



HAL
open science

L'allocation de l'aide internationale en éducation dans les Etats fragiles : réconcilier les objectifs d'efficacité économique et de justice sociale?

Thomas Poirier

► **To cite this version:**

Thomas Poirier. L'allocation de l'aide internationale en éducation dans les Etats fragiles : réconcilier les objectifs d'efficacité économique et de justice sociale?. Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs, 2014, N°13, 211-237 p. halshs-00989885

HAL Id: halshs-00989885

<https://shs.hal.science/halshs-00989885>

Submitted on 31 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

L'allocation de l'aide internationale en éducation dans les États fragiles : réconcilier les objectifs d'efficacité économique et de justice sociale ?

Thomas POIRIER*

Sur 57 millions d'enfants non scolarisés dans le monde, plus du tiers vit dans des pays considérés comme fragiles, principalement localisés en Afrique subsaharienne (Unesco, 2011 ; 2012). Pour la majorité de ces pays, l'objectif de donner à tous les garçons et filles les moyens d'achever un cycle complet d'éducation primaire fait figure de chimère. Alors qu'un intense débat est engagé depuis 2012 autour de l'agenda international post-2015, la question des États fragiles apparaît comme non résolue. Près de dix ans après l'adoption du terme d'État fragile comme concept opérationnel par la plupart des bailleurs, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) souligne, dans sa dernière enquête de suivi des Principes pour l'engagement dans les États fragiles¹, que « la pratique des partenaires au développement ne s'est pas améliorée de manière significative pour atteindre de meilleurs résultats » (OCDE, 2011 : 11). La présentation de cette enquête indique également que les partenaires bilatéraux et multilatéraux à l'Aide publique au développement (APD) sont incités à « concentrer leur attention sur les résultats et l'efficacité de l'aide et plus particulièrement sur les changements de

* Sciences de l'éducation, Institut de Recherche sur l'éducation (IREDU-Université de Bourgogne). thomas.poirier@u-bourgogne.fr

1 Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, en tant qu'instance de définition et de suivi des pratiques des plus importants bailleurs, établit en 2005, à la suite de la conférence de Londres (cf. note 4), une liste des principes pour « l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires ». Ces principes seront actualisés en 2007 (OCDE, 2005, 2007).

paradigmes et organisationnels nécessaires »². Bien que conceptuellement vague et alors qu'il n'existe pas de définition internationalement reconnue, le terme d'État fragile identifie des pays pauvres, dotés d'institutions faibles ou dysfonctionnelles, politiquement instables et dans lesquels l'accès aux services sociaux est limité³. Tout en exprimant une évolution majeure du traitement des problématiques internationales depuis le 11 septembre 2001 (Uvin, 2008 ; Gaulme, 2010), son émergence au milieu des années 2000⁴ est étroitement liée à la problématique grandissante de l'efficacité de l'aide dans le cadre des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). À travers un petit nombre d'objectifs chiffrés et vérifiables (OMD), la priorité est accordée à la lutte contre la pauvreté, et l'éducation – de par ses effets multidimensionnels (sur la croissance et le “bien-être”) – occupe alors une place privilégiée. Les objectifs d'Éducation pour tous (EPT), renouvelés en 2000 à Dakar, attribuent alors une priorité d'affectation de l'aide internationale en éducation au niveau 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.

L'individualisation des objectifs de développement (OMD) modifie également 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 plus riches (Naudet, 2006).

Ce paradigme conditionne néanmoins cette légitimité à l'efficacité de l'APD, légitimité impulsée par les travaux de A. K. Sen (1999). Jusqu'au milieu des années 1990, l'efficacité de l'aide n'a pas constitué un sujet en soi ou, plutôt, un enjeu fondamental. En affirmant que l'aide n'a aucun effet en matière de croissance

2 <http://www.oecd.org/countries/liberia/internationalengagementinfragilestatescantwedobetter.htm> (consulté le 21/02/2014).

3 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 (Daviron & Giordano, 2007). 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) de la Banque mondiale, couramment utilisé par les bailleurs de fonds.

4 Le concept d'État fragile a été formellement adopté en 2005 à Londres, lors d'une conférence internationale sur l'efficacité de l'aide, organisée conjointement par le CAD de l'OCDE, la Banque mondiale, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et la Commission européenne.

dans les environnements politiques ou institutionnels défailants, les travaux de C. Burnside et D. Dollar (1997), relayés par la Banque mondiale (World Bank, 1998), ont profondément influencé la réflexion sur l'allocation de l'aide. Émises dans un contexte de remise en cause de la légitimité de l'aide et de crise économique qui pèse sur les bailleurs, ces analyses ont été complétées par P. Collier et D. Dollar (2001 ; 2002) qui 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, « 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 », comme le souligne J. W. Gunning (2005 : 13).

Nous montrerons tout d'abord que 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 plus fragiles. Comme nous le verrons ensuite, l'analyse des flux d'aide en éducation, entre 1999 et 2010 et sur un ensemble de pays d'Afrique sub-saharienne, indique que les pays "classés" comme fragiles ont reçu moins d'aide que les autres pays à faible revenu. Enfin nous observerons, en se référant à l'évolution des fondements éthiques de l'APD telle qu'analysée par J. D. Naudet (2006), que la logique "conséquentialiste" dans laquelle se situe aujourd'hui l'aide se heurte à l'objectif universel de scolarisation primaire, cette situation pouvant aboutir à une contradiction difficile à gérer en pratique entre logique d'efficacité économique et logique de justice sociale.

La sélectivité ou le "retour" des conditionnalités

L'article de P. Collier et D. 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 supplémentaires⁵. Une telle mesure suscite un double intérêt. D'une part, elle permet de

5 P. Collier et D. 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.

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 & Naudet, 2004). Techniquement, une aide est dite efficace lorsque sa productivité marginale en termes de réduction de la 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 en prenant aux pays avec une faible productivité marginale de l'aide au profit 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'abonnement⁶. 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 (l'inefficacité des conditionnalités) 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 économiques⁷ 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

6 L'allocation de l'aide répond en effet à des considérations géopolitiques, économiques et historiques des pays donateurs.

7 Ces réformes, destinées selon leurs promoteurs (notamment la Banque mondiale) à favoriser durablement la croissance, étaient essentiellement articulées autour de la libéralisation des marchés et la rigueur budgétaire. P. Collier et D. Dollar ne discutent pas de ces finalités introduites par les conditionnalités mais la façon dont celles-ci peuvent être appliquées.

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 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 alii*, 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 A. O. 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 parvenir⁸.

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 & Dehn, 2001), d'autres, au contraire, en contestent le bien-fondé (Dalggaard *et alii*, 2004 ; Amprou *et alii*, 2007). Si les faiblesses méthodologiques ou les arguments avancés par P. Collier et D. 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 (Mc Gillivray, 2003). Néanmoins, la préférence donnée par les bailleurs aux pays réputés suivre de bonnes politiques est devenue, au

8 Néanmoins, ainsi que le soulignent J. P. Azam et J. J. 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.

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 alii*, 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 ?

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 (2005) 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 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 : 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 imprévisible. La démonstration empirique de W. 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, V. Levin et D. 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, V. Levin et D. 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 & Robe, 2001 ; Bulíř & 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. En d'autres termes, l'aide augmente quand l'environnement extérieur est favorable et diminue quand des conditions difficiles nécessiteraient pourtant un besoin en financement extérieur (Bulíř & 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 & 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 & Levin, 2004), l'attribution de l'aide paraît d'autant plus guidée par le souci d'efficacité. Les travaux de V. Levin et D. Dollar révèlent que, dans l'ensemble, les pays fragiles ont reçu 43 % d'aide en moins que ne le laissent 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 & Dollar, 2005 : 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

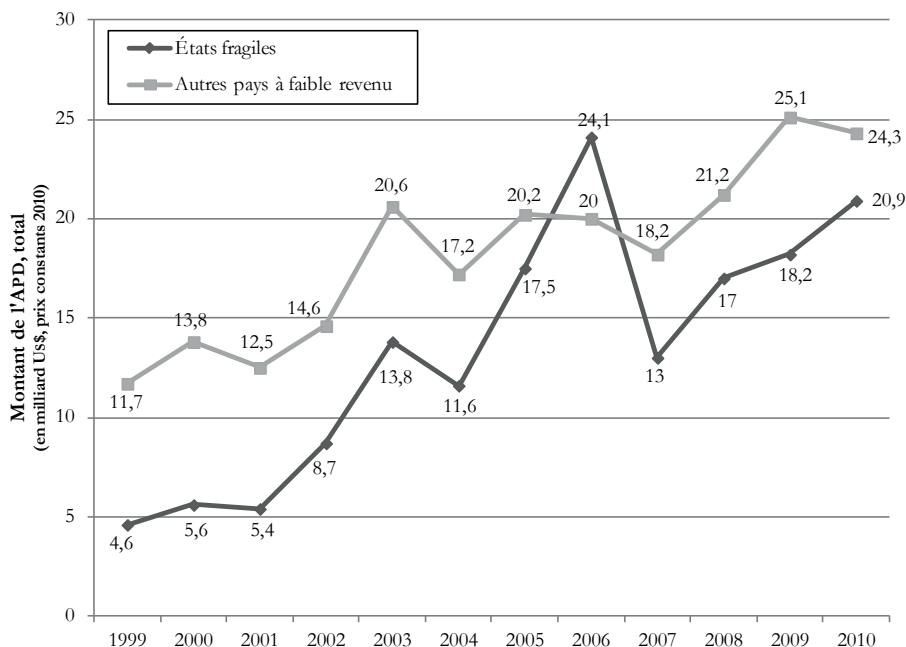
année à l'autre, un gouvernement peut alors mieux gérer son budget et minimiser les effets négatifs des variations d'aide (Eifert & Gelb, 2005). L'incertitude des flux d'aide (et non le volume *per se*) peut ainsi avoir un impact négatif sur les performances économiques des pays.

L'étude de S. Jones *et alii* (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 totale⁹ alloué aux États fragiles a ainsi toujours été inférieur (2006 faisant exception) à celui attribué aux autres pays pauvres à faible revenu¹⁰ (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\$).

9 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 engagements d'aide des pays membres du CAD de l'OCDE (tableau de l'évolution de l'APD totale entre 1999 à 2010 en annexe A).

10 Le groupe des pays pauvres à faible revenu correspond au classement des économies nationales établi par la Banque mondiale, dans lequel les économies sont divisées selon le RNB (Revenu national brut) 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). Pour les besoins de l'analyse, nous avons utilisé le CPIA pour identifier les États fragiles et les autres pays pauvres à faible revenu. Pour mesurer dans le temps l'évolution des montants entre 1999 et 2010, nous avons fixé un groupe de pays fragiles et non fragiles (référence CPIA de 2007 ; voir annexe B) sans tenir compte de l'entrée de nouveaux pays dans la catégorie fragile. Ce choix méthodologique, malgré ses limites, permet notamment de comparer les deux groupes de pays et d'éviter d'éventuelles fluctuations trop fortes, qui auraient modifiées sensiblement l'interprétation des données.

Figure 1 – APD totale dans les pays à faible revenu



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

L'augmentation des flux d'aide à partir de 2001 correspond à l'engagement financier pris par la communauté internationale dans le cadre du renouvellement des objectifs de l'EPT en 2000. La forte hausse observée en 2006 pour les États fragiles coïncide avec la montée en puissance du thème des États fragiles dans la vie internationale à partir de 2005 (cf. 1^{ère} partie). Cette année-là, les bailleurs ont également adopté la Déclaration de Paris visant à augmenter et harmoniser l'aide internationale. La figure indique également qu'après une période de stagnation, entre 2003 et 2008, pour les pays à faible revenu et une chute brutale en 2007 pour les États fragiles (qui correspond à une diminution générale cette année-là des volumes d'aide alloués), les flux d'aide suivent une courbe ascendante. Cette tendance cache néanmoins de fortes inégalités d'allocation. En 2010¹¹, quatre

11 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).

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 aide¹² 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 captation¹³ 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'aide¹⁴ destinée à l'ensemble des pays à faible revenu (24,3 milliards US\$).

L'analyse des flux d'aide pour l'ensemble du secteur éducatif¹⁵ (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 successives, 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 fragiles.

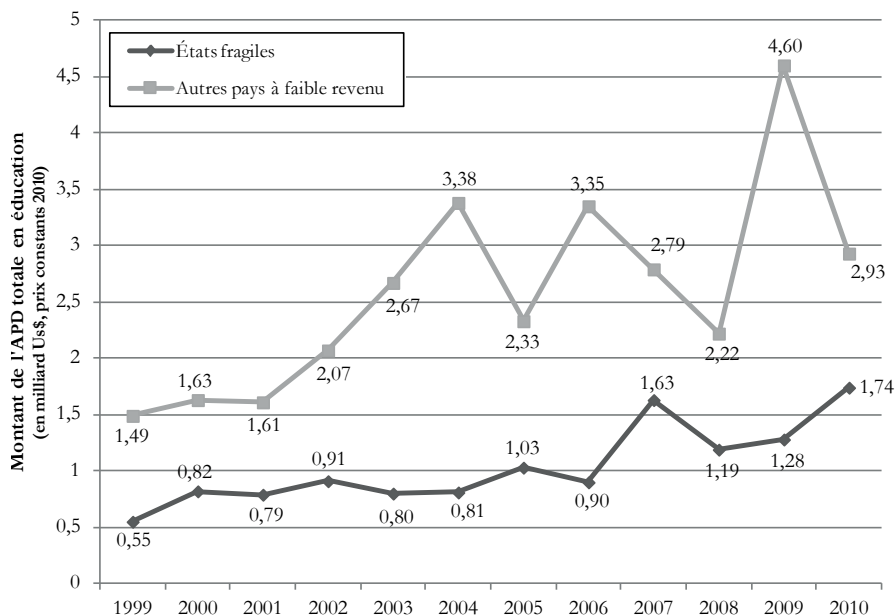
12 13,4 % (2,7 milliards US\$) pour Haïti ; 11 % (2,2) pour la RDC ; 7,9 % (1,6) pour le Soudan.

13 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).

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

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

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 modérée¹⁶, elle correspond à un accroissement général de l'aide au cours des années 2000 (voir annexe A). Cependant, 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-aïdés » (Turrent & Oketch, 2009). L'augmentation des volumes d'aide en éducation dans ces pays à partir de

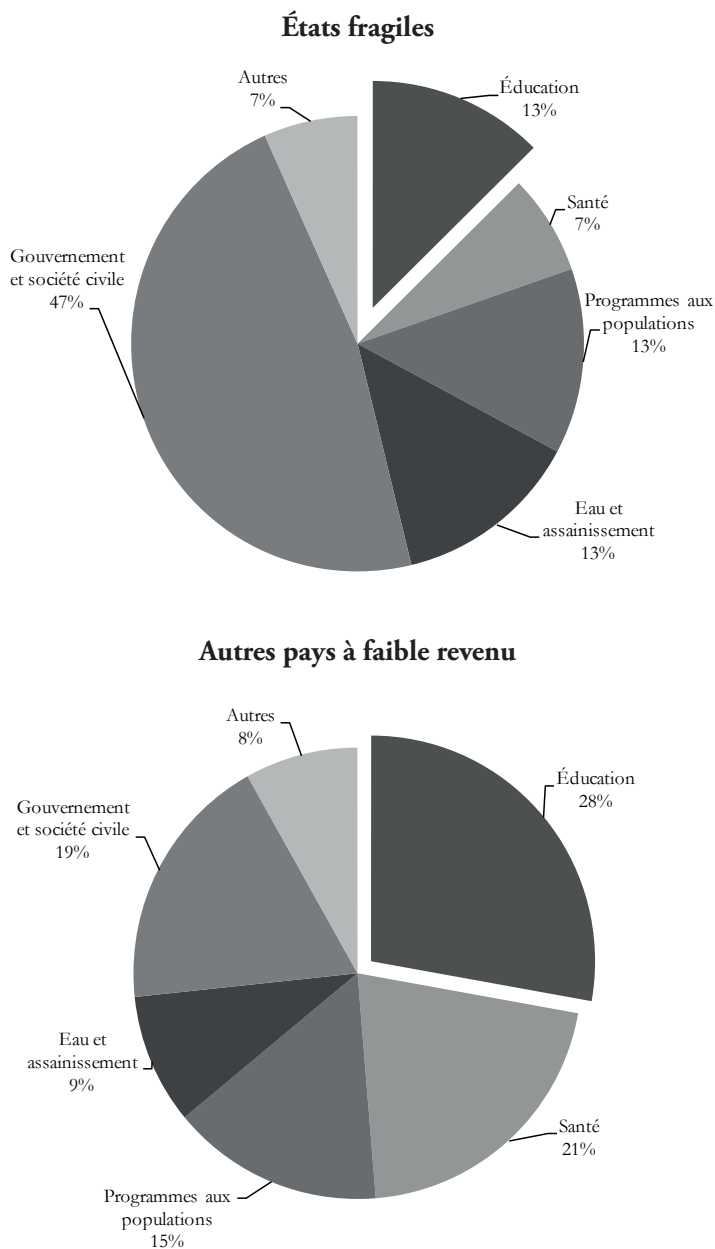
16 Entre 1999 et 2010, l'engagement des donateurs du CAD pour l'éducation est passé de 4,6 milliards US\$ à 9,7 milliards US\$. Si les volumes d'aide totale en éducation ont doublé, ils n'ont pas été massivement alloués aux pays à faible revenu : proportionnellement, ces pays ont bénéficié, en 1999,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

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 » 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).

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.

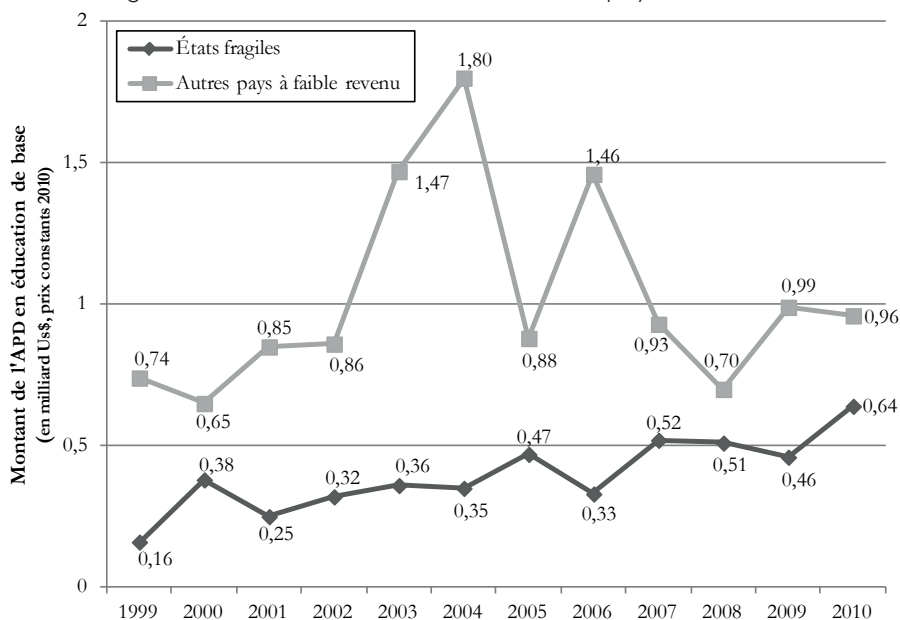
Comme l'illustre la figure 4, les volumes d'aide en éducation de base suivent la même tendance générale que les volumes d'aide totaux en éducation : les engagements sont plus faibles dans les États fragiles que dans les autres pays à bas revenu. Entre 1999, et 2010, les premiers ont reçu chaque année, 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\$¹⁷. 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 échantillon. 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 3 – Répartition en 2010 de l'APD dans les infrastructures et les services sociaux



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

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.

Mesurés par le nombre d'enfants non scolarisés, les montants d'aide en éducation de base rapportés aux besoins en financement équivalent alors à 19,8 US\$ par enfant dans les États fragiles, contre 33,2 US\$ dans les autres pays à faible revenu. Les tableaux 1 et 2 ci-dessous permettent également de constater plus précisément la disparité entre les pays qui composent notre échantillon. Les montants d'aide en éducation de base sont ainsi rapportés au nombre d'habitants des pays.

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).

L'allocation de l'aide internationale en éducation dans les États fragiles :
réconcilier les objectifs d'efficacité économique et de justice sociale ?

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

Source : OCDE-SNPC (exploités par l'auteur). Moy. : moyenne ; Min. : minimum ; Max. : maximum.

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	1,03	153/12

Source : OCDE-SNPC (exploités par l'auteur). Moy. : moyenne ; Min. : minimum ; Max. : maximum.

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. 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\$.

L'évolution et la comparaison des montants d'aide en éducation de base soulignent une priorité donnée par les bailleurs aux pays pauvres ayant un environnement institutionnel favorable. 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-EPT]¹⁸). Initié en 2002 par la Banque mondiale 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 2010¹⁹. 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 éducatif²⁰.

18 L'Initiative *Fast Track* – Éducation pour tous a pris l'appellation « Partenariat global pour l'éducation » (*Global Partnership for education*) en septembre 2011.

19 Liste des pays admis à l'Initiative *Fast Track* en annexe C.

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

Construite autour d'engagements mutuels, l'Initiative *Fast Track* fait l'objet d'une procédure d'admission par laquelle les pays soumettent à évaluation une stratégie axée principalement sur l'enseignement primaire²¹. 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, V. Turrent et M. Oketch (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 volatilité 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

21 Cette stratégie, même avec l'aide technique internationale, s'est révélée comme un processus complexe pour les pays candidats, ceci expliquant comment les plus fragiles ont été exclus par manque de compétences et de capacités d'expertises.

les pays pauvres les plus fragiles. 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. Qu'elle repose sur une approche normative ou sur des principes guidés par des considérations géopolitiques²², 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 J. D. Naudet (2006), à abandonner le droit à l'aide des pauvres mal représentés, et peut alors poser un problème de justice.

Réconcilier les objectifs d'efficacité économique et de justice sociale ?

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 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.

22 L'environnement politique et institutionnel dans l'attribution de l'aide ne constitue pas l'unique facteur orientant la pratique des donateurs. S. Jones et K. Kotoglou (2005) et L. Chauvet *et alii* (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.

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. J. D. 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 J. Rawls (1987). Citant A. K. Sen (1997), J. D. 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, conduit à une « confusion manifeste

entre le juste et le performant, notamment dans la doctrine de la sélectivité » (*op. cit.* : 166). 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 & 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 ingénierie 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 J. Rawls, les théories *post-welfaristes* se distinguent des précédentes en adoptant un point de vue égalitariste. Dans ce cadre, il convient alors de délimiter les sphères de responsabilité dans les inégalités de ressources, c'est-à-dire d'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 structurels²³, dont la responsabilité n'incombe pas directement aux citoyens mais qui pèsent sur les perspectives de croissance et de réduction de la pauvreté (Llavador & Roemer, 2001 ; Cogneau & Naudet, 2004). Ces handicaps ne sont pas considérés dans l'allocation sélective de P. Collier et D. 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 alii*, 2008). L'allocation optimale de l'aide selon le principe d'égalité des chances conceptualisée par D. Cogneau et J. D. Naudet (2004 ; 2007) élabore une approche *post-welfariste* du cadre proposé par P. Collier et D. 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. D. Cogneau et J. D. Naudet émettent plusieurs critiques

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

à l'allocation de P. Collier et D. Dollar. D'une part, pour ces 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, avec le même niveau d'aide, n'obtiendront pas les mêmes résultats en termes de croissance. 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). P. Collier et D. 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 ces deux auteurs ne semblent pas envisager 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 P. Collier et D. Dollar fait ainsi apparaître un conflit entre justice et maximisation de l'efficacité de l'aide.

Conclusion

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 & 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, 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. L'analyse de nos données, tout en montrant que les États fragiles reçoivent moins d'aide en moyenne que les autres pays, 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'EPT²⁴ ; (ii) vers des pays dont la qualité institutionnelle est supposée améliorer les rendements de l'aide ainsi allouée²⁵. 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 alii*, 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 vers 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. La création en 2010, à Dili (Timor-Leste), du G7+, une association de pays considérés comme fragile et/ou en conflit, indique que cette notion d'État fragile suscite toujours autant d'interrogations. Ce forum de haut niveau a ainsi publié, lors de sa session suivante (à Busan, en Corée du Sud, en 2011) un « nouvel accord pour l'engagement dans les États fragiles » dont l'objectif est de « réformer et de réinventer un nouveau paradigme pour l'engagement international »²⁶. Parallèlement, le Panel de haut niveau pour l'agenda post-2015, placé sous l'égide des Nations unies, a souligné dans son rapport 2013 l'importance de mieux prendre en compte les États fragiles dans les pratiques d'aide au développement²⁷. La similitude des déclarations actuelles avec celles de 2005 montre combien le concept d'État fragile repose sur des justifications elles-mêmes fragiles. En effet, l'utilisation du terme d'État fragile suggère également, pour S. E. L. Bengtsson (2011), qu'un problème unique – celui de la fragilité – a été identifié alors qu'il recouvre des réalités différentes. Les terrains particuliers des États dits fragiles peuvent également conduire à relativiser les objectifs de l'EPT, alors que l'actuelle crise financière et économique, dont les

24 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 D).

25 L'analyse descriptive des variables de gouvernance (qui concourent à l'inscription des pays sur la liste des États fragiles) 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 E).

26 <http://www.g7plus.org/> (consulté le 21/02/2014).

27 *A new global partnership: eradicate poverty and transform economics through sustainable development*, HLP post 2015 development agenda, 2013, <http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/UN-Report.pdf> (consulté le 21/02/2014).

effets sur les pays les plus pauvres se font également ressentir, peut compromettre les engagements de la communauté internationale (Chibba, 2011).

Bibliographie

- AIGLEPIERRE (R. D'), 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.
- 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.
- AMPROU (J.), GUILLAUMONT (P.) & GUILLAUMONT JEANNENEY (S.), 2007, « Aid selectivity according to augmented criteria », *The World Economy*, vol. 30, n° 5, pp. 733-763.
- AZAM (J.-P.) & LAFFONT (J.-J.), 2003, « Contracting for aid », *Journal of Development Economics*, vol. 70, n° 1, pp. 25-58.
- 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.
- 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 J. Paulson (éd.), *Education, conflict and development*, Oxford, Symposium Book, pp. 33-58.
- 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, Paris, Unesco.
- BOURDON (J.), 2006, « Coût et financement de l'éducation en Afrique subsaharienne », in M. Pilon (éd.), *Défis du développement en Afrique subsaharienne : l'éducation en jeu*, Paris, Les Collections du Ceped, pp. 123-145.
- BOURGUIGNON (F.), 2008, « La banque mondiale : un équilibre difficile entre expertise et bureaucratie », *Économie publique*, vol. 22-23, n° 1-2, pp. 9-38.
- BULÍŘ (A.) & HAMMANN (J.-A.), 2003, « Aid volatility: an empirical assessment », *IMF Staff Papers*, vol. 50, n° 1, pp. 64-89.
- BULÍŘ (A.) & HAMMANN (J.-A.), 2005, *Volatilité de l'aide au développement : de mal en pis ?*, Document de travail n° 65/06, Washington, D.C., Fonds monétaire international.

- BURNSIDE (C.) & DOLLAR (D.), 1997, *Aid, policies and growth*, Policy Research Working Paper n° 1777, Washington, D.C., World Bank.
- CARTIER-BRESSON (J.), 2011, Official development assistance in fragile states, *Crime, law and social change*, en ligne : DOI : 10.1007/s10611-011-9358-6 (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*, n° 186, pp. 23-38.
- CHIBBA (M.), 2011, « The millennium development goals: key current issues and challenges », *Development Policy Review*, vol. 29, n° 1, pp. 75-90.
- CLEMENS (M.) & MOSS (T.), 2005, *What's wrong with the millennium development goals?*, CGD Brief, Center for Global Development.
- COGNEAU (D.) & NAUDET (J.-D.), 2004, *Qui mérite l'aide? Égalité des chances versus sélectivité*, Notes et document n° 7, Agence Française de Développement.
- COGNEAU (D.) & NAUDET (J.-D.), 2007, « Who deserves aid? Equality of opportunity, international aid and poverty reduction », *World Development*, vol. 35, n° 1, pp. 104-120.
- COLLIER (P.), 1997, « The failure of conditionality », in C. Gwin et G. M. NELSON, (éd.), *Perspectives on aid and development*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 51-78.
- COLLIER (P.) & DEHN (J.), 2001, *Aid, shocks and growth*, Policy research working paper n° 2688, Washington, D.C., World Bank.
- 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*, vol. 29, n° 11, pp. 1787-1802.
- COLLIER (P.) & DOLLAR (D.), 2002, « Aid allocation and poverty reduction », *European Economic Review*, vol. 46, n° 8, pp. 1475-1500.
- COLLIER (P.), GUILLAUMONT (P.), GUILLAUMONT JEANNENEY (S.) & GUNNING (J.-W.), 1997, « Redesigning conditionality », *World development*, vol. 25, n° 9, pp. 1399-1407.
- DALGAARD (C.-J.), HANSEN (H.) & TARP (F.), 2004, « On the empirics of foreign aid and growth », *Economic Journal*, n° 114, pp. F191-F216.
- DAVIRON (B.) & GIORDANO (T.), 2007, « États fragiles : genèse d'un consensus international », in J. M. Châtaigner et H. Magro (éd.), *États et société fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala, pp. 23-40.
- DOLLAR (C.) & LEVIN (V.), 2004, *The increasing selectivity of foreign aid, 1984-2002*, Policy research working papers n° 3299, Washington, D.C., World Bank.

- 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*, vol. 44, n° 1, pp. 99-105.
- EASTERLY (W.), 2008, « Institutions: top down or bottom up? », *American Economic Review*, vol. 98, n° 2, pp. 95-99.
- EIFERT (B.) & GELB (A.), 2005, *Improving the dynamics of aid: towards more predictable budget support*, Policy research working paper n° 3732, Washington, D.C., World Bank.
- FEARON (J.-D.), 2011, « Fragilité des États, indicateurs de gouvernance et risque de guerre civile », *Revue d'économie du développement*, vol. 25, n° 4, pp. 153-186.
- FTI Secretariat, 2008, *The road to 2015: reaching the education goals*, Annual report, Fast Track Initiative, Washington, D.C., World Bank,
- GAULME (F.), 2010, « Consolider les États fragiles », *Études*, vol. 6, n° 412, pp. 729-740.
- GUNNING (J.-W.), 2005, « Pourquoi donner de l'aide? » *Revue d'économie du développement*, vol. 19, n° 2, pp. 7-50.
- HENAFF (N.), LANGE (M.-F.) & MARTIN (J.-Y.), 2009, « Revisiter les relations entre pauvreté et éducation », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 1, n° 3, pp. 187-194.
- HIRSCHMAN (A.-O.), 1986, *Vers une économie politique élargie*, Paris, Les Éditions de Minuit.
- JONES (S.) & KOTOGLOU (K.), 2005, *Aid orphans and darlings: comparing actual global aid allocation to "poverty efficient" allocation*, Oxford, Oxford Policy Management.
- 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, Oxford Policy Management.
- 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.
- LLAVADOR (H.-G.) & ROEMER (J.-E.), 2001, « An equal-opportunity approach to the allocation of international aid », *Journal of Development Economics*, vol. 64, n° 1, pp. 147-171.
- MCGILLIVRAY (M.), 2003, *Aid effectiveness and selectivity: integrating multiple objectives in aid allocations*, Discussion paper n° 2003/71, UNU-WIDER.
- MCGILLIVRAY (M.), 2006, *Aid allocation in fragile states*, Discussion paper n° 2006/01, UNU-WIDER.

- NAUDET (J.-D.), 2005, « Pourquoi donner de l'aide : commentaires », *Revue d'Économie du Développement*, vol. 19, n° 2, pp. 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*, vol. 218, n° 2, pp. 141-174.
- OCDE, 2005, *L'expérimentation des principes pour l'engagement international dans les États fragiles*, C-O.
- OCDE, 2007, *Veiller à ce que les États fragiles ne soient pas laissés pour compte*, CAD-OCDE.
- OCDE, 2011, *International engagement in fragile states: can't we do better?*, OCDE.
- PALLAGE (S.) & ROBE (M.-A.), 2001, « Foreign aid and the business cycle », *Review of International Economics*, vol. 9, n° 4, pp. 641-672.
- RAWLS (J.), 1987 (1^{ère} éd. anglaise : 1971), *Théorie de la justice*, Paris, Le Seuil.
- RENARD (R.), 2006, *The cracks in the new aid paradigm*, Discussion paper n° 2006.01, IOB, University of Antwerp, Antwerp.
- SACHS (J.), 2005, *The end of poverty: economic possibilities for our time*, New York, Penguin Press.
- SEN (A.-K.), 1997 (1^{ère} éd. : 1984), *Ressources, values and development*, Cambridge, Harvard University Press.
- SEN (A.-K.), 1999, *Development as freedom*, Oxford, Oxford University Press.
- TURRENT (V.) & OKETCH (M.), 2009, « Financing universal primary education: an analysis of official development assistance in fragile states », *International Journal of Educational Development*, vol. 29, n° 4, pp. 357-365.
- UNESCO, 2011, *La crise cachée : les conflits armés et l'éducation*, Rapport mondial de suivi de l'Éducation pour tous, Paris, Unesco.
- UNESCO, 2012, *Youth and skills: putting education to work*, Education For All Global Monitoring Report, Paris, Unesco.
- UVIN (P.), 2008, « Development and security: genealogy and typology of an evolving policy area », in H. G. Brauch *et alii* (éd.), *Globalisation and environmental challenges: reconceptualising security in the 21st century*, New York, Springer, pp. 151-164.
- WORLD BANK, 1998, *Assessing Aid: what works, what doesn't and why?*, World Bank policy research report, New York, Oxford University Press.

Annexes

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
(en gras : 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 , Îles 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 CPIA de la Banque mondiale.

Annexe C – Date d'admission à l'Initiative *Fast Track* (FTI) par pays, 2002-2010
(en gras : 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.

L'allocation de l'aide internationale en éducation dans les États fragiles :
réconcilier les objectifs d'efficacité économique et de justice sociale ?

Annexe D – 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)

Source : Barro & Lee dataset, 2010.

Annexe E – 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

Source : *Worldwide Governance Indicators* (Banque mondiale).