Les fondements éthiques de l'aide publique au développement : une application à la France

Sylviane Guillaumont Jeanneney

▶ **To cite this version:**

Sylviane Guillaumont Jeanneney. Les fondements éthiques de l'aide publique au développement : une application à la France. 2011. halshs-00556808

HAL Id: halshs-00556808
https://shs.hal.science/halshs-00556808

Preprint submitted on 17 Jan 2011

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

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

Document de travail de la série
Etudes et Documents
E 2008.09

« Les fondements éthiques de l'aide publique au développement : une application à la France. »

par Sylviane Guillaumont Jeanneney*

Avril 2008
25 p.

* Centre d'Etudes et de Recherche sur le Développement International (CERDI), Université d'Auvergne CNRS, 65 boulevard François Mitterrand, 63000 Clermont-Ferrand, courriel : s.guillaumont@u-clermont1.fr

Résumé :

L'aide au développement de la France trouve ses fondements éthiques dans les discours du Général de Gaulle et l'encyclique *Popularum progressio* de Paul VI, dont les racines sont les écrits testamentaires. Cet article tente de concilier éthique et efficacité de l'aide dont les conditions sont définies par la science économique. Il étudie dans quelle mesure ces écrits devraient éclairer les choix de la politique actuelle de coopération de la France, tant en ce qui concerne le volume, l'affectation géographique et les modalités de son aide au développement.

Summary:

Ethical foundations of the development aid of France may be found in General de Gaulle's speeches and in Paul VI's encyclical *Popularum Progressio*, the roots of which are the *New Testament*. This article aims at reconciling ethic with aid effectiveness as it is defined by economics. It analyses how the present policy of cooperation of France should draw its inspiration from these writings, as regards the amount, the geographical affectation and the modalities of development aid.

Introduction

Le débat sur le bien-fondé d'une aide publique au développement est ancien. Il s'est développé il y a environ un demi-siècle, l'aide donnant lieu à une double attaque venant des deux extrêmes de l'échiquier politique: cartiéristes[1] et ultra-libéraux d'un côté, radicaux américains et extrême gauche de l'autre se rejoignant pour dénoncer la contribution de l'aide au gonflement d'Etats inefficaces et au soutien de bourgeoisies corrompues. Le ton était donné: la critique de l'aide s'en prendrait au gaspillage et à la corruption.

Toutefois, dès cette époque, des débats plus positifs et moins extrêmes sont apparus, qui n'ont jamais cessé, mais où le scepticisme a remplacé l'extrémisme. Le scepticisme est d'ailleurs plus le fait des économistes que des acteurs mêmes des projets de développement, généralement plus optimistes sur les résultats de leur action. En revanche, la société civile française est assez favorable à l'aide publique au développement, comme en témoigne la dernière enquête d'opinion de l'IFOP (juin 2007): 54 % des personnes interrogées pensent que l'aide est efficace et 26% que la France n'investit pas suffisamment dans l'aide au développement ; 64% trouvent qu'il est normal que la France aide les pays en développement, même si elle rencontre des difficultés budgétaires, et 83% qu'en dépit de l'aide européenne la France doit avoir sa propre politique. Ceci étant, l'enquête montre que pour les Français la priorité est plus l'aide humanitaire (65%) que l'aide au développement économique ; et, dans les types d'interventions prioritaires, ils plébiscitent les actions en faveur de la santé. Le principal objectif (pour 64%) est la lutte contre la pauvreté en Afrique noire et 13% seulement font de la francophonie un objectif prioritaire[2].

Les doutes quant à l'efficacité de l'aide semblent avoir conduit à une baisse de l'effort d'aide des principaux donneurs, effort que l'on peut mesurer par le ratio des versements d'aide publique au développement au revenu national des donneurs. C'est pendant les années soixante que la réduction l'effort d'aide des pays industrialisés a été la plus forte, le ratio passant du début à la fin de la décennie de 0,6% à 0,3 %[3] ; la baisse de l'effort de la France,

[1] Le cartiérisme est un courant d'idées qui dans les années cinquante estimait que les colonies coûtait trop cher à la France. L'expression vient du journaliste Raymond Cartier qui a exprimé ce point de vue dans un article de Paris-Match en 1956 dont on a retenu la formule « La Corrèze avant le Zambèze ».
[2] Source : Agence française de développement, document interne.
[3] Statistiques du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) Le CAD) est le principal organe au sein duquel les grands donneurs s'efforcent de coordonner les activités de coopération pour le développement. Une de ses missions est de réunir les statistiques sur l'aide au développement

qui partait d'un niveau relativement élevé (1,78% en 1961[4]), a été alors particulièrement marquée puisqu'il se situe à environ 0,50% à la fin de la décennie. L'effort moyen d'aide des pays industrialisés s'est ensuite stabilisé, mais à partir de 1992 il a à nouveau diminué sensiblement, atteignant en 1998 son point le plus bas (0,22%). Contrairement aux années soixante où le volume de l'aide (exprimée en dollars constants) a augmenté parce que la baisse de l'effort d'aide s'est produite dans un contexte de hausse rapide du revenu national des donneurs, durant la décennie quatre-vingt dix ce volume a diminué[5].

Durant la décennie soixante la baisse de l'effort d'aide apparaît comme la conséquence de la décolonisation ; dans les années quatre-vingt-dix elle est consécutive à la chute du mur de Berlin (l'aide était-elle un instrument de la guerre froide ?) et aux difficultés budgétaires des pays occidentaux, dues elles-mêmes à un certain ralentissement de la croissance et à la montée du chômage et de la pauvreté dans les pays développés.

Au tournant du siècle, on a assisté à une reprise de l'effort d'aide auquel la France s'est associée. Un élément essentiel de ce renouveau a été constitué par l'adoption en septembre 2000 par l'Assemblée Générale des Nations unies des « Objectifs du Millénaire pour le Développement » (ou OMD), qui devraient être atteints en 2015[6]. Ces objectifs, au nombre de huit, ont une valeur universelle et visent tous, plus ou moins directement, à réduire le nombre de pauvres dans les pays en développement. La conférence de Monterrey en 2002 en a tiré les conséquences quant à l'accroissement nécessaire de l'aide au développement. L'objectif de 0,7% du revenu national des pays développés consacré à l'aide au développement, qui constitue depuis les année soixante la référence pour la communauté internationale et qui n'est atteint à l'heure actuelle que par cinq Etats, a été réaffirmé. En 2004 les pays européens se sont engagés à atteindre cet objectif en 2015 et à atteindre le niveau intermédiaire de 0,56% en 2010. Les Objectifs du Millénaire ont été réexaminés et confirmés

[4] Effort abaissé à 1,45 % par le rapport sur « La politique de coopération avec les pays en développement» (1963), en raison d'une révision à la hausse du PNB de la France. Il convient d'autre part de préciser qu'à cette époque le volume de l'aide inclut les flux à destination des départements et territoires d'outre-mer sous souveraineté française. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, et si l'on soustrait l'aide à ces départements et territoires on obtient un effort d'aide de l'ordre de 1,34, y compris l'aide à l'Algérie qui constituait 48% de l'aide publique bilatérale. Même si l'on soustrait l'aide à l'Algérie on obtient un pourcentage bien supérieur au taux actuel, soi 0,68 (calcul effectué à partir du rapport précité).

[5] Sur l'évolution de l'aide française au développement, voir Cohen et al. (2006), Annexe statistique, p.215-225.

[6] Il s'agit de: 1) Faire disparaître l'extrême pauvreté et la faim 2) Garantir à tous une éducation primaire 3) Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes 4) Réduire la mortalité des enfants 5) Améliorer la santé maternelle 6) Combattre le VIH/sida, le paludisme et autres maladies 7) Assurer la durabilité des ressources environnementales 8) Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

en septembre 2005 à New York au tiers du parcours fixé pour leur réalisation. En raison du retard pris dans leur réalisation, un nouveau slogan accompagne maintenant cette démarche internationale : « doubler l'aide pour diminuer de moitié la pauvreté ».

Les perspectives d'accroissement substantiel de l'aide publique au développement ont fait renaître le souci d'éviter le gaspillage et a conduit la communauté internationale à s'interroger sur les moyens d'accroître l'efficacité de l'aide. Il n'y a pas consensus sur la politique à adopter: notamment a resurgi le vieux débat entre ceux qui croient à la nécessité d'une forte impulsion initiale (le "*big push*") afin de faire sortir les pays du « piège de pauvreté » et ceux qui pensent que la capacité d'absorption de l'aide par les pays est limitée, de sorte qu'au-delà de cette limite l'aide est nécessairement gaspillée (Guillaumont et, Guillaumont Jeanneney, 2007).

L'objet de cet article est d'abord de revenir sur les fondements éthiques de l'aide publique au développement, notamment en réécoutant deux grandes voix qui, après la période de décolonisation, se sont élevées pour défendre l'aide : celle du Général de Gaulle telle qu'elle s'est exprimée dans ses discours qui constituent le fondement moral et politique de la politique de coopération de la France sous la cinquième république ; celle ensuite de Paul VI qui dans son Encyclique *Populorum progressio* (1967) apparaît reprendre plusieurs thèmes abordés par le Général de Gaulle. On ne saurait s'étonner de cette proximité de pensée puisque l'encyclique est fondée sur la bible et que les principes de base de la société occidentale, résumés dans la devise de la République française « Liberté, égalité, fraternité » ont leur source dans la tradition judéo chrétienne. (Guillebaud 1999, 2007, Lenoir 2007). Aussi rechercherons-nous comment les passages du nouveau testament qui nous paraissent fonder l'exigence de l'aide au développement.

Nous tenterons ensuite de combiner la réflexion éthique et les analyses scientifiques sur l'efficacité de l'aide afin de dessiner les contours d'une nouvelle politique de coopération de la France. Quel effort d'aide ? Quels pays aidés ? Et comment les aider ? Trois questions très débattues à l'heure actuelle chez les économistes et dans la communauté internationale, mais auxquelles la réponse ne saurait être déconnectée des raisons éthiques qui devraient fonder la coopération internationale.

1) Pourquoi aider ? Les fondements éthiques de l'aide au développement

L'aide est soutenue par deux types de motivations, celles d'intérêt et celles de justice, qu'il est souvent difficile de démêler, tant les politiques d'aide ont été entre elles constamment tiraillées. En réalité elles ne sont pas nécessairement contradictoires, car à long terme le développement des pays en retard (que l'on peut soutenir pour des raisons morales) favorise le développement des autres pays. Et c'est le sens même de l'expression de « politique de coopération », souvent substitué à celui d'aide au développement, et de l'idée de partenariat.

Les deux types de motivation ont évolué à la recherche d'une meilleure légitimité.

1) La justification d'intérêt a changé. Pays développés et pays en développement partagent les mêmes biens publics mondiaux, tels que la lutte contre le réchauffement climatique, la protection de la biodiversité, l'éradication des grandes endémies, ou encore la lutte contre le terrorisme. Les pays développés ne peuvent espérer des résultats tangibles dans ces différents domaines sans une collaboration des pays en développement. Or ceux-ci n'ont ni le sentiment d'être les premiers responsables de la dégradation des biens publics globaux, ni les moyens d'une action efficace.

2) Le motif d'équité de l'aide a aussi évolué. Certes Pascal notait à propos de « l'économie du monde » notre ignorance de la justice[7]. Mais, même s'il existe quelque élément irréductible dans cette ignorance, la réflexion sur la justice a depuis progressé… La notion même d'équité au niveau national a changé depuis vingt ou trente ans. Conçue comme une justice de redistribution des richesses existantes, l'équité est devenue la promotion de l'égalité des chances. En matière d'aide le principe de justice distributive a été critiqué car pouvant conduire à une dépendance permanente, que l'on cherche à éviter selon le concept même d'aide au développement. D'après la théorie économique de la convergence les pays pauvres devraient croître plus vite que les pays riches et ainsi tendre à les rattraper. Mais sans aide, les pays pauvres risquent, en raison d'obstacles structurels, d'être privés de la convergence, au sens donné par les économistes à ce concept, donc de ne pouvoir rattraper le produit par tête des pays riches. L'équité serait alors de permettre la convergence, soit donc pour rester en terre auvergnate, de délaisser ici Pascal pour Teilhard de Chardin, théologien et poète d'une autre convergence (Guillaumont, 2006).

[7]Pascal(1670) *Pensées,* fragment 56, p.559, tome 2 de l'édition des œuvres complètes, Gallimard, Pléiade, 2000

Dès l'origine, la politique d'aide au développement a été justifiée par des raisons éthiques. En ce qui concerne la France, celles-ci furent exprimées avec une grande force dans les discours du Général de Gaulle (étayés par le rapport *La politique de coopération avec les pays en développement* (1963). Sans référence au cas spécifique de la France et d'envergure plus générale, une autre réflexion, l'Encyclique du pape Paul VI (1967) et les travaux de la commission pontificale « Justice et paix », a eu un grand retentissement, notamment en France car elle s'appuyait en particulier sur les travaux de l'économiste François Perroux et du père Lebret. Développées dans les années soixante lorsque la plupart des colonies africaines sont devenues des pays indépendants, dans un contexte différent d'aujourd'hui, celui de la guerre froide, ces deux analyses exemplaires auxquelles nous nous référons ici, sont d'une grande actualité ; elles ont pris très peu de rides, sans doute parce qu'à bien des égards elles rejoignent le message évangélique. Quelles orientations la lecture de ces textes fondamentaux suggère-t-elle pour la politique actuelle de coopération de la France ?

Une version laïque de l'éthique de l'aide au développement

La *déclaration du Général De Gaulle à Brazzaville*[8] le 30 janvier 1944 exprimait déjà, non seulement le fondement de la politique de décolonisation que devrait mener la France, mais le fondement de ce que devrait être sa politique de coopération avec les pays en développement et plus particulièrement avec les pays africains francophones. Le génie de la France est « d'élever les hommes vers les sommets de la dignité et de la fraternité…Nous croyons, en particulier, qu'au point de vue du développement des ressources et des grandes communications, le continent africain doit constituer, dans une large mesure, un tout. Mais, en Afrique française, comme dans tous les autres territoires où des hommes vivznt sous notre drapeau, il n'y aurait aucun progrès qui soit un progrès, si les hommes, sur leur terre natale, n'en profitaient pas moralement et matériellement, s'ils ne pouvaient s'élever peu à peu jusqu'au niveau où ils seront capables de participer chez eux à la gestion de leurs propres affaires. C'est un devoir de la France qu'il en soit ainsi » (Discours et messages, Tome 1, p.3726373). En germe déjà l'idée de l'unité de l'Afrique composée d'Etats dont la souveraineté dépendra des progrès de l'éducation soutenus par la France.

[8] Toutes les citations des discours du Général de Gaulle sont tirées des *Discours et messages,* publiés en 1970 par la librairie Plon.

Au début de la Cinquième République, le général De Gaulle, de retour au pouvoir, sera amené à plusieurs reprises à développer sa conception de l'aide au développement. *Conférence de presse du 23 avril 1960 à Washington* : à une question sur l'aide au développement, il répond : « Il ne peut y avoir de paix profonde à notre époque sans développement…A mon avis, fondamentalement et par-dessus toutes les théories, toutes les doctrines et tous les régimes, la grande affaire mondiale est de tirer de la misère et d'orienter sur le développement les deux milliards d'hommes dépourvus. Nous sommes quelques pays avec des moyens, en réalité des moyens suffisants, pour qu'il ne nous manque rien….Nous sommes des riches, des comblés, par rapport aux autres hommes qui sont plus ou moins misérables ». Après avoir affirmé le fondement éthique d'une redistribution internationale des richesses, il poursuit en évoquant l'urgence d'une coopération internationale dans ce domaine : « Je crois qu'il est essentiel que les pays d'Europe et d'Amérique qui ont les moyens de le faire - la Russie est de ceux-là, l'Amérique est de ceux-là, la France est de ceux-là - s'accordent tout au moins pour un début de coopération à ce sujet ». Il donne une série d'exemples concrets ((la tuberculose en Asie, le développement de la vallées du Nil…) Si ces puissances « le font, ce sera une grande amélioration dans l'atmosphère du monde et, par conséquent dans les rapports entre l'Est et l'Ouest ». En pleine guerre froide, l'aide au développement (comme action désintéressée) peut être un facteur de rapprochement et de paix entre les grandes puissances. Ainsi est affirmé le contenu de stratégie politique de l'aide au développement, tout à fait compatible aux yeux du Général avec son fondement éthique (Tome 3 p.194-195). L'aspect politique est réaffirmé, avec un point de vue différent, dans la *conférence de presse à l'Elysée du 11 avril 1961* durant laquelle il définit la politique future de la France vis-à-vis d'une Algérie indépendante. «Cette aide (au développement) et ce concours pourquoi les donnerions-nous si cela n'en vaut pas la peine, s'il n'y a pas de coopération, si ce que nous apportons ne comporte aucune contrepartie » Cette contrepartie c'est le respect de la France et le soutien à son action diplomatique et à ses intérêts. « C'est un bon placement au total » conclut-il (Tome 3 p.292).

Le général reprend avec plus d'ampleur la question de la coopération pour le développement dans sa *conférence de presse à l'Elysée du 31 janvier 1964*, alors qu'il a demandé à une commission présidée par Jean-Marcel Jeanneney de faire un rapport sur la politique de coopération de la France avec les pays en développement[9], qu'il cite et dont il

[9] *La politique de coopération avec les pays en développement* Rapport de la Commission d'Etude instituée par le décret du 12 mars 1963, remis au gouvernement le 18 juillet 1963. Ce rapport est connu sous le nom de son président Jean-Marcel Jeanneney, professeur d'économie, ancien Ministre de l'industrie et du commerce, qui a

s'inspire largement. On peut retenir de ce discours cinq points importants. 1) Le niveau, relativement élevé de l'effort d'aide de la France, est tout à fait justifié[10] 2) S'il existe certains avantages économiques à l'aide, la justification de l'aide est d'être une œuvre de civilisation conforme au génie de la France et à son histoire : « On voit comment sont élevés les buts et forts les motifs de la coopération », déclare-t-il. 3) La coopération doit viser à ce que les pays aidés prennent en main leur destin ; dans le cas contraire, (désordres, surenchères, agitations stériles, guerres) la France devrait porter ailleurs son aide. 4) L'aide française doit se diversifier géographiquement en se portant vers l'Amérique latine et l'Asie francophone 5) Enfin et peut-être plus inattendu, le Général pense que l'Europe devrait jouer un rôle essentiel dans la politique de coopération (Tome 4, p.169-174).

Le Rapport sur *La politique de coopération de la France avec les pays en développement* avait fourni au Général la base analytique de son discours. Un apport important de ce rapport est d'avoir mis en lumière, contrairement à certaines idées répandues à l'époque, que les avantages économiques que la France tire à court terme de son aide, sous la forme notamment de débouchés pour ses entreprises, sont minces par rapport au coût même de l'aide. Il peut certes en être différemment à long terme, dans la mesure où le développement de la France est solidaire de celui des pays en développement, mais cela concerne tous les pays industrialisés. Les vraies raisons de l'aide française au développement sont à recherchées ailleurs, dans un registre éthique et politique. L'aide correspond à un « devoir de solidarité humaine…Même si la France pensait que la misère des autres ne menace ni son propre développement ni sa sécurité, la France devrait leur venir en aide, simplement parce qu'il serait intolérable qu'elle se désintéressât de leur sort. Manquer à ce devoir serait renier la civilisation qu'elle incarne, en ruiner l'inspiration, en compromettre l'épanouissement. La politique rejoint ici l'éthique.» (p.61) et plus loin « Jamais au cours de son histoire la France ne s'est résignée au repliement ; toujours elle a éprouvé le besoin d'agir bien au-delà de son hexagone. Si elle ne satisfait pas cette inclination, elle risque de se sentir diminuée et de souffrir d'ennui » La politique de coopération donne aux jeunes français l'occasion de « servir des causes généreuses et lointaines ».

Un autre point très important du rapport est l'insistance sur le respect de la souveraineté des Etats aidés. Dans le contexte de la guerre froide et de la fascination du communisme dans

---

assumé seul la responsabilité du texte ayant par ailleurs reçu un large assentiment de la Commission. La Documentation française a publié la majeure partie du rapport (à l'exception de sa partie institutionnelle), 1963.

[10] Le général cite le pourcentage de 2% du PNB, ce qui inclut à côté de l'aide publique (selon la définition du CAD) les flux privés. Comme nous l'avons vu plus haut le ratio de l'aide publique au développement est selon le rapport Jeanneney de l'ordre de 1,4% , ce qui est considérable par rapport à l'effort actuel.

de nombreux pays en développement, la coopération ne doit pas chercher à imposer nos structures politiques et économiques, mais doit viser par son efficacité à en faire des nations autonomes. « Que l'aide soit apportée convenablement, que ses objectifs soient appropriés aux besoins réels des pays et aux sentiments qu'ils en ont, elle entretiendra alors et renforcera le désir qu'éprouvent spontanément la plupart des nations du Tiers Monde de préserver leur souveraineté politique. Il faut amener les pays aidés à être de vraies nations, se développant pour elles-mêmes et par elles-mêmes et ayant une conscience croissante de leur personnalité. Nous devons reconnaître et même proclamer leur droit permanent à un libre choix de leur politique, faire ce qui est en notre pouvoir pour que ces choix soient ceux de la nation même, les respecter et apporter notre concours désintéressé à leur réalisation. On ne peut certes garantir que cette méthode évite toujours l'adhésion à une coalition formée contre nous, mais elle a de bonnes chances d'être féconde. A la longue elle est la seule à pouvoir l'être. » (p.67)

Quatre idées fondamentales nous semblent se dégager de ces textes fondateurs de la politique de coopération de la France avec les pays en développement:

- Priorité des fondements éthiques de l'aide française
- La politique d'aide de la France est un élément fondamental de sa politique étrangère (facteur de rayonnement international et de paix mondiale).
- L'aide de la France doit servir à la coopération multilatérale, en particulier européenne.
- L'aide de la France doit être respectueuse de la souveraineté des Etats aidés, qui doivent prendre en main leur destinée; même si elle suppose de leur part un esprit de coopération, il n'est pas question de leur imposer nos modes de développement. Ce dernier point est essentiel ; il a malheureusement été largement oublié dans les décennies suivantes.

Une version ecclésiale

Paul VI dans son encyclique *Popularum progressio* ou *Le développement des peuples,* publiée le 20 mars 1967 a soutenu avec force un point de vue voisin. Le pape affirme que la question sociale est devenue mondiale et qu'il y a une grande urgence à agir. Bien que la question de la justice internationale ait été abordée dans *Gaudium et spes* (VaticanII), la lettre de Paul VI est la « première encyclique sur les questions de développement où l'église découvre les pays du tiers-monde et la dimension mondiale de tous les phénomènes

économique ou politique de cette époque » (Pierre de Charentenay, 2008 p.103). Sa réflexion est proche de celle du Général de Gaulle, bien qu'elle concerne l'ensemble des donneurs potentiels. Cette encyclique ne traite pas seulement de la question de l'aide au développement, son souci plus large est celui de la « justice internationale » qui s'exprime dans le système économique mondial avec sa dimension commerciale et financière. Ici nous nous intéressons précisément aux propos de Paul VI sur l'aide au développement. Ce thème sera peu abordé par la suite dans les documents officiels de l'église catholique, en particulier par l'encyclique *Sollicitudo rei socialis* (l'intérêt pour les choses sociales, 1987) de Jean Paul II..

Rétrospectivement les actions visées par le pape semblent une anticipation des « Objectifs du Millénaire pour le Développement ». Trois points forts ressortent de la lecture de cette encyclique.

1) L'Eglise a un devoir d'intervention dans ce domaine éminemment politique : « Experte en humanité, l'église sans prétendre aucunement s'immiscer dans la politique des Etats, ne vise qu'un seul but : continuer sous l'impulsion de l'esprit consolateur, l'œuvre même du Christ…Fondée pour instaurer dès ici-bas le royaume des cieux et non pour conquérir un pouvoir terrestre, elle affirme clairement que les deux domaines sont distincts comme sont souverains les deux pouvoirs, ecclésiastique et civil, chacun dans son ordre. Mais, vivant dans l'histoire, elle doit scruter les signes des temps et les interpréter à la lumière de l'évangile … et elle propose ce qu'elle possède en propre : une vision globale de l'homme et de l'humanité (Paul VI (1967) p.66)
2) Face à l'urgence, les initiatives locales et individuelles ne suffisent plus. Il y faut une action d'ensemble à partir d'une claire vision de tous les aspects économiques, sociaux, culturels et spirituels. Il faut une mobilisation de toute la communauté internationale et donc des Etats pour une programmation ou une coordination des actions: ce qui donne toute sa place à l'aide publique au développement et plus précisément à l'action des organismes mondiaux. Ainsi Paul VI écrit-il : « Le devoir de solidarité des personnes est aussi celui des peuples : les nations développées ont le très pressant devoir d'aider les nations en voie de développement (*Gaudium and spes*) » et aussi : « Chaque peuple doit produire plus et mieux, à la fois pour donner à tous ses ressortissants un niveau de vie vraiment humain et aussi pour contribuer au développement solidaire de l'humanité. Devant l'indigence croissante des pays sous-développés, on doit considérer comme normal qu'un pays évolué consacre une partie

de sa production à satisfaire leurs besoins ; normal aussi qu'il forme des éducateurs, des ingénieurs, des techniciens, des savants qui mettront science et compétence à leur service ». Et encore : « Sans doute des accords bilatéraux ou multilatéraux peuvent être maintenus : ils permettent de substituer aux rapports de dépendance et aux amertumes issues de l'ère coloniale d'heureuses relations d'amitié, développées sur un pied d'égalité juridique et politique. Mais incorporés dans un programme de collaboration mondiale, ils seraient exempts de tout soupçon (de néocolonialisme ou de domination) » (p.95).

3) Le développement ne se réduit pas à la croissance économique ; il doit promouvoir tout homme et tout l'homme (on note influence de l'économiste français François Perroux et du père Lebret) « Il ne s'agit pas seulement de vaincre la faim ni même de faire reculer la pauvreté » (p.67).L'objectif à poursuivre est de « libérer l'homme de ses servitudes, le rendre capable d'être lui-même l'agent responsable de son mieux-être matériel, de son progrès moral, et de son épanouissement spirituel… L'homme n'est vraiment homme que dans la mesure où, maître de ses actions et juge de leur valeur, il est lui-même auteur de son progrès, en conformité avec la nature que lui a donnée son Créateur et dont il assume librement les possibilités et les exigences. » (p.92)

Le pape in fine appelle de ses vœux un dialogue à instaurer entre donneurs et receveurs (p.96) « Des garanties pourront être données à ceux qui fournissent les moyens financiers, sur l'emploi qui en sera fait selon le plan convenu et avec une efficacité raisonnable, car il ne s'agit pas de favoriser paresseux et parasites. Et les bénéficiaires pourront exiger que l'on ne s'ingère pas dans leur politique, qu'on ne perturbe pas leur structure sociale. Etats souverains il leur appartient de conduire eux-mêmes leurs affaires, de déterminer leur politique, et de s'orienter librement vers la société de leur choix »…« Que chacun en soit bien persuadé : il y va de la vie des peuples pauvres, de la paix civile dans les pays en développement, et de la paix du monde » (p.97). On retrouve bien les quatre affirmations essentielles du Général de Gaulle : le fondement éthique de l'aide ou le devoir de solidarité, la nature politique de la coopération, l'importance d'une action internationale, l'exigence de respect de la souveraineté des pays aidés.

Le pape justifie son encyclique en faisant référence à la bible, à la Genèse « Emplissez la terre et soumettez –là » et il ajoute « Si la terre est faite pour fournir à chacun les moyens de sa subsistance et les instruments de son progrès, tout homme a donc le droit d'y trouver ce

qui lui est nécessaire » d'où le devoir de justice et de charité. Il cite aussi l'évangile (Luc 7-22) « la bonne nouvelle est annoncée aux pauvres »[11]. Peut-on aller au-delà de ces quelques références ?

Les fondements testamentaires de l'aide au développement

Que l'on puisse trouver dans le *Nouveau testament* une justification de l'aide au développement n'est guère étonnant si l'on reconnaît le caractère révolutionnaire de la prédication du Christ dans le contexte social de son époque. En effet Jésus fait directement appel à la conscience de chacun, libérant la personne humaine des contraintes sociales, familiales et religieuses si fortes à son époque. Il s'adresse à chacun quels que soient son origine, son sexe, son âge, son statut social, sa richesse (ce qui est révolutionnaire à l'époque) et prêche une solidarité universelle. Comme l'écrira Paul dans *l'Epître aux Galates* 3-28 « Il n'y a plus ni juif, ni grec ; il n'y a plus ni esclave ni homme libre ; il n'y a plus l'homme et la femme ; car tous vous n'êtes qu'un en Jésus-Christ».

Le message du Christ sur l'amour du prochain et la nécessité du don parcourt tout l'évangile. Dans sa première épître Jean déclare « Si quelqu'un possède les biens de ce monde et voit son frère dans le besoin et qu'il se ferme à toute compassion, comment l'amour de Dieu demeurerait-il en lui ? Mes petits enfants, n'aimons pas en paroles et de langue, mais en acte et en vérité… ». Encore fallait-il montrer que « pratiquer la charité à l'exemple du fils de Dieu » selon l'expression de Jean, suppose une conversion des esprits par rapport au monde juif de l'époque. A cet égard, plusieurs paraboles des évangiles synoptiques offrent un renversement de perspective par rapport à *l'Ancien Testament*, comme l'explique le pape Benoît XV et offre un fondement à l'aide au développement (Ratzinger, 2007, chapitre 7).

Une question lancinante de *l'Ancien testament* est de savoir si la richesse est une marque de l'élection divine et la pauvreté le résultat d'une mauvaise conduite ou même un châtiment divin. Les souffrances d'Israël vont conduire à approfondir les raisons de l'injustice et les *Psaumes* amorcent un revirement dans la vision de la « prospérité du méchant » (psaume 73 D'Asaph) et du juste souffrant : « Les voilà donc, les méchants, et, toujours tranquilles, ils accroissent leur fortune !...tout le jour je suis frappé, chaque matin mon châtiment est là…j'ai donc réfléchi pour comprendre ...Mon bonheur à moi c'est d'être près de Dieu ». Dans la *parabole du riche et du pauvre Lazare* (Luc 16-19), le Christ répond à la même question : un riche fait bombance sans voir à sa porte le pauvre Lazare, couvert de

[11] « De manière générale les grandes encycliques ne reprennent l'argumentaire scripturaire » le supposant probablement connu Pierre de Charentenay 2008, p.25

plaies et qui voudrait bien se rassasier des miettes du riche. Lorsque tous deux meurent, le pauvre va au paradis et le riche dans l'Hadès où il souffre le martyre. « Il ne s'agit pas d'une condamnation mesquine de la richesse des riches née de l'envie », mais de la volonté de conduire les hommes sur le chemin du réveil. « Le riche est un homme au coeur vide qui en faisant bombance cherchait seulement à «étouffer le vide en lui. ». Cette parabole est « un appel à la responsabilité et à l'amour que nous devons prodiguer maintenant à nos frères pauvres, tant à l'échelle de la société du monde entier que dans notre petite vie quotidienne. » (Ratzinger, 2007, p.240). Le riche voudrait qu'Abraham aille prévenir ses frères de la souffrance qui les attend, mais les hommes n'ont pas besoin de signes plus explicites pour partager leurs biens : ils ont dans le Christ le signe fondamental.

L'exigence d'une solidarité qui doit s'exercer, non seulement à l'égard des proches, mais s'étendre au monde entier est particulièrement explicite dans *La parabole du bon samaritain* (Luc 10-29). Le problème posé à Jésus est « qu'est-ce que le prochain ? » Dans la tradition de l'ancien testament le prochain est celui qui « est membre du même peuple » et appartient ainsi à une communauté solidaire. Comme le note Benoît XVI « l'Ecriture se souvenant qu'en Egypte Israël avait lui-même vécu une existence d'étranger, appelait aussi à l'amour envers les étrangers. Mais…en général on considérait que seul l'étranger « établi » sur la terre d'Israël et partageant la vie du peuple élu faisait partie de la communauté solidaire, et pouvait être considéré comme le « prochain »…. Il était clairement établi que la notion de prochain ne s'appliquait pas aux samaritains » car ceux-ci avaient souillé le temple de Jérusalem en y répandant des ossements humains (Ratzinger, 2007, p.220). Or selon la *parabole du bon samaritain*, un homme est attaqué par des bandits qui le laisse pour mort. Un prêtre et un lévite passent sans s'arrêter, mais un samaritain est pris de pitié et le secourt. Le samaritain devient le « prochain» de l'homme blessé. L'*agapé* s'élargit à l'universel. Trois idées maîtresses ressortent de cette parabole : 1) le devoir de solidarité s'étend bien au-delà des frontières 2) c'est une solidarité du cœur, fondée sur la compassion 2) ce besoin de solidarité est à double sens, chacun a besoin de l'étranger.

D'autres passages de l'évangile sont moins explicites. Ainsi le récit de la *parabole du riche insensé* (Luc 12-16) qui amasse du blé dans ces greniers et à qui Dieu annonce sa mort pour la nuit prochaine, est suivi d'un discours plus troublant sur les mérites de l'insouciance vis-à-vis des moyens d'existence avec les corbeaux qui ne sèment ni ne moissonnent, qui n'ont ni cellier ni grenier et que Dieu nourrit et l'herbe des champs qu'il habille ». Vient ensuite l'exhortation à vendre ses biens et les donner en aumône : on est plus près de l'aide

d'urgence ou humanitaire que de l'aide au développement. La conclusion de la *parabole du gérant habile* (Luc 16-1) est aussi un peu inattendue. Le gérant, accusé de dilapider les biens de son maître, s'en voit retirer la gestion. Il remet les dettes de son maître pour se faire des amis et « le maître fait l'éloge du gérant trompeur parce qu'il a agi avec habileté », et Jésus de déclarer « faites vous des amis avec l'argent trompeur pour qu'une fois celui-ci disparu, ces amis vous accueillent dans les demeures éternelles ». Peut-on y trouver une invitation à une certaine liberté dans la gestion de l'aide au développement ? Même si les annulations de dette ne sont pas la meilleure forme d'aide au développement, peut-être sont-elles moralement justifiées?

Au-delà des paraboles, deux textes fondamentaux des évangiles expliquent le sens de la mission du Christ et ce qui compte dans la vie des hommes, le récit des *tentations du Christ* et le *sermon sur la montagne*. « Si tu es le fils de Dieu, ordonne que ces pierres deviennent des pains » est la première tentation du Christ à laquelle Jésus répond : « Ce n'est pas seulement de pain que l'homme doit vivre, mais de la parole qui sort de la bouche de Dieu ». En rapprochant cet épisode de la « multiplication des pains » et de l'institution même de l'eucharistie, Benoit XVI interprète cette tentation, non comme une indifférence à la faim dans le monde et aux besoins matériels des hommes, mais comme la condamnation d'une aide au développement fondée sur des principes purement techniques et matériels et qui « écarte les structures religieuses, morales et sociales existantes », une aide qui ne serait pas fondée sur le cœur (Ratzinger, 2007, p.53). De même, *les Béatitudes,* et notamment la première « Heureux ceux qui ont une âme de pauvre parce que le royaume des cieux est à eux », ne sont pas une apologie de la pauvreté ou du malheur; mais plutôt une description de la situation présente des disciples, qui sont pauvres mais avec le Christ (le règne de Dieu), et une vision eschatologique qui est un appel à la liberté intérieure, « condition de la justice sociale ».

Un dernier aspect de la philosophie du Christ, qui est ici dans la droite ligne de l'*Ancien Testament,* particulièrement souligné par Jean-Claude Guillebaud (Guillebaud, 2007), est la reformulation du messianisme juif par la notion d'espérance. Le temps n'est pas un éternel retour, l'histoire humaine est ouverte vers un futur: le destin de chaque homme n'est pas fixé d'avance et chacun peut contribuer au progrès de l'humanité. « Nous le savons en effet : la création tout entière gémit maintenant encore dans les douleurs de l'enfantement » (Paul, *Epître aux Romains,* 8-22). Aussi tout homme peut-il participer à la création du monde, comme le dit si bien Pierre Teilhard de Chardin dans *Le milieu divin* (1957), à la réalisation du royaume de Dieu, à l'avènement de la fin du monde. Telle est la mission de l'homme dont

les activités profanes sont au service du bien commun. Améliorer l'économie des pays les moins développés c'est, contribuer à la création. On ne peut pas imaginer la fin du monde avant que tous les pays aient atteint un certain niveau de développement économique et humain.

Comment la politique d'aide au développement de la France peut-elle combiner l'efficacité de l'aide, dont la science économique tente de définir les conditions, et son éthique? Si les considérations morales constituent la principale motivation de l'aide, il est particulièrement important que l'aide contribue effectivement à réduire la pauvreté dans le monde.

2. Une nouvelle politique d'aide au développement de la France, éthique et efficace.

Définir les grandes orientations de la politique d'aide au développement de la France implique de répondre à au moins trois questions : la France doit-elle accroître son effort d'aide ? Quels pays doit-elle aider en priorité ? Quelles doivent être les modalités de son aide ? Nous nous interrogeons sur l'éclairage que peuvent apporter pour répondre à ces questions les textes précédents où nous avons trouvé la base d'une éthique de l'aide au développement.

La France doit-elle accroître son effort d'aide ?

Pour répondre à cette question, il est nécessaire, compte tenu de la compétition économique entre grandes nations du monde, de rappeler quelle est la place de la France par rapport aux autres pays donneurs d'aide et quelles sont les principales caractéristiques de son aide..

A partir des statistiques du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD), le rang de la France parmi les pays donneurs apparaît honorable. En 2004 elle se situait à la troisième place en termes de volume et à la septième en termes d'effort d'aide (aide rapportée au revenu national). D'après les dernières statistiques, compte tenu de l'accroissement de l'effort d'aide des autres donneurs, la France en 2006 a régressé dans le classement, passant au dixième rang, notamment derrière le Royaume-Uni, l'Irlande, la Belgique et l'Autriche.

L'appréciation de l'effort d'aide de la France doit au demeurant tenir compte du mode de calcul de l'agrégat considéré. Selon la définition conventionnelle de l'aide publique au

développement (APD) utilisée par le CAD, il s'agit « des prêts et dons accordés aux pays ou territoires figurant dans la liste des pays bénéficiaires d'APD (établie par le CAD, pays en développement jusqu'aux pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, soit moins de 10065 dollars par tête et par an en 2004) et aux organisations multilatérales, par le secteur public, à des conditions financières libérales, dans le but principalement de faciliter le développement économique et d'améliorer les conditions de vie dans les pays en voie de développement » (OCDE, 2008, p.244). Cette définition est très générale et englobe l'aide d'urgence ou humanitaire à côté de la véritable aide au développement, mais non l'aide militaire. Le calcul de l'élément don des prêts (25%) qui permet de les inclure dans l'aide au développement est assez contestable dans la mesure où il s'opère par comparaison avec un prêt accordé à un taux d'intérêt conventionnel de 10%. On doit remarquer que, contrairement à d'autres donneurs comme le Royaume uni et les pays scandinaves dont l'aide est accordée sous forme de dons, une partie importante de l'aide française est fournie sous forme de prêts qui, dans une période de croissance de l'aide, présentent à court terme un coût budgétaire inférieur à celui des dons. D'autre part, au fil des ans, le contenu de l'agrégat s'est élargi à des éléments discutables, comme les subventions aux systèmes d'enseignement correspondant au coût de l'enseignement dispensé aux étudiants originaires des pays bénéficiaires de l'aide ou l'assistance fournie aux réfugiés de ces même pays durant leur première année de séjour. D'autre part et surtout, comme il apparaît au tableau suivant sur les objets de l'aide française, seulement 14% du flux annuel correspondait en 2006 à un apport direct aux pays en développement (la moitié sous forme d'assistance technique)[12].

[12] Une autre critique importante faite à l'aide française qui est le corollaire de la dispersion de ses objets est sa dispersion entre de multiples décideurs**:** plusieurs ministères et l'Agence française de développement qui, bien que considérée comme « l'opérateur pivot de l'aide au développement », n'en distribuait que 5% en 2006. Cette multiplicité des décideurs rend difficile la définition d'une stratégie claire et apparaît comme une cause d'inefficacité de l'aide française. La réforme menée en 2005 a transféré une partie de l'aide allouée par le Ministère des affaires étrangères dans les domaines de l'éducation et de la santé à l'Agence française de développement, mais elle est restée inachevée.
Pour une critique plus générale de l'aide française, voir Cohen *et al.* 2006.

Dispersion des objets l'aide française en 2006	(en pourcentages)
– aide multilatérale	33
– annulations de dette	24
– écolage et recherche	14
– coopération technique	7
– flux nets (prêts et dons)	7
– aide aux réfugiés	6
– Divers (aide décentralisée, d'urgence, frais administratifs…)	6
– Territoires d'outre-mer	3

.

Si, comme le pensait le Général de Gaulle, l'aide au développement est un enjeu stratégique pour la politique extérieure de la France et si l'on reconnaît la dimension éthique de l'aide, il est important que la France ne se laisse pas distancée par de nombreux pays européens dans son effort d'aide et que cet effort soit vraiment concentré sur les flux à destination des pays en développement. Quel que soit le volume de son aide, le choix de son allocation géographique est crucial pour son efficacité.

Quels pays la France doit-elle aider en priorité ?

L'allocation géographique de l'aide est l'objet d'un nouveau paradigme qui est né d'un article économétrique de deux économistes Craig Burnside et David Dollar présenté en 1997 Burnside et Dollar, 2000) et qui a été vulgarisé dans un ouvrage de la Banque Mondiale en 1998 (World Bank 1998). L'idée initiale était que l'aide n'est efficace pour promouvoir la croissance que dans les pays poursuivant par eux-mêmes une « bonne » politique macro-économique. Puis de la bonne politique économique on est passé à la bonne gouvernance (absence de corruption, transparence des finances publiques, démocratisation des décisions…) Dès lors, pour réduire le plus fortement le nombre de pauvres dans les pays en développement, il convient d'accorder l'aide essentiellement aux pays où il y a beaucoup de pauvres et qui sont bien gouvernés. Le fondement de la proposition se présente donc comme double, éthique (en faveur du plus grand nombre de pauvres) et scientifique. Cette thèse a

reçu un écho favorable dans la communauté internationale des donneurs pour des raisons ambiguës, l'une d'efficacité, conforme au message initial, l'autre plutôt moralisatrice, perçue parfois comme « néo-victorienne », correspondant à la volonté de récompenser les pays vertueux (ou les « bons pauvres ») et d'être ainsi une incitation à la bonne gouvernance.

Cependant l'assise scientifique de la thèse est rapidement apparue extrêmement fragile. Tout d'abord la définition même de « la » bonne politique économique est sujette à caution : il n'est pas possible de la définir de manière semblable pour tous les pays. De plus et surtout l'efficacité de l'aide ne dépend pas seulement de la qualité de la politique économique et de la gouvernance des pays receveurs: on a pu montrer que l'aide est marginalement plus efficace dans les pays vulnérables, ceux qui sont soumis à des chocs externes récurrents, chocs climatiques et chocs dus à l'instabilité des prix des matières premières (Guillaumont et Chauvet, 2001, Chauvet et Guillaumont, 2004). En effet, dans les pays soumis à des chocs, qui sont eux-mêmes source de moindre croissance, l'aide peut éviter l'arrêt des approvisionnements en produits importés et la suspension de dépenses publiques essentielles et éviter les processus cumulatifs de déclin qui souvent s'en suivent. Plus l'aide est élevée, plus elle atténue relativement l'impact macroéconomique des chocs. En d'autres termes, l'aide est marginalement plus efficace dans des pays économiquement plus vulnérables ou encore l'aide diminue l'impact négatif de la vulnérabilité. De même semble-t-elle relativement efficace dans les situations d'après guerre, notamment pour éviter le retour d'une guerre dont la probabilité est alors particulièrement forte (Collier et Hoeffler, 2004). De plus, si à court terme la faiblesse du capital humain rend un usage efficace de l'aide par les pays receveurs plus difficile, l'amélioration du capital humain (éducation, santé) est à long terme indispensable à la croissance et l'aide peut naturellement y contribuer.

Par la communauté internationale (telle qu'elle s'exprime dans les écrits du CAD ou ceux des institutions de Bretton Woods (World Bank 2004, 2005), la France est souvent critiquée pour accorder son aide à des pays mal gouvernés. En accordant 55% de son aide à l'Afrique, elle semble peu sensible au caractère démocratique des régimes politiques et à la qualité des politiques économiques telle que définie par la communauté internationale. Il est judicieux que la France s'affranchisse du paradigme international (même si cela la conduit à être mal notée !) et qu'elle diversifie ses critères d'allocation géographique (Amprou *et al,*2007) . Il est juste de prendre en compte les handicaps structurels de croissance auxquels les pays se heurtent, de manière à promouvoir au niveau international l'égalité des chances. Une façon de le faire est de donner une priorité aux pays appartenant à la catégorie des

Nations unies des « pays les moins avancés » qui sont des pays à faible revenu, de petite ou moyenne dimension, souffrant simultanément d'un faible capital humain et d'une forte vulnérabilité économique. En outre il y a place pour d'autres critères, reflétant des préférences culturelles légitimes, comme le partage de la langue française. C'est une manière de promouvoir la diversité culturelle, qui est un bien public international, et la solidarité entre des pays qu'une communauté de langue rend psychologiquement proches. C'est aussi un moyen de renforcer l'efficacité de l'aide, en raison de la connaissance réciproque des partenaires permise par le partage d'une même langue : une communauté de langue et d'histoire rend plus facile le dialogue qui accompagne l'aide au développement et en conditionne l'efficacité. Le critère de la langue rejoint en grande partie celui d'anciennes colonies à l'égard desquelles les anciennes puissances coloniales, la France notamment, ont des raisons particulières d'être solidaires. On doit enfin remarquer que les pays francophones sont moins aidés que les autres pays en développement par les autres donneurs. Le critère de la francophonie correspond donc à un principe d'équité, en même temps que d'efficacité. Il s'inscrit bien dans la conception d'une aide participant au rayonnement de la France selon l'argumentation gaullienne et d'une aide prenant en compte les aspects culturels du développement (cf. Encyclique *Popularum progressio* et l'idée de prochain de la parabole du bon samaritain).

Le refus d'aider les pays mal gouvernés ou dont les dirigeants paraissent trop corrompus conduirait à ce que les pauvres de ces pays soient doublement pénalisés. La qualité de la gouvernance ne devrait pas orienter la répartition géographique de l'aide mais la façon de la mettre en oeuvre.

Quelles modalités pour l'aide française ?

La recherche de l'efficacité de l'aide au développement ne conditionne pas seulement la question de savoir qui aider, mais aussi celle de savoir comment aider. A cet égard quatre grandes interrogations sont l'objet de débats.

La première interrogation concerne le poids relatif de l'aide multilatérale et bilatérale. La proportion de l'aide française qui passe par des institutions multilatérale est à l'heure actuelle de 30 %, dont plus de la moitié par l'Europe. Cette part a eu tendance à augmenter, trop aux yeux de certains. Nous avons noté l'engagement de Paul VI en faveur de l'aide multilatérale et de façon plus inattendue celui du Général de Gaulle. La démarche

multilatérale est, par nature, plus technocratique et moins politique que l'action bilatérale. L'aide multilatérale est sans doute mieux protégée des aléas et pressions à court terme d'ordre politique. De plus la participation de la France aux institutions multilatérales est essentielle à son rayonnement comme à sa propre ouverture à l'évolution du monde. Mais l'implication bilatérale de la France reste fondamentale. Elle seule permet des liens de solidarité fondés sur l'amitié et la proximité du coeur. La politique d'aide au développement de la France est un élément essentiel de sa politique étrangère, qui lui permet de faire valoir ses propres conceptions et sa responsabilité dans la régulation de la mondialisation. L'incertitude sur les « bonnes politiques » de développement amène à éviter la « pensée unique », et donc à maintenir une diversité de donneurs[13]. Reconnaître le caractère politique de l'aide au développement ne doit pas pour autant signifier une gestion politique : c'est pourquoi il conviendrait de mieux distinguer le rôle de l'opérateur de l'aide au développement, en l'occurrence l'Agence Française de Développement, qui devrait avoir plus de liberté d'action dans ses décisions d'octroi de prêts et de subventions[14] et celui du gouvernement auquel revient la définition d'une stratégie assise sur des « valeurs ». C'est l'option qui, peut-on espérer, devrait découler de l'actuelle « revue de politique publique » consacrée à l'aide publique au développement.

La seconde interrogation concerne le poids relatif de l'aide budgétaire et de l'aide à un projet. L'avantage de la première catégorie d'aide (dont la part relative a connu une tendance croissante) est de permettre aux pays aidés de mettre en œuvre une véritable stratégie en vue d'atteindre les « Objectifs du Millénaire pour le Développement ». Mais, dans les Etats où la qualité de la gouvernance et les capacités administratives sont faibles, l'aide accordée pour la réalisation de projets, permet plus facilement de suivre l'usage des fonds et associe en général à l'apport financier une importante composante d'assistance technique et de transfert de savoir ; elle garde donc toute son utilité. Elle implique cependant une coordination des différents donneurs et l'insertion des projets dans le cadre défini par l'Etat, afin d'assurer la pérennité des actions et d'éviter les doubles emplois, voire les interventions contradictoires. Comme nous l'avons vu, éthique et science se rejoignent pour que la faiblesse de la gouvernance soit un critère de détermination des modalités de l'aide et non de sélectivité géographique ou de détermination du montant de l'aide.

La troisième question est relative aux modalités de l'aide budgétaire. Elle a été l'objet d'intenses discussions. La pratique la plus courante des donneurs est de conditionner l'aide

[13] A condition d'éviter les coûts de transaction d'une insuffisante coordination de donneurs multiples.
[14] Tout en étant soumise à une évaluation indépendante.

budgétaire à la mise en œuvre par le pays en développement de toute une série de mesures de politique économique. Ceci a conduit de nombreux gouvernements de pays en développement à ne plus se sentir responsables de leur politique économique et souvent « à faire semblant » d'être d'accord sur la politique négociée pour obtenir l'aide, mais sans avoir vraiment l'intention de mettre en œuvre la politique convenue. Par un enchaînement malheureux, les donneurs sont devenus de plus en plus tatillons, avec des exigences parfois contradictoires, et les gouvernements de moins en moins responsables. C'est pourquoi, depuis une dizaine d'années, de nombreuses voix se sont élevées pour préconiser que les gouvernements des pays en développement se « réapproprient » leur politique. Objectif louable, et d'autant plus justifié que les pays deviennent plus démocratiques, mais objectif difficile à atteindre.. Une solution, que la Commission européenne a commencé à mettre partiellement en œuvre, est de substituer à la conditionnalité traditionnelle « d'instruments de politique économique » une conditionnalité de « résultats ». Il revient alors au pays aidé de négocier avec le donneur les résultats qu'il compte atteindre (par exemple en matière de progrès éducatifs ou de réduction de la mortalité) en restant complètement libre du choix de sa politique. S'il atteint les résultats, il pourra bénéficier d'une poursuite de l'aide budgétaire. Cette nouvelle conditionnalité, en même temps qu'elle favoriserait l'appropriation par les pays receveurs, faciliterait la coordination des bailleurs de fonds et la modulation progressive des apports en fonction des résultats. Mais elle implique un changement radical du métier de donneur, qui est difficile à réaliser. : perdre l'habitude de décider à la place de l'autre de ce qui est le meilleur, être moins impatient dans la mesure des résultats, comprendre l'ensemble des facteurs qui les expliquent et notamment les contraintes externes et les chocs qui ont pu les affecter (Adam *et al.,* 2004 Guillaumont et Guillaumont Jeanneney, 2004). Cette réforme de la conditionnalité s'appuie donc sur des considérations scientifiques d'efficacité, mais aussi sur une vision éthique qui est celle tant de Paul VI que du Général de Gaulle.

La quatrième question en débat est celle des modalités de financement. Faut-il continuer à annuler les dettes, et une fois celle-ci annulées, ne plus faire que des dons, notamment aux pays à faible revenu ? Telle est souvent la position défendue par les organisations non gouvernementales et plus généralement par la société civile. Mais une annulation systématique de dettes ne permet pas d'orienter géographiquement l'aide vers les pays où on peut espérer qu'elle sera la plus efficace. Comme les ressources consacrées aux annulations ne sont pas réellement additionnelles par rapport aux autres flux d'aide, elles risquent de se faire au détriment de pays peu endettés, qui auraient pu, selon les critères de

sélectivité évoqués précédemment, bénéficier de montants supérieurs. La question la plus importante à l'heure actuelle, où l'annulation des dettes est largement réalisée, est de savoir si l'on doit réendetter les pays. En n'accordant plus que des dons, étant donné leur volume limité et le fait qu'ils sont généralement réservés aux secteurs sociaux, on risque de priver les pays à faible revenu du financement de projets productifs, qui n'attirent pas le secteur privé mais dont la rentabilité justifierait des prêts concessionnels ou une aide sous forme de garanties. Il serait injuste que les pays pauvres soient privés d'une source de financement qui a joué un rôle essentiel dans le développement des pays riches. .

Conclusion

Reconnaissons que sur les questions relatives aux modalités de l'aide française, comme de l'aide internationale, le débat reste ouvert (Guillaumont et Guillaumont Jeanneney, 2006). Les réponses qui leur seront données dépendent en partie de l'évolution des idées sur l'efficacité de l'aide, comme l'expérience des dernières années l'a montré. Mais au-delà de travaux économétriques sur l'efficacité de l'aide qui, bien que peu robustes, ont fortement influencé les politiques d'aide, ce qui fonde l'aide au développement et doit déterminer ses modalités est une certaine idée de la justice. Et cette idée reste en mouvement.

Bibliographie

Adam *et al.*2004: C. Adam, G. Chambas, P. Guillaumont, S. Guillaumont Jeanneney and J.Gunning, « Performance-based Conditionality : A European Perspective » *World Development,* vol.32, n° 6, 2004, p. 1059-1070.

Amprou *et al.* 2007: Amprou J., Guillaumont P. et S. Guillaumont Jeanneney « Aid Selectivity According to Augmented Criteria », *World Economy,* Vol. 30, n° 5, 2007, p. 733-763.

Burnside et Dollar, 2000: C. Burnside et D.Dollar « Aid, Policy and Growth » *American Economic Review,* vol. 94, n°3*,* 2000 p. 781-784

Charentenay 2008: P. de Charentenay *Vers la justice de l'Evangile Introduction à la pensée sociale de l'église,* Paris,Desclée de Brouwer, 2008.

Chauvet et Guillaumont, 2004: L. Chauvet L. and P. Guillaumont « Aid and Growth Revisited : Policy, Economic Vulnerability and Political Instability » in B.Tungodden, N. Stern and I.Kolstad eds. *Towards Pro-Poor Policies. Aid, Institutions and Globalisation,* ABCDE 2003 Annual World Bank Conference on Development Economics Europe World Bank, New-York, Oxford University Press, 2004.

Cohen *et al*., 2006: D.Cohen, S. Guillaumont Jeanneney et P. Jacquet *La France et l'aide publique au développement,* « Introduction Générale », Conseil d'Analyse Economique, La documentation française, Paris, 2006

Collier et Hoeffler, 2004 : Collier P. and A. Hoeffler, « Aid, Policy and Growth in Post-Conflicts Countries" *The European Economic Review,* n°48, 2004, p.1125-1145.

Guillaumont, 2006 : P.Guillaumont, « Convergence et mondialisation : quand les économistes rencontrent Teilhard » in *Avenir de l'humanité. La nouvelle actualité de Teilhard,* actes du colloque international Teilhard 2005, Clermont-ferrand, Aubin, 2006, p.238 *sq.*

Guillaumont et Chauvet, 2001 : P. Guillaumont et L. Chauvet, « Aid and Performance » : a Reassesment » *Journal of Development Studies,* vol.37, n° 6 , 2001, p.66-87 ?66-92.

Guillaumont et Guillaumont Jeanneney, 2004 : P. Guillaumont et S. Guillaumont Jeanneney, « Une expérience européenne : la conditionnalité de performance au Burkina Faso » *Afrique contemporaine,* n° 209, printemps 2004, p.197-227.

Guillaumont et Guillaumont Jeanneney, 2006 : P. Guillaumont et S. Guillaumont Jeanneney, « Efficacité, sélectivité et conditionnalité de l'aide au développement : enseignements pour la politique française » in D. Cohen, S.Guillaumont Jeanneney et P. Jacquet *La France et l'aide publique au développement,* Conseil d'analyse économique, La documentation française, Paris, 2006..

Guillaumont et Guillaumont Jeanneney, 2007: P.Guillaumont et S. Guillaumont Jeanneney - "Big Push versus Absorptive Capacity. How to Reconcile the Two Approaches?" (en collaboration avec P.Guillaumont), UNU- WIDER D*iscussion Paper,* n°2007/05, Octobre 2007, 23 p.

Guillebaud, 2007: J.C Guillebaud *Comment je suis devenu chrétien »* Albin Michel, Paris 2007 chapitre « Les sources de la modernité » et *La refondation du monde,* Le seuil, Paris 1999,

La politique de coopération avec les pays en développement, 1963 : dit rapport Jenneney, La documentation française, Paris, 1963.

Lenoir, 2007 : F. Lenoir *Le Christ philosophe,* Plon, Paris, 2007, chapitre « La philosophie du Christ ».

OCDE, 2008 : OCDE C*oopération pour le développement Rapport 2007,*éditions OCDE, Paris, 2008

Pascal, 1670 : B. Pascal, *Pensées,* Œuvres complètes, tome 2, Gallimard, Paris, 2000

Paul VI, 1967: Paul VI *Le développement des peuples "Popularum progressio »* Editions du centurion, Paris, 1967

Paul VI, 1967: Encyclique *Populorum progressio* 1967

Ratzinger, 2007: J. Ratzinger Benoît XVI *Jésus de Nazareth,* Flammarion, Paris, 2007.

Teilhard de Chardin, 1957: P.Teilhard de Chardin, *Le milieu divin, Essai de vie intérieure, é*ditions du seuil, Paris, 1957.

*Traduction œcuménique de la Bible. Ancien Testament. Nouveau Testament, 1972 :*Les Editions du Cerf – Les Bergers et les Mages, Paris, 1972

World Bank, 1998: World Bank , *Assessing Aid,* Washington DC. 1998.

World Bank, 2004, 2005: World Bank *Global Monitoring Report,* Washington DC, 2004, 2005