

L'ÉTHIQUE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT AU PRISME DES RÉORIENTATIONS STRATÉGIQUES DES PARTENARIATS INSTITUTIONNELS SUR LE TERRAIN

MARC MAESSCHALCK
Université catholique de Louvain

Résumé : L'article défend la nécessité de redéfinir l'approche de l'éthique de l'aide publique au développement (EAPD) pour interroger prioritairement la transformation des formes de gouvernance de l'action publique liée à une nouvelle vision des relations internationales et de la coopération entre acteurs publics et privés. Dans un tel cadre, les approches principalistes et participationnistes de l'EAPD s'avèrent insuffisantes. La nouvelle gouvernance pose d'abord des questions de gestion de l'innovation et de réduction des risques. Celles-ci exigent un cadre d'évaluation éthique attentif à une gouvernance réflexive de la transdisciplinarité et des contraintes de transition vers une « durabilité forte ».

Les nouveaux développements du secteur minier sur le continent africain et dans le sud du continent américain sont un indicateur précieux des enjeux qu'une éthique de l'aide publique au développement (EAPD) devrait aujourd'hui être en mesure de relever¹. Ces dix dernières années,

~

1. L'ouvrage coordonné par Bonnie Campbell en 2009 donne un panorama circonstancié de ces transformations réalisées dans le cadre légal du *Foreign Direct Investment* (FDI) soutenu par la Banque mondiale (1992 : 53). La conclusion de l'ouvrage (Campbell, 2009 : 254) introduit parfaitement notre

les gouvernements australien et canadien ont été particulièrement exemplaires et innovants en la matière. Par des codes d'éthique, une stratégie performante de responsabilité sociale des entreprises et une conception du développement durable, les grandes entreprises minières sont parvenues à s'imposer comme des partenaires institutionnels crédibles et efficaces des politiques publiques en matière d'aide au développement. Précédant la réunion des chefs de gouvernement des pays du Commonwealth, la réunion de Perth en octobre 2011 a permis à l'Australie d'établir, en accord avec les ministres africains des Affaires étrangères, un code de bonnes pratiques des entreprises australiennes présentes en Afrique². La première ministre, Julia Gillard, a lancé dans cette perspective un fonds d'aide nommé l'Exploitation minière pour le développement. Au Canada, la place accordée par le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement aux partenariats entre ONG et entreprises minières est apparue comme une priorité du redéploiement de l'aide publique au développement, devant permettre notamment aux entreprises de mieux atteindre leurs objectifs de responsabilité sociale (Brazeau, 2013 : 51-52).

Ces nouvelles orientations n'ont certes pas laissé insensible la société civile. De nombreuses voix se sont élevées pour dénoncer d'éventuelles collusions et des conflits d'intérêts, tout en soulignant les mauvaises performances environnementales et sociales du secteur. Le projet de la première ministre australienne a été fortement critiqué en mai dernier et au Canada les réactions ont été vives à l'encontre de Julian Fantino, ministre de la Coopération internationale. Mais les questions ne sont pas uniquement d'ordre idéologique ou de nature strictement économique. Ces nouveaux dispositifs s'inscrivent aussi dans la mise en place de nouvelles formes de gouvernance des relations internationales qui tendent à intégrer de manière plus systématique les partenariats institutionnels pour inter-

réflexion sur les conditions de processus de réforme capables d'interconnecter les choix des modèles de développement et les modes de gouvernance publique. Pour une approche plus globale des enjeux du FDI du point de vue du développement humain, voir De Schutter (2012 : 1-24).

2. Il s'agit du document *Social Responsibility in the Mining and Metals Sector in Developing Countries* (2011 : 57 *sqq.*) mentionnant notamment que la meilleure façon de gérer les répercussions sociales d'une activité est d'entreprendre des actions sur trois plans : des projets d'investissement communautaire, le recours à des méthodes participatives de planification de ces investissements et la mise en œuvre d'un plan de gestion intégrant les contraintes de développement social durable.

naliser au maximum les contraintes de développement durable. Cette tendance est aussi particulièrement palpable dans d'autres secteurs, comme l'agroalimentaire ou l'énergie. La difficulté d'une approche éthique de ces phénomènes ne réside pas uniquement dans une forme de prédominance aveugle des intérêts commerciaux et industriels sur l'intérêt des populations locales ou dans le retrait de l'engagement public par rapport à des mécanismes plus traditionnels de « développement accompagné ou subsidié » avec des opérateurs orientés vers l'action sociale. La difficulté rencontrée par l'éthique est aussi intrinsèque : elle ne peut plus se limiter à analyser et à évaluer des principes orientant des programmes d'action (en agissant comme une fonction de cautionnement et d'alerte) ni se concentrer sur différentes formes d'accompagnement des pratiques (fonction de garantie et de capacitation). Ce qui est en jeu aujourd'hui, au-delà de la capture des occasions par certains opérateurs dominants, c'est la capacité à interroger éthiquement la gouvernance des processus d'action publique, c'est-à-dire la manière de produire de l'action collective en convoquant de nouveaux types de partenaires, dans de nouveaux cadres normatifs et en fonction d'une redéfinition des contraintes prioritaires à satisfaire (en particulier environnementales). C'est ce nouveau cadre de gouvernance de l'action publique que l'EAPD doit cerner si elle veut dépasser son blocage cognitif et se confronter effectivement avec les nouvelles formes de redéfinition de l'action publique en matière de développement.

L'EXEMPLE DE LA GOUVERNANCE DE L'EAU

Le domaine plus particulier de la gouvernance de l'accès à l'eau potable dans les pays en voie de développement est ici particulièrement exemplatif (Breuil, 2004 : 136-145). On a observé durant les années 1990 une prolifération des modèles hybrides privé-public à partir des recommandations de la Banque mondiale. Ces nouveaux modèles n'ont pas uniquement eu pour conséquence de créer, dans différents contextes, un changement de l'approche traditionnelle du service par un opérateur unique en position monopolistique. Parallèlement à une fragmentation du marché, on a vu émerger des solutions innovantes. Celles-ci sont basées sur des partenariats impliquant les usagers, les autorités publiques et des opérateurs privés. Elles entraînent un partage des responsabilités, une forme de

participation citoyenne, un renforcement des possibilités d'évaluation continue de la satisfaction communautaire. Ce type de partenariat peut se limiter à la gestion de l'accès et de la distribution de l'eau dans un cadre de régulation concertée des prix, sans partage des fonctions de gestion technique et administrative du réseau (comme Aguas Argentinas à Buenos Aires). Mais le partenariat peut aller plus loin encore et intervenir également dans la gestion et l'organisation technique de la distribution, par exemple par la délégation à des « comités d'eau » la gestion d'un quartier (comme à Port-au-Prince) ou par le transfert sous la forme de mini-concessions de l'organisation technique d'un quartier ou de plusieurs quartiers à de petits opérateurs privés (comme à Manille). En procédant de la sorte, les nouveaux modèles de gouvernance ont permis de segmenter les régimes existants en y introduisant des pratiques innovantes dans lesquelles la division entre modèle communautaire, modèle industriel et modèle d'intérêt général est dépassée au profit d'une recherche de la combinaison de trois facteurs majeurs (Breuil, 2004 : 150-152) : la participation des usagers, la gestion des conflits et un cadre contractuel garantissant les risques pris par chacune des parties (exploitant, usagers et autorité publique).

La stabilisation de tels cadres expérimentalistes ne pose pas uniquement des problèmes techniques d'ingénierie sur le plan des contrats, de pilotage institutionnel ou de partenariat avec les usagers. Le véritable objectif poursuivi par ces processus intégrés de gouvernance va au-delà d'un effet marginal sur des niches de « bonnes pratiques ». Il est plutôt de produire par effet d'entraînement une plus-value dans l'ensemble des processus de développement en les rattachant à une prise en compte mieux intégrée des contraintes de développement durable expérimentées avec des partenaires compétents, dotés d'un savoir spécifique adéquat. Suivant ce nouveau cadre de gouvernance, la résolution des problèmes passe par un contexte favorable à la production et à l'accroissement des savoirs locaux. C'est donc à la fois d'une transformation des conditions de production du savoir qu'il est question ainsi que d'une modification des relations de pouvoir entre les acteurs touchés (Weaver, 2004 : 8).

Pour mettre en place un encadrement contractuel « intelligent » (ingénierie) de ces processus sur le terrain, les acteurs touchés doivent être en mesure d'y inscrire leurs propres intérêts et de les défendre. Or, dans

nombre de situations transitionnelles tant sur le plan politique que sur les plans économique et social, l'asymétrie entre des agents économiques dominants porteurs d'intérêts bien délimités à court et à moyen terme (comme l'exploitation d'une ressource naturelle) et des acteurs locaux aux intérêts multiples et encore peu ou mal fédérés ainsi que des acteurs publics mal organisés et, parfois, instables, compromet l'efficacité des mécanismes d'encadrement. Dans ces situations, le véritable enjeu d'une politique publique de l'aide au développement se situe en amont des techniques d'encadrement contractuel et des choix de structures partenariales. Quel que soit le cadre d'action choisi, il ne peut être capaciteur *sui generis*. Il y a des conditions préalables à une politique publique de développement participative et innovante qui permettent de prévenir la capture des chances de développement par des intérêts particuliers. Il s'agit de créer un contexte favorable à une codéfinition des enjeux collectifs à partir d'outils comme le diagnostic territorial partagé de manière à fixer le savoir nécessaire à une évaluation continue des cadres de gouvernance choisis. C'est sur un tel plan que l'EAPD devrait aujourd'hui apporter sa contribution. Une telle démarche éthique devrait être en mesure de prendre en compte le processus de gouvernance lui-même comme cadre combinant différents niveaux d'action collective, tout en accumulant de nouvelles connaissances dans la résolution des problèmes. De fait, une mise en dialogue de différents savoirs, au moyen de formes de recherche participative, incluant les acteurs touchés, est nécessaire pour parvenir à une redéfinition des enjeux à prendre en considération collectivement dans des régimes transitionnels d'action publique visant une « durabilité forte » (Sumi, 2008 : 169 ; Dedeurwaerdere, 2013 : 91-93). Et il ne s'agit pas uniquement de réorienter les méthodes de gestion de la recherche : les savoirs recherchés sont ceux qui sont d'abord thématiques et construits par les acteurs eux-mêmes dans des cadres heuristiques qui leur sont propres pour signifier les éléments de la pratique (Innes et Booher, 2010 : 35).

QUELLE APPROCHE ÉTHIQUE DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE ?

Différents secteurs de recherche ont déjà ciblé ce genre de question et tenté d'y apporter des réponses. C'est le cas dans le domaine des politiques de santé publique ou dans le domaine des politiques d'éducation³. Les questions développées autour de la sécurité alimentaire nous rapprochent plus du secteur de l'aide publique au développement parce qu'elles engagent des processus bi- ou multilatéraux de coopération et sont directement confrontées aux nouvelles formes de partenariat institutionnel avec les grandes firmes agroalimentaires. Certains experts (De Schutter, 2009 : 19-20) insistent sur la nécessité de privilégier une « approche basée sur les droits » pour réformer la gouvernance du système agroalimentaire mondial plutôt qu'une approche strictement basée sur le marché. Mais le présupposé d'une telle position réside d'une part dans une capacité attendue de changement des acteurs touchés et d'autre part dans la possibilité d'une forme collective d'autodiagnostic et d'apprentissage des gouvernements par rapport aux contraintes d'un développement durable propice à l'amélioration du sort des populations touchées. C'est pourquoi il faut lier une telle position à une approche plus globale des formes de gouvernance (De Schutter et Lenoble, 2010 : 4-10) capable de construire un mécanisme réflexif d'évaluation et de réorientation permettant d'éviter son blocage dans l'une des versions déjà connues de l'éthique : soit un principe de défense des droits des petits producteurs devant les grandes firmes (principialisme), soit un recours à une concertation plus large des acteurs touchés pour encadrer les pratiques (délibérativisme), soit une volonté de lier le développement économique à des effets d'utilité sociale, en particulier l'éradication de la faim et de la grande pauvreté (utilitarisme). Ce qui est en jeu dans le déplacement proposé, ce n'est pas simplement une liste d'options directement opérationnelles pour éviter les biais engendrés par un système donné, c'est une manière différente d'envisager les contraintes de coopération entre les acteurs pour les amener à

3. À titre d'exemple, les recherches de Cobbaut et Boitte (2012 : 25-26) sur la gouvernance des programmes d'éthique en établissement hospitalier et celles de Brabant (2012 : 39-48) sur la gouvernance de l'éducation à domicile.

produire de nouvelles expériences et, par elles, les conditions cognitives de nouvelles solutions (Maesschalck, 2009 : 268-271).

Créer de nouvelles chaînes d'interactions de manière à expérimenter de nouvelles solutions combinant des logiques d'action inédites grâce à des productions de savoir innovantes, c'est précisément un enjeu que la nouvelle gouvernance entend relever. L'intérêt du pragmatisme est d'apporter une vision renouvelée de la participation dans la résolution des problèmes et la prise de décision, tandis que le néo-institutionnalisme permet d'envisager des formes de coordination institutionnelles plus collaboratives et évolutives où l'échange sur les bonnes pratiques et la responsabilité sociale peuvent trouver une place légitime dans l'optimisation des choix institutionnels.

De plus, la nouvelle gouvernance amène à envisager l'incomplétude des différentes stratégies selon un modèle autopoïétique plus intégré comprenant différents niveaux d'action et des possibilités de couplage. Selon cette optique, la gouvernance d'une action « multiniveau » sur un territoire posera prioritairement un problème d'association entre des stratégies consistant à maintenir la stabilité d'un régime dominant et d'autres stratégies consistant à favoriser la création d'espaces protégés de la sélection des pratiques dominantes et expérimentant des solutions innovantes.

S'assurer que ce type d'effet de généralisation est effectivement en marche grâce à des partenariats d'un nouveau genre est une question qui met en cause la capacité de l'éthique à se déplacer vers les enjeux de gouvernance des processus d'aide publique au développement. De fait, dans la mesure où ce n'est pas tant l'auto-évaluation et la transparence des processus qui est en question, mais plutôt la capacité de produire une méta-réflexion sur les cours d'action eux-mêmes, c'est-à-dire sur ce qui se joue de la transformation des acteurs et de leurs attentes à l'égard de l'intérêt public dans les processus auxquels ils participent. Il ne suffit pas, notamment, d'être partie prenante d'un processus contenant substantiellement des intérêts liés au développement humain d'une population (aider à une campagne de vaccination, par exemple) pour se transformer en même temps en acteur institutionnel et envisager des contraintes d'autolimitation dans ses propres pratiques industrielles et commerciales. Et le cadre de la nouvelle gouvernance (Eberlein et Kerwer, 2004 : 131-133) n'est pas prémuni, par ses efforts de *self-monitoring*, contre des comportements

opportunistes et des conflits possibles entre intérêts privés et publics (Vincent-Jones, 2006 : 348 ; Helper *et al.*, 2000 471-472). Comment les acteurs vont-ils pouvoir coopérer pour produire des savoirs durables de leur situation ? Comment les amener à partager un diagnostic partagé sur leur territoire commun d'activité ? Comment permettre à différents types de pratique et de résolution des problèmes d'interagir de manière à s'enrichir mutuellement ? Comment évaluer collectivement les dispositifs de contrôle mis en place et donner plus de pertinence à l'action publique d'encadrement de solutions durables ?

L'INSUFFISANCE DES CADRES THÉORIQUES ACTUELS DE L'EAPD

Relever de tels enjeux implique, du côté de l'éthique, la production d'un cadre théorique adapté qui fait largement défaut aux approches dominantes en la matière, à savoir les approches héritées du principalisme rawlsien, du délibérativisme et de l'utilitarisme. Notre hypothèse est que l'EAPD ne peut apporter une contribution satisfaisante à de tels enjeux que si elle transforme son cadre cognitif pour prendre la mesure des questions soulevées par la nouvelle gouvernance.

Si nous soulignons cette difficulté cognitive, c'est parce que nous pensons que le déplacement nécessaire vers les questions de gouvernance d'une EAPD passe par une meilleure définition du blocage lié au plan des fondements théoriques pour ensuite en éviter la répétition.

Nous éclairerons le blocage cognitif en question à partir d'un double constat. Malgré la sophistication des analyses et des réflexions en matière d'EAPD, celle-ci reste d'abord tributaire d'une grande fracture que Richard Rorty (1997 : 35) nous semble avoir parfaitement mise en scène dans son article sur l'« universalisme moral et le tri économique ». Il a notamment en vue, dans cette intervention à l'UNESCO, l'utilitarisme des institutions internationales que semblent incarner typiquement, selon lui, les positions d'un Posner. La fracture que définit Rorty sépare d'un côté l'idéalisme caractéristique selon lui, depuis *Contingence, ironie et solidarité* (Rorty, 1993 : 132-136), de la morale humaniste du métaphysicien libéral et de l'autre côté l'utilitarisme dominant les approches *law and economics* de l'action publique. L'idéaliste conçoit la solidarité dans le développement

des peuples comme un contrat entre des parties passé au nom d'un ensemble de principes généraux traduits dans des engagements. C'est une promesse d'action aussi fondamentale que l'engagement mutuel qui lie des citoyens par le texte d'une constitution formant une communauté politique. Pour l'utilitariste, ce qui importe, ce sont les circonstances particulières et la manière d'y optimiser l'utilisation de ressources rares pour produire un bénéfice supérieur. En fonction des moyens disponibles et des contraintes liées au contexte politique, tenir un engagement signifie allouer au mieux des ressources pour satisfaire la partie en demande sans léser la partie sollicitée. La réponse à apporter à une situation de détresse dans ce cas, comme d'ailleurs la manière de s'engager dans de grands programmes et de les conduire effectivement à terme, dépendra donc d'un équilibre et d'une sélection parmi les besoins à couvrir. Cette sélection aura un double critère : cibler les objectifs qui donnent le plus de garanties de réussite pour améliorer la situation des demandeurs, tout en offrant le meilleur rendement de l'investissement pour les sollicités (tant au chapitre de l'image qu'en ce qui a trait à la limitation du coût).

Une fracture apparaît ainsi clairement entre les attentes principia-listes guidant les grandes déclarations d'engagement et les mises en œuvre utilitaristes clairement orientées vers la construction d'une biopolitique du développement humain. Cette fracture n'est pas une fiction intellectuelle, mais demeure une clé de lecture opérationnelle pour saisir les écarts entre les théories libérales de la justice appliquées à l'éthique du développement et les cadres utilitaristes mobilisés pour engager sélectivement des moyens sur de grands objectifs d'éradication. La faille demeure même lorsque des synthèses sont tentées : ainsi, considérer comme un bien primaire dont il faut doter les plus mal lotis un objectif particulier d'une politique de santé (comme une vaccination contre une maladie particulière), c'est isoler ce bien du processus de construction d'un droit à ce bien (droit à définir et à mettre en œuvre politiquement), pour le traiter de manière utilitariste et le présenter sans considération des conditions politiques de son maintien comme partie d'un droit fondamental à la santé.

Notre deuxième constat concerne une autre fracture, cette fois entre les formes de coopération attendues pour réaliser un engagement ou tenir une promesse dans le cadre d'une aide publique au développement. Les chercheurs qui ont étudié les deux grandes versions contemporaines du

procéduralisme éthique (rawlsien et habermassien) ont remarqué que la manière de traiter les engagements internationaux ne suivait pas directement la logique mise en œuvre sur le plan de la politique intérieure. On observe ainsi une fracture entre une perspective « cosmopolitique faible » et une perspective « cosmopolitique forte » lorsqu'il s'agit, pour des sociétés libérales, d'interagir dans le domaine des relations internationales avec des sociétés hiérarchiques et autoritaires, où les mêmes règles ne peuvent plus s'appliquer.

La perspective « cosmopolitique faible » suggère de rechercher l'intérêt des citoyens par des accords passés avec les représentants des sociétés autoritaires de manière à produire des régimes d'action qui entraînent l'amélioration des conditions de vie et nécessitent des formes de participation interne des citoyens. Un système mieux équilibré de conditionnalité de l'aide peut parvenir à s'élaborer dans un tel cadre. D'une part, pour participer à une communauté d'assistance mutuelle, les sociétés hiérarchiques doivent satisfaire à certaines règles de fonctionnement qui se concrétisent par la garantie d'un ensemble de protection et de droits fondamentaux reconnus aux différentes catégories de citoyens (Rawls, 1996 : 67). D'autre part, l'action d'assistance doit d'abord se concentrer sur l'amélioration des ressources disponibles, en admettant l'effet des dysfonctionnements systémiques sur le niveau de pauvreté vécu par les populations (Pogge, 2003 : 296-271) et donc en réduisant les causes d'inégalité (Nagel, 2005 : 7).

De son côté, l'approche de type « cosmopolitique forte » considère que l'émergence de régimes internationaux plus équitables dépend de la formation préalable d'une nouvelle conscience civique internationale (Habermas, 2000 : 35-37). Or, celle-ci passe nécessairement par les effets sur la politique intérieure d'une domestication progressive des conditions liées aux échanges mondialisés. Pour que cette cosmopolitique puisse s'ancrer dans les pratiques subalternes des sociétés civiles locales, il faut favoriser l'émergence de pratiques coopératives par l'entremise d'acteurs de terrain répondant à des besoins précis et délimités de manière à ouvrir des espaces décentrés, capables d'apporter des méthodes et des solutions nouvelles. Cette manière de faire exige le respect d'une contrainte de neutralité au bénéfice de l'efficacité des actions coopératives. L'effet d'entraînement dans ce modèle d'action doit provenir de la prolifération des expériences décentrées et de leur mise en connexion dans un réseau de pratiques. Il est

même possible d'envisager sur cette base l'apprentissage indirect d'un méta-jeu chez les acteurs touchés qui les amène à favoriser les comportements rendant possibles les échanges de pratique et les transferts de compétences.

La fracture qui apparaît entre ces deux approches ne se situe pas fondamentalement dans la manière dont la coopération avec les sociétés non libérales est envisagée, mais plutôt dans la manière dont la fonction de l'encadrement hiérarchique des politiques publiques est conçue. D'un côté, une vision classique de type *command and control* axée sur des stratégies de redistribution devrait suffire pour améliorer la disponibilité des biens primaires dans une société donnée. De l'autre, il faut partir d'une « procéduralisation » des schémas institutionnels de manière à élargir l'engagement des acteurs dans de meilleures politiques d'allocation des ressources. Il s'agit alors, comme le dit Beck, de trouver « de nouvelles règles de politique intérieure mondiale » (2009 : 240).

Ces deux fractures nous semblent décisives pour comprendre le blocage de l'éthique publique par rapport à la gouvernance des processus qui l'interpelle et qu'elle tente d'accompagner. Il y a d'une part l'acceptation d'un double cadre de référence admettant la nécessité de compléter l'approche principielle par une contrainte d'optimisation utilitariste des ressources. Il y a d'autre part l'acceptation d'une bipolarité du champ opérationnel nécessitant de compléter des approches « par en haut » basées sur des effets de ressources par des approches « par en bas » basées sur la participation et l'égalité dans l'échange.

Cette double incomplétude du cadre intellectuel peut expliquer, d'un côté, le succès d'approches expérimentalistes visant à accroître les capacités d'engagement des acteurs dans la résolution de leurs problèmes. L'orientation la plus décisive est celle développée en particulier par A. Sen qui permet d'intégrer un calcul sur l'accroissement probable des potentialités des individus au moyen d'un programme d'action. Dans ce cadre mobilisant un usage plus fin des indicateurs de développement humain (Alkire, 2002 : 182-187), il devient possible d'élaborer des objectifs intermédiaires ciblant des *functionings* à intégrer pour réduire une situation générale d'inégalité, en santé publique par exemple (Le Clainche, 2008 : 103).

Mais la double incomplétude permet aussi d'expliquer, d'un autre côté, le besoin persistant de produire des régimes d'action plus stables en

attirant des acteurs mieux adaptés aux contraintes d'internationalisation que les États eux-mêmes et que les acteurs des sociétés civiles locales. Ainsi, la coopération entre acteurs privés et publics, l'expérience des partenariats privé-public dans de nombreux secteurs, de même que l'idée d'élargir les processus de construction des politiques publiques grâce à des mécanismes de co-élaboration pouvaient offrir un cadre opérationnel transférable à l'aide publique au développement et ouvrir des perspectives pour dépasser la contradiction formée par les recours simultanés à des cadres hiérarchiques et participatifs. Dès lors, même l'utilitarisme qui dominait l'ensemble des approches antérieures en s'imposant dans les schémas d'action opérationnelle sur le terrain et dans l'allocation des ressources peut désormais céder le pas à des approches plus pragmatistes qui vont tenter de définir de nouvelles formes d'action collective pour remplir les missions d'aide publique au développement.

Ce cadre nouveau de gouvernance comprend à la fois une modification de la culture d'action des différents acteurs touchés et la production d'un savoir lié à un environnement défini.

LES ENJEUX D'UNE NOUVELLE APPROCHE DE L'EAPD : LOGIQUES D'ACTION ET PRODUCTION DE SAVOIR

L'intérêt d'un tel cadre pour l'EAPD est de parvenir à dépasser les blocages cognitifs dont elle procède et qu'elle continue d'alimenter, en changeant son niveau de questionnement. Si l'on continue de se fixer sur les critères les plus acceptables de justice sociale, et même si la question de leur mise en œuvre est intégrée non seulement en fonction de la mesurabilité (indicateurs), mais aussi pragmatiquement en fonction de la capacité, on persiste à rechercher un optimum de rationalité (hypothèse de rationalité parfaite) et un modèle institutionnel susceptible de l'imposer. Or, dans la pratique, non seulement différentes conceptions de l'optimalité en matière de justice sociale continuent de s'affronter, mais en plus, leurs traductions institutionnelles demeurent sous-optimales et impliquent précisément de les combiner pour diminuer les risques. La véritable question d'une éthique se situe donc plutôt dans l'analyse critique des procédures de gouvernance de ce pluralisme des solutions tentant à la fois de garantir la stabilité et de préserver l'innovation pour soutenir les transi-

tions nécessaires devant les effets sous-optimaux. Ce cadre de gouvernance n'inclut pas uniquement des questions de justice sociale, mais également des questions de sécurité collective, de durabilité et de participation.

Ainsi, pour revenir à l'exemple de la gouvernance de l'eau, la question n'est pas de sélectionner un modèle particulier en fonction des caractéristiques particulières d'un terrain, comme si l'on pouvait séparer la question d'une autorité de régulation des prix de l'eau de celle de la gestion technique et administrative de la distribution, impliquant le lien plus direct entre consommateur final et opérateur privé. L'enjeu réside plutôt dans la combinabilité de différents modèles public, industriel et communautaire et dans les conditions favorables à des apprentissages rendus possibles par leurs interactions, comme dans le cas des « comités d'eau » communautaires à Port-au-Prince ou des petits opérateurs privés à Manille.

Il nous semble donc nécessaire de prendre de la distance par rapport à la critique trop directe des nouvelles formes de partenariat tripartite entre autorité publique, opérateur privé et usagers/citoyens. Il est certain que la logique industrialo-commerciale ne se combine pas facilement avec une approche pensée en fonction de services d'intérêt général ou du bien commun, peut-être encore plus difficilement avec une approche communautaire pensée en fonction du partage des décisions et de la reconnaissance des identités particulières. Mais c'est l'ensemble des cadres d'hybridation qui doivent être réfléchis et évalués en fonction des nouvelles questions qu'ils permettent de soulever. Or, celles-ci nous semblent être essentiellement de deux ordres : une nouvelle économie du savoir collectif et une redéfinition des différents rôles dans la résolution des problèmes communs. Une responsabilité collective à l'égard du changement de l'APD devrait être élaborée sur ce plan.

Les réflexions menées sur les régimes et les niches aujourd'hui dans le cadre d'une gouvernance multiniveau sont particulièrement bien adaptées, sur un plan descriptif, au cadre de la nouvelle gouvernance (Raven, 2006 : 582-585 ; Schot et Geels, 2008 : 539-541). Elles reflètent parfaitement l'état d'un contexte d'action publique parvenant à combiner plusieurs logiques d'action sans précipiter des réformes institutionnelles, mais en préparant celles-ci par le déplacement des enjeux vers une nouvelle économie de la connaissance.

Un premier point que les théoriciens des niches n'ont pas manqué de soulever concerne précisément les limites de cette nouvelle économie de la connaissance (Smith, 2007 : 429-431 ; Geels et Raven, 2006 : 376-377). Si l'on peut considérer que l'espace protégé des niches permet à des pratiques innovantes de se développer, rien dans ce genre de dispositif ne permet de penser que c'est d'une manière linéaire et spontanée que l'accumulation localisée de savoir rendue possible par la niche va pouvoir se généraliser et se transférer de manière à inférer une transition dans un régime d'action dominant. Il faut donc poser la question d'un niveau intermédiaire où puissent se « traduire » ces savoirs de niche de manière à ce qu'ils deviennent transférables à d'autres expériences (Raven *et al.*, 2011 : 3-5). Dans la perspective d'une réflexion éthique telle que nous l'envisageons, cette question de traduction est loin d'être anodine. Elle ne pose pas uniquement un problème de construction d'un niveau supplémentaire, mais elle renvoie également à deux autres questions décisives : celle des porte-parole nécessaires au transfert de ces savoirs vers un niveau de débat plus élevé, et celle du mode de construction des savoirs eux-mêmes, dans la mesure où celle-ci détermine par l'intermédiaire des critères de validité le problème de la légitimité des porte-parole dans une économie nouvelle de la connaissance.

Le deuxième point concerne les transformations d'identité d'action et leur prise en compte dans les structures institutionnelles. Il faut noter l'ambivalence particulière des théories actuelles à ce sujet : l'auto-transformation des acteurs collectifs est constamment présumée et attendue dans la plupart des dispositifs de foromisation, d'hybridation et de partenariat, dans la mesure où les acteurs agrégés doivent se confronter à des préférences et à des comportements étrangers aux leurs, tout en supposant que les mécanismes collaboratifs mis en place suffiront pour engendrer chez ces acteurs de nouvelles heuristiques des positionnements autres, de nouvelles représentations de leurs intérêts propres, voire de nouvelles identités par rapport à leurs intérêts à être partie prenante de ce genre de processus. Pourtant, comme l'ont bien noté Innes et Booher (2010 : 142), ce type de déplacement est loin d'être automatique : d'une part, il est lié à une forme de production de savoir réflexif sur l'action en cours d'action et, d'autre part, il dépend encore à la fois de la qualité du cadre collaboratif mis en place et surtout du rapport au partage de pouvoir

que celui-ci induit dans la durée. C'est sur ce dernier plan du pouvoir que la question de la « traduction institutionnelle » de l'action est la plus délicate et la plus directe : à savoir quel est le type d'engagement (*commitment*) que comprend la mise en place d'un cadre de gouvernance déterminé par rapport à la manière de mettre en œuvre et de gouverner des processus transitionnels ? Cet engagement a des répercussions tant sur le plan du pilotage et de la gestion des conflits que sur ceux déjà relevés du partage du pouvoir et de la fixation des apprentissages dans des identités nouvelles.

CONCLUSION : LA PROTECTION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES APPRENTISSAGES COLLABORATIFS

Les enjeux d'une EAPD nous semblent donc aujourd'hui liés prioritairement à la construction des savoirs d'action et à la transformation des identités d'action dans des formes de partenariats innovants. Il ne s'agit pas simplement d'un problème méthodologique mais, par l'intermédiaire des transformations des formes d'apprentissage organisationnel, d'un problème d'accompagnement et de garantie des finalités collectives de ces transformations concernant à la fois les modes d'agence des acteurs et leur capacité de production de nouveaux savoirs communs. Ce sont ces deux dimensions que l'EAPD doit cerner si elle veut dépasser son blocage cognitif et se confronter effectivement avec les nouvelles formes de redéfinition de l'action publique en matière de développement. La construction de savoirs transdisciplinaires constituant un bien commun des processus d'action, de même que les processus de redéfinition des formes d'agence propres aux « niches » de pratiques innovantes exigent non seulement des structures les protégeant des captures opportunistes, mais surtout de nouvelles formes d'accompagnement réflexif et évaluatif leur permettant de stabiliser, de traduire et de partager leurs propositions dans les régimes de pouvoir existants.

Appliquons cette conclusion à notre point de départ. Nous avons souligné les réactions soulevées par le rôle ambigu dévolu à des acteurs privés dominants – telles les minières – dans des programmes d'aide publique au développement. Nous avons cité l'Australie (*Mining for Development*) et le Canada, mais l'action de la Banque européenne d'investissement (BEI) dans ce secteur au Mozambique (cuivre) a également été

abondamment critiquée, de même que l'action de la Chine en Angola ou en République démocratique du Congo, notamment sur le plan de l'impact environnemental. Les démarches éthiques que suscitent ces pratiques ne doivent pas se limiter à des questions de conflit d'intérêts ou de respect de critères de justice acceptables dans un cadre de responsabilité sociale des entreprises, tel celui que pourraient fournir les accords de Cotonou sur la réduction de la pauvreté et le développement durable des États ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique). L'enjeu primordial réside plutôt dans la transformation de la gouvernance de l'aide publique au développement et dans l'assimilation progressive des pratiques de nouvelle gestion publique et d'hybridation des partenariats dans la production des biens publics. À ce sujet, le jugement formulé par le professeur Dzaka (2008 : 3) du Congo-Brazzaville nous paraît particulièrement éclairant. Il considère en effet (et nous soulignons) que « *sous réserve* de bonne gouvernance de la part des pays bénéficiaires », la nouvelle formule d'aide publique au développement de la Chine en partenariat « gagnant-gagnant » (Livre blanc de 2006) aura un effet favorable sur le développement durable des pays d'Afrique centrale. Cette *réserve* est effectivement le nœud de la question et ne concerne pas uniquement la gouvernance des pays bénéficiaires, mais également l'ensemble du mécanisme de gouvernance de l'aide publique au développement bilatérale qui est mis en place dans ce cadre. Il est de fait décisif de s'interroger sur les ressources nécessaires pour concilier des processus innovants de partenariats interorganisationnels (passant souvent par la formule de *joint-ventures* – Dzaka, 2008 : 17) – lesquels garantissent pour les pays touchés un accroissement à la fois des biens publics et des transferts tant de connaissances que de savoir-faire – et des contraintes de société durable tant sur le plan environnemental que sur le plan social (l'impact au Gabon a été souligné par Rocha, 2008 : 19).

Ce genre de défi ne peut être relevé que par des cadres de gouvernance rendant possible la recherche de nouvelles solutions en régime stable, à l'exemple des expériences dans le domaine de l'eau que nous avons rapportées plus haut et où une action est menée sur trois plans : encadrement contractuel, pilotage institutionnel et engagement de toutes les parties touchées. Dès que ce type d'expérimentation est privilégié pour encadrer les partenariats interorganisationnels et éviter leur capture opportuniste par l'acteur dominant, les deux questions qui se posent

prioritairement sont celles de la construction de nouveaux savoirs d'action (transdisciplinarité) et la redéfinition des identités d'action au-delà du partage entre *shareholders* et *stakeholders*.

BIBLIOGRAPHIE

- ALKIRE, Sabina (2002), *Valuing Freedoms. Sen's Capability Approach and Poverty Reduction*, Oxford/New York, Oxford University Press.
- BECK, Ulrich (2009), *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Paris, Flammarion.
- BRABANT, Christine, et Sylvain BOURDON (2012), « Le changement en éducation et la gouvernance reflexive. Expérimentation d'un modèle d'appropriation du changement par des groupes de parents-éducateurs au Québec », *Éducation et francophonie*, vol. XL, n° 1, p. 32-55, [En ligne], [http://www.acef.ca/c/revue/pdf/EF-40-1-032_BRABANT.pdf], (22 août 2013).
- BRAZEAU, Darren (2013), « L'ACDI et les compagnies minières face à la lutte contre la pauvreté ». Mémoire de maîtrise, Ottawa, Université d'Ottawa.
- BREUIL, Lise (2004), « Renouveler le partenariat public-privé pour les services d'eau dans les pays en développement ». Thèse de doctorat, Paris, L'École nationale du génie rural, des eaux et des forêts.
- CAMPBELL, Bonnie (dir.) (2009), *Mining in Africa: Regulation and Development*, London/New York, Pluto Press.
- CASTELLANET, Christian, et Guilhem ARNAL (dir.) (2010), *L'aide publique au développement : quelles justifications ?*, Nogent-sur-Marne, Gret.
- COBBAUT, Jean-Philippe, et Pierre BOITTE (2012), « Vers une gouvernance réflexive de la démarche éthique dans les institutions de soins », *Journal international de bioéthique*, vol. 23, n°s 3-4, p. 15-32.
- DARBELLAY *et al.* (dir.), *A Vision of Transdisciplinarity: Laying Foundations for a World Knowledge Dialogue*, Lausanne, EPFL Press.
- DEDEURWAERDERE, Tom (2013), « Les sciences du développement durable pour régir la transition vers la durabilité forte », rapport au ministre du Développement durable et de l'Administration publique du gouvernement wallon, Louvain-la-Neuve.

- DEPARTMENT OF RESOURCES, ENERGY AND TOURISM (2011), *Social Responsibility in the Mining and Metals Sector in Developing Countries*, Australian Government, [En ligne], [<http://www.ret.gov.au/resources/Documents/LPSDP/DEPRES.pdf>], (22 août 2013).
- DE SCHUTTER, Olivier, Johan SWINNEN et Jan WOUTERS (dir.) (2012), *Foreign Direct Investment and Human Development, The Law and Economics of International Investment Agreements*, Londres, Routledge.
- DE SCHUTTER, Olivier, et Jacques LENOBLE (dir.) (2010), *Reflexive Governance. Redefining the Public Interest in a Pluralistic World*, Oregon, Hart Publishing.
- DE SCHUTTER, Olivier (2009), « Agribusiness and the right to food », *Report of the Special Rapporteur on the Right to Food*, [En ligne], [<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A-HRC-13-33.pdf>], (22 août 2013).
- DZAKA, Théophile (2008), « L'aide publique au développement de la Chine aux pays pétroliers et miniers de l'Afrique centrale contribue-t-elle au développement durable des pays récipiendaires ? ». Texte présenté à la Conférence économique africaine, Tunis, 12 au 14 novembre 2008, p. 1-23.
- EBERLEIN, Burkard, et Dieter KERWER (2004), « New governance in the European Union: A theoretical perspective », *JCMS*, vol. 42, n° 1, p. 121-142.
- GANDOLFI, Stefania, Patrice-Meyer BISCH et Victor TOPANOU (dir.) (2005), *L'éthique de la coopération internationale et l'effectivité des droits humains*, Paris, L'Harmattan.
- GEELS, Frank W., et Rob P. J. M. RAVEN (2006), « Non-linearity and expectations in niche-development trajectories: ups and downs in Dutch biogas development (1973-2003) », *Technology Analysis and Strategic Management*, vol. 18, n°s 3-4, p. 375-392.
- HABERMAS, Jürgen (2000), *Après l'État-nation. Une nouvelle constellation politique*, traduit par R. Rochlitz, Paris, Fayard.
- HELPER, Susan, John-Paul MACDUFFIE et Charles SABEL (2000), « Pragmatic collaborations: Advancing knowledge while controlling opportunism », *Industrial and Corporate Change*, vol. 9, n° 3, p. 443-483.
- INNES, Judith E., et David E. BOOHER (2010), *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*, Londres/New York, Routledge.

- KEMP, René (1998), « The diffusion of biological waste-water treatment plants in the Dutch food and beverage industry », *Environmental and Resource Economics*, n° 12, p. 113-136.
- KEMP, René (2008), « Environmental protection through technological regime shifts », dans Juan MARTINEZ-ALIER et Inge RØPKE (dir.), *Recent Developments in Ecological Economics*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 455-486.
- LE CLAINCHE, Christine (2008), « Politiques de santé et approche par les capacités », dans Valérie REBOUD (dir.), *Amartya Sen : un économiste du développement ?*, Paris, Agence française de développement, p. 95-110.
- MAESSCHALCK, Marc, et Jacques LENOBLE (2010), *Democracy, Law and Governance*, Aldershot, Ashgate.
- MAESSCHALCK, Marc (dir.) (2009), *Éthique et gouvernance : les enjeux actuels d'une philosophie des normes*, Hildesheim/Zürich/New York, OLMS.
- NAGEL, Thomas (2005), « The problem of global justice », *Philosophy Public Affairs*, vol. 33, n° 2, p. 1-19.
- NAUDET, Jean-David (2010), « Les fondements éthiques de l'aide », dans Christian CASTELLANET et Guilhem ARNAL (dir.), *L'aide publique au développement : quelles justifications ?*, Nogent-sur-Marne, Gret, p. 15-19.
- POGGE, Thomas (2004), « Assisting the global poor », dans Chatterjee K. DEEN (dir.), *The Ethics of Assistance. Morality and the Distant Needy*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 260-288.
- POGGE, Thomas (2002), « Cosmopolitanism : A defense », *CRISPP*, vol. 5, n° 3, p. 86-91.
- RAVEN, Rob P. J. M., et al. (2011), *Translation Mechanisms in Socio-Technical Niches. A Case Study of Dutch River Management*, Eindhoven, Eindhoven University of Technology, p. 1-19.
- RAVEN, Rob P. J. M. (2006), « Towards alternative trajectories ? Reconfigurations in the Dutch electricity regime », *Research Policy*, vol. 35, n° 4, p. 581-595.
- RAWLS, John (1996), *Le droit des gens*, traduit par J. Giudicelli, Paris, Esprit.
- RORTY, Richard (1997), « Universalisme moral et tri économique », *Futuribles*, n° 223, p. 29-38.
- RORTY, Richard (1993), *Contingence, ironie et solidarité*, traduit par P.-E. Dauzat, Paris, Armand Colin.

- SABEL, Charles F., et Jonathan ZEITLIN (2012), « Experimentalist governance », dans David LEVI-FAUR (dir.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford, Oxford University Press, p. 169-183.
- SCHOT, Johan, et Frank W. GEELS (2008), « Strategic niche management and sustainable innovation journeys : theory, findings, research agenda, and policy », *Technology Analysis & Strategic Management*, vol. 20, n° 5, p. 537-554.
- SMITH, Adrian (2007), « Translating sustainabilities between green niches and socio-technical regime », *Technology Analysis & Strategic Management*, vol. 19, n° 4, p. 427-450.
- SUMI, Akimasa (2008), « New Initiatives of the University of Tokyo toward establishing a strategy for sustainability through knowledge structuring and a transdisciplinary approach », dans Frédéric DARBELLAY *et al.* (dir.), *A vision of Transdisciplinarity. Laying Foundations for a World Knowledge Dialogue*, Lausanne, EPFL Press, p. 167-173.
- VINCENT-JONES, Peter (2006), *The New Public Contracting. Regulation, Responsiveness, Relationality*, Oxford, Oxford University Press.
- WEAVER, Paul M., et Leo L. JANSEN (2004), « Defining and evaluating “science for sustainability” ». Texte présenté lors de l’International Conference on Sustainability Engineering and Science, Auckland, Nouvelle-Zélande, 6 au 9 juillet, [En ligne], [<http://www.thesustainabilitysociety.org.nz/conference/2004/Session5/63%20Weaver.pdf>], (22 août 2013).
- WORLD BANK (1992), *Strategy for African Mining*, Africa Technical Department Series, Mining Unit Industry Energy Division, Technical Paper n° 181, Washington DC, World Bank.