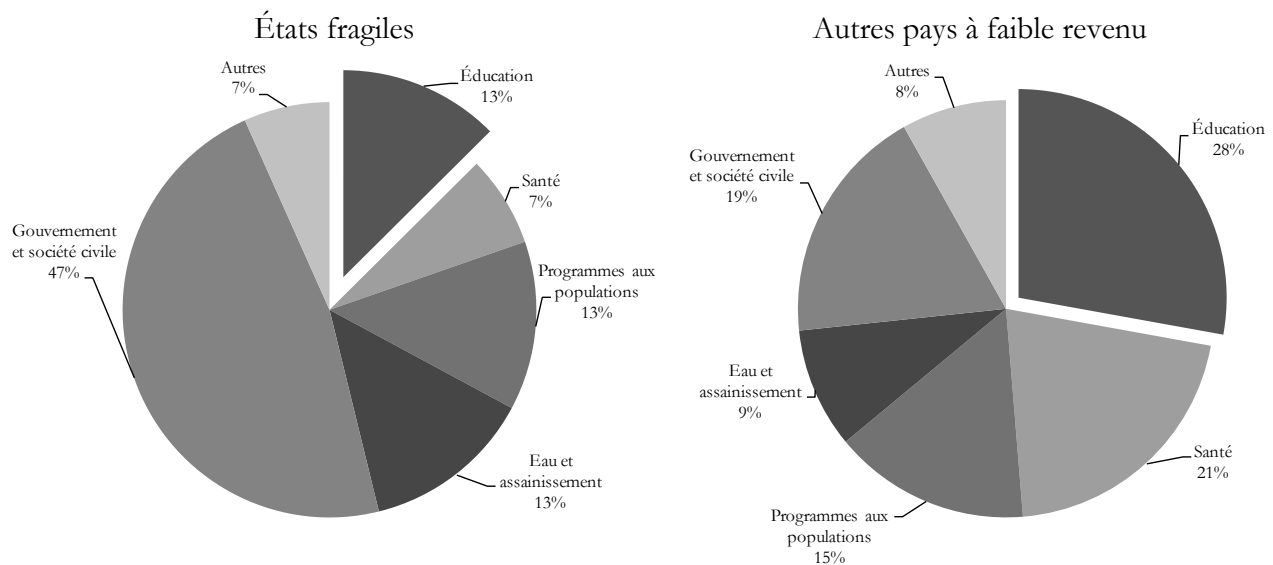
²⁸ Les estimations des besoins de financement pour réaliser la SPU varient notamment selon les hypothèses retenues pour les taux de croissance et les politiques budgétaires (Henaff, 2003). En 2001, une évaluation de la Banque mondiale situait les besoins annuels de financement entre 10 et 15 milliards US\$ (Devarajan et al., 2002). Cette même année, l'UNICEF estimait qu'il faudrait au moins 9,1 milliards US\$ par an. Mehrotra et Vandemoortele (1997) considéraient que la généralisation du primaire demanderait un total de 25 milliards US\$ sur dix ans, soit en moyenne 2,5 milliards par an (à prix cons-

cette augmentation ne bénéficie d'abord pas aux États fragiles alors que dès 2002, deux ans après l'adoption des OMD, on observe une hausse significative de l'aide en éducation dans les autres pays à faible revenu. Ce schéma global paraît alors cohérent avec la structure de l'aide internationale dont l'allocation est désormais liée à la qualité des politiques et institutions des pays receveurs. En application du principe de sélectivité, les bailleurs concentrent prioritairement leur aide sur les pays ayant mis en œuvre de « bonnes politiques ». Ce paradigme pénalise alors les pays pauvres fragiles qui, dans l'ensemble, sont « sous-aidés » (Turrent et Oketch, 2009). L'augmentation des volumes d'aide en éducation dans ces pays à partir de 2007 coïncide avec la montée en puissance du thème des États fragiles dans la vie internationale. En 2005, la publication par le groupe du CAD sur les États fragiles des « principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires »²⁹ intervient dans le cadre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Suite à de nouvelles réunions sur l'aide tenues à Accra (2008) et à Busan (2011), la communauté internationale affirme sa volonté de renforcer son action dans les pays en situation de fragilité ou en conflit. Ces déclarations ne sont pas pour autant accompagnées d'objectifs chiffrés quant aux volumes d'aide. Il apparaît également que depuis 2005, la part de l'APD totale engagée dans l'éducation reste faible, notamment pour les États fragiles. En moyenne, entre 1999 et 2010, 7,7% de l'aide totale destinée aux États fragiles a été allouée au secteur éducatif alors que cette part s'est élevée à 13,3% dans les autres pays à faible revenu. L'analyse de la répartition des engagements des bailleurs dans le secteur des infrastructures et des services sociaux illustre cette différence de traitement entre les pays (figure 3).

tants de 1992) pour les seules dépenses courantes, soit une dotation pour le primaire équivalent à 0,7% du PNB. Alain Mingat (2002), dans une étude réalisée en 2002 dans six pays d'Afrique subsaharienne (Burkina Faso, Guinée, Mali, Niger, Sénégal, Tchad) évalue les ressources additionnelles nécessaires à 730 millions US\$ pour la période 2000-2015, soit 49 millions par an, le reste devant être financé par les États. Dans son dernier rapport de suivi de l'Éducation pour tous, l'UNESCO estime à 16 milliards US\$ les besoins nécessaires chaque année pour combler le déficit de financement extérieur dans les pays à faible revenu (UNESCO, 2011).

²⁹ À l'origine au nombre de douze, ces principes ont été réactualisés et réduits à dix en 2007 (cf. annexe D).

Figure 3: Répartition en 2010 de l'APD dans les infrastructures et les services sociaux



Source: OCDE-SNPC (exploités par l'auteur)

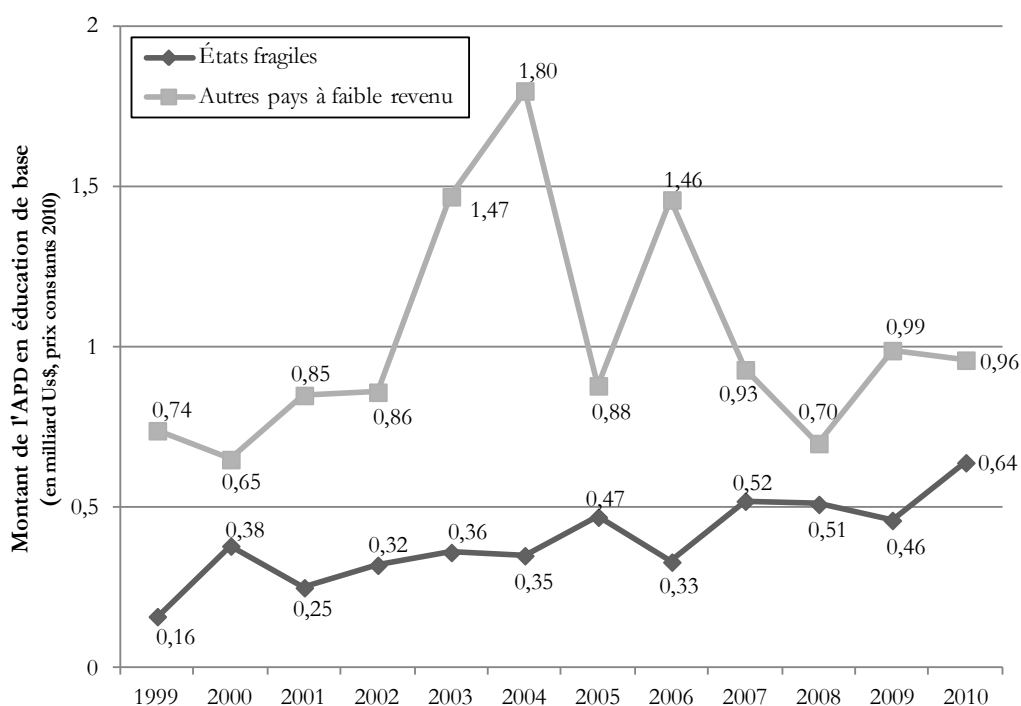
En 2010, le secteur éducatif dans les États fragiles représente ainsi 13% de l'aide totale destinée aux infrastructures et services contre 28% dans les autres pays à faible revenu. L'aide à la santé est également beaucoup plus faible dans les États fragiles alors que les programmes aux populations et le secteur de l'eau sont uniformément répartis dans les deux groupes. En comparaison, l'aide au gouvernement et à la société civile est beaucoup plus élevée dans les États fragiles (47%) que dans les autres pays à faible revenu (19%) indiquant de la part des bailleurs une priorité donnée aux actions de gouvernance dans les États fragiles plutôt qu'à l'enseignement.

Comme l'illustre la figure 4, les volumes d'aide en éducation de base suivent la même tendance générale que les volumes d'aide totaux en éducation: les engagements sont plus faibles dans les États fragiles que dans les autres pays à bas revenu. Entre 1999, et 2010, les premiers ont reçu chaque année en moyenne 400 millions US\$ contre plus de un milliard US\$ pour les seconds alors que pour l'ensemble des pays en développement (PED), cette moyenne s'élève à près de deux milliards US\$³⁰. Malgré des volumes d'aide inférieurs à la moyenne des PED, l'éducation de base apparaît de prime abord comme un secteur privilégié dans les pays qui composent notre échantil-

³⁰ Évolution des montants d'aide en éducation de base entre 1999 et 2010 en annexe A.

lon. Entre 1999 et 2010, alors que pour l'ensemble des PED, 27% de l'aide totale en éducation a été affectée à l'éducation de base, ce rapport s'élève respectivement à 39% et 41% pour les États fragiles et les autres pays à faible revenu.

Figure 4: Aide en éducation de base dans les pays à faible revenu



Source: OCDE-SNPC (exploités par l'auteur)

Néanmoins, une analyse commune aux deux groupes de pays montre que la part de l'éducation de base dans l'aide totale en éducation diminue après 2005. Dans la première moitié des années 2000 (2001-2005), cette part représentait en moyenne 41% dans les États fragiles et 48% dans les autres pays à faible revenu avant de chuter respectivement à 38% et 32% entre 2006 et 2010.

Si en moyenne, l'aide à l'éducation de base est désormais plus importante dans les États fragiles que dans les autres pays à faible revenu, celle-ci paraît insuffisante au regard de l'objectif de scolarisation primaire universelle d'ici 2015: selon les données disponibles, sur 67 millions d'enfants non scolarisés dans le monde en 2008, plus de 26 millions vivent dans des pays fragiles et environ 21 millions dans les autres pays pauvres (UNESCO, 2011). Les montants d'aide en éducation de base rapportés aux besoins en financement (mesurés ici par le nombre d'enfants non scolarisés) équiva-

lent alors à 19,8 US\$ par enfant dans les États fragiles contre 33,2 US\$ dans les autres pays à faible revenu.

L'évolution des montants d'aide en éducation de base souligne une priorité donnée par les bailleurs aux pays pauvres ayant un environnement institutionnel favorable³¹. Alors que les flux d'aide en direction des États fragiles n'augmentent que très légèrement dans la seconde moitié des années 2000, la hausse observée entre 2002 et 2004 dans les autres pays à faible revenu correspond à la mise en œuvre de l'Initiative Fast-Track (*Fast-Track Initiative* - FTI ou initiative de mise en œuvre accélérée de l'EPT - IMOA-EPT³²). Fondée en 2002 comme un partenariat mondial entre les donateurs et les PED pour accélérer la SPU, le programme FTI ne compte d'ailleurs que 15 États fragiles parmi les 42 pays admis entre 2002 et 2010³³. L'objectif de cette initiative est de soutenir financièrement et techniquement les pays à faible revenu qui s'engagent de façon crédible dans un programme de développement du secteur éducatif³⁴. Construite autour d'engagements mutuels, l'Initiative Fast-Track fait l'objet d'une procédure d'admission par laquelle les pays soumettent à une évaluation une stratégie axée principalement sur l'enseignement primaire³⁵. La crédibilité des plans est appréciée selon l'appropriation nationale, l'engagement politique et financier, le respect d'un cadre indicatif et la disponibilité de données statistiques permettant le suivi du programme (Aiglepierre, 2011). En retour, les donneurs, aussi bien bilatéraux que multilatéraux, s'engagent à augmenter l'aide à l'éducation primaire ainsi qu'à améliorer son efficacité et sa prévisibilité sur plusieurs années, l'objectif étant d'attirer d'autres soutiens à long terme. Dans leur étude, Turrent et Oketcht (2009) montrent que sur la période 2002-2004, ce programme a en effet permis d'augmenter fortement les flux d'aide pour les pays admis à FTI: +38% au Ghana et +229% au Burkina Faso par exemple. Les auteurs notent cependant que les deux pays qui ont connu une baisse significative des montants d'aide suite à l'arrêt du programme sont deux États fragiles: la Guinée (-13%) et la Gambie (-46%). Cette observation rappelle la forte vola-

³¹ L'évolution est identique en ne tenant compte que des pays d'Afrique subsaharienne (annexe E).

³² L'Initiative Fast-Track - Éducation Pour Tous a pris l'appellation « Partenariat global pour l'éducation » (*Global Partnership for education*) en septembre 2011.

³³ Liste des pays admis à l'Initiative Fast-Track en annexe F.

³⁴ Les pays à faible revenu sont déterminés en fonction de leur admissibilité à l'*International Development association* (IDA) fixée par la Banque mondiale.

³⁵ Cette stratégie même avec l'aide technique internationale s'est révélée comme un processus complexe pour les pays candidats et dans ce sens, ceci explique le biais suivant lequel les plus fragiles ont été exclus par manque de compétences et de capacités d'expertises.

tilité des flux d'aide dans les pays fragiles. En 2008, le rapport annuel de l'Initiative Fast-track soulignait qu'une part non négligeable de l'aide à l'éducation primaire était allouée à des pays affichant des taux d'achèvement du primaire élevés tandis que des pays avec un nombre important d'enfants non scolarisés recevaient relativement moins d'aide (FTI Secretariat, 2008). Certains pays comme l'Afghanistan, le Nigeria ou le Zimbabwe, dont les performances éducatives sont parmi les plus faibles des PED, n'ont toujours pas été admis à FTI. D'une part, cette situation révèle une absence de plan crédible de la part de ces pays pour être admis au programme FTI (malgré la création d'un fonds spécial destiné à aider les pays à formuler et financer leurs plans). D'autre part, le signal d'une faible capacité institutionnelle et de gestion financière dans ces pays peut être perçu par les bailleurs comme un risque trop important pour y investir de nouvelles ressources, voire même donner des raisons solides pour suspendre les financements des projets éducatifs en cours. Si depuis septembre 2008 l'Initiative Fast-Track a adopté une stratégie qui vise à répondre aux situations complexes des États fragiles, l'admission à un programme FTI fonctionnant comme une conditionnalité *ex post*, la plupart de ces pays en sont *ipso facto* écartés.

L'Initiative Fast-Track souligne combien une allocation de l'aide fondée sur la « bonne gouvernance » présente le risque d'exclure du système d'aide internationale les pays pauvres les moins performants. Déjà pris pour la plupart dans une trappe à pauvreté, ces pays en situation de fragilité sont également maintenus dans une « trappe à l'aide ». Cette situation, *a priori* paradoxale, se trouve d'autant plus exacerbée par l'échec de ces pays à réaliser les objectifs du millénaire d'ici 2015: les États fragiles abritent en effet la majorité des enfants non scolarisés dans le monde mais sont aussi les moins aidés. L'adaptation des modes d'intervention dans ces pays est, depuis le milieu des années 2000, au cœur des débats sur l'efficacité de l'aide. Parallèlement, la mobilisation de la communauté internationale autour des OMD a conduit les recherches sur l'efficacité de l'aide à orienter leurs analyses au niveau sectoriel. Les travaux empiriques sur l'efficacité de l'aide en éducation dans les PED, déjà relativement récents, le sont encore davantage pour les États fragiles.

3. L'EFFICACITÉ DE L'AIDE EN ÉDUCATION

Plusieurs études ont montré au cours de ces dernières années un lien, direct ou indirect, de l'aide sur des indicateurs de développement humain qui passe par d'autres canaux que celui de la croissance. Des travaux dans le domaine de la santé, pionniers en la matière, soulignent ainsi un impact positif de l'aide sur la baisse de la mortalité infantile (Burnside et Dollar, 1998; Masud et Yontcheva, 2005)³⁶. D'autres recherches indiquent également un effet significatif de l'aide sur des variables liées aux OMD comme l'accès à l'eau ou à l'éducation (Fielding *et al.*, 2006). S'il est désormais largement reconnu que l'éducation représente un facteur potentiellement déterminant de décollage économique (Michaelowa et Weber, 2007), les preuves empiriques de l'efficacité de l'aide sur l'éducation restent encore limitées à ce jour. La littérature s'est notamment intéressée aux modalités de distribution de l'aide en éducation ou à l'identification des moyens efficaces d'acheminement de celle-ci (Berry, 2009), contournant ainsi un obstacle majeur à la conduite d'études robustes: la disponibilité et la fiabilité des données existantes. Ce problème, ainsi que les méthodes économétriques utilisées, constituent une des limites importantes des travaux menés jusqu'alors. En concentrant notre réflexion sur les pays d'Afrique subsaharienne, et plus particulièrement sur les États fragiles sahéliens, notre analyse est directement confrontée à ces difficultés. Nos résultats montrent une certaine efficacité de l'aide à l'éducation primaire sur les réalisations éducatives de notre échantillon de pays. Néanmoins, une nuance doit être apportée lorsque seuls les États fragiles sont pris en compte.

³⁶ Kosack (2003) montre que l'aide a un effet positif sur les IDH mais seulement dans les pays démocratiques. Gomanee *et al.* (2005) contredisent ce résultat en indiquant qu'une « bonne » politique économique n'est pas nécessaire pour que l'aide soit efficace dans le développement des IDH.

3.1. Revue de littérature

La littérature sur l'efficacité de l'aide en éducation dans les États fragiles s'est développée concomitamment à la problématique grandissante de la fourniture des services (*service delivery*) dans les environnements fragiles (Colenso, 2011). La recherche d'une meilleure efficacité de l'aide dans les services sociaux s'accompagne d'une re-fonte de l'architecture de l'aide, passant d'une approche projet à une approche sectorielle (*sector-wide approach - SWAp*). Ce cadre, articulé par les principes issus de la Déclaration de Paris, conduit les bailleurs internationaux et bilatéraux à orienter leur aide au niveau sectoriel et à mesurer son impact non plus seulement sur des indices de développement agrégés (IDH, croissance) mais aussi sur des secteurs définis par les OMD (Bermingham *et al.*, 2009). En ce sens, plusieurs travaux ont été menés pour déterminer l'effet de l'aide en éducation sur les réalisations éducatives.

L'étude de Michaelowa et Weber (2007) analyse l'impact de l'aide internationale en éducation sur les taux d'achèvement du primaire ainsi que sur les taux bruts de scolarisation au secondaire et au supérieur. Leurs travaux portent sur une centaine de pays à revenus intermédiaires ou faibles sur des périodes allant de 1975 à 2000 et de 1999 à 2004. Leurs résultats issus de méthodes de moments généralisés (MMG) et de doubles moindres carrés (DMC) indiquent un effet positif et significatif des engagements d'aide à chaque niveau de scolarité. Celui-ci se révèle cependant d'une ampleur relativement limitée. Les auteurs mettent également en évidence des rendements décroissants de l'efficacité de l'aide ainsi qu'un impact de l'environnement politique et institutionnel sur les taux de scolarisation. Dans leur étude, Dreher *et al.* (2008) utilisent également une base de données de série temporelle (1970-2004) sur une centaine de pays. Les auteurs montrent à travers des méthodes de moindres carrés ordinaires (MCO), de DMC et de MMG un effet significatif de l'aide totale en éducation engagée sur les taux de scolarisation au primaire. De même que Michaelowa et Weber, Dreher *et al.* soulignent l'absence d'effet des dépenses nationales d'éducation. Leurs résultats indiquent enfin que la nature du régime politique du pays receveur, démocratique ou non, n'a pas d'incidence sur l'efficacité de l'aide. Gyimah-Brempong et Asiedu (2008) utilisent des données d'aide décaissées sur une période allant de 1990 à 2004 pour 90 pays en développement. Leur analyse basée sur des MMG montre un impact positif et significatif de l'aide totale en éducation aussi bien sur les taux de scolarisation que sur

les taux d'achèvement, au primaire, alors que l'aide totale n'a significativement aucun impact. Les travaux de Wolf (2007) aboutissent à la même conclusion: l'aide sectorielle a plus d'impact que l'APD totale sur le taux d'achèvement du primaire et l'alphabétisation des jeunes. Aiglepierre et Wagner (2010) fondent leurs résultats sur des MCO, des DMC et des modèles de panel à effets fixes. Les auteurs montrent un effet positif de l'aide engagée en éducation de base sur la scolarisation primaire, la parité et les taux de redoublement. Leur étude souligne des rendements décroissants de l'efficacité de l'aide ainsi qu'un effet non significatif des indicateurs de gouvernance.

Les travaux sur l'efficacité de l'aide en éducation sont encore limités. Les méthodes utilisées font l'objet de discussions et le manque de robustesse des résultats, souligné dans certaines études, ne permet pas de dégager une conclusion unanime. La plupart de ces recherches portent sur un grand nombre de pays en développement. En nous appuyant sur la méthodologie adoptée par ces études précédentes, nos estimations empiriques présentées ci-dessous se concentrent sur les pays d'Afrique subsaharienne. D'une part, ce choix est motivé par le fait qu'une majorité des pays de ce continent ne sera pas en mesure d'atteindre l'objectif de scolarisation primaire universelle d'ici 2015. D'autre part, la plupart des États fragiles sont localisés en Afrique subsaharienne et constituent ainsi l'un des plus grands défis pour l'aide internationale. Nous cherchons ainsi à déterminer l'impact de l'aide en éducation sur les réalisations éducatives dans ces pays.

3.2. Données et méthodologie

La formulation de nos hypothèses s'inscrit dans le cadre de la réalisation des OMD dont deux sur les huit adoptés en 2000 concernent directement l'éducation. Nous estimons ainsi un effet positif de l'aide internationale en éducation: (i) sur la participation scolaire et l'achèvement du cycle primaire (OMD 2)³⁷ et (ii) sur l'amélioration de la parité entre les garçons et les filles (OMD 3)³⁸.

³⁷ OMD 2: « D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires ».

³⁸ OMD 3: « Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005, si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard ».

Notre échantillon de pays est composé de 43 pays d'Afrique subsaharienne³⁹ dont 19 États fragiles (cf. annexe B) et l'analyse empirique s'appuie sur une base de données temporelle agrégeant les données disponibles entre 1999 et 2010⁴⁰ sur:

- l'éducation;
- l'aide internationale en éducation;
- la situation économique;
- des indicateurs de gouvernance et d'environnement institutionnel.

Les données sur l'éducation proviennent de la base de données « *Educational Attainment in the World* » établie par Barro et Lee (2010)⁴¹. Si cette base fournit des informations sur les taux de participation et d'achèvement pour chaque niveau d'enseignement, nous n'utilisons que les données sur le primaire et le taux de non scolarisation, conformément à nos hypothèses. Ces données renseignent également les réalisations éducatives selon le sexe. Issue des indicateurs mondiaux de développement de la banque mondiale⁴², la population à scolariser (en pourcentage de la population ayant moins de 15 ans), a été intégrée comme variable de contrôle.

En tant qu'instance de définition et de suivi des pratiques des plus importants bailleurs, le CAD-OCDE joue un rôle essentiel dans les engagements internationaux pour le développement. Depuis sa création en 1961⁴³, le CAD recueille les statistiques sur les volumes d'aide au développement communiqués par les pays membres, les organisations multilatérales ainsi que des donateurs privés. Les statistiques sur le développement international du CAD-OCDE comprennent deux bases de données: d'une part celle du CAD contenant les totaux annuels, le volume détaillé, l'origine et les types d'aide ainsi que des données globales par bénéficiaire et par secteur; d'autre part, celle du Système de notification des pays créanciers (SNPC) qui fournit des informations détaillées sur les activités et les programmes d'aide. Les données du SNPC permettent notamment d'analyser les volumes d'aide alloués par secteurs ainsi que par pays don-

³⁹ Liste des pays et codes pays en annexe G.

⁴⁰ Description détaillée (définitions et sources) des variables en annexe H.

⁴¹ cf. chapitre 2.

⁴² *World Bank's World Development Indicators - WDI*: <http://data.worldbank.org/indicator> (consulté en août 2012).

⁴³ Pour un historique du CAD-OCDE, voir OCDE, 2006 (liste des pays membres du CAD en annexe I).

neurs et pays receveurs. Les activités d'aide y sont détaillées de manière désagrégée: le secteur éducatif est ainsi décomposé en onze sous-secteurs eux-mêmes regroupés en quatre grandes catégories (éducation de base, éducation secondaire, éducation post secondaire et éducation non spécifiée). Notre analyse étant concentrée sur l'éducation primaire, nous ciblons uniquement l'aide en éducation de base, excluant ainsi de notre base de données l'aide à l'alphabétisation et à l'éducation pré-primaire. Bien qu'elles soient les principales sources d'information sur l'aide au développement, les données du SNPC présentent néanmoins plusieurs limites qu'il convient de souligner. Nous privilégions l'aide réellement décaissée⁴⁴ plutôt que les engagements afin de mieux contrôler la volatilité des flux d'aide, particulièrement importante dans les pays sélectionnés du fait de nombreux projets suspendus. Ce choix revient certes à ne considérer que partiellement les activités d'aide des donateurs internationaux (Banque mondiale, Nations-Unies) mais l'analyse gagne en pertinence, notamment pour les pays receveurs de l'aide. Si l'amplitude de la période étudiée correspond à la mobilisation de la communauté internationale autour des OMD, elle s'appuie également sur les indications du CAD, lesquelles précisent que les données sont incomplètes avant 1999. Les taux de couverture de l'aide⁴⁵ jusqu'à cette date sont en effet relativement faibles et ne permettent pas une analyse fiable. À partir de 1999, la couverture de l'aide en éducation dépasse 80% et autorise alors une étude approfondie. Afin de tenir compte de l'inflation et des variations des taux de change, les données sont exprimées en dollars constants des États-Unis (année de référence: 2010).

Les données économiques, utilisées comme variables de contrôle, sont issues des indicateurs mondiaux de développement de la Banque mondiale. Notre base de données intègre ainsi le PIB constant par habitant en parité de pouvoir d'achat et, pour mesurer l'effet éventuel des dépenses nationales en éducation, les dépenses d'éducation par élève au primaire (en % du PIB par habitant).

Enfin, plusieurs variables de « gouvernance » complètent notre base de données afin d'estimer l'effet de l'environnement politique et institutionnel. Quatre d'entre elles

⁴⁴ Cette catégorie d'aide est systématiquement renseignée par les pays membres du CAD et la Commission européenne. Depuis 2010, la CAD a cependant entrepris une mise à jour complète de sa base de données, celle-ci étant régulièrement actualisée.

⁴⁵ Le taux de couverture mesure à quel point les données sur l'activité de l'aide sont complètes. Ce taux donne une indication sur les possibilités d'utiliser les données dans les travaux d'analyse.

proviennent des indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale⁴⁶: la stabilité politique, l'efficacité des pouvoirs publics, l'État de droit et le contrôle de la corruption (pour une description plus détaillée de ces indicateurs, cf. annexe G du chapitre 1).

L'indice de globalisation « KOF »⁴⁷ (Dreher, 2006) a été intégré comme une mesure d'intégration économique et politique des pays. La mesure de globalisation se base sur un ensemble de 24 variables regroupées autour de trois principales dimensions: économique, sociale et politique. La dimension économique mesure les flux de biens, de service, de capital ainsi que les entraves aux échanges commerciaux. La diffusion d'idées, d'informations, d'images et des personnes est mesurée par la dimension sociale. La dimension politique reflète l'environnement politique du pays en tenant compte par exemple de l'importance de l'affiliation à des organisations internationales. L'indice KOF mesure ainsi un niveau de globalisation par pays de 1970 à 2009 sur une échelle de 1 (le moins globalisé) à 100 (le plus globalisé).

Enfin, l'indicateur de gouvernance « Polity Project »⁴⁸ a été ajouté à notre base de données. Conçu par des universitaires américains (Marshall et Cole, 2011), il établit un classement des pays selon la nature de leur régime politique. En tenant compte notamment des évolutions institutionnelles, des différentes formes de contraintes qui peuvent peser sur le pouvoir exécutif et de la liberté d'expression et d'action politique, un « score politique » est attribué aux 164 pays recensés sur une période allant de 1800 à 2010. Établi sur une échelle de -10 à +10, ce score définit alors le régime politique du pays: entre -10 et -6, régime autocratique; entre -5 et +5, régime « anocratique » ou en transition; entre +6 et +10, régime démocratique.

Notre démarche consiste à examiner les effets de l'aide sur les réalisations éducatives de notre échantillon, sur une période de onze années, par l'estimation des MCO. Utilisant des modèles à effets fixes, l'équation peut être formulée comme suit:

$$Educ_{i,t} = \alpha_i + \beta aid_{i,t} + \mu_{i,t}$$

$$\mu_{i,t} = \alpha_i + \epsilon_{it}$$

⁴⁶ *Worldwide Governance Indicators*: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> (consulté en août 2012).

⁴⁷ *KOF Index*: <http://globalization.kof.ethz.ch/> (consulté en août 2012).

⁴⁸ *Polity IV Project: Political regime characteristics and transitions, 1800-2010*. <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> (consulté en août 2012).

où $Educ_{i,t}$ représente la variable dépendante observée (réalisation éducative) pour un individu i l'année t . $\beta aid_{i,t}$ correspond à l'aide internationale au primaire, ϵ_{it} le terme d'erreurs. L'effet de l'aide ne pouvant être mesuré à court terme, l'aide à l'éducation primaire ainsi que les variables économiques (PIB et dépenses d'éducation intérieures) ont été retardées de deux ans (L2) dans nos modèles.

3.3. Résultats et analyses

Une première analyse descriptive des volumes d'aide permet de constater une grande disparité entre les pays qui composent notre échantillon (tableau 1).

Tableau 1: Montants de l'aide en éducation primaire, 1999-2010
(décaissements par habitant en US\$, prix constant 2010)

	Moy.	Min.	Max.	Observations/pays
Aide à l'éducation primaire (décaissements/habitant)	1.64	0.17	14.03	386/25

Sur l'ensemble des pays, la moyenne des décaissements d'aide en éducation primaire se situe à 1,64 US\$ par habitant sur la période étudiée. L'amplitude entre les décaissements minimal et maximal s'élève à près de 14 US\$ par habitant. Une comparaison entre les États fragiles et les autres pays d'Afrique subsaharienne montre que les premiers reçoivent en moyenne moins d'aide (tableau 2).

Tableau 2: Comparaison des montants de l'aide en éducation primaire, 1999-2010
(décaissements par habitant en US\$, prix constant 2010)

		Moy.	Min.	Max.	Observations/pays
Aide à l'éducation primaire (décaissements/habitant)	États fragiles	1.24	0.17	8.03	233/13
	Autres pays	2.26	0.41	14.03	153/12

Les habitants des pays non fragiles reçoivent en moyenne 1 US\$ en plus que les habitants des États fragiles. Cette tendance confirme l'analyse selon laquelle les pays fragiles reçoivent en moyenne moins d'aide (cf. section 2.3). Les chiffres indiquent cependant de grandes disparités entre ces pays puisque certains ont reçu une année jusqu'à 8 US\$ par habitant alors que d'autres n'ont perçu que 0,17 US\$.

En appliquant la méthodologie décrite précédemment, nous testons trois principales variables d'éducation: les taux de non scolarisation, de participation au primaire et d'achèvement du cycle primaire. Nos résultats en panel à effets fixes sont présentés sans prendre en compte l'endogénéité de l'aide à l'éducation. Les estimations des MCO sur le taux de non scolarisation montrent un effet négatif et significatif de l'aide à l'éducation primaire (tableau 3), indiquant qu'elle contribue à diminuer la part des enfants non scolarisés dans l'ensemble des pays.

Tableau 3: Régression à effets fixes (robuste), taux de non-scolarisation (15 ans et plus)

Variable dépendante: taux de non- scolarisation	Variables explicatives	Coefficients		
		Total	Filles	Garçons
	Aide à l'éducation primaire (décaissements par habitant)	-0.186** [0.086]	-0.158** [0.073]	-0.213** [0.104]
	Dépenses d'éducation (en % du PIB)	-2.275 [0.199]	-0.269 [0.176]	-0.280 [0.264]
	PIB par habitant	-0.000 [0.000]	-0.000 [0.000]	-0.000 [0.000]
	Population à scolariser	0.706** [0.340]	0.696** [0.333]	0.716* [0.434]
	Stabilité politique	-0.584 [0.694]	-0.583 [0.648]	-0.586 [0.783]
	Efficacité des pouvoirs publics	2.228 [1.651]	1.395 [1.723]	3.052* [1.780]
	État de droit	0.856 [1.479]	1.014 [1.489]	0.699 [1.710]
	Contrôle de la corruption	-0.347 [1.369]	-0.394 [1.353]	-0.299 [1.522]
	Indice de globalisation	-0.282*** [0.070]	-0.308*** [0.069]	-0.256*** [0.081]
	Indice politique	-0.013 [0.156]	-0.031 [0.148]	0.004 [0.171]
	Constante	25.030	33.091**	17.049
	R ² ajusté	0.9777	0.9981	0.9968
	Observations / pays	119/25	119/25	119/25

Notes: les coefficients sont présentés avec leurs écarts-types robustes entre crochets; *significatif à 10%, **significatif à 5%, ***significatif à 1%.

Cet effet est significatif aussi bien pour les filles que pour les garçons. Si les coefficients indiquent un effet plus important pour les garçons, l'aide à l'éducation primaire contribue à améliorer la parité entre les sexes à l'école, confirmant notre hypothèse de départ. Alors qu'on pouvait s'attendre à un impact similaire des dépenses d'éducation intérieures, celles-ci, tout comme le PIB, ne semblent pas avoir d'effet, ni pour les filles, ni pour les garçons, au regard des niveaux habituels de confiance. Ces résultats sont conformes à ceux déjà existants (Michaelowa et Weber, 2007; Aigle-pierre, 2011). Ce premier modèle montre également un effet positif de la population à scolariser, indiquant qu'une forte proportion de la population âgée de moins de 15 ans augmente le taux de non scolarisation dans les pays. Cette population exerce alors une pression sur les systèmes éducatifs qui ne parviennent pas à inscrire tous les enfants à l'école. Enfin, l'indice de globalisation apparaît comme le seul indicateur de gouvernance significatif. L'intégration politique et économique des pays paraît favoriser de meilleures performances éducatives dans les pays étudiés. Les autres variables de gouvernance ne semblent pas avoir d'effet. Le régime politique des pays, quelle que soit leur nature (autocratie, anocratie, démocratique) n'apparaît pas comme un élément déterminant à la scolarisation des enfants.

Les résultats présentés dans le tableau 4 ci-dessous confirment l'impact de l'aide à l'éducation primaire sur la participation scolaire. En effet, que ce soit pour les filles ou pour les garçons, l'effet est positif et significatif sur le taux de scolarisation au primaire dans l'ensemble des pays.

Tableau 4: Régression à effets fixes (robuste), taux de scolarisation au primaire (15 ans et plus)

Variable dépendante: taux de scolarisation au primaire	Variables explicatives	Coefficients		
		Total	Filles	Garçons
	Aide à l'éducation primaire (décaissements par habitant)	0.147*** [0.066]	0.142*** [0.056]	0.153** [0.080]
	Dépenses d'éducation (en % du PIB)	0.320** [0.147]	0.322** [0.153]	0.317 [0.214]
	PIB par habitant	-0.001*** [0.000]	-0.001*** [0.000]	-0.000 [0.000]
	Population à scolariser	0.063 [0.205]	0.016 [0.212]	0.109 [0.348]
	Stabilité politique	-0.036 [0.558]	-0.179 [0.467]	0.105 [0.712]
	Efficacité des pouvoirs publics	-2.141* [1.147]	-1.260 [1.138]	-3.014* [1.468]
	État de droit	0.355 [1.038]	0.499 [1.002]	0.212 [1.408]
	Contrôle de la corruption	-0.790 [0.943]	-0.977 [0.920]	-0.604 [1.182]
	Indice de globalisation	0.190*** [0.055]	0.220*** [0.059]	0.160*** [0.065]
	Indice politique	-0.040 [0.080]	-0.001 [0.067]	-0.081 [0.107]
	Constante	20.470**	20.131**	20.806
	R ² ajusté	0.9979	0.9981	0.9970
	Observations / pays	119/25	119/25	119/25

Notes: les coefficients sont présentés avec leurs écarts-types robustes entre crochets; *significatif à 10%, **significatif à 5%, ***significatif à 1%.

À la différence du taux de non scolarisation, les dépenses d'éducation (ainsi que le PIB) augmentent la participation scolaire. Cet effet est particulièrement significatif pour les filles. Ce résultat paraît alors en conformité avec ceux exposés dans le chapitre 2. En effet, si l'aide permet d'améliorer le taux de scolarisation dans son ensemble, les dépenses d'éducation domestiques favorisent davantage les filles que les garçons. Hormis l'indice de globalisation, les indicateurs de gouvernance ne sont pas non plus significatifs dans ce modèle.

Les résultats concernant le taux d'achèvement du primaire sont particulièrement intéressants au regard de nos hypothèses. Si dans l'ensemble l'aide permet significativement d'améliorer l'achèvement du primaire, son impact touche principalement les filles. Pour les garçons, le coefficient, bien que positif également, n'est pas significatif au regard des standards utilisés.

Tableau 5: Régression à effets fixes (robuste), taux d'achèvement du primaire (15 ans et plus)

Variable dépendante: taux d'achèvement du primaire	Variables explicatives	Coefficients		
		Total	Filles	Garçons
	Aide à l'éducation primaire (décaissements par habitant)	0.101** [0.048]	0.161*** [0.064]	0.041 [0.059]
	Dépenses d'éducation (en % du PIB)	0.130 [0.199]	0.169 [0.216]	0.091 [0.203]
	PIB par habitant	-0.000* [0.000]	-0.001*** [0.000]	-0.000 [0.000]
	Population à scolariser	-0.568* [0.339]	-0.967** [0.383]	-0.173 [0.337]
	Stabilité politique	0.357 [0.455]	0.106 [0.572]	0.606 [0.424]
	Efficacité des pouvoirs publics	-1.588 [0.980]	-1.592 [1.275]	-1.583* [0.897]
	État de droit	-1.540 [1.103]	-2.386** [1.252]	-0.702 [1.101]
	Contrôle de la corruption	1.066 [0.970]	1.132 [1.234]	-0.604 [1.182]
	Indice de globalisation	0.137*** [0.052]	0.132** [0.060]	0.142*** [0.051]
	Indice politique	-0.027 [0.092]	0.005 [0.105]	-0.060 [0.091]
	Constante	36.457**	54.445***	18.648
	R ² ajusté	0.9968	0.9961	0.9970
	Observations / pays	119/25	119/25	119/25

Notes: les coefficients sont présentés avec leurs écarts-types robustes entre crochets; *significatif à 10%, **significatif à 5%, ***significatif à 1%.

Le PIB paraît significatif mais les coefficients se révèlent particulièrement faibles. Enfin, l'effet de l'indice de globalisation est toujours positif et significatif.

Ces résultats montrent un effet positif de l'aide à l'éducation primaire sur les réalisations éducatives. Les taux de non scolarisation, de participation, d'achèvement au primaire et la parité sont ainsi significativement améliorés par l'aide. En termes d'implication, nos résultats indiquent que les montants d'aide peuvent représenter un support permettant d'atteindre l'objectif de scolarisation primaire universelle pour l'ensemble des pays. Néanmoins, des résultats contraires apparaissent lorsque seuls les États fragiles sont pris en compte dans l'analyse économétrique: dans ce cas de figure, l'aide n'a plus d'effet aussi significatif. L'analyse de nos données, tout en montrant que les États fragiles reçoivent moins d'aide en moyenne que les autres pays (tableau 2), signale ainsi un ciblage de l'aide à l'éducation primaire: (i) vers des pays les « moins » en retard au regard des objectifs de l'EPT⁴⁹; (ii) vers des pays dont la qualité institutionnelle est supposée améliorer les rendements de l'aide ainsi allouée⁵⁰. L'étude de Jones et Kotoglou (2005) conclut de façon similaire à l'existence d'un biais de sélection dans l'allocation de l'aide. À côté des orphelins de l'aide, essentiellement localisés en Afrique centrale et de l'ouest, les auteurs font également apparaître ce qu'ils appellent les « chouchous de l'aide » (*donor darlings*) comme la Guinée, la Sierra Leone ou la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Ces situations tendent à démontrer que l'environnement politique et institutionnel dans l'attribution de l'aide ne constitue pas l'unique facteur orientant la pratique des donateurs. Chauvet *et al.* (2008) soulignent ainsi que les bailleurs de fonds agissent également de façon égoïste, cherchant en parallèle de la réduction de la pauvreté à défendre leurs sphères d'influence respectives. La sélectivité ne répond donc pas toujours à une approche normative même si un certain nombre de pays n'ont toujours accès qu'à un nombre limité de donateurs⁵¹. Parce que les principes d'efficacité de l'aide (harmonisation, alignement, résultats et responsabilité) ne sont pas applicables dans la plupart des États fragiles,

⁴⁹ La comparaison des moyennes des taux de non scolarisation, de participation et d'achèvement du primaire entre les États fragiles et les autres pays montrent que les premiers ont des performances éducatives plus faibles que les seconds (annexe J).

⁵⁰ L'analyse descriptive des variables de gouvernance intégrées dans notre base de données montre que les États fragiles ont en moyenne des indices de gouvernance moins élevés que les autres pays (annexe K).

⁵¹ Selon l'OCDE, trois donateurs procurent 65% de l'APD totale perçue par les Comores, la Côte d'Ivoire et le Liberia (OCDE, 2007).

Sperling (2006) y voit non pas seulement un motif de désengagement pour les bailleurs mais aussi une « *trappe à la confiance* » (*trust gap*). L'auteur avance ainsi plusieurs raisons au manque de confiance accordée par les bailleurs aux États fragiles: la corruption et le détournement de l'aide à des fins privés et/ou au financement des guerres; une répartition « clientéliste » de l'aide; une instrumentalisation de l'aide à l'éducation, véhiculant la haine religieuse ou ethnique; la violation des droits humains par certains gouvernements en place.

Qu'elle repose sur une approche normative ou des principes guidés par des considérations géopolitiques, la sélectivité est par nature excluante et l'adoption des OMD n'a, semble-t-il, pas davantage modifié l'orientation des flux d'aide vers les pays les plus fragiles. Là réside une contradiction majeure de la sélectivité: exclure des financements internationaux des pays dont la gouvernance est considérée comme particulièrement défailante revient aussi à en exclure les populations qui y vivent. Le principe de sélectivité peut alors se heurter à l'individualisation des objectifs de développement (OMD) tels qu'ils ont été adoptés par la communauté internationale. En ce sens, le financement extérieur de l'éducation dans les États fragiles apparaît encore aujourd'hui comme une question non résolue. Aussi, une aide prioritairement accordée aux pays « bien gouvernés » conduit, selon Naudet (2006), à abandonner le droit à l'aide des pauvres mal représentés et peut alors poser un problème de justice.

4. L'AIDE AUX ÉTATS FRAGILES: UNE QUESTION NON RÉSOLUE

Les systèmes de gestion des finances publiques de la plupart des États fragiles sont peu susceptibles de répondre aux exigences de bailleurs de fonds. Cette situation, illustrée plus haut par la difficulté à intégrer ces pays dans l'initiative Fast-Track, montre qu'il existe une tension entre les besoins d'aide et le manque de capacité de ces pays à mettre au point un plan crédible de développement du secteur éducatif (Bermingham, 2009). Les États fragiles suscitent encore de nombreuses interrogations quant aux modalités de financement de l'éducation par l'aide internationale. La sélectivité de l'aide, en créant potentiellement des inégalités de financement, amène aussi à considérer une allocation fondée sur des principes autres que la gouvernance.

4.1. Aide internationale: comment plutôt que combien?

Certains bailleurs de fonds, en réponse à une faible qualité de l'environnement politique et économique, ont freiné les prêts ou les dons, alimentant ainsi un cercle vicieux: une mauvaise gouvernance se traduit par une réduction du soutien financier entraînant une dégradation des performances (Fayolle, 2006). Ainsi que nous l'avons souligné (cf. 3.3.), l'aide à l'éducation ne cible pas suffisamment le cycle primaire et les pays dont les besoins en ressources extérieures sont les plus importants. Le caractère inclusif de l'EPT et plus généralement des OMD, soutiendrait pourtant l'idée d'une allocation de l'aide répondant aux besoins de chacun. Si les intentions ont semblé prendre cette direction⁵², la pratique des bailleurs a été fortement marquée par le principe de sélectivité (Chauvet *et al.*, 2008), ceci ayant été renforcée par certaines traditions des pays donateurs pour intervenir sur un secteur précis de l'éducation⁵³. Dans sa version « individualiste », l'aide est certes au bénéfice des populations pauvres mais reste allouée aux gouvernements et/ou aux institutions représentants ces populations. Les OMD entrent ainsi en contradiction avec les principes d'une allocation sélective qui récompense les pays « bien gouvernés ». Le paradigme de l'efficacité de l'aide repose en effet sur l'existence d'un État fort, capable et volontaire, pour mettre en œuvre des politiques en faveur des pauvres et génératrices de croissance économique. La plupart des États fragiles ne répondent pas à ces exigences et amènent singulièrement à reconsidérer les modalités d'intervention de la communauté internationale dans les situations de fragilité (Leader et Colenso, 2005). Pour Psacharopoulos (2006), si l'EPT est louable dans ses objectifs, ce programme conduit cependant à s'interroger sur le financement d'une expansion massive de la scolarisation. Le contexte des États fragiles pose cette question de manière accrue

⁵² L'engagement de doubler l'aide aux pays d'Afrique subsaharienne, pris en 2005 au G8 de Gleneagles, peut être considéré comme une volonté forte de la communauté internationale de réaliser les OMD. Parallèlement, le projet du millénaire (Sachs, 2005b) recommande un calendrier d'investissement basé sur les besoins. Néanmoins, ce rapport souligne qu'« une bonne gouvernance est nécessaire pour réaliser les OMD ». Dans certains cas, « l'équipe dirigeante n'a pas la volonté d'atteindre les objectifs de développement pour une grande partie de la population, et il n'y a aucun espoir réel de voir se produire une forte réduction de la pauvreté » (*op.cit.*, p. 44). Si le rapport Sachs prévoit une aide selon les besoins, il n'exclut pas non plus les principes de sélectivité.

⁵³ Ainsi, les coopérations canadiennes et suisses ont toujours développé de l'aide vers les enseignants professionnels. La réorientation ne pouvait qu'être progressive du fait de cette spécialisation des cadres d'assistance technique dans ce domaine.

dans la mesure où leur environnement institutionnel n'est pas compatible avec les principes d'efficacité de l'aide (Collier, 2007).

Malgré l'engagement renouvelé de « *ne pas contrarier les efforts des pays par le manque de ressources* »⁵⁴, l'éducation, comparée à d'autres secteurs comme la santé, a relativement moins bénéficié de l'augmentation globale de l'aide (Manning, 2009). Dans leur étude, Steer et Wathne (2010) mettent en évidence six contraintes majeures à une intensification de l'aide à l'éducation primaire:

- la hiérarchisation des secteurs opérée par les bailleurs et le leadership;
- l'architecture de l'aide;
- l'organisation et la capacité des bailleurs;
- la preuve et le plaidoyer en faveur de l'éducation;
- la demande des partenaires;
- la capacité d'absorption.

Les auteurs soulignent d'abord des priorités différenciées entre les organismes d'aide. Le secteur éducatif recevra d'autant plus d'attention de la part des bailleurs qu'il sera soutenu par les responsables des agences d'aide ou par les politiques (leadership)⁵⁵. Cette hiérarchisation correspond également à la capacité des bailleurs à produire une certaine expertise dans le domaine de l'éducation⁵⁶. Au-delà des facteurs internes aux organismes d'aide, les obstacles à une meilleure prise en charge de l'éducation se situent essentiellement au niveau des modalités d'attribution de l'aide. Les recherches d'une efficacité sectorielle de l'aide ont aussi conduit, preuve à l'appui, à orienter l'aide vers des secteurs où son impact est le plus fort. Malgré la démonstration des effets de l'éducation sur le développement en général, les études sur l'efficacité de l'aide à l'éducation n'apparaissent pas suffisamment significatives pour inciter certains bailleurs à investir davantage dans ce secteur. Les faibles capacités d'absorption des

⁵⁴ Cadre d'action de Dakar (Unesco, 2000).

⁵⁵ Certains donateurs, parmi lesquels un nombre important de membres du CAD, axent davantage leurs stratégies sur d'autres secteurs tels que la santé. Il convient de noter que la hiérarchisation des secteurs répond également aux intérêts stratégiques, propres à chaque bailleur.

⁵⁶ Selon Steer et Wathne, il semblerait que les nouvelles modalités de l'aide ainsi que les restructurations organisationnelles opérées ces dernières années dans les organismes d'aide aient contribué à affaiblir cette expertise chez la plupart des bailleurs.

pays les plus fragiles n'autorisent pas non plus les donateurs à engager leur aide dans un secteur où les rendements seront moindres. Enfin, qu'elle soit directe ou signalée par la mise en place d'une stratégie nationale, la demande des pays bénéficiaires constitue un élément déterminant. Néanmoins, dans les contextes particuliers des États fragiles, une prescription universelle de l'éducation peut ne pas rencontrer d'écho en l'absence d'une utilité de l'investissement éducatif. Ainsi que l'a souligné Pritchett (2001), la demande de nouvelles compétences sur le marché du travail peut être limitée par la diffusion lente des progrès techniques dans certains PED. Du côté des pays receveurs, la demande de financement du secteur éducatif peut être affectée par la faible prévisibilité des flux d'aide ainsi que leur volatilité.

L'interaction de ces facteurs, associée à une coordination défaillante entre les bailleurs, aboutit à ce que les modalités d'intervention dans les États fragiles restent encore aujourd'hui au stade expérimental. La complexité des situations rend en effet caduque toute méthode conventionnelle. Devant cet aléa, les organisations non gouvernementales (ONG) sont parfois apparues, au sentiment des États du Nord et des opinions publiques, comme plus efficaces. Leur capacité à agir au local, sans grand lien avec les institutions étatiques des pays dans lesquels ils interviennent a aussi conduit à remettre en question les normes et les jugements sur la sélectivité de l'aide (Rose, 2009). Si certains comme Radelet (2004) affirment que les caractéristiques des États fragiles stipulent des volumes d'aide moindres, davantage centrés sur des projets à court-terme et s'appuyant sur les ONG, d'autres comme Collier (2012) conviennent d'un nécessaire renouvellement des instruments d'aide. Soulignant de manière optimiste que l'aide deviendra rapidement marginale dans les pays à bas revenu mais ayant une « bonne gouvernance » économique, l'auteur recommande aux bailleurs de se concentrer sur les États fragiles où la « mauvaise gouvernance » économique rend l'aide impuissante. Pour Collier, l'enjeu ne se situe pas sur les montants d'aide mais sur la façon dont ceux-ci sont alloués et investis. Il suggère ainsi une refonte du système des dépenses publiques dans les États fragiles passant notamment par la création d'agences indépendantes de service public pilotées localement et alimentées en partie par les bailleurs et dont le rôle serait de financer les services sociaux de base. Sans interroger ici la faisabilité et les questions de souveraineté que soulève un tel projet, il convient de souligner que la réflexion de Collier amène non pas à évaluer combien d'aide serait nécessaire pour réaliser les OMD mais comment dépenser cette

aide de manière efficace. Elle s'inscrit également dans une discussion plus large sur la question de savoir si l'aide internationale doit ou non financer les biens publics internationaux. La définition des objectifs de l'EPT (comme un droit à l'éducation) et les externalités importantes de la scolarisation peuvent constituer une justification forte pour l'aide à l'éducation. D'autres questions sont néanmoins laissées en suspens par Collier, notamment sur les principes guidant l'allocation de l'aide. Pour Cogneau et Naudet (2005), la sélectivité sur la base de la « gouvernance » ne prend pas assez en compte les handicaps structurels auxquels sont particulièrement confrontés les États fragiles et ne paraît pas constituer le fondement d'une allocation efficace et juste.

4.2. De la question de justice dans l'allocation de l'aide

Pendant longtemps, la question des raisons pour lesquelles les pays riches devaient fournir de l'aide au développement ne se posait pas (Gunning, 2005). La réponse semblait évidente: d'une part, l'aide était perçue comme elle l'est encore aujourd'hui, c'est-à-dire comme un instrument de politique étrangère; d'autre part, les motivations stratégiques ou commerciales (ainsi que les liens historiques) des donateurs étaient associées à une œuvre de justice et/ou d'humanisme (Naudet, 2006) dans la mesure où le bien-être des pays en développement constituait en soi une justification. Dans ses travaux, J.-D. Naudet souligne ainsi une évolution par étapes des paradigmes de l'aide: dans les années 1970, celle-ci était perçue comme un droit, reposant sur une approche situationnelle de la pauvreté (qui n'est pas de la responsabilité individuelle ou collective des pauvres). À partir des années 1980, un diagnostic davantage orienté sur les responsabilités dispositionnelles des pays pauvres conduit à conditionner l'allocation de l'aide au changement politique et institutionnel. Si les années 1990 sont marquées par la crise de légitimité de l'aide et une analyse mixte (situationnelle/dispositionnelle) des situations de pauvreté, la généralisation des préoccupations d'efficacité de l'aide, en lien avec la réalisation des OMD, amène aujourd'hui à reconsidérer les fondements éthiques de la légitimité de l'aide. Naudet aborde cette question en se référant aux théories de la justice où les approches conséquentialistes et déontologiques s'opposent. Selon la première approche, l'aide est justifiée par l'évaluation de ses conséquences, c'est-à-dire de ses effets sur des finalités précises (taux de scolarisation, mortalité infantile, réduction de la pauvreté, etc.). À l'inverse,

une démarche déontologique considère d'abord l'inégalité des conditions et la responsabilité des pays riches dans l'attribution de l'aide. Dans ce cadre, l'analyse en termes de coût-bénéfices n'est pas prise en compte alors que la démarche conséquentialiste est centrée sur le souci d'efficacité. L'adoption des OMD et des objectifs de l'EPT s'inscrit pleinement dans cette dernière: l'aide, allouée selon une logique redistributive et d'efficacité, doit permettre aux pays bénéficiaires d'atteindre ces objectifs quantifiés et mesurables. Le postulat d'une aide efficace n'est cependant pas sans risque dans une démarche conséquentialiste telle qu'envisagée actuellement. Efficacité et justice peuvent potentiellement entrer en conflit et conduire à une dérive téléologique, au sens de Rawls (1987). Citant Sen (1997), Naudet souligne que la recherche d'une maximisation de l'efficacité de l'aide, dans une démarche téléologique, débouche « *sur une morale du résultat* ». Alors même que l'efficacité de l'aide ne fait pas encore l'objet d'un large consensus, notamment dans les contextes particuliers des États fragiles, il apparaît que celle-ci, en devenant un fondement éthique à la légitimité de l'aide, conduise à une « *confusion manifeste entre le juste et le performant, notamment dans la doctrine de la sélectivité* » (*op.cit.*, p. 166). L'auteur estime ainsi que la situation des États fragiles pourrait conduire à des pratiques plus ingérantes dans ces pays dans la mesure où les OMD sont prescrits de manière universelle. La fragilité de certains pays met ainsi en évidence les contradictions et les tensions apparues dans le paradigme d'efficacité de l'aide (Renard, 2006). Si les OMD sont parfois jugés trop ambitieux (Clemens et Moss, 2005), la littérature sur l'allocation de l'aide n'a que très peu pris en considération les théories de la justice distributive. En introduisant notamment un critère d'égalité des chances, celles-ci peuvent pourtant constituer un cadre d'analyse novateur pour la répartition de l'aide internationale. Une certaine ingérence serait admise, au sens de la théorie de la justice, dans la mesure où les structures d'État seraient trop inopérantes pour mettre en œuvre efficacement les flux d'aide alors qu'il y a nécessité de restaurer le ciment d'une société civile surtout en rendant accessibles les services de base et en particulier l'éducation primaire.

Pendant longtemps, les économistes n'ont en effet analysé la question de la justice qu'à travers la distribution des utilités individuelles. L'utilitarisme (courant *welfariste*) s'oppose ainsi à toute forme déontologique et recherche la maximisation du bien dans une logique conséquentialiste. Nées dans le prolongement des travaux de Rawls, les théories *post-welfaristes* se distinguent des précédentes en adoptant un point de vue

égalitariste. Dans ce cadre, il revient alors de délimiter les sphères de responsabilité dans les inégalités de ressources, c'est-à-dire opérer une distinction entre les responsabilités individuelle et collective. L'introduction d'un critère d'égalité des chances dans l'allocation optimale de l'aide conduit ainsi à prendre en compte les handicaps structurels⁵⁷ dont la responsabilité n'incombe pas directement aux citoyens mais qui pèsent sur les perspectives de croissance et de réduction de la pauvreté (Llavorador et Roemer, 2001; Cogneau et Naudet, 2004). Ces handicaps ne sont pas considérés dans l'allocation sélective de Collier et Dollar qui repose alors essentiellement sur la responsabilité des pays quant à leurs performances, mesurées par le CPIA. Cette allocation favorise dès lors les pays qui ont une plus forte capacité structurelle pour transformer des ressources en résultats (Chauvet *et al.*, 2008). L'allocation optimale de l'aide selon le principe d'égalité des chances conceptualisée par Cogneau et Naudet (2004, 2007) élabore une approche *post-welfariste* du cadre proposé par Collier et Dollar. Facteurs fondamentaux présents dans les deux modèles d'allocation, la qualité du cadre politique et institutionnel ainsi que les handicaps de croissance, sont alors différemment appréciés. Cogneau et Naudet émettent plusieurs critiques à l'allocation de Collier et Dollar. D'une part, pour les auteurs, la sélectivité s'inscrit dans un cadre utilitariste où la situation des individus est considérée comme égale. Pour un individu, les chances de sortir de la pauvreté grâce à l'aide sont donc égales selon cette hypothèse alors que les conditions dans lesquelles se situent les individus n'offrent pas les mêmes perspectives. Toutes choses égales par ailleurs (niveau de pauvreté, gouvernance, etc.), un pays d'Afrique subsaharienne et un pays d'Asie de l'Est n'obtiendront pas les mêmes résultats en termes de croissance avec le même niveau d'aide. En ce sens, les États fragiles montrent les limites de l'allocation sélective. D'autre part, les notions d'inégalités illégitimes et légitimes dans le principe d'égalité des chances supposent à la fois une distribution compensatoire de l'aide (face aux handicaps) et une récompense naturelle (en fonction des talents). Collier et Dollar considèrent le score CPIA comme un résultat collectif et l'aide récompense principalement les pays ayant les « meilleures notes », dans une logique méritocratique. En fondant l'allocation future de l'aide sur les scores passés au CPIA, celle-ci ne tient pas compte des efforts contemporains. Enfin, les modèles de Collier et Dollar ne semblent pas envisager

⁵⁷ Il s'agit de facteurs géographiques (richesses naturelles, climat, enclavement, etc.), historiques (colonisation, épidémies, etc.) ou économiques (inégalités internes persistantes).

l'effet des handicaps sur l'efficacité de l'aide. Il est pourtant plus que vraisemblable que les handicaps structurels affaiblissent les rendements de l'aide. Allouer prioritairement l'aide aux pays ayant des handicaps limités pour maximiser l'efficacité de l'aide n'est alors pas défendable pour les théoriciens d'une allocation fondée sur l'égalité des chances. L'allocation sélective de Collier et Dollar fait ainsi apparaître un conflit entre justice et maximisation de l'efficacité de l'aide.

Cogneau et Naudet et Chauvet *et al.* effectuent une comparaison entre l'allocation globale réelle de l'aide et les allocations optimales normatives construites selon les principes de sélectivité et d'égalité des chances. Leurs résultats montrent d'une part qu'une allocation selon les principes d'égalité des chances accorde une plus grande importance aux pays dont l'incidence de la pauvreté est élevée. En tenant compte des perspectives de croissance autonome, celle-ci suggère également une réallocation de l'aide des pays d'Asie (Bangladesh, Inde, Sri Lanka) vers les pays d'Afrique subsaharienne où les handicaps structurels sont plus forts. D'autre part, leurs modèles indiquent que les facteurs principaux guidant une allocation sélective (niveau de pauvreté et score CPIA) interviennent qualitativement dans l'allocation effective de l'aide. Néanmoins, l'influence de ces facteurs reste limitée quantitativement et les pratiques des bailleurs semblent aussi relever du principe d'égalité des chances. Il ressort également que l'utilisation du CPIA reflète davantage un signal quant aux capacités d'absorption des pays receveurs plutôt qu'une pratique discriminante. Ces tendances signalent ainsi des politiques « égoïstes » de la part des donateurs qui, parallèlement à la réduction de la pauvreté, cherchent à défendre leurs intérêts géostratégiques ou orientent l'aide là où ils supposent qu'elle sera le plus rapidement efficace en termes d'impacts, afin de se justifier auprès de leur opinion publique.

5. CONCLUSION

Le rôle des travaux empiriques étant principalement de valider les hypothèses théoriques, il ne faut pas s'étonner de trouver dans la littérature à la fois les preuves et les réfutations des liens de causalité entre aide et réalisations éducatives (Riddell, 2012). L'écho rencontré par les travaux de l'approche sélective est à la mesure des débats qu'ils suscitent encore dans le champ académique. Avec l'individualisation des objectifs de développement (OMD), il est presque devenu impossible de réfléchir à une allocation souhaitable de l'aide sans considérer les critères d'efficacité (Cogneau et Naudet, 2004). La problématique des États fragiles souligne cependant la contradiction actuelle entre le caractère inclusif des objectifs de l'EPT et la nature excluante du paradigme de l'efficacité de l'aide. L'échec de ces pays à réaliser la scolarisation primaire universelle d'ici 2015 et plus généralement les OMD, conduit à s'interroger sur une approche de l'aide par trop conséquentialiste et dont les instruments financiers ne sont visiblement pas adaptés aux situations de fragilité. Notre analyse empirique montre ainsi un effet positif de l'aide à l'éducation primaire sur les taux de scolarisation pour l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne mais il convient de nuancer ces résultats pour les seuls États fragiles. Si le choix de l'éducation comme outil de croissance emporte un large consensus, il apparaît encore aujourd'hui que les arbitrages en matière de politique d'éducation ne se font pas en faveur des plus pauvres (Henaff *et al.*, 2009). Alors que des pays s'affranchissent progressivement des contraintes de financement auxquelles ils étaient initialement confrontés, il y aurait certainement une logique à davantage orienter l'aide vers les pays les plus pauvres (Bourguignon, 2008), c'est-à-dire les États fragiles. Les modes d'articulation entre éducation, pauvreté et fragilité sont néanmoins à rechercher et amènent à s'interroger sur des modalités d'intervention ajustées. Les terrains particuliers des États fragiles peuvent également conduire à relativiser les objectifs de l'EPT alors que l'actuelle crise financière et économique, dont les effets sur les pays les plus pauvres se font également ressentir, peut compromettre les engagements de la communauté internationale (Chibba, 2011).

BIBLIOGRAPHIE CHAPITRE 3

ADLER, J.H., 1965. *Absorptive Capacity: the Concept and Its Determinants*. Brookings Institution, Washington, D.C., 37 p.

AIGLEPIERRE (D'), R., 2011. Économie de l'éducation dans les pays en développement: cinq essais sur l'aide internationale à l'éducation, la nature publique ou privée de l'enseignement, le choix des parents, l'efficacité des collèges et la satisfaction des enseignants. Thèse de doctorat. CERDI, Université d'Auvergne, 226 p.

AIGLEPIERRE (D'), R., WAGNER, L., 2010. Aid and universal primary education. Document de travail n°2010.22. CERDI, Université d'Auvergne, 30 p.

AMPROU, J., CHAUVET, L., 2007. Débats sur l'efficacité de l'aide: fondements et nouveaux enjeux. Notes et documents n°37. Agence Française de Développement, 148 p.

AMPROU, J., GUILLAUMONT, P., GUILLAUMONT JEANNENEY, S., 2007. Aid selectivity according to augmented criteria. *The World Economy* 30(5): 733-763.

AZAM, J.-P., LAFFONT, J.-J., 2003. Contracting for aid. *Journal of Development Economics* 70(1): 25-58.

BECKER, G.S., 1964. *Human capital: a theoretical and empirical analysis with special reference to education*. National Bureau of Economic Research, Columbia University Press, 268 p.

BECKER, G.S., 2002. The age of human capital. In: LAZEAR, E.P. (Ed), *Education in the twenty-first century*. The Hoover Institution Press, Stanford, pp. 3-8.

BENNEL, P., 1996. Rates of return to education: does the conventional pattern prevail in sub-Saharan Africa? *World Development* 24(1): 183-199.

- BERG, E., 1997. Dilemmes dans les stratégies d'aide. *Revue d'économie du développement* 4: 83-100.
- BERMINGHAM, D., 2009. Scaling up aid for education. lessons from the education for all Fast-Track Initiative (FTI). Paper commissioned by the EFA Global Monitoring Report 2010: Reaching the marginalized. UNESCO, Paris, 525 p.
- BERMINGHAM, D., CHRISTENSEN, O.R., MAHN, T.C., 2009. Aid effectiveness in education: why it matters. *Prospects* 39: 129-145
- BERRY, C., 2009. A framework for assessing the effectiveness of the delivery of education aid in fragile states. *Journal of Education for International Development* 4(1), 12 p.
- BOONE, P., 1996. Politics and the effectiveness of foreign aid. *European Economic Review* 40(2): 289-329.
- BOURDON, J., 2002. La Banque mondiale et l'éducation ou: est-il plus simple de construire de grands barrages que de petites écoles? *Économies et Sociétés* 36(3-4): 501-532.
- BOURDON, J., 2006. Coût et financement de l'éducation en Afrique subsaharienne. In: PILON, M. (Ed), *Défis du développement en Afrique subsaharienne: l'éducation en jeu*. Les Collections du CEPED, série Rencontres, Paris, pp. 123-145.
- BOURGUIGNON, F., 2008. La banque mondiale: un équilibre difficile entre expertise et bureaucratie. *Économie publique* 22-23(1-2): 9-38.
- BULÍŘ, A., HAMMANN, J.A., 2003. Aid volatility: an empirical assessment. *IMF Staff Papers* 50(1): 64-89.

- BULÍŘ, A., HAMMANN, J.A., 2005. Volatilité de l'aide au développement: de mal en pis? Document de travail n°65/06. Fonds monétaire international, Washington, D.C, 23 p.
- BRUNS, B., MINGAT, A., RAKOTOMALALA, R., 2003. *Achieving universal primary education by 2015: a chance for every child*. World Bank, Washington, D.C., 214 p.
- BURNSIDE, C., DOLLAR, D., 1997. Aid, policies and growth. Policy Research Working Paper n°1777. World Bank, Washington, D.C., 54 p.
- BURNSIDE, C., DOLLAR, D., 1998. Aid, the incentive regime, and the poverty reduction. Policy research working paper n°1937. World Bank, Washington, D.C., 21 p.
- BURNSIDE, C., DOLLAR, D., 2000. Aid, policies and growth. *American Economic Review* 90(4): 847-868.
- CASSEN, R., 1986. *Does aid work?* Oxford University Press, New York, 350 p.
- CARTIER-BRESSON, J., 2011. Official development assistance in fragile states. *Crime, law and social change*. En ligne: DOI: 10.1007/s10611-011-9358-6, 13 p. (consulté le 21/08/2012).
- CHAUVET, L., COGNEAU, D., NAUDET, J.-D., 2008. Sélectivité et égalité des chances dans l'allocation de l'aide internationale: une analyse de la dernière décennie. *Économie et Prévision* 186: 23-38.
- CHAUVET, L., GUILLAUMONT, P., 2008. Aid, volatility and growth again. When aid volatility matters and when it does not. Research paper n°2008/78. UNU-WIDER, 15 p.
- CHENERY, H.B., STROUT, A.M., 1966. Foreign assistance and economic development. *The American Economic Review* 56(4): 679-733.

- CHIBBA, M., 2011. The millennium development goals: key current issues and challenges. *Development Policy Review* 29(1): 75-90.
- CLEMENS, M., RADELET, S., 2003. The millennium challenge account: how much is too much, how long is long enough? Working paper n°23. Centre for Global Development, Washington, D.C., 33 p.
- CLEMENS, M., MOSS, T., 2005. What's wrong with the millennium development goals? CGD Brief, Center for Global Development, 4 p.
- COGNEAU, D., NAUDET, J.-D., 2004. Qui mérite l'aide? Égalité des chances *versus* sélectivité. Notes et document n°7. Agence Française de Développement, 72 p.
- COGNEAU, D., NAUDET, J.-D., 2005. Une critique du principe de « sélectivité » pour l'allocation de l'aide. Dialogue n°23. DIAL, 8 p.
- COGNEAU, D., NAUDET, J.-D., 2007. Who deserves aid? Equality of opportunity, international aid and poverty reduction. *World Development* 35(1): 104-120.
- COLENZO, P.J., 2011. Building a theoretical framework to understand the role of aid in achieving the education millennium development goals in fragile states. PhD. Thesis. University of Sussex, 155 p.
- COLLIER, P., 1997. The failure of conditionality. In: Gwin, C., NELSON, G.M. (Eds), *Perspectives on aid and development*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 51-78.
- COLLIER, P., 2007. *The bottom billion: why the poorest countries are failing and what can be done about it*. Oxford University Press, New York, 205 p.
- COLLIER, P., 2012. How to spend it. The organization of public spending on aid effectiveness. Working paper n°2012.05. UNU-WIDER, 16 p.

- COLLIER, P., GUILLAUMONT, P., GUILLAUMONT JEANNENEY, S., GUNNING, J.W., 1997. Redesigning conditionality. *World development* 25(9): 1399-1407.
- COLLIER, P., DEHN, J., 2001. Aid, shocks and growth. Policy research working paper n°2688. World Bank, Washington, D.C., 21 p.
- COLLIER, P., DOLLAR, D., 2001. Can the world cut poverty in half? How policy reform and effective aid can meet the international development goals. *World development* 29(11): 1787-1802.
- COLLIER, P., DOLLAR, D., 2002. Aid allocation and poverty reduction. *European Economic Review* 46(8): 1475-1500.
- COLLIER, P., HOEFFLER, A., 2004. Aid, policy and growth in post-conflict societies. *European Economic Review* 48(5): 1125-1145.
- COMBES, J.-L., GUILLAUMONT, P., 2002. Commodity price volatility, vulnerability and development. *Development Policy Review* 20(1): 25-39.
- CORNIA, G.A., JOLLY, R., STEWART, F. (Eds), 1987. *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth Volume 1*. Clarendon Press, Oxford, 344 p.
- DALGAARD C.J., HANSEN H., TARP F., 2004. On the empirics of foreign aid and growth. *Economic Journal* 114: F191-F216.
- DEVARAJAN, S., MILLER, M.J., SWANSON, E.V., 2002. Goals for development: history, prospects and costs vol.1. Policy research working paper n°2819. World Bank, Washington, D.C., 44 p.
- DOLLAR, C., LEVIN, V., 2004. The increasing selectivity of foreign aid, 1984-2002. Policy research working papers n°3299. World Bank, Washington, D.C., 33 p.

- DREHER, A., 2006. Does globalization affect growth? Evidence from a new index of globalization. *Applied Economics* 38(10): 1091-1110.
- DREHER, A., NUNNENKAMP, P., THIELE, R., 2008. Does aid for education educate children? Evidence from panel data. *World Bank Economic Review* 22(2): 291-314.
- DURBARRY, R., GEMMEL, N., GREENAWAY, D., 1998. New evidence on the impact of foreign aid on economic growth. Research paper n°98/8. CREDIT, University of Nottingham, 47 p.
- EASTERLY, W., 2006. The Big Push déjà vu: a review of Jeffrey Sachs's The end of poverty: Economic possibilities for our time. *Journal of Economic Literature* 44(1): 99-105.
- EASTERLY, W., 2008. Institutions: top down or bottom up? *American Economic Review* 98(2): 95-99.
- EIFERT, B., GELB, A., 2005. Improving the dynamics of aid: towards more predictable budget support. Policy research working paper n°3732. World Bank, Washington D.C., 39 p.
- EUGÈNE, S. 2007. Droits fondamentaux et critères de fragilités. In: Châtaigner, J.-M., Magro, H. (Eds), *États et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*. Karthala, Paris, pp. 41-54.
- FAYOLLE, A., 2006. Out of the trap: how to improve financing for fragile states. *Finance and Development* 43(4): 37-39.
- FIELDING, D., MCGILLIVRAY, M., TORRES, S., 2006. A wider approach to aid effectiveness. Correlated impacts on health, wealth, fertility and education. Research paper n°2006/23. UNU-WIDER, 18 p.

- FTI Secretariat, 2008. The road to 2015: reaching the education goals. Annual report, Fast-Track Initiative. World Bank, Washington, D.C., 90 p.
- GOMANEE, K., GIRMA, S., MORISSEY, O., 2003. Searching for aid thresholds effects: aid, growth and the welfare of the poor. Working paper. CREDIT, University of Nottingham.
- GOMANEE, K., GIRMA, S., MORRISSEY, O., 2005. Aid, public spending and human welfare: evidence from quantile regressions. *Journal of International Development* 17(3): 299-309.
- GUILLAUMONT, P., 1971. Ambiguïtés dans le calcul des besoins d'aide internationale au développement. *Annales économiques* 2: 199-249.
- GUILLAUMONT, P., GUILLAUMONT JEANNENEY, S., 1995. La conditionnalité à l'épreuve des faits. In: RAINELLI, M. (Ed), *La négociation commerciale et financière internationale*. Economica, collection « Approfondissement de la connaissance économique », Paris, pp. 185-208.
- GUILLAUMONT, P., CHAUVET, L., 2001. Aid and performance: a reassessment. *Journal of Development Studies* 37(6): 66-92.
- GUNNING, J.W., 2005. Pourquoi donner de l'aide? *Revue d'économie du développement* 19(2): 7-50.
- GYIMAH-BREMpong, K. ASIEDU, E., 2008. Aid and human capital formation: some evidence. Paper presented at the forthcoming African Development Bank/United Nations economic commission for Africa (UNECA) Conference on Globalization, institutions and economic development in Africa, Tunis, 29 p.
- HADJIMICHAEL, M.T., GHURA, D., MÜHLEISEN, M., NORD, R., UÇER, U.M., 1995. Sub-Saharan Africa: growth, savings, and investment, 1986-1993. Occasional paper n°118. International Monetary Fund, Washington, D.C., 79 p.

- HANSEN, H., TARP, F., 2001. Aid and growth regressions. *Journal of Development Economics* 64(2): 547-570.
- HENAFF, N., 2003. Quel financement pour l'école en Afrique? *Cahiers d'Études Africaines* 169-170: 167-188.
- HENAFF, N., 2006. Éducation et développement. Regard critique sur l'apport de la recherche en économie. In: PILON, M. (Ed), *Défis du développement en Afrique subsaharienne: l'éducation en jeu*. Les Collections du CEPED, série Rencontres, Paris, pp. 67-93.
- HENAFF, N., LANGE, M.-F., MARTIN, J.-Y., 2009. Revisiter les relations entre pauvreté et éducation. *Revue Française de Socio-Économie* 1(3): 187-194.
- HIRSCHMAN, A.O., 1986. *Vers une économie politique élargie*. Les Éditions de Minuit, collection Le Sens Commun, Paris, 112 p.
- JONES, S., RIDDELL, R., KOTOGLOU, K., 2004. Aid allocation criteria: managing for development results and difficult partnerships. Summary paper prepared for the DAC learning and advisory process on difficult partnerships. Oxford Policy Management, Oxford, 59 p.
- JONES, S., KOTOGLOU, K., 2005. Aid orphans and darlings: comparing actual global aid allocation to "poverty efficient" allocation. Oxford Policy Management, Oxford.
- KOSACK, S., 2003. Effective aid: how democracy allows development aid to improve the quality of life. *World Development* 31(1): 1-22.
- LAÏDI, Z., 1993. *Enquête sur la Banque mondiale*. Fayard, Paris, 356 p.
- LEADER, N., COLENZO, P.J., 2005. Aid instruments in fragile states. Working paper n°5. PRDE team, DFID, 57 p.

- LENSINK, R., WHITE, H., 1999. Is there an aid laffer curve? Research Paper n°99/6. CREDIT, University of Nottingham, 41 p.
- LENSINK, R., WHITE, H., 2000. Assessing aid: a manifesto for aid in the 21st century? *Oxford Development Studies* 28(1): 5-18.
- LEVIN, V., DOLLAR, D., 2005. The forgotten states: aid volumes and volatility in difficult partnership countries (1992-2002). Summary paper prepared for the DAC learning and advisory process on difficult partnerships, 56 p.
- LLAVADOR, H.G., ROEMER, J.E., 2001. An equal-opportunity approach to the allocation of international aid. *Journal of Development Economics* 64(1): 147-171.
- LUCAS, R., 1988. On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics* 22(1): 3-42.
- MANNING, R., 2009. Using indicators to encourage development. Lessons from the millennium development goals. Danish Institute for International Studies report 2009, 100 p.
- MARSHALL, M.G., COLE, B., 2011. Conflict, governance and state fragility. Global Report 2011. Center for Systemic Peace, Vienna, 44 p.
- MASUD, N., YONTCHEVA, B., 2005. Does foreign aid reduce poverty? Empirical evidence from nongovernmental and bilateral aid. Working paper n°05/100. International monetary fund, Washington, D.C., 32 p.
- MCGILLIVRAY, 2003. Aid effectiveness and selectivity: integrating multiple objectives in aid allocations. Discussion paper n°2003/71. UNU-WIDER, 15 p.
- MCGILLIVRAY, M., 2006. Aid allocation in fragile states. Discussion paper n°2006/01. UNU-WIDER, 25 p.

- McMAHON, W., 1999. *Education and development: measuring the social benefits*. Oxford University Press, New York, 314 p.
- MEHROTRA, S., VANDEMOORTELE, J., 1997. Cost and financing of primary education. Options for reform in sub-Saharan Africa. UNICEF staff working papers n°97-006. UNICEF, New York, 30 p.
- MICHAELOWA, K., WEBER, A., 2007. Aid effectiveness in primary, secondary and tertiary education. Paper commissioned by the EFA Global Monitoring Report 2008: Education for all by 2015: will we make it? UNESCO, Paris, 23 p.
- MINCER, J., 1958. Investment in human capital and personal income distribution. *Journal of Political Economy* 66(4): 281-302.
- MINGAT, A., 2002. Deux études pour la scolarisation primaire universelle dans les pays du Sahel en 2015. Document de travail, série Développement humain de la région africaine. World Bank, Washington, D.C., 52 p.
- MINGAT, A., TAN, J.-P., 1998. The mechanics of progress in education: evidence from cross-country data. Policy research working paper n°2015. World Bank, Washington, D.C., 50 p.
- MOSLEY, P., HUDSON, J., HORRELL, S., 1992. Aid, the public sector and the market in less developed countries: a return to the scene of the crime. *Journal of International Development* 4(2): 139-150.
- MURDOCH, J.C., SANDLER, T., 2002. Economic growth, civil wars, and spatial spillovers. *Journal of Conflict Resolution* 46(1): 91-110.
- NAUDET, J.-D., 2005. Pourquoi donner de l'aide: commentaires. *Revue d'Économie du Développement* 19(2): 61-70.

- NAUDET, J.-D., 2006. Les OMD et l'aide de cinquième génération. Analyse de l'évolution des fondements éthiques de l'aide au développement. *Afrique Contemporaine* 218(2): 141-174.
- OCDE, 2006. Dates marquantes. Historique du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Les Éditions de l'OCDE, Paris, 77 p.
- OCDE, 2007a. Veiller à ce que les États fragiles ne soient pas laissés pour compte. CAD-OCDE, 4 p.
- OCDE, 2007b. Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires. CAD-OCDE, 4 p.
- PALLAGE, S., ROBE, M.-A., 2001. Foreign aid and the business cycle. *Review of International Economics* 9(4): 641-672.
- PRITCHETT, L., 2001. Where has all the education gone? *The World Bank Economic Review* 15(3): 367-391.
- PSACHAROPOULOS, G., 1994. Returns to investments in education: a global update. *World development* 22(9): 1325-1343.
- PSACHAROPOULOS, G., 2006. World Bank policy on education: a personal account. *International Journal of Educational Development* 26(3): 329-338.
- PSACHAROPOULOS, G., WOODHALL, M., 1985. *Education for development: an analysis of investment choices*. Oxford University Press, New York, 337 p.
- RADELET, S., 2004. Aid effectiveness and the millennium development goals. Working paper n°39, Center for Global Development, 35 p.
- RAWLS, J., 1987 (1^{ère} édition anglaise: 1971). *Théorie de la justice*. Le Seuil, Paris, 666 p.

- RENARD, R., 2006. The cracks in the new aid paradigm. Discussion paper n°2006.01. IOB, University of Antwerp, Antwerp, 28 p.
- RIDDELL, A., 2012. The effectiveness of foreign aid to education. What can be learned? Working paper n°2012.75. UNU-WIDER, 76 p.
- ROSE, P., 2009. NGO provision of basic education: alternative or complementary service delivery to support access to the excluded? *Compare* 39(2): 219-233.
- SACHS, J., 2005a. The end of poverty: economic possibilities for our time. Penguin Press, New York, 396 p.
- SACHS, J. (Ed), 2005b. Investir dans le développement. Plan pratique pour réaliser les objectifs du millénaire pour le développement. PNUD, New York, 418 p.
- SCHULTZ, T.W., 1961. Investment in human capital. *American Economic Review* 51(1): 1-17.
- SCHULTZ, T.W., 1963. *The economic value of education*. Columbia University Press, New York and London, 92 p.
- SEN, A.K., 1997 (1^{ère} édition: 1984). *Ressources, values and development*. Harvard University Press, Cambridge, 547 p.
- SEN, A.K, 1999. *Development as freedom*. Oxford University Press, Oxford, 384 p.
- SPERLING, G., 2006. Closing trust gaps: unlocking financing for education in fragile states. Recommendations for the Fast-Track Initiative fragile states task team. 4th FTI partnership meeting, Cairo, 17 p.
- STEER, L., WATHNE, C., 2010. Donor financing of basic education: opportunities and constraints. *International Journal of Educational Development* 30(5): 472-480.

- TURRENT, V., OKETCH, M., 2009. Financing universal primary education: an analysis of official development assistance in fragile states. *International Journal of Educational Development* 29(4): 357-365.
- UNESCO, 1961. Conference of African states on the development of education in Africa. Final report. UNESCO, Paris, 214 p.
- UNESCO, 2000. Cadre d'action de Dakar. Tenir nos engagements collectifs. UNESCO, Paris, 79 p.
- UNESCO, 2011. La crise cachée: les conflits armés et l'éducation. Rapport mondial de suivi de l'Éducation pour tous. UNESCO, Paris, 463 p.
- WOLF, S., 2007. Does aid improve public service delivery? *Review of World Economics* 143(4): 650-672.
- World Bank, 1998. *Assessing Aid: what works, what doesn't and why?* World Bank policy research report. Oxford University Press, New York, 160 p

ANNEXES CHAPITRE 3

Annexe A: Aide publique au développement, totale et en éducation (en milliard US\$,
prix constants 2010, engagements des pays membres du CAD-OCDE)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aide totale	55,8	59,3	57,8	67,4	85,6	84,1	109,6	112,3	95,7	113,9	109,9	115
Aide totale en éducation	4,66	4,57	4,82	5,92	7,01	7,98	6,11	9,44	8,61	8,92	9,68	9,7
Aide en éducation de base	1,1	1,23	1,28	1,43	1,78	2,63	1,87	3,04	1,88	2,14	2,56	2,7

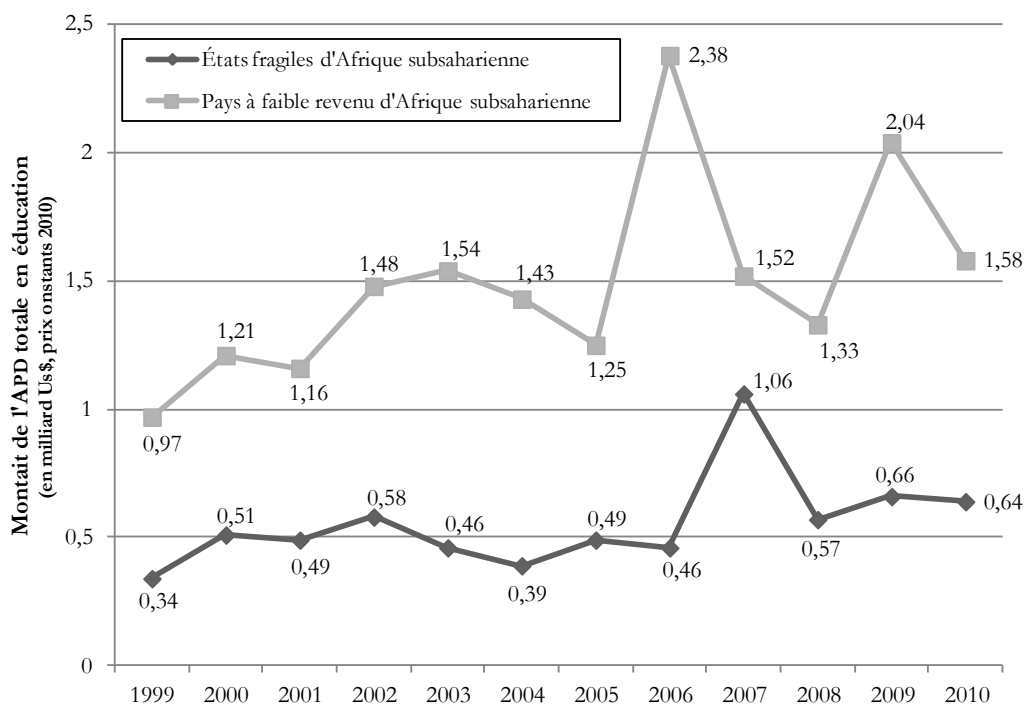
Source : OCDE - SNPC (consulté en août 2012)

Annexe B: Liste des États fragiles et autres pays à faible revenu
(surlignés: les pays d'Afrique subsaharienne)

États fragiles	Autres pays à faible revenu
Afghanistan, Angola , Burundi , Cambodge, République Centrafricaine , Tchad, République Démocratique du Congo , Comores, Côte d'Ivoire , Érythrée , Gambie , Guinée , Guinée-Bissau , Haïti, Laos, Liberia , Mauritanie , Birmanie, Nigeria , Papouasie-Nouvelle-Guinée, Sao-Tomé-Et-Principe , Sierra Leone , Iles Salomon, Somalie , Soudan , Timor-Leste, Togo , Ouzbékistan, Zimbabwe	Bangladesh, Benin , Burkina Faso, République du Congo , Éthiopie , Ghana , Kenya , République Démocratique de Corée, République du Kirghizstan, Madagascar , Malawi , Mali , Mozambique , Népal, Niger, Pakistan, Rwanda , Sénégal , Tadjikistan, Tanzanie , Ouganda , Vietnam, Yémen, Zambie

Source: IDA et CPLA de la Banque mondiale

Annexe C: APD totale en éducation (engagements, CAD-OCDE)
dans les pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne



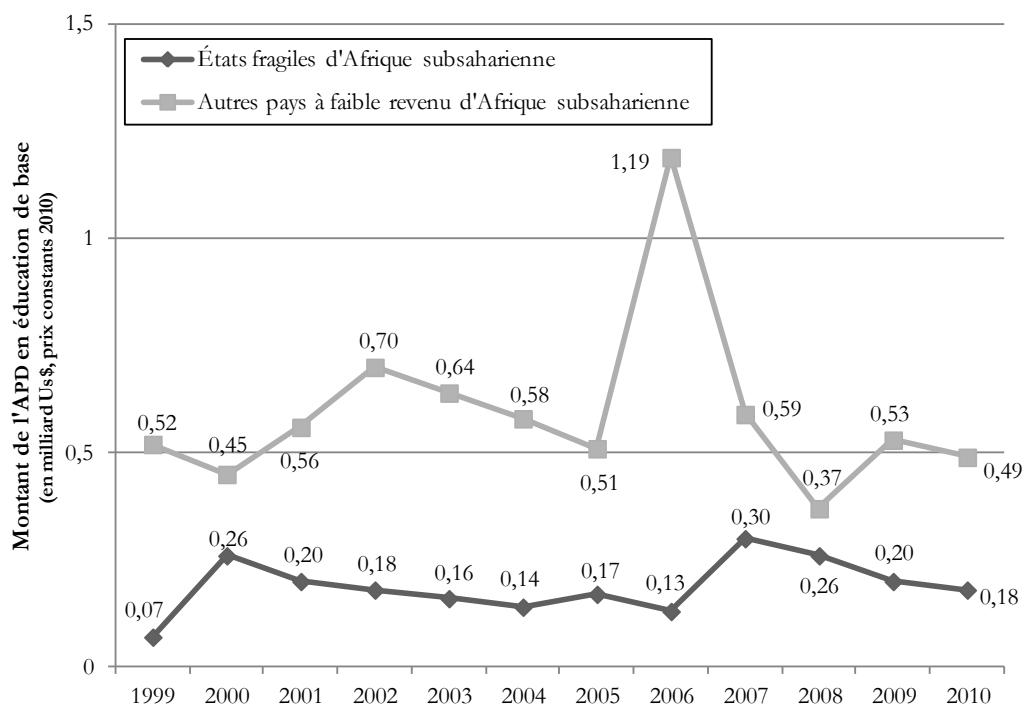
Source: OCDE - SNPC (exploités par l'auteur)

Annexe D: « Principes pour l'engagement international dans les États fragiles
et les situations précaires » du CAD-OCDE (2007)

- 1 Prendre le contexte comme point de départ
- 2 Ne pas nuire
- 3 Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental
- 4 Accorder la priorité à la prévention
- 5 Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement
- 6 Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus
- 7 S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte
- 8 S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux
- 9 Agir vite... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite
- 10 Éviter de créer des poches d'exclusion

Source: OCDE (2007b). En 2005, deux autres principes figuraient dans cette liste: « passer de la réaction à la prévention »; « promouvoir la cohérence entre les instances gouvernementales des pays donateurs ».

Annexe E: APD en éducation de base (engagements, CAD-OCDE)
dans les pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne



Source: OCDE - SNPC (exploités par l'auteur)

Annexe F: Date d'admission à l'Initiative Fast-Track (FTI) par pays, 2002-2010

(surlignés: les États fragiles)

Année de validation de FTI	Pays
2002	Burkina Faso; Guinée ; Guyane; Honduras; Mauritanie ; Nicaragua; Niger; Vietnam
2003	Gambie ; Mozambique; Yémen
2004	Éthiopie ; Ghana
2005	Kenya; Lesotho; Madagascar; Moldavie; Tadjikistan; Timor-Leste
2006	Cambodge; Cameroun; Djibouti; Kirghizstan; Mali; Mongolie; Rwanda; Sénégal
2007	Bénin; Libéria ; Sao-Tomé-Et-Principe ; Sierra Leone
2008	Haïti ; République Centrafricaine ; Zambie;
2009	Bhoutan; Géorgie; Malawi; Népal; Papouasie-Nouvelle-Guinée ; Laos
2010	Guinée-Bissau ; Togo

Source : FTI Secretariat, Rapport d'avancement de l'Initiative Fast-Track 2010.

Annexe G: Pays et code pays

	Pays	Code pays
1	ANGOLA	AO
2	BENIN	BJ
3	BOTSWANA	BW
4	BURKINA FASO	BF
5	BURUNDI	BI
6	CAMEROUN	CM
7	REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE	CF
8	TCHAD	TD
9	CONGO	CG
10	REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO	CD
11	COTE D'IVOIRE	CI
12	GUINEE EQUATORIALE	GQ
13	ÉRYTHREE	ER
14	ÉTHIOPIE	ET
15	GABON	GA
16	GAMBIE	GM
17	GHANA	GH
18	GUINEE	GN
19	GUINEE-BISSAU	GW
20	KENYA	KE
21	LESOTHO	LS
22	LIBERIA	LR
23	MADAGASCAR	MG
24	MALAWI	MW
25	MALI	ML
26	MAURITANIE	MR
27	MOZAMBIQUE	MZ
28	NAMIBIE	NA
29	NIGER	NE
30	NIGERIA	NG
31	RWANDA	RW
32	SAO TOME & PRINCIPE	ST
33	SENEGAL	SN

34	SIERRA LEONE	SL
35	SOMALIE	SO
36	AFRIQUE DU SUD	ZA
37	SOUDAN	SD
38	SWAZILAND	SZ
39	REPUBLIQUE DE TANZANIE	TZ
40	TOGO	TG
41	OUGANDA	UG
42	ZAMBIE	ZM
43	ZIMBABWE	ZW

Annexe H: définitions et sources des variables

Variables	Définition	Source
Taux de non-scolarisation	Taux de non-scolarisation (% de la population âgée de 15 ans n'ayant jamais été scolarisé)	Barro & Lee dataset 2010
Taux de participation au primaire	Niveau primaire atteint (% de la population âgée de 15 ans n'ayant jamais été scolarisé)	Barro & Lee dataset 2010
Taux d'achèvement au primaire	Niveau primaire achevé (% de la population âgée de 15 ans n'ayant jamais été scolarisé)	Barro & Lee dataset 2010
Aide à l'éducation primaire (décaissements par habitant)	Aide à l'éducation primaire décaissée par habitant (en US\$ constants de 2010)	SNPC (CAD-OCDE)
Dépenses d'éducation (en % du PIB)	Dépenses d'éducation (en % du PIB)	World Bank's World Development indicators
PIB par habitant	Revenu moyen par habitant en parité de pouvoir d'achat (en US\$ constants de 2005)	World Bank's World Development indicators
Population à scolariser	Pourcentage de la population âgée de 0 à 14 ans	World Bank's World Development indicators
Stabilité politique	Indice de stabilité politique*	Worldwide Governance Indicators (Banque mondiale)
Efficacité des pouvoirs publics	Indice d'efficacité des pouvoirs publics/gouvernement*	Worldwide Governance Indicators (Banque mondiale)
État de droit	Indice d'autorité de la loi*	Worldwide Governance Indicators (Banque mondiale)
Contrôle de la corruption	Indice du niveau de corruption*	Worldwide Governance Indicators (Banque mondiale)
Indice de globalisation	Indice d'intégration politique et économique des pays	KOF Index
Indice politique	Nature du régime politique du pays (autocratie, anocratie ou démocratie)	Polity IV Project

* Pour une description détaillée de ces indicateurs, cf. annexe G du chapitre 1.

Annexe I: Liste des pays membres du CAD-OCDE

	Pays	Membre depuis
1	Allemagne	1961
2	Australie	1961
3	Autriche	1961
4	Belgique	1961
5	Canada	1961
6	Danemark	1963
7	Espagne	1991
8	États-Unis	1961
9	Finlande	1975
10	France	1961
11	Grèce	1999
12	Irlande	1985
13	Italie	1961
14	Japon	1961
15	Corée	2010
16	Luxembourg	1992
17	Norvège	1962
18	Nouvelle-Zélande	1973
19	Pays-Bas	1961
20	Portugal	1991
21	Royaume-Uni	1961
22	Suède	1965
23	Suisse	1968
24	Union Européenne	1961

Source: CAD-OCDE

Annexe J: Moyenne des réalisations éducatives, 1999-2010

Variables	États fragiles			Autres pays		
	Total	Filles	Garçons	Total	Filles	Garçons
Taux de non scolarisation	31.94 (55)	53.19 (55)	35.05 (55)	17.13 (64)	25.26 (64)	34.99 (64)
Taux de participation au primaire	40.43 (55)	29.60 (55)	36.33 (55)	42.44 (64)	33.72 (64)	38.07 (64)
Taux d'achèvement du primaire	28.09 (55)	17.46 (55)	22.68 (55)	24.71 (64)	19.61 (64)	18.45 (64)

Notes: nombre d'observations entre parenthèses

Annexe K: Moyenne des scores aux indices de gouvernance, 1999-2010

Variables	États fragiles				Autres pays			
	Total	Min.	Max.	Obs.	Total	Min.	Max.	Obs.
Stabilité politique	-1.09	-3.30	1.06	260	0.10	-1.13	1.19	170
Efficacité du gouvernement	-1.08	-2.45	-0.02	260	-0.42	-1.72	0.74	170
État de droit	-1.13	-2.67	0.17	260	-0.32	-1.43	0.66	170
Contrôle de la corruption	-0.93	-1.91	0.61	260	-0.31	-1.68	1.25	170
Indice de globalisation	38.63	21.16	58.43	275	45.39	21.19	65.38	187
Indice politique	-0.44	-7	8	300	3.49	-9	9	204

CONCLUSION GÉNÉRALE

Au terme de cette recherche, la réalisation des objectifs de l'EPT et plus largement des OMD, apparaît aléatoire dans les contextes particuliers des États fragiles. Les différentes dimensions de la fragilité (politique, économique, social, sécurité) ainsi que la variété des situations rendent toute étude sur ce sujet complexe. Notre travail, se situant à la croisée de l'éducation comparée, des sciences politiques et de la sociologie des organisations, souligne, par une approche assez empirique, que ces pays font face à des carences qui, liées à la fragilité du contexte socio-politique, dépassent le seul cadre de l'éducation.

L'analyse des situations montre des États fragiles où le secteur éducatif est soumis à diverses contraintes: d'une part, le manque d'aspirations, collectives et individuelles, autour de l'enjeu de politique publique que constitue l'éducation et, d'autre part, des intérêts parfois contradictoires avec la norme EPT de la part des acteurs locaux. Celles-ci font qu'actuellement, la plupart de ces pays, essentiellement localisés en Afrique subsaharienne, ne participent pas à une situation d'expansion assez massive de la scolarisation pour satisfaire l'objectif de SPU. Une interrogation subsiste quant au terme d'« État fragile ». Dans le contexte de ce que certains analystes appellent « la sécurisation du développement » (Gaulme, 2010), l'utilisation de ce terme n'aurait-elle pas une fonction maïeutique, laquelle donnerait la vision simplifiée, par facilité, de l'enveloppement des États considérés comme fragiles et qui justifierait dès lors une approche unique (Bengtsson, 2011)? Toujours est-il que la majeure partie des États fragiles ont en commun d'être ou d'avoir été en conflit. La vision décrite dans notre

analyse montre que les conflits armés, quelles que soient leurs dimensions, constituent certainement le plus grand aléa pour les politiques d'éducation. Ces situations de forte instabilité amènent dès lors à s'interroger sur les possibilités d'offrir une éducation universelle, sur le long terme, alors que la plupart des crises, dont la dynamique reste complexe, déchirent le monde depuis plusieurs décennies et semblent sans issue (Grunwald et Tessier, 2001) à l'image du Soudan ou du Sri Lanka. Pour les bailleurs, ces contextes comportent le risque de voir l'aide internationale tomber dans une « trappe », suivant l'image classique des contraintes de développement (Easterly, 2006). Malgré les débats suscités par les critères d'éligibilité à l'aide et les appels à un renouvellement des modalités d'attribution, notre étude montre que les États fragiles, dans leur grande majorité, sont exclus des processus d'allocation. Cette situation souligne alors la contradiction qu'il existe entre le caractère inclusif des objectifs de l'EPT et la nature excluante du paradigme de l'efficacité de l'aide (Naudet, 2005).

Si notre travail montre qu'il existe des fragilités, plus ou moins exacerbées, selon les contextes de terrain, un doute subsiste néanmoins. L'éducation n'est, en effet, que le reflet des travers et des inégalités de la société. D'un point de vue méthodologique, on peut retrouver alors des situations proches de celles des pays avancés où, en France par exemple, les zones d'éducation prioritaires ne s'expliquent évidemment pas par l'école, mais par la société à laquelle l'école doit s'adapter. Justement ici, l'éducation comparée mène à un résultat net: la variété sociale conduit à la variété des modes d'organisation de l'école. Notre approche est par hypothèse plus systémique. Aussi, nous n'avons pas pu analyser la variété des modes de production des savoirs de base, dans un contexte de fragilité, au niveau de la classe ou de l'établissement¹. Nous avons montré que les modes de production font appel à des modes d'organisation adaptés et également à une répartition des rôles des organisations différentes. Une autre limite, davantage méthodologique, porterait sur les contraintes liées à l'amplitude de nos échantillons d'analyse. Le choix de focaliser notre attention sur les pays d'Afrique subsaharienne, dans un souci de cohérence, a été essentiellement motivé par le fait que la plupart des États fragiles y sont localisés et que ces pays comptent parmi les moins performants au regard de l'agenda international des OMD. Cette

¹ Ceci est un autre sujet qui souligne souvent que la fragilité conduit à des modes de production d'école spécifiques comme le calendrier scolaire, ou des maîtres de communauté ou de parents.

limite a cependant été en partie résolue par l'utilisation de l'analyse quali-quantitative comparée (AQQC) ainsi qu'un traitement statistique adapté à des traits de convergence ou divergence de chaque pays.

Enfin, la question de l'« État éducateur » reste une question ouverte. À travers l'injonction de réaliser la SPU, la communauté internationale semble privilégier l'action des États, notamment pour les « responsabiliser ». Néanmoins, en cas de défaillance, le statut de l'éducation comme bien public mondialisé ainsi que la prescription des principes de « bonne gouvernance » conduisent certains acteurs internationaux à rechercher un appui local (ONG, communautés), capable de se substituer à l'offre habituelle d'éducation par l'État. Cette tentative de suppléer dans l'urgence la défaillance de l'État peut cependant se heurter à des spécificités locales et ne constituer, finalement, qu'une action peu efficace puisque non généralisable. Les formes d'organisation des sociétés et leur niveau de sécurité notamment vont conditionner pour une bonne part les résultats en éducation. Et lorsque survient une défaillance, les plus faibles, comme les filles dans les zones rurales profondes, sont généralement ceux qui subissent en premier des formes d'inégalités liées à l'accès et à la qualité de l'éducation. Une telle analyse demanderait alors d'être approfondie, à l'échelle des choix et contraintes individuelles, en mobilisant notamment les enquêtes auprès des ménages. Même si la couverture statistique des États fragiles n'est pas optimale, du fait de leur précarité, les *World Values Survey*, par exemple, permettent de retracer la participation scolaire et la présence de l'analphabétisme dans les diverses strates de la population et de les croiser avec le sentiment et les aspirations envers l'école, ceci tant pour l'individu que la famille. Le traitement de ces enquêtes autorise dès lors à examiner les comportements et stratégies individuels vis-à-vis de l'éducation. Cette perspective ouvrirait la possibilité de retracer si des actions de remédiation ont permis un meilleur accès à l'école des populations les plus fragiles ainsi qu'une qualité satisfaisante des apprentissages scolaires.

BIBLIOGRAPHIE CONCLUSION GÉNÉRALE

BENGTSSON, S.E.L., 2011. Fragile states, fragile concepts: a critical reflection on the terminology of fragility in the field of education in emergencies. In: PAULSON, J. (Ed), *Education, conflict and development*, Symposium Book, series Oxford studies in comparative education, Oxford, pp. 33-58.

EASTERLY, W., 2006. The Big Push déjà vu: a review of Jeffrey Sachs's *The end of poverty: Economic possibilities for our time*. *Journal of Economic Literature* 44(1): 99-105.

GAULME, F., 2010. Consolider les États fragiles. *Etudes* 6(412): 729-740.

GRUNEWALD, F., TESSIER, L., 2001. Zones grises, crises durables, conflits oubliés : les défis humanitaires. *Revue internationale de la Croix Rouge* 83(842): 323-351.

NAUDET, J.-D., 2006. Les OMD et l'aide de cinquième génération. Analyse de l'évolution des fondements éthiques de l'aide au développement. *Afrique Contemporaine* 218(2): 141-174.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE	- 11 -
Bibliographie introduction générale.....	- 16 -
 CHAPITRE 1: FRAGILITÉS DES ÉTATS, SCOLARISATION PRIMAIRE UNIVERSELLE ET GOUVERNANCE	- 20 -
1. INTRODUCTION	- 20 -
2. ÉDUCATION ET ÉTATS FRAGILES: CONCEPT ET RELATION.....	- 24 -
2.1. Élaboration d'un consensus international	- 25 -
2.2. Éducation et fragilités: une relation complexe.....	- 31 -
3. ÉTAT FRAGILE, ÉDUCATION FRAGILE?.....	- 34 -
3.1. Données et méthodologie.....	- 35 -
3.2. Résultats et discussion.....	- 38 -
4. L'ÉDUCATION ET LA NOUVELLE GOUVERNANCE MONDIALE	- 43 -
4.1. L'éducation comme Bien public mondial.....	- 43 -
4.2. Un droit d'ingérence éducatif?	- 46 -
4.3. Limites de l'apport de la société civile	- 48 -
4.4. Le rôle réduit de l'État	- 51 -
5. CONCLUSION.....	- 54 -
Bibliographie chapitre 1.....	- 55 -
Annexes chapitre 1	- 65 -

CHAPITRE 2: L'EFFET DES CONFLITS ARMÉS SUR LA SCOLARISATION EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE	- 72 -
1. INTRODUCTION	- 72 -
2. DONNÉES ET MÉTHODOLOGIES	- 75 -
3. RÉSULTATS.....	- 79 -
4. DISCUSSION	- 91 -
5. CONCLUSION.....	- 95 -
Bibliographie chapitre 2.....	- 97 -
Annexes chapitre 2.....	- 102 -
 CHAPITRE 3: L'AIDE INTERNATIONALE EN ÉDUCATION DANS LES ÉTATS FRAGILES	- 107 -
1. INTRODUCTION	- 107 -
2. <i>"If COMMITMENT, MONEY; If NOT, IDEAS"</i>	- 112 -
2.1. La sélectivité ou le « retour » des conditionnalités	- 112 -
2.2. Alternatives	- 115 -
2.3. Les États fragiles « orphelins de l'aide »	- 117 -
3. L'EFFICACITÉ DE L'AIDE EN ÉDUCATION	- 128 -
3.1. Revue de littérature.....	- 129 -
3.2. Données et méthodologie.....	- 130 -
3.3. Résultats et analyses.....	- 134 -
4. L'AIDE AUX ÉTATS FRAGILES: UNE QUESTION NON RÉSOLUE	- 140 -
4.1. Aide internationale: comment plutôt que combien?.....	- 141 -
4.2. De la question de justice dans l'allocation de l'aide	- 144 -
5. CONCLUSION.....	- 148 -
Bibliographie chapitre 3.....	- 149 -
Annexes chapitre 3.....	- 162 -

CONCLUSION GÉNÉRALE	- 172 -
Bibliographie conclusion générale.....	- 175 -
Table des matières	- 177 -
Acronymes.....	- 180 -
Liste des tableaux.....	- 182 -
Liste des figures	- 184 -
Liste des annexes	- 185 -

ACRONYMES

AFD:	Agence Française de Développement
APD:	Aide Publique au Développement
BPM:	Bien Public Mondial
CAD:	Comité d'Aide au Développement
CICID:	Comité Interministériel de la Coopération internationale et du Développement
CPIA:	Country Policy and Institutional Assessment
DFID:	Department For International Development
DMC:	Doubles Moindres Carrés
EPT:	Éducation Pour Tous
FTI:	Fast-Track Initiative
IBW:	Institutions de Bretton-Woods
IDA:	International Development Assistance
IPE:	Institut International de Planification de l'Éducation
INEE:	Inter-agency Network for Education in Emergencies
LICUS:	Low-Income Countries Under Stress
MAEE:	Ministère des Affaires Étrangères et Européennes
MCO:	Moindres Carrés Ordinaires
MMG:	Méthodes des Moments Généralisés
OCDE:	Organisation de Coopération et de Développement Économique
OMD:	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG:	Organisation Non Gouvernementale

OSC:	Organisation de la Société Civile
PAS:	Programme d'Ajustement Structurel
PASS:	Programme d'Ajustement Structurel des Secteurs Sociaux
PED:	Pays en Développement
PRDE:	Poverty Reduction Difficult Environments team
PESC:	Politique Étrangère et de Sécurité Commune
PIB:	Produit Intérieur Brut
PNB:	Produit National Brut
RGPP:	Révision Générale des politiques publiques
RNB:	Revenu National Brut
SNPC:	Système de Notification des Pays Créanciers
SPU:	Scolarisation Primaire Universelle
SSN:	Stratégie de Sécurité Nationale
TBS :	Taux Brut de Scolarisation
TNS :	Taux Net de Scolarisation
UE:	Union Européenne
UNESCO:	Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture
USAID:	United States Agency for International Aid

LISTE DES TABLEAUX

CHAPITRE 1

Tableau 1: Statut et label des variables	- 37 -
Tableau 2: Table de vérité	- 38 -

CHAPITRE 2

Tableau 1: Régression à effets fixes, taux de non-scolarisation	- 80 -
Tableau 2: Moyenne des effets marginaux.....	- 81 -
Tableau 3: Régression à effets fixes, taux d'achèvement du primaire.....	- 82 -
Tableau 4: Moyenne des effets marginaux.....	- 83 -
Tableau 5: Régression à effets fixes, taux de participation au secondaire	- 84 -
Tableau 6: Moyenne des effets marginaux.....	- 85 -
Tableau 7: Moyenne des effets marginaux.....	- 85 -
Tableau 8: Régression à effets fixes, taux de non-scolarisation, comparaison entre les commences “areg” et “xtreg, fe”	- 87 -
Tableau 9: Régression à effets fixes, taux de participation au secondaire, comparaison entre les commandes “areg” et “xtreg, fe”	- 88 -
Tableau 10: Impact de la non-scolarisation, de la croissance économique et des conflits.....	- 90 -

Tableau 11: Impact de la participation au secondaire, de la croissance économique et des conflits.....	- 90 -
--	--------

CHAPITRE 3

Tableau 1: Montants de l'aide en éducation primaire, 1999-2010	- 134 -
Tableau 2: Comparaison des montants de l'aide en éducation primaire, 1999-2010.....	- 134 -
Tableau 3: Régression à effets fixes, taux de non-scolarisation.....	- 135 -
Tableau 4: Régression à effets fixes, taux de scolarisation au primaire	- 137 -
Tableau 5: Régression à effets fixes, taux d'achèvement du primaire.....	- 138 -

LISTE DES FIGURES

CHAPITRE 1

Figure 1: Taux d'achèvement du primaire en Afrique subsaharienne - 34 -

CHAPITRE 3

Figure 1: APD totale dans les pays à faible revenu - 120 -

Figure 2: APD totale en éducation dans les pays à faible revenu - 122 -

Figure 3: Répartition en 2010 de l'APD - 124 -

Figure 4: Aide en éducation de base dans les pays à faible revenu - 125 -

LISTE DES ANNEXES

CHAPITRE 1

Annexe A: Les huit OMD (adoptés au Sommet du Millénaire en 2000).....	- 65 -
Annexe B: Critères de l'indice CPIA (<i>Country Policy and Institutional Assessment</i>)	- 65 -
Annexe C: Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires du CAD-OCDE	- 66 -
Annexe D: Liste des Etats fragiles selon les organisations.....	- 67 -
Annexe E: Pays et code pays	- 68 -
Annexe F: Valeurs des variables par pays, année 2006	- 69 -
Annexe G: Définitions et sources des variables.....	- 70 -
Annexe H: Résultats du processus de réduction (minimisation) des données fournis par Tosmana.....	- 71 -

CHAPITRE 2

Annexe A: Pays et code pays.....	- 102 -
Annexe B: Définitions et sources des variables	- 104 -
Annexe C: Nombre de conflit par années observées et par pays	- 105 -

CHAPITRE 3

Annexe A: Aide publique au développement, totale et en éducation (en milliard US\$),	162 -
Annexe B: Liste des États fragiles et autres pays à faible revenu	162 -
Annexe C: APD totale en éducation (engagements, CAD-OCDE).....	163 -
Annexe D: Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires du CAD-OCDE	163 -
Annexe E: APD en éducation de base (engagements, CAD-OCDE)	164 -
Annexe F: Date d'admission à l'Initiative Fast-Track (FTI) par pays, 2002-2010-	165 -
Annexe G: Pays et code pays	166 -
Annexe H: Définitions et sources des variables.....	168 -
Annexe I: Liste des pays membres du CAD-OCDE	169 -
Annexe J: Moyenne des réalisations éducatives, 1999-2010.....	170 -
Annexe K: Moyenne des scores aux indices de gouvernance, 1999-2010	170 -

ÉDUCATION POUR TOUS: L'ALÉA DES ÉTATS FRAGILES

Résumé. Plus du tiers des enfants non scolarisés dans le monde vit actuellement dans des pays considérés comme fragiles. Principalement localisés en Afrique subsaharienne, ces pays, pour la plupart, ne seront pas en mesure de réaliser les objectifs de l'Éducation Pour Tous d'ici 2015. Se situant à la croisée de l'éducation comparée, des sciences politiques et de la sociologie des organisations, cette thèse explore empiriquement les conditions d'achèvement de l'EPT dans les contextes de fragilités.

Malgré les ambiguïtés qui l'entourent, la notion d'État fragile a été adoptée en 2005 en tant que concept opérationnel par la plupart des organismes d'aide. Si les définitions de l'État fragile convergent sur un ensemble de critères spécifiques (institutions dysfonctionnelles, instabilité sociopolitique chronique, accès limité aux services sociaux), la fragilité revêt des dimensions variées et connexes dont la sévérité rend la réalisation de la scolarisation primaire universelle singulièrement aléatoire. Dès lors, l'injonction faite aux États de fournir une éducation de base homogène aux populations, notamment aux plus pauvres, peut rencontrer des difficultés d'adaptation dans les contextes particuliers des États fragiles (chapitre 1).

Les conflits armés constituent certainement la plus évidente origine de la fragilité des États et des pays. Les effets de ces conflits mettent à mal le développement éducatif et anéantissent toute perspective d'éducation pour une proportion d'enfants difficilement mesurable, particulièrement ceux issus de milieux pauvres et isolés. Les périodes d'instabilité signalent également l'impact des politiques des finances publiques ainsi que l'échec d'un gouvernement à investir dans des domaines sociaux tels que l'éducation, élément contribuant à l'émergence des valeurs d'un système politique à tendances démocratiques (chapitre 2).

Dans la mesure où l'investissement éducatif est perçu comme une condition nécessaire, sinon suffisante, de sortie de la pauvreté, l'option d'impulser et d'accélérer le développement éducatif s'impose comme un critère d'opportunité pour la communauté internationale, quitte à exercer des formes d'ingérence. Les conclusions de notre analyse empirique montrent, dans la problématique des États fragiles, l'émergence d'une contradiction actuelle entre le caractère inclusif des objectifs de l'EPT et la nature excluante des paradigmes sur lesquels se fondent l'aide extérieure (efficacité et résultats). Cette situation conduit alors à s'interroger sur une approche de l'aide liée à une analyse morale écartelée entre les conséquences des actions individuelles ou communes et dont les critères et instruments financiers ne sont visiblement pas adaptés aux situations de fragilité (chapitre 3).

Mots-clés: Éducation pour tous, États fragiles, Afrique subsaharienne, conflits armés, aide publique au développement

EDUCATION FOR ALL: THE HAZARD WITHIN FRAGILE STATES

Abstract. Currently, over a third of children not in school live in countries considered being as fragile. These countries, which are mainly located in sub-Saharan Africa, will not reach the objectives of Education For All for 2015. This thesis covers approaches across comparative education, political science and sociology of organizations. It explores empirically the conditions of achievement of EFA within the contexts of fragility.

Despite its ambiguities, the notion of fragile states was adopted in 2005 as an operational concept by most of aid agencies. The definitions of fragile state converge on a set of specific criteria (dysfunctional institutions, chronic socio-political instability, limited access to social services). Nevertheless, the former also cover various and related dimensions, whose severity makes universal primary education achievement particularly hazardous. Therefore, the injunction made to states to provide homogenous basic education for their population, especially in the poorest ones, may indeed encounter difficulties in the particular contexts of fragile states (chapter 1).

Armed conflicts are certainly the most obvious cause of the fragility of states and countries. The effects of these conflicts undermine the educational system and destroy any prospect of education for a difficulty measurable proportion of children, especially those in poor and isolated environments. Periods of instability can also be seen in the impact of public finances policies and the failure of governments to invest in social areas such as education. The latter being an element that contributes to the emergence of values of a democratic political system (chapter 2).

Insofar as investment in education is perceived as a necessary, if not sufficient, to vanquish poverty, the option to stimulate and accelerate the development of education constitutes an opportunity for the international community. Even if it means that the latter also has to exercise some forms of interference. The findings of our empirical analysis show, that within fragile states, the emergence of a current contradiction between the inclusive nature of the EFA goals and the exclusionary nature of the paradigms on which foreign aid is based (effectiveness and results). This situation leads us to question the approach of aid which is torn morally between the consequences of individual actions or common actions where the financial criteria and instruments are clearly not adapted to situations of fragility (chapter 3).

Key words: Education For All, fragile states, sub-Saharan Africa, armed conflict, official development assistance