



HAL
open science

Education pour tous : l'aléa des Etats fragiles ?

Thomas Poirier

► **To cite this version:**

| Thomas Poirier. Education pour tous : l'aléa des Etats fragiles ?. 2009. halshs-00419369

HAL Id: halshs-00419369

<https://shs.hal.science/halshs-00419369>

Submitted on 23 Sep 2009

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.



Les Documents de Travail de l'IREDU
Working Papers

Institut de Recherche sur l'Éducation
Sociologie et Économie de l'Éducation
Institute for Research in the Sociology and Economics of Education

Education pour tous : l'aléa des États fragiles ?

Thomas Poirier

Septembre 2009
DT 2009/1



Pôle AAFE – Esplanade Erasme – B.P. 26513 - F 21065 Dijon Cedex
Tél.+33 (0)3 80 39 54 50 - Fax +33 (0)3 80 39 54 79
iredu@u-bourgogne.fr- <http://www.u-bourgogne.fr/iredu>



Thomas POIRIER¹
thomas.poirier@u-bourgogne.fr
Institut de Recherche sur l'éducation :
Sociologie et Economie (IREDU)
UMR 5225, Université de Bourgogne/
CNRS – Dijon (France)



Education pour tous : l'aléa des États fragiles ?

Résumé

Plus d'un tiers des enfants non scolarisés dans le monde vit dans des pays qui font face à un conflit ou qui ont des gouvernements non-engagés dans des politiques de lutte contre la pauvreté ou qui manquent de capacité d'action. Ainsi, dans ces États fragiles, principalement localisés en Afrique subsaharienne, l'objectif de la scolarisation primaire universelle d'ici 2015 reste aléatoire. Il s'agit alors de définir les stratégies possibles de l'Aide publique au développement en éducation au cours de la prochaine décennie dans le contexte de ces États fragiles. La vision décrite dépend de l'impact relatif sur l'éducation d'une commande à deux paramètres simultanés. Le premier, celui de la gouvernance, oppose une approche indivisible de cette gouvernance, qui doit être homogène au travers de tous les secteurs de la société civile, à une vision orientée par le pragmatisme qui tend à ne pas faire de ce critère de gouvernance un préalable. Le second paramètre fait appel au statut de l'éducation comme Bien public universel et conduit à la nécessité d'ingérence dans la mesure où l'éducation est perçue comme un droit opposable. Les différentes formes d'ajustement entre ces deux paramètres, dans les terrains spécifiques des États fragiles, peuvent conduire à des adaptations variées et amener à relativiser l'objectif de l'Education pour tous.

Abstract

More than one child out three, in the world, who don't access to school live in countries which are in conflict or which have governments non-engaged in politics of poverty reduction or which lacks of operating capacity. Given this, in these fragile States, mainly in Sub-Saharan Africa, universal primary schooling will be off target for 2015, so invalidate the Millennium Development Goals. The aim for this paper is to define the possible strategies of the Official development aid in education during the next decade in the context characterizing those fragile States. The plausible landscape depends in its dynamic on the impact, on the education system, driven by two simultaneous parameters. The first one, concerning governance, raises the issue of this governance, which could be homogeneous through all the sectors of the civil society, on one hand, to a vision directed by the pragmatism, in the other hand, which allows to not establishing this criterion of governance as a prerequisite. The second parameter is dedicated to the status of the primary education achievement as a Global Public good and leads to the necessity of interference as far as the education is perceived as an opposable right. The various forms of adjustment between these two parameters, in the specific grounds of the fragile States, can lead to a continuum in adaptations and bring to put in perspective the Education for all objective.

Mots clés : éducation, État fragile, gouvernance, société civile, puissance publique, Aide publique au développement, Bien public mondial, Afrique subsaharienne.

¹ Doctorant allocataire à l'IREDU, UMR 5225 CNRS/Université de Bourgogne, Pôle AAFE - Esplanade Erasme - B.P. 26513, F - 21065 Dijon Cedex (France), thomas.poirier@u-bourgogne.fr

1. Introduction

Sur 75 millions d'enfants qui ne sont toujours pas scolarisés (UNESCO, 2008), plus d'un tiers vivent dans des pays où l'État n'a pas la volonté ou la capacité de collaborer de manière constructive, avec ses citoyens, pour garantir la sécurité et s'acquitter de ses fonctions essentielles pour le développement (Chauvet et Collier, 2005). Dans la plupart de ces pays, principalement localisés en Afrique subsaharienne, l'objectif 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. Alors que la réalisation des objectifs de l'Éducation pour tous (EPT) apparaît comme un mécanisme fort de lutte contre la pauvreté et un facteur déterminant de croissance économique, la problématique des États fragiles occupe une place croissante chez les bailleurs de fonds et les acteurs de l'Aide publique au développement (APD). En effet, les progrès en direction des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) sont plus lents dans ces États que dans les autres pays en développement. Le mouvement particulier engagé en direction de ces pays répond également à une double préoccupation : suite aux attentats du 11 septembre 2001, il est apparu nécessaire pour la communauté internationale de prévenir l'irruption des crises et ainsi de dépasser la seule réflexion conduite jusqu'alors pour les États déjà en situation de crise ou de post-conflit ; parallèlement, les nouveaux paradigmes d'efficacité et de gestion de l'aide axée sur les résultats, adoptés par les bailleurs à la fin des années 1990, ont mis en lumière la situation paradoxale des orphelins de l'aide. Ainsi, depuis le début des années 2000, des efforts ont été engagés de la part des donateurs pour identifier et/ou distinguer un ensemble de pays pouvant prétendre à l'aide internationale, mais ne répondant pas aux principes alors prédominants : l'appropriation et le partenariat dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de lutte contre la pauvreté.

Les États fragiles, pays pauvres aux capacités institutionnelles faibles, sont en effet incapables de franchir le cap de la « bonne gouvernance » aujourd'hui portée comme impératif universel des politiques de développement. Dans un contexte où la communauté internationale a consacré le partenariat pour atteindre les objectifs (Comhaire et Mrsic-Garac, 2007), la nouvelle gouvernance de l'éducation, qui introduit un partage des responsabilités entre tous les acteurs concernés (État, communautés, société civile), peut-elle se substituer à l'offre habituelle d'éducation par l'État, notamment dans les environnements spécifiques des États fragiles ? Dans ce cadre, parents, ONG et organisations de la société civile (OSC) sont censés être étroitement associés à la prise de décision, à la gestion administrative, financière et pédagogique. Ainsi, la décentralisation des responsabilités conduit à réduire le rôle centralisateur de l'État dans les politiques éducatives. Or, dans les contextes fort variés des États fragiles, la réalisation de la scolarisation primaire universelle (SPU) est liée à un ensemble de paramètres interdépendants (politique, économique, sécurité) qui amènent les bailleurs à encourager la construction d'un État de droit, capable de lutter efficacement contre la pauvreté et assurer la sécurité. Alors que l'éducation est envisagée comme décentralisée, la régulation publique n'est-elle pas nécessaire pour garantir le fonctionnement d'un système éducatif selon des normes légales ? Plus généralement, la fragilité des États n'appelle-t-elle pas à approfondir la réflexion sur les formes de gouvernance pour l'éducation tel qu'envisagé aujourd'hui ?

Après avoir mesuré l'ampleur de l'aléa sur les objectifs de l'EPT que risque d'entraîner cette situation d'État fragile, nous tenterons de définir les stratégies possibles pour l'APD en éducation au cours de la prochaine décennie dans le contexte de ces États fragiles. La vision qui sera décrite dépendra de l'impact relatif sur l'éducation d'une commande à deux paramètres simultanés : la logique de la gouvernance et le statut de l'éducation. Les différentes formes d'ajustement entre ces deux paramètres peuvent conduire à des adaptations variées où la recherche, aiguillée par le sentiment de justice, d'une offre homogène d'éducation de base, doit s'adapter à des spécificités communautaires locales qui peuvent alors relativiser l'objectif de l'EPT. Ceci causé par une carence dans la demande d'éducation des familles, carence provoquée par la faiblesse des perspectives locales de développement et en particulier liée à la fragilité du contexte sociopolitique.

2. Comment définir et identifier les États fragiles ?

2.1. Quels sont les États fragiles ?

Le concept d'État fragile a connu un essor rapide depuis le milieu des années 2000 et a notamment émergé suite à la Déclaration du Millénaire sur le développement. Dès la fin des années 1990, les nouveaux paradigmes d'efficacité et de gestion de l'aide axée sur les résultats ont conduit à ce que les pays les moins performants sur le plan économique soient aussi les plus faibles bénéficiaires de l'aide (Eugène, 2007)². Les mécanismes d'allocation de l'aide ont en effet exclu un certain nombre de pays ne répondant pas aux nouvelles conditionnalités : des institutions et des politiques économiques permettant de lutter efficacement contre la pauvreté. Cette situation, conjuguée à la perspective d'un échec des OMD dans ces pays très pauvres, mais aussi la perception grandissante des États fragiles comme une menace pour la sécurité internationale (pandémie, terrorisme...) sont les principales raisons qui ont contribué à intensifier la réflexion sur ces pays. Bailleurs bilatéraux et organisations multilatérales ont ainsi élaboré des stratégies d'intervention en direction des « *partenariats difficiles* » (OCDE), des « *États défaits* » (*United State Agency for International Development, USAID*), des « *environnements difficiles* » (*Department for International Development, DFID*) ou encore des « *pays pauvres en difficultés* » (Banque mondiale). Ce n'est qu'en 2005, suite notamment à la publication sur ce thème de deux « *policy papers* », l'un américain (USAID), l'autre britannique (DFID), que toutes les agences et institutions internationales d'aide au développement ont reconnu la spécificité de certains États dans leur caractère fragile. De son côté, l'OCDE a souligné, en 2006, « *qu'en écho aux préoccupations mondiales en matière de sécurité et de criminalité, les États fragiles ou en faillite suscitent des inquiétudes de plus en plus grandes dans la communauté internationale. (...) Dans les États fragiles, les domaines politique, économique et social, et celui de la sécurité sont interdépendants: l'échec de l'un d'eux risque d'entraîner l'échec dans tous les autres* » (OCDE/CAD, 2006).

S'il existe aujourd'hui un consensus pour dire que des États sont en situation de fragilité, dresser une liste suppose de s'engager dans un exercice de définition souvent complexe. En effet, les outils d'analyse utilisés, tel le *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) de la Banque mondiale, se sont développés sur des fondements économiques. En effet, le principe de souveraineté des États et de non-ingérence dans les affaires intérieures rend en principe les organisations internationales réticentes à mener des études approfondies sur la situation politique des pays. Cependant, le contexte spécifique des États fragiles dont les institutions ne satisfont pas les objectifs de « bonne gouvernance » exigés, pousse à une analyse plus approfondie des structures institutionnelles et de la gouvernance politique de ces pays.

Bien qu'internationalement reconnu, le concept d'État fragile ne fait pas encore l'objet d'une définition commune au sein de la communauté internationale. Pour le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE, les États fragiles sont 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. Ces pays se caractérisent en outre par une médiocre gouvernance et un risque élevé de conflit violent* » (OCDE/CAD, 2005). L'OCDE intègre ainsi dans une même catégorie deux types d'État: ceux qui ne se montrent pas coopératifs et ceux qui n'ont pas les capacités. En 2005, l'USAID publie sa stratégie pour les États fragiles qui fait référence à la « *grande catégorie des États défaits, défaillants et en rémission* » (USAID, 2005). La stratégie alors développée doit notamment permettre de poursuivre les priorités que sont l'amélioration de la sécurité, d'encourager les réformes et de développer les capacités des institutions (Daviron et Giordano, 2007). Les Britanniques ont, dès le début des années

² En 2007, 50% de l'APD destiné aux 48 États fragiles recensés par l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a bénéficié à seulement cinq pays (OCDE, 2009).

2000, orienté une grande partie de leur allocation de l'aide aux pays à faible revenu. Suite au sommet du G8 de Gleneagles, un livre blanc du DFID (2006) met l'accent sur les États fragiles mais la définition reste succincte : « *les États fragiles comprennent 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 sortir de conflit, comme le Soudan, le Népal ou l'Angola* » (DFID, 2006). En 2005, dans le cadre de ses activités dans les pays à faible revenu et en difficulté (*Low Income Country Under Stress, LICUS*), la Banque mondiale adopte la terminologie États fragiles. L'institution les définit alors comme des pays « *confrontés à des problèmes particulièrement graves en matière de développement: capacité institutionnelle insuffisante, gouvernance défailante, instabilité politique et, souvent, violence ou séquelles de conflits passés, lesquels sont susceptibles d'affecter les pays limitrophes* »³.

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). Le CPIA évalue les politiques économiques et les réformes structurelles dans 136 pays en développement à travers seize critères regroupés en quatre catégories : gestion macro-économique, politiques structurelles, politiques en faveur de la réduction de la pauvreté et gestion du secteur public et des institutions⁴. Sont ainsi considérés comme fragiles en 2007 les pays ayant obtenu un score égal ou inférieur à 3,2 sur une échelle allant de 0 à 6. Sur les 34 États fragiles recensés par la Banque mondiale⁵, 20 sont localisés en Afrique Subsaharienne:

Tableau 1 : Etats fragiles en 2007

Afrique Subsaharienne (20)	Angola, Burundi, Côte d'Ivoire, Comores, Erythrée, Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Liberia, Mauritanie, Nigeria, République du Congo, République Centrafricaine, République Démocratique du Congo, Sao Tomé-et-Principe, Sierra-Léone, Somalie, Tchad, Togo, Zimbabwe
Etats arabes (2)	Djibouti, Soudan
Asie centrale (1)	Ouzbékistan
Asie de l'Est et du Pacifique (8)	Cambodge, Iles Salomon, Laos, Myanmar, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Timor-Leste, Tonga, Vanuatu
Asie du Sud et de l'Ouest (1)	Afghanistan
Amérique latine et Caraïbes (1)	Haïti
Europe (1)	Kosovo

Source : Banque mondiale⁶

Publié depuis 1977, le CPIA offre la possibilité d'établir des comparaisons internationales sur le long terme. Néanmoins, son utilisation présente quelques inconvénients. Au-delà des critiques sur son caractère subjectif, voire idéologique, aucun critère du CPIA ne fait référence aux résultats alors qu'il se veut un instrument de mesure des performances des pays. Les résultats peuvent en effet être influencés par des facteurs exogènes indépendants de la politique du gouvernement. De façon générale, le CPIA mesure toujours la qualité des politiques et des institutions en place et non les intentions ou projets d'amélioration, ce qui suppose une mesure « statique » de l'environnement

³ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/NEWSFRENCH/0,,contentMDK:20486706~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074931,00.html> (accédé le 17/04/2009).

⁴ Annexe p. 22.

⁵ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/EXTABTUSFRENCH/EXTIDAFRENCH/0,,contentMDK:21558431~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:1264512,00.html> (accédé le 17/04/2009).

⁶ *Ibid.*

politique et institutionnel. En effet, le processus de notation ne permet pas de prendre en compte les difficultés éventuelles que certains pays peuvent rencontrer pour mettre en œuvre certaines réformes ou politiques.

D'autres organisations multilatérales ont dressé leur propre liste des États fragiles. En 2009, l'OCDE a ainsi identifié 48 États fragiles⁷. Cette liste, élaborée à partir de trois sources différentes⁸, associe États fragiles et pays en situation de conflit armé. Cette année, 21 pays d'Afrique subsaharienne ont été éligibles au Fragile States Fund Allocation (FSF), éligibilité accordée par la Banque Africaine de Développement⁹ (BAD).

Si toutes les organisations d'aide au développement ont adopté la notion d'État fragile et élaboré des stratégies et axes d'interventions spécifiques, les définitions apportées restent parfois floues, voire ambiguës. Les critères d'identification peuvent en effet fortement varier en fonction des critères retenus et des intérêts politiques et économiques. Néanmoins, on relève une certaine convergence sur certains éléments distinctifs de ces États.

2.2. Quels critères d'identification ?

Deux dimensions peuvent être abordées pour saisir la fragilité d'un État. Pour les politologues, elle résulte dans sa capacité à assurer la sécurité interne et externe de ses citoyens alors que pour les économistes, la fragilité des États révèle leur incapacité à offrir aux populations les opportunités économiques leur permettant de sortir de la pauvreté.

Une instabilité sociopolitique chronique

Communément, un État est considéré comme fragile dès lors qu'il est en situation de crise, de conflit ou en sortie de conflit. Il apparaît que la paix est très difficile à recouvrer après une période de conflit, qu'il s'agisse d'un conflit armé ou d'une guerre civile. Chaque conflit augmente en effet les risques d'un conflit ultérieur. L'universitaire britannique Paul Collier précise dans ses recherches que 45% des États qui ont connu un conflit interne armé retombent dans un conflit armé dans les cinq années qui suivent. Bien souvent, la fragilité des États est analysée au regard des conséquences qu'ils engendrent : conflits violents, instabilité, crime organisé, migrations, trafics d'êtres humains. Sur les six milliards d'habitants de la planète, un milliard de personnes vivent dans des États fragiles qui regroupent à eux seuls un tiers de la population mondiale vivant avec moins d'un dollar par jour (OCDE, 2007). Depuis la fin des années 1990 et le début des années 2000, la question de l'éducation en situation d'urgence est très présente dans les débats liés à la réalisation du programme Éducation pour tous. Durant la dernière décennie, deux millions d'enfants sont morts dans des conflits armés et six autres millions ont été blessés ou sont handicapés à vie (Bird, 2007).

Faiblesse des institutions et politiques économiques

Aujourd'hui, les dysfonctionnements des politiques économiques, mais également des institutions sont considérés comme les obstacles majeurs qui ne permettent pas aux États fragiles de participer à la situation de croissance rapide. D'abord et uniquement orientée sur les performances macro-économiques, l'analyse de la gouvernance tente désormais de mesurer les capacités des États

⁷ <http://www.oecd.org/dataoecd/50/30/42463929.pdf> (accédé le 17/04/2009).

⁸ CPIA 2007, the Brookings Index of State Weakness in the Developing World 2008 et the Carleton University Country Indicators for Foreign Policy (CFIP) 2007 index.

⁹ <http://www.afdb.org/en/projects-operations/project-portfolio/project/fragile-states-fund-allocation-from-adf-11-838/> (accédé le 17/04/2009).

à mettre en œuvre des politiques de développement, notamment à fournir à la population des services de base. L'idée selon laquelle la croissance est le principal levier du développement s'est rapidement trouvée dans une impasse. Les faiblesses économiques des États fragiles s'insèrent en effet dans un ensemble plus large de fragilités. Les bailleurs partagent désormais ce même constat : la gouvernance des pays passe par le renforcement d'un État de droit et de ses institutions pour favoriser le développement économique et social (Kaufmann *et al.*, 2005). Cette orientation nouvelle marque une rupture. 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 profit d'individus et de groupes réduits (Châtaigner et Magro, 2007).

Statut persistant de la fragilité et absence de réformes

L'une des caractéristiques des États fragiles est la forte persistance dans ce statut. Les chercheurs Chauvet et Collier estiment que le score du CPIA doit atteindre un niveau supérieur à 3,5 pour que la situation économique et institutionnelle d'un pays soit substantiellement améliorée. Selon leurs études, chaque année, les chances qu'une réforme substantielle démarre dans les États fragiles sont inférieures à 2% alors que la mise en place de réformes, notamment économiques, est considérée comme nécessaire pour qu'un pays sorte de la catégorie des États fragiles (Chauvet et Collier, 2007). Cela implique que l'espérance moyenne du statut d'État fragile avoisine les 55 ans. Plusieurs facteurs peuvent expliquer l'absence de réformes : l'incapacité des services publics à mettre en œuvre les réformes ; la faiblesse de la capacité institutionnelle ; un risque d'erreur dans les choix de stratégie de développement ; la structure des pouvoirs (démocratiques ou non) ; l'absence de volonté politique pour mettre en œuvre les réformes ; l'absence de savoir.

Enjeux sécuritaires

La sécurité à la fois des populations locales, mais aussi à l'échelle internationale que pose la fragilité des États constitue également un élément central, surtout développé par les Américains, dans l'analyse des États fragiles. L'USAID est en effet animée par un souci directement sécuritaire en ce qui concerne les États fragiles. La fragilité est pensée comme équivalente à la faiblesse, opposée à la stabilité et conduit à une catégorisation entre États vulnérables et déjà en crise. Celle-ci est mesurée par la légitimité intérieure et l'efficacité dans les domaines d'exercice des fonctions de l'État (sécurité, politique, économique et social), la gestion des chocs et événements extérieurs étant également prise en compte (Lavoix, 2007). Châtaigner et Gaulme soulignent que l'attitude américaine envers les États fragiles reste donc particulière en ce qu'elle n'hésite pas à porter sur la situation de ces pays 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 légitimité¹⁰. Cette approche s'oppose à celle britannique, beaucoup plus conventionnelle et neutre, manière plus collégiale et plus internationale d'aborder la question des principes d'action envers les États fragiles. Ainsi, la légitimité d'un État n'est jamais examinée dès lors que cet État dispose d'une reconnaissance internationale dans le cadre de l'ONU.

De par leur fragilité, certains pays ne parviennent pas à répondre aux exigences de la communauté internationale en matière de développement. L'analyse particulière des performances éducatives des pays d'Afrique subsaharienne montre que la plupart ne parviendront pas à atteindre l'objectif de la SPU d'ici six ans.

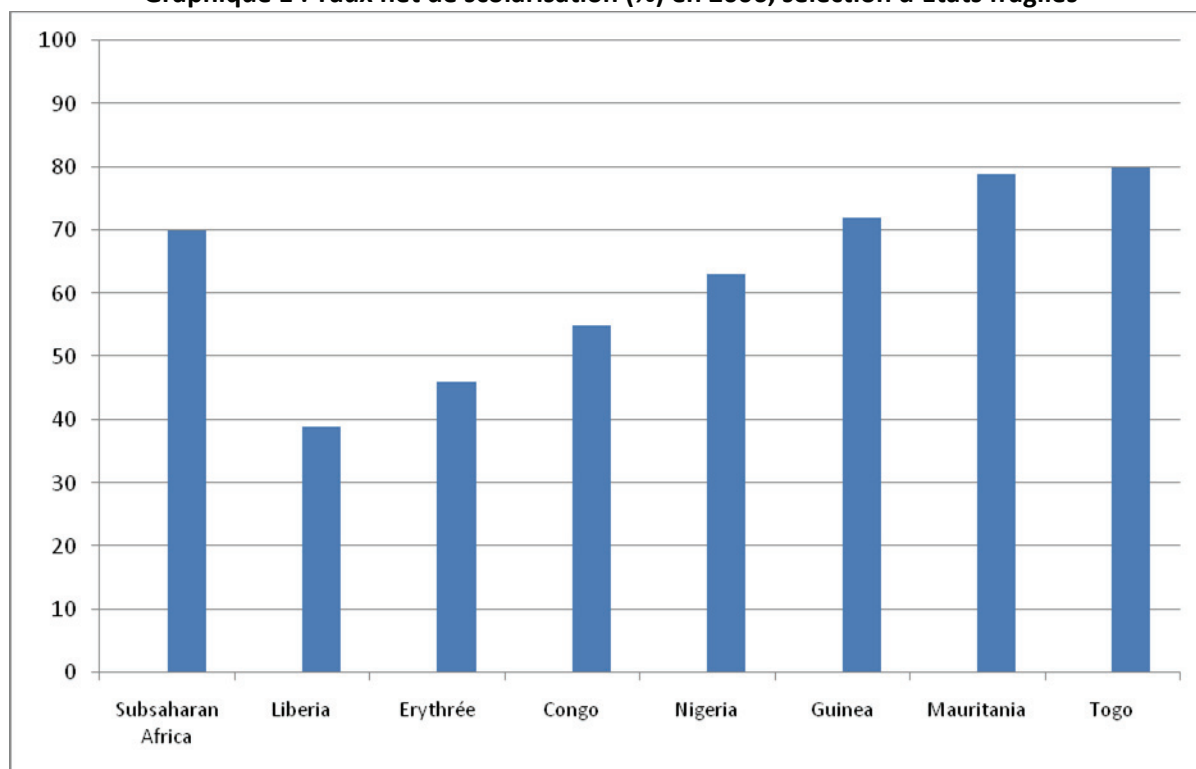
¹⁰ Ce terme s'oppose à celui de « légalité » employé en principe dans les enceintes onusiennes.

3. L'Éducation dans les États fragiles

3.1. De faibles performances

L'étude des systèmes éducatifs des États fragiles se heurte à un obstacle de taille: l'absence de données fiables. En effet, l'instabilité politique et l'absence d'une administration efficace rendent la collecte des données souvent partielle et aléatoire. Le suivi de ces pays est rendu encore plus difficile. Lors du Forum mondial sur l'éducation de Dakar en 2000, l'ensemble de la communauté internationale s'est engagé sur un certain nombre d'objectifs. Lors du Sommet du Millénaire en 2000, parmi les huit OMD définis, deux concernent l'éducation : l'OMD 2 fixe l'éducation primaire pour tous et l'OMD 3 vise à promouvoir l'égalité des sexes et la parité dans l'enseignement. Trois grands indicateurs, présentés ci-dessous, mesurent l'avancée des pays sur ces objectifs.

Graphique 1 : Taux net de scolarisation (%) en 2006, sélection d'Etats fragiles

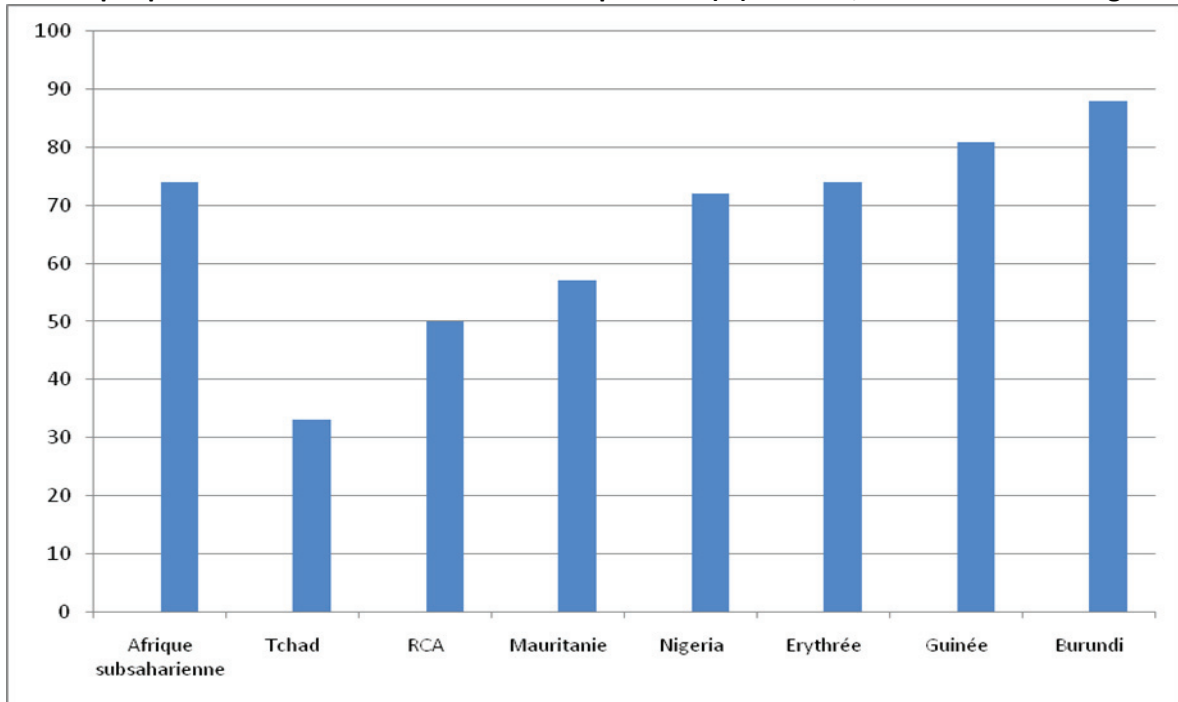


Source : *Education for all Global Monitoring Report, Unesco Institute for statistics*¹¹

Alors que le taux net de scolarisation s'élève à 70% en Afrique subsaharienne en 2006, un certain nombre d'États fragiles peine à atteindre la barre des 50%. C'est le cas notamment du Liberia ou de la République Centrafricaine. Ces pays ne parviendront certainement pas à assurer la SPU dans six ans. D'autres pays, comme la Guinée, la Mauritanie ou le Togo affichent, certes, une participation plus importante, mais les efforts à fournir d'ici 2015 sont encore très importants. De plus, la stagnation du TNS au cours de ces dernières années peut être considérée comme une constante à la plupart de ces États.

¹¹ <http://gmr.uis.unesco.org/selectindicators.aspx> (accédé le 17/04/2009).

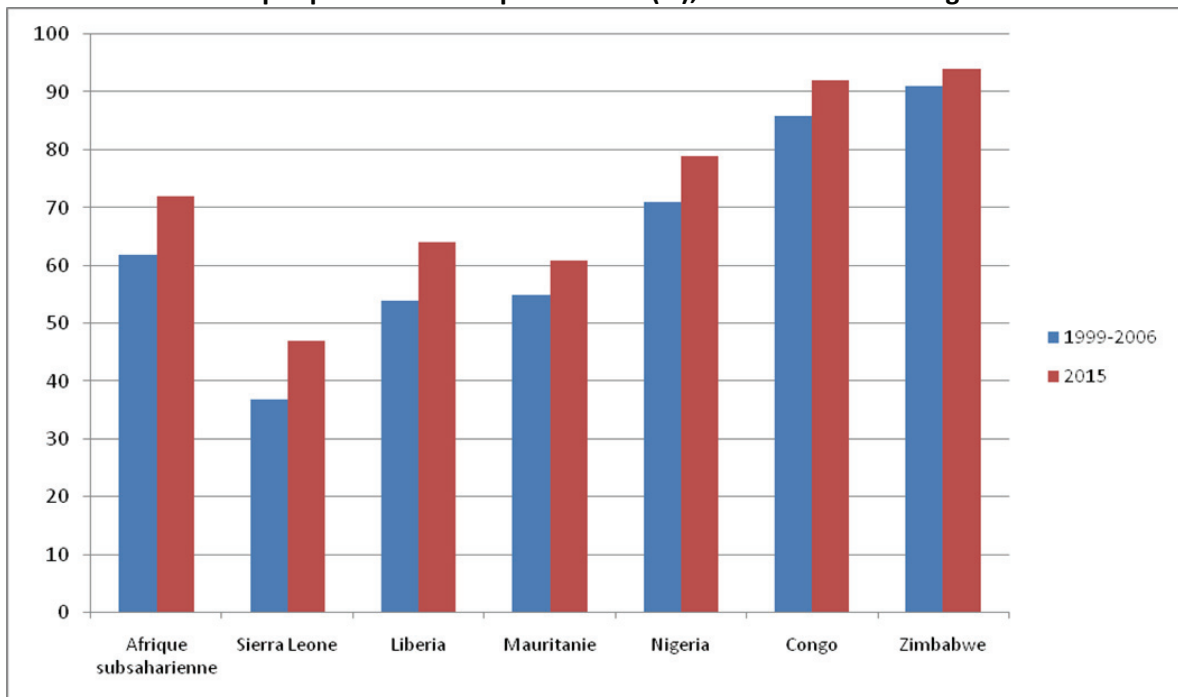
Graphique 2 : Taux de survie en 5^e année du primaire (%) en 2005, sélection d'Etats fragiles



Source : *ibid.*

Le taux de survie en 5^e année du primaire indique que les élèves, une fois inscrits à l'école, restent parfois plus longtemps scolarisés que dans des pays non fragiles (UNESCO, 2008). Ainsi, dans certains pays comme l'Erythrée, les TNS et taux de survie ne suivent pas la même dynamique. En effet, alors que le TNS de ce pays s'établit à moins de 50% (cf graphique 1), son taux de survie s'élève à plus de 70%. Ce cas de figure est cependant loin d'être généralisé, puisque la plupart des États fragiles affichent des taux de survie en correspondance avec leur TNS.

Graphique 3 : Taux d'alphabétisme (%), sélection d'Etats fragiles

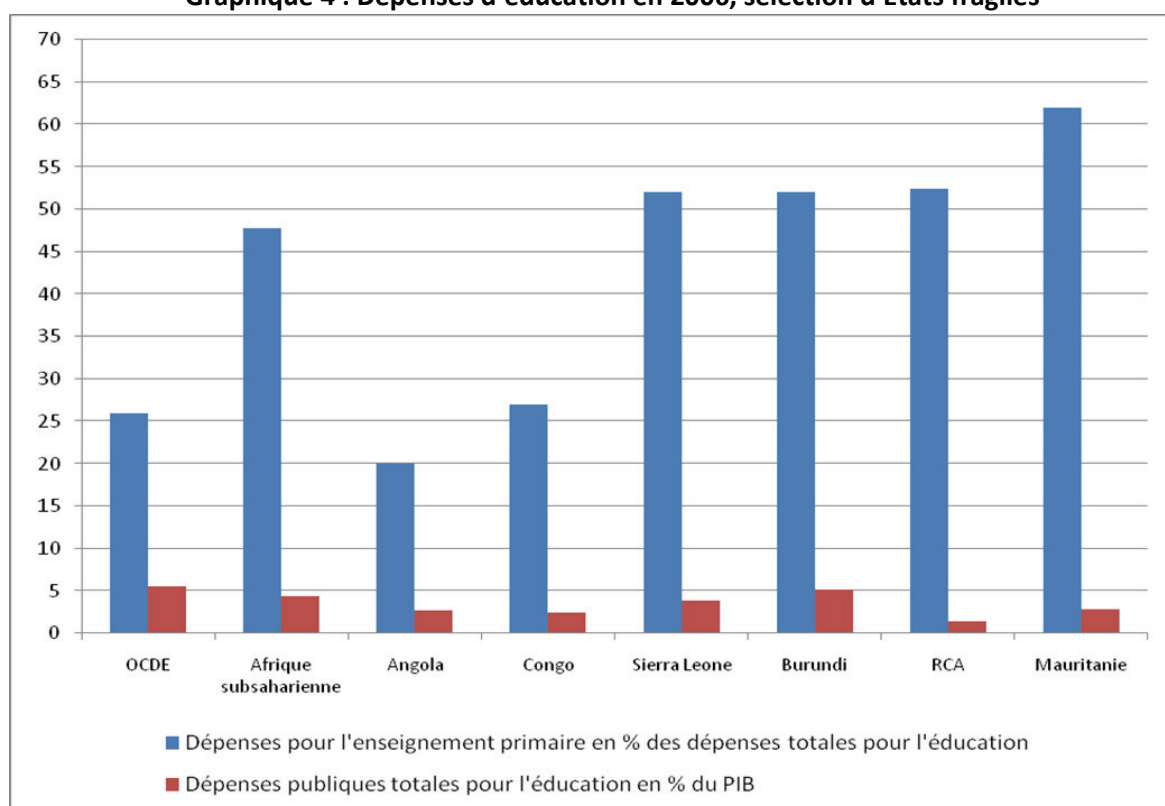


Source : *ibid.*

La comparaison des taux d'alphabétisme montre également une grande variété de situations. En Sierra Leone par exemple, plus de 60% de la population adulte ne sait ni lire et écrire. Dans d'autres pays, notamment le Congo ou le Zimbabwe, la population adulte alphabétisée s'élève à plus de 80%, soit largement au-dessus la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne (62%). Les projections pour 2015, établies à partir des tendances actuelles, indiquent qu'une partie des États fragiles ne parviendra pas à atteindre un taux d'alphabétisme satisfaisant au regard des objectifs pris en 2000.

Enfin, si l'enseignement primaire est le moins coûteux de tous les cycles d'enseignement (Henaff, 2003), qu'il s'agisse des dépenses en capital (construction et équipement des locaux) ou des dépenses courantes (salaires des enseignants, matériel pédagogique), dans les États fragiles, l'éducation est généralement sous-financée, d'une part en raison des priorités et contraintes des gouvernements et d'autre part à cause des défaillances des institutions politiques.

Graphique 4 : Dépenses d'éducation en 2006, sélection d'Etats fragiles



Source : Unesco Institute for Statistics (UIS).

Selon l'ISU, en 2007, le budget de l'éducation d'un seul pays comme la France, l'Allemagne ou l'Italie, est supérieur aux dépenses d'éducation de l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne. Les gouvernements de l'Afrique subsaharienne dépensent seulement 2,4% des ressources publiques mondiales pour l'éducation pour 15% de la population d'âge scolaire mondiale (UIS, 2007). Le graphique ci-dessus montre que, de façon générale, les États fragiles, comme la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, investissent massivement dans l'enseignement primaire. Au Burundi, Sierra Leone, en RCA ou Mauritanie, ces dépenses dépassent la moitié des dépenses totales pour l'éducation. Au niveau mondial, presque un tiers des dépenses en éducation est orienté au niveau primaire, ce qui représente 1,3% du PIB global. L'Afrique subsaharienne investit la plus grande part à ce niveau, soit 2,1% du PIB. Enfin, les États fragiles investissent rarement plus de 5% de leur PIB dans l'éducation. L'Angola, la RCA ou le Congo ne dépassent pas 2,5% du PIB. Autrement dit, les données

démontrent clairement que les investissements publics dans l'éducation sont le reflet des inégalités de richesse dans le monde.

Les indicateurs publiés chaque année par l'UNESCO montrent ainsi que les États fragiles sont les pays qui suscitent le plus d'inquiétude. Bien que la situation soit très diversifiée d'un pays à l'autre, les facteurs expliquant les faibles performances éducatives dans ces pays sont connus : instabilité sociopolitique, difficultés économiques, disparités en termes d'offre et/ou accès, manque d'enseignants formés, etc. Pour réaliser la SPU d'ici 2015, il faudrait que tous les enfants du groupe d'âge concerné soient scolarisés en 2009. Pour les pays dont les taux brut d'admission sont aujourd'hui inférieurs à 70%, l'objectif ne pourra être atteint. C'est le cas notamment des Comores, du Congo, de la Côte d'Ivoire, de l'Erythrée, de la Gambie ou encore de la RCA. Pourtant, et peut-être plus que dans d'autres pays en développement, l'éducation joue un rôle déterminant dans les États fragiles.

3.2. Le rôle paradoxal de l'éducation dans les États fragiles

Dans leurs travaux, Collier et Chauvet ont cherché à déterminer les facteurs permettant à un État de sortir de son statut fragile. Quatre éléments sont significatifs : l'éducation secondaire, la taille de la population, les rentrées financières liées aux ressources naturelles et l'assistance technique. L'augmentation de 1% des personnes ayant achevé le cycle secondaire multiplie par deux la probabilité de mise en œuvre de réformes, condition nécessaire pour qu'un pays quitte la catégorie des États fragiles. Ainsi, la persistance du statut d'État fragile passe de 54 ans à 37 ans.

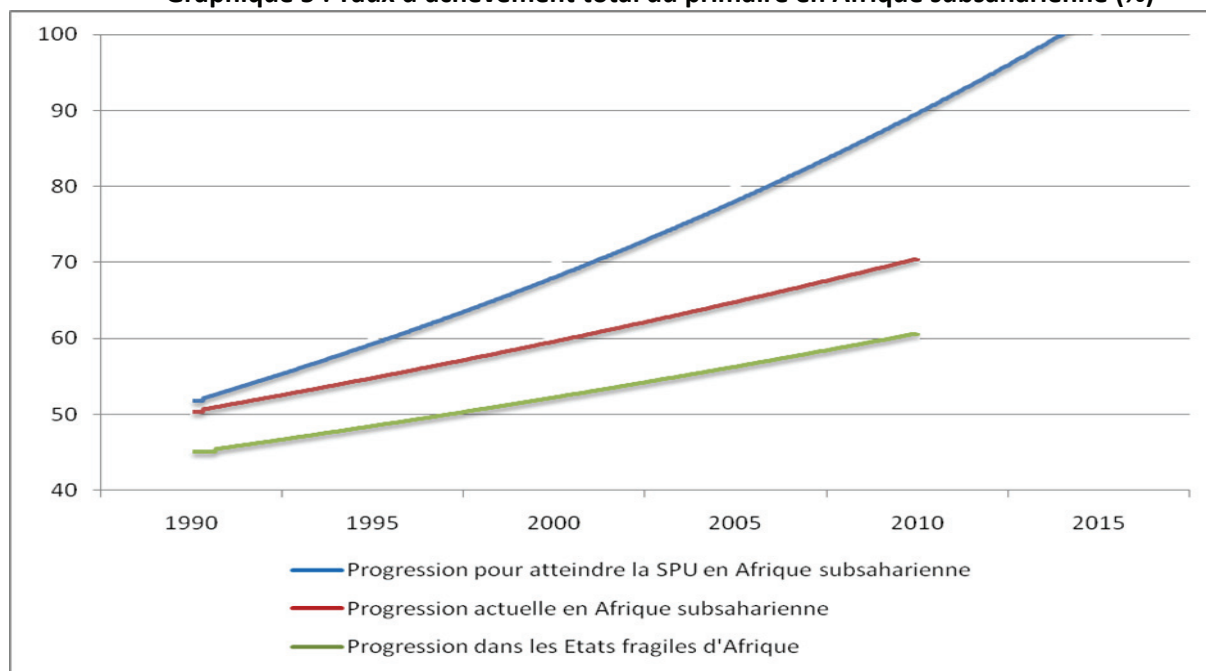
L'éducation est souvent portée comme vecteur de paix, notamment par les urgentistes, c'est-à-dire au moment où éclate un conflit. Dans les États fragiles, le risque d'une guerre civile s'explique par deux facteurs majeurs : la proportion de jeunes hommes dans la société et la faiblesse de la croissance (Collier, Hoeffler et Rohner, 2006). L'éducation peut avoir un double effet pour limiter les risques de guerre : à l'école, les jeunes hommes sont occupés et une longue scolarité augmente leur chance d'employabilité. Collier et Hoeffler (2002) ont étudié l'effet de l'éducation et de la croissance en situation post-conflit. Il apparaît alors 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.

Néanmoins, d'autres recherches ont également établi un lien entre éducation et conflit. Des travaux ont été menés auprès des combattants et miliciens déscolarisés pour comprendre la nature de leurs frustrations et revendications (Konaté, 2003 ; Chauveau et Bobo, 2003). En effet, la référence à l'école est toujours présente chez ces personnes. Ainsi, les facteurs de la mobilisation armée sont parfois plus complexes qu'une simple recherche de rente. L'effondrement des espoirs de promotion sociale et politique pour une partie de la population détentrice d'un capital académique a 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. Éric Lanoue (2006) prend ainsi l'exemple de la Côte d'Ivoire où, dans les années 1990, la fin d'un modèle de promotion sociale et politique fondé sur la détention de titres académiques a donné naissance à un nouveau modèle d'ascension sociale centré sur les paroles et les actes immédiats de violence. Le choix entre le cartable et la kalachnikov n'est cependant pas définitif : le choix des armes contre les inégalités socio-scolaires peut être mis au compte soit d'un choix par défaut soit d'une adhésion positive à une cause.

L'objectif d'atteindre la scolarisation primaire universelle reste donc aléatoire dans les États fragiles. 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 (cf graphique ci-dessous), en particulier celles des Etats fragiles d'Afrique, illustrent un probable échec pour 2015 (Easterly, 2009).

Graphique 5 : Taux d'achèvement total du primaire en Afrique subsaharienne (%)



Source : Banque mondiale¹²

Les grands décideurs, sous l'impulsion de l'OCDE notamment, semblent désormais « *veiller à ce que les États fragiles ne soient pas laissés pour compte* »¹³, en intégrant comme politique d'aide au développement la prescription de la bonne gouvernance. Appliquée depuis plus d'une dizaine d'années par toutes les organisations internationales, celle-ci doit en effet permettre d'atteindre les objectifs pris par l'ensemble de la communauté internationale. Les fondements actuels de cette nouvelle gouvernance mondiale amènent ainsi à repenser l'architecture de la coopération internationale qu'il convient cependant de confronter aux terrains particuliers des États fragiles.

4. L'éducation et la nouvelle gouvernance mondiale

La nouvelle approche à la coopération développée dans le cadre des OMD soulève de nombreuses interrogations, notamment sur le statut de l'éducation et sur les modalités renouvelées de l'intervention internationale. En effet, 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 et en particulier des États qui ne s'engagent pas assez dans la lutte contre la pauvreté. Dans la mesure où certains pays se montrent incapables de répondre aux attentes fixées par l'agenda international, la société civile est amenée à jouer un rôle accru pour réduire les inégalités d'accès, empiétant ainsi sur les fonctions régaliennes. Cependant, le contexte spécifique des États fragiles conduit à la fois à relativiser l'objectif de l'EPT mais aussi à mener une réflexion plus poussée sur le rôle de l'Etat.

¹² <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/GMIS/gdmis.do?siteId=2&menuId=LNAV01REGSUB6> (accédé le 17/04/2009).

¹³ OCDE, 2007 : <http://www.oecd.org/dataoecd/28/46/40124322.pdf> (accédé le 17/04/2009).

4.1. L'éducation comme Bien Public Mondial

Forgée dans le cadre des Etats-nations, la notion de bien collectif, consacrée par le prix Nobel d'économie Paul Samuelson¹⁴, 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. Il est désormais largement admis que certains secteurs ne peuvent avoir un caractère public qu'au niveau international et que 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.

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).

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

- La **non-exclusion** 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 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 « éducation » peut être considéré comme un bien public partiel (ou impur) dans la mesure où la présence d'un individu supplémentaire ne perturbe pas l'apprentissage des individus déjà présents (non-rivalité) mais qu'on peut exclure certains individus de la consommation du bien public d'éducation (on peut tout simplement ne pas autoriser une personne à assister à une leçon). Ainsi, le principe de non-exclusion n'est pas respecté pour l'éducation (Altinok, 2004). Le bien éducation 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.

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). Cependant, le marché ne garantit 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. Ainsi, la définition économique des BPM, inscrite dans une perspective libérale, se réfère 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 pas de dégager un consensus sur ce qui constitue un BPM. En effet, les biens communs ne

¹⁴ SAMUELSON, P. (1954). The pure theory of public expenditure, *Review of Economics and Statistics*, 36: 387-89.

peuvent être les mêmes selon les époques, les sociétés, les évolutions techniques, les contraintes budgétaires ou encore les systèmes de valeurs. Dans ce sens, l'éducation est perçue comme un bien public mondial dont les caractéristiques ne sont pas figées, mais évolutives selon des contextes en proie à de profondes mutations (*op.cit.*). 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. En effet, au même titre que la santé par exemple, l'éducation est désormais perçue comme un droit inaliénable ce qui autorise ou légitime pour certains une intervention extérieure.

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 Etats 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. Concernant le supérieur et dans une moindre mesure le secondaire, les financements privés peuvent permettre une redistribution des ressources vers d'autres secteurs plus prioritaires. Ainsi, le marché ne paraît pas en mesure de répondre aux besoins d'un bien public éducation insuffisant. 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).

Alors que l'approche néoclassique aurait tendance à relativiser les principes de non-exclusion et de non-rivalité, la conception d'économie politique mondiale met l'accent sur les procédures permettant de définir et de hiérarchiser un patrimoine commun (*op.cit.*) Ainsi, le droit à l'éducation est 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. Dans ce cadre, la production du BPM éducation peut être envisagée selon deux modes (*op.cit.*) :

- « **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 ces différentes formes de production du bien éducation, se pose également la question de son financement à l'échelle internationale. La mise en place d'une fiscalité mondiale pourrait être à même de financer les biens publics mondiaux (Gabas et Hugon, 2001). 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 les deux cas, une fiscalité à l'échelle de la planète pourrait avoir des effets positifs dans la recherche d'un financement efficace, mais une application concrète n'est pas encore à l'ordre du jour.

La théorie des biens publics, transposée à l'échelle internationale, pointe la défaillance à la fois des marchés et des États à produire ces biens publics. Suivant la logique d'économie politique mondiale, ce ne serait alors plus aux seuls États de produire le bien éducation, mais aussi aux instances internationales, pour des raisons de solidarité internationale mais aussi au nom d'un patrimoine commun. Les enjeux liés à l'éducation comme droit opposable dépassent le cadre des frontières nationales. 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 Inge Kaul (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.

4.3. Le rôle accru 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 »¹⁵. Selon la Banque mondiale (*World Development Report « Making Services Work for the poor, 2004*) et le rapport des Nations Unies pour le Millénaire (*United Nations Millenium Project's Task force on education, 2005*), 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 ;

¹⁵ Rapport mondial de suivi de l'EPT 2009, p. 241.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001776/177683E.pdf> (accédé le 17/04/2009).

Dans le cadre de ce nouveau paradigme participatif, parents, ONG et organisations de la société civile (OSC) 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, ceci pour atteindre les objectifs. 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. Encouragée depuis plusieurs années par toutes les organisations internationales et notamment la Banque mondiale, l'implication de la société civile permettrait 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 (Comhaire et Mrsic-Garac, 2007). Afin que le partenariat entre les différents acteurs engendre des effets positifs qu'il est censé produire, plusieurs études soulignent qu'une série de conditions préalables est nécessaire. Les OSC devraient être représentatives, légitimes, autonomes et maîtriser les enjeux relatifs à leur domaine d'activité. 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. Les bailleurs devraient de leur côté respecter les priorités du gouvernement (Comhaire et Mrsic-Garac, 2007).

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 les bailleurs ne semble pas se fonder sur des études empiriques qui font encore défaut pour démontrer les avantages de la participation des OSC. 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 (Rombouts, 2006). 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, plus que de produire un service d'éducation. 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. La décentralisation des responsabilités conduit alors à réduire le rôle centralisateur de l'État dans les politiques éducatives. Or, dans les contextes fort variés des États fragiles, cette approche unique soulève de nombreuses interrogations, comme le soulignent Molenaers et Renard (2006) : la participation est-elle vraiment précieuse et pertinente, à n'importe quel stade, à n'importe quel endroit et avec n'importe qui ?

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 (Mundy, 2008). A travers la décentralisation de l'éducation, le schéma classique de l'éducation pilotée au niveau national disparaît, laissant aux collectivités locales et le plus souvent aux ONG le soin d'organiser l'éducation. 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. Dans des situations d'urgence, pendant ou après un conflit, ces communautés peuvent aussi être sollicitées pour assurer la continuité éducative. Mais dans les États fragiles, la réalisation de la SPU est liée à un ensemble de paramètres interdépendants (politique, économique, sécurité) qui sont autant d'obstacles à la mise en place d'une gouvernance locale de l'éducation. Une offre efficace d'éducation suppose également une organisation démocratique de la vie politique locale. Bien souvent, 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 (Mundy, 2008).

Le contexte spécifique des États fragiles rend la participation de la société civile beaucoup plus aléatoire, les conditions citées plus avant (*ownership, empowerment, accountability*) n'étant pas réunies pour que celle-ci puisse y jouer un rôle déterminant. La communauté internationale voit souvent la société civile comme un bloc homogène qui aurait les mêmes caractéristiques partout. Encore faut-il que cette société civile existe. Parallèlement, les systèmes éducatifs en Afrique sont extrêmement variés et les degrés d'inégalités en matière d'accès et de qualité révèlent une forte diversité. La prescription d'une gouvernance universelle, fondée sur une participation accrue des citoyens, se heurte ainsi aux spécificités locales, spécialement dans les États fragiles où le risque d'instabilité sociopolitique rend tout projet incertain.

Le paradigme participatif soulève une autre 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). Dans des pays où les perspectives d'emplois sont limitées, notamment dans le privé, les ONG peuvent être utilisées à des fins de rentes, aux dépens des donateurs. 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. Compte tenu que l'État ne parvient pas à combler la demande, il est contraint d'abandonner sa fonction régalienne d'éducation au profit d'une hypothétique société civile. 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-il pas permettre de redonner confiance à un État de droit souvent déconsidéré pour son ineptie ou sa corruption ?

4.4. Le rôle de l'Etat

La décentralisation de la gouvernance de l'éducation est largement actée par les organisations internationales. Le système éducatif devient localement contrôlé par de petites unités privées (ONG, familles) et le rôle de l'État n'est 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. Ainsi, une décentralisation « forcée » pourrait conduire à des effets contre-productifs et au contraire détériorer davantage une situation déjà fragile (Altinok, 2004). 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. 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* » (Mundy, 2008). S'il faut en effet souligner que les administrations dans la plupart des États fragiles, outre leur faiblesse, 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. 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/CAD, 2007). Assisterait-on alors à un double langage où l'on verrait une communauté internationale d'un côté plaider pour des États forts 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 profit d'individus et de groupes réduits. C'est pourquoi certains chercheurs émettent des critiques sur les capacités de la nouvelle gouvernance à favoriser le retour d'un État de droit légitimé. Ainsi, Meisel et Ould Aoudia (2006) préconisent un concept élargi de la gouvernance, « 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) distingue trois grandes étapes interdépendantes permettant de reconstruire une gouvernance dans les États fragiles, rejoignant en cela les principes d'*exit/voice* développés par Hirschman (1986) :

- **Recouvrer une légitimité** (*reconstituting legitimacy*) : la perte de légitimité contribue fortement à la fragilité des États. Cette reconstitution de la légitimité passe notamment par la réduction des inégalités, une meilleure responsabilité, une corruption maîtrisée et l'introduction d'un processus démocratique via des élections. Dans ce cadre, 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 avec la police, les unités militaires et para-militaires et les milices privées des opérations de construction, de professionnalisation, de réformes et de dissolution. L'insécurité est souvent source de blocage pour la restauration des services de base.
- **Reconstruire une effectivité** (*Rebuilding effectiveness*) : les conflits et les guerres 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 liée aux capacités du secteur public. Le débat actuel porte sur l'échelle de reconstruction (central vs local) qui serait la plus efficace.

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. Dans des travaux menés par Collier et Hoeffler (2002) sur l'effet de l'éducation et de la croissance en situation post-conflit, il apparaît alors 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, l'interdépendance des paramètres économique, politique, social et de sécurité dans les États fragiles conduit peut-être à relativiser l'agenda international pour ces pays. Leur caractère

spécifique implique certainement de revoir des objectifs qu'ils ne seront pas à même de tenir, compte tenu des difficultés à sortir de la fragilité. Ainsi que le souligne Easterly (2009), si la scolarisation primaire universelle, au même titre que la réduction de la pauvreté, avait été exposée comme un but relatif d'augmentation proportionnelle d'inscriptions, les décideurs parleraient de succès plutôt que d'un échec dans la réalisation de l'EPT.

5. Conclusion

L'échec probable de certains pays dans la réalisation de la scolarisation primaire universelle a placé la communauté internationale face à un défi majeur. Les États fragiles concentrent en effet toutes les problématiques auxquelles sont aujourd'hui confrontés les acteurs de l'aide publique au développement. La stratégie de l'APD pour atteindre l'objectif de l'Éducation pour tous suscite des interrogations, tant dans sa conception que dans sa mise en œuvre, et la vision décrite dépend de l'impact relatif sur l'éducation d'une commande à deux paramètres simultanés, celui de la gouvernance et celui du statut de l'éducation. L'éducation, comme bien public mondial, permet de repenser l'APD, non plus sur des fondements de solidarité ou d'éthique mais aussi en donnant un contenu théorique aux politiques publiques. En effet, les normes de bonne gouvernance, liées à la pression d'achèvement de l'EPT, amènent à s'interroger sur les structures organisationnelles de financement et de provision qui sont en mesure de fournir efficacement le bien éducation. Certaines visions privilégient une démocratie internationale participative avec l'émergence d'une société civile mondiale accompagnant une gouvernance mondiale. Dans ce cadre, les organisations internationales semblent parfois céder à la tentation de voir dans la participation de la société civile un processus démocratique de gestion, permettant de se substituer à un État incapable de fournir une éducation de base à la population. Certains y voient aussi la possibilité d'un droit d'ingérence dans la mesure où l'éducation est perçue comme un droit opposable. Le contexte spécifique des États fragiles peut aussi conduire à relativiser une vision indivisible de la gouvernance notamment en raison d'une urgence sociale. Enfin, les terrains particuliers des États fragiles peuvent amener à revoir l'objectif de l'EPT dans la mesure où certains pays font face à des carences qui, liées à la fragilité du contexte sociopolitique, dépassent le seul cadre de l'éducation.

Références

- 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.
http://www.u-bourgogne.fr/upload/site_120/publications/les_collections_de_l_iredu/cahiers/cahier64.pdf (accédé le 17/04/2009).
- Banque mondiale (2005). Low Income Countries Under Stress (update).
http://www.worldbank.org/ieg/licus/docs/licus_chap1.pdf (accédé le 17/04/2009).
- BERG-SCHLOSSER, D. (2008). Determinants of democratic successes and failures in Africa, *European journal of political research*, 47(3): 269-306.
- BESLEY, T. & M. GHATAK (2008). L'offre de services publics par les acteurs non gouvernementaux, *Revue d'économie du développement*, 2008/4, n° 22 : 89-108.
- BIRD, L. (2007). Children in crisis: Education rights for children in conflict affected and fragile states, Background paper prepared for the Education for all global monitoring paper 2008, UNESCO.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001555/155578e.pdf> (accédé le 17/04/2009).
- BISSIRIOU, G. & F. KERN (2005). L'éducation comme bien public mondial est-elle compatible avec l'Accord général sur le commerce et les services ?, *Mondes en Développement*, Vol. 33-2005/4-n° 132 : 39-55.
- BOURDON, J. (2006). Coût et financement de l'éducation en Afrique subsaharienne, in *Défis du Développement en Afrique subsaharienne: l'éducation en jeu*, sous la Direction de PILON Marc, CEPED, Paris.
- 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.
- CHÂTAIGNER, J-M. & F. GAULME (2005). Agir en faveur des acteurs et des sociétés fragiles, *Document de travail n° 4*, Agence Française de Développement (AFD).
<http://www.afd.fr/jahia/webdav/users/administrateur/public/publications/documents-de-travail/n4-acteurs-fragiles.pdf> (accédé le 17/04/2009).
- CHAUVEAU, J.-P. & K. BOBO (2003), La situation de guerre dans l'arène villageoise. Un exemple dans le Centre-Ouest ivoirien, *Politique africaine*, n° 89 : 12-32.
- CHAUVET, L. & P. COLLIER (2007). L'aide aux États fragiles : quand et comment ? in CHÂTAIGNER, J-M. & H. MAGRO (dir.) *États et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*, Paris : Karthala.
- CHAUVET, L. & P. COLLIER (2005). Development Effectiveness in Fragile States: Spillovers and Turnarounds, Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University: Oxford.

COLLIER, P. & A. HOFFLER (2002). Aid, Policy, and Growth in Post-Conflict Societies, *Policy Research Working Paper* n°2902, World Bank: Washington.
<http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/64137337-1094570513360/20250798/Collier%20-%20Aid%20Policy%20and%20Growth%20in%20Post-Conflict%20Societies.pdf> (accédé le 17/04/2009)

COLLIER, P., A. HOFFLER, D. ROHNER (2006). Beyond greed and grievance: feasibility and civil war, CSAE, Oxford. <http://www.csae.ox.ac.uk/workingpapers/pdfs/2006-10text.pdf> (accédé le 17/04/2009).

COMHAIRE, G. & S. MRSIC-GARAC (2007). La « participation » des parents dans des contextes de systèmes éducatifs en crise, Études de cas au Bénin et en République Démocratique du Congo, *Monde en développement*, 2007/3, n° 139: 43-56.

DAVIRON, B. & GIORDANO T. (2007). États fragiles : genèse d'un consensus international, in CHÂTAIGNER, J-M. & MAGRO, H. (dir. pub.) *États et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*, Paris : Karthala.

DFID (2006). Eliminating world poverty: Making governance work for the poor, White Paper on International Development.
<http://www.dfid.gov.uk/wp2006/> (accédé le 17/04/2009).

EASTERLY, W. (2009). How the millennium development goals are unfair in Africa, *World Development*, 37(1): 26-35.

EUGENE, S. (2007). Droits fondamentaux et critères de fragilité des Etats, in CHÂTAIGNER, J-M. & MAGRO, H. (dir. pub.) *États et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*, Paris : Karthala.

GABAS, J.-J. & P. HUGON (2001). Les biens publics mondiaux et la coopération internationale, *L'Economie Politique*, 2001/4, n° 12 : 12-31.

HENAFF Nolwen (2003), Quel financement pour l'école en Afrique?, *Cahiers d'Études Africaines*, n° 169-170 : 167-188.
<http://etudesafricaines.revues.org/document195.html>

HIRSCHMAN, A.O. (1986). *Vers une économie politique élargie*, Paris: Les Editions de Minuit, 112 p. (Collection Le Sens Commun).

KAUFMANN, D., A. KRAAY, M. MASTRUZZI (2005). Governance matters IV: governance indicators for 1996-2004, Banque mondiale.
[Http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/GovMatters_IV_Appendices.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/GovMatters_IV_Appendices.pdf) (accédé le 17/04/2009).

KAUL I., I. GRUNDBERG & M.A. STERN (1999). *Global Public Goods: International Coopération in the 21th century*, Oxford University Press, New York.

KONATE, Y. (2003). Les enfants de la balle. De la Fesci aux mouvements de patriotes, *Politique africaine*, n°89 : 49-70.

LANOUE, E. (2006). Éducation, violences et conflits armés en Afrique subsaharienne, in *Défis du Développement en Afrique subsaharienne: l'éducation en jeu*, M. PILON (dir.), Paris : CEPED.

LAVOIX, H. (2007). Identifier l'Etat fragile avant l'heure : le rôle des indicateurs de prévision, in *Etats et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*, Paris : Karthala.

MOLENAERS, N. & R. ROBRECHT (2006). Participation in PSRP processes. Conditions for pro poor effectiveness, Discussion paper, Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp.

<http://www.ua.ac.be/objs/00152975.pdf> (accédé le 17/04/2009).

MEISEL, N. & J. OULD AOUDIA (2008). La « bonne gouvernance est-elle une bonne stratégie de développement?, Document de travail n° 58, AFD.

http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/users/admirecherche/public/DT/DT_58_VF_pour_mise_en_ligne.pdf (accédé le 17/04/2009).

MUNDY, K. (2008). Civil society and its role in the achievement and governance of « Education for all », Background paper prepared for the Education for all global monitoring paper 2009, UNESCO.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001780/178020e.pdf> (accédé le 17/04/2009).

OCDE/CAD (2007). Veiller à ce que les Etats fragiles ne soient pas laissés pour compte.

<http://www.oecd.org/dataoecd/28/46/40124322.pdf> (accédé le 17/04/2009).

OCDE/CAD (2005). Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires (actualisé en 2007).

<http://www.oecd.org/dataoecd/61/44/38368761.pdf> (accédé le 17/04/2009).

OCDE/CAD (2006), Les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour les États fragiles.

<http://www.oecd.org/dataoecd/52/40/38120688.pdf> (accédé le 17/04/2009).

ROMBOUTS, H. (2006). Civil society participation in fragile states: critical thoughts on the new development paradigm and its implementation, Discussion paper, Institute of development policy and management, University of Antwerp: Antwerp.

<http://www.ua.ac.be/objs/00152968.pdf> (accédé le 17/04/2009).

STIGLITZ, J.-E. (1999). Knowledge as a global public good, Banque mondiale.

UNESCO (2008). Rapport mondial de suivi de l'Education pour tous.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001547/154743e.pdf> (accédé le 17/04/2009).

UNESCO (2009) : Rapport mondial de suivi de l'Education pour tous.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001776/177683e.pdf> (accédé le 17/04/2009).

Unesco Institute for Statistics (2007). Les dépenses consacrées à l'éducation restent concentrées dans quelques pays.

http://www.uis.unesco.org/template/pdf/EducGeneral/Factsheet07_No3_FR.pdf (accédé le 17/04/2009).

USAID (2005). Fragile states strategy.

http://www.usaid.gov/policy/2005_fragile_states_strategy.pdf (accédé le 17/04/2009).

Annexe:

Country Policy and Institutional Assessment (CPIA), Banque mondiale

A. Gestion économique	<ol style="list-style-type: none">1. Gestion macro-économique2. Politique budgétaire3. Gestion de la dette extérieure
B. Politiques structurelles	<ol style="list-style-type: none">4. Politique commerciale5. Stabilité et développement financier6. Politiques et institutions pour la régulation de l'activité économique
C. Politiques en faveur de la réduction des inégalités	<ol style="list-style-type: none">7. Genre8. Équité de l'utilisation des ressources publiques9. Renforcement des ressources humaines10. Protection sociale et travail11. Politiques et institutions en faveur du développement durable
D. Gestion du secteur public et institutions	<ol style="list-style-type: none">12. Droits de propriété et gouvernance fondée sur les règles de droit13. Efficacité de la mobilisation des recettes14. Qualité de l'administration publique15. Qualité des procédures budgétaires et investissements publics16. Transparence, responsabilité et risque de corruption du secteur public

Source : Banque mondiale

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/EXTABTUSFRENCH/EXTIDAFRENCH/0,,contentMDK:21517141~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:1264512,00.html> (accédé le 17/04/2009).