

# document de travail

Mai 2005

2

## Les OMD et l'aide de cinquième génération

Analyse de l'évolution des fondements éthiques de l'aide au développement

Jean-David Naudet - [naudetjd@afd.fr](mailto:naudetjd@afd.fr)



### Département de la Recherche

Agence Française de Développement 5 rue Roland Barthes  
Direction de la Stratégie 75012 Paris - France  
Département de la Recherche [www.afd.fr](http://www.afd.fr)

GRUPE AGENCE  
FRANCAISE DE  
DEVELOPPEMENT

# Sommaire

<b>Résumé</b>	<b>3</b>
<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<b>1. Causes et responsabilités : la pauvreté est-elle une injustice ?</b>	<b>7</b>
1.1 Causes et responsabilités : grille d'analyse	7
1.2 Causes et responsabilités : évolution historique	8
1.3 Causes et responsabilités : l'aide en faveur des OMD	9
<b>2. Finalités et principes de justice : l'opposition développement/redistribution</b>	<b>11</b>
2.1 Finalités et principes de justice : grille d'analyse	11
2.2 Finalités et principes de justice : évolution historique	12
2.3. Finalités et principes de justice : l'aide pour les OMD	14
<b>3. Modèles de développement et allocation de l'aide : perfectionnisme et libéralisme</b>	<b>15</b>
3.1. Modèles de développement et allocation de l'aide : grille d'analyse	15
3.2. Modèles de développement et allocation de l'aide : évolution historique	16
3.3. Modèles de développement et allocation de l'aide : l'aide en faveur des OMD	18
<b>4. Justice et efficacité : déontologie et conséquentialisme</b>	<b>19</b>
4.1. Justice et efficacité : grille d'analyse	19
4.2. Justice et efficacité : évolution historique	20
4.3 Justice et efficacité : l'aide en faveur des OMD	21
<b>5. Les fondements éthiques de l'aide de cinquième génération</b>	<b>23</b>
5.1. Historique des paradigmes de l'aide	23
5.2. La fragilité du paradigme OMD	24
<b>Références bibliographiques</b>	<b>26</b>
<b>Notes</b>	<b>30</b>

## Résumé

Le renouvellement permanent des objectifs, des idées dominantes et des instruments d'aide est une réalité qui s'impose à la communauté du développement. Ce mouvement incessant est souvent associé à un phénomène de mode et plus rarement relié à un processus d'accumulation des connaissances. L'objet du présent article est d'analyser l'évolution de la pensée sur le développement à partir des différents fondements éthiques qui sous-tendent l'aide internationale.

Pour cela l'article étudie un certain nombre de questions

éthiques sous-jacentes au positionnement de la communauté du développement. Il tente de montrer que la succession des réponses apportées à ces dilemmes éthiques est une grille de lecture pertinente pour comprendre l'enchaînement des différents paradigmes du développement.

L'article examine avec cette grille de lecture les positions récentes adoptées par la communauté du développement autour de la priorité donnée à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

## Abstract

The development community has come under increasing pressure to continuously update its aims, main ideas and aid tools. This ongoing movement is often linked more to trends than to the process of accumulating knowledge. This article examines the evolution of thinking on development based on the various ethical foundations underlying international aid.

The article examines a number of ethical questions

underlying the strategic position of the development community. It attempts to demonstrate that the series of responses brought to these ethical dilemmas provides an appropriate framework for understanding the links between various development paradigms.

With this framework, the article examines the recent strategies adopted by the development community to prioritise the Millennium Development Goals.

## Introduction

En l'espace de quelques mois, trois rapports issus de larges initiatives internationales ont plaidé tour à tour pour une augmentation substantielle de l'aide : le « rapport Landau » (Landau, 2005), réalisé à l'initiative des autorités françaises, a défendu une taxation internationale pour le développement ; le « rapport Sachs » (Sachs, 2005) a appelé, sous l'égide des Nations unies, à une forte mobilisation d'aide en vue de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ; et le « rapport Blair » (La Commission pour l'Afrique, 2005), présenté par la Commission pour l'Afrique, a proposé de doubler l'aide à l'Afrique.

Ces rapports font suite au sommet du Millénaire de 2000, où 189 pays ont approuvé les OMD, puis au sommet du G8 de Monterrey où une « hausse substantielle » de l'APD a été préconisée.

Quelques années auparavant, c'était la crise de l'aide au développement qui faisait débat. L'APD avait baissé de 0.32% du PIB des pays du CAD en 1992 à 0.21% en 1997. Une revue de la littérature sur l'aide effectuée en 2000 (Lecomte et Naudet, 2000) faisait état d'environ 30 ouvrages parus depuis 1996 autour de la crise de l'aide.

Que s'est-il passé en si peu de temps ? Les réalistes mettront l'accent sur les évolutions de la scène géopolitique. Le sujet du présent article n'est cependant pas d'élucider les causes de ce changement mais d'identifier le déplacement des fondements éthiques de l'aide qui l'a accompagné. La question n'est donc pas « qu'est-ce qui a motivé ce changement ? » mais « quel déplacement du consensus éthique reflète-t-il ? ».

Les motivations de l'engagement des pays riches dans

l'APD sont multiples. Mais la légitimité de l'aide provient de ce que l'intérêt stratégique des pays riches y est associé à une œuvre de justice et/ou d'humanisme à l'échelle mondiale, qui en fait un instrument d'intérêt universel.

Le fondement éthique de l'aide au développement a toujours eu tendance à s'autonomiser vis-à-vis des préoccupations d'intérêt des pays riches. Il est en effet produit essentiellement par les grandes institutions multilatérales, et de manière moindre par les organisations civiles de solidarité, qui dominent la pensée sur le développement, et qui, bien que financées par les pays riches, ont un discours qui leur appartient en propre.

La difficulté est que les positions éthiques, d'essence normative, ne sont presque jamais exposées de manière explicite<sup>1</sup>. Elles sous-tendent un discours toujours présenté sous forme de raisonnement positif, comme le souligne A. Mac Intyre :

*« Certaines conceptions de la justice font du mérite un concept central, tandis que d'autres lui dénie toute pertinence. Certaines conceptions invoquent les droits inaliénables de l'homme, d'autres quelques notions de contrat social, d'autres encore un critère d'utilité... L'une des caractéristiques les plus frappantes des systèmes politiques modernes est l'absence de lieux de débats institutionnalisés où l'on puisse explorer et exposer ces désaccords fondamentaux de façon systématique, sans même parler d'essayer de les résoudre. Très souvent, l'existence même de désaccords n'est pas reconnue, déguisée qu'elle est sous une rhétorique du consensus. »* (Mc Intyre, 1988, p. 2 et 3).

Cet article propose une lecture de l'évolution des différents

fondements éthiques sous-jacents, tels qu'ils peuvent être reconstitués à partir de l'analyse du discours et de la pratique de l'aide au développement.

Quatre questions éthiques sont examinées tour à tour : les causes et responsabilités de la pauvreté, les finalités et principes de justice de l'aide au développement, les modèles de développement et les modes d'allocation de l'aide et enfin les interactions entre justice et efficacité de l'aide.

Pour chacune de ces questions, la discussion est séparée en trois parties. La première propose une typologie des différents choix éthiques possibles et de leurs grandes caractéristiques. La deuxième partie tente une lecture historique des fondements éthiques de l'aide, jusqu'à la période de crise, à travers la typologie ainsi dressée. La troisième partie analyse les glissements éthiques observés dans les débats internationaux récents, notamment dans les rapports appelant à une mobilisation accrue d'aide pour la réalisation des OMD.

Les quatre questions éthiques traitées ne constituent pas une partition des problèmes éthiques liés à l'aide au développement. Elles laissent de côté un certain nombre d'aspects qui pourraient être développés de manière complémentaire. Elles sont par ailleurs étroitement liées entre elles et conduisent à un certain nombre de

recoupements. L'objectif poursuivi est de parvenir à une description relativement complète des principaux choix éthiques sous-tendant chacun des grands paradigmes successifs qui ont caractérisé l'aide au développement. Cette reconstruction historique des paradigmes de l'aide au développement est proposée dans une cinquième partie conclusive.

On pourra sans doute reprocher à cette analyse de prendre comme présupposé que les initiatives actuelles autour des OMD fondent un nouveau paradigme de l'aide internationale. De même, on pourra estimer que l'analyse fait trop grand cas du rapport Sachs par exemple. Il est effectivement trop tôt pour savoir si le renouveau actuel de l'aide est un phénomène durable qui va imprégner en profondeur l'idéologie et la pratique du développement. Cette mobilisation est néanmoins un fait réel et important. Le rapport Sachs en constitue un discours représentatif et il est exploité ici en ce sens, comme un témoin de son temps.

La présente analyse essaye donc de répondre à la question suivante : si le mouvement actuel vers les OMD s'impose et fonde une nouvelle « époque » de l'aide au développement, alors voici quelles en seraient les fondements éthiques. Il s'agirait alors de ce que la dernière partie de l'article présente comme une aide de cinquième génération.

# 1. Causes et responsabilités : la pauvreté est-elle une injustice ?

« Il n'y a rien de si difficile à distinguer que les nuances qui séparent un malheur immérité d'une infortune que le vice a produite. »

Alexis de Tocqueville (Sur le paupérisme)

## 1.1 Causes et responsabilités : grille d'analyse

---

Tout discours des institutions internationales sur la pauvreté (des individus ou des nations) démarre par un constat qui en situe les causes et tente d'en évaluer les voies de sortie. Cette première étape de diagnostic permet de fonder, le cas échéant, le devoir d'intervention de la communauté internationale et les propositions concernant chaque acteur de solutions à cette pauvreté.

Le premier niveau d'analyse du diagnostic est celui des causes de la pauvreté<sup>2</sup>. Du point de vue du devoir d'intervention, il est utile de se pencher sur une distinction opérée par les psychologues entre attributions distributionnelles ou situationnelles de conditions individuelles ou collectives, telles que la pauvreté.

« *Attributions may be classified in two major categories, namely « dispositional » (focused on personality traits) and situational (focused on causes outside the particular person or people concerned). Blaming poverty on the poor themselves would count as a dispositional attribution, while blaming natural disasters, or international exploitation, would be examples of situational attributions for poverty, by referring to the situation people find themselves in.* » (Carr et al., 1998 : 24)

Plus la pauvreté sera considérée comme étant d'origine situationnelle, c'est-à-dire échappant à la responsabilité individuelle ou collective des pauvres, et plus le sentiment d'injustice et l'intensité du devoir d'intervention seront élevés.

Deux types de causes situationnelles peuvent être envisagées. La pauvreté peut découler de phénomènes

exogènes à la communauté internationale – la géographie par exemple. L'injustice résulte alors d'une différence de type « égalité des chances ». Mais la pauvreté peut également être vue comme le résultat même des rapports internationaux, dans une problématique d'exploitation par exemple. Ce dernier type de diagnostic fait apparaître une responsabilité maximale de la communauté internationale.

Les diagnostics dispositionnels sont à distinguer selon que l'on s'intéresse aux causes et aux responsabilités de la pauvreté à un niveau collectif (pauvreté des nations) ou à un niveau individuel (pauvreté des citoyens).

Lorsque la pauvreté est mesurée par des données nationales (PIB, croissance), les causes dispositionnelles – mauvaises politiques, mauvaises institutions - se transforment facilement en une responsabilité collective des pays pauvres sur leur propre pauvreté. Dans ce cas, le sentiment d'injustice ressenti par la communauté internationale pourra être faible.

Lorsque l'on évalue la pauvreté des individus, la question des responsabilités est beaucoup plus complexe<sup>3</sup>. Il s'agit d'une situation intermédiaire entre diagnostic dispositionnel et situationnel. La pauvreté liée aux discriminations de genre peut servir d'exemple pour illustrer cette situation. La pauvreté est sans conteste externe à la population directement concernée (les femmes discriminées, par exemple), mais elle est interne à la communauté d'appartenance de cette population, même à un niveau micro-social (le ménage). Ce type de situation qualifie la pauvreté certainement comme une injustice, mais dont les

« ressorts » sont internes aux sociétés analysées.

Le deuxième niveau d'analyse du diagnostic, après celui des causes, est celui des issues ou des solutions à la pauvreté. Plus ces issues seront du ressort de la communauté internationale et plus la responsabilité de cette dernière sera engagée.

On peut examiner les issues à la pauvreté avec la même grille d'analyse situationnelle/dispositionnelle que les causes.

Les issues seront situationnelles lorsqu'elles seront externes aux pauvres eux-mêmes. C'est le cas de ce que l'on a appelé les trappes (ou pièges) à pauvreté. Il s'agit de situations de cercle vicieux où la pauvreté s'auto-entretient, qui ne peuvent évoluer positivement que sous l'effet d'une intervention externe. Ces situations de trappe à pauvreté renvoient à un devoir d'intervention de la communauté internationale élevé.

Les issues seront dispositionnelles si elles reposent principalement sur le comportement des acteurs locaux. Les situations où les voies de sortie de la pauvreté sont identifiées avec des changements de politiques ou des changements de gouvernance relèvent de cette catégorie.

Le diagnostic d'une issue dispositionnelle n'exclut pas le devoir d'intervention externe. Une incitation externe peut rendre plus accessible un changement de politique ou accélérer le rythme de sortie de la pauvreté. Mais ce devoir d'intervention sera en principe moins intense, d'une nature

différente – davantage basé sur le conseil ou l'incitation que sur l'aide à proprement parler - et parfois paternaliste – c'est-à-dire plus soucieux du bien des pauvres qu'ils ne le sont eux-mêmes.

La grille d'analyse proposée se combine sur les deux facteurs analysés : causes et issues de la pauvreté. On peut parfaitement imaginer des diagnostics mixtes aboutissant par exemple à des causes plutôt situationnelles et des issues plutôt dispositionnelles. Mais globalement, la responsabilité de la communauté internationale sera d'autant plus élevée que les facteurs situationnels seront mis en avant. Des causes et des issues situationnelles – trappes à pauvreté d'origine externe - correspondront à un devoir d'intervention maximal. A l'opposé, des causes et des issues dispositionnelles<sup>4</sup> – des institutions macro et micro peu performantes - appelleront à une responsabilité internationale affaiblie.

Les diagnostics de la pauvreté sont présentés sous forme d'une analyse positive. Ils résultent effectivement en bonne partie d'une analyse des situations factuelles. L'hypothèse développée dans le présent article est qu'ils reflètent dans le même temps des positions normatives. Le choix des facteurs principaux face à une situation aux causes multiples, celui du niveau d'analyse en termes de mesure de la pauvreté (notamment nationale ou individuelle), ou d'échelle de temps dans l'analyse des relations de causes à effets est de nature essentiellement normative et détermine largement l'équilibre entre responsabilités situationnelles et dispositionnelles dans le diagnostic<sup>5</sup>.

## 1.2 Causes et responsabilités : évolution historique

---

Le déplacement au cours du temps des visions dominantes sur le développement peut être analysé à partir de la grille proposée.

La construction du discours sur le développement dans les années 1950 et 1960 était fortement imprégnée de l'idée de cercle vicieux de la pauvreté. Les fondements idéologiques de l'aide au développement ont précisément été bâtis sur la responsabilité de la communauté internationale pour briser

la spirale du sous-développement, notamment par un *big push*. Les issues à la pauvreté penchaient donc du côté situationnel. L'analyse des causes de la pauvreté relevait à la fois des facteurs situationnels et dispositionnels<sup>6</sup>.

Dans les années 1970, le diagnostic s'est encore déplacé vers les facteurs « situationnels ». Les influentes thèses structuralistes et dépendantistes désignaient les rapports internationaux comme la cause principale du non

développement. L'échange inégal, la dégradation des termes de l'échange, le pouvoir des multinationales étaient alors des sujets importants dans la communauté du développement. La sortie de la pauvreté n'était pas accessible aux sociétés du tiers monde elles-mêmes et nécessitait un changement des règles de jeu de la part de la communauté internationale.

Le débat a totalement basculé dans les années 1980 dans le sens d'un diagnostic dispositionnel, mettant en avant les politiques à la fois comme cause essentielle et comme voie de sortie de la situation des pays du Sud.

Ce basculement tient à un certain nombre de raisons factuelles. La réussite des dragons a montré par l'exemple que les rapports internationaux n'interdisaient pas le développement. L'intensité et la fréquence des déséquilibres économiques au passage des années 1980 (forte inflation, déficits budgétaires, changes parallèles, etc.) ont objectivement conduit au diagnostic dispositionnel associé à l'ajustement structurel.

Mais un tel changement de perspectives est également le résultat de paramètres normatifs liés au consensus idéologique du moment. La « révolution néo-libérale » des années 1980 dans les pays développés y joue naturellement un grand rôle.

Une tendance de long terme influence par ailleurs les modes de pensée du développement depuis plusieurs décennies : le passage d'une vision du monde comme une somme d'économies nationales à celle d'un ensemble d'individus appartenant à différents ensembles locaux, nationaux et globaux<sup>7</sup>. Cette tendance vers « l'individualisation de la pensée éthique »<sup>8</sup>, pour reprendre l'expression de S.C. Kolm, est une évolution d'origine normative qui dépasse le domaine du développement. Elle fait écho à des mutations de la société occidentale, telles que le déclin du nationalisme, le développement du libéralisme ou la globalisation.

On parlait fréquemment jusque dans les années 1980 de pauvreté des nations<sup>9</sup>, entretenant ce que A. Sen (1984 : 292) a intitulé la « fiction des nations au cour battant »<sup>10</sup>, en considérant de manière indissociable nations et citoyens.

L'individualisation de la vision du développement a conduit à mettre en avant, dans les années 1990, l'objectif de lutte contre la pauvreté. Un nouveau déplacement vers un diagnostic mixte situationnel/dispositionnel en a résulté. Les causes principales de la pauvreté sont restées les « mauvaises politiques », puis la « mauvaise gouvernance », mais les pauvres eux-mêmes ont été identifiés davantage comme des victimes que comme des acteurs.

### 1.3 Causes et responsabilités : l'aide en faveur des OMD

---

Il est tout à fait symptomatique de voir ressurgir dans les analyses récentes de la pauvreté la notion « situationnelle » de « trappe à pauvreté ». Cela s'inscrit plus généralement dans le renouveau des théories d'équilibre multiple en matière d'économie du développement<sup>11</sup>.

Le « rapport Sachs » est une illustration éclairante de ce renouveau des analyses situationnelles. Il met en avant les causes externes de la pauvreté comme la géographie<sup>12</sup>. « Certains pays, certaines régions sont plus

*vulnérables que d'autres au risque de tomber dans le piège de la pauvreté... La géographie physique joue parfois contre certaines régions... L'Afrique subsaharienne est particulièrement défavorisée sur le plan géographique. L'Afrique vient au premier rang (avec l'Asie du Sud) pour le risque agricole, au premier rang pour le risque relatif au transport, et de loin pour le risque relatif au paludisme. L'Afrique est également exceptionnellement vulnérable à la sécheresse. La forte vulnérabilité humaine en 1980 est inversement liée à la croissance économique entre 1980 et 2000. » (p25-26).*

Plus généralement, le rapport Sachs identifie deux causes principales à la pauvreté : les défaillances de gouvernance et les pièges de la pauvreté. Mais, il inverse en partie le lien de causalité « mauvaise gouvernance ? pauvreté » en faisant remarquer que la cause de la mauvaise gouvernance est précisément souvent le manque de moyens :

*« La mauvaise gouvernance, comme résultat, a deux causes profondes très différentes. La première est une équipe dirigeante réellement corrompue, où le pouvoir politique est détenu par des dirigeants voleurs ou brutaux... La deuxième cause, extrême, est une gouvernance fragile, non pas en raison de la mauvaise volonté des dirigeants mais du fait que l'Etat n'a pas les ressources financières ni la capacité technique nécessaires pour gérer au mieux l'administration publique. Un grand nombre de pays parmi les plus pauvres actuellement se rangent dans cette deuxième catégorie : les gouvernements n'ont pas les*

*ressources nécessaires pour bien gérer le secteur public ».*

De même, depuis la montée de l'engagement envers les OMD, on constate une ascension parallèle de la problématique du tort fait aux pays pauvres par les règles du commerce international, notamment les subventions agricoles dans les pays développés. Ce type de thème situationnel était moins mis en avant dans la période précédente.

A l'issue du diagnostic fortement situationnel du « rapport Sachs », aussi bien en ce qui concerne les causes de la pauvreté que les solutions préconisées, il n'est pas étonnant de voir cibler les responsabilités en priorité vers le monde développé : « C'est bien le monde développé qui a la responsabilité la plus grande dans la réalisation des OMD ». Cette phrase permet à elle seule de prendre la mesure du changement de perspectives éthique qui accompagne le renouvellement de l'aide lié aux OMD.

## 2. Finalités et principes de justice : l'opposition développement/redistribution

« *The world is divided in two groups of people : those who divide the world in two groups of people, and those who don't* »

Paul P Streeten

### 2.1 Finalités et principes de justice : grille d'analyse

---

B. Opeskin (1996) distingue quatre types d'obligation morale associée à l'aide au développement : l'absence d'obligation, l'obligation d'humanité, l'obligation de justice corrective et l'obligation de justice distributive.

L'absence d'obligation est directement reliée au diagnostic « conservateur », évoqué dans la note 2, c'est-à-dire à une vision du monde juste tel qu'il est. L'aide peut trouver sa place dans une telle vision mais elle relève d'un principe de charité (sans obligation) et non de justice. Une telle aide ne s'inscrit pas dans un projet rationnel visant à une finalité établie. « *La justice est rationnelle, la charité sentimentale* <sup>13</sup> ».

Le souci humaniste est lié à la perception d'un niveau minimal de droits, de considération, de ressources ou de bien-être dû à tous les êtres humains. L'existence de situations de privation ou de pauvreté absolues, qu'elles qu'en soient les causes, fonde alors le devoir et les principes d'une intervention. La finalité de l'aide est, selon les critères retenus, de permettre à tous de dépasser un niveau de privation considéré comme inacceptable<sup>14</sup>.

La séparation entre justices corrective et distributive est d'origine aristotélicienne<sup>15</sup>. La justice distributive se justifie par le besoin de corriger une répartition des ressources qui n'est pas légitime du point de vue des droits et/ou des mérites et/ou des besoins de chacun. Elle conduit à des interventions de transferts, le plus souvent de ressources (parfois de droits), entre ceux possédant plus que leur « juste part » et ceux possédant moins. C'est cette fois-ci la

situation relative des individus (ou des communautés ou des pays), vis-à-vis de certains critères de justice, qui fonde l'obligation morale d'aide.

Ce type de justice n'est généralement pas associé à une finalité précise. Il relève plutôt de la justice procédurale, c'est-à-dire de la construction d'un système d'institutions justes administrées impartialement, selon la définition de J. Rawls<sup>16</sup>. Contrairement à l'humanisme défini par sa finalité, la justice distributive se définit par sa procédure. Une autre façon de voir est de considérer que l'équité est un bien public (Rao, 1999) et donc que la mise en place d'une procédure équitable est en quelque sorte une fin en soi.

Enfin, la justice corrective répond au souci de réparation d'injustices précisément identifiées et situées dans le temps. Elle peut être le fait des responsables eux-mêmes de cette injustice, sans que cela soit une caractéristique impérative. La justice corrective peut donner lieu à deux procédures. La première est celle du dédommagement. Elle repose sur l'évaluation du préjudice puis sur sa réparation sous forme d'un transfert jugé « juste » par rapport à cette évaluation. La seconde est celle du « rattrapage » qui consiste à viser à rétablir, dans un futur convenu, la situation du sujet de l'injustice comme si cette dernière n'avait pas eu lieu.

Un point important est que ces différentes catégories débouchent sur des conceptions différentes quant à l'inscription de l'aide dans le temps. La justice redistributive (de même que la charité d'ailleurs) fondent des systèmes de

régulation internationale à vocation permanente puisque qu'elle débouche sur une justice procédurale reposant sur des institutions et des règles.

A l'opposé, la justice correctrice est en principe précisément située dans le temps. Si elle s'adresse à des injustices passées qui ne se reproduiront plus, alors elle doit donner naissance à une aide temporaire. On peut cependant également imaginer que l'aide correctrice s'adresse à des événements récurrents (catastrophes naturelles) et fondent ainsi une aide faite d'épisodes répétés, qui, s'ils sont fréquents, rapprochent cette logique de celle de justice

redistributive, en fondant le principe d'une procédure assurancielle.

L'obligation humaniste se fixe des finalités précises. L'aide pourrait également dans cette optique cesser après leur atteinte. Il faut pour cela que l'on se situe dans une perspective d'une part atteignable<sup>17</sup> et d'autre part soutenable, c'est-à-dire que les situations de déprivation une fois vaincues, ne se reproduisent plus. On peut également supposer que lorsque les finalités sont atteintes, elles soient revues à la hausse. Dans ce cas, à nouveau, l'aide inspirée par le souci humaniste peut acquérir un caractère quasi permanent.

## 2.2 Finalités et principes de justice : évolution historique

La co-existence, et souvent l'opposition, entre un principe développemental et un principe redistributeur est une notion fondamentale de la construction de l'aide au développement. Deux idées ont effectivement fortement imprégné l'aide au développement à son origine. La première est celle du développement comme un processus historique se déroulant en phases successives (à la Rostow)<sup>18</sup>. Dans cette analyse « développementale », les pays pauvres, en retard dans le processus de développement, sont victimes d'une sorte d'« injustice de l'histoire »<sup>19</sup>, qui appelle un effort passager de solidarité internationale en réparation, permettant à chacun, dans un processus de « rattrapage », d'acquérir par la suite sa juste place dans l'économie internationale. L'aide au développement ainsi conçue s'inscrit alors étroitement dans une optique « développementale » d'investissement efficace en faveur de la croissance économique.

L'aide au développement est vue, selon cette logique, comme un phénomène transitoire devant avoir lieu une fois pour toute (même si cela s'étale sur plusieurs décennies), en réparation d'une situation de départ injuste. La naturelle convergence économique entre nations doit par la suite laisser place à un monde de nations autonomes, sans besoin de procédures de justice à l'échelle internationale. Le principe d'autonomie des nations y est central, et ne doit être ébréché que temporairement. L'empreinte de cette vision a été si forte

qu'encore récemment avancer l'idée que l'aide au développement puisse devenir un système permanent apparaissait iconoclaste.

Le seconde idée pionnière de l'aide au développement est de jeter les bases d'une procédure redistributive à l'échelle mondiale. E. Kapstein (1999) argumente par exemple que l'idée redistributive était à l'origine de la création des institutions internationales du système des Nations unies (y compris les institutions de Bretton Woods). Ces dernières étaient chargées d'initier des *welfare policies* à l'échelon international comme complément à une politique de libre-échange.

On peut trouver dans la pratique des institutions d'aide de nombreux exemples à l'appui de cette préoccupation de justice distributive. L'objectif de fixer l'effort minimal des riches (à 1% puis 0.7% de leur PIB) dédié à l'aide au développement est caractéristique d'une procédure redistributive, où le niveau de l'effort de redistribution devient un objectif en lui-même. Le système des « enveloppes pays », basées sur le PIB par habitant, que plusieurs donateurs (PNUD ou Commission européenne par exemple) ont adopté pendant longtemps, relève de la même logique procédurale et redistributive.

La co-existence de ces deux principes (investissement correctif temporaire et procédure redistributive permanente) résume les fondements éthiques initiaux de l'aide au

développement. Leur complémentarité est à la base de la légitimité de l'aide ; leurs contradictions à la source de nombre de critiques adressées à cette dernière<sup>20</sup>.

De fait ces deux logiques ont co-existé en dominant des « territoires » différents. Les économistes ont entièrement penché du côté de l'optique « développementaliste » fondée sur l'autonomie des nations et le rattrapage. La préoccupation de redistribution à l'échelle mondiale est pratiquement absente de la littérature économique.

L'établissement de procédures redistributives a en revanche fortement imprégné la philosophie et la pratique des institutions d'aide. Outre les exemples cités (cible d'effort d'aide, enveloppes pays), la construction dès les années 1950 d'une architecture institutionnelle à vocation durable dans le domaine du développement le démontre.

D'un point de vue chronologique, la problématique du rattrapage est plus particulièrement présente dans les années 1960, alors que la préoccupation de justice redistributive a connu le plus fort écho dans les années 1970. Le débat sur le Nouvel Ordre Economique International donna alors une large place à cette question de la justice internationale<sup>21</sup>.

Dans les années 1980, l'optique développementale est redessinée selon de nouveaux contours. L'aide est réorientée autour de la finalité d'efficacité en faveur de la croissance économique. L'autonomie des nations, le caractère ponctuel de l'aide sont réaffirmés, dans la vision de programmes de stabilisation de 2 à 3 ans prévoyant systématiquement une « sortie » par le haut en fin de

processus. Seul, l'objet central de l'aide change : la réforme remplace l'investissement comme instrument principal du rattrapage.

Les principes de la justice corrective sont à nouveau seuls dominants. Le « préjudice » porte cependant sur de nouveaux objets – crise de la dette, déséquilibres économiques, imperfections de marché - dont la responsabilité est essentiellement dispositionnelle, et non plus situationnelle comme lors de la période précédente.

Après une brève apparition dans les années 1970 (autour des besoins essentiels), la préoccupation humaniste devient progressivement dominante dans les années 1990 à mesure que la lutte contre la pauvreté s'impose comme un objectif consensuel pour les acteurs du développement. L'individualisation de la vision du développement, déjà mentionnée, joue naturellement un rôle central dans cette évolution. L'excès de « courttermisme » de l'approche développementaliste précédente passe également mal l'épreuve des faits.

La préoccupation de justice corrective semble passer au second plan : la rémanence de la pauvreté, le discrédit de la problématique de l'exploitation, l'atténuation du sentiment de culpabilité dû à la colonisation, la montée d'analyses mixtes situationnelles/dispositionnelles y contribuent probablement mais les années 1980 et le début des années 1990 voient également l'affaiblissement des pratiques distributives. Tous les instruments conçus dans cette logique procédurale disparaissent tour à tour : enveloppes pays, préférences commerciales, stabilisation des matières premières, etc.

## 2.3 Finalités et principes de justice : l'aide en faveur des OMD

---

Le rebond de l'aide au développement au début des années 2000 semble ressortir, du point de vue analysé ici, d'une part au retour du principe de la justice redistributive, d'autre part à une formalisation plus convaincante et mobilisatrice de la finalité humaniste.

De nombreux signes montrent que les préoccupations redistributives sont en renaissance dans un cadre de la mondialisation : le retour des préconisations de politiques nationales redistributives dans le consensus du développement (disparues depuis les années 1970), l'accent mis sur les inégalités et plus seulement sur la pauvreté, la ré-affirmation des objectifs de niveau de mobilisation financière par les pays riches, la montée du thème des biens publics mondiaux, le mouvement d'opinion en faveur d'une taxation internationale sur le développement, la montée de l'aide budgétaire couvrant des dépenses de fonctionnement, etc.

La Banque mondiale a longtemps été le garant de l'orthodoxie développementale au détriment de tout principe redistributeur. Il est notable de relever dans le Rapport sur le développement dans le monde en préparation une sérieuse inflexion de cette position. Une section du rapport s'intitule « Moving toward a notion of equity as distributive justice in international law » dans laquelle l'idée de la justice procédurale est défendue : « *the idea is that international law should promote a more even distribution of resources among States.* »

De même, le rapport fait clairement le lien entre justice distributive internationale et biens publics mondiaux :

« *This concept of international distributive justice has been applied to many areas : from financial assistance to needy countries to world food security, from the sharing of scientific benefits and the transfer of technology to the sovereignty over and management of natural resources, from the law of the sea and international waterways to the law of outer space and radio-frequency assignment.* » (pp 10-18).

Par ailleurs, les Objectifs du millénaire constituent en eux-mêmes la finalité d'une approche humaniste. Ils forment un ensemble à la fois divers et cohérent donnant place à la fois à des libertés, des droits et des minima de ressources. Il s'agit d'une proposition d'un véritable panier de « biens premiers » sur lequel peut être fondé un humanisme mondial.

Il semble que les principes de justice actuels soient inspirés conjointement par des principes humanistes visant à la finalité OMD et par des principes redistributeurs préconisant la mise en place de procédures d'équité. J.M. Severino (2003) parle de « justice sociale globale » pour qualifier cette nouvelle légitimité de l'aide comme partie du processus de globalisation.

La synthèse entre ces deux principes est illustrée de manière amusante dans le Rapport Sachs. Après un long et complexe calcul sur le besoin d'aide nécessaire à la réalisation des OMD, le rapport aboutit, comme par hasard, à un niveau d'aide nécessaire en ligne avec la cible d'un effort de 0.7% du PIB des pays riches. Cette coïncidence illustre parfaitement la volonté de concilier un double principe de justice.

L'évolution la plus notable serait ainsi l'affaiblissement de la logique « développementaliste » peu présente dans les fondements actuels de l'aide. La primauté à l'économie, l'aide temporaire, l'autonomie des nations ne sont plus des notions centrales de l'aide au développement.

La rupture avec l'optique développementaliste est le plus clairement illustrée dans l'abandon du lien fondateur entre aide et investissement et donc dans la remise en question de l'objectif central de croissance économique. Les nouvelles orientations recommandent la prise en charge de dépenses récurrentes par l'aide dans les PMA et se fixent certains objectifs en termes de niveau de bien-être et non pas en termes de croissance.

### 3. Modèles de développement et allocation de l'aide : perfectionnisme et libéralisme

*“La relation entre riches et pauvres selon la théorie de la dépendance ne devrait être que partiellement autoritaire ; elle devrait également être aimable, morale et sentimentale : une tutelle affectionnée d'un côté, une déférence respectueuse et reconnaissante de l'autre”.*

John Stuart Mill, 1848

#### 3.1 Modèles de développement et allocation de l'aide : grille d'analyse

---

Un principe de justice est « perfectionniste » dans la mesure où il prétend que certaines formes de vie constituent un paradigme de perfection ou d'excellence humaine, et devraient être promues comme telles, tandis que d'autres formes de vie moins estimables devraient être pénalisées. Cette conception s'oppose à celle des théories libérales ou libertariennes, qui n'essaie pas d'encourager telle ou telle forme de vie, mais préfère laisser aux individus la liberté d'utiliser comme bon leur semble les ressources dont ils disposent (Kymlicka, 1999, p. 207).

L'aide internationale s'inscrit dans un principe perfectionniste si le donneur souhaite promouvoir des préférences précises – par exemple droits de l'homme, bonnes politiques, éducation primaire pour tous - soit parce qu'il les juge universelles, soit pour son intérêt propre, soit dans l'intérêt même (mal perçu) du bénéficiaire (on parle alors de paternalisme). L'aide est alors associée à la promotion d'un modèle de comportement ou d'utilisation des ressources. A l'inverse, elle relèvera d'un principe libéral si elle est attribuée sans référence à un modèle de comportement défini par le donateur.

Un premier élément d'analyse des fondements éthiques de l'allocation de l'aide est ainsi l'existence (et l'étendue) ou non d'un modèle à prétention universelle que la communauté du développement souhaite promouvoir à travers l'allocation de son aide dans l'intérêt même des bénéficiaires.

A partir de ce préalable, trois principales conceptions de

l'allocation de l'aide peuvent être distinguées : l'aide comme un droit, l'aide comme une incitation, l'aide comme un soutien.

L'aide considérée comme un droit est attribuée en fonction de la mesure objective de certains paramètres du bénéficiaire, le plus souvent liés au niveau de besoin. La plupart des aides sociales relèvent de cette nature. Il en résulte une allocation de l'aide « automatique » fonction directe des paramètres du bénéficiaire et de critères universels d'éligibilité. Ce type d'allocation s'inscrit dans un principe libéral, sans limitation des libertés et choix des bénéficiaires.

L'aide comme une incitation est attribuée dans le cadre d'un contrat avec le bénéficiaire, basé sur les engagements de ce dernier à conduire un certain nombre d'actions. L'aide peut être affectée ou ciblée, c'est-à-dire que son utilisation est circonscrite à des utilisations précises, qui sont l'objet du contrat. L'aide projet rentre dans cette catégorie. Elle peut être également conditionnelle, c'est-à-dire que l'engagement du bénéficiaire porte sur des actions non directement liées à l'utilisation de l'aide. Les programmes d'ajustement structurel fournissent des exemples de ce type d'aide. L'aide comme incitation est adaptée à un cadre perfectionniste où le donneur promeut un modèle de développement.

L'aide comme un soutien sélectif consiste à appuyer un certain nombre de bénéficiaires pour réaliser des actions ou des objectifs selon les modalités qu'ils ont eux-mêmes choisis.

L'étape décisive du processus est alors l'évaluation des bénéficiaires qui permet de graduer l'intensité du soutien qui leur est apporté<sup>22</sup>. Cette évaluation peut porter conjointement sur les réalisations passées et sur les engagements futurs. L'aide comme soutien peut s'inscrire dans un contrat, portant sur les objectifs à atteindre par exemple, sans que cela soit une nécessité. L'aide sélective correspond à une perspective intermédiaire entre perfectionnisme et libéralisme. Elle est plutôt libérale par nature en venant en soutien des bénéficiaires dans leurs propres projets. Mais, la nature des critères d'évaluation peut aisément se révéler perfectionniste si elle influence le choix des projets des bénéficiaires dans le but de recevoir de l'aide.

De quoi dépend que l'on choisisse l'un ou l'autre de ces modes d'allocation de l'aide ?

Un premier facteur déjà mentionné est la perspective perfectionniste ou libérale dans laquelle se situent les donateurs. En pratique, on est toujours dans une situation intermédiaire et c'est l'intensité du « prosélytisme » du donneur qui sera déterminant. Plus on se situe dans une démarche perfectionniste, plus l'aide incitative sera privilégiée. A l'inverse, plus on se situe dans une optique libérale, plus l'aide sera considérée comme un droit. L'aide comme soutien est intermédiaire entre ces deux démarches.

Un deuxième facteur est la nature du diagnostic effectué. Un diagnostic dispositionnel est logiquement associé à une aide incitative (et paternaliste) ou pour le moins de soutien sélectif. Si les « solutions » à la pauvreté sont dans les mains des bénéficiaires eux-mêmes, alors l'aide doit contribuer à mettre en œuvre ces solutions (par l'incitation ou la sélection). A l'inverse, un diagnostic situationnel inclinera davantage vers une aide perçue comme un droit.

Le troisième et dernier facteur est une sérieuse difficulté propre à l'aide internationale au développement. Dans sa version « individualiste », l'aide est au bénéfice des citoyens pauvres, mais est accordée aux institutions représentant ces citoyens (les Etats en premier lieu). L'aide peut être un droit pour les citoyens pauvres mais pas pour les Etats (ou les institutions) abritant ces citoyens. S'il s'avère que les citoyens sont mal représentés par leurs institutions (constat qui nécessite des critères d'évaluation), alors l'aide comme un droit pour les pauvres peut (et même doit ?) s'accommoder d'une aide incitative pour les institutions.

Concernant cette question, le cas du soutien sélectif aux pays « bien gouvernés » pose un épineux problème de justice car il revient peu ou prou à « abandonner » le droit à l'aide des pauvres mal représentés par leur institutions, tout en espérant que les règles du jeu ainsi fixées conduiront les institutions concernées à changer d'attitude.

### 3.2 Modèles de développement et allocation de l'aide : évolution historique

L'historique récent des idées dominantes en matière d'aide au développement est facile à suivre sur un sujet qui a concentré sur ces dix dernières années l'attention des économistes du développement.

A ses débuts (années 1960), trois idées dominaient, du point de vue considéré, la scène de l'aide au développement :

- l'aide était perçue comme une affaire d'Etat à Etat : la question du citoyen mal représenté n'était pas envisagée ;

- le montant de l'aide devait être guidé par les besoins (niveau de pauvreté donné par le PIB par habitant) ;

- l'affectation de l'aide était largement ciblée (aide projet), selon un modèle de développement bien défini (industrialisation, modernisation).

La perspective d'ensemble était pleinement perfectionniste et l'allocation de l'aide se partageait donc entre une optique de droit (le montant de l'aide selon les besoins) et une optique incitative ciblée (aide projet tournée vers les investissements productifs)<sup>23</sup>.

On retrouve bien entendu ici la co-existence des approches développementale et redistributive dont relèvent respectivement l'aide projet ciblée et l'allocation selon les besoins.

Dans les années 1970, la perception de l'aide comme un droit pour les pays pauvres s'est renforcée sous l'influence des discussions autour du nouvel ordre économique international. Le montant de l'aide européenne attribuée à chaque pays bénéficiaire était, par exemple, objectivement déterminé par les niveaux de développement de ces pays (système des enveloppes pays).

Une nouvelle fois, la rupture des années 1980 a été radicale avec la mise en avant de l'aide conditionnelle. Le diagnostic dispositionnel d'une part, l'élaboration d'un nouveau modèle universel de développement (basé sur le marché) d'autre part, ont conduit les institutions financières internationales à fortement promouvoir des programmes de politiques par le biais de la conditionnalité.

L'excès de perfectionnisme et la contrainte de conditionnalité, qui ont souvent conduit à l'imposition pure et simple de programmes, ont déclenché de vives critiques. Dans les années 1990, on a assisté d'une part à l'assouplissement progressif du consensus définissant les « bonnes politiques » et d'autre part à la montée de la préconisation de sélectivité de l'aide<sup>24</sup>. Le retour, très progressif, vers une optique plus libérale est manifeste.

La situation récente, du point de vue de l'allocation de l'aide, n'est cependant pas facilement lisible. La conditionnalité a fait l'objet d'une critique très vive des économistes et des institutions de développement. Elle

reste cependant largement pratiquée sur le terrain. Il n'est pas sûr que l'assouplissement des conditions en termes de réforme et l'ajout de quelques conditionnalités de résultat constituent une rupture du point de vue des principes éthiques.

La sélectivité a été promue avec un énorme retentissement dans la communauté des bailleurs de fonds<sup>25</sup>. Le principal effet de ce changement est sans doute le moindre interventionnisme des experts internationaux dans l'écriture des programmes de développement. L'aide vue comme un soutien sélectif finance des programmes en principe « appropriés » par les bénéficiaires. Ce n'était pas le cas général des programmes conditionnels précédents.

En termes d'allocation, les effets de la sélectivité restent sans doute plus limités. La sélectivité est par nature excluante. Elle a effectivement conduit à exclure des financements internationaux quelques pays dont la gouvernance était particulièrement défailante. Mais elle s'est heurtée à l'objectif universel d'inclusion des institutions d'aide, renforcé encore par la mondialisation et par la question de la dette. L'initiative PPTTE par exemple a adopté clairement une logique d'inclusion maximale des pays pauvres qui n'a pas été facilement compatible avec la sélectivité (Naudet, 2003).

Le problème mentionné des citoyens pauvres mal représentés a pris en effet toute son ampleur du fait de la contradiction entre l'individualisation des objectifs de développement et la montée de l'approche sélective. L'action de type humanitaire, qui consiste à faire de l'aide incitative ciblée en court-circuitant les institutions, constitue une réponse partielle à ce problème. Cependant le cas des LICUS (*Low Income Country Under Stress*) est apparu à la communauté du développement comme une question non résolue.

### 3.3 Modèles de développement et allocation de l'aide : l'aide en faveur des OMD

---

Avec les OMD, le mouvement vers une approche plus libérale est manifeste. Il reste une (forte ?) dose de perfectionnisme dans la définition des objectifs – les OMD précisément -, qui sont en principe le reflet d'un consensus international. Mais les moyens de parvenir à ces objectifs sont plus ou moins laissés au choix des bénéficiaires eux-mêmes.

Le modèle de développement actuel garde bien entendu un contenu en termes de politiques. Mais nul ne niera qu'il est beaucoup plus souple qu'auparavant<sup>26</sup>. De même, l'attribution d'aide non affectée est de plus en plus répandue. Le recul d'une aide fortement incitative est avéré.

L'aide sélective est toujours présentée comme une solution satisfaisante mais en même temps pose problème. L'engagement international de réaliser les OMD est par nature inclusif. Il met clairement les besoins de tous au centre de la question d'allocation de l'aide.

Le Rapport sur le développement dans le monde « *Equité et développement* » évoque le conflit entre une allocation d'aide sélective et une perspective d'égalité des chances<sup>27</sup>.

Le Rapport Sachs traite cette question d'allocation en proposant de partir des besoins :

*« Il faut modifier complètement la pratique du développement. Les pays à revenu faible et leurs partenaires de développement projettent actuellement une progression modeste et progressive des services sociaux et des infrastructures. Nous recommandons au contraire un calendrier d'investissement plus audacieux sur une période de dix ans, basé sur les besoins, visant à atteindre les cibles quantifiées qui découlent des OMD. »* (p. 30).

Plus loin, une sous-section est intitulée « Les partenaires de développement n'examinent pas de façon systématique les besoins au niveau du pays », et commence par : « Il n'y a pas de critères clairs pour évaluer les types ou les montants d'aide dont chaque pays a besoin ». (p. 47).

De plus, une gouvernance défaillante n'est pas selon le rapport un bon motif pour exclure les pays concernés de l'aide internationale puisque, dans bien des cas, cette mauvaise gouvernance fait partie du « piège de la pauvreté » et est le résultat d'un manque de moyens financiers et techniques pour faire fonctionner les institutions. Certains types de faible gouvernance doivent appeler à un effort de la communauté internationale plutôt qu'ils ne doivent le décourager comme dans l'approche sélective.

Le Rapport Sachs semblerait donc plutôt privilégier le retour à une optique d'aide comme un droit en fonction des besoins. En fait l'approche retenue est plus adroite. D'abord, il est précisé qu'il existe « *des cas où l'équipe dirigeante n'a pas la volonté d'atteindre les objectifs de développement pour une grande partie de la population, et il n'y a aucun espoir réel de voir se produire une forte réduction de la pauvreté.* » (p. 44).

Ensuite le Rapport Sachs prévoit un processus à deux vitesses. Il préconise de choisir une dizaine de pays, selon des critères à la fois de pauvreté et de gouvernance, afin de démarrer au plus tôt un processus de réalisation accélérée des OMD. A travers ces pays pilotes du projet, un effet de démonstration serait naturellement recherché.

Le rapport du projet OMD combine donc un certain retour à l'aide comme un droit selon les besoins avec des acquis de la doctrine de la sélectivité.

## 4. Justice et efficacité : déontologie et conséquentialisme

*“Bien et mal n’ont plus de sens si ce n’est celui d’insuccès ou de réussite”.*

George Orwell

### 4.1. Justice et efficacité : grille d’analyse

---

Un dernier débat, issu des théories de la justice, est pertinent pour rendre compte de la légitimité de l’aide internationale. C’est celui qui oppose les démarches conséquentialistes aux démarches déontologiques (Clarke, 1999).

Il s’agit d’un débat classique des théories de la justice. Le conséquentialisme juge le caractère souhaitable d’une action selon l’évaluation de ses conséquences. A l’inverse, une attitude déontologique consiste à accepter des principes indépendamment de leurs conséquences.

Cette alternative est déjà largement contenue dans le débat sur les questions précédentes. Une justice procédurale et redistributive, un principe libéral, l’aide perçue comme un droit sont des positions éthiques cohérentes avec une démarche déontologique. A l’opposé, une justice corrective ou humaniste (liée à des finalités précises), un principe perfectionniste, une aide incitative s’inscrivent logiquement dans le cadre d’une démarche conséquentialiste.

On peut toutefois apporter un éclairage supplémentaire sur la question de l’efficacité de l’aide, importante pour la communauté internationale.

Le socle de la démarche déontologique est l’intégrité de la considération et du respect dus à chacun. Ce type de démarche conduit à récuser l’analyse en termes de coût-bénéfices et peut s’opposer à l’exigence sociale d’efficacité économique. Le risque est notamment la perte de motivation du donneur d’aide, conduit par devoir à faire des choses qu’il peut juger inutiles voire nocives (Opeskin, 1996, pp. 25-26).

De ce point de vue, une démarche conséquentialiste, centrée sur le souci d’efficacité, peut sembler pleinement légitime pour l’aide au développement. Deux écueils sont cependant à examiner.

Le premier est celui des conflits potentiels entre efficacité et justice. J. Rawls n’oppose pas les démarches déontologiques aux démarches conséquentialistes, mais aux démarches téléologiques qui définissent le « *juste comme une maximisation du bien* »<sup>29</sup>. Considérer par exemple que, vis-à-vis d’un objectif légitime (la réduction de la pauvreté), on doit rechercher la maximisation de l’efficacité de l’aide, est une démarche typiquement téléologique qui débouche sur « une morale du résultat » (Sen, 1994) en conflit avec certains principes de justice comme le droit à un minimum pour tous ou l’égalité des chances<sup>30</sup>. Cet écueil est important car selon Rawls :

*« Les théories téléologiques exercent une attraction profonde sur l’intuition puisqu’elles semblent incarner l’idée de rationalité. Il est naturel de définir la rationalité par la maximisation de quelque chose, et en morale par une maximisation du bien »* (Rawls, 1971, p. 50).

Le second écueil est la question de l’information. La capacité d’évaluation objective des conséquences de plusieurs types alternatifs d’allocation des ressources est dans la réalité limitée. Le conséquentialisme réel doit composer avec l’incertitude<sup>31</sup>.

Cette question est fondamentale. C’est la position par

rapport à l'incertitude qui discrimine réellement dans les situations concrètes conséquentialisme et déontologie. Presque tout le monde sera d'accord sur le fait qu'il ne peut exister d'obligation morale d'accomplir un geste sans conséquences<sup>32</sup>. Mais que faire si les conséquences sont incertaines ? Une attitude conséquentialiste rationnelle revient

à peser le pour et le contre, dans un raisonnement probabiliste. Une attitude déontologique consiste à appliquer des principes de justice tant que leur inutilité n'est pas prouvée. C'est par exemple la démarche généralement adoptée en médecine ou tout ce qui peut avoir des conséquences positives doit être essayé, indépendamment d'un calcul de type coût-bénéfice.

## 4.2 Justice et efficacité : évolution historique

---

Pendant longtemps la question de l'efficacité globale de l'aide n'était tout simplement pas posée. On peut voir à cela deux raisons. La première était que la croyance était forte dans la possibilité d'un mouvement général de progrès, et dans la capacité de l'aide à jouer un rôle positif d'accélérateur ou de déclencheur de ce processus. Le rôle macro-économique de l'aide d'augmentation de l'épargne interne ou de la capacité à importer était vu comme de nature à lever des goulots d'étranglement du processus de développement.

La deuxième raison est que la question d'isoler à l'intérieur de la dépense publique l'impact de la part de cette dépense qui était financé par l'extérieur ne faisait pas débat. Cette question était sans doute jugée trop globale ou trop complexe, comme le faisait remarquer R. Riddell.

« In the 1970s and 1980s, it was acknowledged by both donors and academic studies focusing on the issue that it was by no means easy to measure effectiveness beyond the discrete project, nor to pinpoint with any accuracy general conditions upon which aid was likely to be more or less effective. » (Riddell, 1996, p. 24).

La question de l'efficacité de l'aide était en effet posée uniquement au niveau micro de l'élaboration et du choix des projets de nature économique. C'était alors une question centrale des stratégies et de la pratique du développement de l'aide. Les autres types d'aide – les aides budgétaires, l'assistance technique, l'appui

institutionnel - échappaient alors largement au souci d'une évaluation de leur efficacité directe.

La préoccupation d'efficacité était fondamentale pour le choix des projets mais ne dirigeait pas l'aide au niveau macro-économique, et pesait peu sur ses fondements éthiques. On peut dire qu'il s'agissait là d'un équilibre entre conséquentialisme et déontologie.

J. Lewis, alors président du CAD, estimait dans son rapport de 1980 que : « il n'y a pas plus lieu de demander une preuve de l'efficacité de l'aide que de demander une preuve de l'efficacité de l'impôt » (OCDE 1980), démontrant par là qu'il s'inscrivait résolument dans une optique déontologique de justice distributive procédurale.

La question de l'efficacité globale de l'aide est apparue dans les années 1980<sup>33</sup>, alors que le constat s'imposait que les processus de décollage ou de rattrapage étaient pour le moins limités. Ce sujet est par la suite monté fortement en intensité jusqu'à la fin des années 1990. L'optique conséquentialiste a progressé parallèlement, et l'idée que l'efficacité de l'aide était une condition de sa légitimité s'est progressivement imposée.

Les économistes se sont emparés de cette question d'efficacité de l'aide, notamment à l'aide de tests économétriques sur des bases de données internationales. Ils ont d'abord, jusqu'au milieu des années 1990, conclu collectivement à la non mise en évidence de l'efficacité globale de l'aide sur la croissance.

Puis, les travaux de Burnside et Dollar (1997) et plus généralement de la Banque mondiale (1998) ont fait état d'une efficacité différenciée selon la qualité des politiques puis des institutions des pays receveurs. Dans un troisième temps, les études les plus récentes s'accordent toutes à constater une efficacité positive en moyenne<sup>34</sup>.

L'aide s'est trouvée inscrite dans une démarche conséquentialiste de plus en plus exigeante, notamment du fait d'un certain nombre de caractéristiques de ces études<sup>35</sup>. La légitimité de l'aide s'en est trouvée indéniablement affaiblie.

Si l'on veut caractériser l'évolution subie de ce point de vue, on peut dire que la charge de la preuve a changé de camp. Dans les années 1960 et 1970, ceux qui pensaient que l'aide

était inefficace ou nocive devaient en faire la démonstration<sup>36</sup>. Le consensus était à l'opposé et l'aide était organisée, au niveau macro-économique, selon des principes faiblement conséquentialistes. Dans les années 1990, la situation est inverse. Le risque de décourager la mobilisation, associé à une attitude par trop déontologique, est élevé. La légitimité de l'aide repose désormais sur la « preuve » préalable de son efficacité.

Le retentissement de la problématique d'efficacité de l'aide n'a pas été sans provoquer des dérives téléologiques. L'efficacité semble être parfois perçue comme une valeur éthique en elle-même. La confusion entre le juste et le performant est manifeste, notamment dans la doctrine de la sélectivité.

### 4.3 Justice et efficacité : l'aide en faveur des OMD

Le mouvement vers le conséquentialisme est probablement une évolution de fond des systèmes publics occidentaux. L'analyse des résultats et la gestion par les résultats y sont largement promus. Les institutions d'aide participent à ce mouvement.

De même, l'adoption des OMD, c'est-à-dire la mobilisation de la communauté internationale autour d'un petit nombre d'objectifs chiffrés et vérifiables marque une nouvelle étape dans la logique conséquentialiste.

Pourtant, dans le même temps, la mobilisation d'un effort beaucoup plus important de la part des donateurs apparaît plutôt d'essence déontologique. Cette co-existence de principes est parfaitement résumée par J. Bhagwati dans un article du *Wall Street Journal* (23/3/05).

*« In practice, aid flows have reflected two principles : first, that aid must be a moral obligation which takes the form of a commitment commensurate with a donor's resources ; and second, that the resulting flows must be used efficiently »* (Bhagwati, 2005).

Cela est simplement dit mais pose un sérieux problème pratique de cohérence des principes. Il n'est pas étonnant de voir la « capacité d'absorption » devenir un thème central du débat sur l'aide au développement. Ce concept résume la conciliation entre ces deux principes.

Les rapports récents prônant une mobilisation accrue de l'aide éludent quelque peu cette question et se replacent dans la perspective ancienne d'un consensus sur l'efficacité de l'aide (compte tenu de quelques réformes préalables). Ils accordent une place réduite à la question de l'efficacité et laissent peut-être à leurs contradicteurs le soin d'établir une preuve inverse<sup>37</sup>.

Il s'agit avant tout d'une position de principe relevant du volontarisme car le sentiment qui domine chez beaucoup d'observateurs est que les travaux sur l'efficacité de l'aide laissent de côté beaucoup d'aspects de la question, comme le notent O. Charnoz et J.M. Severino :

« Aucun des travaux théoriques sur l'efficacité de l'aide ne parvient aujourd'hui à embrasser la diversité des motivations de l'aide... L'APD reste une politique mal évaluée, parce que seulement partiellement évaluée,

laissant donc une large place aux discours idéologiques sur son utilité et ses résultats. » (Charnoz et Severino, 2005).

On touche là probablement à un point faible de la position éthique actuelle. Elle est de plus en plus conséquentialiste avec une incertitude toujours aussi grande (sinon de plus en plus) sur la réalité de l'efficacité de l'aide. Il y a un certain danger (de cohérence en ce qui nous concerne ici) à fonder la légitimité d'une action sur l'utilité sociale des objectifs visés lorsque les effets de l'action sur les objectifs sont très incertains ou inconnus.

Cette « faiblesse » de la légitimité éthique de l'aide doit cependant être nuancée par le fait que l'adoption des OMD, tout en renforçant le conséquentialisme, a orienté le

système d'aide vers des objectifs par nature plus maîtrisables pour certains d'entre eux.

Il est par exemple difficile de lier le niveau d'aide avec un objectif de croissance économique. Le comportement des acteurs est un élément déterminant qui « perturbe » le lien aide-croissance. En revanche, si l'on se fixe un objectif de taux de vaccination ou de taux d'accès à l'eau potable, le lien entre moyens et objectifs est beaucoup plus direct. Un investissement massif est effectivement de nature à réaliser les objectifs annoncés. Le problème est alors celui de la dynamique. Ce problème ne se pose pas dans un premier temps si l'on considère, comme le Rapport Sachs, que les « OMD sont une fin en soi », c'est-à-dire qu'il s'agit d'un préalable à la sortie du piège de la pauvreté.

## 5. Les fondements éthiques de l'aide de cinquième génération

*“Well, whiles I am a beggar, I will rail,  
And say there is no sin but to the rich ;  
And being rich, my virtue then shall be  
To say that there is no vice but beggary”.*

William Shakespeare

### 5.1. Historique des paradigmes de l'aide

---

Les analyses historiques effectuées ci-dessus nous conduisent à caractériser quatre paradigmes éthiques successifs que l'on a abusivement identifiés avec des périodes décennales.

*Première génération : le paradigme industrialiste.* Dans les années 1960, le paradigme « industrialiste » se caractérisait avant tout par un projet clairement tourné vers le rattrapage (justice corrective) et à partir d'un diagnostic plutôt situationnel (les cercles vicieux de la pauvreté) effectué au niveau des nations. L'aide s'inscrit dans une dimension temporaire et doit susciter des effets auto-reproductibles. L'approche est perfectionniste : il existe un modèle universel de développement et l'aide s'inscrit dans ce modèle, à hauteur des besoins des pays receveurs. L'instrument caractéristique de la période est le projet économique d'investissement.

*Deuxième génération : le tiers-mondisme.* Les années 1970 sont marquées par le « tiers-mondisme ». Dans ce paradigme (qui est influent mais pas exclusif ni même peut-être dominant)<sup>38</sup>, l'aide s'inscrit dans une logique de justice procédurale redistributive à l'échelon mondial. Elle découle en premier lieu d'une responsabilité internationale (quant aux causes et aux issues de la pauvreté des nations) et doit être attribuée comme un droit selon les besoins et utilisée indépendamment de modèles universels imposés par le donateur. L'instrument représentatif de ce paradigme est l'aide de « Lomé » : procédurale, partenariale, automatique, redistributive, liée avec les autres problématiques de développement (commerce, stabilisation des prix).

*Troisième génération : la libéralisation.* Les années 1980 marquent une rupture avec la domination du paradigme de la « libéralisation » (dont l'influence s'étend au moins jusqu'au milieu des années 1990). C'est partiellement un retour à une approche développementale, qui présente de nombreux points communs avec le paradigme industrialiste. Le souci de justice est réitéré sur une base correctrice temporaire et dans un but exclusif d'efficacité en faveur de la croissance. Un nouveau modèle perfectionniste, à vocation universelle, s'impose. Toutefois, ce modèle fait apparaître les responsabilités dispositionnelles des pays pauvres sur leur situation. L'aide conditionnelle devient le nouvel instrument de mise en œuvre du modèle de libéralisation. La période est évidemment marquée par le prêt d'ajustement structurel.

*Quatrième génération : la crise de l'aide.* Les années 1990 sont celles de la crise de l'aide. Le paradigme précédent reste très influent mais deux faits marquants dominent : l'adoption de la lutte contre la pauvreté comme objectif universel (du fait de l'individualisation du fondement éthique de l'aide) et donc l'entrée dans une logique humaniste, d'une part, et la préoccupation centrale de gouvernance, qui place les institutions au centre du développement, d'autre part. Un diagnostic mixte (situationnel/dispositionnel) résulte de la conjonction de ces deux options. L'existence d'un modèle universel de développement est contestée, de même que l'efficacité de l'aide. L'allocation sélective de l'aide est une réponse à ces préoccupations (ainsi qu'aux excès de la conditionnalité), mais reste davantage un mot d'ordre qu'une pratique.

L'annulation de dette peut être considérée comme l'instrument emblématique d'une période de doute.

*Cinquième génération : le paradigme OMD ?* Les OMD, et les orientations contenues dans les rapports qui les promeuvent, fondent-ils l'aide de cinquième génération ? Il est trop tôt pour le dire mais si cela devait être le cas, alors le paradigme « OMD » se caractériserait par un certain retour vers un souci de justice procédurale dans le cadre de la mondialisation, ainsi qu'à une aide plus redistributive, plus automatique et davantage basée sur un diagnostic situationnel. On pourrait y voir un retour au tiers mondisme, mais le paradigme des OMD tient également compte des acquis passés et relève du compromis. Il équilibre humanisme et souci redistributif. Il est fortement conséquentialiste, accorde également une bonne place aux responsabilités dispositionnelles (gouvernance) et adopte partiellement une logique sélective. L'aide budgétaire programme affectée aux dépenses sociales de fonctionnement caractérise parfaitement ce paradigme.

Pourquoi est-on passé d'un paradigme à un autre ? Trois raisons peuvent être évoquées.

La première est le constat d'évènements positifs qui remettent en cause la vision du monde du paradigme existant. La réussite des pays asiatiques a sonné le glas des théories dépendantistes, sous-bassement du tiers mondisme. La pandémie de SIDA ne peut s'inscrire dans

une analyse purement dispositionnelle des causes de la pauvreté.

Les déplacements idéologiques globaux forment la deuxième famille de raisons. L'individualisation des fondements éthiques est un mouvement de fond de la société occidentale. La révolution néo-libérale a fortement déterminé le paradigme de la libéralisation.

Les incohérences de paradigmes peuvent affaiblir le consensus existant et constituer une troisième série de raisons de changement de cadre idéologique. Ces incohérences peuvent être internes à un paradigme. Par exemple, dans les années 1970, l'aide se préoccupe pour la première fois des populations pauvres (besoins essentiels). En même temps, elle est entièrement dispensée dans un dialogue d'Etat à Etat faiblement incitatif. Il y a une tension entre des objectifs qui se trouvent souvent en contradiction en pratique. Plus récemment, l'objectif de lutte contre la pauvreté et la doctrine de sélectivité ont suscité une tension difficile à gérer en pratique, et qui s'est soldée par une poursuite (tacite) de la pratique conditionnelle.

Les incohérences peuvent également découler de la co-existence de plusieurs paradigmes. Les contradictions entre logique distributive, plutôt déontologique et peu incitative, et logique de développement, conséquentialiste et prescriptive, ont plus ou moins fortement pesé en permanence sur l'aide au développement.

## 5.2. La fragilité du paradigme OMD

---

Le paradigme des OMD est en cours de construction. Il reste fragile et contesté. On peut se poser la question dès maintenant de savoir si ce paradigme est susceptible de s'imposer et de durer.

Le paradigme des OMD pourrait très bien être mis à mal par une série d'évènements<sup>39</sup> ou un nouveau déplacement idéologique<sup>40</sup>. Mais il est également possible qu'il peine à s'imposer du fait d'une certaine faiblesse de ses

fondements éthiques ou d'une contradiction interne.

Quatre faisceaux de critiques, déjà fortement présents pour certains d'entre eux, peuvent également fragiliser le paradigme des OMD.

Le premier est lié à l'abandon de l'approche « développementale » qui garde un fort écho dans la communauté de l'aide. On reprochera ainsi au paradigme

OMD d'être trop social et redistributeur et pas assez économique, et donc de ne pas prendre en compte les questions de reproductibilité et de dépendance. Le fait de passer d'objectifs dynamiques (la croissance) à des objectifs partiellement statiques (comme le taux de scolarisation) n'est pas un mince glissement.

Le second repose sur l'excès de volontarisme de la démarche OMD. Il se peut que les objectifs soient trop ambitieux dans beaucoup de cas (Clemens, Kenny et Moss, 2004), mais le problème est aussi celui de la contradiction interne soulevée ci-dessus. Il est dangereux de mobiliser sur une annonce fortement conséquentialiste avec une confiance somme toute limitée dans l'efficacité de l'aide. L'effet de désillusion future pourrait être élevé<sup>41</sup>.

Une troisième critique pourrait porter sur un certain excès de libéralisme du paradigme OMD face aux enjeux de la globalisation. La situation des Etats faibles devient une préoccupation de sécurité à l'échelle mondiale. Le besoin d'un « ordre » globalisé est préconisé par certains analystes<sup>42</sup>. On pourrait assister à un retour vers des pratiques plus ingérentes dans ces Etats faibles, ce qui influencerait probablement les bases éthiques de l'APD.

Enfin, la quatrième critique porte sur la tension entre une approche libérale, qui se veut peu prescriptive, et l'adoption d'objectifs universels identiques pour tous. Un modèle libéral n'est efficace que dans la mesure où il est jugé vis-à-vis des préférences diversifiées de chacun. Dans le paradigme des OMD, il est implicitement entendu soit que les préférences réelles de chacun sont effectivement la réalisation prioritaire des OMD, soit que la signature, au sommet du millénaire, des objectifs par les chefs d'Etat constitue l'équivalent d'un contrat suffisant pour que l'aide soit concrètement mobilisée en vue de la réalisation prioritaire des objectifs. Dans les deux cas, il s'agit d'hypothèses qui tiennent largement de la « pensée positive ».

La communauté internationale définit les fins, mobilise les moyens et laisse les bénéficiaires transformer l'un en l'autre. Ce rôle instrumental des bénéficiaires, dont la caractéristique la plus pertinente semble être la capacité d'absorption, est en tension avec un projet qui semble placer la liberté comme valeur centrale. Comme pour tout projet conséquentialiste, l'appropriation des fins par les bénéficiaires constituera la pierre angulaire ou la pierre d'achoppement de l'aide de cinquième génération.

## Références bibliographiques

AMPROU, J. ET L., CHAUVET (2004), « *Efficacité et allocation de l'aide : revue des débats* », Notes et Documents N°6, AFD, Paris.

BERTHELEMY, JC. (2005), « Convergence and Development Traps », paper prepared for the World Bank ABCDE-Senegal Conference, Dakar.

BHAGWATI J. (2005), « A Chance to Lift the Aid Curse », *Wall Street Journal*, 23 mars.

BLOOM, D and J. SACHS. (1998). "Geography, Demography, and Economic Growth in Africa," *Brookings Papers on Economic Activity*, 2: 207-95.

BURNSIDE, C. and D., DOLLAR (1997), « Aid, Policies and Growth », *Policy Research Paper 1777*, World Bank, Washington.

CARR S., E. MACAULIFFE and M. MACLACHLAN (1998), *Psychology of Aid*, Routledge, London.

CASSEN R. et al. (1985), *Does Aid Work ?*, Clarendon Press, Oxford.

CLARKE, J. (1999), « Ethics and Humanitarian Intervention », *Global Society*, vol 13 n°4.

CLEMENS, M., C. KENNY and T. MOSS (2004), « The Trouble with the MDGs : Confronting Expectations of Aid and development Success », *Working Paper N°40*, Center for Global Development.

COGNEAU, D. ET J.D., NAUDET (2004), « *Qui mérite l'aide ? égalité des chances versus sélectivité* », Notes et Documents N°7, AFD, Paris.

COLLIER, P. AND D., DOLLAR (1999), « Aid Allocation and Poverty Reduction », *Policy Research Working Paper 2041*, World Bank, Washington.

DIAMOND, J. (1999), *Guns, Germs, and Steel*, W.W. Norton & Compagny, New York.

FUKUYAMA F. (2004), *State Building : Gouvernance et ordre du monde au XXIème siècle*, La Table ronde, Paris.

GODIN, C. (2001), *La justice*, Fayard/Editions du Temps, Nantes.

GUNNING, J. (2004), « *Why Give Aid* », paper prepared for the EUDN-AFD Conference, Paris.

- KAPSTEIN, E. (1999), « *Distributive Justice as an International public Good : A historical Perspective* », in KAUL, I., I.,
- GRUNBERG and M., STERN (editors), *Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century*, UNDP/ Oxford University Press, New York.
- KOLM, S.C. (1985), *Le contrat social libéral : philosophie et pratique du libéralisme*, PUF, Paris.
- KYMLICKA, W. (1999), *Les théories de la justice : une introduction*, La Découverte, Paris.
- LA COMMISSION POUR L'AFRIQUE, (2005), *Notre intérêt commun : Rapport de la Commission pour l'Afrique*, Londres.
- LANDAU, J.P. (présidé par) (2004), *Les nouvelles contributions financières internationales*, Rapport au Président de la République, La Documentation Française, Paris.
- LECOMTE, B. et J.D., NAUDET (dir.pub.) (2000), « *Survivre grâce à l'aide, réussir malgré l'aide* », *Autrepart*, n°13, Editions de l'Aube.
- MACINTYRE, M., (1988), *Quelle justice ? Quelle rationalité ?*, PUF, Paris.
- MAXWELL, S. (2005), « *The Washington Consensus is dead ! Long live the (European) meta-narrative !* », *Working paper N°243*, ODI, London.
- NAUDET J.D. (2000), « *L'aide extérieure est-elle un instrument de justice ?* », *L'Economie Politique* n°7, 3ème trimestre.
- NAUDET J.D. (2005), « *La sélectivité : faux débats et vraies questions* », *La lettre des Economistes*, N°7, AFD, Paris.
- NAUDET, J.D. (2003), « *Réformer l'aide ou réduire la dette* », in *Les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement*, sous la direction de CLING J.P., M. RAZAFINDRAKOTO et F. ROUBAUD, Economica, Paris.
- OCDE (1980), *Coopération pour le développement – Rapport 1980*, Paris.
- OCDE (1985), *Vingt-cinq ans de coopération pour le développement : un examen*, OCDE-CAD, Paris.
- OPESKIN B. (1996), « *The Moral Foundations of Foreign Aid* », *World Development*, Vol 24 n°1.
- RAO, M. (1999), « *Equity in a Global Public Goods Framework* », in KAUL, I., I., GRUNBERG and M., STERN (editors), *Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century*, UNDP/ Oxford University Press, New York.
- RAWLS, J. (1971), *Théorie de la justice*, Seuil, Paris.
- RIDDELL, R. (1996), « *Aid in the 21st Century* », ODS/PNUD, Mimeo.
- SACHS, J. (dir.pub.), (2005), *Investir dans le développement : plan pratique pour réaliser les objectifs du millénaire*, *Millenium Project*, New York.

SEN, A. (1984), *Resources, Values and Development*, Harvard University Press, Cambridge.

SEVERINO, J.M et O.,CHARNOZ (2005), « Les mutations imprévues : état des lieux de l'aide au développement », *Afrique contemporaine* n°213

SEVERINO, J.M. (2003), « De la justice social globale », *Le Monde*, 30 mai.

THE ECONOMIST, (2005), « Recasting the case for Aid », 20 janvier.

WORLD BANK (1998), *Assessing Aid ; what works, what doesn't and why*, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, New York.

WORLD BANK (2005), *World Development Report 2006 : Equity and Development*, Draft report, [www.worldbank.org/wdr2006](http://www.worldbank.org/wdr2006).

## Notes

1. Une exception notable est le Rapport sur le développement dans le monde de la Banque mondiale en cours de finalisation qui porte sur le thème « Equité et développement », où les positions normatives retenues sont clairement discutées et exposées. Cette nouvelle attitude est d'ailleurs en elle-même un signe du déplacement des considérations éthiques en matière de développement.
2. On peut aussi se dispenser de cette étape de recherche des causes et considérer la pauvreté simplement comme un problème à résoudre à partir d'une situation initiale abordée comme une donnée de départ. Ce type d'attitude conservatrice est par exemple décrit par Sen (1984, p. 293) : « the population of each country is entitled to what it happens to have currently, and while a change needs a justification, the statu quo does not. I shall call this approach that of « entitlement valid for all substance I own now – evasion for short ».
3. Deux questions en particulier sont soulevées. Les citoyens (et plus encore les pauvres) sont-ils responsables des politiques, des institutions et des normes sociales qui les gouvernent ? Les générations actuelles sont-elles responsables des mauvaises décisions nationales passées ?
4. Par exemple la pauvreté peut être vue comme résultant en priorité d'un climat aride et les solutions à cette pauvreté identifiées comme reposant sur une meilleure politique de maîtrise de l'eau.
5. Pour prendre un exemple, plus on effectue l'analyse de la pauvreté sur le long terme et plus les facteurs situationnels sont mis en avant et inversement pour les analyses axées sur le court terme. A l'extrême, l'analyse de J. Diamond (1999) expliquant les différences de développement entre continents en remontant à plusieurs milliers d'années est forcément situationnelle.
6. Les conséquences de la colonisation étaient vues comme un facteur (situationnel) déterminant de la situation des pays sous-développés. Dans le même temps, les facteurs culturels (dispositionnels) étaient largement évoqués.
7. A. Sen (1984) a fourni les concepts pour traduire ces évolutions dans le domaine de l'aide internationale en distinguant trois types de solidarité : le « grand universalisme » basé sur une considération et des droits égaux donnés à chaque citoyen du monde, en tant qu'individu ; le « particularisme national », où l'exercice de l'équité s'applique à chaque pays pris séparément ; et enfin les « affiliations plurielles », liant cette fois-ci non plus les individus ou les Etats, mais l'ensemble des institutions représentatives d'une identité à caractère transnational.
8. S.C. Kolm (1985 ; p. 329). L'auteur analyse cette individualisation de la pensée éthique comme l'un des facteurs du discrédit de l'utilitarisme et de la montée de théorie de la justice plus libérale.
9. Comme par exemple G. Myrdal, un des principaux défenseur de la position de justice redistributive entre nations qui, en 1968, intitulait son ouvrage : Asian Drama : An Inquiry into the Poverty of Nations.
10. A. Sen cite R.N. Cooper pour illustrer la prévalence de cette fiction durant le débat sur le nouvel ordre économique international. « Les débats récents sur le transfert de ressources versent sans nuance dans ce que j'appellerais l'anthropomorphisation des nations, en traitant les pays comme s'ils étaient des individus et en leur appliquant par extrapolation, sur la base du revenu moyen par habitant, les divers arguments éthiques qui ont été appliqués pour les individus ». (Cooper, 1977 : 293, in Sen, 1984).
11. Voir par exemple Berthélemy (2005).

12. Ce thème est défendu par J. Sachs depuis plusieurs années. En 1998, D. Bloom et J. Sachs avaient déjà défendu l'importance de la géographie comme cause explicative de la croissance : « Perhaps our most important finding is that economic policy and governance, which receive the largest share of economist's attention, are not the dominant factor impeding economic growth in Africa. Rather, we find that various aspects of tropical geography, demography and public health are vitally important and we argue that causality runs strongly from these factors to growth, rather than vice versa. » (Bloom et Sachs, 1998).

13. C. Godin poursuit : « La charité n'est pas douée en mathématiques, elle ne fait pas de calcul, car ce qu'elle instaure c'est le don et non le partage : tandis que la justice revient à donner à autrui ce qui est à lui, la charité consiste à donner ce qui est à soi. » (Godin, 2001).

14. On est naturellement tenté de faire le parallèle avec la théorie rawlsienne de justice comme équité où la question pertinente est la disponibilité des biens premiers. Le parallèle ne doit toutefois pas être poussé trop loin, car l'équité rawlsienne est le résultat d'une procédure mêlant plusieurs principes et ne peut être ramenée à la seule obligation d'un seuil de biens pour tous.

15. Aristote examine ces deux types de justice dans *Ethique à Nicomaque*. B. Opeskin (1996) argumente la validité de cette séparation pour les fondements de l'aide au développement. Ce thème est également développé dans Naudet (2000). Il est intéressant de voir la même séparation aristotélicienne reprise par la Banque mondiale dans le Rapport sur le développement dans le monde 2005 sur « Ethique et développement ».

16. « La justice procédurale pure s'exerce lorsqu'il n'y pas de critère indépendant pour déterminer le résultat correct ; au lieu de cela, c'est une procédure correcte ou équitable qui détermine si un résultat est également correct ou équitable, quel qu'en soit le contenu, pourvu que la procédure ait été correctement appliquée... Donc pour appliquer à la répartition la notion de justice procédurale pure, il est nécessaire de créer un système d'institution qui soit juste et de l'administrer impartialement » (Rawls, 1971, p. 118).

17. On peut par exemple penser que la finalité *A world free of poverty* fonde un humanisme plus ou moins permanent.

18. Le rapport de l'OCDE, 25 ans de coopération pour le développement, paru en 1984 définit comme suit la « thèse fondamentale » de la coopération internationale : « La coopération internationale pour le développement est construite sur un premier postulat : il devrait être possible d'imprimer aux économies pré-industrielles et relativement stagnantes un mouvement de transformation économique et sociale, qui finirait par acquérir sa dynamique propre sans dépendance prolongée vis-à-vis de l'aide à des conditions libérales ; ce processus pouvait être amorcé, amplifié et accéléré par une utilisation rationnelle des ressources intérieures et extérieures, judicieusement dosées selon les cas d'espèce, dans le cadre de politiques générales menées par des dirigeants soucieux de favoriser un développement soutenu. Cette thèse s'appuyait sur un précédent éloquent, ce qu'il est convenu d'appeler la révolution industrielle... Les partisans de cette thèse tiraient aussi argument du rôle joué par le Plan Marshall dans la reprise économique des pays d'Europe occidentale ».

19. Que l'on attribue selon les sensibilités aux pays riches eux-mêmes, du fait de la traite puis de la colonisation et enfin de l'échange inégal, ou à des causes externes (démographie, géographie, hasard, etc.).

20. Le principal conflit est celui qui oppose une logique ponctuelle d'efficacité – une aide investissement - et une logique permanente d'équité – une aide transfert. Le « système des projets » est une parfaite illustration de la façon dont ce type de conflit a été géré en pratique. Ce « système » avait (et a encore) pour objet d'assurer globalement un transfert permanent de financement, fonction du niveau de pauvreté de chaque pays, tout en étant la somme d'actions ponctuelles reproductibles et efficaces. C'est un cahier des charges très ambitieux. En pratique, il est difficile d'échapper à une donnée de base : les opportunités d'investissements efficaces et reproductibles sont moins nombreuses dans les pays les plus pauvres. Il en a résulté une faible reproductibilité réelle des investissements et une prise en charge importante de dépenses de fonctionnement déguisées en dépenses d'investissement.

21. L'aide européenne, telle que définie dans les accords de Lomé, est typique de la recherche d'une justice redistributive procédurale, comme le montrent les institutions de partenariat mises en place, le système des préférences généralisées ou celui de stabilisation des matières premières.
22. Les bourses d'excellence fournissent un exemple de ce type d'aide. On peut noter une certaine ressemblance entre l'aide comme soutien et l'aide comme un droit lorsque les critères d'évaluation sont parfaitement transparents et partagés par les allocataires et les bénéficiaires de l'aide. La différence repose cependant dans la nature des critères : l'aide comme un droit s'adresse plutôt à des critères de besoin alors que l'aide comme un soutien s'inscrit plutôt dans le cadre d'une évaluation des performances.
23. Il faudrait naturellement distinguer entre donateurs multilatéraux et bilatéraux. Ces derniers rentrent plus difficilement dans une optique d'aide considérée comme un droit. On raisonne cependant sur le discours et les pratiques éthiques dominantes en matière d'aide, et celles-ci sont largement déterminées par les institutions multilatérales.
24. Au milieu des années 1990, sous l'impulsion de la Banque mondiale, de nombreux économistes influents en matière de développement ont condamné la pratique de la conditionnalité, jugée comme inefficace, et proposé une allocation de l'aide sélective (voir par exemple Amprou et Chauvet, 2004 pour une revue). Collier et Dollar (1999) ont proposé par exemple une allocation « optimale » faisant la synthèse entre une optique de besoin, prenant en compte le niveau de pauvreté, et une optique sélective, prenant en compte la qualité des institutions du pays receveur.
25. Gunning (2004) dit à ce propos : « This approach has been extraordinarily successful; indeed, there are few examples of economic research which have so quickly and comprehensively changed the way practical people view the world. »
26. On peut par exemple se reporter à l'article « The Washington Consensus is Dead, Long Live the (European) Meta-narrative » de S. Maxwell (2005) qui définit en vingt points le consensus actuel sur l'aide.
27. L'idée d'une allocation de l'aide respectant l'égalité des chances est développée dans Cogneau et Naudet, (2004).
28. De plus, de manière paradoxale, la démarche déontologique peut dériver vers la légitimation de l'indifférence aux autres : « l'indifférence est la forme la plus civilisée du respect » selon la formule de J.F. Revel. A-t-on le devoir d'intervenir lorsque l'on sait que quelqu'un fait mauvais usage de ses ressources ? Comme le dit Opeskin : « the account of respect for persons may thus be taken as legitimating cold indifference – a stand-off between individuals who care nothing for one another, even though they respect each other's moral standing as persons ».
29. Rawls affirme qu'une démarche rationnelle ne peut s'affranchir de la préoccupation conséquentialiste et oppose téléologisme et déontologie. Une démarche téléologique définit le juste comme une maximisation du bien (par exemple de l'utilité collective dans la théorie utilitariste). La théorie de la justice comme équité de Rawls se définit comme déontologique dans la mesure où elle définit le juste indépendamment du bien, comme dans la procédure du voile d'ignorance.
30. Sen voit, par exemple, comme une caractéristique fréquente de la pauvreté un faible « facteur de conversion » entre ressources et résultats. De ce point de vue, la maximisation de l'efficacité de l'allocation des ressources conduit à des situations manifestement injustes qui défavorisent les pauvres. On peut se référer à Cogneau et Naudet (2004) pour une discussion sur la maximisation de l'efficacité de l'aide et l'égalité des chances.
31. Dans une discussion sur ce sujet, Sen conclut que « il se pourrait que la sensibilité des jugements moraux à l'information soit effectivement très grande » (Sen, 1984, p. 302), c'est-à-dire que le degré de connaissance des conséquences des actes influe grandement sur leur motivation.
32. Du moins dans un monde où les questions d'honneur ne jouent plus une place centrale.
33. On peut dater le démarrage de cette préoccupation dans la communauté internationale au lancement de l'étude Cassen, publiée en 1985 sous le titre Does Aid Work?.
34. On trouvera un panorama de ces études économétriques sur l'efficacité macro-économique de l'aide dans Amprou et Chauvet, 2004.

35. Presque toutes les études économiques ont regardé l'efficacité de l'aide sur la croissance. L'efficacité de l'aide, considérée comme un investissement productif, n'a donc pas été regardée du point de vue des revenus distribués mais du point de vue des revenus générés. Aucune étude n'a envisagé l'impact de l'aide sur le long terme (Naudet, 2005). Sur la longue période, il est probable que le constat de Riddell cité plus haut se vérifierait : la question est tout simplement trop complexe. La méthode économétrique a toujours poussé vers des réponses du type oui ou non (selon la significativité des coefficients). Aucune analyse en termes d'incertitude n'a été menée. Si, par exemple, on parvenait à des conclusions du type : l'aide a 30% de chances d'être efficace, les choix éthiques seraient posés dans des termes sensiblement différents.
36. Le « pourfendeur » le plus célèbre de l'aide au développement a été pendant de longues années Lord Bauer.
37. « Notre avis, argumenté dans le présent rapport, est que l'aide est le plus utile si elle est acheminée vers les pays qui en ont vraiment besoin (ceux, surtout, qui sont piégés dans la pauvreté) et vers des secteurs bien choisis (surtout l'infrastructure et le capital humain). Elle est le plus utile quand elle est accordée à des pays bien gouvernés. » (Rapport Sachs p. 58)  
« Certains ne voient pas l'aide d'un oeil favorable, ils la jugent parfois inefficace, volée ou gâchée... Il ne fait aucun doute que certain pays n'ont pas été en mesure de gérer l'aide efficacement. Mais les preuves de l'efficacité de l'aide, que nous avons examinées très soigneusement, montrent qu'il est tout simplement faux de dire que l'aide versée à l'Afrique a été gaspillée ces dernières années » (Rapport Blair p. 9).
38. Le paradigme précédent reste très présent, d'où le conflit développement/redistribution discuté ci-dessus.
39. De mauvais résultats en dépit d'une forte mobilisation d'aide seraient de nature à ébranler l'édifice. A l'inverse, l'entrée dans des processus de croissance rapide de pays ayant de mauvais indicateurs sociaux initiaux remettrait également le consensus actuel en question.
40. Qui peut tenir à peu de choses, comme la personnalité d'un des dirigeants des principales institutions internationales.
41. The Economist commente ainsi le rapport projet OMD reprenant en partie des propos de William Easterly : « Mr Easterly makes a further point, echoed by others this week. The report advances great, not to say extravagant, claims about what aid can achieve, even in regions such as Sub-Saharan Africa, over the next ten years. Even if Mr Sachs succeeds in his chief purpose of inspiring big new commitments of aid from the West, Africa is very likely to fail by the daunting standards he has set in his report. Over the long term, a more sober and guarded assessment of what can be achieved – one less inclined to end once in more disappointment – might better serve the cause of development. Driven and effective, yes : sober and guarded, Mr Sachs is not ». (The Economist, 20/01/2005).
42. C'est notamment le thème du dernier livre de l'influent essayiste F. Fukuyama : Gouvernance et ordre du monde au XXIème siècle (2004).