

Coordination Christian Castellanet, Guilhem Arnal

L'aide publique au développement :

Quelles justifications ?



L'aide publique au développement : Quelles justifications ?

Coordination

Christian CASTELLANET
Guilhem ARNAL

Animation des débats

Katia HERRGOTT
Vincent RIBIER

Auteurs

Bernard BILLAUDOT
Christian CASTELLANET
Philippe COQUART
Jean-Jacques GABAS
Sophia MAPPA
Jean MERCKAERT
Jean-David NAUDET



Collection débats et controverses n°3

Sommaire

AVANT-PROPOS par le Groupe « Efficacité de l'aide »	3
INTRODUCTION par Katia Herrgott	9
PREMIÈRE SESSION : LES JUSTIFICATIFS DE L'AIDE	11
Les justifications successives de l'aide et la mesure de son efficacité par Bernard Billaudot	13
Les fondements éthiques de l'aide par Jean-David Naudet	15
Modèles de développement et appropriation par les acteurs nationaux par Jean-Jacques Gabas	19
Les détournements de l'aide par Jean Merckaert	23
Commentaires, débats et points de vue	25
DEUXIÈME SESSION : LES FONDEMENTS DE LA DÉCLARATION DE PARIS	31
Les justifications de la Déclaration de Paris par Christian Castellanet	33
La coalition derrière la Déclaration de Paris, consensus ou alliance de circonstance ? par Jean-David Naudet	35
Les apories de l'appropriation par Sophia Mappa	37
La gestion de l'aide par les résultats par Philippe Coquart	39
Commentaires, débats et points de vue	43
CONCLUSIONS par Katia Herrgott	48
POSTFACE par Philippe Coquart, Christian Castellanet, Vincent Ribier, Katia Herrgott	49
ANNEXES	57
Annexe 1 : Sigles et acronymes	61
Annexe 2 : La justification de l'aide au développement et la mesure de son efficacité par Bernard Billaudot	61
Annexe 3 : Les apories de l'appropriation de la diversité culturelle de la planète par Sophia Mappa	81
Annexe 4 : La gestion de l'aide par les résultats	91
par Philippe Coquart	
Annexe 5 : Liste des participants à l'atelier-débat	102

AVANT-PROPOS

Les nouveaux paradigmes de l'aide internationale : Quelle place pour la société civile et les ONG du Nord ?

Un programme de recherche et de débats

À l'occasion du deuxième Forum à haut niveau sur l'harmonisation, l'alignement et l'efficacité de l'aide qui s'est tenu à Paris en mars 2005, Coordination Sud avait produit un document de position, qui soulignait les limites de ce nouveau paradigme de l'aide, entériné par la Déclaration de Paris.

Suite à ce premier travail, la commission sur l'Aide publique au Développement (APD) de Coordination Sud a souhaité poursuivre et approfondir ses réflexions sur l'efficacité de l'aide. Fin 2007, une étude sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a été réalisée par Isaline Bergamaschi pour Coordination Sud. En 2008, la commission APD de Coordination Sud a lancé ce chantier de réflexion sur l'efficacité de l'aide, à l'initiative du Gret et avec l'appui du Groupement d'intérêt scientifique pour l'étude de la mondialisation et du développement (Gemdev).

Ce chantier de réflexion vise à animer le débat sur l'efficacité de l'aide entre ONG françaises et à contribuer à la construction d'une analyse et de recommandations communes sur ce sujet. Il devra permettre aux membres de Coordination Sud de porter une analyse et une voix collectives dans leur dialogue avec les pouvoirs publics français, mais aussi dans les débats sur l'efficacité de l'aide à l'échelle européenne et internationale. En particulier, la préparation du prochain Forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide, prévu en 2011, nécessite une réflexion approfondie des ONG afin de se donner les moyens d'être force de proposition dans ces débats.

La complexité même du processus de développement oblige à ne pas lier de façon automatique et vertueuse aide et développement. L'aide comporte sa propre logique très souvent déconnectée d'un processus de développement qui, lui-même, fait l'objet de bien des points de vue différents. Mais de par l'histoire des relations internationales et, en particulier, des relations avec les pays nouvellement indépendants, la relation d'aide a toujours été considérée comme potentiellement vertueuse et efficace. Or, après une décennie 1990 marquée par la « fatigue de l'aide », les années 2000 ont donné l'impression d'une mobilisation internationale accrue en faveur du financement du développement, qui s'est accompagnée d'une réflexion sur l'efficacité de l'aide, promue par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Banque mondiale. Ainsi, l'augmentation globale apparente (car reposant sur la comptabilisation des remises de dettes) de l'aide publique au développement, constatée ces dernières années, s'insère dans un nouveau cadre de pensée du développement et de mise en œuvre de l'aide, censé accroître son efficacité.

Cette recherche d'une meilleure efficacité de l'aide s'est traduite par l'adoption des Déclarations de Rome (2003) et Paris (2005) qui promeuvent l'harmonisation et l'alignement des bailleurs de fonds. Ce nouveau paradigme dominant de l'aide, qui repose sur les principes de l'« appropriation des politiques » par les gouvernements et par les « sociétés civiles » des pays bénéficiaires, l'aide budgétaire, l'alignement des bailleurs de fonds sur les stratégies et

sur les procédures nationales et l'harmonisation de leurs procédures propres, n'est cependant pas exempt de risques. Il ne constitue pas, à lui seul, la garantie d'une amélioration de l'efficacité de l'aide pour le développement. En effet, il y a ambiguïté sur le concept même d'appropriation car, dans bon nombre de cas, les politiques nationales restent largement définies par les bailleurs de fonds.

Par ailleurs, la question du politique à travers les États et la société civile, dans les États bénéficiaires, prédétermine la façon dont l'aide publique au développement est appropriée. Les observateurs nationaux et internationaux des États du Sud, et particulièrement des États africains, sont plutôt pessimistes sur le renforcement de leur fonctionnement démocratique, qu'il s'agisse de leur fonction publique (Raffinot et Roubaud¹), du développement de la corruption (Blundo et Olivier de Sardan²), de leur nature prédatrice ou « néo-patrimoniale » (Bayart³). Le multipartisme apparaît comme une solution plaquée qui ne constitue pas un remède aux travers qui viennent d'être énoncés.

L'implication de la société civile des pays bénéficiaires reste souvent très formelle. La volonté affichée par l'OCDE d'inclure purement et simplement les grandes ONG dans le processus gouvernemental d'harmonisation de l'aide met potentiellement en cause leur autonomie et leur indépendance critique. Localement, les tentatives de renforcer la participation de la société civile à l'élaboration des plans nationaux de développement (dans le cadre des Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) en particulier) ainsi que le recours croissant aux expertises nationales, n'ont donné lieu qu'à consultations toutes théoriques et se sont parfois traduites par la multiplication de micro-ONG unipersonnelles, composées en grande partie d'ex-fonctionnaires ou de fonctionnaires détachés. Les bureaux d'études nationaux sur lesquels pourrait reposer l'accroissement de capacités du pays, sont plus ou moins pilotés par les bailleurs de fonds et disposent de peu de légitimité (quand ils ne font pas écran à une participation de syndicats ou de groupements paysans ou de femmes ainsi que d'organisations économiques).

Les experts en charge de l'élaboration et du suivi des politiques d'APD, pour la plupart liés au Comité d'aide au développement de l'OCDE, se réfèrent avant tout à une « gouvernance » macro-économique d'inspiration néolibérale, fondée sur la théorie des choix rationnels et sur les principes de l'individualisme méthodologique (à l'exemple des fameux « Collier et Dollar⁴ » qui établissent une corrélation entre le niveau de gouvernance et la croissance économique, à partir de laquelle fut posée la question de l'exclusion des pays « mal gouvernés » de l'aide publique au développement). Il n'y a pas en fait de volonté ni de lieu de dialogues et d'échanges entre les divers courants existant en économie et en finance, ainsi qu'avec les chercheurs en sciences sociales et les praticiens travaillant sur les conditions locales de mise en œuvre de l'aide publique au développement et ayant une approche « globale » des phénomènes. L'efficacité que recèle cette conception du développement, dont les institutions internationales d'aide sont les promotrices, repose sur un modèle de modernité et sur des justifications qui posent problème.

¹ Raffinot M., Roubaud F., (dir.), 2001, « Les Fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés ? », Autrepart, p. 20.

² Blundo G., Olivier de Sardan J.-P., 2007, *État et corruption en Afrique : une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Paris, Apad, Khartala.

³ Bayart J.-F., 1989, « L'État en Afrique. La politique du ventre », Paris, Fayard, *L'espace du politique*.

⁴ Collier P. & Dollar D., 2002, Aid Allocation and Poverty Reduction, *European Economic Review*, (46:8).

La Déclaration de Paris transforme également les pratiques de l'aide en prônant de passer progressivement de l'aide projet à l'aide budgétaire d'abord sectorielle puis globale lorsque les administrations ont fait la preuve de leur maturité dans la gestion de leur budget.

Face à cette nouvelle politique d'aide et aux interrogations qu'elle suscite, nous avons souhaité prendre du recul pour analyser de manière critique mais constructive les nouvelles approches sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide prônées par l'OCDE notamment, dans le cadre d'un débat ouvert à tous les acteurs concernés, intégrant chercheurs, experts, société civile et décideurs.

Cette réflexion vise à développer des analyses et des propositions sur le développement et la mise en œuvre de l'aide offrant des alternatives au cadre de pensées dominant promu par les institutions d'aide au développement. Elle s'intéressera aux objectifs et aux justifications de l'aide, à ses critères de qualité, aux outils et aux instruments permettant de délivrer une aide répondant aux besoins du pays concerné et prenant en compte ses spécificités, au renforcement des États et de leurs capacités. Elle s'intéressera enfin à l'articulation à mettre en place entre ces différents moyens. Nous avons prévu d'organiser quatre ateliers débats d'ici 2011. Deux ont déjà eu lieu. Le premier portait sur l'aide budgétaire et le second sur les justifications sur lesquelles l'aide se fonde actuellement. Un troisième atelier est programmé au cours du second trimestre de 2010 sur le renforcement des États et de leurs capacités. Un dernier atelier devrait permettre de faire une synthèse des trois problématiques traitées successivement en les replaçant dans le contexte très évolutif de l'aide au développement et de la fonction remplie par la Déclaration de Paris.

Le Groupe de travail « Efficacité de l'aide »⁵

⁵ Groupe animé par C. Castellonet (Gret), P. Coquart (Commission APD de Coordination Sud), K. Herrgott (Coordination Sud), V. Ribier (Cirad)

Organisation de l'atelier

Groupe de travail sur l'Efficacité de l'aide (Christian Castellanet, Philippe Coquart, Katia Herrgott, Vincent Ribier) : Composé de représentant des ONG et de la recherche sur la coopération au développement, ce groupe vise à animer les débats sur l'efficacité de l'aide afin d'alimenter les réflexions de la commission APD de Coordination Sud. Les réflexions de ce groupe visent à proposer des alternatives aux paradigmes dominants de mise en œuvre de l'aide promus par les institutions multilatérales.

Coordination des actes de l'atelier

Christian Castellanet, agronome et écologue. Il s'est investi dans le domaine de la recherche-action pour le développement rural et la gestion des ressources naturelles. Il est co-animateur du Groupe de travail sur l'Efficacité de l'Aide. Il est actuellement Directeur scientifique au Gret, sur le campus du Jardin Tropical de Paris René Dumont.

Guilhem Arnal, assistant chargé de mission APD à Coordination Sud pour la rédaction du cahier de propositions pour la Fondation Charles Léopold Mayer : « Quelle solidarité internationale pour une nouvelle gouvernance mondiale ? ». Il a coordonné la réalisation de cet ouvrage.

Animation de l'atelier

Vincent Ribier, chercheur au Cirad, Département Environnements et Sociétés, UMR Moïsa « Marchés, organisations, institutions et stratégies d'acteurs », membre du Groupe de travail sur l'Efficacité de l'Aide.

Introduction

Katia Herrgott, chargée de mission sur l'aide publique au développement à Coordination Sud, dont elle anime la commission APD. Elle est co-animatrice du Groupe de travail sur l'Efficacité de l'Aide.

Première session : Les justifications de l'aide

Bernard Billaudot, professeur émérite de sciences économiques et chercheur au Laboratoire d'économie de la production et de l'intégration internationale (Lepii-CNRS) à l'université Grenoble II.

Jean-David Naudet, statisticien et économiste, responsable de la division évaluation au sein de l'Agence française de Développement (AFD).

Jean-Jacques Gabas, économiste détaché au Cirad. Président d'honneur du groupement d'intérêt scientifique pour l'étude de la mondialisation et du développement (Gemdev), Il est également maître de conférences à l'université Paris XI, ainsi qu'à Paris I et à Sciences-Po Paris.

Jean Merckaert, chargé de plaidoyer sur le financement du développement pour le Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement - Terre solidaire.

Deuxième session : Les fondements de la Déclaration de Paris

Christian Castellanet, agronome et écologue. Il est actuellement Directeur scientifique du Gret et co-animateur du Groupe de travail sur l'Efficacité de l'Aide.

Jean-David Naudet, statisticien et économiste, est l'auteur de nombreuses recherches sur l'aide, son éthique et son efficacité. Il est aujourd'hui responsable de la division évaluation au sein de l'Agence française de Développement (AFD).

Sophia Mappa, professeure des universités associée, Université Paris-Est, Créteil, chercheur au Largetec (Laboratoire de recherche sur la gouvernance publique : communication et territoires), consultante internationale auprès des organismes publics.

Philippe Coquart, économiste du développement, associé à la commission APD de Coordination Sud et co-animateur du Groupe de travail sur l'Efficacité de l'Aide.

Postface

Groupe de travail sur l'Efficacité de l'aide (Christian Castellanet, Philippe Coquart, Katia Herrgott, Vincent Ribier).

INTRODUCTION

**Katia Herrgott,
Coordination Sud**

Le thème de l'atelier (« Les justifications de l'aide ») renvoie à l'obligation de plus en plus forte pour les bailleurs de fonds de justifier une action qui appartient au domaine public mondialisé devant les bénéficiaires, devant les acteurs du développement et, au sens large du terme, devant les opinions publiques. Mais il renvoie surtout à la notion de justice qui semble constituer, dans un nombre grandissant de contributions, le point essentiel des modalités théoriques et pratiques de l'aide au développement.

L'objet de cet atelier est donc de tenter de décrypter les systèmes de justifications de l'aide qui se sont succédé au cours du temps et dont la dernière tentative est constituée par la Déclaration de Paris. Il sera divisé en deux parties complémentaires. La première partie sera consacrée à une revue des justifications de l'aide qui ont cohabité ou qui se sont succédé depuis les années 1950-1960 et aux modèles de développement auxquels ces justifications peuvent renvoyer. Dans la seconde partie, ce sont les questions posées par les justifications de l'aide et par leurs référents théoriques, tels qu'ils se retrouvent plus ou moins implicitement dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, qui seront débattues.

En effet, la Déclaration de Paris a été construite autour de quelques axiomes pratiques fondés sur les opinions des agences de développement et articulés entre eux sous forme pyramidale qui lui donne un semblant de logique. Les principaux d'entre eux sont les suivants : nouveau partenariat ; appropriation (« *Ownership* ») par les pays bénéficiaires sur lesquels s'alignent des donateurs ; harmonisation et coordination des donateurs ; gestion de l'aide par les résultats, disparition de l'aide liée. Cette architecture de l'aide ne se réfère cependant pas à un corpus théorique de référence explicite ou à des observations pleinement établies.

La mise en œuvre même de cette Déclaration de Paris suscite un certain nombre de réserves chez l'ensemble des acteurs du développement. Le socle de la logique pyramidale que constitue le principe de l'appropriation a été largement remis en cause par les pays bénéficiaires de l'aide et les organisations de la société civile. Il semble donc que les registres de justifications de l'aide donnés aujourd'hui (politico-stratégiques et utilitaristes, d'une part, et les justifications d'ordre éthique d'autre part) s'articulent avec les principes de la Déclaration de Paris qui promeut des coopérations davantage techniques que politiques.

La Conférence d'Accra de 2008 et nombre d'évaluations qui jalonnent sa mise en place indiquent que le processus a quelque peine à s'enclencher. La réponse à ces difficultés, aussi bien dans la Déclaration d'Accra que dans les commentaires des organisations de la société civile, plaide pour un renforcement des efforts et un approfondissement du processus. Mais le pragmatisme qui a présidé à l'élaboration du modèle explique peut-être ses limites. D'où l'idée de revenir sur ses justifications éthiques et théoriques et à travers elles, sur les justifications de l'aide au développement.

L'aide publique au développement :
Quelles justifications ?

Contact Katia Herrgott : herrgott@coordinationsud.org

Chargée de mission sur l'aide publique au développement de Coordination Sud, Katia Herrgott a contribué à la rédaction de plusieurs rapports de Coordination Sud sur l'aide, dont :

- *La mise en œuvre de l'aide française au Mali*, réalisé conjointement avec la Fédération des collectifs d'ONG du Mali (FECONG), mars 2008 ;
- *La programmation du 10^e Fonds européen de développement en Afrique de l'Ouest : vers une démocratisation des relations UE-ACP ?*, rédigé conjointement avec le Réseau des plateformes d'ONG d'Afrique de l'Ouest et du Centre (REPAOC), mars 2009.

Coordination Sud : Plateforme des ONG françaises de solidarité internationale.

Site internet de Coordination Sud : <http://www.coordinationsud.org/>

PREMIÈRE SESSION

LES JUSTIFICATIFS DE L'AIDE

Cette première session propose de soumettre à la discussion deux ensembles de justifications qui paraissent pouvoir caractériser les approches de l'aide au long de ces années. L'un serait d'ordre politico-stratégique qui renvoie à une rationalité de type utilitariste. L'autre se rapporterait à des principes éthiques, d'une autre nature toutefois que ceux de la rationalité utilitariste. Il s'agira ensuite de reprendre les différentes étapes de modélisation du développement en essayant de revoir les éléments figurant dans des modèles antérieurs. Ces réflexions devraient ainsi permettre de remettre en cause l'approche actuelle de l'aide en y réintroduisant des concepts (coopérer) et des pratiques (le partenariat) pouvant répondre à l'exigence d'efficacité partagée.

Les justifications successives de l'aide et la mesure de son efficacité⁶

par **Bernard Billaudot**,
Université Grenoble II

La proposition défendue est que l'efficacité de l'aide est inséparable de sa justification comme institution ; cette efficacité se pense, s'analyse et se mesure à l'aune de cette justification.

L'aide au développement est une institution qui voit le jour au début des années 1960. Toute mise en forme institutionnelle est le fruit d'un processus au cours duquel des arguments se font en faveur et contre cette mise en forme. Ce débat de justification a tourné en faveur des arguments « pour ». Une mise en forme institutionnelle est justifiée par les résultats qu'on en attend. Elle est jugée efficace si, et tant que, les résultats constatés sont conformes aux résultats attendus.

L'institution de l'aide au développement dans une certaine forme comprend des normes techniques et des normes sociales fixant les droits et devoirs respectifs des acteurs. Ces derniers doivent être justifiés parce qu'ils créent des inégalités entre les hommes, des inégalités dans l'accès aux objets mobilisés dans les diverses activités humaines (par exemple : qui bénéficie de l'aide et qui n'en bénéficie pas ?). La légitimité d'une institution tient, en principe, au fait que ces inégalités sont considérées comme justes.

Le débat de justification de l'institution « aide » est ouvert parce qu'il n'existe pas une seule façon de justifier. Cette pluralité est constitutive des changements de forme. Il n'y aurait pas de telles transformations s'il n'y avait qu'une seule grammaire de justification relevant d'une seule logique de justification, et si cette logique relevait elle-même d'un seul grand principe de justification.

⁶ Article complet en annexe 2.

Il existe deux grands principes de justification : par la religion et par la raison. Concernant celle par la raison, il y a deux logiques de justification : la priorité du juste et celle du bien. En effet, il y a deux façons différentes de concevoir et de définir des inégalités justes (ou encore l'équité) en raison : la conception de la justice « en termes de coordination efficace » (priorité du juste) et la conception en termes « d'excellence » (priorité du bien) (voir *infra* en notes).

*« Le développement est conçu
comme un processus de
modernisation. Celui-ci peut être
défini comme une transformation
institutionnelle visant à mettre en
place la structure de base des
sociétés modernes du Nord. L'aide
au développement s'inscrit dans
cette grille d'analyse »*

Dans chacune de ces deux logiques, trois grammaires de justification sont à même de servir dans l'espace public : chacune de ces grammaires repose sur une valeur supérieure de référence, un bien supérieur est associé à cette valeur et un mode particulier de règlement des transactions, quel qu'en soit l'objet, est justifié (voir pages ci-dessous).

En priorité du juste, les trois valeurs possibles de référence sont précisément définies comme étant des valeurs sociales et les biens supérieurs associés sont visés⁷ ; en priorité du bien, les trois valeurs sont pensées comme des valeurs éthiques et les biens

⁷ Une valeur dite « sociale » est relative aux rapports des hommes entre eux. Qu'il s'agisse de la richesse, de la puissance ou de la reconnaissance, le bien supérieur visé l'est par chaque membre de la collectivité. Le critère des inégalités instituées justes est relatif au bien visé : les inégalités justes sont celles qui sont au service des « petits » (si on cherche à les réduire, les petits ont moins du bien visé).

associés sont seulement des moyens au service de l'excellence⁸.

Jusqu'au tournant du XXI^e siècle, la seule logique de justification en raison acceptée dans l'espace public dans les sociétés modernes du Nord est la logique « en priorité du juste ». On parle alors d'un modèle de modernité occidentale.

Si on applique cette grille d'analyse de la justification à l'aide au développement, à son historique et aux changements de l'appréciation de son efficacité, on voit que le développement est conçu comme un processus de modernisation. Celui-ci peut être défini comme une transformation institutionnelle visant à mettre en place la structure de base des sociétés modernes du Nord. Il s'agit donc d'une modernité occidentale (priorité du juste). Depuis les années 1960, la forme de l'aide est toujours complexe, mais une forme simple domine⁹ et la forme simple dominante change dans le temps. En effet, chaque forme simple répond à un cycle (institution, période de régime, période de crise). Trois formes simples dominantes se sont succédé (voir page suivante).

En conclusion, le concept d'aide est propre à la justification en raison en priorité du juste (modernité occidentale). Ce modèle est aujourd'hui en crise : l'enjeu est de construire une nouvelle modernité. Dans cette seconde modernité, l'aide laisserait place à une relation partenariale, une relation dans laquelle chacun apporte.

⁸ Une valeur dite « éthique » est relative au rapport à soi-même. Puisque le bien supérieur associé à chaque valeur n'est plus un bien visé, on n'est plus assuré que « plus de ce bien soit un mieux pour chacun et pour tous. Au contraire, plus de ce bien, au-delà d'un certain seuil, va à l'encontre de l'excellence. De même, le critère permettant de dire qu'une inégalité instituée est juste change. Une inégalité est juste si le « grand » qui en bénéficie au titre de la fonction sociale qu'il occupe est excellent dans cette fonction.

⁹ Le critère de cette dominante n'est pas le montant de l'aide, mais la grammaire de justification qui l'emporte sur les autres.

Bernard Billaudot est professeur émérite de sciences économiques et chercheur au Laboratoire d'économie de la production et de l'intégration internationale (Lepii-CNRS) à l'université Grenoble II.

Contact Bernard Billaudot :
bernard.billaudot@wanadoo.fr

Publications récentes :

- Billaudot B., « Développement durable et décroissance soutenable : faux procès et vrai débat », Intervention lors du colloque *Pour la suite du monde : développement durable ou décroissance soutenable ?*, HEC Montréal, 18-19 mai 2009.

- Billaudot B., *La crise de 2008 : l'emboîtement de trois crises*, Laboratoire d'économie de la production et de l'intégration internationale, note de travail, avril 2009.

- Billaudot B., *Une vision institutionnaliste, historique et pragmatique de l'objet de la science économique*, Revue L'Homme et la société, 2008/4-2009/1 (n° 170-171).

- Billaudot B., *Institution et justification. De la nécessité de distinguer deux conceptions de la justice*, Revue française de Socio-Économie, 2008/1 (n° 1).

- Billaudot B., *Une théorie de l'État social*, Revue de la régulation, n° 2, janvier 2008, <http://regulation.revues.org/>

- Billaudot B., *Les institutions dans la théorie de la régulation : une actualisation*, Revue de la régulation, n° 6, second semestre 2009, <http://regulation.revues.org/>

L'aide publique au développement :
Quelles justifications ?

Tableau 1 : Les trois triades de la modernité « en général » (justification dans l'espace public)

Norme-valeur de référence pour juger du bien-fondé d'une institution (espace public)	Le bien supérieur qui est pris en compte pour apprécier le progrès sociétal apporté par l'institution légitimée par référence à cette norme-valeur	Mode polaire de règlement d'une transaction justifiée en se référant à cette norme -valeur
Liberté Efficacité technique Collectif (le « nous »)	Richesse Puissance (au sens de pouvoir faire) Reconnaissance	Marchandage Direction Planification

Tableau 2 : L'efficacité de l'aide – résultats constatés/résultats attendus – dans les trois formes simples successives

Forme simple	Aide bilatérale publique-étatique	Aide non gouvernementale	Aide de donateurs aux pays partenaires (Déclaration de Paris)
Période de régime	1960-1975	1985-2000	2005-
Logique de justification de l'aide au Nord	Priorité du juste Valeur : le collectif-nation	Priorité du juste + priorité du bien Valeur : la liberté	Priorité du juste + priorité du bien Valeur : la liberté
Logique de justification de l'aide au Sud (participants au débat public)	Priorité du juste Valeur : le collectif-nation	Priorité du juste Valeur : la liberté	Priorité du juste + ? Valeur : le collectif-nation et la liberté-compétition (+ ?)
Résultats attendus au Sud	Constitution de la reconnaissance des nouvelles nations	Augmentation de la richesse et de la puissance des populations localement aidées	Augmentation dans des proportions diverses de la richesse, de la puissance et de la reconnaissance du pays
Résultats constatés	Limités en matière de reconnaissance. L'aide sert surtout à la renommée du pouvoir en place	Dans le sens des résultats attendus, mais disqualification de la puissance publique et absence complète d'une juste répartition de l'aide dans le pays	À voir...

Les fondements éthiques de l'aide

*par Jean-David Naudet,
Agence française de Développement*

Le premier constat est que l'on ne se s'intéresse pas suffisamment aux justifications institutionnelles et privées des personnes physiques et morales qui donnent de l'aide. La question de savoir pourquoi on donne de l'aide constitue un non-dit permanent. Le dialogue avec les acteurs de développement au Sud sur l'aide et la lutte contre la pauvreté provoque une grande incrédulité, une gêne, une incompréhension totale ou contribue à un imaginaire d'exploitation, voire de complot, qui va bien au-delà de la réalité.

Comme il existe une dualité entre biens publics et biens privés, il en existe entre finalités (explications téléologiques des phénomènes) et motivations (explications causales). La finalité de l'aide repose sur les défis que s'est fixés la communauté internationale. Les motivations de l'aide constituent les causes à l'engagement de l'ensemble des acteurs. On peut donc analyser l'aide au développement en relief à partir de ces deux registres de justifications.

Commençons par éliminer de ce point de vue trois idées fausses :

1. Les finalités et les motivations ne se situent pas sur le même plan. Il s'agit d'un non-sens logique de dire par exemple que l'aide ne sera pas efficace pour lutter contre la pauvreté si elle n'a pas pour motivation la lutte contre la pauvreté.
2. Il n'existe pas une bonne aide répondant à de bonnes justifications (celles altruistes liées aux finalités) et une mauvaise aide liée à des motivations égoïstes. Chacun a des exemples nombreux de mauvaise aide bien intentionnée et, de façon moins fréquente, de schéma gagnant-gagnant d'aide répondant à des objectifs éloignés de l'altruisme.
3. Il n'y a pas que l'État qui ait des motivations égoïstes. L'aide étant partagée

à l'ensemble des acteurs, il existe des motivations pour chacun d'entre eux. Pourquoi, par exemple, tant de collectivités locales s'engagent dans l'aide alors qu'il n'est pas démontré que cela émane d'une demande des électeurs.

« La finalité de l'aide repose sur les défis que s'est fixés la communauté internationale. Les motivations relèvent principalement d'intérêts de croissance et de diversification institutionnelle, d'image, de devoir, de culpabilité, d'estime de soi ou d'idéologie. En ce sens, la distance entre motivations et finalités s'avère très importante dans l'analyse de l'efficacité de l'aide »

Il s'agit d'analyser la façon dont ces motivations et ces finalités se construisent dans le temps. Il est important d'étudier les motivations des donneurs (puissance publique, collectivités, ONG), d'appréhender leur travail avec les acteurs de plaidoyer (ceux par qui on justifie l'aide) et de sonder les souhaits des opinions publiques. Quand ces trois acteurs travaillent ensemble, il semble que cela fonctionne mieux.

Les motivations relèvent principalement d'intérêts de croissance et de diversification institutionnelle (y compris pour des raisons de curiosité), d'image (notamment des gouvernements qui se livrent à des guerres d'images à l'aide d'initiatives charitables), de devoir, de culpabilité, d'estime de soi ou d'idéologie.

La distance entre motivations et finalités s'avère très importante. Il peut y avoir proximité sur une question telle que la question des biens publics mondiaux (biens publics et biens privés se confondent) ; il y a complémentarité lorsque, par exemple, les motivations d'images sont favorables aux finalités d'aide au développement. Il y a rivalité lorsque les motivations entrent en

L'aide publique au développement :
Quelles justifications ?

tension avec les finalités (le cas de l'ajustement structurel peut être cité comme exemple). Motivations et finalités peuvent également être déconnectées.

Certains pensaient qu'avec la fin de la guerre froide, les motivations égoïstes pour fournir de l'aide allaient s'amoinrir. Or, on s'aperçoit que les enjeux notamment stratégiques sont complexes et que l'aide n'a pas diminué. Depuis 2000, un renouvellement des finalités de l'aide s'est opéré avec le consensus des Objectifs du Millénaire pour le développement et de la Déclaration de Paris dans lesquels les motivations en termes d'images ont beaucoup joué.

Les cycles de finalité et de motivation s'avèrent plus courts avec la crise économique. On peut penser par exemple qu'il se produira prochainement un retour aux motivations de culpabilité des pays du Nord du fait de leur responsabilité dans la situation climatique.

Publications récentes :

- Delarue J., Naudet J.-D., Sauvat V., *Les évaluations sont elles utiles ?*, ExPost n°3, janvier 2009.
- Riès A., Dubus K., Naudet J.-D., *Efficacité énergétique et énergies renouvelables : premières leçons des financements*, AFD et FFEM, ExPost n°11, 2008.
- Cafferini L., Commelin B., Naudet J.-D., *État des lieux de l'assistance technique résidente financée par l'AFD*, ExPost n°9, novembre 2007.
- Naudet J.-D., Severino J.-M. et Charnoz O., *L'éthique de l'aide internationale : vers une justice sociale globale*, Esprit, mai 2007.
- Cogneau D., Naudet J.-D., *Who Deserves Aid? Equality of Opportunity, International Aid and Poverty Reduction*, World Development, 35 (1): 104-120, 2007.
- Chauvet L., Cogneau D., Naudet J.-D., *Sélectivité et égalité des chances dans l'allocation de l'aide internationale : Une analyse de la dernière décennie*, Économie et Prévision, 2007.
- Delarue J., Naudet J.-D., *Fostering impact Evaluation at the French Development Agency*, IDS Bulletin, May 2007.

Jean-David Naudet est responsable de la division évaluation au sein de l'Agence française de Développement (AFD). Statisticien et économiste, il a acquis une expérience opérationnelle en poste dans différents pays en développement dans le cadre de la coopération française et du système des Nations unies. Il a exercé comme chercheur et consultant au sein de DIAL et du Secrétariat du Club du Sahel, notamment autour de la problématique de l'efficacité de l'aide. Il travaille pour le Département de la recherche de l'AFD depuis 2002.

Contact Jean-David Naudet :
naudetjd@afd.fr

Modèles de développement et appropriation par les acteurs nationaux

par Jean-Jacques Gabas,
Cirad

Les bailleurs de fonds construisent et véhiculent des modèles de coopération au développement qui influent les trajectoires des États. Ces modèles s'incarnent dans des référentiels produisant des règles. Comment caractériser ces référentiels ? Comment analyser les processus de transferts de ces référentiels par les acteurs nationaux ? Ces questions prennent une importance majeure en particulier dans les pays où la position des bailleurs de fonds reste très marquée.

« Les référentiels de la pensée sur le développement recouvrent des entendements très différents selon que ce concept soit élaboré par la Banque mondiale, la Commission européenne ou le Pnud. Comment les différents acteurs au niveau national endogénéisent ces injonctions internationales ? Quel est le degré d'instrumentalisation de ces différents référentiels ? »

Les référentiels internationaux

L'histoire de la pensée sur le développement et la coopération semble nous montrer des corpus théoriques très clairement distingués : une approche telle qu'envisagée dans la pensée orthodoxe (croissance du capital, rôle central du marché dans la construction d'une économie développée) jusqu'à des modèles beaucoup plus hétérodoxes où le développement durable (Stiglitz¹⁰) devient le modèle ultime vers lequel il faut tendre. Entre ces deux « extrêmes », on retrouve toute une série de modèles axés l'un sur

développement par substitution aux importations, le développement humain, ou d'autres privilégiant le rôle central de l'agriculture, une approche en termes d'institutions, de bonne gouvernance etc. Mais ce modèle de développement durable permettrait selon Stiglitz d'intégrer la complexité d'un processus de développement dans ses multiples aspects sociaux, économiques, politiques, de redéfinir les rôles respectifs de l'État et du marché, mais surtout permettrait la prise en compte du temps long au détriment d'une vision trop conjoncturelle des processus.

Néanmoins, si ces corpus théoriques semblent assez clairs dans leurs hypothèses et mesures de politiques économiques qu'ils engendrent, deux points méritent d'être relevés. En premier lieu, sous les mêmes mots des divergences d'interprétation et de conception apparaissent. Le référentiel sur la gouvernance recouvre des entendements très différents selon que ce concept soit élaboré et instrumentalisé par la Banque mondiale, la Commission européenne ou le Pnud. Il en découle au niveau international un ensemble de normes relatives à la manipulation de ce concept qui va construire de multiples « régimes d'aide ». Il en est de même avec le rôle de l'agriculture dans une trajectoire de développement : si le grand intérêt du rapport 2008 de la Banque mondiale sur le développement est d'avoir « réhabilité » l'agriculture, ses conclusions font débat parmi le monde académique et de la recherche sur ses orientations en matière de politique agricole : il n'y a pas de consensus quant aux devenirs des agricultures familiales, à la prise en compte de l'importance de la croissance démographique, à la question centrale de l'emploi rural, etc. En second lieu, des paradigmes peuvent réapparaître sous des appellations différentes. Par exemple, les programmes de lutte contre la désertification ou la gestion de terroirs dans les années 1980 au Sahel réapparaissent sous des labels de développement durable alors que leurs contenus restent très proches des projets et programmes mis en œuvre il y a plus de vingt ans. La nouveauté n'est souvent qu'apparente.

¹⁰ Aux frontières de l'économie du développement, Stiglitz J. E., Meier G. M., Collectif d'auteurs Eska, 2003.

La cartographie des modèles se complexifie d'autant que des bailleurs « émergents » (en particulier la Chine, l'Inde, le Brésil, la Lybie...) vont se construire une légitimité d'intervention avec leur propre logique et leur propre « histoire partagée » avec les pays d'Afrique en particulier, véhiculant l'idée qu'ils sont tous « en développement », donc partageant les mêmes préoccupations. Dès lors, ces bailleurs très influents vont construire des formes de coopération qui vont bousculer les logiques d'intervention des bailleurs plus traditionnels.

Comment analyser ces transferts de modèles/référentiels au niveau des acteurs nationaux ?

Sur le terrain, il est intéressant de comprendre la manière dont ces normes internationales liées à de multiples régimes d'aide vont être appropriées et, en corollaire, comment vont se fabriquer les politiques publiques nationales. Comment les différents acteurs au niveau national endogénéisent ces injonctions internationales ? Quels sont les objectifs, les intérêts, les idées qu'ils véhiculent ? Quel est le degré d'instrumentalisation de ces différents référentiels ? Dans quelles arènes ou forums de négociations ces acteurs interviennent-ils ? Selon quelle mise en œuvre, avec quelles formes de coordination ?

La production des politiques publiques va créer une sorte d'empilement de règles lié à des « dépendances au sentier »¹¹. Ce concept permet de mettre en lumière des « moments de bifurcations », c'est-à-dire des choix majeurs d'orientations politiques (libéralisation, injonction de développement durable...), que ces choix ont construit des institutions, des trajectoires de développement et de croissance générant des inerties contraintes, des persistances. La prise en compte du temps long des politiques éclaire les comportements des acteurs face à ces injonctions internationales ; les moments de la captation de ces normes internationales vont différer en fonction de l'histoire de

chacun des pays et du degré de dépendance de ce dernier à l'égard de l'aide.

Par exemple, le cas de la Nouvelle-Calédonie illustre bien la manière dont le plan de développement de la Province Nord est mis en œuvre à travers un processus dit participatif, dans le cadre de dispositifs ayant des objectifs affichés de durabilité. Comment une politique de développement initiée suite à des conflits, via des Accords (ceux de Matignon, 1988), est intégrée dans un contexte où plusieurs acteurs instrumentalisent des notions de rééquilibrage territorial, d'émancipation, de destin commun, etc. ?

L'approche par les trois « i » est complémentaire à celle de la dépendance au sentier ; elle permet de connaître la façon dont un référentiel international est « endogénéisé » en cernant trois questions : Quels sont les intérêts des acteurs ? Quelles institutions sont générées lorsqu'un référentiel est mis en œuvre dans ce pays ? Et quelles sont les idées qui en découlent ? Les travaux de recherche menés conjointement par le Gemdev/Cirad/Inra montrent assez bien l'usage pertinent qui peut être fait de cette grille analytique (cf. travaux ANR-Propocid).

Jean-Jacques Gabas est actuellement détaché au Cirad. Économiste, il est maître de conférences à l'université Paris XI, ainsi qu'à Paris I et à Sciences-Po Paris. Il est par ailleurs président d'honneur du groupement d'intérêt scientifique pour l'étude de la mondialisation et du développement (Gemdev).

Contact Jean-Jacques Gabas :
jean-jacques.gabas@cirad.fr

Publications récentes :

- Gabas J.-J., Losch B., 2008, « La fabrique en trompe-l'œil de l'émergence », contribution à l'ouvrage *L'enjeu mondial. Les pays émergents*, sous la direction de Jaffrelot Ch., presses de Sciences-Po., 350 p.

¹¹ Voir les travaux de North D. et Mahoney J.

L'aide publique au développement :
Quelles justifications ?

- Gabas J.-J., 2008, « Les pays émergents et la coopération internationale », contribution à l'ouvrage *L'enjeu mondial. Les pays émergents*, sous la direction de Jaffrelot Ch., presses de Sciences-Po., 350 p.

Le Gemdev est un groupement de recherche interuniversitaire et interdisciplinaire travaillant sur la mondialisation et le développement. Il rassemble des équipes de recherche et de formation doctorale, travaille en collaboration avec les ONG et diverses institutions. Il publie ses travaux au sein des Cahiers du Gemdev ou dans la collection qu'il coordonne aux éditions Karthala.

Pour en savoir plus : www.gemdev.org

Les détournements de l'aide

par Jean Merckaert,
Comité Catholique contre la Faim
et pour le Développement (CCFD) -
Terre solidaire

Le mouvement des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) est directement en relation avec la question de l'efficacité de l'aide. Néanmoins, en France, il n'existe pas de coalition pour les OMD, bien qu'il s'agisse d'une opportunité pour le débat sur le développement. En effet, ces OMD constituent le seul référentiel chiffré qui engage la communauté internationale et qui permette aux ONG de faire avancer leurs propositions politiques.

Néanmoins, ils entérinent la négation de l'impératif des droits de l'Homme (puisque l'on accepte que la moitié des pauvres le soient encore en 2015). De surcroît, cela crée un biais dans les politiques de lutte contre la pauvreté car cela privilégiera les moins pauvres des pauvres. Les Objectifs de développement sont plaqués sur des réalités très différentes avec l'idée que l'argent peut suffire à atteindre ces objectifs. Les agents du développement sont oubliés puisque les pauvres ne sont pas présents dans la définition même de la sortie de la pauvreté.

« Il faut dépasser le concept d'aide, qui n'est pas une relation d'égal à égal, et qui ne permet pas aux pays de choisir leur développement. Au niveau des ONG, il est difficile également de dépasser ce concept mais la volonté est d'aller vers le partenariat. L'une des voies pour dépasser l'APD est d'instaurer une fiscalité internationale pour une redistribution des richesses mondiales. Le droit à la santé et l'éducation ne doivent pas dépendre du Nord mais bien être financé sur le long terme »

Les OMD s'inscrivent dans une conception néolibérale du développement où la croissance économique mondiale s'envolerait grâce à la libéralisation des capitaux. Cette croissance bénéficierait à la grande majorité et les OMD serviraient de filets de sécurité, oubliant donc toute réflexion en termes de lutte contre les inégalités.

Il existe quatre bonnes raisons pour bannir le terme « aide » de notre langage :

1. Une raison historique qui prouve que le donateur est bien le premier « aidé ». Celle-ci n'existe pas puisque c'est un outil de politique étrangère qui sert les intérêts du bailleur. On ne peut pas compter sur une vision altruiste de l'État, il demeure un monstre froid (même s'il y a l'exception des pays scandinaves).
2. L'aide est une imposture au niveau économique car les flux d'aide du Nord vers le Sud sont largement compensés par les flux du Sud vers le Nord (remboursement de la dette, fuite des capitaux, etc.).
3. L'aide au développement est un contresens sémantique car le développement ne concerne pas uniquement la satisfaction des besoins mais doit inclure la notion de liberté. En ce sens, il faut dépasser le concept d'aide, qui n'est pas une relation d'égal à égal¹², et qui ne permet pas aux pays de choisir leur développement. Au niveau des ONG, il est difficile également de dépasser ce concept mais la volonté est d'aller vers le partenariat. Il faudrait par exemple distinguer, comme le propose Mick Moore, les revenus mérités (ressources fiscales qui sont le fruit d'une relation citoyen-État) et les revenus non mérités (rente minière, pétrolière, aide publique au développement). Sur une longue période, les ressources méritées requièrent le déploiement d'un appareil administratif important rendant les États plus redevables vis-à-vis des citoyens. Dans les États où les revenus sont moins mérités, les gouvernements sont moins soucieux de l'intérêt des populations et ont moins de compte à leur rendre.

¹² Voir Mauss M., Essai sur le don, 1924.

L'aide publique au développement :
Quelles justifications ?

4. D'un point de vue éthique, l'aide pré-suppose le transfert de propriété alors que l'on peut très bien remettre en cause la sacralité de la propriété dans une approche religieuse (les biens ont une destination universelle, puisque la terre nous a confié un héritage). Il n'y a pas de raison donc qu'une personne naisse mille fois moins riche qu'une autre. En ce sens, donner à un pauvre revient à lui rendre ce qui lui appartient.

L'une des voies pour dépasser l'APD est d'instaurer une fiscalité internationale pour une redistribution des richesses mondiales. Le droit à la santé et l'éducation ne doit pas dépendre du Nord mais bien être financé sur le long terme. L'indicateur APD de 0,7 % n'a finalement plus grand sens, il s'agit désormais d'opérer un changement d'échelle.

Il ne faut cependant pas bannir les transferts financiers Nord-Sud. On gagnerait pour la clarté des débats publics à qualifier les transferts en fonction de leurs motivations. Cela permettrait de cesser de faire croire aux contribuables français que 0,4 % du PIB va à la construction d'hôpitaux en Afrique. Certaines dépenses relèvent du rayonnement culturel, d'autres de l'expansion économique, d'autres de stabilisation militaire, etc.

Depuis quelques années, les ONG telles que le CCFD, ont comme objectif, plutôt que de chercher à aider, de ne pas nuire aux populations du Sud (dette odieuse, biens mal acquis, évasion fiscale).

Jean Merckaert est chargé de plaider sur le financement du développement au CCFD/Terre solidaire.

Contact Jean Merckaert :
j.merckaert@ccfd.asso.fr

Site internet du CCFD - Terre solidaire :
<http://ccfd-terresolidaire.org/>

Commentaires, débats et points de vue

Quatre panélistes ont commenté les présentations de cette première session. Intervenants et participants du public ont ensuite partagé leurs idées, leurs lectures des justifications de l'aide, leurs doutes sur l'institution qu'est devenue l'aide.

Pluralité des justifications de l'aide en termes d'efficacité, divergences entre motivations et finalités

L'approche de l'APD en termes d'efficacité a été mise en question dans la mesure où cela reste un débat entre gestionnaires de l'aide, éloigné du terrain et largement biaisé par la recherche par les bailleurs d'un impact en termes d'image. Ce débat est en fait dominé par les pays nordiques, pour qui l'estime de soi ainsi que la notion de culpabilité sur les inégalités de niveaux de vie sont très importants.

Les notions de « bien » et de « juste » peuvent permettre de faire le parallèle avec le rapport de Stiglitz sur la globalisation du bien-être. La justification de l'aide est indissociable de son efficacité, mais c'est parce qu'il y a pluralité de justifications qu'il y a problème.

Mais, dans cet ordre d'idées, c'est la question de la correspondance ou de la divergence entre les motivations personnelles justifiant l'aide et les finalités poursuivies de manière collective qui a donné lieu à débat. D'un côté, il a été affirmé que les motivations personnelles liées aux valeurs (compassionnelles ou égoïstes) devraient être développées davantage par rapport à la justification du bien. Parfois, l'argent est disponible dans un pays pour des raisons et des motivations diverses mais ce qui est important, c'est de savoir de quelle manière cela se traduit ensuite en matière de développement. Les politiques publiques dans les pays démocratiques poursuivent aussi un objectif électoral, ce qui ne les empêche pas d'être efficaces.

Cette autonomie des justifications sociales et des justifications personnelles les unes par rapport aux autres a été contestée au nom du lien et de la cohérence nécessaire entre les deux. Dans cette acception, une grammaire de finalités et de justifications sociales doit nécessairement être en correspondance ou en cohérence avec une grammaire de motivations et de justifications personnelles pour que ça marche. Un processus d'institution ne peut aller au bout sans cohérence entre justifications personnelles et justifications sociales puisque sinon, personne n'appliquera les règles édictées. On peut considérer les motivations comme valeurs de référence (liberté, efficacité technique, collectif) et les finalités comme biens supérieurs associés à cette valeur (richesse, puissance, reconnaissance)¹³.

Les participants ont ainsi illustré la théorie des trois « i » (intérêts des acteurs, institutions générées, idées qui émergent à partir de ces référentiels internationaux). Ils sont convenus que les intérêts des États se servaient des différentes grammaires de justification. Suite à cela, l'institution prend en charge le processus lui-même et le résultat, les idées qui émergent étant portées par les institutions même pour la légitimer ou la relégitimer.

Dans la priorité du juste, les biens supérieurs associés aux valeurs de référence sont des objectifs visés comme tels par les individus et par les institutions. Dans la priorité du bien, ce sont uniquement des moyens au service de l'excellence.

La question de la finalité de l'aide a été jugée légitime à condition qu'elle soit débattue par les acteurs non gouvernementaux et non par des représentants de bailleurs, qui sont parties prenantes au système, du fait qu'ils en ont la charge et qu'ils ont seulement pour mission de l'améliorer.

¹³ Cf. exposé de Naudet J.-D.

S'agissant de la question du partage aide bilatérale/aide multilatérale, l'opinion a été émise que l'aide multilatérale constitue la voie majoritaire de l'aide et de sa justification, au même titre que le non gouvernemental.

Changement du paradigme de l'aide

La définition de l'APD dans les années 1960 visait à caractériser des flux financiers non commerciaux du Nord vers le Sud pour le financement d'investissements. L'aide ces dernières années est liée aux OMD, dont on peut également faire une lecture critique puisqu'ils constituent une norme imposée.

Ces normes ou ces paradigmes internationaux sont par ailleurs intégrés de façon très différente selon les pays dans les politiques publiques nationales. La notion de développement durable, au Mali, donne lieu à des applications très différentes dans les textes nationaux, entre la loi d'orientation et le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). Dans la pratique, cette approche met l'accent à Madagascar sur la protection des aires protégées. Au Brésil, elle renvoie plutôt à l'avenir de l'agriculture familiale.

Aujourd'hui, la notion d'APD est devenue une référence, mais sa comptabilité en trompe-l'œil est aussi reconnue, même au niveau gouvernemental. Pourtant, la négociation de façade se poursuit. Le débat sur l'« APD + » (« *Whole of Country Approach* »), initié par l'Italie qui est l'un des plus mauvais élèves de l'OCDE en matière d'aide mais également par la Commission européenne¹⁴, a été jugé pertinent. En fait, la crise actuelle marque sans doute la fin d'un cycle d'expansion de l'aide où l'on se raccrochait au 0,7 %. Désormais, la tendance est à l'intégration d'autres agrégats dans la comptabilité de l'aide.

Parallèlement, une sorte de contradiction a été relevée chez les acteurs non gouvernementaux qui se réfèrent de manière permanente au 0,7 % en 2015 et 0,51 % en 2010, alors qu'il s'agit aussi d'une norme instituée et par conséquent susceptible d'être débattue.

L'aide comme acte de solidarité appelé à se pérenniser dans un contexte de mondialisation

Il a été rappelé au cours de la discussion que l'aide s'inscrivait comme un acteur du jeu des relations internationales, elles-mêmes étant un élément constitutif de l'histoire du monde. Aujourd'hui, la réalité s'appelle la mondialisation. Les relations bilatérales sont différentes de celles du passé. Il est important de s'interroger sur les règles d'encadrement de cette mondialisation économique et financière. Si l'on parle de solidarité, le premier acte est de créer les règles pour permettre à chacun de jouer son rôle. S'il n'est fait que du « bilatéral micro », on est hors du contexte actuel.

Cette solidarité semble absolument nécessaire pour rééquilibrer un jeu économique qui polarise. Il faut donc réintégrer continuellement ceux qui sont exclus de ce jeu-là. Au niveau européen, le Fonds européen de développement régional (Feder) constitue un bon exemple : il essaie de ramener les pays qui ne sont pas dans les standards européens.

Contrairement à tout ce qui est dit sur la fin de l'aide, il semble que les acteurs du développement s'installent dans une certaine durée de l'aide. Auparavant, ces acteurs pensaient que cette dernière constituait une étape du développement. Aujourd'hui, les flux d'aide jouent un rôle durable de régulation de la mondialisation et de redistribution des richesses. Il faut donc faire en sorte que les relations internationales produisent du droit et des modes de relations rénovés avec les pays partenaires.

¹⁴ Voir à ce propos le document de Concord : “The EC Communication on Policy Coherence for Development and Whole of Union approach”.

La solidarité qui sous-tend l'aide doit être analysée dans ses divers fondements et ses diverses modalités. Pierre Rosanvallon distingue deux types de solidarité : la solidarité humanitaire (acte volontaire lié à la compassion et guidé par l'émotion) et la solidarité citoyenne (contrat social qui s'exprime par le respect d'un certain nombre de droits économiques et sociaux). La solidarité citoyenne suppose l'existence d'un espace politique et de règles de droits. Cet espace politique est celui des nations, celui de l'Europe, mais n'est pas celui du monde. À titre de comparaison, dans un univers de compassion, cette solidarité représente 0,3 % du PIB des pays du Nord, la solidarité citoyenne dans les espaces politiques constitués est de 55 % du PIB.

L'aide est souvent vue comme affective et non rationnelle, basée sur la culpabilité chrétienne alors que l'idée que les richesses de la planète ne devraient pas appartenir seulement à une portion de l'humanité ne relève pas nécessairement d'une origine religieuse mais peut provenir d'une conception laïque ou indigène (comme en Amérique latine).

L'aide comme partenariat, intérêts partagés, recherche de bénéfices réciproques

L'institution « aide » a été très critiquée au cours de cette session. Il a été proposé de remplacer le mot « aide » par le terme « partenariat ». Parmi les divers arguments développés, peuvent être cités le fait que l'aide n'est pas une demande du Sud mais relève d'une initiative du Nord. La réalité demeure que le Sud ne mendie pas. Ce dernier fait appel à une solidarité internationale mais ne souhaite pas être infantilisé par le langage de l'aide ou de l'assistance. L'aide reste un outil de politique étrangère dans l'intérêt des États et empêche donc d'entrer dans un dispositif « gagnant-gagnant » ou de bénéfices partagés.

L'idée de partenariat n'est en effet pas neuve puisque, dans les années 1980, on parlait de coopération. La substitution de l'aide à la coopération a constitué une grande régression alors que le contexte international nécessitait justement davantage de coopération et de partenariats. Il s'agissait alors de mettre en avant les bénéfices réciproques, à la fois pour le Nord et pour le Sud. La logique de partenariats permet d'incérer l'opérationnel dans le relationnel, comme le font les ONG. Dans les années 1990, le terme de coopération a disparu car on a priorisé la lutte contre la pauvreté comme motivation unique. C'est justement cette situation qui met souvent mal à l'aise les bénéficiaires et qui les place dans une situation de dépendance et de domination lorsqu'il leur est expliqué que la seule motivation des donateurs est d'assurer leur bonheur.

Certains ont tenu à rappeler que le partenariat ne consiste pas à faire le bien à la place des gens et des organisations locales qui s'en occupent. La logique sous-jacente du partenariat est de créer des alliances entre organisations citoyennes du Sud et du Nord pour la transformation sociale. Il y a donc une relation de gagnant-gagnant au niveau politique et non commercial. Les ONG se demandent d'ailleurs aujourd'hui s'il faut parler d'efficacité de l'aide ou d'efficacité du développement. La seconde terminologie semble plus complète puisqu'elle englobe cette dimension de partenariats.

Le partenariat implique et justifie de disjoindre les motivations des donateurs des finalités poursuivies, ce qui s'oppose à l'affirmation rapportée plus haut selon laquelle les valeurs sous-jacentes doivent être communes. Du côté des organisations du Nord, il a été défendu l'idée selon laquelle l'affichage des motivations propres (par exemple celles des Chinois) et leur mise en résonance avec les finalités, permettait qu'on se situe davantage dans le cadre de partenariats et de coopération avec les bénéficiaires que dans celui de l'aide. Les biens mondiaux conduisent également à un retour aux intérêts partagés. Il est important d'accepter des coalitions d'acteurs divers ayant des motivations variées à partir du moment où il existe un consensus sur les finalités et pas de contradiction morale majeure.

L'aide comme projection des finalités et des contradictions des pays développés

La question a été posée de savoir si les référentiels utilisés aujourd'hui pour allouer l'aide au développement s'appliquent également dans les pays du Nord. Par exemple, s'agissant du concept de bien public tant mis en avant, il n'est pas sûr qu'il y ait une vraie distinction aujourd'hui au Nord entre le privé et le public.

Par ailleurs, les finalités qui doivent être partagées et endogénéisées par les sociétés du Sud posent problème. Les références culturelles (la rationalité issue en particulier des Lumières) dans lesquelles s'inscrivent les finalités des bailleurs ne sont pas nécessairement partagées par les autres sociétés (primauté du religieux). Il serait important que soient clarifiées en rationalité les motivations de cet attachement occidental à l'aide. Au-delà des affects et de la charité, il semble bien que les pays occidentaux continuent à se bercer de l'illusion qu'ils ont la haute main sur ces sociétés. Il serait intéressant, en comparaison, d'examiner la manière dont ils se comportent avec ceux qu'ils n'aident pas (les Russes ou les Chinois par exemple).

Les taxes internationales comme fondement institutionnel de l'aide

Le ministre français des Affaires étrangères et européennes a parlé de taxes sur les transactions financières ; le président de la République a, quant à lui, parlé de taxe Tobin à une échelle internationale et ce sujet est désormais discuté au sein du G20. Entre ces instruments d'origines diverses, les panélistes sont convenus qu'il faudrait rester attentif car cela appelle une réflexion sur le système en lui-même.

La justification d'une aide financée par des taxes internationales a été développée de la manière suivante. L'aide est une institution qui a des régularités, mais qui ne dispose pas de règles formelles. Cependant, selon la définition d'Albert Hirschmann, pour parler véritablement d'institution il faudrait que l'aide repose sur une fiscalité. Remplacer l'aide budgétaire nationale pour aller vers une fiscalité internationale permettrait de créer une institution qui bénéficierait de ressources permanentes et qui serait en charge de leur redistribution.

Cette approche redistributive à l'échelle mondiale suppose de substituer la notion de responsabilité (cf. Sartre et la responsabilité collective du génocide) à celle de culpabilité chrétienne. Il existe une responsabilité collective en tant que citoyen mondial appartenant à une même humanité, ayant des droits fondamentaux.

Mais l'inscription de l'aide dans un système de taxes internationales pose problème. La redistribution et la fiscalité ne s'entendent que dans un espace politique et citoyen constitué. Or, les taxes internationales ne correspondent pas à une fiscalité internationale mais relèvent simplement d'une articulation de taxes non articulées à une citoyenneté donnée. Une véritable taxe internationale supposerait une assemblée générale et un pouvoir politique mondial qui redistribue. On en est loin puisque la gouvernance mondiale démocratique n'existe pas. Dès lors, dans cette optique, la communauté internationale n'est pas en mesure de mettre en place un contrat social mondial.

Il a été remarqué au cours des discussions que les financements innovants issus d'une fiscalité internationale pour le développement, même s'ils fonctionnent, ne résolvent qu'une moitié de l'équation. Reste en effet à déterminer l'utilisation des ressources mobilisées sur le terrain. La redistribution s'inscrirait-elle par exemple dans une logique d'État-nation bénéficiaire (sous la forme d'aide programme ou d'aide budgétaire) ou par l'affectation d'un revenu minimum universel aux personnes ? Reste que l'idée de remplacer l'allocation arbitraire par une redistribution a été jugée séduisante.

L'exemple du Conseil d'administration d'Unitaid, constitué d'intérêts diverses (États, ONG, organisations internationales, représentants de patients), prouve qu'une levée de ressources multilatérales et mondiales amène un type de gouvernance qui dépasse la logique mono-acteur pour aller vers celle pluri-acteurs. Néanmoins, bien que la gouvernance décisionnelle au sein de ce type de fonds soit innovante, un certain pessimisme s'est exprimé sur la manière dont les ressources étaient utilisées. Il a été remarqué qu'Unitaid ne bouleversait pas les manières de faire des agences d'aide. Il a été par ailleurs souligné que la relation de domination n'était pas liée au type de ressources mis en œuvre, ce qui pourrait laisser penser que l'avènement des taxes internationales ne modifiera pas la nature des relations entre les gestionnaires de ces fonds et les bénéficiaires.

Il a été noté que ce débat sur la redistribution et la sélectivité de l'aide s'inscrivait aisément dans la problématique priorité du juste/priorité du bien. Dans la priorité du juste, on justifie l'aide dans un espace géographique donné qui est le collectif-nation. Dans la priorité du bien, on justifie l'aide dans un espace communautaire. En d'autres termes, ce raisonnement justifie l'intervention, que ce soit auprès d'un pays ou auprès de groupes d'habitants (par exemple, les pauvres quel que soit leur pays).

L'espace d'inscription des droits et le lien avec la distribution de l'aide

Toute institution suppose établissement de droits. Les citoyennetés nationales / mondiales trouvent une inscription en termes de droits qui occupent une place importante dans l'aide au développement, puisqu'il existe ainsi deux niveaux de droits : les droits juridiquement établis à l'échelle des États¹⁵ et les droits de l'Homme et du Citoyen¹⁶, à vocation universelle. La question a donc été posée au cours de la discussion quant à la manière dont chacun de ces droits s'ajustait.

À l'échelle nationale, les droits s'inscrivent dans la loi. Au niveau international, cela s'avère plus complexe : l'approche à ce niveau supposerait de remplacer l'État-nation par un État mondial. Cela donnerait lieu ainsi, dans la problématique priorité du juste/priorité du bien, à une substitution de la première priorité par la seconde, sauf si l'on met en place une citoyenneté nationale et une citoyenneté mondiale qui soient complémentaires. L'Europe va dans ce sens et préfigure peut-être de ce qu'il faudrait faire à l'échelle mondiale (subsidiarité entre les États et l'Union).

Le partage entre le droit des États et les Droits de l'Homme a un impact direct sur la manière dont une fiscalité internationale est redistribuée, entre États (aide budgétaire), ce qui a déjà un peu existé avec l'aide de Lomé, ou directement au niveau des populations. La remarque a été faite qu'une aide redistributive et sécurisée qui ne s'adresse pas aux États mais aux populations est difficile à imaginer car elle serait contradictoire avec la Déclaration de Paris et avec l'objectif de renforcer ces mêmes États.

¹⁵ Lors des premières années de coopération après la décolonisation, il existait cette idée que les nouvelles nations avaient des droits à compensation et des droits en termes de développement économique et d'autogestion.

¹⁶ Cela appelle à une certaine architecture des institutions pour garantir ces droits à l'échelle internationale.

DEUXIÈME SESSION

LES FONDEMENTS DE LA DÉCLARATION DE PARIS

La deuxième session s'interrogera sur les possibles contradictions qui existent entre les finalités de la Déclaration de Paris (« réduction de la pauvreté et des inégalités ») et le renforcement nécessaire des pays bénéficiaires conduisant à des États « développeurs ». Il s'agira également de questionner si l'aide doit permettre aux pays bénéficiaires d'entrer dans la modernité mondialisée et si celle-ci est unique. Cela permettra de débattre de la question de la réalité de l'appropriation de l'aide et de la lier à la question de la performance, de la mesure sur l'efficacité de l'aide mais aussi chaque processus de développement.

Les justifications de la Déclaration de Paris

*par Christian Castellanet,
Gret*

La déclaration de Paris, comme tout texte de type « onusien » et plus particulièrement ceux qui traitent du développement, est basée sur des concepts dont l'interprétation varie selon les interlocuteurs et sur un ensemble de justifications appartenant à des registres différents, parfois contradictoires. Cela complique sa mise en œuvre, à la fois parce que les différentes parties prenantes l'interprètent différemment, mais aussi parce que certains objectifs et modalités sont contradictoires.

Une analyse attentive du texte de la déclaration amène aux conclusions suivantes :

Les finalités de la Déclaration de Paris sont :

1. L'atteinte des OMD (renvoie aux droits humains, spécifiquement aux droits économiques, sociaux et culturels) ;
2. La consolidation de la croissance (renvoie à la notion d'intérêt mutuel du Nord et du Sud ?) ;
3. La réduction de la pauvreté (composante des OMD) et des inégalités (valeurs démocratiques ?) ;
4. Le renforcement des capacités des États (objectif en soi ou fin ?).

Cette démarche suppose l'accroissement des volumes de l'APD, mais aussi de son efficacité pour soutenir les efforts de renforcement de la gouvernance par les pays partenaires (il s'agit à la fois d'un objectif et d'un moyen). En filigrane, ce texte vise à convaincre les pays donateurs de fournir plus d'aide, à lutter contre la fatigue de l'aide et à convaincre les opinions publiques et les décideurs.

Les obstacles identifiés par cette déclaration se situent tant au niveau des pays bénéficiaires (défaillance des institutions nationales du Sud, corruption et absence de transparence) que des donateurs (incapacité à

s'engager pluri annuellement, délégation insuffisante des bailleurs).

Les principes adoptés concernent donc :

- L'appropriation : « les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leur politique de développement ». Ce premier principe touche donc au respect de la souveraineté et de l'autonomie des « pays ». La question qui se pose est la représentation que l'on se fait des « pays » ; parle-t-on des États ou des peuples ?
- La gestion axée sur les résultats : « les pays partenaires s'engagent ainsi à mettre en place un système de gestion axé sur les résultats, transparents », mais aussi « à réformer leur système de gestion des finances publiques, puis créer un environnement favorable aux investissements privés ».

« La déclaration de Paris joue sur trois registres éthiques différents : droits humains, droit des États souverains, intérêt commun au développement économique. Néanmoins, ce texte sous-entend un modèle de réforme et de renforcement des États unique et assez technocratique, ne faisant pas référence aux valeurs démocratiques, sauf pour prôner la transparence »

Ce modèle semble imposé et peu consensuel et contradictoire avec le principe précédent :

- **L'alignement** : « faire reposer l'ensemble des soutiens sur les stratégies, les institutions et les procédures des pays partenaires ». Il est cependant admis que les donateurs puissent appliquer des conditionnalités sur les résultats avec des ingérences possibles et des récompenses pour les bons élèves ;
- **L'harmonisation** est cohérent avec celui de l'alignement ;

- **La responsabilité mutuelle** et la transparence constitue une priorité des partenaires (valeurs démocratiques implicites ?) ainsi qu'un moyen de rallier les opinions publiques aux politiques nationales et à l'APD (objectif instrumental).

La Déclaration de Paris joue donc sur trois registres éthiques différents : droits humains, droits des États souverains, intérêt commun au développement économique. Elle constitue également une justification instrumentale pour renforcer la légitimité de l'APD. Enfin, ce texte sous-entend un modèle de réforme et de renforcement des États unique et assez technocratique, ne faisant pas référence aux valeurs démocratiques, sauf pour prôner la transparence.

Il existe une forte contradiction entre la reconnaissance du droit des États (« appropriation ») et les droits humains (obligation de résultats en termes d'OMD notamment). Au final, demeure la tension permanente entre le souci de renforcement des capacités et de développement de l'autonomie des États et l'ingérence des donateurs par les conditionnalités.

Christian Castellanet, agronome et écologue, est directeur scientifique du Gret. Il anime à ce titre la politique de recherche appliquée et de capitalisation d'expérience du Gret (groupe de recherche et d'échanges technologiques).

Contact Christian Castellanet :
castellanet@gret.org

Site Internet du Gret : www.gret.org

La coalition derrière la Déclaration de Paris, consensus ou alliance de circonstance ?

par Jean-David Naudet,
Agence française de Développement

Peu d'acteurs sont sincèrement engagés envers la Déclaration de Paris. C'est un texte qui met de côté les politiques et qui insiste sur les appareillages de l'aide. Elle ne fait pas l'affaire de la société civile car elle correspond à une aide très étatique et bureaucratique. Les professionnels de l'aide dégagent peu d'enthousiasme car cet instrument dilue leur visibilité, complique leur travail et le technocratise.

La Déclaration, qui insiste sur la mise en œuvre de l'aide, matérialise le problème de désincarnation des bénéficiaires de l'aide auxquels les agences de développement se trouvent confrontées. On donne désormais à des processus, à des budgets et à des fonds communs. Le retour en termes d'estime de soi et de résultats à montrer aux autorités est par conséquent plus complexe.

Il y a probablement une meilleure perception de cette déclaration de la part des agents de terrain que des acteurs des capitales des pays donateurs. C'est le paradoxe d'un cadre dominant qui se retrouve peu supporté.

La Déclaration de Paris est le fruit des réflexions menées dans les années 1990 et qui portaient sur les pertes de sens de l'aide au développement, sur l'excès d'interventionnisme des acteurs de l'aide (court-circuitage permanent des autorités) et de la multiplication des projets sur le terrain. Les donateurs ont donc mis en place un instrument de régulation pour se lier les mains et réduire leur interventionnisme. La Déclaration de Paris vise à ce que la somme des vices privés (les intérêts particuliers de chaque donneur d'aide) devienne une vertu publique au profit des pays bénéficiaires de l'aide. C'est pour cette raison que cette déclaration est déplorée mais respectée.

« La Déclaration, qui insiste sur la mise en œuvre de l'aide, matérialise le problème de désincarnation des bénéficiaires de l'aide auxquelles les agences de développement se trouvent confrontées. On donne désormais à des processus, à des budgets et à des fonds communs »

Il existe sur le terrain des résultats sur les trois premiers principes (appropriation, alignement, harmonisation), les deux autres principes sont d'une nature différente. Cette Déclaration de Paris ne fonctionne pas sur une coalition d'acteurs la soutenant, mais c'est un instrument dont tout le monde se félicite de l'existence pour préserver un sens collectif à la multiplication des initiatives particulières.

Si l'on critique la Déclaration de Paris, il faut pour être convaincant, proposer un autre système de régulation.

Jean-David Naudet est responsable de la division évaluation au sein de l'Agence française de Développement (AFD). Statisticien et économiste, il a acquis une expérience opérationnelle en poste dans différents pays en développement dans le cadre de la coopération française et du système des Nations unies. Il a exercé comme chercheur et consultant au sein de DIAL et du Secrétariat du Club du Sahel, notamment autour de la problématique de l'efficacité de l'aide. Il travaille pour le Département de la recherche de l'AFD depuis 2002.

Contact Jean-David Naudet :
naudetjd@afd.fr

Les apories de l'appropriation

par Sophia Mappa,
Universités Paris-Est

La préoccupation du moment concerne la crise actuelle des sociétés occidentales, tant sur le plan économique que social et culturel. Or, celle-ci n'est pas prise en compte dans les politiques d'aide au pays du Sud.

L'appropriation est un mot clé des politiques d'aide au développement et de ses réformes actuelles, même si, en théorie, il est remis en question par certains protagonistes des réformes récentes, notamment ceux de la gouvernance démocratique en France et du Consensus européen¹⁷.

L'appropriation consisterait avant tout à élaborer des recettes que l'on dispense aux pays du Sud en espérant qu'ils se les approprient. L'appropriation persiste car le cadre de la pensée des politiques internationales reste le même depuis les colonisations et le christianisme. La logique de répondre aux maux et aux failles des pays du Sud (corruption, absence de santé ou d'éducation) reste la même alors que le système occidental lui-même reste intouchable. Il existe des problèmes dans la conception du monde occidental à l'égard des autres sociétés du monde.

Les finalités des politiques d'aide au développement sont élaborées dans un système social donné. Elles sont élaborées avec des rationalités, des logiques (institutionnelles, économiques, sociales, etc.), des valeurs, des compétences, qui lui sont propres. Par exemple, les occidentaux considèrent que la liberté individuelle est un concept universel alors que les conceptions sont différentes dans d'autres pays. Celle-ci n'a plus de limites aujourd'hui, les institutions n'ont donc plus de prises pour

défendre l'intérêt général. Il s'agit souvent de la projection aux pays du Sud d'un idéal du système occidental, qui est problématique en Occident même. Sur la question de la démocratie par exemple, un débat doit être avant tout mené en France et Europe sur son effectivité.

« La logique de répondre aux maux et aux failles des pays du Sud (corruption, absence de santé, d'éducation) reste la même alors que le système occidental lui-même reste intouchable. On évacue par exemple les conditions et les cheminements du changement, cela d'autant plus que toutes les sociétés de la planète ne partagent pas l'idéal de changement »

Trois types d'évacuation peuvent être caractérisés :

- Celui de la spécificité du système occidental (historique, sociale, économique, éthique, technique, en d'autres termes culturelle). Il faudrait s'interroger par exemple sur le concept de corruption dans les sociétés occidentales et dans un contexte de crise financière.

- Celui de l'hypothèse selon laquelle les différences culturelles entre les concepteurs des politiques et leurs bénéficiaires sont une des sources des difficultés pour que les bénéficiaires ayant une autre histoire, une autre culture et une vision du monde différente de celle des sociétés occidentales, s'approprient de leur modèle.

- Celui de la complexité de la question du changement. En effet, on évacue aussi les conditions et les cheminements du changement, cela d'autant plus que toutes les sociétés de la planète ne partagent pas l'idéal de changement. Les sociétés occidentales l'ont pourtant érigé en idéologie alors même qu'à l'intérieur de leur espace, le changement est complexe. On comprend que pour les pays du Sud, le changement est d'autant

¹⁷ Cf. Mappa S., 2009, De la gouvernance démocratique au Consensus européen : mutations et permanences, Paris (une première mouture de ce texte peut être consultée sur le site du Forum de Delphes).

plus complexe que celui-ci est impulsé de l'extérieur et n'engage pas la volonté des acteurs qui sont censé le mettre en œuvre. Si l'on milite pour la transformation de l'ordre social, il faut s'interroger sur le partage ou non des contenus que l'on donne à ces concepts.

Article complet en annexe 3.

Sophia Mappa est professeure des universités associées, Université Paris-Est, Créteil, chercheur au Largotec (Laboratoire de recherche sur la gouvernance publique : communication et territoires), consultante internationale auprès des organismes publics.

Contact Sophia Mappa :
sophia.mappa@wanadoo.fr

Publications récentes :

- Mappa S. (sous sa direction), 2009, *Les impensés de la gouvernance : la société civile, réponse à la crise ?* Karthala, Paris, 482 p.
- Mappa S., Introduction générale : « La participation de la société civile au Nord et au Sud » in Mappa S. (dir), *Les impensés de la gouvernance : la société civile, réponse à la crise ?*, Op.cit, pp. 5-56.
- Mappa S., « L'individu et le collectif à l'heure de la participation de la société civile : une analyse comparée » in Mappa S. (dir), *Les impensés de la gouvernance : la société civile, réponse à la crise ?*, Op.cit, pp. 76-157.

- Mappa S., « De la gouvernance démocratique au consensus européen : mutations et permanences », Séminaire international du Forum de Delphes et du Largotec *Les impensés de la gouvernance : la participation de la société civile*, Paris, novembre 2008, www.forumdedelphes.org

- Mappa S., 2008, « Le pouvoir comme objet de pensée », communication au séminaire du Forum de Delphes, *Gouvernance locale, décentralisation et participation de la société civile*, in Chalvidan P.H. et Mappa S., *Quelles Gouvernances au Nord et au Sud ? Rapports au pouvoir*, Paris, Forum de Delphes, 20 p.

- Mappa S., 2008, « Légalité et légitimité au Nord et au Sud : les mots et les choses » in Bellina S., Magro H. et de Villemeur V. (dir), *La gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme de développement ?*, Paris, Karthala-MAEE, pp. 117-135.

- Mappa S., 2009, "Legitimacy and Legality: Words and Realities" in Bellina S., Magro H., de Villemeur V. (eds), *Democratic governance. A new paradigm for development?*, London, Hurst and Company, pp. 115-130.

- Mappa S., « Le pouvoir comme rapport à l'action », in *La Lettre du Forum de Delphes*, n° 82, juillet-août 2009, 8 p.

- Mappa S., « Le pouvoir comme rapport à la loi », in *La Lettre du Forum de Delphes*, n° 77, septembre-octobre 2008, 8 p.

La gestion de l'aide par les résultats¹⁸

par **Philippe Coquart**,
Économiste

Le contexte

L'émergence de cette notion de gestion de l'aide par les résultats doit être replacée dans l'évolution de l'aide au développement. Elle est liée au constat de l'échec relatif des différents modes d'intervention qui se sont succédés, imputé au fait que les bénéficiaires n'avaient pas été véritablement responsables de leurs politiques publiques. Désormais, ces derniers doivent produire des résultats et trouver eux-mêmes les moyens de les atteindre. Ils ne sont plus jugés sur leurs bonnes intentions mais sur leurs résultats, ce qui est une manière de faire retomber la responsabilité sur eux.

Parallèlement, dans sa conception néolibérale, l'État doit justifier de l'efficacité ou de la rentabilité économique de ses politiques économiques (obligation de résultats et plus seulement de moyens). On passe d'une organisation hiérarchisée capable d'imputer la responsabilité et les irrégularités de l'administration au fur et à mesure des actions à un système en réseau, sur un mode décentralisé fondé sur l'obtention de résultats.

« Le lien entre les actions entreprises et les résultats obtenus est difficilement mesurable ou demeure sujet à caution. Les cadres logiques de projets, qui entrent dans cette problématique de gestion par les résultats, reposent sur une conception logico-déductive dépassée »

Les justifications de ce mode de gestion de l'aide

La « gestion de l'aide par les résultats » implique, comme la formule l'indique, la production d'indicateurs de résultats ou d'impact. Ces derniers expriment des liens de causalité entre des actions entreprises et leurs effets supposés *a priori* ou acquis *a posteriori*.

Cette gestion doit permettre, en principe, de disposer de résultats lisibles censés exprimer la réalité à laquelle on est parvenu. Les résultats permettent de remonter aux responsabilités (qui est responsable du retard de versement de l'aide budgétaire ? Qui est responsable de la non-réalisation d'écoles financées ?). Ils permettent, rendus publics, l'exercice d'un jeu démocratique plus ouvert et l'articulation de contre-pouvoirs.

Cette approche est également susceptible de relégitimer l'action des bailleurs de fonds et de remobiliser les acteurs impliqués puisqu'il est démontré que l'on agit concrètement et correctement. En ce sens, l'efficacité est principe mobilisateur.

Les problèmes posés

À l'usage, c'est en fait à une prolifération d'indicateurs que l'on assiste, par exemple dans le cas de l'aide budgétaire liée à la Déclaration de Paris. Au Mali par exemple, la multiplication et la médiocre qualité des indicateurs attachés au « Cadre d'Évaluation Conjointe » du Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) aboutit à une gestion de l'aide budgétaire très lourde et extrêmement complexe, sinon impossible à effectuer, ainsi qu'à la difficulté d'en faire une interprétation globale de son efficacité.

De surcroît, le lien entre les actions entreprises et les résultats obtenus sont difficilement mesurables ou demeurent sujets à caution. Les cadres logiques de projets, qui entrent dans cette problématique de gestion par les résultats, reposent sur une conception logico-déductive dépassée. Ce sont plutôt les solutions disponibles qui induisent les

¹⁸ Article complet en annexe 4.

problèmes à traiter que l'inverse comme le prétendent ces cadres logiques.

Les modèles d'allocation de l'aide, fondés sur une approche expérimentale de terrain (Esther Duflo) ou les incitations « performatives » que pratique le « *Center for Global Development* » en matière d'accès aux soins de santé, reposent sur des modes d'incitation de type comportementaliste induisant des résultats probablement peu pérennes, très « européenocentrés » et élaborés hors de tout contexte social.

Cette approche par les résultats fait fi des conflits sociaux et politiques, des rapports de force, des clivages factionnels, des privilèges de castes ou de classes. Parallèlement, les « significations imaginaires », propres aux sociétés où les programmes d'aide sont entrepris, et qui ne correspondent pas aux nôtres (*cf.* les contributions du Forum de Delphes), ne sont pas prises en compte.

Elle crée l'illusion selon laquelle notre monde serait prévisible et objectivable, à travers la mesure et le calcul. Ainsi, la société deviendrait transparente à elle-même puisqu'il est possible de déterminer de manière univoque les raisons pour lesquelles, par exemple, les écoles prévues n'ont pas été construites. François Simonet¹⁹ caractérise bien cette tendance : « Le doute va être supprimé par une détermination que l'évaluation crée de toute pièce en masquant le caractère subjectif et relatif des valeurs posées à un moment donné en un lieu donné ».

Il existerait des faits bruts, mesurables par des techniques statistiques hors de tout champ d'interprétation, qui expriment la réalité. Il en résulte d'ailleurs que le non-objectivable, non-mesurable et non-calculable n'est pas pris en considération parce que jugé irrationnel. Il s'ensuit que la complexité de la réalité n'est pas prise en compte. Par exemple, le degré de souffrance

qui s'attache à la pauvreté ou au mépris reste extrêmement complexe sinon illusoire à chiffrer.

Une autre approche, celle de Ricardo Peñafiel, estime que la lutte contre la pauvreté, présentée comme impératif moral et compassionnel obligé et urgent, exclut de l'intervention de l'État tout ce qui n'a pas trait à la pauvreté et l'intègre dans la sphère du marché. Les indicateurs quantitatifs, attachés aux politiques de lutte contre la pauvreté, conduisent à une déproblématisation de la pauvreté en ramenant sa substance à la dimension chiffrée des indicateurs. Ces derniers sont établis à partir de besoins abstraits déterminés par des experts et non d'une demande sociale exprimée. Les espaces de participation, de liberté, de créativité, de respect de soi-même, de culture, sont réduits à des grandeurs chiffrées simplistes et, justement, non problématisés. Par ailleurs, l'efficacité requise trouve dans la quantification de la pauvreté les instruments permettant d'identifier des politiques d'intervention.

La gestion de l'aide par les résultats peut enfin être vue comme un instrument manipulatif d'exercice du pouvoir (Alistaire MacIntyre, n°37 de la revue *Cités*) entre les mains de l'aide internationale (l'autre est traité comme un moyen et non comme une fin). Ce type de comportement peut être rapproché de l'agir stratégique, tel que l'a défini Jürgen Habermas et qu'il oppose à « l'agir communicationnel ». Celui-ci repose sur un accord intersubjectif entre les parties et sur la liberté d'appréciation de l'interlocuteur. Dans l'agir stratégique, celui qui fait l'énoncé à partir d'une appréciation univoque de la situation de départ s'inscrit dans une description globale de l'activité finalisée orientée vers un but précis qu'il décide tout seul. La prétention à la validité de l'action proposée repose sur la rationalité finalisée des plans d'action de chaque acteur.

Quelques pistes très parcellaires peuvent être suggérées pour sortir de ce paradigme, telle que la généralisation de modes d'intervention processus mais l'essentiel du travail de refondation reste à faire.

¹⁹ Simonet F., « L'évaluation : objet de standardisation des pratiques sociales », *Revue Cités* n°37, *L'idéologie de l'évaluation, la grande imposture*, mars 2009.

L'aide publique au développement :
Quelles justifications ?

Philippe Coquart, économiste du développement, ancien agent de l'Agence française de Développement, participe aujourd'hui aux travaux de la commission APD de Coordination Sud. Parallèlement, il est co-animateur du Groupe de travail sur l'Efficacité de l'Aide. Il est par ailleurs membre du Comité de rédaction de la revue « Techniques financières et développement (TFD), éditée par Épargne sans frontière (ESF).

Contact Philippe Coquart :
philippe.coquart@wanadoo.fr

Commentaires, débats et points de vue

Quatre panélistes ont commenté les présentations de cette seconde session. Intervenants et participants du public ont ensuite débattu de leurs lectures de la Déclaration de Paris et des critiques suscitées par cette approche, dite « commune », de l'aide. Voici les principaux éléments de ces discussions.

De façon quasi-générale, les participants ont critiqué l'application d'un certain nombre de principes de la Déclaration de Paris :

- Le peu d'évolution dans l'approche de l'appropriation. Auparavant, les experts de Washington transmettaient par courrier le document de politique économique aux pays partenaires. Désormais, les mêmes experts sont à la source des documents mais après « consultation ».
- L'harmonisation des bailleurs renforce-t-elle l'autonomie des interlocuteurs ou, au contraire, soumet-elle à une pression croissante pour se conformer aux « bonnes politiques » ?
- La responsabilité mutuelle n'est-elle pas à sens unique puisqu'il n'existe pas de sanctions pour les bailleurs s'ils ne respectent pas leurs engagements ?
- La gestion par les résultats ne fonctionne pas car les cycles managériaux et politiques sont de plus en plus courts, de l'ordre d'un an maximum. Or, la gestion par les résultats devrait mesurer les résultats sur cinq ans.

La Déclaration de Paris, faute de mieux

Les intervenants ont partagé l'idée que la Déclaration de Paris contenait des effets pervers mais avait l'avantage de constituer un cadre de référence. Auparavant, l'aide était fragmentée, peu justifiée et les conditionnalités des bailleurs étaient imposées unilatéralement aux gouvernements. Cette déclaration constitue un outil qui permet de remettre en cause un certain nombre de programmes et de pratiques de l'aide.

Avant la Déclaration de Paris, l'aide publique au développement (APD) pouvait avoir comme vertu de rééquilibrer les pouvoirs entre les bénéficiaires de projets et l'administration publique souvent lourde et perçue comme un groupe social difficile à dynamiser. Or, la tonalité de la Déclaration de Paris ne s'oriente pas dans ce sens, ce qui a créé certaines inquiétudes.

Avec un peu de recul, chacun est convenu que les contraintes que se fixaient les bailleurs s'avéraient nécessaires, notamment sur l'harmonisation. Selon certains, le succès de la Déclaration de Paris réside dans le fait d'avoir précisé des objectifs chiffrés, avec des indicateurs et les délais qu'elle s'est fixés, qui permettent un classement des bailleurs. À titre de comparaison, l'Agenda d'Accra pour l'Action s'avère être un texte bien meilleur mais sans indicateurs et donc de peu de portée. Sur les 56 engagements de départ de la Déclaration de Paris, seuls douze d'entre eux sont accompagnés d'indicateurs, ce qui a fait disparaître un certain nombre d'idées fortes. Quatre indicateurs concernent les pays bénéficiaires, ce qui permet un certain équilibre dans le travail à entreprendre. L'une des questions qui se posent est de savoir si, avec la Déclaration de Paris, l'aide gagnait ou non en puissance d'incitation au changement.

Une autre interrogation est de savoir si cette Déclaration a permis de mobiliser les politiques sur ces questions. En France, cela n'a pas fonctionné. Aux Pays-Bas par contre, la Déclaration de Paris a été adoptée par le Parlement. Parallèlement, des pays comme la Suède et les Pays-Bas ont mis en place un monitoring de la Déclaration suivi chaque année par leur parlement national.

Selon certains panélistes, beaucoup de bailleurs ont été manipulés. Au contraire, d'autres ont fait passer leurs approches, visions ou stratégies en la matière (notamment le *Department for International Development* - DFID - britannique).

On constate un manque d'enthousiasme parce que tout le monde ne joue pas le jeu (USAID, fondations) ou joue un rôle de passager clandestin. Cela renvoie à la nécessité de catégoriser les motivations de l'aide.

L'État au centre d'une Déclaration de Paris asymétrique ?

Bien qu'un certain nombre d'ONG soient apparues comme signataires de la Déclaration de Paris, elles étaient en réalité uniquement présentes à cette conférence mais elles n'ont jamais signé ce document.

Cette Déclaration de Paris constitue avant tout une initiative des bailleurs, ce qui démontre bien que les débats sur l'aide sont avant tout des débats de bailleurs (le concept même d'aide au développement est défini par le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE). Selon certains participants, l'emploi du terme de partenariat international apparaît en ce sens usurpé.

La Déclaration de Paris réhabilite l'État après l'étape des Politiques d'Ajustement Structurel et les phénomènes de fragmentation, mais de quel État parle-t-on ? Ce n'est pas l'État exogène mais la structure de la société qui exige un certain nombre de choses de cet État. La question est donc de savoir si la Déclaration de Paris contribue à renforcer les États démocratiques. En ce sens, l'appropriation est-elle effective ? Un participant a indiqué que la coordination des bailleurs pouvait effectivement permettre un contrôle sur certaines pratiques de gouvernements qui peuvent choquer les Occidentaux (mépris des Droits de l'Homme, appropriation des richesses par une minorité). En ce sens, a-t-il ajouté, les bailleurs devraient assumer un certain interventionnisme.

L'État comme « agent du développement » est enfin pris en considération puisqu'il est mis au centre. Néanmoins, cela pose un certain nombre de questions telles que celle de savoir si l'État devait être l'agent unique ou prioritaire du développement. Le risque sous-jacent étant, bien entendu, ce que Béatrice Hibou appelle la dépolitisation du discours sur le développement.

L'autre lacune importante est l'absence de la société civile dans ce texte. Or, dans un secteur spécifique comme celui de la santé, il était important de prendre en compte la participation de cette dernière aux débats et à la mise en œuvre de l'aide. À ce niveau, la rencontre d'Accra constitue semble-t-il un progrès puisque le document final a intégré le principe de dialogue avec la société civile.

Les objectifs cachés de la Déclaration de Paris

Il faut bien distinguer les pays donateurs et les pays partenaires. Il existe également une diversité de bailleurs dans la Déclaration de Paris. Or, celle-ci néglige la question de savoir si l'aide est publique ou non, c'est-à-dire si l'aide provient de budgets publics ou de ressources privées (par exemple, les fondations).

S'agissant des motivations des pays qui ont élaboré la Déclaration de Paris, on peut se demander quel rôle ont joué les gouvernements des pays bénéficiaires. Outre la coordination des bailleurs qui leur facilite le travail, certains gouvernements ont peut-être vu l'opportunité de recadrer l'action non gouvernementale, voire de la contrôler.

Concernant les secteurs favorisés par la Déclaration de Paris, et parallèlement à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), il existe un contexte favorable aux

secteurs sociaux. *A priori*, ces secteurs sont les grands bénéficiaires de l'approche Déclaration de Paris car la relation est bilatérale entre le donneur et l'État (seul opérateur dans ces secteurs). À l'inverse, il semble que des secteurs, tels que le développement rural, soient moins adaptés à des logiques d'aide budgétaire.

Crise de la modernité occidentale, valeurs universelles et efficacité de l'aide

L'une des questions soulevées a été de savoir ce que l'on peut faire désormais pour surmonter l'écueil de l'imposition du mode de pensée des pays du Nord. La question de l'effectivité des principes projetés est intéressante puisque, pendant que nous définissons des normes, nous n'avons aucune réflexivité sur nos processus et procédures de développement. Ce système est donc asymétrique mais, en même temps, difficilement modifiable.

Selon certains, la Déclaration de Paris conserve l'idée que le développement des pays du Sud s'effectuera selon un modèle de modernisation occidentale lui-même en crise. Si l'on est d'accord avec le diagnostic de cette crise, il faut néanmoins la caractériser. Pour cela, il faut distinguer la modernité en général et la modernité occidentale qui en a été la première forme mais qui n'est pas la seule (*cf.* intervention de Bernard Billaudot). Il ne faut pas revenir sur l'idée que les pays du Sud doivent se moderniser mais s'interroger sur la forme d'une modernité autre qu'occidentale.

D'après un participant, l'Occident essaie de changer les sociétés de l'extérieur depuis plus de deux siècles. Or, on s'aperçoit aujourd'hui que des questions vitales pour la planète doivent être traitées en impliquant l'ensemble des acteurs. Pour réussir cette entreprise, il s'agira d'abord de reconnaître les différences d'interlocuteurs et de sortir de cette logique où l'on a des solutions pour les autres et pas pour nous.

L'une des entrées possibles pour améliorer les approches de coopération concerne les valeurs que l'on promeut au travers de l'aide. Pour certains, les valeurs occidentales ne sont pas les valeurs universelles, l'égalité homme/femme, jeunes/aînés, n'est, par exemple, pas partagée dans l'ensemble des sociétés. Il est donc bien différent de militer en faveur de certaines valeurs et de les imposer. Les changements doivent être voulus par les acteurs locaux. Néanmoins, d'autres pensent que l'aide s'apparente à un instrument de promotion des valeurs universelles dont certaines doivent être imposées (égalité homme/femme par exemple).

Les participants ont, de ce fait, largement débattu de la question de savoir si les Droits de l'Homme relevaient de la modernité en général et pas de la modernité occidentale. Pour certains, l'un des aspects de la crise occidentale concerne la primauté donnée au quantitatif et à l'évacuation du qualitatif et du politique. Une autre question soulevée a été de savoir si la floraison d'indicateurs n'aboutissait pas à un rétrécissement de la capacité de jugement.

Une efficacité de l'aide à mesurer de façon universelle

Certains ont évoqué la « désincarnation de l'aide » comme une conséquence de la Déclaration de Paris (puisque'elle passe de plus en plus par les budgets et les administrations nationales et qu'elle est donc moins visible que l'aide projet). Cela semble d'ailleurs en contradiction avec la volonté de mesurer l'efficacité. Néanmoins, d'après certains participants, ce débat n'est pas une conséquence de la Déclaration de Paris puisque dès les années 1960, Hirschmann constatait que les résultats ne pouvaient être mesurés que dans le cadre de l'aide projet, mais pas dans celui de l'aide budgétaire.

Parallèlement, certaines voix se sont demandé si cette Déclaration n'avait pas une fonction discursive pour légitimer et instrumentaliser la situation actuelle. De fait, elle constitue un paradigme qui génère une norme internationale. Le politique est gommé par l'idéologie de

l'approche par les résultats, avec l'idéologie de la mesure du quantitatif, du quantifiable. Pour certains, la construction de ces séries d'indicateurs permet d'avoir l'illusion d'un monde prévisible et objectivable.

Il serait donc important de lancer une réflexion sur la question des excès d'indicateurs qui génèrent de la décision politique. Le triptyque à questionner serait le suivant : la production d'indicateurs produit en elle-même des normes qui débouchent sur l'élaboration de politiques publiques. Or, l'approche par les résultats a tendance à gommer l'efficacité sur le terrain en se focalisant sur les processus. Les indicateurs devraient avoir une approche par le bas. Selon certains, la gestion par les indicateurs serait finalement un substitut aux fonctions normales de la démocratie.

Parallèlement, il a été souligné qu'il fallait plutôt éviter de faire l'hypothèse qu'une augmentation de la richesse économique (PIB marchand) conduirait automatiquement à la richesse, à la puissance et à la renommée (les trois biens supérieurs énoncés par Bernard Billaudot). Les meilleurs exemples de l'écart entre les deux se trouvent dans les systèmes d'éducation et de santé des pays de l'OCDE où, bien que la plupart des habitants soient en mesure de se payer des services de santé ou d'éducation, la qualité des soins ou de l'enseignement n'est pas bonne.

Cependant, il semble qu'on ne puisse pas se passer d'indicateurs quantitatifs chiffrés. Il s'agirait plutôt de savoir dans quel contexte ils ont été formulés et d'analyser leur utilité. Or, les indicateurs de la Déclaration de Paris sont extrêmement vagues et ne répondent pas à la question de la nature même de ces indicateurs et de ce qu'ils recouvrent.

Certains ont proposé de s'appuyer davantage sur la revue par les pairs. Bien que circonscrite aux pays de l'OCDE, celle-ci permet de comparer la qualité de l'aide des donateurs.

Les difficultés d'opérer un changement

Selon certains, la mise en œuvre des indicateurs de la Déclaration de Paris nécessite énormément de temps et de réformes pour les pays bénéficiaires. Au Mali par exemple, les réformes liées à la Déclaration de Paris mobilisent l'ensemble des acteurs étatiques, les projets sur le terrain sont quasiment arrêtés, plus de 70 % de l'aide est dépensée dans la capitale.

Une autre question qui se pose est de savoir ce qu'ont fait les bailleurs de fonds pour s'adapter, notamment en ce qui concerne la décentralisation du fonctionnement qui devrait s'avérer recommandable pour être un bon élève de la Déclaration de Paris. À ce niveau, il semble qu'il y ait encore des progrès à réaliser.

Suite à cela, certains se sont interrogés sur l'après 2011 en se demandant quelle(s) suite(s) aurait cette Déclaration de Paris. D'autres ont souligné qu'il ne faudrait pas stopper le processus en 2011 car, sinon, les administrations des pays bénéficiaires risquent de demeurer des champs d'expérimentations n'allant pas au fond des réformes.

Concernant le travail sur le terrain, il s'agit avant tout d'interpréter les besoins, exercice difficile, puis d'amener la réflexion sur le terrain du changement. Or, s'agissant du changement et de la difficulté de l'opérer, il doit exister une masse critique d'acteurs sociaux qui les prennent en charge.

Au sein des dynamiques de changement, il y a des groupes sociaux, ayant des intérêts et des stratégies différents. Dans le travail de coopération internationale, il s'agit de s'allier avec les groupes sociaux ayant les mêmes visions et les mêmes intérêts, d'appuyer les acteurs porteurs de changement souhaitable, dans le sens de la gouvernance, de la démocratie, etc. Il s'agit de choix politiques. Les ONG peuvent le faire plus librement, les bailleurs le font mais sans forcément le

dire. À la question de savoir quelles stratégies l'on met en place pour le changement, la réponse n'apparaît semble-t-il pas dans ce cadre technocratique qu'est la Déclaration de Paris.

Pistes d'amélioration à approfondir

Concernant la société civile, l'important processus de consultations en amont de la rencontre d'Accra a permis à beaucoup de représentants d'organisations de la société civile (OSC) de débattre de l'efficacité de l'aide. Les résultats ont été positifs puisqu'un sommet parallèle à celui d'Accra fut organisé afin, entre autres, de poser les bases d'une Déclaration de Paris pour les OSC. Parallèlement, les OSC ont acquis un véritable rôle de veille sur les avancées en la matière. Cette Déclaration fut l'occasion pour les OSC de s'interroger sur l'efficacité de leur action²⁰ alors justement que le constat était celui d'un morcellement du secteur associatif.

À la question de savoir comment trouver une alternative à la gestion par les résultats puisque l'aide est désormais souvent gérée sous forme de chaîne²¹, il semble que les mécanismes de labellisation pourraient constituer une solution permettant de remplacer la gestion par les résultats. Selon certains panélistes, il s'agirait de labelliser d'éventuels partenaires par des structures indépendantes et crédibles (WWF pour les questions forestières par exemple). Cela permet des étalonnages et des classements susceptibles d'être des outils alternatifs de gestion de l'aide. Cependant, d'autres ont nuancé ce propos puisqu'il fallait conserver à l'esprit que ces structures étaient certes indépendantes mais n'étaient pas neutres. Se pose ainsi la question de la certification des labellisateurs et, plus généralement, du secteur ONG.

De façon plus générale, les panélistes ont rappelé que les objectifs de la Déclaration de Paris ont été fixés pour 2010. 2011 sera donc l'année pendant laquelle il sera possible de mesurer les progrès accomplis. Le 4^e Forum accouchera nécessairement d'une nouvelle déclaration. D'ici là, il s'agira de définir les priorités. Aujourd'hui, les enjeux majeurs se situent au niveau de la fragmentation de l'aide, de sa prévisibilité à moyen terme (contractualiser les flux d'aide sur 5 ou 10 ans) et de la maîtrise locale du processus, en particulier sur la démocratie (l'aide a-t-elle un effet évolutif sur la démocratie ?).

En termes de prospective, les questions de réchauffement climatique et d'efficacité énergétique peuvent faire penser que les projets dans les secteurs à forte émission de carbone seront moins appuyés dans l'avenir.

Les participants issus du monde ONG ont tenu à rappeler que, malgré toutes les critiques sur son efficacité, l'aide demeure nécessaire et que leur position était de promouvoir davantage d'aide et non l'inverse.

²⁰ Visiter le Forum sur l'efficacité du développement des OSC : <http://www.cso-effectiveness.org>.

²¹ Une tutelle confiée de l'argent à l'AFD, qui le place dans un fond commun qui le reverse à une ONG du Nord qui le transfère à un partenaire du Sud.

CONCLUSIONS

*Katia Herrgott,
Coordination Sud*

L'idée de ces débats et de ces échanges est de faire émerger un certain nombre de questions et de disposer de différents regards qui ne soient pas seulement ceux des ONG. Ce genre de rencontre constitue une étape vers la construction d'un plaidoyer qui ait force de propositions en vue du Forum à haut niveau de 2011.

Les ONG n'ont pas forcément la légitimité de proposer un nouveau système de régulation mais sont néanmoins responsables d'identifier les principes, les valeurs et les piliers sur lesquels devraient reposer les systèmes de régulation. En ce sens, les débats du jour nourriront sans aucun doute ces réflexions.

Les débats en eux-mêmes ont largement abordé les questions suivantes :

- la question de vocabulaire et de la dénomination de l'aide, de la coopération et des partenariats et de l'ensemble des pratiques que cela recouvre ;
- le champ de modernité souhaité au travers la coopération internationale et pour le développement ; la question des valeurs associées aux différentes modernités a également été abordée ;
- la question de l'articulation entre les multiples motivations de l'aide (priorité du juste, priorité du bien) et de leurs finalités ;
- le contexte de mondialisation et de nouvelle gouvernance que cela implique, notamment au niveau politique mais également dans les politiques de coopération au travers des taxes internationales ;
- les contextes particuliers d'interventions propres à chaque pays, chaque société, chaque communauté qui rendent obsolètes la pensée unique et les outils de coopération au développement (par exemple les indicateurs) ;
- le rôle de l'aide dans les processus de démocratisation au Nord comme au Sud et les acteurs qui doivent jouer un rôle là-dedans ;
- la question de la durée sur laquelle se mesure l'efficacité de l'aide au développement.

POSTFACE

**Philippe Coquart,
Christian Castellanet,
Vincent Ribier,
Katia Herrgott**

Cette postface est l'occasion, pour l'équipe d'animation du groupe de travail sur l'efficacité de l'aide, de proposer une synthèse des débats tout en suggérant quelques pistes de prolongement ou d'approfondissement pour la suite.

Le mode de justification de l'aide, entre motivations et finalités

Les registres de justification de l'aide sont multiples et rarement explicités. Il est habituel de distinguer, d'un côté, des justifications de type utilitariste selon lesquelles l'aide est dans l'intérêt des pays du Nord qui la financent, qu'il s'agisse d'intérêts commerciaux, géostratégiques ou environnementaux (avec le concept de biens public mondiaux) ; de l'autre, des justifications d'ordre éthique, portant sur un devoir de justice internationale ou universelle, définie elle-même à partir d'un ensemble de droits et de devoirs des êtres humains et des États.

Le grand nombre de donateurs mobilisant des registres de justification différents contribue à créer une certaine confusion au niveau agrégé, accentuée si besoin était par le flou avec lequel chaque donneur motive ses engagements individuels. Cette difficulté à faire émerger des justifications claires et explicites se retrouve dans la Déclaration de Paris et contribue certainement à obscurcir le débat sur l'efficacité de l'aide, puisqu'on ne peut parler d'efficacité que par rapport à des objectifs ultimes clairement définis. Beaucoup de travaux sur l'efficacité de l'aide laissent supposer que la croissance du pays récipiendaire est le principal, voire unique objectif de l'APD, ce qui est bien évidemment loin d'être le cas²².

La distinction apportée par J.-D. Naudet entre d'une part les motivations, et d'autre part les finalités, est significative à cet égard. Les intérêts et les motivations des différents acteurs institutionnels qui participent au système de l'aide restent le plus souvent implicites et sont donc rarement révélés à la connaissance publique. Les finalités sont quant à elles explicitement affichées, notamment au niveau des déclarations et des accords internationaux. L'écart entre motivations et finalités des acteurs institutionnels²³ révèle en fait l'écart entre les objectifs implicites et les objectifs explicites de l'aide. L'analyse de l'efficacité de l'aide se fait sur la base des objectifs affichés (les finalités), sans tenir compte des objectifs cachés (les motivations) qui seraient pourtant des éléments d'appréciation fondamentaux. Il y a là un biais évident dans l'analyse.

²² La Déclaration de Paris elle-même fait référence aux Objectifs du Millénaire pour le développement, qui se situent dans un autre registre que celui de la croissance économique.

²³ La réflexion en termes de motivations et finalités peut également s'appliquer au niveau des acteurs individuels de l'aide. Mais il convient peut-être, plus profondément, de revoir la terminologie employée et les rapprochements opérés. Dans un monde où la liberté individuelle (des personnes physiques ou morales) est la valeur moderne par excellence, les motivations qui fondent le sens que l'on donne à nos activités sont multiples (le désenchantement dont parlait Max Weber par rapport au monde ancien fondé sur la transcendance). Elles reflètent les valeurs propres à chacun, qu'elles soient égoïstes ou altruistes. Par conséquent, les résultats attendus par les divers acteurs de l'aide vont être aussi divers que les acteurs engagés. Cela permet de comprendre l'affirmation de J.-D. Naudet selon laquelle chacun intervient dans le champ de l'aide selon ses propres intérêts et que les résultats qu'il vise peuvent différer de ceux du voisin. Selon cette terminologie, la finalité d'une action de développement (l'installation de pompes à motricité humaine par exemple) est par contre objective. Elle exige une garantie de moyens. Elle se distingue des fins visées et des résultats poursuivis par les bailleurs de fonds qui les financent.

L'indépendance relative des acteurs de l'aide (chacun conserve ses propres motivations) les amène à négocier leurs interventions de manière séparée et dispersée, avec des conséquences négatives sur la cohérence des interventions et leur efficacité globale. De plus, les accords bilatéraux sont eux-mêmes peu précis et ouverts à beaucoup d'interprétations qui font qu'ils sont renégociés en permanence. Le résultat ressemble bien souvent à un ensemble disparate, cacophonique, faiblement piloté et aux résultats incertains. Dans ce contexte, l'écart entre les résultats obtenus et les résultats prévus peut conduire les intervenants à changer de motivation et à se retirer partiellement ou totalement du jeu.

Certains minimisent toutefois l'incidence d'une éventuelle divergence entre motivations et finalités dès lors que la somme des motivations particulières converge vers la finalité « officielle » sur laquelle tous s'accordent : qu'importent les motivations des bailleurs du moment que des accords spécifient clairement les résultats attendus. Ces accords entre États peuvent donner lieu à la création d'une ou plusieurs institutions internationales de gestion des fonds de solidarité internationale (Fonds Sida) ou à un ensemble de règles d'intervention (Déclaration de Paris). L'institution est définie ici comme une organisation fondée par un ensemble de personnes physiques ou morales données et constituée par un ensemble de règles (règles constitutionnelles qui définissent qui prend les décisions et comment, règles fonctionnelles qui définissent comment sont obtenus et gérés les ressources communes, les droits et obligations, les sanctions). Cet ensemble de règles doit garantir que les actions des participants convergent vers une finalité commune tout en se rapportant à des motivations diverses.

Dès lors, comment avancer dans l'analyse de la crise de justification actuelle de l'aide au développement ? Les incohérences entre les justifications propres à chaque bailleur déjà mentionnées (effet d'affichage des bailleurs étatiques devant l'opinion mondiale, intérêts stratégiques ou commerciaux, valorisation du logo personnel ou commercial d'industriels ou de financiers dominants) et les justifications générales données par chacun, qui tournent autour de la nécessaire solidarité planétaire et de la lutte contre la pauvreté, constituent une première voie. Elles permettent peut-être de comprendre la tendance actuelle à la stagnation globale du volume de l'APD : la solidarité n'est pas le terrain commun aux deux types de justification. Mais la crise de l'aide relève aussi, en amont, de l'affrontement entre deux approches de l'aide : celle où l'action des États du Nord se porte sur un modèle de développement visant strictement l'enrichissement économique national par la mise en concurrence de l'ensemble des acteurs (la priorité du juste comme l'énonce B. Billaudot dans son intervention) et celle qui prône une solidarité mondiale des sociétés civiles et de l'ensemble des citoyens dans un projet de réalisation de soi et de prise en compte de l'environnement (la priorité du bien).

Les systèmes de justification du bien et du juste : une remise en cause du principe d'équité

L'aide, depuis le départ des années 1960, justifie son intervention par la recherche de résultats en matière de développement qui répondent à la « priorité du juste ». Ce principe s'exprime de manière quasi univoque dans le rattrapage économique des pays moins développés, fondé sur la croissance de leur produit intérieur brut (PIB). Selon cette approche, une politique juste est celle qui permet d'accroître la satisfaction de certains agents économiques quels qu'ils soient (riches ou pauvres), toutes choses égales par ailleurs – c'est-à-dire : sans que celle des autres agents soit affectée (Optimum de Pareto).

Depuis les années 1970, la Théorie de la justice de J. Rawls a profondément renouvelé cette perspective. Elle vise l'amélioration de la situation des plus pauvres en respectant un principe d'équité. Selon le critère dit d'indifférence, les inégalités sociales sont justifiées – et par conséquent légitimes – si la situation des plus défavorisés est maintenue ou améliorée, à condition toutefois que l'égalité des chances de chacun d'accéder aux postes de responsabilité dans la société soit assurée (principe d'équité).

Si l'on tentait de transposer à l'institution « aide » le critère d'indifférence, il serait possible de dire que les inégalités de richesses à l'échelle mondiale sont justes du fait que les plus riches permettent, à travers l'aide, aux populations défavorisées au plan mondial d'être le mieux loties possible. L'aide représente ainsi un sacrifice pour les pays riches qui acceptent de réduire en conséquence leur satisfaction immédiate.

On retrouve la théorie de l'équité tirée de Rawls au fondement de beaucoup de travaux récents consacrés à l'aide au développement. J.-D. Naudet et P. Jacquet²⁴ s'y réfèrent lorsqu'ils parlent d'aide correctrice qui peut d'ailleurs prendre deux formes différentes : celle d'un « dédommagement, qui repose sur l'évaluation du préjudice subi puis sur sa réparation une fois pour toutes sous forme d'un arbitrage jugé « juste » par rapport à cette évaluation » ou celle du « rattrapage qui consiste à rétablir, dans un futur convenu, la situation du sujet de l'injustice comme si cette dernière n'avait pas eu lieu ». Il s'agit de remettre tous les pays à égalité de chances afin qu'ils puissent entrer dans un processus auto-entretenu de croissance durable compétitif²⁵.

L'atelier ouvre la possibilité de questionner cette approche par l'égalité des chances qui s'inscrit, comme la théorie néo-classique de l'optimum de Pareto, dans une conception de la justice accordant la priorité au juste. L'égalité des chances se heurte en particulier à l'inégale capacité des personnes d'accéder aux biens premiers. Le thème des Droits de l'Homme économiques et sociaux peut par contre être inscrit dans une approche de la justice en termes de priorité du bien et de réalisation de soi qui a également été présentée au cours des travaux. Dans cette priorité du bien, l'inégalité des positions sociales ne trouve sa justification que dans le fait que ceux « d'en haut » utilisent une partie de leurs ressources pour garantir la satisfaction des droits fondamentaux de tous les citoyens.

La notion de partenariat solidaire destinée à remplacer celle d'aide

L'usage du terme « aide » pour désigner l'ensemble des formes de relations entre États et particuliers explicitement orientées vers le développement économique et social a pu être, comme cela a été dit pendant l'atelier, une régression par rapport à l'ancien terme de « coopération »²⁶. Il est vrai que l'« aide » reflète une attitude paternaliste, dominatrice, remplie de connotations moralistes de la part des États-nations du Nord et des institutions internationales qui en sont l'émanation. Elle introduit un vernis hypocrite de « bonnes intentions » sur un ensemble de relations et de pratiques qui obéissent à des motivations et des intérêts beaucoup plus complexes, mais en tout cas où chacun trouve son intérêt. Parler de l'efficacité de l'aide, dès lors, revient à masquer que cette efficacité se mesure à l'aune des objectifs des pays du Nord (donateurs).

²⁴ Rapport du Conseil d'analyse économique « La France et l'aide au développement ». Chapitre 1 : « Les fondements de l'aide ».

²⁵ Le rapport de la Banque mondiale de 2006 sur « L'équité dans le monde » se fonde également sur le principe d'égalité des chances, conduisant à mettre l'accent sur le développement humain, à travers l'éducation ou la santé qui procurent à chacun une chance égale d'accéder aux postes les plus élevés dans la société. J.M. Severino et O. Charnoz recourent également aux termes d'équité, d'égalité des chances et de légitimité dans leur article sur la régulation mondiale (« De l'ordre global à la justice globale : vers une politique mondiale de régulation », Revue En temps réel, Cahier n° 33). Le principe d'équité est respecté par le fait que l'aide internationale rend possible la réparation des dommages subis par les pays en retard et assure une juste répartition des efforts communs. Ces principes de justice sont articulés à deux critères d'ordre mondial : l'état de droit global et l'efficacité. Les auteurs définissent cette dernière comme la capacité à produire et à distribuer des biens collectifs mondiaux, tout en luttant contre les défaillances de marché.

²⁶ L'ancienne coopération n'était cependant pas non plus dépourvue d'ambiguïté. Elle n'était ni bienveillante ni fondée sur un appui à l'autonomie « réelle » et pas seulement formelle des pays et des populations. La FrancAfrique régnait en effet en maître. Son objectif principal a cependant été la reconnaissance des « collectifs-nations » au Sud, même si les « collectifs-nations » du Nord avaient (et ont toujours) pour objectifs la reconnaissance de leur rang via le montant de l'aide qu'ils mettent à disposition.

Il serait préférable d'utiliser le terme de « partenariat », moins hypocrite, pour ce qui est des relations bilatérales, même s'il reste aussi par lui-même quelque peu confus. Il présente l'avantage d'impliquer une réciprocité entre les deux parties ou un échange don-contre don. Reste cependant à déterminer sur quoi peut porter cette réciprocité. Que peuvent apporter en retour les pays en développement aux pays développés, que ces derniers acceptent de considérer comme ayant de la valeur ? C'est probablement dans cette voie qu'il faut poursuivre la réflexion.

La réciprocité tend à être vue comme un contrat entre parties libres de leurs actes, disposant d'un égal pouvoir de négociation et qui retireraient chacune un bénéfice de l'accord. Les relations Chine/Afrique ont ainsi pu être données en exemple durant l'atelier comme partenariat de réciprocité fondé sur un intérêt commercial réciproque, dégagé des conditionnalités politiques occidentales, ce qui reste tout de même hautement discutable.

Mais au niveau mondial, c'est de « solidarité » qu'il faudrait plutôt parler. Le débat qui a eu lieu, concernant le remplacement de la compassion par la solidarité, était particulièrement intéressant.

La solidarité exige un espace politique qui est actuellement partagé entre l'espace national et la société mondiale. À ceci près qu'un État mondial n'est pas pour demain et porte une contradiction dans les termes, même si une citoyenneté mondiale intégrant dans une même humanité tous les peuples est peut-être en train d'émerger à travers en particulier les Cours internationales des Droits de l'Homme. Le « modèle politique » européen est également intéressant à considérer, dans la mesure où pour la première fois dans l'histoire, des États ont accepté de se dessaisir d'une partie de leurs prérogatives au profit d'une organisation de type fédéral, qui assure notamment une fonction de redistribution entre États (voire régions) riches et pauvres, tout en assurant une certaine convergence des droits fondamentaux des citoyens (à travers la Cour européenne de Justice).

Le débat sur la fiscalité internationale et son lien avec l'instauration d'une citoyenneté mondiale ouvre de nouvelles perspectives

L'idée selon laquelle il ne peut y avoir de fiscalité légitime que liée à un périmètre de citoyenneté qui la constitue est pratiquement absente des débats ou des propositions pour l'établissement des taxes internationales, que ce soit au sein de la société civile, du courant altermondialiste ou des milieux gouvernements qui désormais reprennent cette proposition.

La question posée est tout d'abord celle du mode de gestion et de redistribution des financements mobilisés. L'idée d'une redistribution automatique au budget des États du Sud est loin de faire l'unanimité, du fait de l'absence de légitimité et notamment du caractère prédateur de certains États.

D'un autre côté, une solidarité basée uniquement sur les individus/citoyens semble difficile à mettre en œuvre sans la participation des États, surtout si l'on veut ne pas perpétuer des relations de domination de la part des pays du Nord.

Chacun voit dans ces taxes internationales des financements quasi automatiques permettant de contrebalancer les déficiences nationales en matière d'aide budgétaire au développement ou, demain, en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Certains ont peut-être à l'idée que de telles taxes conduiraient « naturellement » à instituer une citoyenneté mondiale mais cela semble loin d'être assuré, la relation de causalité étant historiquement plutôt inverse.

Quelle place réelle pour la Déclaration de Paris ?

De ce point de vue, la Déclaration de Paris peut être considérée comme une ébauche d'institution internationale établissant des finalités communes et surtout dans laquelle les participants acceptent de se faire évaluer par leurs pairs, à l'aune de leur contribution à ces finalités, en fonction de critères établis au préalable. L'intérêt du processus a été défendu durant l'atelier par l'effet de

mobilisation des parties prenantes à travers l'objectif de réalisation d'indicateurs plus ou moins chiffrés. C'est même son principal mérite du point de vue de certains de ses défenseurs, malgré l'absence de caractère contraignant.

Les débats ont fait ressortir la difficulté d'application des grands principes de la Déclaration de Paris. La multiplicité des finalités affaiblit évidemment toute tentative de définir l'efficacité des actions entreprises dans ce cadre. D'autre part, ces principes mêmes sont en partie contradictoires et illusoires dans leur application. De fait, l'impression d'une construction intellectuelle cohérente dans leur énoncé contraste avec la grande difficulté à trouver les modalités pour les mettre en œuvre. Comme toute déclaration de ce type, un certain niveau de compromis et de flou a été maintenu pour obtenir l'adhésion des parties prenantes.

Le principe de l'« appropriation » est caractéristique de ce décalage entre le relatif consensus sur l'idée et les effets souvent contreproductifs de ses modalités d'application. Si l'aide budgétaire paraît effectivement répondre dans son esprit au souhait de promouvoir la souveraineté politique des pays bénéficiaires, les conditions de sa mise en œuvre opérationnelle se sont toutefois avérées très problématiques. La communauté du développement se trouve confrontée à un dilemme : bailleurs de fonds et pays récipiendaires s'accordent sur un schéma théorique d'orientation stratégique, mais ils ne parviennent pas à trouver les modalités pour le rendre effectif (Samuel, 2009). L'octroi de l'aide budgétaire est bien souvent conditionné à l'obtention de résultats qui sont évalués à l'aide d'indicateurs de différentes natures. Les États restent soumis à toutes sortes de contrôles et de conditionnalités, du fait du rôle prépondérant accordé à la gestion orientée sur les résultats et à la production d'indicateurs chiffrés destinés à évaluer si les objectifs assignés ont été atteints.

Dès lors, l'alignement consiste pour les bailleurs à s'aligner sur des politiques qu'ils ont largement inspirées, le progrès en la matière venant du fait qu'il y a une meilleure harmonisation des bailleurs, donc moins de risques d'interventions aux finalités contradictoires.

L'autre versant de l'alignement est le recours croissant aux États eux-mêmes pour administrer les fonds de l'aide. Il y a là un changement effectif permettant de renforcer des administrations exsangues et d'éviter la dispersion des opérateurs et des interventions. Mais il y a, d'un autre côté, des risques importants de non-réalisation des objectifs de développement (OMD en particulier) si les États en question combinent faible gouvernance et forte représentation d'intérêts particuliers dominants.

Le constat d'échec de la gestion de l'aide par les objectifs compte tenu, en particulier, de son incohérence a fait consensus. La « gestion par les résultats » est un slogan séduisant en théorie, mais peu réaliste dans la pratique et qui ressort d'une illusion technocratique dans la gestion des affaires publiques. Cela a conduit à la primauté de la gestion par les procédures sur la réflexion stratégique. De fait, les progrès enregistrés sont faibles.

Mais la labellisation d'intervenants comme solution de remplacement ne paraît pas non plus satisfaisante. La crédibilité et l'indépendance de jugement sur laquelle elle se fonde, d'abord, font reposer le processus sur sa privatisation puisqu'il est confié à des bureaux privés, et ensuite, confondent indépendance et pertinence justifiée.

En conclusion, la principale avancée de la Déclaration de Paris sur le terrain est la meilleure harmonisation des bailleurs – avec toutefois un effet secondaire néfaste de renforcement de leur pouvoir coalisé –, une moindre dispersion des interventions et la reconnaissance du rôle central de l'État dans le développement. Par contre, les principes d'appropriation et de gestion par les résultats restent essentiellement rhétoriques pour le premier et peu réaliste pour le second.

Le « So What ? » n'a pas de réponse facile

Plusieurs participants ont questionné le travail de déconstruction de la Déclaration de Paris, en posant la question des alternatives possibles à cet engagement. Tout en reconnaissant que la Déclaration n'était pas idéale, elle leur apparaissait cependant comme ayant le grand mérite de susciter une véritable réflexion collective internationale autour de l'APD, ainsi que l'amorce, certes timide, de régulations mondiales.

En premier lieu, il ne saurait y avoir de réponse unique. Celle-ci dépend de la perspective selon laquelle on se place : les acteurs institutionnels ont les prochains rendez-vous internationaux en ligne de mire et sont avant tout préoccupés de construire un argumentaire à y présenter ; les représentants de la société civile, et tout particulièrement les acteurs de plaidoyer, portent le souci de voir les grands principes éthiques figurer sur le devant de la scène des justifications de l'aide ; les chercheurs vont, de leur côté, adopter une position critique et s'efforcer de traquer les incohérences entre discours et pratiques.

En se plaçant dans cette dernière perspective, il est utile de revenir aux « fondamentaux » du développement et de l'aide et de procéder en permanence au décryptage des présupposés théoriques et idéologiques à l'œuvre, véhiculés de manière souvent non explicitée par les institutions de développement dans le langage du « *Story Telling* ». Dans le même temps, les thèmes utilisés par la société civile à l'occasion des réunions liées à la Déclaration de Paris doivent également pouvoir être mis en discussion. Dans tous les cas, il est fécond de faire vivre un dialogue entre les différents types d'acteurs, non pas pour porter des jugements de valeur sentencieux sur les pratiques des uns et des autres, mais pour tenter de rapprocher les considérations entre les principes et les conditions de leur mise en œuvre.

L'appropriation de l'aide à l'épreuve des systèmes de signification particuliers aux pays bénéficiaires

Le pouvoir à l'œuvre, quelque part, à un moment donné, est un fait social total qui repose sur des significations imaginaires fondamentalement différentes les unes des autres. La signification imaginaire occidentale – certes en crise dans le contexte actuel utilitariste et de montée des affects –, qui date principalement des Lumières, repose sur la légitimité de l'État, sur la souveraineté du peuple, sur la loi et le droit, sur l'intérêt général, etc. Celle de beaucoup des pays du Sud continue de reposer sur l'allégeance à la tradition, le pouvoir sacralisé, sur l'action magique et non pas transformatrice, etc.²⁷.

Une telle perspective doit être prise au sérieux. Elle conduit à suggérer de s'attacher à militer pour les « valeurs » des Lumières ou pour des politiques donnant la priorité au bien mais certainement pas à les imposer comme l'aide en a pris l'habitude.

²⁷ Cette approche, qui s'inspire de la philosophie de l'auto-institution et de l'autonomie de Castoriadis, semble par conséquent échapper au reproche de culturalisme, même si les sociétés du Sud sont également, d'une certaine manière, le produit de la modernité.

L'évacuation du politique et du social

L'une des caractéristiques du discours actuel des institutions financières internationales multilatérales et bilatérales sur le développement international, qui se reflète dans la Déclaration de Paris, est d'évacuer totalement les questions politiques au profit d'une approche « technocratique » et moderniste. On reconnaît l'importance du renforcement des États, mais sans réflexion sur les conditions d'émergence d'États légitimes et sur leur relation avec la société. D'où l'insistance sur les méthodes « modernes » de management, la gestion par les résultats ou le renforcement des capacités comme clé de la modernisation des administrations publiques.

Au-delà du renforcement de l'État par des ressources financières accrues, la question de son renforcement en tant qu'État démocratique, représentatif de l'intérêt de tous ses citoyens, faisant preuve d'une efficacité raisonnable en matière de service public et contrôlé par des contre-pouvoirs adéquats, reste entière. Par contrecoup, rien ne garantit que les nouveaux dispositifs d'aide mis en place via la Déclaration de Paris démontrent une meilleure efficacité, en termes d'atteinte des OMD ou même d'objectifs de croissance économique, que l'ancien système de l'aide par projet.

Ce thème du renforcement de l'État démocratique devrait faire l'objet du prochain atelier.

Annexes

Annexe 1 : Sigles et acronymes

Annexe 2 : « La justification de l'aide au développement et la mesure de son efficacité » *par Bernard Billaudot*

Annexe 3 : « Les apories de l'appropriation » *par Sophia Mappa*

Annexe 4 : « La gestion de l'aide par les résultats » *par Philippe Coquart*

Annexe 5 : Liste des participants

Annexe 1

Sigles et acronymes

AFD	Agence française de Développement
APD	Aide publique au développement
CCFD	Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement
Cirad	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DIAL	
DFID	Department for International Development
DRSP	Documents de stratégie de réduction de la pauvreté
ESF	Épargne sans frontière
Feder	Fonds européen de développement régional
Gemdev	Groupement d'intérêt scientifique pour l'étude de mondialisation et du développement
Gret	Groupe de recherches et d'échanges technologiques
Inra	Institut national de recherche agronomique
Largotec	Laboratoire de recherche sur la gouvernance publique
Lepii	Laboratoire d'économie de la production et de l'intégration internationale
OCDE	Organisation de coopération et développement économiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisations de la société civile
PIB	Produit intérieur brut
Pnud	Programme des Nations-unies pour le développement
TFD	Techniques financières et développement
UMR Moïsa	Unité mixte de recherche Marchés, Organisations, Institutions et Stratégies d'Acteurs
USAID	United States Agency for International Development Agence des États-Unis pour le développement international

Annexe 2

La justification de l'aide au développement et la mesure de son efficacité

*Bernard Billaudot*²⁸

Comment penser, analyser et mesurer l'efficacité de l'aide au développement (des pays du Sud) ? Dans cette contribution à l'atelier²⁹, j'apporte à cette question une réponse relativement originale en mobilisant la problématique générale de la compréhension du fonctionnement social et des changements qu'il a connus dans l'histoire que j'ai construite ces dernières années. Cette problématique est à la fois **historique** et **institutionnaliste** comme celle de l'École de la régulation, mais elle est aussi **pragmatique**.

Ce texte comprend trois parties. La première a pour objet d'établir la proposition selon laquelle la question de l'efficacité de l'aide est inséparable de celle de sa justification comme institution, ce qui signifie que cette efficacité se pense, s'analyse et se mesure à l'aune de cette justification, à la fois pour le Nord et pour le Sud (I). La seconde traite très succinctement de la justification en général – Qu'est-ce que justifier ? Comment justifier ? – en faisant état d'une vue historique des principes, logiques et grammaires de justification, le pluriel à chacun de ces trois niveaux étant alors la caractéristique essentielle de la théorie qui est présentée (II). Enfin, cette grille d'analyse générale est appliquée au cas de l'aide au développement comme institution, en proposant un historique de la forme dominante de l'aide (en distinguant alors forme et contenu) et en comprenant les changements qui ont affecté l'appréciation de son efficacité en raison des changements de forme ainsi délimités (voir partie III)³⁰.

Établissement de la proposition : l'efficacité de l'aide s'apprécie à l'aune de sa justification

La proposition en question est logiquement établie par l'enchaînement suivant :

1. L'aide au développement est une **institution**³¹ qui voit le jour dans les années 1960 à la suite du processus de décolonisation, processus qui consacre l'indépendance des pays du Sud sur la scène internationale (reconnaissance comme membres de l'ONU). Cette institution se fait selon une certaine forme complexe, combinant des formes simples. La forme simple dominante change dans l'histoire, les formes simples connues au cours de la période passée en revue étant l'aide directe d'un État du Nord à un État du Sud, l'aide d'une organisation internationalisée publique (Banque mondiale, etc.) et l'aide d'une ONG du Nord à une ONG ou à une commune du Sud pour un projet précis, une forme complexe étant déjà celle où un État du Nord accorde un financement à une ONG du Nord pour soutenir les actions d'aide qu'elle réalise. Cette complexité réelle se constate par exemple pour la forme actuelle dans le fait que les « donneurs » (au sens de la Déclaration de Paris) sont à la fois des organisations internationales publiques (rattachées à l'ONU), des États du Nord et des ONG privées.

²⁸ Laboratoire d'économie de la production et de l'intégration internationale (Lepii-CNRS) - Université Grenoble II.

²⁹ Au regard du texte rédigé avant la tenue de l'atelier le 18 septembre 2009 et qui a été diffusé à cette occasion, le présent texte a été profondément remanié, les modifications et compléments apportés tenant compte de ce qui s'est dit dans cet atelier.

³⁰ Cette troisième partie est une première ébauche d'application. Elle devrait être nettement approfondie, en mobilisant les principaux écrits en la matière et en procédant à leur appréciation critique. Ce travail de retour sur la littérature n'a pas encore été fait.

³¹ Processus conduisant à l'établissement de normes actualisées par des pratiques humaines sur une durée plus ou moins longue. Ce terme désigne aussi le résultat de ce processus, soit une norme ou un ensemble de normes formant plus ou moins système.

2. Toute institution dans une certaine forme – toute mise en forme institutionnelle – est un processus au cours duquel des arguments en faveur de cette mise en forme et des arguments contre cette mise en forme (et/ou pour une autre) sont échangés, ce **débat de justification** ayant tourné en faveur des arguments « pour ». Cette forme institutionnelle se trouve ainsi légitimée : il est « juste et bien » que cette institution existe dans cette forme³². Ce n'est pas seulement une justification de l'aide « en général », parce que le « en général » n'existe pas dans l'espace-temps. Toute forme ne dure qu'un temps (elle n'est actualisée qu'un temps par des pratiques qui se conforment aux normes qui en sont constitutives). Il arrive toujours un moment où elle entre en crise en perdant alors sa légitimité. La critique l'emporte. La forme en place n'est plus jugée « efficace ». Cette critique est menée au nom de la mise en place d'une nouvelle forme ; autrement dit, l'ancienne forme est réformée (de façon plus ou moins radicale).
3. Une mise en forme institutionnelle est justifiée par les **résultats qu'on en attend** (en principe). Elle est jugée **efficace** si, et tant que, les **résultats constatés sont conformes aux résultats attendus**. Les indicateurs de l'efficacité portent sur les résultats ex-post dans les domaines relatifs aux résultats attendus.
4. L'institution de l'aide au développement dans une certaine forme comprend deux types de normes, des normes techniques (relatives aux rapports des hommes aux objets) et des normes sociales (relatives aux rapports des hommes entre eux). Les premières comprennent la norme-définition de l'aide (qui est un objet complexe) et les normes-procédures concernant la façon de réaliser l'aide ; quant aux secondes, il s'agit avant tout des normes/règles qui fixent les droits et devoirs respectifs des acteurs, règles que ces derniers se doivent en principe de suivre dans leurs pratiques. Les normes techniques sont sous la gouverne des normes sociales. Les normes/règles doivent être **justifiées** parce qu'elles créent des **inégalités** entre les hommes, des inégalités dans l'accès aux objets mobilisés dans les diverses activités humaines (par exemple : qui bénéficie de l'aide et qui n'en bénéficie pas ?). La légitimité d'une institution tient, en principe, au fait que ces inégalités sont considérées comme justes.
5. Le **débat** de justification de l'institution « aide » est **ouvert** parce qu'il n'y a pas une seule façon de justifier. Cette **pluralité** est constitutive des changements de forme, même si ce n'est pas la source de ces changements (en termes de détermination causale). Il n'y aurait pas de tels changements s'il n'y avait qu'une seule grammaire de justification relevant d'une seule logique de justification et si cette logique relevait elle-même d'un seul grand principe de justification.

En conclusion, l'efficacité de l'aide ne s'apprécie pas « en général », elle s'apprécie au regard de la forme qui a été historiquement instituée, donc à l'aune de la justification qui a conduit à légitimer cette forme, y compris via l'exercice d'une violence symbolique de ceux qui étaient partisans de la mise en place de cette forme à l'encontre de ceux qui la contestaient en tout ou partie. La question qui se pose alors est celle de la pluralité des modes de justification et donc, par le fait même, celle de la pluralité des résultats attendus de l'aide.

³² La justification en question est une justification sociale exprimée dans l'espace public. Ce n'est pas une justification individuelle ou encore personnelle (ex : le discours de justification tenu par une personne physique à propos d'un don qu'elle fait à une ONG, discours qui n'est pas le même que celui consistant à justifier socialement que l'aide soit apportée par des ONG faisant appel aux dons de ceux qui le veulent), même s'il doit y avoir une certaine cohérence entre les deux. La justification individuelle d'une activité renvoie à la motivation subjective de l'acteur, tandis que la justification sociale qui a présidé à la légitimation de l'activité sous certaines conditions s'accorde à sa finalité.

De la pluralité des principes, logiques et grammaires de justification des institutions sociales dans l'histoire

Il est maintenant fait état des principales conclusions de ma recherche concernant la pluralité des modes de justification³³. Cette pluralité se constate dans l'histoire. Ces conclusions sont les suivantes : 1 : il y a deux grands principes de justification, la sacralisation et la rationalisation ; 2 : la rationalisation laisse place à deux logiques distinctes (deux conceptions différentes du juste en raison) ; 3 : il existe une diversité de grammaires de justification associées à chacune de ces deux logiques, dont trois seulement dans l'espace public dans le genre « société moderne ». Il y a lieu de préciser qu'il n'y a pas d'un côté des principes, logiques et grammaires de justification pour les institutions sociales (l'ordre social ou sociétal si on préfère) et de l'autre d'autres principes, logiques et grammaires de justification pour les pratiques individuelles ; autrement dit, certaines pour défendre l'idée qu'un ordre social est « juste et bien » et d'autres pour justifier par telle personne que ce qu'elle fait est « juste et bien ». Il s'agit strictement des **mêmes** d'un côté comme de l'autre. Pour autant, nous ne traitons que des justifications sociales, en laissant dans un angle mort les justifications individuelles (personnelles) qui s'y accordent. Par justification sociale, on entend alors la justification d'une activité en tant qu'elle peut être réalisée *a priori* par n'importe quel membre du groupement humain considéré, ce qui n'est pas autre chose que la justification des normes-règles qui tout à la fois habilitent et contraignent cette activité.

Ces trois conclusions sont le résultat d'un travail dont le point de départ a été une analyse critique des principaux écrits récents sur la justification, soit les travaux de Commons (*Institutional Economics*, 1934), de Rawls (*La justice comme équité*, 2003), de Boltanski et Thévenot (*De la justification*, 1991) et de MacIntyre (*Quelle justice ? Quelle rationalité ?*, 1993)³⁴.

Il est d'abord fait état des raisons pour lesquelles aucun de ces auteurs **ne fournit une réponse satisfaisante** à la question de la pluralité des modes de justification, étant entendu que ces auteurs ont exclusivement (Commons, Rawls) ou principalement en vue les justifications sociales. La **théorie de la justification** qui a été construite à partir de ce constat est ensuite présentée de façon résumée sous la forme de **dix propositions** au sein desquelles trouvent place et sont explicitées les trois conclusions en question.

1. Des analyses ou théories insuffisantes à notre disposition

Commons

Toute mise en ordre procède pour ce dernier d'une action collective. C'est une action collective instituante. Il considère qu'il y a deux formes possibles d'action collective ; autrement dit, deux modes d'autorisation des pratiques sociales au sein d'une société. La première est le mode d'autorisation « qui mobilise l'**éthique** adossé aux sanctions de la privation de ressources ou de l'appartenance au groupe ». [Précisons que, chez Commons, l'éthique désigne alors le recours à une certaine idée de ce qui est bien (par opposition à ce qui est mal) au même titre que la morale (éthique = morale)]. Le second est celui « qui mobilise le **droit** adossé à la force ». Le problème est qu'il ne nous dit pas pourquoi il y en a seulement deux et comment elles s'articulent. Et il ne nous dit pas non plus si elles sont « générales » (pour tous les groupements humains dans l'histoire) ou spécifiques au contexte social qu'il analyse. Par ailleurs, il constate que les mises en ordre en question sont toujours celles de transactions entre humains. Et il distingue trois modes de mise en ordre d'une transaction : le marchandage, la direction et la répartition. Nouveau problème à ce sujet : ces trois modes sont-ils propres à l'économie ou s'appliquent-ils à toutes les transactions ? Et l'on retrouve par ailleurs le problème précédent : la transaction est-elle une catégorie générale ou une entité propre au genre « société moderne » sur lequel porte son analyse ?

³³ Pour plus de détail, voir notamment Billaudot B., 2008a, 2008b et 2009a.

³⁴ La théorie des « Sphères de justice » de Walzer (1997) est laissée de côté parce qu'elle n'est pas une théorie de la justification.

Rawls

La théorie de la justice comme équité de Rawls présente cette même limite précise : s'agit-il d'une théorie générale de la justice ou d'une théorie de la justice propre à la modernité ? De plus, Rawls a recours au « voile d'ignorance »³⁵ pour parvenir à un accord général de tous les membres de la société sur deux grands principes de définition d'un ordre social juste³⁶. Cela a pour conséquence que l'on ne sait pas si la théorie construite est une pure théorie normative ou si elle a le statut d'une théorie positive (au sens d'une théorie explicative de la façon dont les hommes s'entendent pour définir la justice). Autrement dit, le « voile d'ignorance » est-il une pure hypothèse de travail ou bien est-elle « réaliste », en ce sens qu'elle capterait une capacité de tout homme (au moins dans le genre société moderne) comme conséquence des deux qualités morales dont, selon Rawls, il est doté ; à savoir être à la fois rationnel et raisonnable ?

Boltanski et Thévenot

Leur théorie, le modèle de cité comme modèle d'un ordre social juste, procède d'un rejet de l'hypothèse du « voile d'ignorance ». Les débats de justification ont lieu en situation, chacun occupant (ou devant occuper) à la sortie du processus d'institution une place sociale différente qu'il connaît. Pour le reste, les principes de Boltanski et Thévenot sont voisins de ceux de Rawls. Les auteurs nous disent que leur modèle n'a pas la prétention d'être universel. Il ne vaut que pour les sociétés démocratiques... mais la définition qu'ils en donnent est floue et vague, la seule solution pour en sortir étant de dire qu'une société de ce type est une société juste au sens qu'ils définissent. Mais alors on tourne en rond ! Les principales limites sont toutefois ailleurs. Elles concernent l'apport essentiel de leur modèle, à savoir qu'il y a une **pluralité** de cités possibles, soit une pluralité de grammaires de justification, selon le principe de bien supérieur commun qui est retenu³⁷. Les problèmes sont alors les suivants. Pourquoi six cités et pas plus ou moins ? Comment des acteurs en situation qui discutent d'une solution « juste » de coordination entre eux font-ils pour parvenir à cela s'ils ne finissent pas par s'entendre sur la référence à un seul bien supérieur commun, surtout si le débat a lieu dans l'espace public (et non pas dans une famille ou une organisation plus impersonnelle) ? Quelle place accorder au droit à côté de la convention commune qui résulte d'une telle polarisation mimétique sur un seul principe (voir Commons) ?

MacIntyre

À la différence des deux précédents, ce dernier ne se préoccupe pas de construire une Théorie de la justification. Son ouvrage est une analyse positive (au sens de non normative) des traditions philosophiques en matière de justification en raison. Il déduit de la permanence de traditions différentes que le respect des règles de la logique ne suffit pas à la construction d'un raisonnement reconnu comme tel, il n'y a pas, contrairement à ce que postulent les Lumières, une seule façon de **justifier en raison**, mais **deux** : la « priorité du bien » (conception de la justice en termes d'excellence) et la « priorité du juste » (conception de la justice en termes de coordination efficace). Les diverses traditions philosophiques se rangent d'un côté (Aristote, Thomas d'Acquin, Hume) ou de l'autre (les sophistes, les Écossais, Smith, les Lumières, Rawls). Il précise que cette distinction s'actualise dans chaque contexte social d'une façon spécifique. Il n'analyse en détail cette spécification que dans la cité athénienne (où les deux conceptions ont cours) et en modernité,

³⁵ Chacun ignore sa position sociale lorsqu'il donne son avis sur un ordre juste.

³⁶ Ces deux principes sont les suivants (version révisée de 1981, traduction française 1983) : a/ Chaque personne a une même prétention indéfectible à un système pleinement adéquat de libertés de bas égales, qui soit compatible avec le même système de libertés pour tous ; et b/ Les inégalités économiques et sociales doivent remplir deux conditions : elles doivent être d'abord attachées à des fonctions et des positions sociales ouvertes à tous dans des conditions d'égalité équitable des chances ; ensuite, elles doivent procurer le plus grand bénéfice aux membres les plus défavorisés de la société (le principe de différence).

³⁷ Les cités analysées sont les suivantes : la cité inspirée (dont le principe supérieur commun est *le jaillissement de l'inspiration*), domestique (*l'engendrement depuis la tradition*), de l'opinion – initialement appelée du renom (*la réalité de l'opinion*), civique (*la prééminence des collectifs*) marchande (*la concurrence*), et industrielle (*l'efficacité*)

en se limitant alors à ce qu'il appelle « la tradition du libéralisme moderne » qu'il comprend comme une version particulière de la justification en « priorité du juste ». Cette analyse permet de classer les théories de Rawls et de Boltanski et Thévenot comme relevant de la « priorité du juste » en modernité. Mais on constate aussi que ces deux théories débordent la seule « tradition du libéralisme moderne » telle qu'elle est définie par MacIntyre. Cette tradition ne serait-elle somme toute que la cité marchande de Boltanski et Thévenot ? Manifestement, cette correspondance ne colle pas.

La principale limite de l'analyse de MacIntyre est donc de **ne pas nous livrer une spécification conséquente de la « priorité du juste » dans le contexte moderne**, soit une spécification aussi détaillée que celle qu'il nous donne pour la Polis athénienne. On ne sait donc pas si les trois biens supérieurs (les trois idées du bien) qui s'y manifestent – la richesse, la puissance et la célébrité – biens qui sont **visés** par chacun et par la cité prise comme un tout en « priorité du juste » et qui sont seulement des moyens au service de l'excellence en « priorité du bien » – sont propres à ce contexte social ou sont une donnée de la justification en raison. Dans ce second cas, l'analyse de MacIntyre rejoindrait celle de Commons pour qui il n'y a que **trois** modes possibles de mises en ordre, donc trois grammaires de justification... et non pas six comme le retiennent Boltanski et Thévenot. Mais cette différence ne tient-elle pas au fait que MacIntyre et Commons ne distinguent pas nettement ce qu'il en est de la justification dans l'espace public de ce qu'il en est dans les espaces privés ?

De la nécessité d'une théorie de la justification qui lève ces limites

La « lecture » des premiers auteurs que permet l'analyse de MacIntyre conduit à retenir la problématique historique de ce dernier en précisant et complétant la mise la mise en rapport qu'il initie entre mode de justification et genre de société (ou plus généralement de groupement humain doté d'une fermeture). Il semble que cette théorie devrait conduire, pour le genre « société moderne » : 1 : à l'existence de trois grammaires de justification mobilisables dans l'espace public, c'est-à-dire à sélectionner pour cet espace trois « cités » parmi celles de Boltanski et Thévenot ; et 2 : à la proposition selon laquelle pendant tout un temps la seule logique de justification en raison qui a eu cours dans l'espace public est la « priorité du juste »... tout en faisant une place à la « priorité du bien » dans cet espace dès lors qu'il s'agit de comprendre l'irruption dans cet espace au tournant du XXI^e siècle de nouveaux discours de justification relevant de l'éthique (discours qui étaient jusque là réservés à la sphère privée).

2. Une nouvelle théorie de la justification en dix propositions

La théorie de la justification élaborée sur ces bases peut être résumée en dix propositions :

1. Les genres de groupement humain dans l'histoire³⁸ se distinguent par le mode de justification des normes qui y président à l'attribution aux membres du groupement de droits d'usage sur les objets qui sont mobilisés dans les activités humaines. Cette distribution doit être justifiée parce qu'elle s'accompagne d'inégalités entre les membres du groupement et que ces inégalités doivent être jugées « justes » par ceux qui les subissent pour que la violence ne s'exprime pas.
2. Le premier mode (ou grand principe) de justification a été la **justification en religion** encore qualifiée de sacralisation. Il est constitutif du genre de groupement humain que Tönnies appelle la communauté (Gemeinschaft) et Weber, le groupement humain « *à base de communalisation* ».

³⁸ On se limite aux groupements dotés d'une **fermeture**, ce qui signifie que si on est en présence de mises en rapport au sein de ce groupement entre les membres de ce groupement, il n'y a pas à une échelle supérieure de telles mises en rapport. Les relations à cette échelle entre personnes (des relations entre des personnes appartenant à des groupements doté d'une fermeture qui sont différents) sont médiatisées par des rapports entre groupements (exemple : les rapports inter-nations en modernité occidentale, voir *infra*).

3. L'avènement de la **justification en raison**, autrement dit de la rationalisation, fait passer à la société (Gesellschaft) de Tönnies ou encore au groupement humain « à base de sociation » de Weber. L'intérêt (particulier/général), la distinction entre ce qui est public et ce qui est privé ainsi que l'État sont des catégories propres aux sociétés. Dans l'histoire, le premier genre à avoir vu le jour est la société à l'ancienne (traditionnelle) et le second, la société moderne.

4. Pour justifier en raison on ne peut se fonder sur une idée préalable du bien qui vient du sacré (du Cosmos ou de Dieu et de ce qu'il en a révélé aux hommes, avec le passage au monothéisme). On est en présence d'une circularité entre le bien et le juste. Cela implique de se référer à une valeur. À chaque valeur se trouve associée à la fois une idée du bien qui a le statut de bien supérieur et une certaine grammaire de justification (servant aussi bien à exprimer les justifications individuelles que les justifications sociales). Comme cette valeur peut s'appliquer au bien ou au juste, on est en présence de **deux** logiques distinctes de justification en raison la « **priorité du bien** » et la « **priorité du juste** ».

5. Dans la **société à l'ancienne**, les deux principes de justification, la sacralisation et la rationalisation, **coexistent** dans l'espace public. Cela signifie que les normes/règles doivent pouvoir être justifiées des deux points de vue. Cette conjugaison implique que dans cet espace la justification en raison relève de la logique « en priorité du bien » et qu'elle se fasse en se référant à une seule valeur reconnue comme telle en religion. Cette valeur est la **tradition** et le bien supérieur associé est la **renommée**. Ce dernier n'est pas un bien visé, mais un moyen au service de l'excellence. Il y a bien sûr toujours une distance « de la coupe aux lèvres », soit une distance entre la symbolique à l'œuvre et la réalité observable. En principe, les inégalités en matière d'accès aux objets sont justes si ceux qui en bénéficient se montrent excellents dans l'exercice de leur fonction (le critère d'équité en priorité du bien). En pratique, il paraît difficile de dire que tous les rois et les papes (ou les empereurs en Chine) furent excellents !

6. Le genre « **société moderne** » (celui dans lequel se pose le problème de l'aide) se caractérise par un **monopole de la justification en raison dans l'espace public**. Dans ce contexte et ce cadre, la tradition laisse la place à **trois** valeurs de référence différentes : la **liberté**, l'**efficacité technique** et le **collectif**. À chacune de ces valeurs, son bien supérieur et sa grammaire de justification, grammaire qui conduit à justifier un certain mode de règlement des transactions³⁹. Trois triades « valeur de référence/bien supérieur associé/mode de règlement des transactions préconisé » sont donc les piliers symboliques du genre « société moderne ». Soit⁴⁰ :

- Liberté - Richesse - Marchandage
- Efficacité technique - Puissance (pouvoir de faire) - Direction
- Collectif - Reconnaissance - Planification

7. Il existe alors deux types de normes-règles : les conventions communes et les règles de droit. Une **convention commune** est instituée lorsqu'il y a polarisation mimétique sur la référence à une valeur particulière. Il s'est agi d'une **action collective non concertée** (auto-organisation). Une

³⁹ Le **marchandage** entre égaux, la **direction** de l'une des parties dans la transaction et la **planification** par une instance extérieure aux parties prenantes.

⁴⁰ Ces trois triades ne sont pas « à égalité ». En effet, la planification est constitutive du marchandage et de la direction (c'est la planification qui habilite ces deux modes en fixant leurs champs respectifs d'opérabilité), ce qui résulte du fait que le collectif **surplombe** la liberté et l'efficacité technique. Cette position de surplomb signifie que **c'est au sein du collectif que la liberté et l'efficacité technique trouvent leur sens**. De plus, la richesse comprend tous les biens que les membres du « nous » peuvent acquérir en mobilisant un **droit de disposition dans le futur à titre privé**, que le bien en question soit privé ou public. La puissance comprend la **santé**, l'**instruction** et la **sécurité**. La reconnaissance comprend tous les biens qui sont des **marqueurs de l'identité du « nous »**. On reconnaît un membre du « nous » à ce qu'il a, en principe, libre accès à ces biens et capacité d'usage de ces derniers. Ce sont des biens **patrimoniaux**.

telle convergence peut être le résultat d'une **violence symbolique** exercée par les « grands » sur les « petits ». Si un tel point de vue commun n'est pas trouvé, une règle particulière ne peut être instituée que comme le résultat d'un compromis mis en forme en droit. Une **règle de droit** est donc toujours le résultat d'une **action collective concertée**.

8. Les sociétés modernes réellement existantes jusqu'à la fin du XX^e siècle relèvent toutes d'un modèle particulier de « société moderne », modèle que l'on peut qualifier de modernité occidentale ou de première modernité. Ce modèle se caractérise par **l'exclusion de la** logique « **priorité du bien** » **de l'espace public**. On est donc en présence d'un double monopole à ce niveau : monopole de la justification en raison et monopole de la priorité du juste. Les trois valeurs possibles de référence sont alors envisagées comme des valeurs **sociales** (des valeurs relatives aux rapports des hommes entre eux) et non pas des valeurs éthiques (rapport à soi-même) : la liberté-compétition, l'efficacité technique instrumentale et le collectif-nation (le « nous » des citoyens de la nation). Les biens supérieurs sont alors des biens **visés** par chaque membre du « nous » et par le nous dans son ensemble, le critère d'équité en matière d'inégalités étant le principe de différence de Rawls (ou encore le principe d'investissement de Boltanski et Thévenot).

9. Ce modèle est **entré en crise au tournant du XXI^e siècle**, avec l'entrée en scène dans l'espace public de la logique de justification en raison en termes de « priorité du bien ». Les trois triades « modernes » sont encore d'actualité (il ne s'agit pas d'un passage au postmodernisme, seulement du passage d'une première à une seconde modernité⁴¹). Les trois valeurs possibles de référence sont toujours la liberté, l'efficacité technique et le collectif ; mais en « priorité du bien », elles sont comprises précisément comme des valeurs **éthiques** (et non plus comme des valeurs sociales). Pour que l'on puisse parler d'une valeur éthique de référence, il doit exister un **horizon commun de signification** entre les personnes qui justifient en se référant à cette valeur. Il s'avère que les horizons communs de signification des trois valeurs comme valeurs éthiques ne sont pas encore construits dans l'espace public (ces sens sont en débat). De même, s'agissant des biens supérieurs associés : la richesse, la puissance et la reconnaissance.

10. *A priori* il y a **deux modèles possibles de seconde modernité**, soit encore deux voies logiquement distinctes de construction d'une seconde modernité. La première est la voie de **l'alternative** : le monopole de la « priorité du bien » s'impose en remplacement de celui de la priorité du juste. La seconde est la voie de la **conjugaison** : les deux logiques ont droit de cité, ce qui restreint l'espace des règles justes à celles qui peuvent être conjointement justifiées (dans les deux logiques). Dans la première voie, le « nous » mondial se substituerait au « nous » national. Dans la seconde, le « nous » national n'est pas passé aux oubliettes ; il se conjugue à la création d'un « nous » mondial.

3. Pour conclure à propos de la modernité

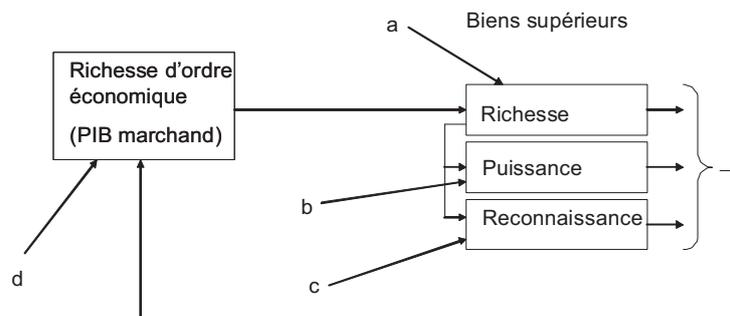
On ne doit pas confondre le **processus de modernisation**, celui allant de l'avènement de la justification en raison (après Homère chez les Grecs, dans les religions monothéistes, mais aussi en Orient, notamment avec Bouddha et Confucius) à son monopole, avec le genre « **société moderne** ». L'avènement de cette dernière est le résultat d'un saut qualitatif au sein de ce processus. En effet, ce processus ne se termine pas avec l'avènement de ce genre idéal-typique dans la mesure où, dans les sociétés réellement existantes dont on comprend la structuration en se référant à cet idéaltype, la symbolique du sacré n'a pas totalement disparu dans l'espace public⁴².

⁴¹ Le postmodernisme (Lyotard, Baudrillard, Jameson, etc.) « Jette le bébé avec l'eau du bain » en confondant la modernité avec la seule modernité occidentale (au sens défini ici).

⁴² Voir par exemple la référence à Dieu sur le « billet vert » étatsunien, référence réintroduite par le Président Eisenhower.

De plus, la richesse comme bien supérieur associé à la liberté n'est pas la richesse d'ordre économique ou richesse en argent (le PIB). Cette dernière est une pure grandeur monétaire : **la taille de l'ordre économique** propre à la modernité⁴³. La richesse d'ordre économique peut être mise en rapport avec les trois biens supérieurs de la modernité en général. On est en présence d'une circularité complexe, qui est toutefois partielle (voir figure 6).

Figure 6 : Richesse d'ordre économique et biens supérieurs en modernité : une circularité partielle complexe



- a : Les biens ou services obtenus du personnel domestique et de la production domestique
- b : L'acquisition des biens de la puissance par des externalités positives (observation des autres ou échanges non monétaires avec eux) ou l'absence d'externalités négatives (ex : absence de pollution pour la santé)
- c : Le patrimoine naturel et les biens patrimoniaux provenant d'externalités positives
- d : Investissements fixes (pour l'essentiel).

Ce qui vaut pour la richesse vaut tout autant pour l'opposé de la richesse, c'est-à-dire la **pauvreté**. Il y a lieu de ne pas confondre la pauvreté d'ordre économique (pour un individu, un ménage ou un pays) qui est un manque de revenu en argent (i.e. : un revenu faible) et la pauvreté comme absence de richesse en termes de bien supérieur.

Application à l'aide au développement : historique des formes de l'aide selon leur justification et changements de l'appréciation de son efficacité

La grille d'analyse théorique qui vient d'être présentée est d'abord appliquée pour rendre compte de l'historique des formes de l'aide selon leur justification. Les changements dans la façon d'apprécier l'efficacité de l'aide sont ensuite associés à ces changements de forme dans l'histoire.

1. Historique des formes de l'aide selon leur justification

Il n'y a pas lieu de revenir sur la période coloniale et sur les processus d'indépendance qui en ont marqué la fin. Puisque c'est d'aide au développement dont il s'agit, la période en revue est celle de **l'ère du développement** des pays indépendants qualifiés d'abord de pays sous-développés, puis de pays en voie de développement (ou en développement) et plus récemment de pays du Sud. Cette ère s'ouvre avec la décennie 1960. De façon générale, le développement est conçu comme un **processus de modernisation**, processus consistant à réaliser le saut qualitatif qui fait passer ces pays d'une société traditionnelle à une société moderne, saut qui se caractérise en outre au plan institutionnel par l'autonomisation relative de deux ordres, un ordre économique et un ordre politique, sur la base de deux institutions fondamentales, la monnaie et la citoyenneté⁴⁴. Plus précisément, le modèle de référence visé par le processus de modernisation en question est le

⁴³ Concernant la définition de cet ordre, voir Billaudot B., 2008a et 2009a.

⁴⁴ Pour plus de détail, voir Billaudot B., 2008a et 2009a.

modèle « occidental » (monopole de la priorité du juste dans l'espace public). Et pour cause, il s'agit à l'époque de la modernité « réellement existante ».

L'idée qui s'impose dès le début des années soixante est que les pays développés doivent aider les pays sous-développés à se développer. L'ère du développement (du Sud) est donc aussi celle de **l'aide au développement**. Les pays développés doivent aider les pays sous-développés à se moderniser selon le modèle des pays développés. Cette idée n'a pas été remise en cause, si ce n'est de façon très minoritaire au Nord comme au Sud, jusqu'à aujourd'hui. Il n'en reste pas moins que « l'aide » en question est une catégorie floue et vague – un pseudo-concept pour Wittgenstein – que l'on dégage de son histoire, c'est-à-dire des formes d'institution qui se sont succédé dans le temps ou se sont conjuguées à un moment donné⁴⁵. Quelles ont été ces formes ?

L'aide dont bénéficie un pays particulier du Sud à un moment donné est toujours complexe. Mais cette complexité contient généralement **une forme simple qui domine**. Et, au moins au cours d'une période dite de régime, cette forme simple domine dans (presque) tous les pays du Sud. Le montant de l'aide n'est pas le critère distinctif de la forme dominante à une époque donnée, mais le mode de justification ; la forme dominante est celle dont le mode de justification est au sommet de la hiérarchie, cette position supérieure se manifestant par le fait que les autres formes simples (relevant d'autres modes de justification) doivent s'adapter à la justification dominante et se sont effectivement adaptées en ce sens. Il se peut très bien que la forme simple dominante ne soit pas celle qui draine le montant d'aide le plus important.

L'historique des formes simples dominantes est compris en analysant comment une forme a été justifiée et légitimée un temps comme forme dominante et pourquoi cette légitimité a été remise en cause en conduisant alors à un changement de forme dominante⁴⁶. Il y a lieu à chaque fois de distinguer le mode de justification au Nord et le mode de justification au Sud, à partir du moment où il est possible qu'une même forme puisse être justifiée d'un côté en « priorité du juste » et de l'autre en « priorité du bien » dès lors que la valeur de référence (en un sens flou) est la même. Pendant une première période (1960-1985), la seule logique de justification à l'œuvre dans l'espace public, au Nord comme au Sud, est la logique en « priorité du juste ». La logique « en priorité du bien » ne s'invite dans l'espace public au Nord qu'au-delà, sans exclure loin s'en faut la première. Au Sud, le débat dans l'espace public est dans une large mesure réservé aux élites des pays concernés, la logique implicite de ces dernières étant la priorité du juste, en raison même du modèle de « société moderne » qui donne sens au développement. Cela vaut sur toute la période. Au total, l'historique retenu est le suivant (voir tableau 2) :

⁴⁵ En utilisant le terme forme, je me réfère à la distinction faite par Aristote entre forme et matière (ou contenu), sans pour autant retenir que la matière n'aurait aucune influence sur la forme. Ce sens est celui qui est retenu au sein de l'École de la régulation lorsqu'il y est question de forme institutionnelle. Toute forme institutionnelle est située dans l'espace-temps, tandis qu'une forme structurelle (par exemple, l'aide au développement) en est pour partie distanciée.

⁴⁶ Un constat qui mériterait d'être étayé et discuté est que la forme simple « aide internationale provenant des institutions internationales relevant de l'ONU (FMI et Banque mondiale en premier lieu) » est une forme qui a été présente tout au cours de la période en revue (1960-2010), sans avoir été à aucun moment une forme dominante. Elle n'est donc pas traitée, si ce n'est incidemment.

Tableau 2 : L'historique des formes simple de l'aide selon leur mode de justification

Forme simple dominante	Aide bilatérale publique-étatique	Aide non gouvernementale	Aide de donateurs aux pays partenaires (Déclaration de Paris)
Période de régime	1960-1975	1985-2000	2005-.....
Mode de justification de l'aide au Nord	Logique : priorité du juste Valeur de référence : le collectif-nation	Logique : priorité du juste + priorité du bien Valeur de référence : la liberté	Logique : priorité du juste + priorité du bien Valeur de référence : la liberté
Mode de justification de l'aide au Sud	Logique : priorité du juste Valeur de référence : le collectif-nation	Logique : priorité du juste Valeur de référence : la liberté	Logique : priorité du juste Valeurs de référence : le collectif-nation et la liberté-compétition

La première chose à expliquer est que le concept d'aide est propre à la priorité du juste – le fait que le terme soit encore employé en fin de période, bien que la « priorité du bien » y soit déjà présente, ne contredit pas cette proposition dans la mesure où les justifications en « priorité du juste » restent dominantes (et même exclusives au Sud). On donne ensuite, pour chacune des formes simples qui se sont succédées, quelques précisions complémentaires. Notons que la remarque générale faite *supra* concernant le critère distinctif d'une position dominante s'applique tout particulièrement à la forme simple « aide non gouvernementale », dont on considère ici qu'elle a été dominante au cours de la période 1985-2000. En effet, l'aide publique reste alors d'un montant plus élevé que l'aide privée collectée par les ONG au Nord, tout particulièrement en France. Mais la domination retenue se manifeste par le fait qu'une partie de l'aide publique transite par des ONG en participant de façon souvent déterminante au financement de projets conduits au Sud par les ONG concernées.

L'aide comme concept associé à la « priorité du juste »

De façon générale, l'aide est un **don** inscrit dans la triade « donner, recevoir, rendre » : le don n'existe que si le donataire potentiel l'accepte et cette acceptation de recevoir signifie que d'une façon ou d'une autre il devra rendre, sans que cela donne lieu pour autant à une extinction de sa « dette »⁴⁷. S'agissant de l'aide au développement, l'expression n'a de sens que dans le cadre du **modèle de modernité occidentale** reposant sur la « priorité du juste ». En effet, selon cette logique, les exigences de justice en matière de richesse, de puissance et de reconnaissance ne sont à envisager qu'à l'échelle de chaque nation, l'espace mondial étant celui des accords entre nations dans un « concert des nations » qui peut produire de la cacophonie parce qu'il est une compétition entre nations concernant ces trois biens et que ceux qui possèdent une avance en l'un ou l'autre de ces trois domaines sont le faire-valoir dans les accords qui peuvent être signés, sans oublier la solution de la guerre pour imposer ses vues. L'aide va du Nord au Sud, c'est-à-dire à des pays du Sud. En seconde modernité, l'« aide » devrait disparaître en laissant la place à des processus de « prélèvements-redistribution » ou de « compensation » à l'échelle mondiale (voir conclusion).

⁴⁷ Voir à ce sujet les travaux de Mauss.

Au Nord comme au Sud, le cadre dans lequel se pose la question de la justification de l'aide est le cadre national et les trois grammaires de justification en « priorité du juste » peuvent être *a priori* mobilisées pour ce faire. Au Nord, ces trois grammaires conduisent toutes à justifier l'aide au Sud de la part des citoyens d'une nation du Nord, dans la mesure où cette aide permet d'augmenter à la fois la richesse, la puissance et/ou la reconnaissance de la nation qui l'accorde et de ses citoyens. En effet, l'aide vise la modernisation du pays qui en bénéficie. Or, cette modernisation implique en premier lieu la constitution d'un ordre économique (une économie de marché, si on retient l'expression qui est couramment utilisée pour désigner cet ordre); en raison des nouveaux débouchés ainsi créés au Sud pour la production faite au Nord et des nouveaux espaces pour l'accumulation du Capital qui en résultent aussi, cette aide est donc favorable à l'augmentation de la richesse d'ordre économique de la nation du Nord ; et nous avons vu comment les trois biens supérieurs dépendaient de la richesse d'ordre économique. Le développement d'un pays du Sud comme processus de modernisation signifie aussi la mise en place d'un ordre politique ; si ce dernier est indispensable à la constitution de l'économique au sein de l'espace qu'il délimite, il est aussi un gage de stabilité politique et de participation au « concert des nations », en permettant par ailleurs un contrôle des mouvements de population du Sud vers le Nord, en les adaptant aux besoins de la nation du Nord. Reste que cela ne nous dit rien concernant la forme de l'aide (étant entendu que son contenu n'est que secondairement déterminé par cette forme)⁴⁸.

Il en va de même si on se tourne du côté d'un pays du Sud. Les trois grammaires en question conduisent toutes trois à justifier l'acceptation de l'aide du Nord. En effet, cette dernière ne peut qu'augmenter la richesse, la puissance et/ou la reconnaissance du pays nouvellement indépendant, ces biens supérieurs étant alors des biens visés. Les voix qui contestent son intérêt sont très minoritaires au sein des élites qui participent au débat public dans le pays considéré, dans la mesure où la grammaire mobilisée pour formuler cette contestation ne peut être que la grammaire de la tradition ou encore l'une des trois grammaires modernes en termes de « priorité du bien », la première conduisant à s'opposer à la modernisation et les secondes à ne pas vouloir de la modernisation à l'occidental (au sens défini ici). Précisons à ce titre, que les forces progressistes dans ces pays, qu'elles soient libérales, sociale-démocrates ou révolutionnaires, sont favorables à la modernisation à l'occidentale⁴⁹.

La première forme simple de l'aide : une aide publique-étatique bilatérale (de pays à pays)

La première forme simple qui est instituée de façon dominante est l'aide publique bilatérale de pays à pays (entre États-nations). Pour comprendre la genèse de cette forme, il faut remonter au débat de justification qui a eu lieu dans le cours de son processus d'institution et analyser ainsi le compromis entre grammaires de justification qui a ponctué ce processus comme base de légitimation de cette forme d'aide. Notons bien que la genèse est une chose et la fonction effective une autre. C'est à la genèse à laquelle on s'attache d'abord, le débat de justification révélant quels sont de part et d'autre les résultats attendus ; la fonction est associée aux résultats constatés et elle est à même d'évoluer dans le temps.

⁴⁸ L'aide consiste avant tout, quelle qu'en soit la forme, en transferts financiers du Nord vers le Sud, transferts visant la réalisation de projets dans divers domaines.

⁴⁹ Par ailleurs, nous laissons de côté l'aide au sein du bloc ou de l'empire soviétique, bien que les sociétés qui en relèvent s'inscrivent dans une version extrême de la modernité occidentale – une version opposée à la version (néo)libérale dans la mesure où les justifications des institutions se font par référence à une combinaison de collectif-nation (planification) et d'efficacité technique instrumentale (direction), sans place pour la liberté-compétition (marchandage, avec mise en place de marchés).

La genèse : la justification dominante de cette forme au Nord et au Sud

À l'époque considérée, la forme de l'aide qui est majoritairement préconisée du point de vue du Nord relève de la référence au **collectif-nation** : l'aide à apporter au Sud est une affaire publique et plus précisément collective ; c'est à l'État de s'en charger ; pour qu'elle soit finalement favorable à la nation donatrice, cette aide doit être directement attribuée à tel ou tel pays du Sud et non pas transiter par une organisation internationale qui la redistribuerait selon ses propres critères (c'est-à-dire ceux de la nation ou de la coalition de nations qui pèsent dans la définition de ces critères). Le bien supérieur visé est la **reconnaissance** de la nation du Nord : une nation du Nord ne tient son rang dans le concert des nations que si elle a la capacité et se donne les moyens d'assurer une aide non négligeable au Sud (néocolonialisme).

Du point de vue du Sud, la valeur de référence justifiant la forme d'aide à mettre en place est aussi le **collectif-nation**, en visant comme bien supérieur la **reconnaissance** de la nouvelle nation, dans la mesure même où celle-ci est « à construire » et que cette construction repose avant tout sur la constitution d'un patrimoine commun. Cette correspondance entre grammaires de justification au Nord et au Sud implique que la « transaction » d'aide entre telle nation du Nord et telle nouvelle nation du Sud soit réglée par la **planification** et elle permet qu'elle soit conclue comme telle⁵⁰.

La fonction de l'aide dans la période de régime de la forme « aide publique bilatérale de pays à pays »

On s'intéresse exclusivement à ce qu'il en est de la fonction de l'aide dans le pays du Sud qui en bénéficie. On vient de voir quel est le **résultat attendu**. Il s'agit primordialement de constituer et d'asseoir la reconnaissance de la nouvelle nation, et tout à fait secondairement d'y faire progresser la richesse et la puissance. Ou du moins, s'agissant de la richesse, seulement en tant qu'elle est à la base de certains des biens patrimoniaux dont se compose la reconnaissance. Et, s'agissant de la puissance (santé, instruction, sécurité) seulement en tant qu'elle intervient dans la circularité qui va de la puissance à la richesse via la richesse d'ordre économique (voir figure *supra*). La fonction de l'aide a été un temps de permettre d'atteindre ce résultat. D'où l'existence d'une période de régime de la forme d'aide en question.

La dérive de la fonction et la contestation de la forme « aide publique-étatique bilatérale (de pays à pays) »

Toutefois, une dérive de la fonction s'opère assez généralement dès le départ, quel que soit le régime politique en place. L'aide sert plus à la reconnaissance du leader qui exerce le pouvoir, à la consolidation de ce dernier et à son enrichissement, qu'à celle de la nouvelle nation qu'il dirige dans le cadre d'une forme d'ordre politique bien éloignée du modèle occidental visé. Il est donc préférable de dire qu'elle sert sa **renommée** dans le cadre d'un « retour » (au regard de l'objectif de modernisation) à une forme **traditionnelle** de pouvoir politique. Quant à la planification, elle se réduit à un cadre qui laisse beaucoup de place à la direction et/ou au marchandage (avec corruption).

Une contestation de la forme « aide publique bilatérale » se développe, sur la base d'une référence rarement explicitée aux valeurs de liberté pour certains et d'efficacité technique pour d'autres, tant au Nord qu'au Sud. Ceux qui se réfèrent à la liberté défendent l'idée d'une aide qui devrait permettre l'enrichissement du pays (via l'enrichissement d'ordre économique) et non pas (ou plus) sa reconnaissance et ceux qui se réfèrent en fait à l'efficacité technique défendent l'idée d'une aide qui devrait permettre d'élever la puissance (santé, instruction, sécurité).

⁵⁰ Il n'y a pas un marchandage entre tel organisme public du Nord chargé d'assurer l'aide en tel domaine et telle administration du pays du Sud en charge de ce domaine concernant l'objet et la destination de l'aide. Il n'y a pas non plus de direction du premier à ces deux sujets, la seconde exécutant les ordres. L'aide est planifiée : les conditions de la relation entre le premier et la seconde sont fixées par un accord conclu à un niveau supérieur, c'est-à-dire d'État à État. Bien évidemment, il s'agit d'une dominante. Tout n'est pas planifié, de sorte que le marchandage et aussi la direction ont leur place aux niveaux inférieurs.

Une certaine évolution du contenu de l'aide a lieu dans ces deux directions (au lieu de servir principalement à l'édification de la nation, via celles de son administration, de son armée et de sa police). Mais ces inflexions ne conduisent pas pendant tout un temps à sortir de la forme antérieure. La crise de cette dernière intervient avec la montée en puissance de la référence à la liberté à l'échelle mondiale, comme réponse à la crise du fordisme au Nord et à l'échec assez général des expériences de développement « socialiste » au Sud. L'avènement de la mondialisation s'accompagne d'une transformation de l'aide, la nouvelle forme simple qui s'impose comme dominante étant « l'aide non gouvernementale ».

La seconde forme simple : l'aide non gouvernementale

La genèse

Au Nord, l'idée qui s'impose est que l'aide au développement du Sud est une affaire **non gouvernementale** si ce n'est purement privée⁵¹. Cette idée est justifiée dans l'espace public en se référant, en toute généralité, à la **liberté**. Ce n'est pas à l'État de l'organiser et de la financer, mais aux individus qui le désirent et s'associent pour ce faire. On voit ainsi fleurir des ONG plus ou moins spécialisées⁵². On passe ainsi, au Nord, d'une justification sociale émise dans l'espace public à une justification sociale propre à chaque fois au **réseau** que forment une ONG et ses donateurs. C'est au sein de ce réseau que se construit l'horizon de signification de la valeur de référence (ou des valeurs) pour justifier l'aide du point de vue du Nord. Dans certains cas, elles sont conçues comme des valeurs sociales en restant à la priorité du juste. Mais dans d'autres, souvent plus nombreux notamment dans le monde anglo-saxon, elles le sont comme des valeurs éthiques.

On constate alors de grandes différences entre réseaux puisque certains sont laïcs (la justification est strictement une justification en raison), d'autres confessionnels (avec une conciliation de la justification en religion et de la justification en raison en « priorité du bien » ; par exemple le CCFD en France), et d'autres encore proprement communautaires. Dans les deux premiers cas, les horizons de signification propres à la conception de la justice en raison en termes de « priorité du bien » conduisent à définir la liberté comme liberté-réalisation et le collectif comme le « nous » de l'humanité toute entière. La justice n'est plus pensée et organisée à l'échelle d'une nation (le problème se posant dans des termes différents à l'échelle inter-nations), mais à l'échelle mondiale, les inégalités qui doivent être justes étant alors **les inégalités au sein de l'humanité toute entière** ; ce n'est pas une nation que l'on aide, mais des personnes qui vivent dans une autre région du monde que celle où l'on vit⁵³. Pour les réseaux proprement communautaires, le « nous » est ladite communauté à l'échelle mondiale, et non pas l'humanité toute entière. On le constate notamment avec certaines églises chrétiennes ou certains réseaux islamistes ou juifs. Reste que ces différences ne peuvent être vraiment comprises que si on prend en compte quel est, ou quels sont, le(s) correspondant(s) de l'ONG au Sud.

⁵¹ On ne doit pas confondre ce qui est public et ce qui est gouvernemental (de la responsabilité de l'État central), même si le champ de recouvrement entre les deux est vaste ; l'aide peut être considérée comme une affaire publique, mais dont la prise en charge par les citoyens est assurée par des organisations citoyennes privées.

⁵² La rupture avec la forme antérieure n'est pas complète dans la mesure où, dans certains pays dont la France, les dons réalisés en faveur d'ONG sont en partie déductibles de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (l'aide reste une affaire publique). Notons que l'adaptation des autres formes d'aide à cette nouvelle forme dominante, dont il a été question *supra* (voir l'aide publique qui transite par des ONG) est une question d'un autre ordre.

⁵³ On ne doit pas trop idéaliser : le passage de la liberté-compétition à la liberté-réalisation est loin d'être clair pour beaucoup de donateurs individuels et surtout d'ONG. On est en effet en présence d'une **compétition** entre ONG pour obtenir des fonds. On y revient *infra* à propos des contradictions de cette forme.

Au Sud, les prises de position contestatrices de l'ancienne forme simple de l'aide et favorables à la nouvelle forme dite « non gouvernementale » sont tenues dans l'espace public en se référant à la liberté ou à l'efficacité technique : l'aide doit arriver directement pour la réalisation de projets concrets « à la base », sans transiter par l'État central (et souvent disparaître). Cet argumentaire va de pair avec le changement intervenu au Nord (synergie et renforcement mutuel). Le **correspondant** d'une ONG au Sud peut être une **autre ONG** et/ou une **administration locale** (commune, etc.). Dans beaucoup de cas, l'ONG du Sud fait partie du réseau d'une ONG du Nord (ou de l'association internationale regroupant des ONG locales ou nationales) et dans certains cas elle a été créée à l'**initiative** de l'ONG du Nord (prenant le statut d'une ONG « mondiale »).

Les transactions qui s'établissent alors entre le Nord et le Sud relèvent de la direction ou du marchandage, selon l'autonomie dont dispose l'ONG du Sud ou l'administration locale dont le « travail » est fait par une ONG. La planification est absente, si on s'en tient à la forme simple. **Les résultats attendus** de l'aide au Sud sont, à l'échelle d'intervention considérée et pour la population concernée, la **richesse** et/ou la **puissance**. Ces deux biens supérieurs sont alors entendus de façon confuse, dans la mesure où la conception de la justice qui préside aux transactions n'est pas nécessairement la même au Nord et au Sud (c'est le plus souvent la modernité occidentale qui est visée au Sud, donc la richesse-avoir et la puissance-avoir) et où les choses ne sont pas non plus claires en la matière au Nord. Il s'agit donc rarement de la richesse-être et de la puissance-être. Du moins, la confusion se comprend par le fait qu'il n'y a pas vraiment de différence entre « plus » de richesse ou de puissance (priorité du juste) et « suffisamment » de richesse ou de puissance (priorité du bien) dès lors qu'il y a un accord concernant le fait que la situation des populations aidées en richesse et en puissance se situe au départ en dessous du « suffisamment ».

La fonction effective de la forme « aide non gouvernementale » et ses contradictions, qui portent des contestations

Les résultats constatés vont dans le sens des résultats attendus : l'aide conduit localement, là où elle s'applique précisément, à plus de richesse ou plus de puissance (en santé, en instruction ou en sécurité). Mais des contradictions se font jour, qui posent le problème de l'efficacité de cette forme d'aide : s'ils sont dans le bon sens, les résultats constatés ne sont pas **à la hauteur** des résultats attendus. Ces contradictions sont connues :

- concurrence entre ONG dans la collecte des fonds au Nord, avec une part démesurée du budget de chacune pour des dépenses liées à cette collecte ;
- compétition sur le terrain entre ONG « rivales », sans régulation du « marché » en question... lorsqu'il y a une place non négligeable au marchandage dans la mise en ordre de la transaction d'aide ;
- mise sur la touche du pouvoir politique national ou même local, ce qui signifie l'absence complète de coordination entre l'action publique-politique visant le développement du pays et les projets financés et réalisés par les ONG locales ; ainsi, dans certains cas, l'aide non gouvernementale permet au pouvoir politique en place de se « défaire » et dans d'autres, les doubles emplois et les conflits se multiplient.

Un recadrage de « l'aide non gouvernementale » visant une meilleure efficacité de celle-ci via le rétablissement de l'idée d'une aide à un pays

Des discours prennent appui au cours des années 1990 sur ces contradictions qui sont à l'origine de la relative inefficacité de la forme d'aide considérée. Ces discours contestataires viennent tout particulièrement des personnels des administrations publiques (ou mixtes) chargés de l'aide au Nord et dans une moindre mesure des pouvoirs politiques en place au Sud, en revendiquant que l'aide non gouvernementale du Nord soit régulée par chacun des gouvernements du Sud et en justifiant ce recadrage par la réduction des contradictions (indiquées en second et troisième point

supra) qu'il doit en principe permettre. Il s'agit de réintroduire l'idée que l'aide est une aide à un pays, sans remettre en cause le fait qu'elle demeure une aide non gouvernementale quant à sa gouvernance, si ce n'est son origine. Cela ne conduit donc pas à revenir à la première forme simple. Faut-il faire état d'une nouvelle forme ? C'est le parti-pris retenu ici.

La déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement sanctionne l'institution d'une nouvelle forme simple

Le recadrage en question permet de passer d'une opposition frontale entre aide gouvernementale et aide non gouvernementale (quant à son origine) à une conciliation possible entre les deux, sans pour autant réintroduire la planification interétatique. C'est une nouvelle forme qui voit le jour, dont l'institution est sanctionnée par la « **Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement** » des 28 février-2 mars 2005. Il y est en effet question d'un côté de **donneurs** (et non pas de pays donneurs), de l'autre de **pays partenaires** (et non pas de donateurs). L'aide non gouvernementale (ou gouvernementale) du Nord doit s'inscrire dans les stratégies nationales de développement des pays partenaires. Aucun statut particulier n'est donc fait à l'aide gouvernementale : un pays du Nord qui donne via son État (et un organisme public chargé de gérer cette aide) n'est qu'un donneur parmi d'autres.

Cette nouvelle forme est tout à fait **paradoxe**. D'un côté elle consacre le retour en force de la conception de la justice propre à la modernité occidentale (justice au sein de la nation), de l'autre, elle prend acte, via les donateurs divers, de la mondialisation de l'aide et d'une justification de celle-ci au Nord qui procède pour une part d'une justification en raison en « priorité du bien », si ce n'est justification en religion (antériorité du bien sur le juste). La seule porte qui soit fermée est celle qui consisterait à réserver l'aide au Sud à des populations « communautaires » et non pas à toute la population locale ou nationale concernée (sans distinction de...).

2. Les changements dans l'appréciation de l'efficacité de l'aide

Les changements dans l'appréciation de l'efficacité de l'aide tiennent au fait que les résultats attendus au Sud des trois formes simples qui se sont succédées comme composantes principales des formes complexes effectives n'étaient pas les mêmes. Dans chaque cas, l'efficacité s'apprécie par l'écart entre les résultats attendus et les résultats constatés (voir tableau 3).

Tableau 3 : L'efficacité de l'aide – résultats constatés/résultats attendus – dans les trois formes simples successives

Forme simple	Aide bilatérale publique-étatique	Aide non gouvernementale	Aide de donateurs aux pays partenaires (Déclaration de Paris)
Période de régime	1960-1975	1985-2000	2005-.....
Résultats attendus au Sud	Constitution de la reconnaissance des nouvelles nations	Augmentation de la richesse et de la puissance des populations localement aidées	Augmentation dans des proportions diverses de la richesse, de la puissance et de la reconnaissance du pays
Résultats constatés	Limités en matière de reconnaissance. L'aide sert surtout à la renommée du pouvoir en place	Dans le sens des résultats attendus, mais disqualification de la puissance publique et absence complète d'une juste répartition de l'aide dans le pays	À voir...

La forme « aide bilatérale publique-étatique »

Avec cette première forme d'aide au développement, le **résultat attendu** au Sud est primordialement, cela vient d'être dit, de constituer et d'asseoir la reconnaissance de la nouvelle nation, et tout à fait secondairement d'y faire progresser la richesse et la puissance. Les indicateurs de mesure de l'efficacité sont alors relatifs la reconnaissance, à sa progression, le point de départ étant pour l'essentiel une absence de reconnaissance. Les biens à prendre en compte sont des biens patrimoniaux, avant tout ceux qui concernent les ressources d'autorité de l'État. Une ressource d'autorité est une ressource (objet mobilisé dans une activité) qui est mobilisée dans l'établissement d'une relation. Ici ce sont les relations entre l'État et les citoyens qui sont concernées (ainsi que les relations internationales). La première des ressources d'autorité est le langage. On prend la mesure de l'enjeu de la constitution de cette ressource dans les nouvelles nations lorsqu'il y a une multiplicité de langues ou dialectes, d'où le rôle joué *de facto* ou attribué de jure à la langue de l'ancienne nation colonisatrice (voir l'anglais en Inde ou le français dans beaucoup des pays nés de la décomposition de l'AOF ou de l'AEF). Les autres sont des artéfacts (des formulaires, des procédures, etc.) qui se constituent avec la mise en place d'une administration d'une police et d'une armée « de la nation ». D'où les indicateurs à prendre en compte en portant son attention sur les relations entre ces organismes et les citoyens.

La forme « aide non gouvernementale »

Nous avons vu que les résultats attendus au Sud de cette forme d'aide sont, à l'échelle d'intervention considérée et pour la population concernée, la **richesse** et/ou la **puissance**. Il y a lieu de préciser qu'en ces deux domaines les résultats attendus sont en principe conformes à l'exigence d'inégalités justes. Il ne peut donc être question de se contenter d'une appréciation globale de l'un et l'autre de ces biens supérieurs, ou même de chacune des deux composantes de la richesse (biens privés/ biens publics) et de chacun des trois biens dont se compose la puissance (la santé, l'instruction et la sécurité). Il s'agit aussi de prendre la mesure des inégalités dans ces divers domaines. L'idée que l'on pourrait chiffrer l'accroissement de richesse et de puissance attendu de tel volume d'aide, ainsi que celle selon laquelle on pourrait chiffrer le résultat attendu en matière de réduction des inégalités, est une idée sans fondements. Il en va donc de même pour celle selon laquelle l'efficacité se mesurerait objectivement par l'écart constaté entre le résultat attendu et le résultat constaté. On doit retenir de chaque côté une série d'indicateurs. À chacun de se faire sa propre idée à partir de ces informations et de participer au débat politique ainsi soulevé concernant l'efficacité.

Le recadrage de la forme « aide non gouvernementale » institué par la Déclaration de Paris

Les résultats attendus au Sud de cette nouvelle forme sont, dans des proportions diverses, les trois biens supérieurs « modernes » : la richesse, la puissance et la reconnaissance. Cela conduit à mettre en avant comme moyen primordial pour y parvenir l'accroissement de la richesse d'ordre économique ou mieux, la **réduction de la pauvreté** d'ordre économique (des ménages et des administrations locales) dans la mesure où, en principe, l'accroissement de la richesse d'ordre économique doit répondre au critère d'une juste répartition (critère de justice des inégalités en « priorité du juste »). Mais cela ne doit pas conduire à apprécier l'efficacité de l'aide en faisant comme s'il suffisait de prendre en compte l'évolution de la richesse d'ordre économique et la réduction de la pauvreté d'ordre économique, *a fortiori* en limitant cette dernière à celle des ménages. Rien en effet ne permet de garantir que plus de richesse d'ordre économique pour tous avec une réduction de la pauvreté d'ordre économique des plus démunis conduira à plus de richesse (en termes de bien supérieur), de plus de puissance et de plus de reconnaissance. Il est indispensable de distinguer la richesse (biens privés/biens publics), la puissance (santé-instruction-sécurité) et la reconnaissance (patrimoine naturel/patrimoine social), au plan des résultats attendus et à celui des résultats observés, en associant à chacune de ces catégories des indicateurs distincts.

Conclusion

La proposition selon laquelle l'efficacité de l'aide s'apprécie à l'aune de sa justification, jointe à une théorie pluraliste (non normative) de la justification, conduit à quelques propositions d'actualité concernant à la fois la façon de **penser** l'efficacité de l'aide et la **mesure** de cette efficacité. Ces propositions conclusives sont d'actualité parce qu'elles portent sur la forme présente de l'aide et peuvent de ce fait être prises en compte par les acteurs de l'aide en vue de renouveler les représentations qu'ils s'en font.

Concernant la façon de penser l'efficacité de l'aide, la première proposition est le caractère **paradoxal** de la « Déclaration de Paris » qui sanctionne l'institution de cette forme présente en se préoccupant de cadrer les conditions de son efficacité. Ce caractère paradoxal est une composante d'un contexte beaucoup plus général, celui à la fois d'une crise de la version libérale du modèle de modernité occidentale (voir la réintroduction des stratégies de développement des pays partenaires) et d'une entrée en crise de la modernité occidentale, sans que se dessine nettement pour l'heure une piste de sortie pour la première et *a fortiori* pour la seconde. On est donc en présence d'un texte dont l'arrière plan est un compromis entre les deux conceptions du juste en raison et, au sein de la conception « occidentale » (priorité du juste), d'une primauté de la liberté au Nord et d'une primauté du collectif au Sud. Il n'en reste pas moins que ce texte trouve une certaine cohérence dès lors qu'on le lit à la lumière de la seule conception de la justice en termes de coordination efficace (priorité du juste). En effet, le besoin d'un gouvernement mondial (ou du moins d'instances mondiales) se préoccupant de la justice à l'échelle de l'humanité dans son ensemble, c'est-à-dire de réduire les inégalités entre les hommes (et non pas entre les pays), dès lors qu'il paraît difficile de les considérer comme justes au regard du tout critère précis concernant le sens de l'excellence, n'est à aucun moment mentionné dans la déclaration en question. De plus, la question écologique n'y est abordée qu'incidemment à propos de la nécessité « d'encourager une approche harmonisée des évaluations environnementales ». Sans souffler mot des inégalités de ressources naturelles disponibles entre les pays du Sud.

La seconde proposition conclusive est que « l'aide au développement » est enfermée dans le modèle de modernité occidentale. Quelle que soit la perspective que l'on envisage ou souhaite comme **seconde modernité**, c'est-à-dire comme issue à la crise de la modernité occidentale, l'« aide » devrait disparaître en laissant la place à des processus de « prélèvements-redistribution » ou de « compensation » à l'échelle mondiale. Cela est évident dans la voie de l'alternative. Cela l'est moins dans la voie de la transformation-conjugaison, celle dans laquelle les règles adoptées en matière de prélèvements, de redistribution et de compensation doivent pouvoir être justifiées en se référant à la fois à la « priorité du juste » et à la « priorité du bien ». Certes, ceux qui continueront à s'en remettre à des valeurs sociales seront en droit de parler encore d'aide. Mais on ne voit pas qu'il puisse y avoir de compromis sur ce terme avec ceux qui raisonneront en se référant à la « priorité du bien » au titre d'un « nous » mondial (ou même d'un « nous » communautaire). La différence essentielle entre les deux voies de seconde modernité qui ont été définies ici en termes de justification concerne l'expression « **pays partenaires** ». S'agissant de désigner par là les pays du Sud, **ce sens est invalidé dans la voie de l'alternative** (il n'y a plus de pays au sens d'un espace doté d'une fermeture politique) et, **dans la voie de la transformation-conjugaison**, il change de sens dans la mesure où, au regard des normes fixées au niveau mondial et devant s'appliquer dans chaque pays-nation, **tous les pays sont des partenaires**. L'aide-don devra laisser la place à l'échange partenarial, chaque pays apportant quelque chose à l'autre. Car les pays du Sud ont leur contribution à apporter pour construire une seconde modernité dans cette voie ; ils ont des atouts pour ce faire que les pays du Nord ont perdu depuis longtemps, notamment les pays africains. Mais ils n'ont pas tous les atouts, loin s'en faut, puisqu'ils auront toujours à se moderniser.

Concernant la **mesure** de l'efficacité de l'aide, la proposition qui a des implications pratiques pour l'avenir découle du fait que la forme actuelle est une forme « de crise ». À ce titre, elle marie le tout et son contraire : les biens supérieurs par rapport auxquels l'efficacité de l'aide doit être appréciée ne sont pas clairement identifiés et hiérarchisés distinctement les uns des autres et on ne peut donc rien dire de précis sur les indicateurs à prendre en compte pour mesurer l'efficacité de l'aide. Pour le dire autrement, les résultats attendus à l'échelle de chaque pays du Sud ne sont pas déclinés en termes de richesse, de puissance et de reconnaissance et l'on ne sait pas s'il s'agit de résultats visés (on ne va pas au-delà) ou seulement de moyens au service d'autres fins. À tout vouloir évaluer sans ordre et sans classement, on en arrive à une liste d'indicateurs « à la Prévert ».

On est toutefois sur la bonne voie puisque (i) on est passé d'une « obligation de moyens » conforme à la gestion budgétaire classique d'une aide publique-étatique du Nord et d'une utilisation publique-étatique au Sud, qui était constitutive de la première forme, à une « obligation de résultats »⁵⁴ et (ii) le recadrage de la seconde forme a consacré, pour justifier dans l'espace public aussi bien au Nord qu'au Sud, l'abandon de la seule référence à la valeur de liberté. Cet abandon rouvre le jeu concernant l'espace des choix politiques⁵⁵. Le jeu est rouvert parce que, même si ce n'est pas explicite, les valeurs « efficacité technique » et « collectif » reprennent quelque peu droit de cité à côté de la liberté avec la prise en compte non exclusive de la richesse au profit d'une place faite à la puissance et à la reconnaissance⁵⁶. En tout état de cause, la prise en compte de cette **pluralité** est un **point de passage obligé** pour définir des indicateurs pertinents de l'efficacité de l'aide.

⁵⁴ Je reprends cette proposition de la contribution de Philippe Coquart à l'atelier.

⁵⁵ En effet, lorsqu'une seule valeur de référence préside plus ou moins explicitement aux justifications des institutions, tout se passe comme si tout débat axiologique avait disparu. La question de la gestion de l'aide et de son efficacité se réduit à appliquer des normes ou règles perçues comme **amORALES**, donc comme des normes qui s'imposent à tout le monde pour des raisons d'efficacité sociale. S'agissant de la liberté, cette efficacité est envisagée de façon amORALE et moniste parce que le seul bien supérieur visé est la richesse et que la violence symbolique s'exerce d'autant plus facilement que les argumentaires confondent de façon fallacieuse la richesse en termes de bien supérieur avec la richesse d'ordre économique.

⁵⁶ Il ne s'agit pas d'opposer ce qui serait qualitatif (l'appréciation de la puissance et de la reconnaissance, ainsi que celle des inégalités sociales dans ces deux domaines) à ce qui serait quantitatif (la mesure de la richesse en la confondant avec la richesse d'ordre économique objective). Il s'agit **des deux côtés** de quantifier, en sachant et en tenant compte du fait que cette quantification met en jeu des conventions portant sur la qualité et que la pluralité des conventions de qualité renvoie à la pluralité des grammaires de justification, donc à celle des valeurs de référence en modernité.

Références

Beck U., 2003, « Pouvoir et contre-pouvoir à l'heure de la mondialisation », Paris, Champs Flammarion. Traduction française de *Macht and Gegenmacht im globalen Zeitalter*, Suhrkamp Verlag, 2002.

Billaudot B., 2008a, « Une théorie de l'État social », *Revue de la régulation*, n°2, janvier 2008, Varia (<http://regulation.revues.org/document2523.html>).

Billaudot B., 2008b, « Institution et justification », *Revue française de socio-économie*, n°1.

Billaudot B., 2009a, « Une vision institutionnaliste, historique et pragmatique de l'objet de la science économique » in *L'économie hétérodoxe en crise et en critique, L'homme et la société*, n° 170-171, 2008/'4 - 2009/1, L'Harmattan.

Billaudot B., 2009b, « L'ambivalence de la RSE. L'illusion de la coordination par le contrat », Communication au *RIODD-Quatrième congrès*, CLERSE-Lille, 25-27 juin 2009.

Boltanski L. et Thévenot L., 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.

Boyer R., 2003, « Les analyses historiques comparatives du changement institutionnel : quels enseignements pour la théorie de la régulation ? », *L'Année de la régulation*, n°7, 2003-2004, pp. 167-203.

Commons J. R., 1934, *Institutional Economics. Its Place in Political Economy*, The University of Wisconsin Press, 1959, 2 vol. (1^{ère} éd. 1934, Macmillan).

Dosse F., 1995, *L'empire du sens*, Paris, La Découverte.

Foucault M., 1975, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard.

Habermas J., 2000, *Après l'État-nation. Une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard.

Hirschman A., 1995, *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard.

Jonas H., 1990, *Le principe de responsabilité*, Paris, Éditions du Cerf.

Lordon F., 2006, *L'intérêt souverain. Essai d'anthropologie économique spinoziste*, Paris, La Découverte.

MacIntyre A., 1988, *Whose Justice? Which rationality?* University of Notre Dame Press, Indiana (traduction française *Quelle justice? Quelle rationalité ?*, Léviathan, Paris, PUF, 1993).

Martuccelli D., 2009, « Quelle stratégie choisir pour fonder la science sociale ? », *L'homme et la Société*, n° 170-171, Paris, L'Harmattan.

Rawls J., 2003, *La justice comme équité. Une reformulation de théorie de la justice*, Paris, La Découverte.

Ricoeur P., 1990, *Soi-même comme un autre*, Paris, Points, Éditions du Seuil.

Sémelin J., 2005, *Purifier et détruire*, Paris, Éditions du Seuil.

Sen A., 1993, "Capability and Well-Being", in Nussbaum M., Sen A. (eds), *The Quality of Life*, Oxford, Oxford University Press, pp. 30-53.

Sen A., 1996, *Inequality Reexamined*, Harvard U.P., Cambridge, Mass.

Simmel G., 1987, « Philosophie de l'argent », Paris, PUF (Traduction française de *Philosophie des Geldes*, 1977, Dunker & Humblot, Berlin).

Taylor C., 1992, « Grandeur et misère de la modernité », Paris, Bellarmin. Traduction française de : *The Malaise of Modernity*, 1991, Charles Taylor and the Canadian Broadcasting Corporation.

Taylor C., 1998, « Les sources du moi : la formation de l'identité moderne », Montréal, Boréal (traduction française de : *Source of the Self: the Making of the Modern Identity*, Cambridge, Harvard University Press, 1989).

Theret B., 2000, « Institutions et institutionnalismes : vers une convergence des conceptions de l'institution ? », in Tallard M., Theret B. et Uri D. (dir.), *Innovations institutionnelles et territoires*, Paris, L'Harmattan.

Thévenot L., 2006, *L'action au pluriel, sociologie des régimes d'engagement*, Paris, La Découverte.

Walzer M., 1983, *Sphères of Justice. A Defense of Pluralisme and Equality*, New York, Basic Books (traduction française *Sphères de justice*, Paris, Le Seuil, 1997).

Weber M., 1995, *Économie et société*, Paris, Agora Pocket, Plon (Première édition allemande, 1921).

Annexe 3

Les apories de l'appropriation

Sophia Mappa⁵⁷

De la diversité culturelle de la planète

Toutes les sociétés de la planète sont des créations historiques particulières. Il va ainsi des sociétés occidentales, lesquelles, tout en partageant un socle culturel commun, ne sont pas identiques et, en dépit de leur aspiration à l'universalité, ne sont pas universelles. D'ailleurs, le concept même d'universalité est spécifique à l'Occident.

Disons brièvement que la culture est un système de significations imaginaires collectives⁵⁸ créées par les groupes et les sociétés pour donner sens au monde naturel et humain et instituer le collectif. Ces significations imaginaires sont enracinées dans l'histoire de chaque société et sont intriquées les unes dans les autres. En d'autres termes, elles font système, même lorsque celui-ci est chaotique et conflictuel⁵⁹. Elles informent l'ensemble du champ social, politique, institutionnel, économique, scientifique, religieux, moral, familial, éducatif, technologique, etc. Elles socialisent les individus et s'impriment en eux, dès leur plus tendre enfance, et orientent les actions individuelles et collectives. D'ailleurs ce sont les pratiques collectives et les institutions qui dévoilent la culture d'une société.

Bien entendu la culture n'est ni monolithique, ni atemporelle. Les acteurs sociaux interprètent les significations collectives de manière variée, mais ils ont tous à faire avec le même socle de significations. Par exemple, depuis l'avènement de la modernité, disons aux alentours du XVII^e siècle, les débats contradictoires des sociétés occidentales sont focalisées sur les mêmes questions : l'institution de l'individu et du collectif, les libertés et les droits individuels, le politique et l'économique, l'intérêt général, et ainsi de suite. Toutes les cultures changent par ailleurs, mais elles le font dans la continuité avec l'ordre ancien. Il n'y a pas de rupture dans l'histoire, même si les sociétés prétendent rompre avec l'ordre social établi⁶⁰.

Le « développement », c'est-à-dire le capitalisme, que l'on cherche à impulser dans les pays aidés, est fondé sur de telles significations imaginaires, créées par les sociétés européennes, aux alentours des XVI^e et XVII^e siècles, à partir des significations chrétiennes réélaborées, ces dernières étant à leur tour enracinées dans l'antiquité gréco-romaine⁶¹ : la rupture avec la nature et l'aspiration à la transformation du monde naturel et humain, voire leur domestication, moyennant l'action

⁵⁷ Largotec (Laboratoire de recherche sur la gouvernance publique, territoires et communication).

⁵⁸ Le concept de « signification imaginaire » appartient à Cornélius Castoriadis, qui, selon nous, a pu rendre compte du rôle fondamental de l'imaginaire collectif dans l'institution des communautés humaines (*cf.* entre autres, *L'institution imaginaire de la société*, Seuil, Paris, 1975).

⁵⁹ Par exemple, la signification de liberté et de droits individuels est associée à celles d'autonomie, de loi, de droit, d'égalité, de solidarité, de limites, de règles explicites, d'État régulateur, etc.

⁶⁰ La pensée philosophique occidentale a produit une réflexion riche sur la culture. On peut noter entre autres Hegel, Max Weber, Norbert Elias, Louis Dumont, Cornélius Castoriadis... L'auteur de ce texte a systématiquement proposé, depuis le milieu des années 1980, sa propre réflexion sur les cultures et les différences culturelles. *Cf.* entre autres Mappa S. (sous sa direction) *Le savoir occidental au défi des cultures africaines : former pour changer ?* Karthala, Paris, 2005. *Cf.* également le texte de Gabas J.-J. dans ce volume.

⁶¹ *Cf.* entre autres Max Weber, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Plon, Paris, 1964 (1^{ère} édition, à partir de l'édition allemande de 1947).

individuelle et collective ; la rupture avec la tradition et ses interdits et la liberté individuelle, entre autres, celle d'entreprendre et de créer de richesses ; le surinvestissement du travail productif et du productivisme ; l'imaginaire d'investissement et de projection dans l'avenir ; le changement et la destruction créatrice du système, entre autres économique ; le développement systématique des sciences et des technologies ; la rationalité instrumentale et le calcul comptable ; l'efficacité de l'action économique ; la séparation de l'économie et de l'activité économique des autres champs et activités humaines, etc.

On retrouve ces mêmes significations dans le champ politique, en l'occurrence dans la démocratie, alors même que les finalités de cette dernière sont antinomiques avec celles du capitalisme⁶². La démocratie repose effectivement sur l'autonomie individuelle et collective d'instituer la cité, selon la volonté des humains, et non selon celle des forces extérieures, comme c'est le cas dans la plupart des sociétés de la planète. Elle implique donc la théorie et la pratique d'individus libres, capables d'action politique propre, visant le changement de l'ordre social et politique, opérant des choix sur ce qu'ils doivent conserver de la tradition et ce qu'il faut rejeter, valorisant la raison (qui n'est pas identique mais pas étrangère non plus à la rationalité instrumentale du capitalisme), élaborant des lois auxquelles ils obéissent librement, justement car ils en sont les auteurs, comme a pu l'écrire Jean-Jacques Rousseau. Or, le capitalisme développé en Occident serait tout autre, s'il n'était pas régulé par les lois assurant le primat du politique sur l'économique et s'il n'obéissait pas, tout comme la démocratie, à des règles explicitement posées.

Le souci démocratique pour le lien social et l'intérêt général et le refus de l'exclusion, en d'autres termes la théorie et la pratique de l'intégration de tous dans un espace social et politique unifié, a aussi influencé par le passé le capitalisme. Ce dernier a mis à la disposition du collectif une partie des richesses produites par l'activité économique privée. Ce système inédit sur la planète qu'est la protection sociale, notamment en Europe, a été possible grâce à l'association de l'imaginaire et de la pratique de création de richesses et de productivisme avec celui de lien social, de solidarité, d'égalité des individus et d'intérêt général. Les mêmes significations d'autonomie, d'individus, de libertés et de droits individuels, d'action transformatrice de l'homme sur la nature et sur l'homme, d'égalité, de raison et de pensée critique, etc., ont informé le système éducatif, le champ scientifique, le système sanitaire, la famille, la religion, le pouvoir politique. Ce dernier a été imprégné par des significations telles que l'autonomie, la loi, la régulation, la légitimité, la légalité, la raison d'État, l'action transformatrice du pouvoir sur la société, le pouvoir limité, contrôlé et partagé, etc.

Traditionnellement, les politiques d'aide au développement sont orientées par ces significations et par ces pratiques collectives particulières et historiques, cette alchimie inédite sur la planète, que l'on considère pourtant comme universelle en Occident. Les diagnostics sur ce qui doit changer chez les autres et les finalités du changement sont imprégnés de ces significations. Il ne saurait en être autrement. Toutes les sociétés de la planète valorisent leur propre système socioculturel, même celles qui en ont honte. Ainsi, les finalités du changement conçues en Occident non seulement ne sont pas partagées par les bénéficiaires de l'aide mais leur sont largement inintelligibles.

⁶² On ne suggère pas un lien entre la démocratie et le développement, comme ce fut le cas des conditionnalités démocratiques. La plupart de pays qui développent le capitalisme aujourd'hui ne connaissent pas la démocratie, et ceux qui l'ont inventée, les Athéniens, ignoraient le développement. Nous soutenons la thèse selon laquelle le capitalisme et la démocratie ont été associées seulement en Occident et cela pendant un certain temps. Cette association est rompue aujourd'hui. Nous avons développé ces questions dans notre ouvrage collectif, Mappa S. (dir.), 1995, *Développer par la démocratie ? Injonctions occidentales et exigences planétaires*, Karthala, Paris.

Car les pays qualifiés de « pauvres » ou « en voie de développement » ont créé d'autres significations imaginaires pour assurer leur subsistance, se reproduire et instituer le collectif et le pouvoir. À l'instar des sociétés occidentales, ce sont des communautés humaines historiques particulières et complexes, animées par des idées et des désirs irréductibles à l'universalité autoproclamée de l'Occident. En dépit de leur diversité, on peut identifier, comme en Occident, un socle commun de significations imaginaires et de pratiques collectives qui diffèrent essentiellement de celles qui dominent en Occident : l'adaptation à la nature et non la visée de sa transformation ; la visée de survie et non du développement économique ; la valorisation de la rente plutôt que celle de la production, celle de la consommation plutôt que celle de l'investissement ; la fusion de l'activité économique dans les autres activités humaines-familiales, religieuses, magico-rituelles ; l'obéissance à la tradition et à ses vérités et non la liberté individuelle ; le primat des lois ancestrales ou révélées sur les lois humaines, et, par conséquent, l'hétéronomie assumée à l'égard de la tradition et de la religion ; la soumission de l'individu au groupe et à ses pouvoirs, considérés comme donnés de l'extérieur et indépendants de la volonté des humains ; les hiérarchies inégalitaires considérées comme naturelles, etc.

Ces significations et les pratiques collectives qui leur sont associées ne sauraient être moteur de développement capitaliste, ni d'un ordre politique et social auto fondés. Si l'injection des flux financiers de l'aide n'a pas eu les résultats escomptés, c'est que l'alchimie des facteurs qui ont donné le capitalisme en Occident rencontre ici une autre alchimie et un autre réseau de sens. Les politiques d'aide au développement économique sont « appropriées » avec les logiques internes et consolident l'ordre économique existant de rente, au lieu de le transformer. *A contrario*, on peut identifier dans les pays « émergents » certaines significations qui ont étayé le capitalisme, notamment la valorisation de l'activité économique et du travail, de l'épargne et de l'investissement, de maîtrise de soi et du monde extérieur, etc.

Chez les bénéficiaires de l'aide, de même que l'action transformatrice de l'individu sur la nature n'est pas envisagée, la visée de transformation du monde humain, social comme politique, ne fait pas sens pour les acteurs locaux et n'engage pas leur action. Les alliances de nombreuses ONG occidentales avec des ONG du Sud, évoquées lors de notre séminaire, sont largement rhétoriques, en dépit des discours mimétiques. La finalité des ONG du Sud, impulsées largement par l'Occident qui en assure aussi le financement, est la captation de la rente occidentale et la survie matérielle de leurs membres⁶³. Si les campagnes de prévention du VIH/SIDA n'ont pas les effets escomptés, c'est que les messages d'ordre biomédical et rationnel sur lesquels elles sont fondées, ne font pas sens pour des populations qui ont de la maladie et de la guérison des représentations largement d'ordre magico-religieux. La protection par l'abstinence, issue de la morale occidentale, trouve peu d'échos dans des sociétés animées par l'imaginaire et les pratiques de polygamie⁶⁴.

Dans les deux cas, les changements demandés sont radicaux, alors que les acteurs locaux ne remettent pas en question leurs conceptions ni leurs pratiques. Au cas où ils empruntent des éléments des changements proposés, soit ces éléments sont insérés dans leur propre réseau de sens et sont altérés, soit ils sont seulement d'ordre mimétique et sans effectivité réelle, soit ils se juxtaposent au système local sans le modifier et sont utilisés en fonction des intérêts du moment. La théorie et la pratique démocratique de liberté individuelle dans des limites, par exemple, est appropriée dans de nombreux pays du Sud avec leurs propres logiques qui connaissent peu la pratique de limite. Dans ce cas la liberté signifie que chacun peut faire ce qu'il veut. Si le développement économique se traduit dans un grand nombre des pays par le développement des

⁶³ Nous avons développé cette question lors de la dernière publication collective du Forum de Delphes, Mappa S. (dir.), *Les impensés de la gouvernance : la pertinence de la participation de la société civile*, Karthala, Paris, novembre 2009.

⁶⁴ Cf. Mappa S., 2008, *Le savoir occidental au défi... op.cit.*, et Bellas Cabane Ch. (édit), *Soins de santé et pratiques culturelles, à propos du SIDA et de quelques maladies infectieuses*, Forum de Delphes, Karthala, Paris.

activités délictueuses (trafic des drogues, etc.), c'est que, l'investissement productif et la règle explicite et intériorisée par les individus ne font pas partie du patrimoine culturel de ces pays. *A contrario*, si les Japonais se sont approprié la logique du capitalisme, c'est que non seulement ils en connaissaient certaines valeurs, mais également se sont donné le projet explicite de le connaître et de le développer. Cela n'est pas le cas des pays qui bénéficient de l'aide.

L'institution du politique est un autre exemple de la manière dont sont « appropriées » les réformes politiques anciennes et plus récentes, en l'occurrence celles de gouvernance. Avant la mise en place de l'État central hérité du colonialisme, les communautés africaines avaient institué les pouvoirs terrestres – chefs de village, de tribus, marabouts, rois, empereurs, etc. – à l'image des pouvoirs sacrés. Les pouvoirs terrestres, en effet, étaient considérés et se considéraient comme des divinités, données à l'Homme par la nature, par des forces surnaturelles, par Dieu. Extérieurs aux humains et à leur volonté, ils étaient investis par l'imaginaire collectif des pouvoirs magiques. Ils affichaient donc leur toute puissance et leur capacité de prendre en charge le bien-être matériel de leurs sujets et d'en assurer la protection. Subordonnés eux-mêmes aux pouvoirs sacrés, ils exigeaient de leurs sujets subordination et fidélité.

Cet imaginaire subtil de sacralité et d'extériorité du pouvoir traditionnel, de son hétéronomie et en même temps de sa toute puissance, a été déplacé dans les nouveaux appareils politiques impulsés par l'Occident, l'État d'abord, puis les pouvoirs décentralisés. Ces derniers se vivent souvent comme des détenteurs des pouvoirs surnaturels et font reposer leur raison d'être, non pas sur la décision libre de la société, ni même sur la volonté assumée de ceux qui l'occupent, mais sur des forces extérieures : divines, surnaturelles, ethniques, ou encore sur l'Occident (considéré comme le pouvoir sacralisé par excellence) auxquels ils se subordonnent. Chaque pouvoir doit allégeance au pouvoir supérieur et chacun demande à ses sujets l'allégeance, avec comme contrepartie la promesse d'une prise en charge matérielle et une protection illimitées.

Les significations modernes de liberté et d'autonomie du pouvoir et de son intériorisation par des individus adhérents librement à sa raison d'être sont donc exogènes aux sociétés qui bénéficient de l'aide. Ces dernières, comme le signale aussi Dominique Darbon⁶⁵, ne produisent pas les règles, les normes et les méthodes de gestion et de régulation de l'État qu'elles importent. Si l'État en Afrique est en quelque sorte suspendu au-dessus de la société et déconnecté d'elle⁶⁶, ce n'est pas seulement en raison de son origine étrangère. C'est que les normes locales qui l'ont investi privilégient son extériorité par rapport à la société, laquelle ne se considère pas comme l'auteur de ses pouvoirs en général. Ces mêmes normes, mais il serait plus pertinent de parler en termes d'imaginaire collectif, lui assurent la subordination (dont l'envers est la révolte) des groupes qui se juxtaposent à l'intérieur de chaque pays mais aussi le contournement de ses injonctions dans la pratique, l'illusion de sa toute puissance et sa dépendance dans le réel.

Le pouvoir d'État, et à sa suite les pouvoirs construits sur le modèle occidental, n'a pas de légitimité, dans le sens occidental du terme, ni aux yeux de la société, ni aux yeux de ses propres détenteurs. Lors des enquêtes que nous avons réalisées il y a une dizaine d'années au Congo, les hommes d'État étaient qualifiés par leurs pairs de « fourbes », « démagogues », « menteurs », « une cour de fauves », « une gangrène ». Leur idéal était le chef traditionnel ou des figures messianiques, religieuses et guerrières : Moïse, Che Guevara, A. Matswa⁶⁷.

⁶⁵ Darbon D., 2008, « État, pouvoir et société dans la gouvernance des sociétés projetées » in Bellina S. et all, *La Gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme de développement ?* Karthala-Ministère des Affaires étrangères et européennes, Paris.

⁶⁶ *Idem*.

⁶⁷ Mappa S., 1998, *Pouvoirs traditionnels et pouvoir d'État en Afrique*, Karthala, Paris.

Aujourd'hui, les élus locaux que nous interrogeons en Mauritanie, au Sénégal et au Mali considèrent les pouvoirs politiques impulsés de l'Occident comme intentionnellement maléfiques, corrompus et arbitraires. Les injonctions de ces derniers sont contournées et sont obéies davantage par la crainte et la protection qu'ils promettent que par adhésion au bien-fondé de leur raison d'être. À l'instar de l'État, la décentralisation est investie par les mêmes significations de pouvoir. Les élus locaux sont mus par le désir du pouvoir non pas pour transformer l'ordre social et politique mais pour le conserver. Cependant, ni l'État ni la décentralisation ne sont remis en question. Ils font partie du paysage politique et sont largement considérés comme irréversibles⁶⁸.

De ce fait, les politiques de gouvernance promues actuellement entre autres par les ONG occidentales, reproduisent les apories de celles des conditionnalités démocratiques : elles sont appropriées par les logiques locales et renforcent l'ordre politique établi. De toute évidence, les sociétés aidées changent. Mais comme on le verra dans un moment, elles changent avec leur propre logique et dans la continuité de l'ordre établi, alors que les changements impulsés de l'extérieur exigent des transformations radicales et rapides. Mais on n'a pas d'exemple historique de transformation d'une société dans quelque chose de radicalement différent.

La démocratie occidentale, ne fut pas une rupture avec l'ancien ordre des choses survenue au moment de la révolution française ou anglaise auparavant. Elle est issue de la réélaboration des valeurs chrétiennes de libre arbitre d'individus, d'égalité, d'universalité, de loi intériorisée. Ces mêmes valeurs étaient héritées de l'antiquité gréco-romaine et ont été interprétées selon le dogme chrétien. Aussi la révolution française ne fut pas une rupture. Elle était inscrite dans une histoire particulière, celle entre autres de la Renaissance, des cités républicaines et des mouvements sociaux antérieurs. Inutile de rappeler les régressions de l'esprit révolutionnaire, la reconstitution de l'empire et de la royauté, les autres révolutions qui ont suivi pour qu'on arrive à la démocratie.

L'évacuation de l'historicité des sociétés

Alors même que la finalité des politiques d'aide est le changement des autres sociétés de la planète, elles semblent ignorer l'historicité du système occidental lui-même et les mutations radicales en cours. Le capitalisme d'aujourd'hui n'est pas celui des XVIII^e, XIX^e ou encore XX^e siècles. Si l'entreprise a « marché » par le passé, c'est que, en dépit des problèmes qui lui étaient inhérents – la taylorisation, la spécialisation, la subordination des salariés, etc. – il y avait des significations imaginaires partagées par les salariés et les entrepreneurs : le primat de l'intérêt général sur les intérêts particuliers, l'idée du progrès collectif, l'intériorisation de la loi, l'investissement du travail en tant qu'identité de l'individu, la valorisation de la créativité et de la création des richesses, de solidarité entre les salariés qui ont mené des luttes pour améliorer les conditions de travail, des valeurs morales, etc.

En d'autres termes, l'entreprise était insérée dans un système social unifié dans lequel les richesses créées n'ont pas servi seulement les intérêts particuliers mais aussi l'intérêt général. Les conditions ont changé aujourd'hui. L'entreprise est devenue un monde exclusivement orienté par le profit particulier, déconnecté de toute idée d'intérêt général et de valeur morale, le lieu d'individualisme et de concurrence exaspérée entre salariés, de perte de sens, de souffrance, etc. Le travail productif et créatif a largement cédé sa place au désir d'enrichissement sans travail ; nous avons ici une des mutations majeures du capitalisme qui éclaire aussi la crise financière.

Or, la crise n'est pas seulement financière. Elle est systémique. En d'autres termes, elle est culturelle et anthropologique. En effet, depuis les années 1970, nous assistons à des mutations politiques, économiques, sociales intriquées les unes aux autres qui se radicalisent dans la

⁶⁸ Nous avons développé ces questions dans des textes anciens et plus récents, cf. notamment Mappa S., « Légitimité et légalité : les mots et les choses » in Bellina S. et all, *op.cit.* Cf. aussi Chalvidan P.-H. et Mappa S., « Quelles gouvernances au Nord et au Sud ?, Rapports au pouvoir », *Forum de Delphes*, Paris, 2007.

conjoncture. Le concept de gouvernance, en dépit de ses imprécisions sémantiques, reflète ces mutations, entre autres, celles de la théorie et de la pratique du pouvoir politique, de ses rapports avec la société, mais aussi des changements au sein de cette dernière.

On peut observer que, dans le contexte actuel, la théorie et la pratique du politique sont en profonde mutation. La tendance lourde dans les sociétés occidentales est l'affirmation de l'économique et la contamination du politique par les logiques économiques. Les politiques de gouvernance, mises en œuvre aux niveaux français et européen, ne font-elles pas partie du changement du paradigme démocratique historique, au sein de l'Union européenne⁶⁹?

On peut évoquer, comme indicateurs de ces changements, la radicalisation de certaines valeurs démocratiques, notamment celle des libertés et des droits individuels. Une « crise de croissance », écrit Marcel Gauchet, qui se retourne contre la démocratie et rend les sociétés occidentales ingouvernables, en raison de la perte des repères et de l'anomie qu'elle entraîne.

L'altérité et la verticalité du pouvoir politique par rapport à la société s'estompent. Le politique doit à présent « composer » avec des pouvoirs qui lui étaient jadis subordonnés – judiciaire, policier, administratif – et avec une foule d'acteurs privés : entreprises, groupements corporatistes, ONG, experts et autres technocrates, agissant en fonction de leurs intérêts spécifiques et, en dépit des exceptions, largement indifférents à la question de l'intérêt général. La théorie et la pratique de la légitimité du pouvoir d'État perd de son effectivité au profit des pratiques populistes des hommes d'État, otages à présent des humeurs des citoyens et prisonniers des revendications particulières.

Les relations entre État et société et celles entre les « citoyens » sont devenues délétères. La pacification apparente des rapports sociaux cache une profonde discorde entre la norme et les droits individuels. Les hiérarchies démocratiques de valeurs sociales sont inversées. Ce sont les impératifs économiques – le gain –, la concurrence radicalisée, la productivité, la rentabilité, la compétitivité qui orientent les actions des individus, en l'absence de questionnement sur les finalités collectives et les impératifs éthiques. Un des piliers de la démocratie, la projection dans l'avenir et la maîtrise du devenir collectif cède sa place à une temporalité de l'éphémère et d'absence de projet collectif pour le futur⁷⁰. Le trait marquant dans la conjoncture est le délitement du lien social.

À la place du Collectif orienté vers des finalités d'intérêt général, nous avons des collectifs morcelés et déconnectés les uns par rapport aux autres. D'une manière générale et avec des exceptions qui ont le mérite d'exister, le collectif est mis au service des intérêts particuliers poursuivant chacun ses propres objectifs. La montée en puissance des logiques économiques et gestionnaires a contaminé l'ensemble du système social et cela entraîne l'affaiblissement de la pensée critique.

Le pendant de cette mutation est l'explosion des affects (la passion, la colère, la victimisation) qui entraînent une confusion généralisée des esprits. Les politiques d'aide sont un des domaines où se manifeste cette confusion et où, pour reprendre les termes de Christian Castellanet lors du séminaire, des concepts flous qui tombent vite dans l'oubli sont utilisés. Dès lors, les indicateurs quantitatifs qu'on utilise pour mesurer les résultats de l'aide servent à rassurer, sans pour autant être efficaces, souligne à juste titre Philippe Coquart dans ce volume. Non seulement car les indicateurs utilisés ne peuvent pas rendre compte de la complexité du fait social, mais encore car les résultats, peu probants, sont là et sont connus.

⁶⁹ Cf. CE, *Gouvernance européenne. Un Livre blanc*, Bruxelles, 25 juillet 2001, COM (2001) 428 final.

⁷⁰ Cf. également les analyses de Gauchet M., entre autres, *La révolution moderne*, Gallimard, Paris, 2007, ou celles de Le Goff J.-P., *La France morcelée*, Gallimard, Paris, 2008.

Paradoxalement, ces mutations – le morcellement de la société et les revendications particulières, le populisme des hommes d'État, leur médiatisation extrême, la montée en puissance des affects au détriment de la raison, etc. – rapprochent les sociétés occidentales de celles qu'elles se proposent de changer de l'extérieur.

Nous pouvons d'ores et déjà constater que, comme les politiques d'aide antérieures, celles de la Déclaration de Paris, de la « gouvernance démocratique » et du « Consensus européen », destinées aux pays du Sud, apparaissent comme une projection idéalisée de la gouvernance qui se construit en Europe, comme théorie et comme pratique. À mi-chemin entre l'ancien et le nouveau, cette dernière conserve la terminologie du paradigme démocratique, tout en mettant en place le dispositif politique et social qui est le dépassement de ce paradigme et occulte les tensions, les contradictions et les apories qui lui sont inhérentes.

Les catégories analytiques utilisées – état de droit, volonté politique, intérêt général, régulation par le politique – se juxtaposent à celles qui mettent en avant les impératifs économiques, l'ouverture au marché, la culture des résultats, l'autonomie et la participation de la société civile à la prise de la décision politique, la décentralisation, etc. Comme dans toute société en mutation, l'ancien et le nouveau coexistent et l'issue du changement, jusqu'à ce que celui-ci aboutisse à un nouveau système, n'est pas donnée d'avance. L'affirmation du primat du politique fait partie de l'ancien et est en quelque sorte à contre-courant des tendances actuelles, malgré la crise du système qui rend nécessaire un pouvoir politique « interventionniste ».

Dans ce contexte, « l'appropriation » des politiques occidentales par les bénéficiaires de l'aide est doublement problématique. Comment exporter des notions qui n'ont pas d'effectivité en Occident même ?

Le changement

Le questionnement sur les conditions du changement est un autre grand absent des politiques d'aide et de la logique d'appropriation. L'idée que le changement peut être impulsé de l'extérieur et avoir les effets escomptés, de surcroît radicaux et immédiats, sur les acteurs locaux moyennant les flux financiers ou par la force des armes, est anhistorique et naïve. L'approche historique des sociétés permet de comprendre que le changement travaille sans relâche toutes les sociétés, mais qu'il s'inscrit toujours dans la continuité du passé. Il n'est jamais rupture, au moins immédiate, même lorsque les sociétés croient avoir rompu avec l'ancien ordre des choses. Car il opère à partir des matériaux et des réalités qui sont là : par déplacement des significations d'une sphère à l'autre, par leur radicalisation ou leur réélaboration, voulue ou non, par l'inversion des anciennes hiérarchies, par retour de balancier.

En d'autres termes le changement obéit aux dynamiques internes et opère souvent à l'insu de la conscience des acteurs. Lorsque il est posé comme projet voulu et conscient, il présuppose une masse significative d'acteurs sociaux qui en épousent les finalités et engagent leur responsabilité et leur action. Ce fut le cas du capitalisme au Japon que nous avons mentionné plus haut. Tel n'est pas le cas des réformes impulsées de l'extérieur dont la logique même échappe à l'intelligibilité des acteurs. Pour prendre un exemple, l'individualisme proposé à des sociétés holistes aurait comme équivalent aux sociétés occidentales l'injonction de se transformer en sociétés de caste.

Les sociétés occidentales sont un laboratoire pour comprendre la complexité des cheminements du changement, *a fortiori* parce qu'elles sont les seules à l'avoir érigé en idéal, voire en idéologie. Dans les politiques actuelles de gouvernance, on retrouve réélaborés et recomposés les concepts anciens inventés pour rendre compte de la société et de ses relations avec le pouvoir d'État. Le sens de souveraineté est fort différent de celui qu'il avait au siècle de Bodin, mais il est toujours d'actualité. On évoque aujourd'hui la « souveraineté partagée » entre État et acteurs privés. Le

pouvoir politique est toujours pensé en termes de légitimité, de contrôle et de partage, mais il est autrement légitime, contrôlé et partagé que par le passé. Des mutations complexes changent la manière dont il est institué, entre autres, avec la montée en puissance des acteurs privés dans la prise de la décision politique.

Le sens d'autonomie se déplace du politique vers l'économique et s'élargit à des institutions jadis sous tutelle du politique, comme l'université. Des significations comme celles de libertés et de droits individuels ou d'action, se radicalisent au point de modifier les anciens fondements de l'individu et de mettre le système social et politique en crise. Or, la difficulté que connaissent les sociétés occidentales pour se redéfinir est significative de la difficulté et de la complexité du changement.

On retrouve la même continuité dans les sociétés aidées qui, de surcroît, et en dépit des discours, ne valorisent pas le changement et sont attachées, par les actes, à la tradition et à l'ordre reçu. On peut effectivement identifier le déplacement des significations anciennes dans de nouvelles formes, des inversions des anciennes hiérarchies, la radicalisation d'autres... L'esprit de la communauté traditionnelle, qui se détruit du fait de l'urbanisation, se déplace dans des collectifs nouveaux, les ONG mises en place par l'Occident en l'occurrence ; les anciennes hiérarchies entre les hommes et les femmes sont en train d'être inversées en faveur des femmes, mais le principe d'inégalité persiste ; la recherche traditionnelle du gain sans investissement productif se radicalise, entraînant la radicalisation des pratiques délictueuses et criminelles. Ces changements viennent de la dynamique propre du système, à l'insu de la conscience et de la volonté des acteurs.

Comme nous l'avons déjà noté dans ce texte, toutes les sociétés sont fermées et ouvertes aux autres. Fermées, car aucune ne se propose de disparaître et de devenir quelque chose de radicalement différent. Ouvertes, car elles empruntent des éléments aux autres sociétés. Les termes de « métissage » ou encore de « syncrétisme » tentent de rendre compte de ce fait universel. Mais ni l'un ni l'autre ne rendent compte des changements définis d'avance ni *a fortiori* radicaux.

Des acteurs sociaux qui agissent consciemment pour le changement existent bien entendu dans les pays qui bénéficient de l'aide, même s'ils sont marginaux. Cependant, leurs finalités et leurs logiques ne sont pas celles de bailleurs de fonds occidentaux, même s'ils partagent des valeurs comme la liberté ou les droits individuels. Les mutations en cours prennent des chemins longs et contradictoires et personne ne peut prévoir ni, *a fortiori*, prédéterminer leur issue. Ce qui est sûr c'est qu'aucune société ne peut « cloner » une autre et que le rêve occidental d'uniformisation de la planète est un leurre. Il n'y a aucune loi historique qui dise que les autres sociétés de la planète réinventeront ce que l'Occident a inventé avant elles⁷¹.

Conclusions

Quelles conclusions tirer à partir de ces réflexions sur les apories de l'appropriation ? On ne peut en tirer aucune et fermer le débat avec l'exclamation, hélas trop courante, « *and so what ?* ». On peut refuser le débat avec l'argument, à nos yeux étonnant, mais tout aussi courant, que les ONG et les responsables politiques n'ont pas vocation à réfléchir mais à agir. On peut continuer d'éviter le débat, soucieux avant tout de ses intérêts particuliers individuels et collectifs, notamment matériels. Tant il est vrai que l'aide est un marché qui profite à des individus, à des collectifs et aux agences qui en ont la charge. On peut continuer à communiquer avec des slogans évoquant la solidarité avec autrui et la défense de ses intérêts, mais les pratiques réelles parlent avant tout de l'aliénation de ceux qui les mettent en avant.

⁷¹ Cf. Bayart J.-F. (dir.), 1994, *La réinvention du capitalisme*, Karthala, Paris.

L'aide publique au développement :
Quelles justifications ?

On peut fermer la porte à la réflexion sur les résultats de l'aide et sur les relations historiquement instaurées avec les anciennes colonies pour se rassurer de sa propre supériorité et évacuer la question de la nécessité du changement chez-soi. Mais ces pratiques, qui se généralisent en Europe, sont des pratiques défensives, symptômes de la crise grave des sociétés européennes et plus largement occidentales. Elles enferment les individus et les collectifs dans la clôture mentale et psychique et dans la répétition des échecs du passé, au moment où il est impératif de créer de nouvelles valeurs pour vivre ensemble déjà chez-soi et d'inventer d'autres manières pour vivre avec les autres sociétés de la planète. Le dialogue et la communication avec les cultures différentes ne sont pas évidents, mais en reconnaître la nécessité par des actes serait déjà une avancée. Tant les défis sont immenses et impliquent le changement non pas seulement des « pays pauvres » mais de tous.

Annexe 4

La gestion de l'aide par les résultats

Philippe Coquart

Introduction

La « gestion de l'aide par les résultats », principe dominant de l'allocation de l'aide depuis la fin des années 1990, a pour objet de lier l'allocation de l'aide aux résultats obtenus. Les résultats visés ou acquis sont exprimés à l'aide d'indicateurs de résultats ou d'impact. Ces indicateurs mesurent l'ampleur du processus de changement d'une situation sociale de départ à une situation d'arrivée. Ils expriment une relation de causalité entre des actions entreprises de manière intentionnelle et leurs effets visés *a priori* ou constatés *a posteriori*. Cette procédure vise à rationaliser l'aide en la subordonnant à l'impératif d'efficacité, ce qui suppose que l'on croit possible d'identifier les facteurs susceptibles de produire les effets recherchés. En cas de succès, l'initiateur de l'action décidera de sa poursuite et le cas échéant de son extension. En cas d'échec, il pourra y avoir interruption ou modification du processus d'intervention ou mise en cause des acteurs.

Ce mode de raisonnement sera analysé et discuté en trois étapes successives. Dans un premier temps, le contexte dans lequel est apparu et s'est imposée la gestion de l'aide par les résultats sera rappelé. Dans un second temps, trois des objectifs principaux plus ou moins déclarés seront examinés. Enfin, ce texte s'attachera à examiner une série de problèmes auxquels cette approche est confrontée et qui la rendent très problématique.

Le contexte dans lequel apparaît la notion de gestion de l'aide par les résultats

Il est double. D'une part, les difficultés rencontrées par l'aide au développement a conduit les bailleurs de fonds à rechercher de nouvelles modalités d'intervention. D'autre part, le contexte idéologique dans lequel les politiques économiques se mettent en place a connu des transformations importantes qui ont conduit à tenter de réorienter la logique d'intervention de l'aide.

Le contexte propre à l'aide au développement

Les modes d'intervention de l'aide consistant à financer des investissements productifs pour induire le développement des pays, en espérant qu'ils déclencheraient des processus de croissance et de développement, se sont révélés largement inopérants. La mise en cause du modèle économique sous-jacent a donc conduit à tenter de repenser les relations causales à l'œuvre et à subordonner de nouvelles interventions à l'effectivité des politiques mises en œuvre. Dans cette mesure, l'aide ne pouvait plus être allouée en fonction des besoins puisque ces derniers ne déterminaient pas l'obtention nécessaire de résultats. Par ailleurs, la sélectivité des pays bénéficiaires changeait de nature puisqu'elle ne pouvait plus être fondée uniquement sur le niveau du PIB de ces derniers.

La mise en œuvre des conditionnalités *a priori* de l'aide, telles qu'elles furent élaborées vers la fin des années 1980 en réponse à cette question d'efficacité, s'est elle-même révélée pleine d'embûches⁷². Fondées sur l'acceptation par les bénéficiaires de politiques économiques ou institutionnelles dictées par les bailleurs de fonds préalablement à la mise en œuvre de

⁷² Coussy J., 2007, « Soixante ans de conditionnalités ». Journée d'étude AITEC, OXFAM France-Agir Ici sur le thème de *L'aide au développement : à quelles conditions ? Les conditionnalités de l'aide : analyse critique et perspectives*.

financements, ces conditionnalités ont posé problème et ont été petit à petit remplacées, au début des années 2000, par des conditionnalités davantage fondées sur les résultats *a posteriori* :

- les pays bénéficiaires, avec le système de conditionnalités *a priori*, n'étaient pas véritablement responsables de leurs politiques publiques. Désormais, ils doivent faire preuve d'efficacité gestionnaire⁷³ – et plus seulement élaborer de bonnes politiques – en produisant des résultats. Il leur revient de trouver les moyens d'y parvenir. La charge de la preuve de leur bonne foi dans la recherche d'efficacité de la mise en pratique de leurs politiques leur a été transférée ;
- les politiques préalablement décidées d'un commun accord étaient loin d'être toujours mises en pratique. Désormais, les responsables et les politiques mises en œuvre sont appréciés non pas sur leurs bonnes intentions déclarées mais sur leurs résultats (cf. le paragraphe précédent) ;
- les bailleurs de fonds, pressés qu'ils sont par le décaissement de leurs fonds (affichage d'un certain niveau d'APD ; efficacité de leur fonctionnement interne), avaient plutôt tendance à ne pas appliquer les sanctions prévues.

Le contexte idéologique général

Une obligation de résultat et plus seulement de moyens : l'État, dans la conception néolibérale de son rôle, doit justifier de l'efficacité en termes de rapport coût/avantage et de rentabilité économique de ses interventions⁷⁴. Cela repose sur l'*a priori* selon lequel il est possible de mesurer les effets des politiques publiques sous la forme d'indicateurs chiffrés.

L'évolution de la gouvernance publique d'un système hiérarchisé capable d'imputer la responsabilité et les irrégularités des agents de l'administration au fur et à mesure du déroulement de la mise en œuvre (selon la conception wébérienne de l'État bureaucratique moderne) à un système en réseau décentralisé dont la cohérence est maintenue par le contrôle exercé à partir des résultats, sous forme d'évaluations systématiques.

Alain Desrosière, auteur du chapitre « Historiquer l'action publique : l'État, le marché et les statistiques » de l'ouvrage sur l'« Historicité de l'action publique »⁷⁵ énonce ce qui caractérise la conception néolibérale de l'action publique :

« Dans chaque cas sont élaborées et négociées simultanément des modalités de jugement et de mise en forme statistique de ces problèmes, des répartitions des responsabilités entre les divers acteurs, des façons d'évaluer a posteriori les actions publiques, et de transformer celles-ci en fonction de ces évaluations. Des informations sont produites et utilisées dans tous les maillons de cette chaîne circulaire de la description, de l'action et de l'évaluation ».

« L'action publique intervient plus par des incitations que par des règlements. Ces incitations, par exemple fiscales, sont pensées dans les termes de la théorie microéconomique : comportement de l'agent individuel rationnel, préférence, utilité, optimisation, externalités ».

Les objectifs sous-jacents à ce type de gestion de l'aide

La justification de ce mode d'allocation de l'aide a pu prendre la forme de trois objectifs qui n'ont pas toujours été clairement explicités mais qui sont présents dans cette nouvelle forme de mise en œuvre de l'aide.

⁷³ Naudet J.-D., 2007, intervention lors de la session : « Qui mérite l'aide au développement et à quelles conditions », Journée d'étude AITEC, OXFAM France-Agir Ici sur *L'aide au développement : à quelles conditions ? Les conditionnalités de l'aide : analyse critique et perspectives*.

⁷⁴ Foucault M. : *Naissance de la biopolitique*. Cours au Collège de France, 1978-1979. Gallimard/Le Seuil, 2004.

⁷⁵ Laborier P. et Trom D. (éds), 2003, *Historicités de l'action publique*, PUF, Paris, pp. 207-221.

Une avancée vers davantage de démocratie et de respect des droits de l'homme via la transparence que la gestion de l'aide par les résultats apporte

Cette justification a surtout été portée par la société civile, même si les institutions d'aide l'ont intégré dans leur discours.

La gestion de l'aide par les résultats permet de disposer de résultats lisibles qui expriment la réalité à laquelle on est parvenu. La situation d'arrivée est clairement établie : des écoles ont été construites ou pas ; le taux de scolarisation en primaire augmente ou diminue.

La connaissance des résultats permet de remonter aux responsabilités : qui est responsable du retard de mise à disposition de l'aide budgétaire ? Qui est responsable de la non-réalisation d'écoles financées ?

Ces résultats peuvent s'afficher et être diffusés auprès de l'opinion publique. Cela crée les conditions de mobilisation de contre-pouvoirs et d'exercice du jeu démocratique d'affrontement des forces politiques.

Une rationalisation éventuellement souhaitable de l'action publique : la mise en œuvre des moyens les plus efficaces pour un résultat le plus élevé possible

Cette logique visant à penser et à organiser l'aide selon un système en boucle (moyens → processus → indicateurs de résultats → indicateurs d'impacts → retour sur les moyens et sur les processus) se retrouve aussi bien dans les programmes d'aide micro-économiques que dans les modèles et dans les programmes d'ordre macro-économique.

Le modèle de rationalisation des politiques publiques est apparu dans les années 70 aux États-Unis et fut adopté en France sous le terme de « rationalisation des choix budgétaires » (RCB)⁷⁶. La gestion budgétaire par objectifs se retrouve aussi bien en France avec l'instauration de la Loi Organique relative aux lois de finances (LOLF) que dans les réformes mises en œuvre dans les pays en développement bénéficiaires d'une aide budgétaire globale.

À l'échelle micro-économique, cela prendra la forme du cadre logique de projet⁷⁷. Ce modèle repose sur une construction pyramidale de causalités allant de la mise en œuvre de moyens conduisant à de l'obtention de résultats, eux-mêmes visant des objectifs spécifiques quantifiés et articulés à des objectifs généraux de nature éthique ou morale, telle que la réduction de la pauvreté. Dans cette construction, c'est en principe la finalité éthique qui induit la chaîne de séquences et qui lui donne sens. Dans la pratique, c'est beaucoup plus confus.

- Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) partent d'objectifs de développement humain, principalement dans les secteurs de l'éducation, de la santé ou de l'accès à l'eau potable, pour en déduire des montants d'aide nécessaires. Ces objectifs sont exprimés en termes très concrets d'augmentation du taux de scolarisation en primaire ou de réduction du nombre d'enfants de moins de cinq ans présentant un déficit pondéral.

⁷⁶ Cf. Olivier de Sardan J.-P., Giovalucchi F., « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : la cadre logique, outil et miroir des développeurs », revue Tiers Monde, n° 198. On retrouvera en beaucoup d'endroits de cette intervention des éléments tirés de cet article. Voir également : Des Casper, chercheur à l'*Institute of Social Studies* néerlandais, qu'Olivier de Sardan et Giovalucchi citent et qui avait mis en garde, dès 1997, contre l'enthousiasme dont le cadre logique de projet faisait déjà preuve à l'époque : ISS, *Working Paper* n°264, *Logical Frameworks: A Critical Assessment Managerial Theory, Pluralistic Practice*.

⁷⁷ Olivier de Sardan J.-P. et Giovalucchi F., *Ibid.*

Ces objectifs ont une valeur intrinsèque d'accroissement de liberté personnelle (dans les termes d'Amartya Sen), d'augmentation des droits positifs de chaque citoyen, de réalisation de soi et de meilleure vie individuelle et sociale. Ils s'inscrivent cela étant, le plus souvent, dans une perspective de croissance économique par une meilleure productivité des pauvres⁷⁸ qui, en fait, surdétermine l'objectif de réalisation de soi (croissance « *pro-poor* »).

- Dans le domaine de l'aide budgétaire, instrument privilégié d'application de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, le suivi sur le terrain s'accompagne d'indicateurs de toute nature mais notamment en matière de gestion budgétaire, destinés à mesurer en permanence la bonne avancée des réformes entreprises et d'identifier les points de blocage.

Cette rationalisation repose sur l'idée d'un déroulement logique des processus engagés. Elle fait par ailleurs l'objet d'un contrôle permanent par la mesure des résultats rendus lisibles à l'aide d'indicateurs chiffrés. C'est par conséquent un instrument efficace de légitimation de l'action des bailleurs de fonds.

Elle s'inscrit dans le type de rationalité (et de « rationalité bureaucratique »), identifié par Max Weber et qui a pour objet d'ajuster des moyens assortis aux fins de manière efficace⁷⁹. La fin poursuivie est censée apporter une motivation suffisante pour entreprendre l'action⁸⁰. Cette motivation peut cependant n'être que fonctionnelle, c'est-à-dire ne reposer que sur la réalisation optimale de la fin poursuivie, quelle que soit cette fin. Les valeurs de référence dans la modernité actuelle sont données comme subjectives et, par conséquent, d'égale valeur et non discutables, puisque relevant de la liberté individuelle.

Ce rationalisme est de type économique dans la mesure où il s'identifie à l'efficacité (produire le plus possible tout en consommant le moins possible). Il est univoque et se présente comme une maxime universelle. Le sens de l'action entreprise est inscrit dans le processus d'optimisation lui-même. Il se ramène le plus souvent à l'accumulation de la richesse ou du pouvoir. Ce genre de rationalisme est le propre de la modernité occidentale⁸¹. D'autres types concevables de rationalité, comme par exemple : travailler autant qu'il est nécessaire mais pas davantage, ont disparu du paysage.

Une relégitimation des bailleurs de fonds et une remobilisation des acteurs impliqués

Cette refondation de l'aide au développement a été rendue nécessaire par les échecs déjà évoqués de l'aide, par les erreurs des bailleurs de fonds, surtout mises en exergue par la société civile, ou encore par les vicissitudes rencontrées dans les pays bénéficiaires.

⁷⁸ Rapport de synthèse du « *Millennium Project* » des Nations Unies, sous la direction de Sachs J. : *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*.

⁷⁹ MacIntyre A., 1997, « Après la vertu », PUF, p. 27.

⁸⁰ Ce schéma, pour être non seulement compréhensible (donner du sens) mais également explicatif et donc reproductible, n'autorise pas de dualisme entre les motivations et les fins. Il est nécessaire que la fin poursuivie soit subjectivement univoque pour offrir une motivation suffisante de l'action entreprise (Habermas J., 1987, *Logique des sciences sociales et autres essais*, PUF).

⁸¹ Descombes V., 2007, « Le raisonnement de l'ours », Seuil, p. 58, montre à nouveau combien ce type de rationalité correspond à l'éthique protestante que Max Weber a analysée en profondeur. La notion de modernité occidentale se réfère à celle développée par Bernard Billaudot dans son intervention lors de l'atelier « La justification de l'aide au développement » ainsi que dans l'un de ses articles à paraître : « Qu'est-ce que la vie économique ».

Elle s'exprime ainsi sous la forme d'un récit exemplaire (un « *Story Telling* ») qui établit une chaîne logique linéaire qui va des moyens aux finalités et se termine bien. Dans le domaine du développement, les finalités se rapportent désormais toutes à l'impératif de lutte contre la pauvreté.

Cette démarche logique donne du sens à un environnement complexe. Elle est extrêmement mobilisatrice aux yeux des acteurs impliqués.

Elle permet de montrer que l'on agit concrètement et correctement : ce qu'il faut mettre en œuvre pour obtenir des résultats est mis en œuvre. « Notre » démarche est par conséquent efficace. L'efficacité est également un principe mobilisateur puissant.

L'affichage d'objectifs à atteindre, articulés à des finalités d'ordre moral, est considéré comme un facteur incitatif déterminant de l'engagement des acteurs, individuellement et collectivement, dans les actions qui auront été programmées.

Les problèmes engendrés par cette approche

À l'usage, elle conduit à une prolifération d'indicateurs (exemple de l'aide budgétaire)

Le premier atelier du groupe de travail a souligné l'importance du problème. Au Mali, les 63 indicateurs (la version initiale en prévoyait 88 !) attachés au « Cadre d'évaluation conjointe » du Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) se partagent entre des indicateurs d'activité (qui le plus souvent ne veulent rien dire par eux-mêmes), de résultat et d'impact. Leur multiplication et leur médiocre qualité aboutit à une gestion de l'aide budgétaire lourde et complexe, sinon impossible⁸².

Le rapport de l'Université de Birmingham de 2006 sur l'aide budgétaire globale va dans le même sens. Il note que la prolifération d'indicateurs manifeste un manque d'harmonisation entre les bailleurs de fonds, accroît les coûts de transaction et conduit à maintenir les pratiques habituelles de micro-management de l'aide par les bailleurs de fonds.

Ces auteurs ne contestent pas l'utilité en soi des indicateurs pour suivre l'aide budgétaire mais recommandent plutôt de recourir à des indicateurs de processus que de résultat ou d'impact.

Le lien entre l'action entreprise et les résultats obtenus est difficilement mesurable ou sujet à caution

Les relations causales des modèles macro économiques s'avèrent peu robustes. Elles aboutissent à des conclusions pouvant, selon les études, être diamétralement opposées. De nombreux auteurs semblent désormais partager ce constat. Parmi ces derniers, J.-D. Naudet dans son intervention lors du colloque d'Oxfam France et de l'AITEC de 2007⁸³, les auteurs du rapport déjà mentionné de l'Université de Birmingham sur l'aide budgétaire globale (« *Causal links between donor inputs and outcomes rewarded are tenuous* ») ou encore Esther Duflo dans sa leçon inaugurale du Collège de France⁸⁴.

⁸² Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide (Une initiative Gret, Coordination Sud et Gemdev) : « L'aide budgétaire en question : Quelle efficacité, pour qui ? ». Collection Débats & controverses, n° 2, juillet 2009. Voir en particulier l'intervention d'Isaline Bergamaschi.

⁸³ Booth D., Christiansen K. et de Renzio P., Overseas Development Institute/The World Bank, Intervention lors du *Practitioners' Forum on Budget Support*, May 2005 : "Reconciling Alignment and performance in Budget-Support Programmes : What next ?".

⁸⁴ Duflo E., 2009, *Expérience, science et lutte contre la pauvreté*, Fayard, p. 22-23.

Trois experts de la Banque mondiale, lors d'un forum de 2005⁸⁵, expliquaient quant à eux que l'efficacité des incitations créées par le système de gestion par les résultats n'est pas prouvée par l'expérience et relève d'un acte de foi.

Le cadre logique de projet repose sur une conception logico-déductive dépassée⁸⁶. La relation de causalité à l'œuvre est fondée sur la linéarité, la rationalité instrumentale, l'organisation optimale et la liberté des acteurs hors de toute détermination. Les politiques publiques sont conçues, selon ce modèle, sur un déroulement séquentiel ayant comme principe de mettre en œuvre des solutions à des problèmes répertoriés. Or, comme l'a écrit J.D. Naudet, le chemin entre l'objectif et l'existant ne peut être prévu et planifié et ce sont plutôt les solutions qui induisent les problèmes. Ce chemin est le résultat de changements de comportements, des leçons tirées de l'expérience, de tâtonnements.

De nouveaux modèles d'allocation de l'aide, tels que ceux préconisés par Esther Duflo⁸⁷, sont fondés sur une approche expérimentale de terrain permettant de tester les résultats d'expériences pilotes qui peuvent ensuite, si les résultats sont favorables, être généralisées à d'autres régions ou à d'autres pays. Dans ce cas, l'effet en boucle est encore plus rapide puisque le nombre de variables testées est réduit, le cycle raccourci et le processus abandonné ou démultiplié rapidement.

C'est une approche similaire qui guide, semble-t-il, le « *Center for Global Development* » dans ses interventions dans le domaine de la santé. Des incitations « performatives » (versement d'argent ou fourniture de marchandises) sont mises à disposition des fournisseurs et des consommateurs de soins afin de les amener à utiliser davantage les services existants. L'obtention de ces incitations est conditionnée à l'exécution préalable d'une action mesurable ou à l'atteinte d'un niveau prédéterminé de performance. Au final, l'analyse permanente des résultats obtenus permet de s'assurer de l'efficacité du mode d'action.

Exemple : au Tadjikistan, l'adhésion à un protocole de traitement médical a atteint un taux d'adhésion de 89 % contre 59 % pour le groupe témoin.

Pourquoi, comment, à quelles conditions, avec quels effets sur les groupes sociaux et sur les personnes de la contrainte morale exercée ? Peu importe puisque la comparaison statistique est positive et que la boîte noire du processus social à l'œuvre n'existe que sous la forme de réponse à des incitations positives (argent) ou négatives (exécution préalable d'une action donnée).

Ces approches semblent être analogues à celles de l'« *Evidence-based Movement* » qui prétend « fournir des résultats probants de nature causale sur les politiques à l'aide de méthodologies instrumentales »⁸⁸.

Elles reposent sur des raisonnements comportementalistes de type pavlovien ou behavioriste, dans lesquels des stimuli fondés sur des maximes de comportement — données comme universelles (sur le modèle : « on se défend lorsqu'on subit une agression ») — sont censées déclencher une action⁸⁹.

⁸⁵ Booth D., Christiansen K. et de Renzio P., Overseas Development Institute/The World Bank, *Practitioners' Forum on Budget Support*, May 2005 : "Reconciling Alignment and performance in Budget-Support Programmes : What next ?".

⁸⁶ Olivier de Sardan J.-P., Giovalucchi F., *op.cit.*

⁸⁷ Duflo E., *op. cit.*

⁸⁸ Delarue J., Naudet J.-D., Sauvat V., 2009, AFD, « Les évaluations sont-elles utiles ? ». Série Notes méthodologiques, n° 3.

⁸⁹ Habermas J., 1987, *Logique des sciences sociales et autres essais*, PUF, p. 77.

C'est simpliste, très « européen-centré »⁹⁰ et se rapporte à un type d'action stratégique dans laquelle le destinataire ne participe aucunement à la logique recherchée (voir le paragraphe 6 plus bas).

La pérennité de ces enchaînements comportementalistes importés fait question, surtout qu'ils sont mis en œuvre dans des structures sociales et imaginaires singulièrement différentes. Ils peuvent, cela étant, produire des effets à court terme allant dans le sens souhaité, ce qui laisse penser que la solution a été trouvée.

Un « récit » de l'action publique apolitique, asociale et « émotiviste »

- Les conflits sociaux et politiques, susceptibles de perturber l'enchaînement vertueux d'actions entreprises dans la bonne volonté générale par l'ensemble du corps social, n'existent donc pas ou disparaissent derrière des problèmes de corruption qu'il faut, à juste titre d'ailleurs, combattre en s'efforçant toutefois de bien percevoir à quels types de structures sociales ils correspondent.

Les rapports de force, les clivages factionnels, les privilèges de caste ou de classes ne figurent pas dans les hypothèses critiques qui représentent les conditions externes à l'aboutissement des programmes. Pour reprendre la terminologie de Rawls, n'existent que des acteurs individuels rationnels (ils cherchent à maximiser leur conception particulière du bien⁹¹) et raisonnables (ils ont la capacité de respecter diverses restrictions [dans la poursuite de leurs objectifs] qu'impose les relations de coopération sociale entre eux).

Les significations imaginaires spécifiques aux sociétés africaines qui, par exemple, se réfèrent à des valeurs propres aux sociétés holistiques fondées sur les relations hiérarchiques personnalisées⁹² et pour lesquelles la rationalité fonctionnelle attachée à l'individu moderne a un sens très ambigu, sont largement ignorées.

L'importance des « récits » politiques ou idéologiques pour légitimer les pouvoirs et justifier les actions de ceux qui les énoncent est désormais une donnée acquise. Depuis les années 1980, ces récits ont pris une nouvelle dimension dans laquelle s'exprime l'« émotivisme » ambiant. C'est dans le monde de l'aide au développement qu'ils ont émergé. Christian Salmon⁹³ indique que la première expérience de « *Story Telling Management* » a pris place à la Banque mondiale.

Le « *Story Telling* » a pour objet de « stimuler les affects efficaces » et répand dans ses performances des « histoires de héros et d'héroïnes qui rendent le succès possible » (des « *Success Stories* » que l'on échange et qui permettent de rendre intelligible sa vision du monde et donc de la partager⁹⁴). « (...) Il m'a fallu étudier les industries productives d'émotions qui nous proposent des fables collectives ».

L'aide au développement est ainsi devenue l'un des champs privilégiés de ce mode d'action psychologique, en particulier à travers l'usage extensif des « *Success Stories* ».

⁹⁰ Duflo E. relate que lors de l'une de ses enquêtes au Mali, il est apparu que l'absence de diffusion du recours aux engrais venait du fait que les paysans ne parlaient pas de leur mode d'exploitation avec leurs amis. Mais quelle signification peut avoir le terme d'ami et ce genre d'explication monologique dans le cas de populations paysannes insérées dans des relations personnelles de type familial ou ethnique et dans des pratiques culturelles dont l'une des préoccupations premières est de réduire au maximum le risque économique ?

⁹¹ Que sont, dans la conception de la justice en termes de coordination efficace (cf. Billaudot B., *ibid*), la liberté-compétition et la richesse-avoir ?

⁹² Cf. les travaux du Forum de Delphes et les publications de Sophia Mappa.

⁹³ « *Story Telling, la machine à fabriquer des histoires et à formater les esprits* », La Découverte, 2007.

⁹⁴ Boudès T., cité par C. Salmon, *ibid*, p. 56.

À la Banque mondiale, Steve Denning est recruté au début des années 1980 afin d'améliorer la circulation et le partage des connaissances. Il apprend qu'en Zambie une infirmière a réussi, grâce à Internet, à obtenir des informations sur le traitement de la malaria et les a utilisés. L'histoire était simple, facile à raconter. Elle s'est diffusée de manière extraordinaire au sein de la Banque : « Si cette organisation était capable de mettre en valeur de tels transferts de connaissances des pays riches vers les pays pauvres, son action cesserait d'être perçue comme exclusivement financière et apparaîtrait sous les traits de cette infirmière qui devait résoudre un problème de santé publique ». Steve Denning allait devenir l'un des gourous les plus actifs du « *Story Telling Management* »⁹⁵.

Un monde qui serait prévisible et objectivable

- **C'est un monde prévisible, objectivable, mesurable, calculable qui est projeté**

- Le corps social tend à devenir transparent à lui-même et se « donne tel qu'il est » : les raisons pour lesquelles les écoles n'ont pas été construites peuvent être dissécables, les comportements sont expurgés de leurs ambiguïtés et de leurs incertitudes, les résultats sont toujours déjà inscrits dans des causes.

- C'est, dès lors, un monde contrôlable et manipulable. Dans un article de la revue Cités⁹⁶, François Simonet traite de « L'évaluation : objet de standardisation des pratiques sociales ».

Le doute va être supprimé par une détermination que l'évaluation crée de toute pièce en masquant le caractère subjectif et relatif des valeurs posées à un moment donné en un lieu donné. « La prise de décision ne se réduit pas à un processus uniquement rationnel ».

Dans le même numéro de la revue Cités, Yves-Claude Zarka, va plus loin :

« L'occultation « du caractère subjectif et relatif des valeurs posées à un moment donné s'opère en transformant toute détermination qualitative en détermination quantitative » (...) ce qui cache une politique et un exercice du pouvoir ».

- Il existerait des faits bruts, mesurables par des techniques statistiques hors de tout champ d'interprétation, qui expriment la réalité à travers des données objectives.

Alain Desrosière rappelle pourtant de manière très opportune dans l'article déjà cité que la statistique n'est pas un outil technique fournissant une validation empirique aux recherches économiques mais est liée aux politiques économiques historiquement déterminées. En d'autres termes, les « données » sont toujours construites par le biais de représentations prévalant à un moment donné.

- **L'utilisation des indicateurs de performance appliqués au secteur public se heurte à des difficultés importantes** qu'énumère Bertrand Guillaume, dans un article intitulé « Indicateurs de performance dans le secteur public : entre illusion et perversité » du numéro déjà mentionné de la revue Cités.

« Cette ambition formelle (des indicateurs de performance) a permis d'immenses succès sur le plan intellectuel, mais au prix d'une modélisation simplificatrice qui pourrait faire oublier qu'en matière de phénomènes sociaux les aspects du réel pour lesquels on dispose de données quantitatives sont fatalement limités, et pourrait de surcroît n'être pas vraiment les plus importants ».

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Revue Cités, n° 37, 2009 : *L'idéologie de l'évaluation, la grande imposture*. Ce numéro participe de la polémique qui s'est déroulée en France au cours des deux dernières années autour de la question de l'évaluation aussi bien en matière de politique économique, que de l'action des administrations ou dans le domaine psychiatrique.

Dans le secteur public, il existe en plus une pluralité d'objectifs et différentes définitions de la qualité et des performances ainsi que des formes d'action qui se prêtent mal à la mesure. Le recours à des batteries d'indicateurs, ou à des indicateurs composites de façon à saisir la complexité de la réalité entraîne beaucoup d'inconvénients, comme ceux d'abandonner la simplicité ou de devoir faire face à des demandes anxieuses d'ajustements continus.

« Si nous ne sommes pas capables de produire de la critique sur ce type de discours et sur ce type de pratiques, nos sociétés, qui se veulent celles de la modernité, de l'efficacité et de la transparence, pourraient devenir celles de l'aliénation, de l'angoisse et du contrôle ».

• **Ce qui est non objectivable, non mesurable et non calculable n'est pas pris en considération** parce que jugé irrationnel. N'est compréhensible que ce qui est mesurable et non la complexité de la réalité.

Le degré de souffrance dont les effets peuvent être dévastateurs et qui s'attache à la pauvreté ou au mépris dont sont victimes certains individus ou certains groupes sociaux reste extrêmement complexe à mesurer sauf s'il est strictement ramené à des inégalités mesurables de partage de richesse auxquelles il pourrait être remédié par des mesures de redistribution⁹⁷. Les enquêtes sociologiques qualitatives lourdes que ce type de mesure exige sont, de toutes les façons, difficiles à multiplier dans les pays en développement et posent des problèmes tels que ceux mentionnés par F. Simonet ou Y.-C. Zarka, cités plus haut. Et les batteries d'indicateurs ou les indicateurs composites ne rendent pas véritablement compte de la complexité de la réalité⁹⁸.

La lutte contre la pauvreté et ses indicateurs quantitatifs comme instrument de « déproblématisation » de la pauvreté

Ricardo Peñafiel⁹⁹ estime que les politiques de lutte contre la pauvreté, nées dans les années 1980 et qui ont succédé aux programmes d'ajustement structurel avaient pour fonction de définir de nouvelles formes de représentation politiques visant à placer dans la sphère du marché tout ce qui n'entraînait pas dans un rôle en faveur des pauvres et de leurs besoins. Par là même, elles permettaient aux institutions de financement qui définissaient ces nouvelles représentations politiques d'assurer la prédominance de leur pouvoir, d'autant plus que le nouveau paradigme reposait sur un ensemble d'instruments techniques spécialisés producteurs d'indicateurs dont elles contrôlaient la production.

Les besoins des pauvres, tels que répertoriés par l'aide internationale (dans ces nouvelles formes de représentation politique), ne proviennent pas de demandes émanant des forces politiques ou syndicales en rapport de force et de négociation avec l'État. Les besoins sont objectifs et abstraits, perdant ainsi dans ce processus toute existence sociale. Ils sont techniquement définis par des experts le plus souvent internationaux. Ils doivent être quantifiés pour déboucher sur les actions les plus efficaces puisque optimisant les réponses aux besoins des plus pauvres. L'État se désintéresse donc des autres domaines d'intervention (non sociaux) qui doivent s'inscrire dans le marché. Les pauvres n'ont d'ailleurs pas pour autant droit à l'éducation supérieure, à la sécurité sociale, etc.

⁹⁷ Cf. Honneth A., 2006, *La société du mépris*, ou Renault E., 2004, *L'expérience de l'injustice. Reconnaissance et clinique de l'injustice*.

⁹⁸ Olivier de Sardan J.-P., Giavolucchi F., *op.cit.*

⁹⁹ Thèse de Peñafiel R., 2008 : *L'élément discursif paupériste : lutte contre la pauvreté et redéfinition du politique en Amérique latine, Chili, Mexique, Venezuela (1910-2008)*. Voir également « Analyse du discours de lutte contre la pauvreté émanant de la Banque mondiale », 2000, troisième chapitre de Campbell B. (dir.), *Gouvernance, reconceptualisation du rôle de l'État et émergence de nouveaux cadres normatifs dans le domaine social, politique et environnemental*, Montréal, Centre d'études sur le droit international et la mondialisation (Cedim). L'auteur tire les cas qu'il utilise dans sa démonstration de l'histoire économique de l'Amérique latine.

Les droits des citoyens se transforment en droits des plus pauvres qui, dès lors, représentent la totalité du corps social.

« Une demande exige un certain rituel pour être formulée, elle présuppose un destinataire et un destinataire, tandis que le besoin se satisfait à lui-même, il n'a pas à être formulé par celui qui en pâtit mais peut être établi de manière abstraite à travers un certain savoir par le biais d'indicateurs de pauvreté ».

« Le discours de lutte contre la pauvreté en vient à réduire le rôle de l'État et les enjeux du politique à la sphère strictement délimitée des besoins de base. D'autres enjeux, relatifs à la définition des relations de travail, à l'insertion nationale dans un espace international, à l'être ensemble se trouvent subordonnés à la lutte contre la pauvreté. L'objectif de cette politique est de parvenir à mettre ces pauvres sur le marché en les transformant en micro-entrepreneurs ou en salariés auxquels il convient donc l'offrir des ressources et des actifs, du capital social et culturel ».

Ainsi, la mesure de la pauvreté envahit l'espace qu'occupaient auparavant les droits sociaux, fait disparaître le citoyen derrière le pauvre et sert de justification à l'instauration de la lutte contre la pauvreté comme impératif moral indiscutable, la pauvreté étant insoutenable. La mesure des divers aspects de la pauvreté devient consubstantielle à ce qu'elle est réellement. Dès lors, elle se « chosifie ». La mesure en devient donc l'expression substantielle, oubliant qu'elle recouvre des états qui ne sont pas nécessairement quantifiables (même de manière ordinale) et qu'elle s'inscrit par nature dans des relations sociales.

La grande transformation du modèle de développement date, aux yeux de R. Peñafiel, du rapport de l'Unicef de 1987 « *Adjustement with Human Face* » qui se présente comme une remise en cause des postulats néolibéraux mais qui, pour lui, a constitué un puissant vecteur de consensus international. Les ONG ont soutenu le rapport parce que les objectifs chiffrés répondaient à leur volonté de résultats tangibles et rapides et à l'impératif catégorique de mettre fin à la situation intolérable des pauvres dans le monde. Mais ce faisant, elles ont fait un certain nombre de concessions stratégiques à la conception néolibérale du développement.

La gestion de l'aide par les résultats : un mode d'action « stratégique »

La gestion de l'aide par les résultats comporte de nombreuses caractéristiques qui la rapprochent d'un type d'action « manipulateur » (Alasdair MacIntyre¹⁰⁰) ou « stratégique » – par opposition à l'agir communicationnel – (Jürgen Habermas¹⁰¹).

A. MacIntyre estime que l'occultation « du caractère subjectif et relatif des valeurs posées à un moment donné s'opère en transformant toute détermination qualitative en détermination quantitative », (...) ce qui cache une politique et un exercice du pouvoir ». Chacun considère que les autres ne sont que des moyens à son service. On sort ainsi de l'impératif kantien selon lequel « chacun traite l'autre comme une fin et non pas comme un moyen ».

J. Habermas évoque deux types d'activités correspondant à deux types de rationalité : l'un orienté vers des buts prédéterminés (« l'agir stratégique »), l'autre dans lequel des « actes de parole » sont employés comme moyens de parvenir à une entente sur l'horizon d'un monde partagé (« l'agir communicationnel »).

L'« agir communicationnel » repose sur un accord intersubjectif qui parvient à convaincre son interlocuteur de manière rationnelle, en se fondant sur sa liberté d'appréciation.

¹⁰⁰ MacIntyre A., *op.cit.*

¹⁰¹ Habermas J., 1993, *La pensée métaphysique. Essais philosophiques*. Armand Colin, 1993. Chap. IV.

Dans l'« agir stratégique », on part d'une description globale de l'activité finalisée orientée vers un but précis que l'on impose dans le cadre de relations de compétition, chaque acteur poursuivant ses propres fins. Habermas parle à ce propos de prétention au pouvoir qui remplace les prétentions à la validité. Chacun cherche à réaliser un plan donné sur la base d'une interprétation de la situation fournie de manière univoque. Le sens de l'action se définit comme la maximisation ou l'optimisation des grandeurs. La maxime de l'activité rationnelle c'est la poursuite optimisée des fins, quelles que soient ces dernières. Cette maxime est d'application universelle.

Conclusion

Cette présentation n'a pas pour objet de remettre en cause, en soi, l'aide au développement ou de dénigrer le travail des agents des institutions de développement et, en particulier, des ONG de développement qui font ce qu'ils peuvent dans un contexte extrêmement difficile. Elle tente simplement de suggérer d'aller « sous la surface des choses » et de montrer une nouvelle fois que la forme actuelle de l'aide est profondément discutable.

Quelques suggestions peuvent être faites ou rappelées afin de dépasser ce mode d'intervention :

- En revenir à une obligation de moyens et identifier des résultats à mesurer correspondant aux structures fondamentales de l'aide (en termes de liberté, puissance, collectif) de façon à sortir du fétichisme dans lequel ils sont actuellement conçus ;
- Privilégier des indicateurs de processus plutôt que des indicateurs de résultats car il ne s'agit pas de se passer d'indicateurs pour mesurer un état des choses mais d'essayer de percevoir quels sont leurs significations et leurs effets ;
- Donner la priorité à une appréciation globale ;
- Être conscient que la quantification des phénomènes induit leur transformation ;
- Généraliser des modes d'intervention « processus » dans lesquels les liens entre l'existant et les objectifs sont constamment réexaminés à la lumière des événements qui se produisent ;
- Incrire l'aide dans des programmes à long terme de huit ou dix années d'affilée ;
- Reprendre de fond en comble la façon dont sont interprétés les schémas d'incitation ou de motivation conduisant à l'action individuelle ou collective.

Annexe 5

Liste des participants à l'atelier-débat

Abada Aurélia	stagiaire Cirad
Arnal Guilhem	Coordination Sud
Billaudot Bernard	EPH-CNRS-UPMF-Grenoble
Castellanet Christian	Gret
Centlivre Bernard	Secours Catholique
Coquart Philippe	ancien agent AFD
Costeseque Yann	Handicap International
De Milly Hubert	OCDE
Delecroix Anne-Sophie	CCFD
Diaz-Predregal Virginie	Gret
Dupré Mathilde	CCFD
Gabas Jean-Jacques.	Cirad
Hermelin Bénédicte	Gret / Coordination Sud
Herrgott Katia	Coordination Sud
Huyghebaert Patricia	Gret
Jeanet Annick	Médecins du Monde
Mappa Sophie	Largotec Paris 12
Merckaert Jean	CCFD
Naudet Jean-David	AFD
Péronnet François	Solidarité laïque
Rainaud Nicolas	Équilibres et Populations
Ribier Vincent	Cirad
Rouillé d'Orfeuil Henri	Cirad
Rozières Caroline	AFD
Ruleta Michel	ancien agent de la Division Évaluation du ministère des Affaires étrangères
Solanet Guillaume	Gret
Tolachides Sophie	Eau Vive
Vielajus Jean-Louis	Coordination Sud

L'aide publique au développement : Quelles justifications ?

Coordination :

Christian Castellanet
Guilhem Arnal

Animation des débats :

Katia Herrgott
Vincent Ribier

Auteurs :

Bernard Billaudot
Christian Castellanet
Philippe Coquart
Jean-Jacques Gabas
Sophia Mappa
Jean Merckaert
Jean-David Naudet

L'efficacité de l'aide publique au développement (APD) constitue l'un des principaux sujets de débat sur la coopération internationale. Or pour évaluer cette efficacité, il faut au préalable s'accorder sur les objectifs de l'aide et sur ses finalités.

Les acteurs publics ou privés internationaux justifient l'aide selon divers registres (éthiques, utilitaristes, etc.) et pour atteindre différents objectifs (croissance économique, droits humains *via* les Objectifs du Millénaire, biens publics mondiaux). Leurs motivations et intérêts – moins explicitement affichés – peuvent être d'ordre géopolitique, commercial, sécuritaire... Ces divergences expliquent largement les difficultés de coordination, voire les contradictions, entre les programmes soutenus par tous ces acteurs. La Déclaration de Paris tente de restreindre ces contradictions en favorisant la coordination des bailleurs et leur alignement sur les politiques des pays récipiendaires. Bien que sans valeur juridique, elle préfigure peut-être des mécanismes de coordination internationaux plus contraignants qui permettraient d'éviter que les intérêts propres de chaque acteur ne prédominent. Cependant, elle maintient un certain flou, voire des contradictions entre les différentes justifications et objectifs qu'elle affiche. Des progrès notoires ont été constatés au niveau de la coordination des bailleurs, mais beaucoup moins sur les autres volets de la Déclaration : l'appropriation par les pays du Sud, la gestion par les résultats et la responsabilité mutuelle.

La collection Débats & Controverses accueille des textes issus de discussions autour des grandes thématiques d'actualité qui animent le monde du développement. Les textes, publiés sous forme électronique, sont téléchargeables gratuitement sur le site du Gret : www.gret.org, rubrique Ressources en ligne. Cette collection est dirigée par Christian Castellanet et Danièle Ribier.



Campus du Jardin tropical
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France
Tél. : +33 (0)1 70 91 92 00
Fax : +33 (0)1 70 91 92 01
E-mail : gret@gret.org
Site Web : www.gret.org



Campus du Jardin tropical
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France
Tél. : +33 (0)1 43 94 73 02
Fax : +33 (0)1 43 94 73 11
Site Web : www.cirad.fr



14 passage Dubail 75010 Paris, France
Tél. : +33 (0)1 44 72 93 72
Fax : +33 (0)1 44 72 93 73
E-mail : sud@coordinationsud.org
Site Web : www.coordinationsud.org

ISBN : 978-2-86844-265-9

