

**Coopération
pour le développement**

ETATS-UNIS

Comité d'aide au développement



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1er de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- A réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale.
- A contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique.
- A contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Pour permettre à l'OCDE de réaliser ses objectifs, un certain nombre de comités spécialisés ont été créés. L'un de ceux-ci est le Comité d'Aide au Développement, dont les Membres ont décidé, en commun, de parvenir à un accroissement du volume total des ressources mises à la disposition des pays en développement et d'en améliorer l'efficacité. A cette fin les Membres examinent, ensemble et périodiquement, à la fois le volume et la nature de leurs contributions aux programmes d'aide, établis à titre bilatéral et multilatéral, et se consultant sur toutes les autres questions importantes de leur politique d'aide.

Les Membres du Comité d'Aide au Développement sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, et la Commission des Communautés européennes.

AVANT-PROPOS

Le Comité d'aide au développement (CAD) procède à des examens périodiques destinés à améliorer, sur les plans individuel et collectif, les efforts de coopération pour le développement des membres du CAD. Les politiques et les efforts d'aide des différents membres font l'objet d'un examen critique à peu près une fois tous les quatre ans. Cinq à six programmes environ sont examinés chaque année. La Direction de la coopération pour le développement (DCD) apporte son concours sur le plan analytique et c'est elle qui se charge d'affiner le cadre conceptuel régissant la conduite des examens de l'aide et de veiller à son application.

L'examen par les pairs est préparé par une équipe composée de représentants du Secrétariat et de fonctionnaires de deux pays membres du CAD désignés comme examinateurs. Le pays examiné établit un mémorandum exposant les principales évolutions intervenues dans sa politique et ses programmes. Le Secrétariat et les examinateurs se rendent ensuite dans la capitale de ce pays pour s'y entretenir avec des fonctionnaires, des parlementaires et des représentants de la société civile et d'ONG et obtenir ainsi des informations de première main sur le contexte dans lequel s'inscrivent les efforts de coopération pour le développement du pays membre du CAD concerné. Des missions sur le terrain permettent d'apprécier la manière dont les membres ont intégré dans leurs actions les politiques, principes et préoccupations majeurs du CAD et d'étudier les activités menées dans les pays bénéficiaires, notamment en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, la durabilité, l'égalité homme-femme et d'autres aspects du développement participatif, ainsi que la coordination locale de l'aide.

Le Secrétariat rédige ensuite un projet de rapport sur la politique du pays membre concerné en matière de coopération pour le développement, qui sert de base à la réunion consacrée par le CAD à l'examen proprement dit. Lors de cette réunion, qui a lieu au siège de l'OCDE, de hauts responsables du pays membre examiné répondent aux questions posées par les autres membres sous la conduite des examinateurs. Ces questions sont formulées par le Secrétariat en liaison avec les examinateurs. Les principaux thèmes débattus et les recommandations pratiques se dégageant de la réunion sont présentés dans la section de la publication intitulée "Principales conclusions et recommandations". Ce rapport sera publié sous l'autorité du Secrétaire général de l'OCDE.

Jean-Claude Faure
Président du CAD

Liste des sigles

AGOA*	African Growth and Opportunity Act
ACVFA*	Advisory Committee on Voluntary Foreign Aid
AIBE*	Access to Intercultural and Bilingual Education
AP	Aide publique
APD	Aide publique au développement
CAD	Comité d'aide au développement
CDC*	Centre for Disease Control and Prevention
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
ESF*	Economic Support Fund
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
GAO*	Government Accounting Office
GAVI*	Alliance mondiale pour la vaccination et la production de vaccins
GPRA*	Government Performance and Results Act
IDA*	Association internationale de développement
IDCA*	International Development Co-operation Agency
MCA*	Millennium Challenge Account
NSC*	National Security Council
OMB*	Office of Management and Budget
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OPIC*	Overseas Private Investment Corporation
PAM	Programme alimentaire mondial
PCC*	Policy Co-ordination Committee
PEAP*	Plan d'action de l'Ouganda pour l'éradication de la pauvreté
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPC*	Coordination des politiques et programmes
PPTE	Pays pauvre très endetté
PROALCA*	Programme for Central America
PVO*	Private voluntary organization
RNB	Revenu national brut
SGP	Système généralisé de préférences

TASO* The AIDS Support Organization

USAID* United States Agency for International Development

* Sigle dans la langue originale

Signes utilisés :

USD Dollar des Etats-Unis

() Estimation du Secrétariat pour tout ou partie

- Nul

0.0 Négligeable

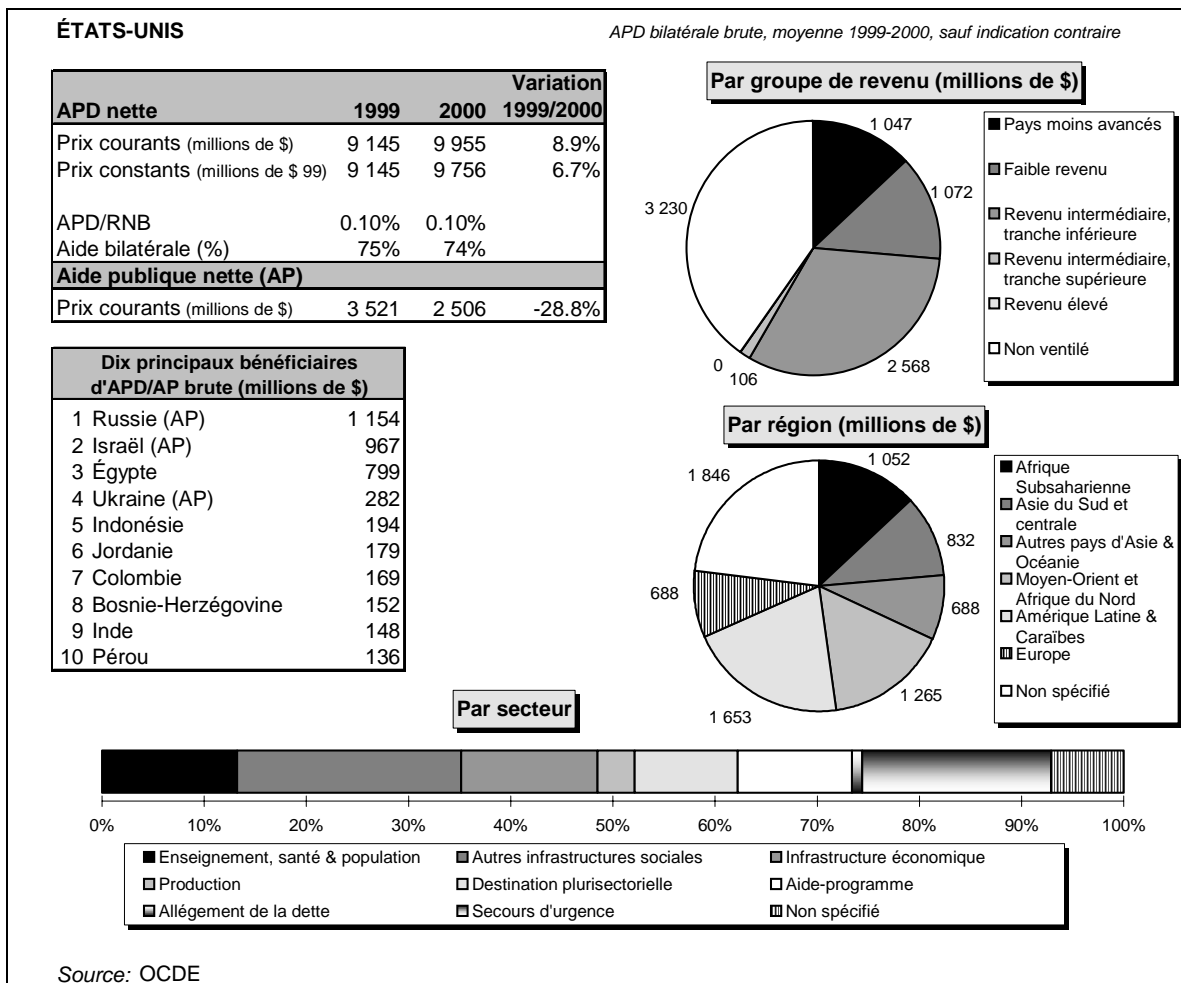
.. Non disponible

... Non disponible séparément mais compris dans le total

n.a. Non applicable (sans objet)

Les totaux peuvent ne pas correspondre exactement à la somme des composantes, les chiffres ayant été arrondis.

L'aide des Etats-Unis : aperçu synthétique¹



Source: OCDE

1. Il est à noter que dans le présent examen tous les chiffres concernant l'APD renvoient à l'année civile 2000, sauf dans quelques cas, expressément signalés, pour lesquels il existe des données synthétiques pour 2001.

TABLE DES MATIÈRES

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD	11
CHAPITRE 1 FONDEMENTS STRATEGIQUES ET ORIENTATIONS NOUVELLES	19
Les fondements de la coopération américaine pour le développement.....	19
Un "système" de coopération pour le développement qui se cherche	19
Orientation stratégique	21
Réformes intervenues depuis 1998 dans l'orientation de la politique et l'organisation du système d'aide	22
Quelques rappels concernant l'examen de 1998	22
Changements intéressant l'orientation de la politique.....	22
Réformes de l'organisation et de la gestion.....	25
Les questions fondamentales du contrôle politique et de la sensibilisation de l'opinion publique.....	26
Légitimité au plan législatif.....	26
Un manque d'information du public sur les questions de coopération pour le développement	27
Considérations à prendre en compte pour l'avenir.....	28
CHAPITRE 2 VOLUME, CANAUX D'ACHEMINEMENT ET REPARTITION DE L'AIDE	31
Aide extérieure globale des Etats-Unis	31
Place de l'APD au sein de l'aide extérieure globale	31
Niveau actuel de l'APD.....	32
Caractéristiques de l'aide	35
Volume de l'aide bilatérale	35
Volume de l'aide multilatérale	35
Canaux d'acheminement de l'aide multilatérale	35
Affectation de l'aide.....	36
Brève description de la procédure d'affectation des crédits budgétaires aux Etats-Unis.....	36
La question centrale des fonds préaffectés	37
Répartition géographique de l'APD	38
Répartition sectorielle de l'APD	39
Instruments utilisés.....	40
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	42

CHAPITRE 3 PRINCIPAUX SECTEURS ET QUESTIONS TRANSVERSALES	43
Réduction de la pauvreté et croissance économique durable à large assise.....	43
Favoriser une croissance économique durable à large assise.....	44
Renforcement des capacités commerciales	45
Développement agricole.....	46
Services sociaux.....	48
Santé.....	48
Education.....	50
Démocratie et gestion des affaires publiques.....	51
Prévention des conflits	52
Secours d'urgence et en cas de catastrophe	53
Questions transversales.....	54
Egalité entre hommes et femmes.....	54
Environnement	55
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	56
CHAPITRE 4 COHERENCE DES POLITIQUES AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT	57
L'importance d'une amélioration de la cohérence des politiques des Etats-Unis au service du développement	57
Exemples de problèmes de cohérence des politiques aux Etats-Unis.....	58
Politiques commerciales.....	58
Politiques agricoles.....	62
Aide liée	65
Promouvoir la cohérence des politiques aux Etats-Unis.....	66
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	68
CHAPITRE 5 ORGANISATION ET GESTION	69
Raisons justifiant la refonte de l'organisation et de la gestion.....	69
Refonte de l'organisation.....	70
United States Agency for International Development.....	70
Ministère des Affaires étrangères.....	71
Ministère des Finances	71
Autres entités importantes	72
Organismes non gouvernementaux	73
Coordination entre les différents organismes.....	73
Refonte de la gestion.....	74
Gestion des résultats.....	74
Effectifs	76
Réforme des modes opératoires.....	77
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	78
CHAPITRE 6 ACTIVITES SUR LE TERRAIN	81
Organisation de la représentation des Etats-Unis dans les pays en développement	81
Coordination et complémentarité.....	82
Coordination des instances fédérales sur le terrain	82
Renforcement des partenariats à l'échelon local	83

Le point de vue des praticiens sur le suivi et l'évaluation	84
Les occasions manquées : décentralisation ou seulement forte présence sur le terrain ?.....	84
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	84
ANNEXE I BREF HISTORIQUE DE L'ORGANISATION DU PROGRAMME D'AIDE DES ETATS-UNIS	87
ANNEXE II ALLIANCES POUR LE DEVELOPPEMENT MONDIAL EN COURS DE MISE EN PLACE	91
ANNEXE III MESURES PRISES PAR LES ETATS-UNIS DANS LE PROLONGEMENT DE L'EXAMEN DE 1998	93
ANNEXE IV STATISTIQUES SUR LES APPORTS D'AIDE.....	95
ANNEXE V PROCESSUS DE BUDGETISATION DE L'AIDE EXTERIEURE.....	103
ANNEXE VI ORGANIGRAMMES	107
ANNEXE VII LE PROGRAMME D'AIDE DES ETATS-UNIS A L'OUGANDA.....	109
ANNEXE VIII LE PROGRAMME D'AIDE DES ETATS-UNIS AU GUATEMALA ..	125
COMMUNIQUE DE PRESSE DE L'EXAMEN DE L'AIDE DES ETATS-UNIS PAR LE CAD	141
DEFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES	143

Tableaux

Tableau 1. Affaires internationales : récapitulatif	32
Tableau 2. Canaux d'acheminement de l'aide des Etats-Unis	34
Tableau 3. Part de l'APD transitant par les organismes multilatéraux	36
Tableau IV-1. Apports financiers	95
Tableau IV-2. APD par grandes catégories	96
Tableau IV-3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu	97
Tableau IV-4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale.....	98
Tableau IV-5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal	99
Tableau IV-6. Panorama comparatif.....	100

Organigrammes

Organigramme 1. Le système de coopération des Etats-Unis.....	20
Organigramme 2. USAID	70
Organigramme V-1. Processus de budgétisation de l'aide extérieure	105
Organigramme VI-1. Ministère des Affaires étrangères (Department of State)	107
Organigramme VI-2. Ministère des Finances (Department of Treasury)	108

Graphiques

Graphique 1. APD des Etats-Unis 1960-2001 depuis 1960.....	33
Graphique IV-1. APD nette des pays du CAD en 2001 (données provisoires)	101

Encadrés

Encadré 1. Définition donnée par le ministère américain des Affaires étrangères de l'objectif stratégique de développement économique	21
Encadré 2. Le Millennium Challenge Account.....	23
Encadré 3. La stratégie nationale 2002 en matière de sécurité - Vers l'intégration des questions de développement.....	24
Encadré 4. La Foreign Assistance Act de 1961	27
Encadré 5. Le Congrès et l'affectation des crédits budgétaires	37
Encadré 6. La mise en œuvre des programmes d'aide alimentaire des Etats-Unis.....	41
Encadré 7. Le Regional Trade and Investment Programme for Central America (PROALCA)	46
Encadré 8. Aider des petits exploitants agricoles du Guatemala à vendre pour l'exportation I-	47
Encadré 9. Combattre le sida en Ouganda	49
Encadré 10. Améliorer l'accès à l'éducation dans le département de Quiché au Guatemala	51
Encadré 11. Droits de douane sur les produits importés de Mongolie et de Norvège	59
Encadré 12. Initiatives d'amélioration de l'accès au marché en faveur des exportations des pays en développement.....	60
Encadré 13. Subventions aux producteurs de coton des Etats-Unis	64
Encadré 14. Exercices de formation aux interventions humanitaires de l'Armée des Etats-Unis au Guatemala	72
Encadré 15. Vers l'instauration, à l'échelon national, d'une gestion axée sur les résultats - la GPRA.....	76
Encadré 16. La coordination des secours consentis par les Etats-Unis à la suite du cyclone Mitch	83
Encadré 17. Problèmes de décentralisation rencontrés en Ouganda.....	85

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD

Les Etats-Unis font beaucoup pour favoriser la croissance économique et un recul de la pauvreté dans les pays en développement compte tenu de la taille de leur économie, du pouvoir d'influence qu'ils ont sur l'opinion et l'action mondiales et de leur poids au sein de la communauté internationale des donateurs. En 2001, ils se sont classés au premier rang des Membres du Comité d'aide au développement (CAD) par le volume net de leur aide publique au développement (APD), lequel s'est chiffré, avec 10.9 milliards USD, à plus du cinquième des apports totaux émanant des pays du CAD. Cette somme représente 0.11 % de leur revenu national brut (RNB), pourcentage le plus faible de tous les membres du CAD, et inférieur à l'effort moyen par pays du CAD, avec ses 0.40 %. Le Président Bush a récemment proposé une initiative ambitieuse avec la création d'un "Millennium Challenge Account" (MCA) qui se traduirait par une augmentation de 5 milliards USD du montant annuel de l'aide américaine d'ici 2006. Si ce projet est approuvé par le Congrès, le MCA consolidera la position des Etats-Unis en tant que donneur le plus généreux et améliorera légèrement leur rapport APD/RNB.

Avec ses "checks and balances", le système américain de gouvernement a certaines répercussions importantes sur l'action de coopération pour le développement menée par les Etats-Unis. Il implique en effet l'intervention dans les décisions budgétaires de tout un éventail d'acteurs, en particulier par l'intermédiaire du Congrès. Le système américain se caractérise par des modalités souples de recherche de compromis, surtout sur des problèmes à court terme qui touchent aux intérêts nationaux ou à des intérêts particuliers. Le règlement des problèmes à long terme associés à la coopération pour le développement est par contre plus difficile car ceux-ci n'éveillent pas un sentiment d'urgence ou ne mobilisent pas, au plan national, un soutien public suffisamment vigoureux. Certains des problèmes mis en évidence dans l'Examen de 1998 sont en voie d'être corrigés par l'administration en place. D'autres en revanche, en particulier ceux relatifs au Congrès, à la structure de base du système d'aide américain et à la cohérence de la politique de développement, perdurent en dépit des changements opérés, et sont à nouveau soulignés dans le présent examen.

Cadre général et orientations nouvelles

Recherche d'une conception commune du développement

Les entités fédérales intervenant dans l'acheminement de l'aide extérieure, dont le nombre va croissant (et pourrait atteindre une cinquantaine), jouissent d'une autonomie considérable. Toutes sont certes globalement tenues par les directives émanant du ministre des Affaires étrangères mais elles entretiennent entre elles des liens parfois étonnamment lâches et n'ont que des possibilités limitées de veiller à la coordination systématique des composantes de l'aide américaine dont elles sont respectivement responsables. La plus importante de ces entités est l'USAID, par laquelle transite actuellement la moitié environ de l'APD américaine et qui assure un rôle de chef de file dans le domaine de la coopération pour le développement. De même, l'administration fédérale ne fonde pas son action sur une même conception stratégique de l'aide, encore que le chapitre consacré au développement dans la stratégie en matière de sécurité nationale définie par le Président Bush

Etats-Unis

constitue un pas important vers l'instauration d'une telle vision commune. Sa démarche, plus pragmatique, consiste plutôt à concentrer son attention sur des questions d'aide au développement qui suscitent l'intérêt commun, au plan opérationnel, de divers organismes fédéraux et, si besoin, d'autres acteurs. Ces questions sont influencées par une multitude de facteurs. Au niveau le plus élevé, celui de la stratégie officielle, l'aide extérieure est regardée comme partie intégrante de la politique étrangère des Etats-Unis, elle-même spécifiquement censée refléter les intérêts nationaux des Etats-Unis, telle qu'elle est définie par divers organismes fédéraux conformément aux orientations générales fournies par le ministre des Affaires étrangères. Le Congrès exerce une influence propre, très importante, sur la formulation de la politique étrangère et est lui-même directement soumis à l'influence d'innombrables groupes de pression et autres manifestations de l'opinion publique. La diversité des facteurs qui interviennent dans la prise des décisions relatives à l'aide extérieure, la prolifération actuelle des acteurs qui ont des activités dans ce domaine et l'absence d'une même vision stratégique de la coopération pour le développement risquent de confiner les Etats-Unis à un processus de décision au coup par coup en matière d'aide au développement.

Le MCA offre aux Etats-Unis une occasion historique de consolider les orientations stratégiques et l'organisation de leur aide. Si elle est approuvée par le Conseil, cette initiative se traduira par un accroissement considérable du volume de l'aide et par un recentrage, pour cette composante de l'action américaine à l'appui du développement, sur un système axé sur les résultats au service de la réduction de la pauvreté dans les pays les plus démunis qui respectent les principes de bonne gestion des affaires publiques et appliquent de saines politiques de développement économique et social.

Recommandations

- i) Les Etats-Unis devraient s'appliquer à concevoir un système qui contribue clairement à rassembler de façon plus stratégique les principales entités de l'administration fédérale œuvrant dans le domaine du développement autour d'une vision commune et d'actions largement coordonnées, et le chapitre consacré au développement dans la stratégie en matière de sécurité nationale constitue un élément utile à cet égard. Du fait que sa mission est centrée sur le développement et qu'elle possède une vaste expérience dans ce domaine, l'USAID semble bien placée pour assumer un rôle bien plus important de chef de file dans ce système et est encouragée à s'y employer. La création du MCA offre l'occasion de procéder à de telles réformes stratégiques et organisationnelles.

Resserrement des partenariats internationaux

Les Etats-Unis ont toujours été un ardent partisan du recours à des partenariats internationaux pour promouvoir les objectifs communs de développement. En attestent le lancement du Plan Marshall et le rôle moteur qu'ils ont joué dans la création de l'OCDE et du CAD, de même que, plus récemment, la formule de "Global Development Alliance" proposée par l'USAID afin d'encourager l'instauration de partenariats étroits entre les acteurs américains intéressés par les questions de coopération pour le développement. De son côté, le Président Bush a annoncé un "New Compact for Development" (dont le MCA est une composante), visant à renforcer la cohérence de l'action menée à l'appui du développement, au niveau international aussi bien qu'à l'échelon des Etats-Unis. De fait, dans la nouvelle "Strategy for National Security", le Président Bush rejette l'usage de la force pour la poursuite d'un avantage unilatéral. Cela dit, ces documents font peu référence aux partenariats internationaux pour le développement existants, par exemple celui résultant du Consensus de Monterrey, ou aux objectifs de développement convenus à l'échelon international.

Recommandations

- ii) Les Etats-Unis doivent continuer de rechercher des partenariats internationaux et de renforcer ceux qu'ils ont déjà noués pour apporter une solution aux problèmes non encore résolus de coopération pour le développement. Ils devraient tirer au maximum parti des possibilités particulières que leur offre leur appartenance au CAD d'exploiter le savoir (collectif) dégagé de l'expérience accumulée. Cela vaut en particulier pour le Millenium Challenge Account, pour lequel les Etats-Unis pourraient mettre à profit les enseignements qui ressortent des efforts actuellement déployés par les Membres du CAD pour appliquer des approches de la lutte contre la pauvreté et de l'amélioration de la gestion des affaires publiques axées sur les résultats. Etant donné les répercussions que devrait avoir la création proposée du MCA sur le volume de l'APD et son efficacité du point de vue du développement, il sera essentiel de veiller à ce que les critères de sélection retenus par les Etats-Unis soient cohérents avec ceux utilisés par d'autres membres de la communauté internationale des donateurs. La Global Development Alliance préconisée par l'USAID met l'accent sur le partenariat et la communauté de vues entre les acteurs américains intervenant dans l'aide au développement. Ce concept pourrait être élargi de telle sorte que cette convergence de pensée et cette collaboration soient systématiquement étendues aux partenaires des Etats-Unis, qu'il s'agisse des autres membres de la communauté des donateurs ou des pays bénéficiaires eux-mêmes.

Amélioration de la sensibilisation du public aux questions de développement

Au vu des sondages d'opinion, les Américains comprennent ce qu'est l'aide extérieure et y sont dans l'ensemble favorable. Les événements tragiques du 11 septembre semblent avoir accru la mobilisation du public et celle de la classe politique. Cependant, l'aide ne recueille pas un grand soutien auprès de l'homme de la rue car celui-ci connaît mal l'ampleur et l'étendue des activités de coopération pour le développement mises en œuvre par l'administration fédérale. Bien qu'une sensibilisation aux grandes questions de développement s'impose à l'évidence, l'USAID n'est pas autorisée par le Congrès à utiliser les deniers publics pour financer des activités susceptibles d'influencer directement l'opinion publique américaine.

Recommandations

- iii) L'USAID devrait s'efforcer de s'allier à d'autres acteurs, relevant ou non du secteur public, pour faire mieux prendre conscience au grand public de la contribution apportée par les Américains au développement mondial et de l'importance que revêt la poursuite d'efforts résolus dans ce domaine. Parallèlement, **compte tenu du soutien grandissant que l'aide recueille auprès du public et de la classe politique, il conviendrait peut-être que le Congrès réexamine le bien-fondé de l'interdiction** qui est faite depuis toujours à l'USAID de plaider directement la cause de l'aide extérieure.

Cohérence des politiques

Promotion de la cohérence des politiques au service du développement

Promouvoir la croissance économique et un recul durable de la pauvreté dans les pays en développement nécessitera que les Etats-Unis en particulier, compte tenu de la position prééminente qu'ils occupent, prêtent tout particulièrement attention à la collaboration à établir avec d'autres donateurs pour favoriser la cohérence des politiques au service du développement. Le gouvernement

Etats-Unis

Bush s'efforce certes de renforcer la coordination entre les organismes fédéraux responsables de la formulation des politiques dans des domaines étroitement liés, y compris le développement, mais il s'offre encore des possibilités pour les Etats-Unis de procéder à une analyse plus formelle, systématique et cohérente des effets de l'ensemble de leurs politiques sur les pays en développement. Les échanges et l'agriculture sont par exemple des domaines où les décisions prises par les Etats-Unis peuvent avoir des répercussions considérables pour les pays en développement et dans lesquels une intensification des efforts de cohérence des politiques produirait vraisemblablement des résultats bénéfiques sur le plan du développement.

Recommandations

- iv) Les Etats-Unis sont encouragés à prendre diverses mesures pour rehausser la cohérence de leurs politiques au service du développement. Ils pourraient notamment s'appliquer à intégrer plus systématiquement les considérations de développement dans le dialogue général sur les politiques et législations nationales de même qu'à instaurer des dispositifs plus systématiques de consultation entre les diverses instances fédérales. En sa qualité de principal défenseur de la cause du développement au sein de l'administration, l'USAID devrait s'employer plus vigoureusement à faire valoir les intérêts du développement auprès des autres organes fédéraux, par des analyses et des actions qui favorisent la cohérence des politiques à l'appui du développement. Elle doit continuer de chercher à établir des relations de travail étroites avec des instances de coordination comme le National Security Council et le Policy Co-ordinating Committee on Development.

Déliement de l'aide

- v) Les Etats-Unis sont, d'une manière générale, favorables au libéralisme économique et au libre-échange et encouragent la participation des pays en développement au commerce international. L'APD bilatérale émanant de l'USAID est, de par la loi, liée à l'achat de biens et services aux Etats-Unis, encore que cette exigence puisse être assouplie pour des raisons de disponibilité, d'urgence et d'efficacité, selon les cas. Une dérogation de cette loi, applicable depuis le 1er janvier 2002, autorise les Etats-Unis à mettre en œuvre la Recommandation sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés adoptée par le CAD en 2001. Cependant, l'aide alimentaire et la coopération technique pure, éléments qui occupent une place importante dans le programme des Etats-Unis, sont, en vertu de l'accord conclu par le CAD, exclus du champ d'application de la Recommandation, de sorte que la mise en œuvre de cette dernière ne devrait pas avoir d'effets très notables sur la réduction du degré global de liaison de l'aide américaine.

Recommandation

1. Conformément à l'objectif de partage de l'effort sous-tendant la Recommandation sur le déliement de l'APD aux pays les moins avancés, et dans le droit fil de leurs propres appels répétés à l'amélioration de l'efficacité de l'aide, les Etats-Unis sont encouragés à définir et mettre en œuvre des mesures supplémentaires propres à accroître le niveau de leur aide bilatérale non liée.

Gestion et mise en œuvre de l'aide

Accroissement des pouvoirs dévolus au terrain

L'USAID a depuis longtemps pour principe de laisser une grande autonomie à ses missions extérieures. La plupart des agents de terrain interrogés à l'occasion des visites effectuées dans le cadre du présent examen au Guatemala et en Ouganda se félicitent de cette décentralisation considérable des ressources et des pouvoirs de décision mais, si on les pousse un peu, ils en reconnaissent aussi les limites, en particulier dans le climat de réforme qui prévaut pour le moment afin de trouver des moyens novateurs d'accroître l'efficacité de l'aide. Les pratiques actuellement appliquées aux Etats-Unis en matière de programmation, notamment la préaffectation par le Congrès d'une fraction importante des fonds, avec les impératifs qui en découlent au niveau de la reddition de comptes, et la restriction des possibilités de recours à certaines approches (par exemple le soutien budgétaire, dans la mesure où il se justifie), empêchent peut-être l'USAID de tirer pleinement parti des moyens considérables dont elle dispose à l'échelon local.

Comme tous les autres membres du CAD, les Etats-Unis doivent trouver des moyens de collaborer avec d'autres acteurs présents sur le terrain en s'appuyant sur des points de vue et des dispositifs opérationnels communs. Lorsque ce besoin d'une base commune n'est pas ressenti par les partenaires et lorsque la mission de l'USAID dans un pays n'a pas la possibilité de s'adapter en souplesse aux besoins perçus à l'échelon local, la collaboration sur le terrain est moins complète qu'elle ne pourrait l'être. Maintenant que les donateurs, bilatéraux et multilatéraux, s'efforcent d'accorder leur action à des cadres définis localement comme les CSLP, il est important qu'un donneur de la taille des Etats-Unis soit en mesure de participer pleinement et efficacement aux mécanismes de collaboration sur le terrain.

Recommandation

- vi) L'USAID est encouragée à procéder à une évaluation des contraintes auxquelles se heurte actuellement sa politique de décentralisation afin d'encourager des changements propres à permettre la concrétisation de tous les avantages associés à la notion de décentralisation. Cela irait semble-t-il dans le sens à la fois de l'esprit du Millénium Challenge Account que les Etats-Unis se proposent de mettre en place et des enseignements de plus en plus nombreux recueillis au niveau du CAD concernant l'efficacité de l'aide. En matière de suivi et d'évaluation, l'expérience accumulée sur le terrain met en évidence l'importance d'un effort conjoint des partenaires en vue d'instaurer un système de supervision réciproque mutuellement bénéfique et de favoriser l'apprentissage collectif, afin de rendre moins nécessaires les dispositifs parallèles de rétroaction de l'information. Il conviendrait d'encourager les missions extérieures de l'USAID à participer à de tels mécanismes fondés sur la collaboration, et même à en proposer la mise en place.

Le défi de la coordination sur le terrain de l'aide américaine

Un des principes de base du partenariat en matière de coopération pour le développement est la définition d'un projet commun auquel les partenaires puissent se rallier et autour duquel ils puissent collaborer. Au niveau du terrain, la définition d'un tel projet soulève des problèmes grandissants dans le système d'aide américain. La dispersion des responsabilités en matière d'APD entre les divers ministères et organismes fédéraux tend en effet à s'accroître : l'USAID n'administre actuellement que la moitié de l'APD (contre 64 % à l'époque du dernier examen en 1998) et le rôle dévolu dans l'APD à d'autres instances, notamment les ministères des Affaires étrangères, de la Défense, et de la Santé et

Etats-Unis

des affaires sociales ou le Peace Corps, ne cesse de s'élargir. En dépit des efforts déployés pour éviter les doubles emplois entre les activités des divers organismes fédéraux, il existe à terme un risque d'inefficience par manque de coordination.

Recommandation

- vii) Les Etats-Unis sont encouragés à revoir leurs pratiques en s'abstenant d'affecter directement des financements à des activités de coopération pour le développement ne s'insérant pas dans le cadre fourni par l'USAID, ou alors à veiller à ce que les services centraux des divers organismes concernés s'assurent que les mécanismes de coordination voulus sont en place avant de lancer les opérations sur le terrain. L'USAID pourrait utilement procéder elle-même à un examen de la question afin de sensibiliser les autres organismes. La question de la coordination sur le terrain entre les instances fédérales pourrait aussi être examinée dans le cadre du National Security Council ou du Policy Coordinating Committee on Development.

Amélioration de l'efficacité de la répartition de l'aide, d'une manière générale et en termes de développement

L'annonce par les Etats-Unis de leur intention d'accroître de 50 % le volume de leur aide extérieure est un événement majeur sur la scène mondiale de la coopération pour le développement et constitue pour les autres donateurs une incitation à revoir leur propre contribution. Cela dit, des améliorations peuvent d'ores et déjà être envisagées pour rehausser l'efficacité de l'aide actuellement consentie par les Etats-Unis. Mérite en particulier de retenir l'attention la pratique, utilisée de longue date par le Congrès et l'administration, consistant à recourir largement à la préaffectation ("earmarks") des fonds à des domaines d'intervention précis. Ajoutées les unes aux autres, ces préaffectations peuvent empêcher l'application de solutions optimales face aux problèmes locaux de développement et pour la répartition des ressources en personnel, et limiter les possibilités de donner suite à des actions prévues pour s'inscrire dans la durée. Autant d'inefficacités qui, prises ensemble, ont des retombées sur le coût et l'efficacité de l'aide américaine et qui, au bout du compte, peuvent faire obstacle à la coordination avec les autres partenaires.

D'autres sources potentielles d'inefficacités ont été détectées dans des programmes qui revêtent une grande visibilité politique. D'une part, les Etats-Unis sont de loin le plus important donneur **d'aide alimentaire** de tous les membres du CAD. Ce domaine offre un bon exemple des initiatives novatrices que peuvent prendre les Etats-Unis pour trouver des moyens qui suscitent l'adhésion populaire d'augmenter leur aide aux pays en développement. Il s'agit toutefois d'une forme complexe d'aide, nécessitant le déploiement de fortes ressources en main-d'œuvre, dont les procédures pourraient être simplifiées, voire qui pourrait être remplacée par de simples apports financiers en fonction des disponibilités. D'autre part, les crédits d'APD peuvent atteindre un niveau disproportionné pour les secteurs mobilisant un fort soutien politique (survie des enfants ou planification des naissances, par exemple) mais plus modeste pour ceux correspondant aux intérêts stratégiques affichés des Etats-Unis (démocratie ou croissance économique, par exemple).

Recommandation

- viii) Le gouvernement des Etats-Unis et le Congrès devraient procéder à un examen systématique des coûts de gestion et des coûts stratégiques ainsi que des autres conséquences du système de préaffectation des crédits, à la faveur en particulier du débat

auquel donne actuellement lieu la création du Millenium Challenge Account. Les Etats-Unis devraient également étudier les moyens d'améliorer l'acheminement de leur aide alimentaire à l'appui du développement et poursuivre leurs efforts dans cette voie en s'appliquant à en réduire les coûts de transaction. Enfin, ils sont incités à s'interroger sur les options qui s'offrent à eux pour accorder plus étroitement la répartition des ressources centrales affectées au développement (autrement dit de leur APD) avec leurs priorités en matière de développement.

Amélioration de la crédibilité de la gestion

Une **gestion axée sur les résultats** est souvent considérée comme une garantie d'efficacité de l'aide, et le sujet retient régulièrement l'attention du Congrès, toujours soucieux de la rentabilité des dépenses engagées. Depuis l'adoption en 1993 de la Government Performance and Results Act (GPRA), sont établis au niveau de chaque unité opérationnelle de l'USAID un plan stratégique pluriannuel, un plan de performance annuel et un rapport de performance annuel. Bien que l'Agence puisse se targuer de plusieurs accomplissements depuis le dernier examen de l'aide des Etats-Unis en 1998, les difficultés méthodologiques inhérentes à une réforme aussi ambitieuse des modalités de gestion se sont révélées considérables et des efforts restent nécessaires pour persuader les sceptiques. L'USAID possède certes un dispositif très complet de suivi des activités, mais il lui serait vraisemblablement possible de mieux exploiter la fonction d'évaluation pour mettre en évidence les réalisations que permet son action.

Les instances fédérales, et en particulier l'USAID, sont souvent critiquées pour le manque de crédibilité de leur gestion interne. Cela a conduit l'administrateur de l'Agence à placer, dès 2001, la refonte des modes opératoires à un niveau élevé sur la liste de ses priorités. Les domaines sur lesquels porte la réforme en cours des systèmes de **gestion interne de l'USAID** sont les suivants : gestion des ressources humaines, passation des marchés, gestion financière, technologies de l'information, budgétisation stratégique, et mesure et notification des performances. Au plan des **ressources humaines**, l'USAID a subi des compressions régulières de son personnel de carrière depuis une dizaine d'années, ce qui a largement entamé son réservoir de compétences en matière de développement. A cela vient aujourd'hui s'ajouter une forte probabilité pour elle de voir nombre de ses cadres partir à la retraite dans les quelques années qui viennent.

Recommandation

- ix) Etant donné la nécessité dans laquelle elle se trouve de rehausser la crédibilité de sa gestion aux yeux des instances qui la supervisent, le ciblage du Millenium Challenge Account sur les résultats et l'occasion qui semble maintenant s'offrir à elle de s'imposer en tant que chef de file de la coopération américaine pour le développement, l'USAID devrait adopter une attitude plus volontariste à l'égard de la gestion axée sur les résultats. L'efficacité de l'aide est un important sujet de préoccupation pour tous les donateurs, et l'USAID devrait pouvoir mobiliser au sein du CAD un solide consensus autour de la recherche de méthodes internationalement acceptables de gestion fondée sur les résultats susceptibles d'être appliquées à l'avenir en matière de coopération pour le développement.
- x) L'USAID prend actuellement des mesures importantes pour modifier son système de gestion des ressources humaines. Dans le cadre de cette refonte, elle devrait s'interroger sur les compétences dont elle le plus expressément besoin pour concrétiser ses orientations stratégiques tout en préservant sa base de connaissances et en élargissant ses capacités analytiques afin d'être à même d'asseoir son ascendant sur les autres instances fédérales intervenant dans la coopération pour le développement.

CHAPITRE 1

FONDEMENTS STRATEGIQUES ET ORIENTATIONS NOUVELLES

Les fondements de la coopération américaine pour le développement

Les Etats-Unis ont beaucoup œuvré, au cours des cinquante dernières années, au renforcement de la coopération internationale pour le développement. Le lancement du Plan Marshall, le rôle moteur qu'ils ont joué dans la naissance de l'OCDE et du CAD, la création de l'USAID et l'adoption, en 1961, de la Foreign Assistance Act grâce à laquelle ils sont devenus le premier pays donneur à se doter d'un véritable dispositif d'aide au monde en développement, constituent autant d'éléments illustrant l'intérêt qu'ils portent à la mise en place d'un système mondial de coopération pour le développement. Un exemple supplémentaire en est fourni par le MCA qu'ils envisagent aujourd'hui de mettre en place, innovation aux conséquences internationales sur laquelle on s'étendra longuement dans le présent examen. On trouvera à l'annexe I un bref historique du programme d'aide des Etats-Unis ; cela dit, il n'en semble pas moins nécessaire d'appeler ici l'attention sur plusieurs caractéristiques essentielles de l'aide extérieure de ce pays, à savoir :

- Le fait que l'intérêt national bien compris constitue ouvertement, et de façon organisée, la motivation politique de l'aide.
- Les difficultés que soulève tout réexamen d'une conception intégrée de la coopération pour le développement ayant force de loi pour toutes les institutions américaines appelées à intervenir dans l'aide extérieure.
- La tendance à la baisse, sur longue période, manifestée par le volume de l'APD, tendance qui semble toutefois s'être inversée depuis 2001.
- L'importance des pouvoirs délégués depuis toujours aux missions extérieures en ce qui concerne la mise en œuvre des activités de développement.

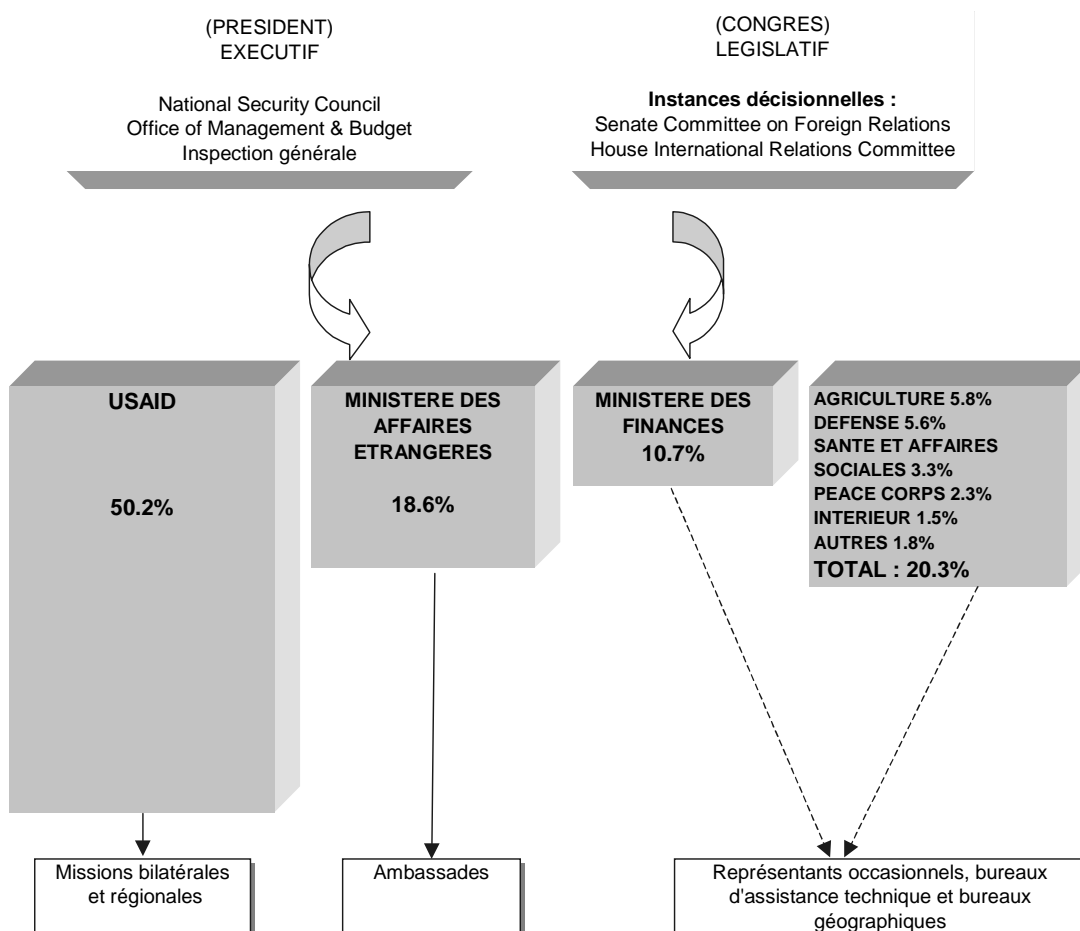
Un "système" de coopération pour le développement qui se cherche

Les diverses entités intervenant dans l'aide américaine au développement ne se considèrent pas comme faisant partie d'un même système intégré. Toutes sont certes globalement tenues par les directives émanant du ministre des Affaires étrangères mais elles entretiennent entre elles des liens parfois étonnamment lâches et n'ont que des possibilités limitées de veiller à la coordination systématique des composantes de l'aide américaine dont elles sont respectivement responsables. Parmi les explications proposées de cet état de fait à l'occasion du présent examen figurent la diversité des facteurs influant sur la politique étrangère du gouvernement des Etats-Unis, l'importance des sommes en jeu, la réticence instinctive des Américains à l'égard de tout mode d'organisation trop centralisé, et

la faible priorité politique souvent accordée à l'aide extérieure. Les principales entités composant le système d'aide des Etats-Unis sont recensées dans l'organigramme 1 et présentées plus en détail dans le chapitre 5. L'USAID est le principal organisme fédéral officiellement investi d'une mission de coopération (bilatérale) pour le développement. Parmi les autres grandes institutions publiques ayant des activités dans ce domaine figurent les ministères des Affaires étrangères (en particulier au niveau du système des Nations unies), des Finances (en particulier au niveau des banques de développement), de l'Agriculture, de la Défense, de la Santé et des affaires sociales, et de l'Intérieur, ainsi que le Peace Corps. Au total, plus de 50 entités distinctes de l'administration mènent à l'étranger des activités en rapport avec l'aide. Divers acteurs extérieurs à l'administration exercent une influence considérable sur ces activités, notamment tout un éventail d'organisations non gouvernementales (ONG), différentes fondations privées, des groupes de réflexion et, bien sûr, les membres et les commissions intéressées du Congrès.

Organigramme 1. Le système de coopération des Etats-Unis

Pourcentage de l'APD totale



Source : OCDE et USAID

Orientation stratégique

L'aide étrangère n'étant pas considérée comme appelant une action coordonnée à l'échelle de l'ensemble de l'administration, il n'existe pas de stratégie unifiée en la matière. Pour la gestion de leur stratégie, les Etats-Unis recourent en fait à une approche plus pragmatique comportant deux niveaux bien distincts.

- Au niveau le plus élevé, l'aide au développement est regardée comme une composante à part entière de la politique étrangère. A ce niveau est élaboré, par le ministère des Affaires étrangères, un **plan stratégique pour les affaires internationales** supposé rendre intégralement et systématiquement compte des intérêts nationaux des Etats-Unis. La coopération pour le développement y est évoquée parmi une longue liste d'intérêts de politique étrangère ; cela dit, la version actuelle du plan (1999) fait état de l'importance de la coopération pour le développement à propos de 7 des 16 objectifs stratégiques autour desquels s'articule la stratégie d'ensemble en matière de politique étrangère. Ces sept objectifs sont les suivants : développement économique (voir l'encadré 1), croissance et stabilité mondiales, démocratie et droits de l'homme, assistance humanitaire, environnement mondial, et population et santé mondiales.
- A partir de cet exposé de la stratégie des Etats-Unis, le ministère des Affaires étrangères (2000) et l'USAID (2000) ont établi chacun un plan stratégique. Dans celui de l'USAID sont plus expressément définies des stratégies mondiales, régionales et par pays dans tous les domaines où devront être programmés des financements d'aide bilatérale. Des informations plus précises sur la stratégie appliquée au niveau des activités sur le terrain sont fournies au chapitre 6. On notera que le plan stratégique du ministère des Finances (pas plus que ceux du ministère des Affaires étrangères et de l'USAID) ne prévoit aucune modalité spécifique de coordination des activités multilatérales de ce dernier avec celles relevant des instances s'occupant de la composante bilatérale de l'aide du gouvernement américain. Compte tenu des critères régissant les examens du CAD, il n'est par ailleurs pas inutile de mentionner que la stratégie des Etats-Unis, même si elle est compatible avec cet objectif, ne fait pas de la réduction de la pauvreté une motivation expresse de l'aide.

Encadré 1. Définition donnée par le ministère américain des Affaires étrangères de l'objectif stratégique de développement économique

"Promouvoir une croissance à large assise dans les économies en développement et en transition afin d'y accroître le niveau de vie, d'y faire reculer la pauvreté et d'atténuer les disparités de revenu à l'intérieur de chaque pays et entre pays." Page 21, *United States Strategic Plan for International Affairs*, 1999.

Dans le contexte de la stratégie globale régissant ainsi la politique étrangère des Etats-Unis, l'USAID a revu son plan stratégique l'année dernière à la suite des changements intervenus dans les priorités de l'administration, en particulier après les événements du 11 septembre 2001. Dans sa version actuelle, ce plan distingue trois "piliers" correspondant aux objectifs stratégiques techniques de l'Agence, plus un quatrième qui rend compte des moyens vers lesquels elle s'oriente pour mener à bien sa mission : (i) croissance économique, agriculture et commerce, (ii) santé mondiale, (iii) démocratie, conflits et assistance humanitaire, (iv) alliances pour le développement mondial. Afin de bien répartir les responsabilités relatives à ces différents domaines, au sein de l'USAID trois bureaux se sont vu chacun confier la supervision d'un des trois objectifs stratégiques techniques et un petit secrétariat intégré au Cabinet de l'administrateur celle du quatrième "pilier", axé sur la manière de procéder. Telles sont les orientations stratégiques qui régissent actuellement le financement et l'organisation de l'USAID et

elles constituent des points de référence fondamentaux pour tous les Américains qui apportent leur concours aux programmes d'aide mis en œuvre dans le monde entier.

La notion d'alliance pour le développement mondial constitue le quatrième des quatre piliers stratégiques définis par les dirigeants actuels de l'USAID. Lorsque l'idée en a été exposée au Congrès en 2001, elle a été présentée comme "une révision fondamentale de la manière dont l'USAID perçoit sa place dans le contexte de l'aide internationale au développement, des relations qu'elle entretient avec ses partenaires traditionnels et de la façon dont elle s'y prend pour rechercher et conclure des alliances avec de nouveaux partenaires". Le concept d'alliance pour le développement mondial repose sur la conviction que face aux problèmes complexes du monde d'aujourd'hui un partenariat s'impose avec d'autres acteurs américains, qu'il s'agisse d'administrations fédérales, d'Etat ou municipales, d'entreprises privées, d'ONG, de fondations ou d'établissements universitaires. Concrètement, l'objectif est de mobiliser le concours financier et la collaboration de tous ceux qui, aux Etats-Unis, sont partisans d'une aide au développement afin de disposer de ressources accrues et d'en permettre une utilisation plus stratégique. Sont ainsi en cours de mise en place des alliances pour l'approvisionnement des pauvres en eau, la labellisation des produits forestiers, le secteur du café, l'éducation, la constitution d'une collection de génotypes, la diffusion des technologies de l'information, le développement des petites entreprises et l'amélioration des perspectives d'avenir des jeunes. Des informations complémentaires sur la manière dont l'USAID donne corps à ce nouveau concept sont fournies dans l'annexe II.

Réformes intervenues depuis 1998 dans l'orientation de la politique et l'organisation du système d'aide

Quelques rappels concernant l'examen de 1998

On trouvera dans l'annexe III un récapitulatif des principales préoccupations qui avaient été exprimées à l'occasion de l'examen de 1998. Celles-ci portaient en particulier sur les points suivants : la perpétuelle modification des orientations stratégiques données par le Congrès, l'absence de consensus national en faveur de l'aide extérieure, la nécessité d'améliorer la coordination avec les autres partenaires, la diminution des effectifs de l'USAID, les difficultés soulevées par la mesure des résultats, le manque de coordination entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale, les défaillances de la politique du gouvernement américain sur les plans de la cohérence et de la coordination internes, le volume insuffisant de l'APD par rapport à la taille de l'économie américaine. On reviendra sur chacun de ces problèmes au fil du présent examen, dont il ressort que certains d'entre eux, en particulier ceux relatifs au Congrès, à la structure de base de l'administration et à la cohérence de la politique de développement, perdurent en dépit des changements opérés tandis que dans d'autres domaines les réformes engagées depuis 1998, et surtout depuis 2000, commencent à porter leurs fruits. Au cours des quatre dernières années, les sujets qui ont le plus retenu l'attention de l'USAID sont les pays peu performants, la mobilisation de l'investissement privé, l'efficacité de l'aide, l'assujettissement de l'aide aux performances, la sécurité alimentaire et le renforcement des capacités commerciales.

Changements intéressant l'orientation de la politique

A côté des plans stratégiques élaborés, comme on l'a vu plus haut, par les différentes instances de l'administration, le Président Bush a lui-même exposé en 2002 l'idée qu'il se fait de la politique américaine à l'appui du développement. Son "**New Compact for Development**" est regardé par de nombreux observateurs comme le premier grand discours présidentiel consacré à l'aide extérieure

depuis les années 60. Le Président y précise que lutter contre la pauvreté est un impératif moral, et une priorité de la politique étrangère des Etats-Unis pour l'administration en place. Il y annonce aussi que le volume de l'APD sera accru de 5 milliards USD. Ces fonds supplémentaires alimenteront un "**Millennium Challenge Account**" (MCA), dont les grands axes sont esquissés dans l'encadré 2.

Encadré 2. Le Millennium Challenge Account

L'idée de créer un MCA a été lancée par le Président Bush le 14 mars 2002 lors d'un discours qu'il prononçait à la Banque interaméricaine de développement. A cette occasion, le Président a déclaré que lutter contre la pauvreté dans le monde était une priorité de la politique étrangère des Etats-Unis. Cet objectif appelant à ses yeux une action plus déterminée de la part aussi bien des pays riches que des pays pauvres, il a proposé l'instauration d'un dispositif associant à une augmentation des concours des nations développées une prise de responsabilités accrues par les pays en développement. Les fonds alloués à ce nouveau dispositif sont censés s'accroître au fil des exercices budgétaires américains 2004 à 2006² pour totaliser 5 milliards USD en 2006. Si elle est approuvée par le Congrès, la création du MCA devrait se traduire par une augmentation de l'APD d'environ 50 % par rapport à son niveau actuel, qui est de 10 milliards USD. A titre de comparaison, si le MCA était un pays, il deviendrait ainsi le cinquième apporteur d'APD au monde. Il faudra vraisemblablement attendre la fin de l'année pour avoir une idée plus précise de la structure et des orientations du MCA, qui sont actuellement à l'étude au sein d'une commission regroupant tous les principaux acteurs américains œuvrant dans le domaine du développement. Cela dit, on sait déjà qu'une attention sera portée aux grands principes directeurs suivants :

- L'emploi des fonds sera réservé à la lutte contre la pauvreté et, éventuellement, à la promotion des objectifs du millénaire pour le développement. Les secteurs d'intervention privilégiés seront, notamment, le VIH/sida, l'éducation de base, les échanges et l'investissement, et l'agriculture.
- Les concours seront ciblés sur un nombre restreint de pays pauvres. (Il pourrait en résulter un portefeuille d'activités très important dans les pays retenus au départ.)
- Parmi les critères de sélection des pays figureront la ferme adhésion au principe de bonne gestion des affaires publiques, le souci de la santé et l'éducation de la population, et l'application de saines politiques favorisant le développement des entreprises et l'esprit d'entreprise. Il convient de souligner que les critères de sélection des pays font actuellement l'objet d'un débat au sein de l'administration et du Congrès américains.
- Des indicateurs de performance précis seront mis au point pour la détermination des pays en développement répondant aux conditions requises.
- Le suivi des résultats au regard d'objectifs de performance constituera un élément essentiel, le programme étant avant tout axé sur l'obtention de résultats.

Aux yeux des Etats-Unis, la mise en place du MCA est une initiative tendant à repenser l'aide au développement de manière à garantir un impact durable des fonds utilisés. Or cela n'est possible que si l'aide va à des pays dont l'adhésion aux principes de bonne gestion des affaires publiques, d'investissement dans les secteurs sociaux et de promotion des droits de l'homme, de la liberté économique et de l'entreprise privée ne fait aucun doute. Un autre aspect intéressant du New Compact for Development est qu'il vise à renforcer la cohérence entre les divers intervenants, à la fois au plan international et à l'intérieur de l'administration américaine. L'annonce de la création du MCA ouvre peut-être une nouvelle ère dans la coopération américaine pour le développement. L'attention que mobilise le MCA dans les hautes sphères politiques et le consensus apparent que suscite sa concrétisation pourraient augurer de grandes réorientations. Plus récemment, la nouvelle **stratégie**

2. Aux Etats-Unis, l'exercice budgétaire s'étend du 1er octobre au 30 septembre.

nationale en matière de sécurité (parue en septembre 2002) témoigne elle aussi d'un changement d'attitude de l'administration américaine à l'égard de la coopération pour le développement.

L'encadré 3 récapitule quelques-uns des principaux éléments de cette stratégie renvoyant au développement. Il est encore trop tôt pour dire si les nouvelles considérations de sécurité influenceront sur les règles de base et l'organisation de la coopération américaine pour le développement dans son ensemble, mais compte tenu du degré de priorité politique affecté à ces considérations il y a de grandes chances que ce soit le cas.

**Encadré 3. La stratégie nationale 2002 en matière de sécurité -
Vers l'intégration des questions de développement**

La nouvelle *National Security Strategy of the United States of America* a été rendue publique par l'Administration Bush le 20 septembre 2002. Elle fait état de la volonté des Etats-Unis de protéger les droits fondamentaux de tous les être humains et de garantir les libertés politiques et économiques. Rejetant l'usage de la force pour la poursuite d'un avantage unilatéral, elle souligne l'importance pour les Etats-Unis de former avec d'autres nations des coalitions d'intérêt autour de ses objectifs internationaux. Il y est toutefois fait peu référence aux partenariats internationaux pour le développement existants, par exemple celui résultant du Consensus de Monterrey, ou aux objectifs de développement convenus à l'échelon international (autrement dit aux objectifs du millénaire pour le développement).

La coopération pour le développement est regardée comme faisant partie intégrante de la stratégie. Il est reconnu que la pauvreté, des institutions défaillantes et la corruption peuvent accentuer la vulnérabilité d'Etats déjà affaiblis face aux réseaux terroristes et aux cartels de la drogue. Grâce au MCA, les Etats-Unis augmenteront l'aide au développement qu'ils apportent aux nations pauvres qui appliquent des méthodes justes de gouvernement, investissent dans leurs ressources humaines et encouragent la liberté économique.

Parmi les éléments de la stratégie nationale en matière de sécurité renvoyant à la coopération pour le développement figurent notamment les suivants :

- La proposition de doubler la taille des économies les plus pauvres du monde dans les dix ans à venir. Ce nouvel objectif parrainé par les Etats-Unis semble être compatible avec l'objectif du millénaire pour le développement prévoyant une réduction de moitié, pour 2015, de la proportion de personnes ayant moins d'un dollar par jour pour vivre.
- L'utilisation du MCA pour accroître de 50 % l'aide publique au développement émanant des Etats-Unis, conformément à ce qui a été annoncé en mars 2002.
- L'accent mis sur l'obtention de résultats mesurables partout où est engagée une action de coopération pour le développement, de manière à rehausser l'efficacité et la transparence de l'aide internationale.
- Le soutien apporté à la réforme de la Banque mondiale et des autres institutions financières internationales, de telle sorte que leurs concours contribuent plus efficacement à faire reculer la pauvreté.
- La préférence manifestée pour le recours aux dons, et non aux prêts, pour l'aide aux pays pauvres, y compris dans le cadre de l'Association internationale de développement (IDA) de la Banque mondiale.
- L'aide considérable prévue à l'appui de l'ouverture des nations pauvres aux courants d'échange et d'investissement, les secteurs privilégiés étant la santé, l'éducation et l'agriculture.

Des décalages sont inévitables entre les intérêts nationaux à court terme et les considérations à long terme qu'implique le développement économique. Cela vaut également dans le cas de l'aide extérieure des Etats-Unis. Le risque de dérive est par exemple manifeste avec l'Economic Support Fund (ESF), dont les importantes dotations doivent, en vertu de la législation américaine, être mises "dans toute la mesure du possible" au service d'objectifs de développement. Les concours, généralement généreux quoiqu'à court terme, provenant de l'ESF sont assujettis à une clause spécifique d'intérêt national des Etats-Unis, stipulant qu'ils doivent contribuer à la stabilité économique ou politique du pays

bénéficiaire (par exemple, financer des mesures de secours ou de redressement économique en Afghanistan, ou la mise en œuvre des accords de Camp David). L'emploi qui est fait des fonds considérables transitant par ce dispositif d'une grande visibilité politique étant régi par l'intérêt national, il risque de ne pas toujours correspondre aux besoins de développement des pays bénéficiaires.

Depuis quelques années, un consensus grandissant s'est formé au sein du CAD à l'appui de l'appropriation locale et d'une programmation de l'aide obéissant davantage à la demande, et (donc) plus soucieuse de durabilité. Certains donateurs en sont de ce fait venus à reconnaître plus ouvertement les tensions qui peuvent exister entre les considérations d'intérêt national et les considérations de développement et se sont efforcés de mettre leur ego en sourdine dans leurs politiques de coopération pour le développement. Dans le cas des Etats-Unis, la Foreign Assistance Act de 1961 stipule expressément que favoriser l'émergence de démocraties stables et d'économies prospères dans le monde en développement va implicitement dans le sens de l'intérêt national. La loi semble donc laisser au gouvernement américain une certaine latitude pour intégrer les considérations de développement à long terme et d'intérêt national, ce que celui-ci paraît d'ailleurs avoir fait dans sa récente *National Security Strategy*.

Le grand avantage comparatif dont disposent actuellement les Etats-Unis en matière de coopération pour le développement est peut-être leur aptitude à influencer l'opinion et l'action mondiales. Etant donné la puissance politique et économique des Etats-Unis, nombre de leurs décisions ont un impact significatif sur l'effort international de développement, même si elles se rapportent principalement à des questions d'ordre purement intérieur. Les Etats-Unis continuent de montrer la voie dans de nombreux domaines de la politique internationale et de l'action collective. Certaines de leurs décisions récentes ont cependant suscité des controverses et des préoccupations, aux Etats-Unis même et aussi parmi leurs partenaires de l'OCDE et au sein de la communauté du développement dans son ensemble. Parmi ces dernières figurent celles de retirer leur concours au Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP), d'adopter une nouvelle législation sur les subventions agricoles et de ne plus participer à la création d'une cour pénale internationale. Toutes ces décisions soulèvent de complexes problèmes de cohérence des politiques sur lesquelles on reviendra plus avant dans le chapitre 4.

Réformes de l'organisation et de la gestion

L'aptitude des organismes fédéraux, en particulier l'USAID, à gérer efficacement les volumineux budgets alloués aux programmes de coopération pour le développement constitue depuis longtemps une source de préoccupation dans le système américain, surtout aux yeux du Congrès. Face aux critiques dont ont souvent fait l'objet son organisation et sa gestion, des remaniements complets ont périodiquement été opérés à l'USAID, dont le plus récent a donné lieu à un exercice de restructuration en profondeur de l'Agence, qui a été exposé en détail dans les examens de 1995 et de 1998 et sur lequel on reviendra dans le chapitre 5 du présent examen. En dépit de ces efforts de renouveau, de nombreux membres du Congrès restent convaincus qu'il demeure urgent de réformer le fonctionnement de l'USAID, notamment sa gestion financière, sa politique du personnel et ses systèmes de passation des marchés.

Comme son prédécesseur, l'actuel Président des Etats-Unis a lancé un vaste programme d'amélioration de la gestion et de la performance de l'ensemble de l'administration fédérale. Répondant à l'appel général à la réforme émanant du Président, le nouvel Administrateur de l'USAID a publiquement admis que les "modes opératoires" de l'Agence n'étaient pas satisfaisants et qu'il en était résulté une "crise de confiance". En un an, la nouvelle administration a opéré une **refonte** en profondeur ("re-engineering") de l'Agence, laquelle s'est notamment traduite par un renforcement du

contrôle exercé par le bureau central de planification sur la stratégie et le budget, la création de trois nouveaux bureaux chargés chacun d'un "pilier" de la stratégie de coopération, une clarification du rôle des bureaux géographiques et la mise en place d'un nouveau service, de taille restreinte, s'occupant de donner corps au quatrième objectif stratégique, autrement dit de constituer des alliances pour le développement mondial. Une attention particulière est maintenant portée à la réforme des **méthodes de gestion** de l'Agence ("business system modernisation"), pour laquelle un plan est en cours d'élaboration. Ce plan définira les changements à apporter aux systèmes de passation des marchés, de gestion du personnel, de gestion financière et de gestion de l'information ainsi qu'à l'organisation des services administratifs (voir le chapitre 5).

Les questions fondamentales du contrôle politique et de la sensibilisation de l'opinion publique

Légitimité au plan législatif

Avec ses "checks and balances", le système américain de gouvernement, contrairement à ceux de certains autres membres du CAD, permet au législatif d'exercer une influence directe, qui plus est très forte, sur la définition et la mise en œuvre des politiques américaines, y compris en matière d'aide. Grâce à cela, le Congrès parvient à imposer son point de vue, en particulier dans le cadre de la procédure d'élaboration du budget annuel, sur les programmes que doit réaliser l'exécutif. Ce genre de directives du Congrès, qui poussent parfois très loin le sens du détail et tentent de donner satisfaction à une multitude de groupes de pression et autres formes d'expression de l'opinion publique, est fréquent dans le domaine de la coopération pour le développement. Ajoutés les uns aux autres, les multiples fonds spéciaux constitués par le Congrès et orientations et autres instructions formulées par ce dernier concernant des objectifs et des problèmes spécifiques influent considérablement (et directement) sur l'aide extérieure des Etats-Unis.

La Foreign Assistance Act, même si elle a été amendée à plusieurs reprises, est l'unique texte de loi ayant jamais régi la coopération américaine pour le développement (voir l'encadré 4). En dépit des changements d'importance intervenus dans les motivations politiques de l'aide, dont le moindre n'est pas celui induit par la fin de la guerre froide, les tentatives de remise à plat de la Foreign Assistance Act engagées depuis 40 ans ne sont jamais parvenues à mobiliser un consensus. Cela tient en partie aux difficultés que soulève l'obtention, à la Chambre des Représentants ou au Sénat, d'une majorité sur une question aussi politiquement sensible que l'aide extérieure. En fait (voir le chapitre 2), les divergences de vues au sein du Congrès se règlent par la mise en place en amont d'une multitude d'instructions et de lignes budgétaires qui, au bout du compte, empêchent l'adoption d'une démarche plus efficace en matière d'aide. Ces contraintes qui pèsent sur les activités de l'USAID à l'échelon local la mettent dans l'impossibilité de tirer parti de sa forte et très compétente présence sur le terrain.

Tout examen de la politique des Etats-Unis (mais cela vaut également dans une certaine mesure pour celle de tout autre donneur) en matière d'aide au développement doit tenir compte des priorités politiques intérieures de ce pays. Comme on l'a déjà vu, la notion même d'intérêt national a toujours été au centre de la stratégie de politique étrangère et de la législation en la matière depuis la naissance de l'aide extérieure, et constitue aux yeux des hommes politiques aguerris le critère décisif au regard duquel juger de l'acceptabilité d'une nouvelle politique. Les orientations nouvelles qui se profilent dans la coopération américaine pour le développement (par exemple avec la création du MCA) devront incorporer ce souci de l'intérêt national tout en mettant à profit les nombreux enseignements qui se dégagent de l'expérience accumulée à ce jour par la communauté des donateurs et les partenaires en développement pour favoriser la création de nouveaux instruments propres à renforcer l'efficacité

de l'aide. Ces enseignements sont rarement examinés de suffisamment près, et intégrés de manière assez active, par les instances dirigeantes du Congrès.

Encadré 4. La Foreign Assistance Act de 1961

L'adoption en 1961 de la Foreign Assistance Act a entraîné une réorganisation des programmes d'aide extérieure que menaient à l'époque les Etats-Unis. Pour la première fois depuis la seconde guerre mondiale, une distinction était établie entre aide militaire et non militaire, et à peine deux mois plus tard l'USAID voyait le jour. La loi reposait sur trois arguments, mis en avant par le Président de l'époque, John F. Kennedy, à savoir que (1) les programmes américains d'aide extérieure n'étaient pour l'essentiel pas satisfaisants, ni adaptés aux besoins des Etats-Unis et des pays en développement, (2) l'effondrement économique des pays en développement serait désastreux pour la sécurité nationale des Etats-Unis, nocif pour leur prospérité comparative et ferait offense à leur sens moral, enfin (3) l'arrivée des années 60 offrait une occasion sans précédent aux nations industrialisées de mettre les nations moins avancées dans la voie d'une croissance économique auto-entretenu.

La Foreign Assistance Act, qui a été modifiée à plusieurs reprises, était au départ un texte relativement concis. Elle prévoyait l'octroi de prêts (dans le cadre du Development Loan Fund, aujourd'hui aboli, qui a apporté une contribution majeure à l'amélioration des infrastructures dans les années 60 et 70) et de dons (dans le cadre du Development Grant Fund, qui peut en gros être assimilé à l'actuelle enveloppe de l'aide au développement) centrés sur les ressources humaines. Elle mettait également en place un dispositif de garantie [devenu l'Overseas Private Investment Corporation (OPIC)] afin d'offrir une protection aux entreprises américaines ayant des activités à l'étranger et un programme de soutien économique (correspondant à l'actuel ESF). Le plus grand succès de la Foreign Assistance Act a été de définir les objectifs à assigner aux mécanismes de planification du développement à long terme et, en même temps, de régler les complexes problèmes d'organisation liés aux programmes antérieurs d'aide extérieur.

Un manque d'information du public sur les questions de coopération pour le développement

La coopération pour le développement s'est ressentie du fait que beaucoup d'Américains considèrent, et cela ne date pas d'hier, l'aide au développement comme une sorte d'"assistanat" non rentable. Nombre d'entre eux estiment en outre que l'administration fédérale ne gère pas efficacement l'aide publique. C'est pourquoi l'aide a souvent fait l'objet de sondages d'opinion. Le plus connu de ces sondages est sans doute celui qui a été réalisé en 1995 par l'Université du Maryland dans le cadre de son Program on Internal Policy Attitudes. Il en est ressorti qu'une grande majorité d'Américains jugeaient que leur gouvernement consacrait des sommes trop élevées à l'aide extérieure, sommes qu'ils estimaient en moyenne à 18 % du budget fédéral (alors qu'en réalité l'aide en absorbait moins de 1 %). Malgré ce désaccord apparent à propos du niveau de l'aide, l'écrasante majorité (80 %) des personnes interrogées reconnaissaient qu'il était du devoir des Etats-Unis d'aider les autres peuples réellement dans le besoin et 63 % convenaient que l'économie mondiale se caractérisait désormais par un tel degré d'interdépendance que, à longue échéance, aider les pays du tiers monde à se développer ne pouvait que servir les intérêts économiques des Etats-Unis. Un autre sondage récent (juillet 2002) effectué par l'Université du Maryland afin de déterminer le soutien accordé aux dépenses affectées à la défense pour contrer le terrorisme a montré que le public préférerait qu'une part bien plus importante des nouvelles dépenses consenties dans le cadre de cet effort aille à l'aide extérieure.

Le soutien recueilli par l'aide a atteint un point culminant en 1956, avec 71 % des personnes interrogées, et s'est ensuite stabilisé dans une fourchette comprise entre 50 et 60 %. La forte opposition manifestée par le Congrès à l'égard de l'aide dans les années 90 a entraîné un fléchissement de ce pourcentage tandis qu'aujourd'hui, la "guerre contre le terrorisme" et les déclarations récentes du Président et du Congrès préconisant un accroissement de l'aide commencent vraisemblablement à

avoir des retombées positives sur l'opinion publique. Aucun sondage d'envergure nationale n'a été mené depuis celui de 1995, évoqué dans le paragraphe précédent, mais l'USAID a fait savoir qu'elle prévoyait d'en organiser un d'ici peu.

Compte tenu de la forte influence exercée par l'opinion publique sur les programmes des Etats-Unis à l'appui du développement, la communication avec le public est forcément une mission prioritaire pour les organismes américains de coopération pour le développement et leurs partenaires. En fait, la plupart des Américains estiment de leur droit d'être mieux informés sur l'usage qui est fait des impôts qu'ils paient. Cela dit, les initiatives que peut prendre l'USAID pour faire mieux connaître ses actions et ses réalisations sont soumises à des restrictions expresses en vertu d'une décision du Congrès lui interdisant d'utiliser les deniers publics pour se faire sa propre publicité³. L'USAID est néanmoins parvenue à apporter son concours financier à quelques ONG américaines pour la mise en œuvre aux Etats-Unis de programmes de sensibilisation de l'opinion publique. Pour l'exercice 2002, elle a ainsi accordé quelque 750 000 USD à quatre organisations non gouvernementales⁴ œuvrant dans le domaine de l'information sur les questions de développement, ce qui est relativement peu au regard des milliards de dollars d'APD transitant chaque année par l'administration fédérale. Il semblerait opportun et nécessaire que l'USAID s'allie à d'autres organismes, publics (Peace Corps, ministères des Affaires étrangères, des Finances, de l'Agriculture, de la Santé et des affaires sociales, par exemple) ou non (ONG, fondations, universités, notamment), partageant ses idées et travaillant dans le domaine du développement afin de trouver des solutions plus efficaces au problème de la sensibilisation et de l'information du public. Un des trois objectifs officiellement poursuivis par le Peace Corps est d'aider les Américains à mieux connaître les pays étrangers, ce qu'il s'emploie activement à faire, notamment avec le programme "World-wide Schools" qu'il vient de lancer afin d'encourager un jumelage entre des écoles américaines et des écoles de pays étrangers où sont envoyés des volontaires du Peace Corps. Il devrait être possible de nouer des alliances plus dynamiques entre ces différents acteurs publics et privés du développement afin de favoriser une meilleure prise de conscience des problèmes de développement et du travail essentiel qu'accomplissent dans le monde entier les Américains et leur gouvernement.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

La nécessité politique d'une aide extérieure étant désormais mieux acceptée, il importe maintenant de concevoir un système qui contribue clairement à rassembler de façon plus stratégique les principales entités de l'administration fédérale œuvrant dans le domaine du développement autour d'une **vision commune** et d'actions largement coordonnées. Cela devrait en particulier contribuer à l'efficacité des

3. L'article 540 de la Foreign Assistance Appropriations Act, intitulé Prohibition on Publicity or Propaganda stipule que les crédits inscrits dans cette loi ne peuvent servir, même en partie, à financer des activités de publicité ou de propagande sur le territoire des Etats-Unis, qui n'auraient pas été autorisées avant l'approbation de la dite loi par le Congrès. Cette interdiction remonte à la naissance de l'USAID. Le Congrès a quand même fini par se laisser convaincre d'autoriser l'USAID à contribuer au financement des activités de sensibilisation aux questions de développement menées par certaines ONG, mais il n'a accepté de le faire que sous réserve que les sommes utilisées à cet effet soient assujetties à un plafond qu'il fixe lui-même.

4. Action Against Hunger - USA (dont les activités portent sur l'agriculture et s'adressent au grand public et aux enseignants des établissements secondaires de premier cycle), l'American Federation of Teachers Educational Foundation (qui réalise des études sociales à l'intention des enseignants et étudiants des établissements secondaires de deuxième cycle), Concern Worldwide - US (qui informe les étudiants des établissements secondaires de deuxième cycle sur les questions internationales), et The Mountain Institute (dont les activités sont centrées sur la diversité biologique et visent le grand public ainsi que les enseignants et les élèves des établissements secondaires de premier cycle).

composantes bilatérale et multilatérale de l'aide, qui, en toute logique, devraient refléter une même conception de la coopération pour le développement et tirer les mêmes enseignements de l'expérience accumulée sur le terrain. Du fait que sa mission est centrée sur le développement et qu'elle possède une vaste expérience dans ce domaine, l'USAID semble bien placée pour se voir investie d'un rôle plus important de chef de file dans ce système et mériterait d'avoir sa place au conseil des ministres.

Les stratégies de développement sous-tendant le New Compact for Development et d'autres initiatives récentes ouvrent de nouvelles voies prometteuses à la coopération américaine pour le développement. L'expérience montre cependant que le plus difficile est de passer des principes aux actes. L'USAID est encouragée à tirer au maximum parti des possibilités particulières que lui offre son appartenance au CAD d'exploiter le **savoir collectif** dégagé de l'expérience accumulée dans ces domaines. Cela vaut en particulier pour le MCA, pour lequel les Etats-Unis pourraient mettre à profit les enseignements qui ressortent des efforts déployés par les membres du CAD pour appliquer des approches de la lutte contre la pauvreté et de l'amélioration de la gestion des affaires publiques axées sur les résultats.

L'idée de l'USAID de constituer des alliances pour le développement mondial semble propre à favoriser une augmentation de l'importance accordée au partenariat et à la communauté de vues entre les acteurs américains intervenant dans l'aide au développement. Dans l'avenir, il sera essentiel de veiller à ce que cette convergence de pensée et cette collaboration soient étendues aux **partenaires des Etats-Unis**, qu'il s'agisse des autres membres de la communauté des donateurs ou des pays bénéficiaires eux-mêmes.

L'USAID devrait s'efforcer de s'allier à d'autres acteurs, relevant ou non du secteur public, pour **faire mieux prendre conscience au grand public** de la contribution apportée par les Américains au développement mondial et de l'importance que revêt la poursuite d'efforts résolus dans ce domaine. Parallèlement, il conviendrait peut-être que le Congrès réexamine le bien-fondé de l'interdiction qui est faite depuis toujours à l'USAID de mener des activités directes d'information du public sur ses programmes.

CHAPITRE 2

VOLUME, CANAUX D'ACHEMINEMENT ET REPARTITION DE L'AIDE

Aide extérieure globale des Etats-Unis

Le fondement théorique qui sous-tend l'aide extérieure globale des Etats-Unis est l'exposé synthétique du budget des "Affaires internationales" examiné chaque année par les quatre sous-commissions sectorielles de la Commission des crédits du Congrès⁵ qui déterminent l'ampleur et la nature des financements internationaux. Ces crédits portent sur l'ensemble des comptes internationaux non militaires de l'administration américaine et comprennent, notamment, tout un éventail de lignes budgétaires qui couvrent l'aide au développement. Ces crédits forment le Chapitre 150, dont certaines des principales rubriques relatives au développement sont résumées dans le tableau 1. L'enveloppe globale allouée au Chapitre 150 représente quelque 1 % du budget fédéral, le budget du ministère de la Défense, à titre de comparaison, étant vingt fois plus élevé.

Place de l'APD au sein de l'aide extérieure globale

Comme c'est le cas dans de nombreux pays membres du CAD, la notion d'APD n'est guère utilisée dans le contexte de la planification et de la gestion du budget aux Etats-Unis. Sous-ensemble du Chapitre 150 mentionné précédemment, l'APD apparaît principalement dans les lignes budgétaires gérées par l'**USAID** (aide au développement, Economic Support Fund, aide alimentaire relevant des Titres II ou III, aide en cas de catastrophe naturelle, entre autres), par le **ministère des Affaires étrangères** (migration et réfugiés, lutte contre l'usage et le trafic international de stupéfiants, contributions aux organisations internationales) et le **ministère des Finances** (IDA et banques/fonds régionaux de développement). Sur le total de 22.8 milliards USD inscrits au Chapitre 150 pour l'exercice budgétaire 2001, moins de la moitié relève de l'APD.

5. Ces quatre sous-commissions, qui existent aussi bien à la Chambre des Représentants qu'au Sénat, sont les suivantes : 1) Opérations à l'étranger, financement des exportations et programmes y afférents ; 2) Ministères du Commerce, de la Justice, des Affaires étrangères et système judiciaire, et organismes y afférents ; 3) Agriculture, développement rural, Food and Drug Administration et organismes y afférents ; 4) Ministères du Travail, de la Santé et des affaires sociales, de l'Education et organismes y afférents.

Tableau 1. Affaires internationales : récapitulatif

Millions USD

	Exercice 2001 Dépenses effectives	Exercice 2002 Dépenses estimées	Exercice 2003 Crédits demandés
OPERATIONS EXTERIEURES	14 982	15 353	16 137
Dont (Liste non exhaustive)			
Export-Import Bank (net)	906	767	601
Trade and Development Agency	50	50	45
Child Survival and Health Programs Fund	1 051	1 434	-
Aide au développement	1 274	1 178	2 740
Aide internationale en cas de catastrophe	299	236	236
Aide à la transition (OTI)	50	50	55
Programmes de prêt d'USAID	7	8	8
Frais de fonctionnement d'USAID	543	561	586
Fonds d'investissement d'USAID	-	-	95
Inspection générale d'USAID	28	33	34
Economic Support Fund (ESF)	2 315	2 224	2 290
Soutien à la démocratie en Europe orientale (SEED)	674	621	495
Assistance aux Etats indépendants (FSA/NIS)	808	784	755
Peace Corps	267	278	320
Inter-American Foundation	12	13	14
African Development Foundation	16	17	17
COMMERCE, JUSTICE, AFFAIRES ETRANGERES	7 003	7 795	8 090
AGRICULTURE	835	850	1 185
TRAVAIL, SANTE, AFFAIRES SOCIALES	15	15	16
TOTAL	22 835	24 013	25 428

Source : Ministère des Affaires étrangères

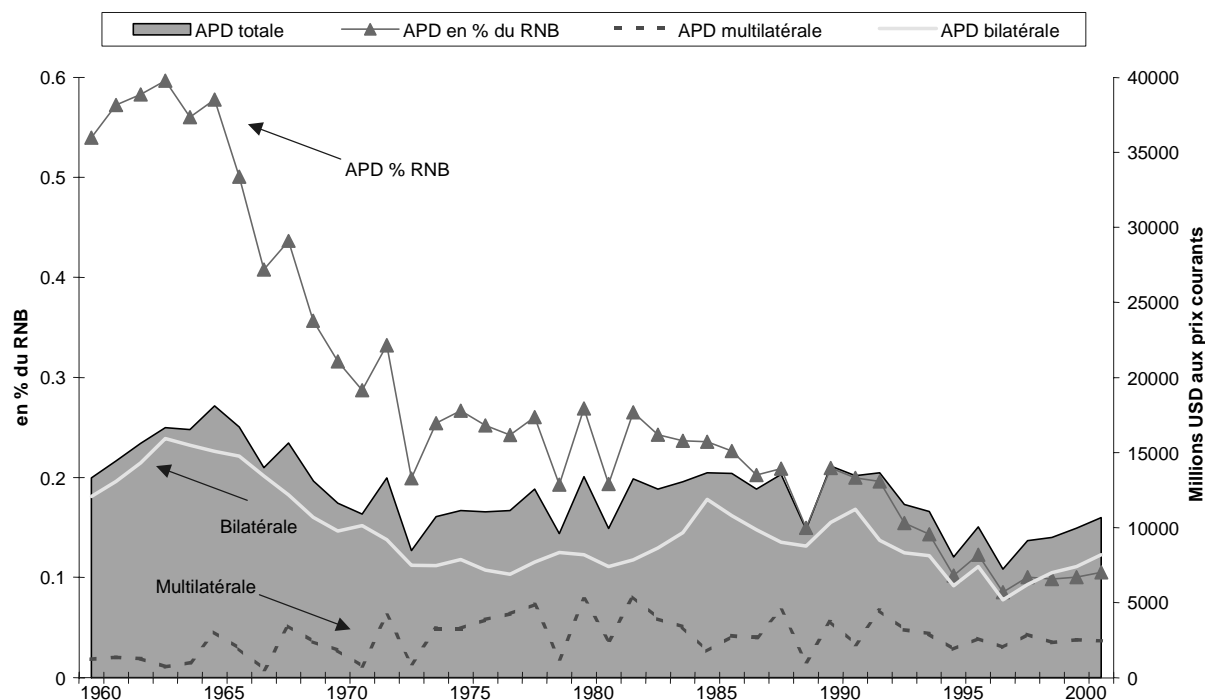
Niveau actuel de l'APD

Les Etats-Unis se classent au premier rang des donateurs du CAD en volume, mais au dernier rang en proportion de la taille de l'économie. Le volume total des versements nets d'APD des Etats-Unis au cours de l'année civile 2001⁶ s'est élevé à 10.9 milliards USD, soit quelque 0.11 % du RNB, un pourcentage nettement en dessous de l'effort national moyen que consentent les membres du CAD qui est de 0.40 %. En pourcentage de l'activité économique, l'APD, qui a lentement fléchi à partir de 1965 pour se stabiliser vers la fin des années 90, semble repartir à la hausse (voir le graphique 1).

6. Le présent rapport s'appuie sur des statistiques de l'année civile 2000, à l'exception de quelques chiffres globaux pour lesquels les données de 2001 sont disponibles.

L'évolution de l'APD s'articulera désormais autour d'un axe majeur, le MCA. Les Etats-Unis, qui n'ont jamais accepté l'objectif de 0.7 % fixé par les Nations Unies, continuent activement de remettre en cause sa pertinence et son utilité, et souhaitent privilégier l'efficacité plutôt que le volume de l'aide.

Graphique 1. APD des Etats-Unis, 1960-2001



Source : OCDE.

Canaux d'acheminement publics. Depuis 1998, la responsabilité de l'APD tend à se disperser entre les divers organismes de développement de l'Administration fédérale. Le tableau 2 montre l'évolution des canaux d'acheminement officiels de l'APD par organisme depuis l'Examen de l'aide de 1998. Il apparaît que la part de l'APD acheminée par l'intermédiaire de l'USAID a diminué, passant de 64.3 % à 50.2 %, au profit d'autres organismes fédéraux. Si l'administration et le Congrès préfèrent opter pour cette approche plus dispersée de la coopération pour le développement, quelles que soient leurs raisons, il ressort de l'expérience d'autres pays que ce choix doit s'accompagner d'un effort de coordination et d'une volonté de transparence, tant à Washington que sur le terrain. Cette question de gestion est examinée plus en détail aux chapitres 5 et 6.

Tableau 2. Canaux d'acheminement de l'aide des Etats-Unis

Pourcentage des versements bruts totaux d'APD

Organisme	Examen 1998	Examen 2002
USAID	64.3	50.22
Affaires étrangères	12.9	18.6
Finances	12.6	10.7
Agriculture	2.3	5.8
Défense	3.5	5.6
Autres	4.4	8.9
Total	100.0	100.0

Source : USAID et OCDE.

Autres apports de ressources. Les Etats-Unis ont toujours dévolu aux ONG un rôle prioritaire dans le développement. Les dons émanant d'ONG⁷ ont continué de croître durant la fin des années 90, sous l'effet d'une accélération des transferts en provenance d'organisations, de sociétés, de fondations et d'établissements universitaires sis aux Etats-Unis. On estime que, sur l'ensemble des transferts privés émanant des membres du CAD, 50 à 60 % proviennent des Etats-Unis, ce qui s'explique par la tradition de solidarité populaire solidement ancrée dans ce pays. Des montants substantiels d'aide (estimés à 4 milliards USD en 2002) proviennent de donateurs privés⁸. Plusieurs nouvelles **fondations** à capitaux privés œuvrant pour la cause du développement ont pris dans les dix dernières années une place de premier plan, la plus connue d'entre elles étant probablement la Bill and Melinda Gates Foundation, qui a distribué plus de 4.8 milliards USD d'aide sous forme de dons privés depuis sa création en 2000. Le volume et la composition de l'aide qui passe ainsi par des circuits privés ne sont pas clairement répertoriés, et devraient probablement l'être, compte tenu de l'importance que ces apports revêtent désormais dans l'aide au développement à l'échelle mondiale. D'après les estimations, le montant de l'aide gérée par des sources américaines non publiques excède largement l'APD totale fournie par les Etats-Unis. Enfin, les **apports privés non concessionnels** au monde en développement (investissements directs, investissements de portefeuille bilatéraux et multilatéraux, crédits à l'exportation privés) se montent à quelque 28 milliards USD, soit près de deux fois et demie l'aide publique au développement destinée à ces pays. Les Etats-Unis insistent sur le fait que l'investissement direct étranger américain a également apporté aux pays en développement des ressources déterminantes sous forme de technologie, de techniques de gestion, de bonnes pratiques dans le domaine de l'environnement et de la santé, de connaissances et d'accès aux marchés étrangers.

-
7. Dans les sphères de l'aide américaine, le terme "ONG" sert fréquemment à désigner les organisations non gouvernementales locales du pays bénéficiaire, mais peut aussi s'appliquer aux ONG américaines qui ne sont pas enregistrées auprès de l'administration américaine. Le sigle "PVO" ("Private Voluntary Organisation") renvoie dans la classification officielle aux ONG américaines enregistrées auprès de l'administration fédérale.
8. Il faut noter que les ONG sont également des intermédiaires privilégiés pour l'acheminement des crédits officiels de l'administration fédérale. A titre d'exemple, d'après les estimations, quelque 2.7 milliards USD d'APD ont été acheminés par ce biais par l'USAID. Sur ce total, 37 % ont transité par des PVO, 9 % par des établissements éducatifs, 2 % par des organisations américaines de développement coopératif, et les 52 % restants par tout un ensemble d'autres organisations à but non lucratif, y compris des ONG locales et internationales, et des ONG américaines non recensées comme PVO.

Caractéristiques de l'aide

Volume de l'aide bilatérale

Avec 8.4 milliards USD, l'APD bilatérale a représenté 77 % du total de l'APD des Etats-Unis en 2001 (voir l'annexe IV), soit, en termes constants, une légère progression par rapport au niveau enregistré lors du dernier Examen de l'aide en 1998.

Volume de l'aide multilatérale

L'APD multilatérale des Etats-Unis, qui s'est chiffrée à 2.5 milliards USD, a absorbé 23.6 % des versements bruts au titre de l'APD en 2001, soit moins de la moyenne du CAD qui est de 30 %. La part de l'APD destinée aux circuits multilatéraux a un peu reculé depuis l'Examen de l'aide de 1998 (29.4 %).

Canaux d'acheminement de l'aide multilatérale

Du point de vue tant stratégique qu'opérationnel, l'APD multilatérale des Etats-Unis est assez indépendante des circuits bilatéraux (voir le chapitre 5). L'aide bilatérale s'organise principalement autour de l'USAID et de quelques partenaires alors que l'aide multilatérale transite essentiellement par le ministère des Affaires étrangères (notamment les contributions destinées au système des Nations unies) et le ministère des Finances (IDA et banques ou fonds régionaux de développement). Il faut toutefois noter que quelques instances, telles que le ministère des Affaires étrangères et l'USAID, ont des responsabilités dans les sphères tant bilatérales que multilatérales.

Le tableau 3 indique la part des différents organismes multilatéraux dans l'aide des Etats-Unis. Les contributions sont assez également réparties entre les principaux acteurs multilatéraux, même si l'administration américaine ne suit pas une stratégie de coopération pour le développement coordonnée obéissant à des priorités multilatérales clairement définies. Plus du tiers de l'APD distribuée via les organismes des Nations Unies va au Programme alimentaire mondial (PAM), essentiellement sous forme de produits d'aide alimentaire, ce dont on ne s'étonnera pas.

Selon des statistiques récentes, les Etats-Unis ont été en 2002 le plus important donneur à l'IDA (23.7 % du total), le plus gros détenteur de parts de la Banque mondiale (16.87 %), le premier contributeur au PAM (62 %) et le sixième pourvoyeur de contributions volontaires au FNUAP (8.5 % du total en 2001), même si le soutien apporté au FNUAP a depuis été interrompu.

Tableau 3. Part de l'APD transitant par les organismes multilatéraux

Pourcentage de l'APD totale

Organisme	Examen 1998	Examen 2002
APD multilatérale brute	29.4	23.6
- Organismes des Nations unies, dont :	11.9	11.4
a) PAM	(3.0)	(4.2)
b) HCR	(2.7)	(2.2)
c) UNICEF	(1.0)	(1.2)
d) PNUD	(1.0)	(0.7)
e) Autres	(4.2)	(3.1)
- Groupe de la Banque mondiale	10.8	7.1
- Banques régionales de développement	3.6	2.5
- Autres institutions multilatérales	3.1	2.6

Source : OCDE.

Affectation de l'aide**Brève description de la procédure d'affectation des crédits budgétaires aux Etats-Unis**

Le processus budgétaire applicable à l'aide au développement fait intervenir l'exécutif [en l'occurrence l'Office of Management & Budget (OMB) et le Président], le Congrès et les organismes bénéficiaires, tels que l'USAID. Globalement, la définition d'un budget annuel s'étend sur un an et demi. Le budget des Affaires internationales (le Chapitre 150) concerne l'USAID et tous les autres organismes qui financent des programmes d'aide à l'étranger. Chaque organisme soumet sa propre demande de budget, même si le budget des Affaires internationales est voté sous la forme d'une seule enveloppe globale. L'adoption du budget des Affaires internationales ayant un caractère très politique, il arrive souvent que le Congrès ne parvienne pas à un consensus. Si le Congrès n'est pas en mesure de voter le budget avant le début du nouvel exercice (1er octobre), il adopte habituellement une résolution de prorogation d'autorisations budgétaires, qui autorise les dépenses à hauteur des crédits de l'exercice précédent en attendant que le budget soit approuvé. L'encadré 5 et l'annexe V donnent un aperçu plus spécifique de la complexité de la procédure budgétaire aux Etats-Unis et de la mesure dans laquelle elle est soumise aux pressions qui peuvent être exercées soit à titre individuel soit par des groupes d'intérêts.

De tous les fonds administrés par l'USAID, le seul programme d'aide relatif à la sécurité est l'ESF qui s'élève à quelque 2.3 milliards USD, soit 9 % de l'enveloppe globale allouée au chapitre 150. Ce fonds a été créé pour tenir compte du fait que, dans des circonstances spéciales sur les plans économique, politique ou de la sécurité, les intérêts des Etats-Unis pouvaient nécessiter l'apport d'une aide destinée à préserver la stabilité économique et politique, sous réserve de l'autorisation expresse du Président. Par statut, il appartient au Ministre des Affaires étrangères, en coopération avec l'Administrateur de l'USAID, d'apporter des arguments en faveur de programmes de soutien économique et d'en définir les modalités, y compris de déterminer si tel ou tel pays bénéficiera ou non d'un programme de soutien économique et le montant du programme relatif à chaque pays. L'ESF représente un important surcroît d'aide extérieure et une part très visible de l'effort des Etats-Unis à l'échelle mondiale (la part qui en est administrée par l'USAID correspond à 29 % du budget global de l'Agence).

Encadré 5. Le Congrès et l'affectation des crédits budgétaires

Les Etats-Unis ont institué un système fédéral fondé sur une séparation des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire, qui place souvent le Président et son administration en position d'avoir à négocier avec le Congrès l'approbation des budgets et des textes législatifs, surtout lorsqu'il s'agit de questions qui ne recueillent pas une franche adhésion du public. S'agissant des ministères à vocation internationale, il est souvent difficile de faire admettre à l'opinion et aux parlementaires que les programmes qu'ils mettent en œuvre bénéficient directement et de façon tangible à l'Américain moyen.

Dans le budget des Affaires internationales, les programmes qui reçoivent généralement les crédits les plus importants sont ceux qui se rapportent à des questions spécifiques défendues par des groupes de pression. Il est courant que le Congrès préaffecte des crédits ou donne des instructions spéciales à l'appui de projets particuliers qui 1) sont soutenus par des personnalités ou des groupes politiquement influents ou 2) ont trait à des questions d'actualité qui mobilisent l'opinion et nécessitent un traitement immédiat de la part de l'administration. Entrent dans le premier groupe quelque 186 millions USD de "fonds préaffectés non sollicités et non indispensables" inventoriés lors du débat sur le Projet de loi portant ouverture de crédits pour les opérations à l'étranger de l'exercice 2002⁹ et, dans le second groupe, les crédits alloués à la lutte contre le VIH/sida ou au programme Education for Africa. Au cours de l'exercice 2001, l'USAID a pu recenser pas moins de 270 dispositions et préaffectations de fonds dans la législation relative au développement.

La question centrale des fonds préaffectés

L'USAID doit organiser son action en faveur du développement autour de deux catégories de fonds préaffectés ("earmarks"), les uns d'origine législative, les autres faisant l'objet d'instructions spéciales¹⁰. La plupart de ces préaffectations trouvent leur origine au Congrès, mais d'autres résultent d'initiatives de l'administration elle-même, voire du Président. L'équipe chargée de l'examen estime que l'impact cumulé de la préaffectation des fonds et d'autres instructions particulières sur la coopération pour le développement est générateur d'inefficacité à trois égards :

1. **Inefficacité dans la recherche de solutions adaptées au plan local :** Les fonds préaffectés, qui donnent des orientations précises sur la façon de dépenser les crédits, empêchent nécessairement les spécialistes des questions de développement à Washington et sur le terrain d'user au mieux de leur faculté d'appréciation pour influencer sur l'affectation des crédits peu abondants consacrés à l'aide. Cette limitation stratégique va à l'encontre des principes du gouvernement des Etats-Unis (et en particulier de l'USAID) en faveur de la décentralisation des décisions et resserre l'éventail des options à la disposition des spécialistes américains réputés les mieux équipés et les plus expérimentés pour prendre des décisions sur les plans stratégique et opérationnel. Elle est également contraire aux principes aujourd'hui largement acceptés de l'appropriation par le pays hôte et de la collaboration des partenaires locaux.

9. Dans le projet de loi portant ouverture de crédits pour les opérations à l'étranger de l'exercice 2002 examiné au Sénat, le Sénateur McCain avait inventorié parmi les quelque 186 millions USD de fonds préaffectés inutiles des postes du type "cacaahuètes, oranges-outans, gorilles, prédateurs néotropicaux, poissons tropicaux et plantes exotiques...". Il avait fait remarquer à l'époque qu'on pouvait se demander qui, ayant à dresser une liste de questions essentielles à caractère humanitaire, économique ou intéressant la sécurité internationale, en arriverait à se fixer de telles cibles comme objectifs.

10. Connus sous l'appellation de "hard earmarks" et "soft earmarks".

2. **Inefficacité dans l'utilisation du temps du personnel :** De la nécessité d'organiser artificiellement son action et de rendre des comptes en fonction d'un éventail de prescriptions émanant de décideurs politiques à Washington découle l'obligation pour le personnel opérationnel au siège et sur le terrain de consacrer des ressources substantielles à adapter les programmes à ces prescriptions, au niveau de la conception, de la mise en œuvre, du suivi et de la communication d'informations.
3. **Inefficacité dans le processus de financement :** Les programmes bénéficiant d'un soutien, en particulier lorsque les fonds sont préaffectés, ont tendance à évincer ceux qui rallient une moindre adhésion, ce qui aboutit à l'adoption par le Congrès de budgets très inégaux et très contrastés. Des priorités reléguées au second rang et privées de financement peuvent très bien ne jamais le récupérer. Pour des organismes de développement tels que l'USAID, qui visent le long terme, cet état de fait peut aboutir à d'importantes difficultés de gestion du fait que les priorités des programmes changent, de nouveaux programmes sont lancés à grand renfort de publicité et que les engagements antérieurs ne sont pas nécessairement tenus.

Autant d'exemples d'inefficacité dont les effets conjugués ont une incidence évidente sur le coût et l'efficacité de l'aide extérieure des Etats-Unis et qui finissent par entraver la coordination de l'aide américaine avec celle d'autres donateurs. Bien que les praticiens de l'aide aux Etats-Unis soient depuis fort longtemps conscients des inconvénients de la préaffectation et des instructions spéciales sur le plan opérationnel, il n'est pas du ressort de l'équipe chargée de l'examen d'en évaluer le coût et l'ampleur. Il conviendrait d'étudier tout spécialement cette question. C'est un aspect qui devrait revêtir une importance particulière pour les Etats-Unis qui, paradoxalement, comptent au sein de la communauté internationale parmi les adeptes les plus convaincus de l'efficacité de l'aide.

Répartition géographique de l'APD

La ventilation géographique de l'APD américaine, en pourcentage moyen de l'APD bilatérale au cours de la période examinée, a été relativement stable depuis l'Examen de l'aide de 1998. Par rapport à d'autres membres du CAD, les Etats-Unis ont acheminé en 2000 une part nettement plus élevée de leur APD vers l'Amérique latine, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord (en particulier l'Egypte), visiblement moindre vers l'Extrême-Orient et l'Asie et, une part moins élevée, mais dans des proportions plus limitées, vers l'Afrique subsaharienne.

L'annexe IV présente l'APD ventilée par pays en fonction de leur groupe de revenu. S'il semble s'en dégager une tendance à un lent accroissement des concours en faveur des pays les plus pauvres, cette ventilation met également en évidence une progression visible de l'APD "non ventilée". Cette dernière s'explique pour l'essentiel par la notable augmentation récente de l'enveloppe allouée à des activités d'envergure mondiale telles que la lutte contre le VIH/sida et d'autres nouvelles initiatives très médiatisées. Dans cette rubrique entrent également les financements destinés à soutenir les réfugiés au cours des douze premiers mois de leur séjour aux Etats-Unis, et l'intégralité des coûts administratifs. Compte tenu de l'aide octroyée par l'intermédiaire d'organismes multilatéraux, 30.3 % de l'APD américaine seraient allés aux pays les moins avancés (PMA) au cours de la période 1999-2000 d'après les estimations, soit un pourcentage voisin de la moyenne du CAD qui se situe à 30.1 %.

Le nombre de **pays** qui bénéficient chaque année d'une APD des Etats-Unis est élevé : ils sont entre 100 et 125 à recevoir chaque année de 200 000 USD à 800 millions USD, voire davantage. Entre 1995 et 2000, le nombre de bénéficiaires est passé de 112 à 125, mais la part des vingt derniers bénéficiaires a reculé, tombant de 0.65 % à 0.14 %.

En revanche, au cours de cette même période (1995-2000), les dix principaux bénéficiaires ont continué de se partager environ 50 % de l'APD bilatérale brute ventilable (voir le tableau IV-4). Ceux-ci sont des pays qui revêtent une grande importance pour la politique étrangère des Etats-Unis et parmi eux figurent généralement plusieurs pays du Moyen-Orient, dont l'Egypte, la Jordanie, Israël¹¹, l'Inde et le Pakistan (en 2001). Dans ce groupe entrent également plusieurs pays d'Amérique du Sud qui renvoient à des intérêts particuliers des Etats-Unis, comme la lutte contre la drogue (Colombie, Pérou) et la consolidation de la démocratie (El Salvador, au début des années 90 après la fin de la guerre civile).

Si on analyse de plus près les **dix premiers bénéficiaires de l'APD** des Etats-Unis en 2000, c'est l'Egypte qui, de loin, a reçu le plus d'aide – 810.2 millions USD, soit 17 % du total de l'APD bilatérale brute ventilable. Cinq pays sur les dix sont des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure – Egypte, Jordanie, Colombie, Pérou et République fédérale de Yougoslavie. Ensemble, ces cinq pays se sont adjugés 29 % des versements d'APD bilatérale ventilable. Trois des dix principaux bénéficiaires sont des pays à faible revenu – Indonésie, Inde et Honduras. Ils ont reçu à eux trois 9 % des versements d'APD bilatérale ventilable. Enfin, les deux derniers comptent parmi les pays les moins avancés : il s'agit de l'Ethiopie et du Mozambique, qui ensemble ont reçu 5 % des versements d'APD bilatérale ventilable.

Répartition sectorielle de l'APD

L'annexe IV (tableau 5) donne un aperçu des secteurs phares bénéficiaires de l'APD américaine.

La part de l'APD octroyée à l'appui de la modernisation des **infrastructures** de base (transport, communications et énergie) est extrêmement faible (presque nulle en 2000-2001) comparée à la moyenne du CAD, qui est de 14 %. La décision de ne plus centrer l'aide bilatérale américaine sur l'infrastructure de base au point de la supprimer pour l'essentiel reposait sur l'hypothèse selon laquelle une part importante du soutien accordé par les Etats-Unis aux institutions multilatérales serait utilisée à cette fin. Il semblerait que ce soit là un secteur où il serait souhaitable de renforcer la coordination stratégique au sein de l'administration américaine entre les composantes bilatérale et multilatérale de l'aide, d'autant que la demande d'investissement dans les infrastructures continue de croître. A titre de comparaison, en 2000, quelque 21 % de l'aide multilatérale ont été consacrés aux infrastructures économiques, contre 13 % de l'aide bilatérale consentie par les pays membres du CAD.

Les Etats-Unis affectent une part importante et croissante de leur APD (35 % en 1999-2000) aux infrastructures et services sociaux. Ils accordent une attention spéciale aux questions concernant l'**éducation** et la **santé** de base, en particulier à la survie des enfants et à la planification familiale. Les dernières augmentations des fonds préaffectés par le Congrès sont allées à la lutte ciblée contre des maladies telles que le VIH/sida, le paludisme et la tuberculose. En revanche, et en dépit de l'intérêt marqué que manifestent les Etats-Unis pour la promotion de la **croissance économique**, les statistiques du CAD montrent que l'APD versée aux secteurs productifs est relativement faible. Sur le terrain, l'équipe chargée de l'examen, qui a pu constater le vif intérêt qui était porté à l'obtention de subsides supplémentaires à l'appui de la croissance économique, a été conduite à penser que la forte priorité politique accordée aux services sociaux avait évincé les ressources qui auraient pu lui être consacrées.

11. Depuis 1997, l'aide consentie à Israël n'est plus comptabilisée en tant qu'APD.

Instruments utilisés

La quasi-totalité de l'APD des Etats-Unis prend la forme de dons. Même si l'USAID a officiellement abandonné l'approche par projets, elle utilise encore des instruments apparentés baptisés **activités**, qui s'inscrivent dans des "objectifs stratégiques" bien plus vastes. L'USAID favorise l'intégration de ses activités dans le cadre d'approches sectorielles coordonnées dans les pays bénéficiaires, mais ne recourt plus aussi activement que dans le passé à des instruments de soutien budgétaire. Ce type d'instrument est généralement qualifié de "**Non-Project Assistance**" ou d'**aide-programme** dans la terminologie de l'USAID. D'après des sources internes à l'USAID, l'Agence a souscrit pour 1.4 milliard USD d'aide-programme au cours de l'exercice 2001, dont un peu moins de la moitié peut-être comptabilisée en tant qu'APD¹². Pour expliquer sa réticence à financer des activités de soutien budgétaire, l'administration américaine invoque plusieurs arguments : i) le sentiment que leur efficacité est limitée, ii) l'effort considérable requis dans un premier temps pour établir des données de référence et iii) les difficultés liées à la reddition de comptes dans le monde en développement. De fait, le Congrès a purement et simplement interdit l'utilisation de ce type d'instrument pour les activités menées dans le secteur de la santé. Ces dernières années, des montants importants d'aide-programme ont été accordés à l'issue de négociations politiques à haut niveau (accords de Camp David, aide au Pakistan ou à l'Afghanistan, notamment), et souvent sur les crédits de l'ESF. Même si c'est moins souvent le cas qu'avant, une partie de l'aide-programme relève de décisions de l'USAID visant uniquement des objectifs de développement, et peut même être utilisée conjointement avec des ressources au titre de l'aide au développement. Les visites sur le terrain en Ouganda et au Guatemala¹³ ont permis de mettre en évidence des exemples de ce type d'aide-programme.

L'**aide alimentaire**, enfin, est une autre composante importante de l'aide américaine. Les Etats-Unis, dont émanent les deux tiers de l'ensemble de l'aide alimentaire relevant de l'APD dans le monde, ont recours principalement à des programmes d'aide alimentaire d'urgence et d'aide alimentaire au développement "monétisée"¹⁴. Les Etats-Unis fournissent aussi à peu près les deux tiers des réserves alimentaires du PAM. Des mécanismes ont été mis au point pour veiller à ce que l'aide alimentaire ne perturbe pas la production nationale ni ne crée des distorsions sur le marché, en particulier lorsque le produit en question est vendu. L'aide alimentaire est un bon exemple de la capacité des Etats-Unis à faire preuve de créativité pour trouver des moyens d'accroître le niveau d'aide au monde en développement qui soient bien acceptés par l'opinion. L'aide alimentaire est toutefois une forme d'aide au développement (relativement) complexe et consommatrice de main-d'œuvre (l'encadré 6 rend compte de plusieurs problèmes précis auxquels se sont heurtés des ONG actives au Guatemala dans la mise en œuvre des programmes d'aide alimentaire des Etats-Unis). Etant donné que les Etats-Unis recherchent de nouvelles approches pour améliorer l'efficacité des programmes d'aide et que le financement sous forme de dons s'accroît, il est suggéré que l'USAID, le ministère de l'Agriculture et d'autres donateurs internationaux s'intéressent de près aux coûts/avantages de cette forme d'aide au développement.

12. Pour l'exercice 2001, neuf pays ont bénéficié d'une aide-programme : Israël, Egypte, Jordanie, Montenegro, Serbie, Mozambique, Malawi, Ghana et Ouganda.

13. Se reporter au rapport de la mission sur le terrain effectuée en Ouganda dans l'annexe VII, section 4.4, qui présente les points de vue des donateurs sur le soutien budgétaire dans ce pays.

14. L'aide alimentaire monétisée est gérée par quelques ONG américaines, qui vendent de la nourriture dans le pays bénéficiaire aux prix du marché et placent ensuite les ressources dégagées sur un fonds en monnaie nationale créé pour financer des activités de développement, généralement dans des secteurs en rapport avec la sécurité alimentaire comme l'agriculture.

Encadré 6. La mise en œuvre des programmes d'aide alimentaire des Etats-Unis

Les ONG chargées d'assurer la mise en œuvre des programmes d'aide alimentaire des Etats-Unis au Guatemala sont convaincues qu'il est possible d'améliorer considérablement l'efficacité et le rapport coût/efficacité de ce type d'aide au développement. Parmi les points particuliers soulevés, on peut citer les suivants :

- Il n'y a aucune harmonisation des procédures et des exigences des différents projets d'aide alimentaire proposés par l'USAID et le ministère de l'Agriculture, ce qui ne facilite pas la tâche des ONG chargées de mettre en œuvre plusieurs activités. Par exemple, les coûts internes pour les ONG de l'acheminement de l'aide alimentaire peuvent ou non être remboursés selon les cas. De plus, le cycle et le calendrier diffèrent selon les dispositifs.
- On ne sait pas toujours très bien à qui il revient de prendre les décisions entre l'ambassade, la mission locale ou le siège de l'USAID ou encore le ministère de l'Agriculture à Washington.
- La règle selon laquelle 75 % de l'aide alimentaire doit être transportée par des navires battant pavillon américain peut doubler les coûts de transport.
- Les programmes d'aide alimentaire peuvent être contraignants sur le plan administratif et sembler inutilement complexes. L'exigence en matière de notification peut être lourde à gérer. Les procédures d'achat pourraient être simplifiées et assouplies en particulier l'obligation d'acheter des médicaments, des engrais et des semences aux Etats-Unis. L'autorisation de ne pas acheter de véhicules américains semble dépendre dans une très large mesure des personnes travaillant à la mission de l'USAID (aucune n'a été accordée ces dernières années).
- De nombreuses orientations sont préparées concernant la mise en œuvre de chaque programme d'aide alimentaire. Cependant, ces documents sont réédités plusieurs fois par an sans que les éventuelles modifications ne soient indiquées.

Sur le plan bilatéral, l'aide alimentaire des Etats-Unis passe par trois canaux :

- *Le Programme "Food for Peace" inscrit dans la Public Law 480* : i) Le Titre I, "Aide au développement et au commerce", est administré par le Foreign Agricultural Service du ministère de l'Agriculture et permet la vente de produits agricoles américains aux pays en développement à des conditions préférentielles. Il est conçu pour développer les débouchés des produits agricoles américains sur les marchés étrangers. Les recettes en monnaie locale tirées de la vente des produits peuvent être utilisées pour mener à bien des activités dans le pays bénéficiaire, par exemple développer de nouveaux marchés pour les produits agricoles américains, s'acquitter d'obligations contractées vis-à-vis des Etats-Unis, ou soutenir le développement ou la recherche agricoles. ii) Le Titre II, "Aide d'urgence et aide de source privée", est l'instrument le plus amplement utilisé ; il prévoit le don de produits américains à l'appui des programmes de secours humanitaire, de sécurité alimentaire, de santé et de nutrition que mène l'USAID en concertation avec des PVO ou par leur intermédiaire. Les partenaires (PVO ou organisme multilatéral) doivent conduire des analyses Bellmon pour établir qu'il existe dans le pays destinataire les installations de stockage adéquates et que la distribution de l'aide alimentaire n'interférera pas avec la production locale. iii) Le Titre III, "Vivres pour le développement", prévoit des dons de gouvernement à gouvernement en faveur des pays les moins avancés. Les produits américains ainsi donnés sont vendus dans le pays bénéficiaire ("monétisés") et les recettes ainsi dégagées utilisées à l'appui de programmes de développement.

Etats-Unis

- *Le Programme de la Section 416(b)* : Approuvée par la Commodity Credit Corporation, agence semi-autonome du ministère de l'Agriculture, la section 416(b) renvoie explicitement aux dons à l'étranger des excédents agricoles des Etats-Unis. Ce programme est supervisé par le Food Assistance Policy Council qui centralise les propositions des PVO et autres organismes, et approuve les envois. Les Etats-Unis ont annoncé leur intention de mettre fin au programme 416(b).
- *Le Programme "Food for Progress"* : Ce programme fournit en produits américains des pays qui se sont engagés à développer une économie agricole fondée sur la libre entreprise et à renforcer la démocratie. Aucun financement n'a été alloué à ce programme depuis 1999.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

Pour favoriser la formation d'une coalition d'agences gouvernementales américaines autour de la notion de coopération pour le développement dont elle serait le chef de file, il serait souhaitable que l'USAID tienne elle-même un registre plus détaillé des **prévisions en matière d'APD** consultable par le public et utilisé dans toute l'administration américaine.

Le gouvernement des Etats-Unis et le Congrès sont vivement encouragés à passer plus systématiquement en revue les coûts de gestion et les coûts stratégiques, ainsi que les autres conséquences du **système** complexe et inefficace **de préaffectation des crédits** ("earmarks"), peut-être à la faveur du débat auquel donne actuellement lieu la création du MCA. Il est suggéré que le Congrès commande une étude spéciale sur le sujet au Government Accounting Office (GAO) ou toute autre institution compétente et respectée de même nature. Il existe des exemples d'autres approches adoptées dans d'autres pays membres du CAD qui pourraient être utilement étudiés par le Congrès.

L'USAID et l'administration fédérale devraient revoir les règles et politiques qui régissent l'utilisation du **soutien budgétaire**. L'intérêt bien compris des organisations américaines chargées de l'exécution des programmes de coopération pour le développement à l'étranger veut que celles-ci soient en mesure d'utiliser l'instrument budgétaire, quel qu'il soit, jugé le plus adapté sur les plans stratégique et opérationnel.

Les Etats-Unis devraient étudier les moyens d'améliorer l'acheminement de leur **aide alimentaire** à l'appui du développement et poursuivre leurs efforts dans cette voie en s'appliquant à supprimer les rigidités existantes et à réduire les coûts de transaction.

La forte concentration des ressources d'APD sur le secteur de la santé et la relative modestie des sommes alloués à des questions telles que la croissance économique et la démocratie donnent à penser que les Etats-Unis devraient veiller davantage à **accorder la répartition de leurs financements avec leurs priorités en matière de développement**.

CHAPITRE 3

PRINCIPAUX SECTEURS ET QUESTIONS TRANSVERSALES

Réduction de la pauvreté et croissance économique durable à large assise

Dans le rapport qu'ils ont adopté en 1996 sous le titre *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, les membres du CAD présentaient leur conception collective des objectifs de la coopération pour le développement et des stratégies à appliquer pour les réaliser. Au cœur de la démarche qu'ils préconisaient, résidait un ensemble de propositions visant à soutenir la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement en aidant ces derniers à atteindre des buts essentiels pour le développement économique et social et pour sa viabilité du point de vue écologique, et à créer les conditions qualitatives nécessaires à l'avènement des sociétés plus stables, plus sûres, plus participatives et plus justes dont ils jugeaient l'existence indispensable à la réalisation de ces objectifs mesurables. Sous l'impulsion de la stratégie exposée dans ce rapport, les membres du CAD ont engagé des efforts plus résolus pour lutter contre la pauvreté et s'assurer que le souci de la faire reculer durablement occupe une place de premier plan dans les activités de coopération pour le développement. Les *Lignes directrices pour la réduction de la pauvreté*, approuvées par le CAD en 2001, indiquent que toute stratégie visant à faire refluer réellement et durablement la pauvreté doit englober les six domaines d'action suivants qui se complètent et se renforcent mutuellement (cette énumération ne suivant pas un ordre de priorité) : i) croissance économique fondée sur une dynamique de réduction de la pauvreté ; ii) autonomisation, renforcement des droits et gestion des affaires publiques fondée sur une dynamique de réduction de la pauvreté ; iii) services sociaux de base ; iv) réduction de la vulnérabilité et gestion des crises ; v) promotion de l'égalité entre les sexes ; vi) action visant à assurer la pérennité de l'environnement.

Les membres du CAD n'ont pas tous le même point de vue quant à la meilleure façon dont les donateurs peuvent contribuer à faire reculer durablement la pauvreté. Certains d'entre eux attachent beaucoup d'importance aux services sociaux de base (éducation de base, soins médicaux de base, programmes concernant la population et accès à l'eau potable et aux services d'assainissement). D'autres s'efforcent de promouvoir une croissance économique tenant compte des besoins des pauvres en s'attachant à créer des conditions plus propices à cet objectif par la mise en place de programmes visant à favoriser une bonne gestion des affaires publiques et d'autres activités destinées à stimuler l'investissement et le commerce. S'agissant des Etats-Unis, leur but est depuis longtemps, aussi bien pour les pays en développement que pour les pays en transition, d'assurer l'instauration d'une croissance économique à large assise, en accordant une importance particulière à la stabilité financière.

Dans le cadre de leurs efforts de mise en œuvre de la stratégie de partenariat pour le développement, les membres du CAD ont engagé une réflexion sur la place de la lutte contre la pauvreté dans leur approche de la coopération pour le développement. Aux Etats-Unis, cette démarche a principalement conduit l'USAID à étudier les liens entre réduction de la pauvreté et croissance économique durable à

large assise. C'est ainsi que dans l'un de ses documents, l'Agence fait valoir que même s'il n'est pas fait référence à la pauvreté dans l'énoncé de ses buts et objectifs stratégiques, son souci d'instaurer une croissance à large assise constitue une forme de stratégie de lutte contre la pauvreté. Par conséquent, dans le descriptif de sa mission, l'USAID pourrait aisément faire état de la recherche d'un "développement durable, y compris la réduction de la pauvreté" sans avoir à modifier sensiblement les buts et objectifs inscrits dans son cadre stratégique.

Ce soutien que les activités de l'USAID apportent implicitement à la lutte contre la pauvreté a été clairement perçu par les examinateurs lors des missions qu'ils ont effectuées au Guatemala et en Ouganda. Le but assigné par l'Agence au plan stratégique intégré qu'elle a défini pour l'Ouganda est d'aider ce pays à faire reculer la pauvreté de masse, et au plan stratégique qu'elle applique actuellement au Guatemala, de promouvoir la paix en favorisant un développement sans exclus, le renforcement des moyens d'action des populations locales et la réduction de la pauvreté. Cette dernière est l'un des grands thèmes de bon nombre d'autres stratégies-pays de l'USAID. Celle qui a récemment été élaborée pour le Guatemala illustre aussi l'approche de la lutte contre la pauvreté suivie par les Etats-Unis, qui consiste à faire fond sur une croissance économique tenant compte des besoins des pauvres. L'USAID propose de poursuivre les efforts de lutte contre la pauvreté au Guatemala à travers une action concertée visant tout particulièrement à renforcer l'économie rurale dans les régions pauvres peuplées d'indigènes et dotées d'un potentiel de croissance économique. A cette fin, elle envisage d'investir dans la partie du secteur agricole qui utilise la production locale et exerce ainsi un effet d'entraînement en amont sur l'économie locale. Elle fonde sa démarche sur le constat selon lequel c'est la croissance dans le secteur non agricole qui permet le plus souvent aux pays de sortir de la pauvreté, mais que, paradoxalement, celle-ci est induite par l'investissement dans le secteur agricole.

La réflexion engagée par les Etats-Unis sur les considérations qui sous-tendent leurs activités de coopération pour le développement a conduit l'USAID à faire davantage de place à la lutte contre la pauvreté, comme le montre la création récente (au sein du Bureau pour la croissance économique, l'agriculture et le commerce) d'un service spécialement chargé d'étudier les questions liées à la réduction de la pauvreté et de faire en sorte que les activités de l'Agence y contribuent le plus possible. En outre, l'un des axes du MCA est explicitement le recul de la pauvreté dans les pays les plus démunis. Toutefois, les Etats-Unis n'orientent pas expressément leur APD vers les pays pauvres ou les plus pauvres d'entre eux, et ne mettent pas non plus particulièrement l'accent sur la réalisation des objectifs de développement exposés dans la Déclaration du Millénaire. Ils se distinguent en cela de bien d'autres membres du CAD, ce qui pourrait influencer sur l'aptitude de l'USAID à s'engager dans des activités conjointes avec d'autres donateurs.

Favoriser une croissance économique durable à large assise

Globalement, l'USAID a dépensé 2.3 milliards USD pour les activités en faveur de la croissance économique au cours de l'exercice budgétaire 2001, soit un peu moins d'un tiers du total des fonds qu'elle consacre aux programmes. L'approche qu'elle a adoptée pour promouvoir la croissance économique consiste à appuyer tout à la fois le développement du secteur privé, le développement du commerce, la privatisation, la réforme du système budgétaire et du secteur financier, le développement agricole et la microentreprise. En règle générale, l'Agence s'abstient désormais de tout soutien à la mise en place d'infrastructures, quelle que soit leur importance, car elle a constaté que, dans bien des cas, les gouvernements des pays partenaires ne disposaient pas des ressources financières nécessaires à leur entretien. Les Etats-Unis estiment en outre que les banques de développement sont mieux placées pour prendre en charge les activités liées aux infrastructures, et pour veiller en même temps à ce que les budgets de ces pays comprennent des crédits suffisants pour couvrir les dépenses récurrentes qui

s'y rapportent. De leur côté, plusieurs autres membres du CAD, conscients que la possibilité pour toutes les catégories de la population d'accéder aux infrastructures matérielles contribue sensiblement à stimuler la croissance économique dans les pays en développement, continuent d'apporter leur soutien à la création d'infrastructures au moyen à la fois avec des dons et de prêts. Compte tenu de l'importance des fonds qu'est susceptible de recevoir le petit nombre de pays sélectionnés pour bénéficier du MCA, il peut y avoir matière pour les Etats-Unis à envisager de se remettre à financer à une plus grande échelle des activités liées aux infrastructures. Il importera toutefois de veiller à ce que ces activités ne soient pas déterminées par l'offre et répondent à des besoins effectivement constatés dans les pays en développement. Comme le montrent plusieurs CSLP et le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), les pays en développement sont conscients de la contribution que les infrastructures peuvent apporter à la croissance économique et à la lutte contre la pauvreté, et considèrent sans doute leur construction comme une grande priorité.

Renforcement des capacités commerciales

Selon les Etats-Unis, pour que les pays en développement puissent briser le cercle vicieux de la pauvreté, ils doivent avoir la possibilité d'accéder au marché mondial où ils pourront trouver des ressources beaucoup plus importantes pour leur développement. En outre, les Etats-Unis estiment que le commerce extérieur et l'investissement étranger apportent plus que de l'argent, c'est-à-dire également des idées et des innovations susceptibles d'accroître la productivité et de servir de point de départ à la création d'industries nationales. Cependant, beaucoup de pays en développement ont encore besoin d'acquérir les outils et la formation nécessaires pour pouvoir participer plus pleinement au système commercial mondial et profiter des avantages offerts par la libéralisation des échanges.

A cette fin, le Représentant au commerce des Etats-Unis joue un rôle actif dans le domaine des politiques de renforcement des capacités commerciales, tandis que l'USAID et près de 30 autres ministères, organismes et services de l'administration fédérale assurent la réalisation d'activités de renforcement des capacités liées aux échanges dans un total de quelque 100 pays en développement et en transition. Entre les exercices budgétaires 1999 et 2001, une somme de 1.3 milliard USD¹⁵ a été affectée à ces activités, dont 70 % dans des pays en développement. Celles-ci ont porté sur près d'une douzaine de domaines distincts, mais la majeure partie des fonds est allée à la mise en valeur des ressources humaines et à la protection des travailleurs (256 millions USD), à la facilitation des échanges (245 millions USD) et au développement du secteur financier (234 millions USD). Durant l'exercice 2001, l'USAID a consacré 86 millions USD¹⁶ au renforcement des capacités commerciales des pays en développement et en transition, soit 1 % des fonds qu'elle consacre aux programmes. La mission effectuée au Guatemala a permis d'observer un exemple du soutien apporté par l'Agence au renforcement des capacités commerciales dans les pays d'Amérique centrale (voir l'encadré 7).

-
15. La définition que donnent les Etats-Unis du "renforcement des capacités commerciales" est plus large que celle qu'appliquent bon nombre d'autres pays puisqu'elle inclut la majeure partie des activités de développement du secteur privé, celles qui sont liées aux normes du travail et à la protection des travailleurs et l'amélioration des compétences en général.
 16. Si l'on applique la définition plus large du renforcement des capacités commerciales qu'utilisent les Etats-Unis, l'USAID a dépensé dans ce domaine un total de 422 millions USD en 2001.

Encadré 7. Le Regional Trade and Investment Programme for Central America (PROALCA)

Le programme PROALCA vise à aider les pays d'Amérique centrale à se préparer à signer les accords commerciaux, multilatéraux, régionaux et bilatéraux et à remplir leurs engagements. Il promeut l'adoption de politiques plus ouvertes dans les domaines des échanges et de l'investissement, de nature à favoriser un développement économique rapide et soutenu. La principale entité chargée de la mise en œuvre des activités est le Central American Secretariat for Economic Integration (SEICA) qui entretient des relations étroites avec le Conseil des ministres du commerce des cinq pays d'Amérique centrale. Le point fort de PROALCA est d'être l'un des rares programmes de donateurs à traiter ces questions au niveau régional. Au cours de la première phase (1997 à 2002), le programme PROALCA a contribué à abaisser les droits de douane, simplifier les procédures douanières, développer les échanges intra-régionaux, renforcer l'intégration économique régionale, faire mieux connaître aux responsables gouvernementaux de la région les conditions qu'imposent les accords de libre-échange. L'assistance et le soutien techniques apportés dans ce cadre ont grandement facilité la mise en place du Bureau du Procureur spécial pour les délits en matière de droits de propriété intellectuelle au Guatemala, se sont révélés une aide précieuse pour le Bureau du Procureur chargé des droits de propriété intellectuelle en El Salvador et ont été fort utiles pour aligner la législation de tous les pays concernés en matière de droits de propriété intellectuelle sur les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Dans le cadre du programme PROALCA, il a également été fourni une assistance technique et organisé des formations pour les ministères du travail des pays d'Amérique centrale et de la République dominicaine dans les domaines des relations du travail et de l'inspection du travail, conduit des programmes pilotes pour mettre fin aux travail des enfants et, en collaboration avec la Banque interaméricaine de développement et le SEICA, créé un système régional d'information sur le travail.

Les Etats-Unis accordent aujourd'hui un rang de priorité beaucoup plus élevé au renforcement des capacités commerciales, notamment en liaison avec de nouvelles initiatives destinées à faciliter l'accès des exportations des pays en développement à leur marché (voir le chapitre 4). L'administration fédérale est aussi de plus en plus attentive à la coordination entre les organismes concernés. La nomination récente d'un Représentant adjoint au commerce qui compte parmi ses attributions le renforcement des capacités commerciales et la coordination inter-organisations témoigne de la volonté grandissante de l'administration fédérale de resserrer les liens entre commerce et développement et de s'attaquer aux problèmes institutionnels qui se posent au sein du système américain.

Développement agricole

Selon les Etats-Unis, le développement agricole a un rôle très important à jouer dans les pays en développement, aussi bien en tant que moteur de croissance économique que pour lutter contre la faim et la malnutrition. L'USAID constate qu'il y a depuis peu convergence de certains facteurs qui pourraient donner aux producteurs agricoles et aux activités rurales des pays en développement les moyens d'accroître la production de denrées alimentaires et de profiter de la mondialisation pour promouvoir leur croissance économique à moyen terme. Il s'agit, entre autres, des transferts de connaissances, de compétences et de technologies issues des progrès récents de la science et de la technologie, sur lesquelles peuvent prendre appui de nouveaux modes de résolution des problèmes existant dans les pays en développement.

Les Etats-Unis soutiennent depuis de nombreuses années l'expansion du secteur agricole dans les pays en développement par diverses activités visant à augmenter la production, rehausser l'efficacité des marchés, améliorer l'accès à ces derniers et encourager le commerce et l'investissement (à titre d'exemple, voir, dans l'encadré 8, l'approche suivie par l'USAID dans ce domaine au Guatemala).

Parallèlement, les Etats-Unis sont le premier apporteur d'aide alimentaire, leur but étant en l'occurrence d'améliorer la situation nutritionnelle des familles, en particulier des mères et des enfants, et de renforcer la sécurité alimentaire. Le Foreign Agricultural Service du ministère de l'Agriculture et l'USAID sont des acteurs clés dans le domaine du développement agricole. Toutefois, les moyens que possède l'Agence d'aborder les problèmes agricoles d'un point de vue stratégique ont diminué et les niveaux de financement ont baissé de façon sensible. Durant l'exercice budgétaire 2001, les fonds consacrés par l'USAID aux activités agricoles dans les pays en développement et en transition se sont élevés à 301 millions USD, soit 4 % des sommes affectées par cet organisme aux programmes. Depuis la nomination de l'actuel Administrateur de l'USAID, l'Agence accorde davantage d'importance au développement agricole et souhaite acquérir une place prépondérante sur le plan de l'aide au développement agricole au cours des cinq prochaines années.¹⁷ A cette fin, elle procède actuellement à l'élaboration d'une nouvelle stratégie de développement agricole ainsi qu'au renforcement de ses moyens financiers et de ses capacités en matière d'analyse. Le but visé à travers cet effort est notamment de relier entre elles les multiples activités que mène l'USAID dans le domaine agricole de manière à les recentrer et à mieux les coordonner, ainsi que de mieux tenir compte de l'interdépendance entre croissance économique et développement agricole.

Encadré 8. Aider des petits exploitants agricoles du Guatemala à vendre pour l'exportation

Les villageois de La Estancia la Virgen, située dans une ancienne zone de guerrilla, ont commencé à produire des haricots verts dans les années 1980. Chacun s'occupait d'écouler sa récolte destinée à l'exportation, passant chaque jour plus de quatre heures sur la route pour vendre sa récolte quotidienne sur un marché aléatoire où des intermédiaires contrôlaient la structure des prix et, selon la rumeur publique, manipulaient l'information sur les prix et utilisaient des balances truquées.

Le projet AGIL de l'USAID, projet d'assistance technique pour l'exportation de produits agricoles non traditionnels, a aidé ces agriculteurs à s'organiser et facilité l'introduction de nouvelles variétés végétales. Pour que la liaison avec le marché soit plus directe, un centre de conditionnement a été construit dans le village à l'aide de matériaux fournis par la municipalité, d'une main d'œuvre assurée par les agriculteurs et d'un don de faible montant d'AGIL pour la conception et la supervision de la construction. Depuis mars 2001, une société de négoce achète directement les haricots au centre de conditionnement. Cela garantit un meilleur prix de vente, correspondant à la demande du marché, et se traduit par une baisse importante des frais de transport et de transaction pour les agriculteurs. Il en est résulté un triplement du revenu des ménages, dont attestent les améliorations apportées aux logements et d'autres signes analogues.

Dans une ville près de La Estancia la Virgen, AGIL, en collaboration avec COKADI, organisation locale œuvrant pour le développement, a aidé un groupe de femmes à construire un poulailler de ponte. Le président de cette association a récemment convaincu les épouses des agriculteurs de mettre sur pied leur propre entreprise de ponte. Avec au départ 500 poules, cette activité a rapidement décollé et 700 poules supplémentaires ont déjà été achetées.

Rapidement, la production de haricots verts et le poulailler de ponte ont introduit des changements radicaux dans la vie des habitants de La Estancia la Virgen. Selon les femmes, la dynamique familiale s'est améliorée du fait que les hommes n'ont plus à quitter le village 25 heures par semaine pour vendre leur récolte. Par ailleurs, l'approvisionnement fiable et facile en œufs frais améliore l'apport nutritionnel de la population locale.

17. Par exemple, les Etats-Unis investissent beaucoup dans les travaux que le Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté a récemment entrepris sur le développement rural dans le cadre et à l'extérieur des exploitations agricoles, considéré comme essentiel pour favoriser une croissance économique tenant compte des besoins des pauvres.

Services sociaux

Lorsque l'on considère la ventilation des crédits budgétaires affectés par les Etats-Unis aux pays pauvres, on constate qu'un soutien assez considérable est apporté actuellement aux services sociaux de base, malgré l'importance que l'USAID attache aux efforts de stimulation de la croissance économique. Par exemple, en Ouganda, si l'on fait abstraction des fonds destinés à l'aide alimentaire et à la lutte contre le VIH/sida, la mission locale prévoit de consacrer près des deux tiers du budget dont elle compte disposer pour la période 2002-2007 à la réalisation de l'objectif stratégique consistant à améliorer les ressources humaines (c'est-à-dire aux programmes relatifs aux services de santé et d'éducation de base et à la population), et n'en destine qu'un tiers environ à l'élargissement des possibilités d'activités économiques durables propres à favoriser la croissance du secteur rural. Cette répartition des crédits reflète dans une large mesure la façon dont les fonds disponibles peuvent être employés, les activités concernées étant principalement financées sur des enveloppes relativement plus généreuses mais en grande partie préaffectées, comme celles du Child Survival and Disease Programs Fund. On observe la même situation dans bon nombre des pays où l'USAID applique un programme de coopération pour le développement à long terme.

Santé

Dans leur approche du développement, les Etats-Unis partent du principe que, pour assurer un développement durable de l'économie, il faut disposer d'une main-d'œuvre en bonne santé et donner aux enfants la possibilité d'aller à l'école. Par conséquent, depuis plus de quarante ans, ils apportent une contribution non négligeable aux efforts visant à sauver des vies, stabiliser la croissance de la population et améliorer l'état de santé des hommes, des femmes et des enfants dans les pays en développement. Ils reconnaissent l'importance de la santé sexuelle et génésique, à laquelle il font une grande place dans leur politique de développement depuis plus de trente ans, et occupent de loin le premier rang parmi les donateurs dans ce domaine. Les efforts qu'ils déploient en faveur du secteur de la santé continuent de croître à travers leur vigoureux soutien aux initiatives internationales, comme le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme¹⁸ et l'Alliance mondiale pour la vaccination et la production de vaccins (GAVI¹⁹). En outre, les Etats-Unis intensifient leur action au niveau bilatéral pour lutter contre la pandémie de sida en renforçant l'engagement des Centres for Disease Control and Prevention (CDC) dans la mise en œuvre du programme des Etats-Unis en matière de coopération pour le développement et d'initiatives telles que l'octroi, annoncé en juin 2002 par le Président Bush, d'un complément de 500 millions USD au titre de la prévention de la transmission du VIH de la mère à l'enfant.

Durant l'exercice budgétaire 2001, l'USAID a dépensé 1.4 milliard USD pour les activités liées à la santé dans les pays en développement et en transition, soit 19 % des fonds qu'elle consacre aux programmes. Ces activités visaient cinq grands objectifs : i) réduire le nombre de grossesses non prévues ou non désirées ; ii) faire baisser la mortalité infantile et juvénile et améliorer la santé et la nutrition chez les nourrissons et les enfants ; iii) atténuer les risques que présentent la grossesse et

18. A la date de septembre 2002, les Etats-Unis s'étaient engagés à verser 500 millions USD à ce fonds, sur un total de 2 113 millions USD de contributions annoncées. La Bill and Melinda Gates Foundation avait aussi promis de lui apporter 100 millions USD.

19. A la date de septembre 2002, les Etats-Unis avaient annoncé une contribution de 48 millions USD pour une année au titre de l'objectif visé par la GAVI de réunir 2 milliards USD sur cinq ans. La Bill and Melinda Gates Foundation a également promis de lui offrir 750 millions USD sur cinq ans.

l'accouchement pour la santé ; iv) diminuer la transmission du VIH et les effets de la pandémie de sida (voir dans l'encadré 9 l'exemple de l'Ouganda) ; v) faire reculer la menace des maladies infectieuses. Pour réaliser ces objectifs, l'USAID s'efforce d'améliorer la qualité, l'accessibilité et l'utilisation des services essentiels en matière de santé et de planification familiale, notamment en encourageant les travaux de recherche au niveau mondial sur les technologies et procédés novateurs, et en diffusant leurs résultats. Au cours de l'exercice 2001, les pays où l'Agence a mis en œuvre les programmes les plus importants dans le domaine de la santé ont été le Bangladesh (40 millions USD), l'Inde (40 millions USD) et l'Egypte (34 millions USD). La gestion des activités en faveur de la santé est aujourd'hui assurée, au sein de l'USAID, dans une optique plus stratégique, reflet de la priorité que l'Agence accorde à ce secteur. Les spécialistes de la santé qu'elle emploie ont été regroupés au sein du Bureau pour la santé mondiale, qui est à même d'offrir appui et conseils techniques aux autres services de Washington et aux missions locales. Des équipes de spécialistes de la santé ont été constituées dans chacun des pays prioritaires du programme consacré à ce domaine. L'USAID se prépare donc à utiliser de façon constructive les surplus de ressources financières qui continuent de lui échoir pour les programmes relatifs au VIH/sida, au paludisme et à la tuberculose, sans cesser d'apporter un soutien substantiel aux autres activités visant le secteur de la santé.

Encadré 9. Combattre le sida en Ouganda

Voilà plus de dix ans que les Etats-Unis mènent en Ouganda des activités concernant le sida par l'intermédiaire de l'USAID, des CDC et, plus récemment, des National Institutes of Health. L'Ouganda est un des premiers pays d'Afrique où le VIH a été identifié, et un de ceux où ses effets ont été les plus graves. Le gouvernement ougandais a réagi très tôt à l'épidémie et, après avoir engagé l'une des actions les plus vigoureuses et les plus vastes qui aient été menées en Afrique subsaharienne pour prévenir l'infection par le VIH et faire baisser la fréquence du sida, a obtenu des résultats remarquables. Au cours de la dernière décennie, la séroprévalence sur les sites de référence a été réduite de pas moins de 50 %. Cette victoire est cependant fragile. Plus de la moitié des 23 millions d'habitants que compte l'Ouganda a moins de 15 ans. Près de 1.5 million d'Ougandais étant aujourd'hui touchés par l'infection, celle-ci pourrait se répandre rapidement parmi les jeunes s'il se produisait une deuxième vague d'épidémie de sida.

L'USAID apporte une aide directe aux deux principales ONG ougandaises de lutte contre le VIH/sida. Ces deux organisations demeurent un modèle pour le reste de l'Afrique. L'AIDS Information Center (AIC) est la première et la plus importante organisation d'Afrique à offrir des services de consultations et de dépistage volontaires. Jusqu'à présent, elle a accueilli plus de 500 000 Ougandais. L'USAID a été le premier donneur à apporter une aide à l'AIC et finance à l'heure actuelle plus de quatre cinquièmes de son budget annuel de 2.3 millions USD. L'AIDS Support Organization (TASO), premier organisme africain de lutte contre le sida, a fourni des services de prise en charge et de soutien à plus de 60 000 personnes enregistrées et à leur famille depuis la fin des années 80. Outre les adultes, la TASO s'occupe aussi de plus d'un millier d'orphelins et/ou d'enfants à risque. L'USAID, l'un de ses principaux bailleurs de fonds, lui a apporté une aide de 2 millions USD durant l'exercice 2001.

Parmi les autres activités bénéficiant du soutien de l'USAID se trouve le HIV/AIDS Food Assistance Program, dispositif mis en place pour cinq ans et doté de 30 millions USD qui permet d'apporter une aide alimentaire à plus de 60 000 personnes infectées par le VIH ou vivant dans des familles dont la sécurité alimentaire n'est plus assurée en raison du sida. Il est mis en œuvre par des organismes confessionnels et d'autres ONG, notamment la TASO, les Catholic Relief Services, World Vision et Africare.

L'action des CDC était initialement axée sur la recherche appliquée et la surveillance, mais elle a ensuite été étendue à la mise en œuvre des programmes. Par exemple, l'USAID et les CDC unissent aujourd'hui leurs forces, dans le cadre d'un projet quinquennal doté de 20 millions USD, pour aider 16 districts à organiser des services décentralisés de prévention de l'infection par le VIH et de prise en charge des personnes contaminées, et à en assurer la fourniture et le suivi. Dénommé AIDS/HIV Integrated Model District Programme (AIM), celui-ci contribue aussi à renforcer la capacité des ONG et des organismes d'intérêt local de mettre sur pied des services essentiels et d'en gérer la fourniture au niveau national et à l'échelon du district et du sous-district.

Etats-Unis

Outre l'USAID, le ministère de la Santé et des affaires sociales joue un rôle de premier plan dans le soutien apporté par les Etats-Unis au secteur de la santé, en particulier à travers les CDC et les National Institutes of Health. En règle générale, les CDC s'occupent au premier chef de la surveillance des maladies infectieuses et de la mise en place de services de laboratoire, tandis que l'USAID axe son action sur les programmes d'intérêt local concernant la santé. L'Agence a entrepris de coordonner ses activités en matière santé avec celles d'autres organismes fédéraux qui œuvrent dans ce secteur ainsi que de collaborer avec eux, et a signé un mémorandum d'accord avec les CDC concernant la programmation conjointe des activités de lutte contre le VIH/sida. Selon l'USAID, ces autres organismes fédéraux possèdent un personnel et des compétences qui peuvent être exploités pour apporter un complément utile à ses propres activités, d'autant qu'ils disposent d'une plus grande marge de manœuvre, n'étant pas assujettis aux mêmes restrictions qu'elle sur les plans des effectifs et du budget de fonctionnement. Les ONG jouent un grand rôle dans l'acheminement des fonds consacrés par les Etats-Unis à la santé vers les populations des pays en développement, en assurant la fourniture de services de santé de base.

Education

Les Etats-Unis considèrent l'éducation de base²⁰ comme l'une des conditions fondamentales du développement, car elle contribue à l'instauration d'une croissance économique plus rapide et plus équitable, à l'accroissement de la productivité, au renforcement de la démocratie et des libertés civiles et, s'agissant des femmes et des filles, à l'amélioration de la santé familiale et à la baisse de la fécondité. Ils lui accordent davantage d'importance du point de vue politique, comme en témoignent l'African Education Initiative annoncée par le Président, en vertu de laquelle les Etats-Unis dégageront 200 millions USD supplémentaires sur les cinq prochaines années pour l'éducation de base en Afrique, et la contribution non négligeable que ce pays a apportée aux travaux du Groupe de travail du G8 sur l'éducation, qui a présenté son rapport au Sommet du G8 tenu à Kananaskis en juin 2002. Le ministère des Affaires étrangères et l'USAID sont les principaux organismes fédéraux qui interviennent dans le secteur de l'éducation.

Dans ce secteur, la priorité de l'USAID est de renforcer l'instruction primaire, en s'attachant particulièrement à rendre l'enseignement plus accessible, à en améliorer la qualité et à assurer une plus grande équité dans ce domaine. Durant l'exercice budgétaire 2001, l'Agence a dépensé 283 millions USD, soit 4 % des fonds qu'elle consacre aux programmes, pour les activités liées à l'enseignement, et elle a mis en œuvre d'importants dispositifs en faveur de l'éducation dans 25 pays. Elle estime que ces activités lui ont permis d'obtenir des résultats impressionnants, ce qui a été corroboré par les missions des examinateurs au Guatemala et en Ouganda, lesquels ont constaté que l'USAID avait joué un rôle important de catalyseur en encourageant la réforme des politiques, ainsi qu'en soutenant les efforts visant à élargir l'accès à l'enseignement, notamment pour les filles et les populations indigènes (voir l'exemple présenté dans l'encadré 10). L'USAID a également beaucoup contribué à rendre l'enseignement plus facilement accessible aux pauvres, en prêtant son appui à des programmes permettant à des ONG de travailler avec les communautés locales à la mise en place de systèmes d'enseignement adaptés aux besoins de ces dernières. Cependant, malgré l'importance

20. L'USAID donne de l'"éducation de base" une définition plus large que celle du CAD car elle y inclut tous les dispositifs destinés à améliorer l'instruction primaire **et secondaire**, l'alphabétisation des adultes et des adolescents non scolarisés et le développement des jeunes enfants de même que la **formation des enseignants à tous ces niveaux**. La définition du CAD ne recouvre en revanche que l'instruction préélémentaire et primaire institutionnalisée et non institutionnalisée des enfants, ainsi que l'acquisition par les jeunes et les adultes des compétences de bases utiles dans la vie courante, notamment l'aptitude à lire, écrire et compter.

attachée à l'éducation, ce secteur n'a généralement pas bénéficié d'un soutien suffisant de la part de l'USAID au cours des années 90. Cette tendance est aujourd'hui en train de s'inverser et l'Agence s'emploie à reconstituer ses ressources en personnel dans ce domaine, et prévoit de mettre en place sous peu des programmes en faveur de l'éducation dans six autres pays. Afin de tenir compte du lien étroit que les Etats-Unis établissent entre éducation et croissance économique, le Service du développement des ressources humaines de l'USAID a récemment été transféré au Bureau pour la croissance économique, l'agriculture et le commerce.

Encadré 10. Améliorer l'accès à l'éducation dans le département de Quiché au Guatemala

La majeure partie de l'aide de l'USAID dans le domaine de l'éducation au Guatemala vise à soutenir l'enseignement primaire public. L'USAID a mis en œuvre à titre expérimental différentes stratégies à cette fin, notamment mise au point de programmes d'étude et de matériels pédagogiques, élaboration des politiques, formation des enseignants et renforcement des institutions. Ces activités ont contribué à améliorer l'accès à l'enseignement de base, à rehausser le niveau des résultats scolaires et à accroître l'intérêt de la population locale pour l'enseignement.

Le taux brut de scolarisation dans les établissements d'enseignement général du premier cycle est de 31.2 % au niveau national mais il n'est que de 9.4 % dans le département de Quiché. Grâce à son programme *Access to Intercultural and Bilingual Education* (AIBE), mis en œuvre par l'ONG World Learning, l'USAID a institué une approche intégrée de l'enseignement dans les communautés de ce département. Les parents des communautés ciblées ont ainsi bénéficié de concours pour créer des comités, faire pression sur leur municipalité respective pour obtenir une aide financière et négocier avec le ministère de l'Education l'autorisation d'ouvrir des coopératives d'enseignement général du premier cycle. Une aide a par ailleurs été consentie aux communautés pour recruter des enseignants, les former et obtenir le matériel pédagogique nécessaire, mais à une condition : que les 640 élèves de ces établissements servent d'assistants bilingues aux maîtres du primaire (depuis les classes de préscolarisation jusqu'à la troisième année de l'école primaire), en particulier dans les classes d'enseignants hispanophones monolingues. Non seulement ces élèves sont des intervenants supplémentaires dans des classes aux effectifs nombreux mais ils permettent l'entrée de la langue maya dans des classes où jusque là seul l'espagnol était parlé et bâtissent un "pont linguistique" entre l'école et la famille. Sous la pression d'AIBE, le ministère de l'Education a accepté que l'on ajoute au programme d'enseignement un cours expérimental destiné à préparer les élèves aux fonctions d'aides-enseignant.

Démocratie et gestion des affaires publiques

Les Etats-Unis considèrent que la démocratie et la bonne gestion des affaires publiques sont essentielles au développement, car un gouvernement démocratique est plus susceptible de protéger les droits civils et humains et a ainsi davantage de chances de bénéficier, à long terme, de la stabilité nécessaire à un développement économique et des échanges internationaux durables. Outre l'USAID, plusieurs organismes fédéraux œuvrent au renforcement de la démocratie et à l'amélioration de la gestion des affaires publiques dans les pays en développement. Le ministère des Affaires étrangères joue souvent à cet égard un rôle actif à travers ses missions diplomatiques, et les membres des forces armées des Etats-Unis peuvent être appelés à collaborer avec leurs homologues locaux afin d'aider à la réforme et à la professionnalisation des forces militaires des pays partenaires. L'USAID met à contribution des universités, des groupes de réflexion, des ONG et le secteur privé des Etats-Unis pour la réalisation de ses programmes de promotion de la démocratie. Les centres d'études politiques respectifs des partis démocrate et républicain participent aussi à l'effort global des Etats-Unis en la matière et reçoivent des fonds publics pour financer leurs activités.

Quatre missions locales de l'USAID sur cinq ont fait de la démocratie et de la bonne gestion des affaires publiques l'un de leurs objectifs stratégiques. Durant l'exercice budgétaire 2001, l'USAID a consacré à ce domaine dans le monde entier 956 millions USD, soit 13 % des fonds qu'elle affecte aux programmes. Les activités s'articulaient autour de quatre axes : i) améliorer les lois et les systèmes juridiques ; ii) renforcer les mécanismes politiques et organiser des élections loyales et impartiales ; iii) créer des groupements de citoyens et développer la société civile ; iv) donner aux pouvoirs publics davantage de moyens de mener leur action dans la transparence et avec efficacité. Un nombre croissant de programmes de lutte contre la corruption voient le jour depuis que le Congrès a adopté, en 2000, l'Anti-Corruption and Good Governance Act. L'USAID est d'autant mieux à même de mener une action efficace à l'appui de l'amélioration de la gestion des affaires publiques qu'elle bénéficie en la matière d'un soutien éclairé de l'Office of Democracy and Governance, dont le siège est à Washington. Ce dernier définit de nouvelles approches, étudie les effets et l'efficacité des activités de l'USAID, évalue les innovations opérées dans ce domaine, promeut de bonnes pratiques et assure une formation au personnel présent sur le terrain. L'Agence encourage également l'intégration des objectifs relatifs à la gestion des affaires publiques dans les activités consacrées aux autres domaines de développement car elle a constaté que leur association à d'autres buts permettait de progresser sur tous les tableaux.

Les Lignes directrices du CAD intitulées *Prévenir les conflits violents* soulignent que la réforme du secteur de la sécurité est étroitement liée à la gestion des affaires publiques et qu'elle doit associer un large éventail d'acteurs allant de l'armée et de la police aux instances judiciaires et pénales en passant par les ministères des affaires étrangères, des échanges et du commerce et les organisations de la société civile. Il est par conséquent important d'assurer une bonne coordination des divers organismes fédéraux qui interviennent dans ce domaine à l'échelon local, ainsi que la complémentarité des dispositifs qu'ils mettent en œuvre. L'USAID n'a en principe que des possibilités restreintes d'agir directement avec l'armée, la police et les services pénitentiaires dans ses activités de développement. Les limites qui lui sont ainsi imposées paraissent peu constructives et semblent empêcher les Etats-Unis d'obtenir de meilleurs résultats car elles privent l'Agence de la possibilité d'aborder les questions de gestion des affaires publiques dans une optique globale et l'obligent à trouver tant bien que mal des moyens d'encourager les autres organismes fédéraux à tenir compte des stratégies et des objectifs de développement dans leur action, de façon à compléter et à renforcer ses propres activités dans le domaine de la gestion des affaires publiques.

Prévention des conflits

La prévention des conflits violents dans les pays en développement par le biais des efforts de coopération est devenue une grande priorité des Etats-Unis à la fin de la guerre froide. Depuis 1994, l'USAID prête son appui aux activités de reconstruction menées à l'issue des conflits à travers son Service des initiatives pour la transition. Cette action qui couvre un champ très étendu consiste notamment à soutenir la négociation et l'application des accords de paix, à former des médiateurs pour la gestion des conflits et à aider les communautés à acquérir les compétences requises pour le règlement des différends. Les Etats-Unis souhaitent accroître encore leur effort de prévention des conflits, en particulier par l'intermédiaire du ministère des Affaires étrangères et de l'USAID. Cette dernière a reconnu qu'il fallait parer au problème des conflits non seulement durant la période de transition, mais aussi pendant tout le processus de développement. Aux fins de cet objectif de portée plus vaste, l'Agence procède à la mise en place d'un service spécialisé et a esquissé une stratégie sur la prévention des conflits et l'aide extérieure. La démarche adoptée consiste à prévenir les conflits en tentant d'y faire face et de les tempérer avant qu'ils ne deviennent violents à l'aide d'outils tels que l'analyse des conflits et l'évaluation des risques. Durant l'exercice budgétaire 2001, l'USAID a

dépensé 13 millions USD pour les activités de prévention des conflits, soit 0.2 % des fonds qu'elle consacre aux programmes.

Dans la stratégie qu'elle a ébauchée, l'USAID s'intéresse aux possibilités d'interaction entre l'aide extérieure et les facteurs de conflit civil et de violence collective. Les programmes d'aide extérieure étant susceptibles d'influer sur la dynamique qui sous-tend les conflits, cette stratégie vise à fournir des indications sur la façon dont l'orientation des programmes pourrait être infléchi afin de tenir compte de cette dynamique. D'un point de vue plus pratique, et en admettant qu'il soit possible de reconnaître les pays où le risque de conflit violent est important, la stratégie s'attache aussi à déterminer les domaines où l'aide au développement est à même d'accélérer ou, au contraire, d'empêcher la survenue d'un conflit. Cependant, afin que les Etats-Unis puissent apporter une contribution optimale à la prévention des conflits, l'USAID devrait porter son attention au-delà des programmes d'aide extérieure pour s'intéresser aussi aux politiques appliquées par les autres organismes fédéraux. Par exemple, et comme le précisent les Lignes directrices du CAD *Prévenir les conflits violents*, étant donné qu'une grande part des efforts déployés pour limiter la prolifération des armes légères est assumée par les ministères de l'Intérieur ou de la Justice, les organismes de coopération pour le développement doivent assurer une communication et une concertation satisfaisantes avec ces instances, tant dans leur pays qu'aux niveaux régional et international. Dans la plupart des grands conflits qui ont marqué la dernière décennie, les armes légères ont occupé une place prépondérante. Celles fabriquées aux Etats-Unis n'ont peut-être pas été les plus nombreuses à être utilisées dans ces conflits, mais le soutien des Etats-Unis, premier producteur mondial d'armes légères, n'en est pas moins important pour que les efforts déployés au plan multilatéral en vue de réduire le commerce illicite de ce type d'armes portent leurs fruits.

Un autre changement à noter au sein de l'USAID est l'obligation désormais faite à ses missions locales d'effectuer un "diagnostic de vulnérabilité face aux conflits" lors de l'élaboration de toute nouvelle stratégie-pays. Cette évaluation objective des risques de conflit peut aussi être utile aux acteurs présents dans le pays concerné, ainsi qu'aux autres donateurs. L'USAID devrait envisager de diffuser largement ce type d'étude afin de susciter des échanges de vues et des débats et de permettre aux autres donateurs de définir leurs stratégies-pays à partir d'un élément commun. Cependant, comme d'autres membres du CAD procèdent à des évaluations analogues, il conviendrait d'éviter les travaux qui font double emploi en réalisant à chaque fois et autant que possible des évaluations conjointes.

Secours d'urgence et en cas de catastrophe

Les Etats-Unis occupent, parmi les membres du CAD, le premier rang pour les secours d'urgence et en cas de catastrophe, avec des versements annuels de plus d'un milliard USD au cours de ces dernières années. Parallèlement à l'USAID, plusieurs organismes fédéraux interviennent dans la fourniture de cette aide. Le ministère des Affaires étrangères assure la gestion des dons accordés aux organisations internationales spécialisées dans les secours pour leur permettre de faire face aux situations d'urgence. Doté d'un budget annuel de 670 millions USD, le Bureau of Population, Refugees and Migration de ce ministère administre les contributions apportées par les Etats-Unis aux organismes internationaux et aux ONG en vue d'aider et de protéger les réfugiés dans les pays étrangers, et en surveille l'utilisation. Le ministère de l'Agriculture collabore étroitement avec l'USAID dans le domaine de l'aide alimentaire, qui est souvent dispensée dans le cadre des programmes de secours alimentaire d'urgence mis en place dans les pays confrontés à des pénuries de vivres à cause de la sécheresse ou d'un conflit civil. Dans d'autres pays, les recettes en monnaie locale tirées de la vente des excédents de produits alimentaires venant des Etats-Unis peuvent servir au financement de projets d'aide lorsque survient une catastrophe. Dans ce dernier cas, une assistance technique peut aussi être consentie par les CDC, l'Environmental Protection Agency, le United States Forest Service et le United States Geological

Etats-Unis

Survey. En outre, l'Office for Peacekeeping and Humanitarian Affairs du ministère de la Défense coordonne l'utilisation des ressources militaires dans les opérations de secours d'urgence et en cas de catastrophe, mais le montant des coûts afférents aux programmes d'aide humanitaire de l'armée des Etats-Unis n'est pas pris en compte intégralement dans les chiffres de l'APD que ce pays fournit au CAD.

Au sein de l'USAID, le Service de l'aide extérieure en cas de catastrophe coordonne les mesures prises par l'administration fédérale des Etats-Unis pour faire face à des catastrophes et des situations d'urgence liées à des facteurs humains ou naturels, ce qui représente une tâche fort délicate compte tenu de la diversité des organismes fédéraux qui interviennent et des difficultés que pose la prise en charge de toute situation d'urgence. Il est également chargé d'assurer une aide humanitaire non alimentaire, qui est principalement acheminée par l'intermédiaire d'ONG ou des institutions des Nations unies spécialisées dans le domaine humanitaire. En outre, le Service de l'alimentation pour la paix joue, à l'intérieur de l'USAID, un rôle équivalent à celui du ministère de l'Agriculture pour l'apport d'aide alimentaire, tant dans les situations d'urgence qu'aux fins du développement. Durant l'exercice budgétaire 2001, l'Agence a dépensé 1.3 milliard USD pour l'aide d'urgence et les secours en cas de catastrophe, soit 18 % des fonds qu'elle consacre aux programmes.

Questions transversales

Egalité homme-femme

La problématique homme-femme imprègne la stratégie de toutes les missions locales de l'USAID et chaque membre du personnel de l'Agence est tenu de la prendre en considération. La majeure partie des activités visant à en assurer la prise en compte systématique et à faire progresser l'égalité entre les sexes sont menées dans le cadre des missions locales. Le Service de la participation des femmes au développement, qui fait partie du Bureau pour la croissance économique, l'agriculture et le commerce de Washington, joue à cet égard un rôle important de coordination et s'emploie à dégager des enseignements de l'expérience acquise par l'USAID. Son personnel est composé de douze personnes et il disposait d'un budget de base de 10 millions USD pour l'exercice 2002. Outre qu'il soutient des activités expressément destinées, par exemple, à améliorer le niveau d'instruction des femmes et à renforcer leur protection juridique et leurs droits en matière de propriété, il axe ses efforts sur des problèmes relativement nouveaux dont les rapports sociaux entre les sexes constituent une dimension essentielle, notamment l'accès aux technologies de l'information et le trafic d'êtres humains, et un budget spécifique de 1 million USD lui a été alloué à cette fin.

Une analyse par sexe doit être effectuée pour toutes les questions techniques qui peuvent être traitées durant l'élaboration du plan stratégique de toute unité opérationnelle de l'USAID, et les éventuels problèmes mis en évidence par cette analyse pris en compte dans la stratégie elle-même. Les systèmes de gestion des résultats et les évaluations doivent également utiliser des indicateurs sexospécifiques et des données ventilées par sexe. Il est certes pour l'heure difficile d'apprécier l'application de cette politique dans tous les services de l'Agence, notamment ses missions locales, mais il semble que la grande majorité des plans stratégiques de ses unités opérationnelles sont conformes à ces règles. Un certain nombre de changements importants peuvent par conséquent être constatés. Par exemple, un pourcentage plus élevé de femmes est désormais mieux au fait du système de recours légal dans plusieurs pays, et les violations des droits humains fondées sur le sexe sont signalées par un plus grand nombre d'individus, notamment au Ghana. Au Guatemala, les questions d'égalité entre les sexes et les problèmes relatifs aux femmes sont pleinement pris en compte dans l'objectif stratégique défini par la mission locale pour l'environnement. Une aide à l'intégration de la problématique homme-femme

dans les activités de formation sectorielles a été apportée à la mission installée au Maroc, ainsi qu'à certains services de Washington, et plusieurs outils d'analyse et autres études ont vu le jour, par exemple un manuel de formation des enseignants du primaire destiné à soutenir l'organisation, dans les langues maya et espagnole, d'activités pédagogiques créatives tenant compte des disparités entre les sexes.

Le Service de la participation des femmes au développement travaille aussi avec les partenaires extérieurs et les consultants de l'USAID afin d'améliorer leur aptitude à l'analyse de la problématique homme-femme. Par exemple, il a conclu un accord de coopération avec la Commission on the Advancement of Women créée par InterAction, important groupement d'ONG, qui permet à celle-ci d'offrir aux membres d'InterAction une assistance technique et des services de formation pour l'élaboration de programmes et de méthodes d'organisation qui tiennent compte des disparités entre les sexes. Entre 1997 et 2001, la Commission a apporté sur le terrain une assistance technique concernant la problématique homme-femme à 20 membres d'InterAction. Les connaissances, les compétences et l'expérience que possède l'USAID dans le domaine des rapports sociaux entre les sexes devraient aussi être mises à la disposition des autres organismes fédéraux, toujours plus nombreux, qui mettent en œuvre des activités de coopération pour le développement.

Environnement

Les Etats-Unis reconnaissent qu'il est essentiel de veiller à la protection de l'environnement si l'on souhaite que les investissements consacrés au développement permettent d'assurer durablement la croissance économique et la sécurité alimentaire et de faire progresser la santé et le bien-être des personnes. Tout comme l'USAID, l'Environmental Protection Agency participe aux efforts déployés par les Etats-Unis pour améliorer l'état de l'environnement dans les pays en développement.

Consciente qu'il existe un lien entre environnement sain et développement durable, l'USAID s'emploie à promouvoir l'assainissement de l'air, une bonne gestion des ressources forestières et des ressources en eau, la préservation de la diversité biologique et l'efficacité énergétique. Durant l'exercice 2001, l'USAID a affecté un budget de 591 millions USD aux activités liées à l'environnement dans les pays en développement et en transition, soit 8 % des fonds qu'elle consacre aux programmes. Si le Service de l'environnement du Bureau pour la croissance économique, l'agriculture et le commerce est responsable au premier chef des questions d'environnement au sein de l'USAID, ce sont les missions locales et les bureaux régionaux qui coordonnent la majeure partie des programmes et des activités de l'Agence dans le domaine de l'environnement. La façon dont l'USAID aborde les problèmes d'environnement diffère selon les régions et la nature des difficultés à résoudre. Dans le cas de l'Afrique, de l'Asie et de l'Amérique latine, ses activités font une place privilégiée à la préservation de la diversité biologique et à la gestion des ressources naturelles. En Afrique, les droits traditionnels des collectivités en matière de propriété sont pris en compte dans les activités de gestion des ressources naturelles menées par l'USAID à l'échelon des communautés. En Asie et en Amérique latine, les préoccupations relatives à l'environnement comprennent également la propreté de l'eau, l'assainissement et la pollution atmosphérique. Aux fins de la protection de l'environnement, l'USAID apporte assistance technique et aide financière et entretient des relations de partenariat étroites avec un large éventail d'acteurs, dont les gouvernements des pays bénéficiaires, des ONG, d'autres donateurs, le secteur privé et des organisations internationales. Cependant, étant donné que certains problèmes d'environnement ont un caractère mondial ou transfrontalier, il est important que l'USAID se concerte avec les autres organismes fédéraux qui prennent part aux débats sur l'environnement aux niveaux régional et international, afin de s'assurer que, lors de la définition de la position des Etats-Unis dans ce domaine, les conséquences qu'elle peut avoir pour les pays en développement sont prises en compte.

Etats-Unis

Au Sommet mondial pour le développement durable qui a eu lieu à Johannesburg en 2002, les Etats-Unis ont annoncé la mise en place d'une série d'initiatives en partenariat concernant l'environnement. La première, intitulée "De l'eau pour les pauvres" (970 millions USD sur trois ans), a pour but d'élargir l'accès des pauvres à l'eau potable et aux services d'assainissement, d'améliorer la gestion des bassins hydrographiques et d'assurer une utilisation plus efficace de l'eau dans les activités industrielles et agricoles. L'initiative "Energie propre" (43 millions USD en 2003) est destinée à rendre les services énergétiques plus accessibles, à améliorer l'efficacité énergétique et à réduire les décès et les maladies évitables liés à la pollution dégagée par les véhicules à moteur et à la pollution de l'air intérieur. L'initiative "Mettre un terme à la faim en Afrique" (90 millions USD en 2003) permettra d'encourager les échanges de technologies avec les petits exploitants agricoles, de renforcer l'élaboration des politiques agricoles, d'apporter des fonds à l'enseignement supérieur et d'accroître les ressources consacrées aux transports, à la commercialisation et à la communication. Enfin, le "Partenariat pour les forêts du Bassin du Congo" (53 millions USD sur quatre ans) a pour objectif de favoriser une gestion forestière durable dans six pays d'Afrique centrale.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

Les Etats-Unis devraient envisager de raccorder davantage leur **stratégie** de coopération pour le développement à des objectifs explicites de lutte contre la pauvreté, comme le font de plus en plus souvent les autres membres du CAD. Dans le même ordre d'idée, le présent examen permet de rappeler aux autres membres du CAD que l'application d'une politique de **croissance favorable aux pauvres** constitue l'un des principaux éléments des Lignes directrices pour la réduction de la pauvreté. L'exemple des Etats-Unis est l'illustration d'une approche constructive des aspects de la stratégie globale de lutte contre la pauvreté qui touchent à la croissance.

Etant donné le grand nombre d'**acteurs sectoriels** intervenant dans le système américain, une étroite coordination de tous les éléments de ce système, sur les plans de la stratégie et de la mise en œuvre, semble indispensable afin d'en améliorer l'efficacité et d'y renforcer la dynamique d'apprentissage. La connaissance que l'USAID possède des questions de développement, ainsi que ses compétences et son expérience dans ce domaine, lui donnent la possibilité de jouer à cet égard un rôle de premier plan. L'Agence peut notamment accroître l'efficacité de ses activités en œuvrant de concert avec d'autres organismes fédéraux sur les problèmes de démocratie et de gestion des affaires publiques, de prévention des conflits et d'égalité entre hommes et femmes.

CHAPITRE 4

COHERENCE DES POLITIQUES AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT

L'importance d'une amélioration de la cohérence des politiques des Etats-Unis au service du développement

En adoptant leur rapport sur *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, les membres du CAD se sont collectivement fixé pour objectif d'assurer la cohérence de l'ensemble des politiques des pays industrialisés avec les objectifs de développement, et de ne pas compromettre la réalisation de ces objectifs. Les *Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté* soulignent que le degré de cohérence global entre les politiques des pays Membres de l'OCDE est un élément essentiel de l'efficacité de la coopération pour le développement. Les mesures adoptées par les Etats-Unis, première puissance économique mondiale, peuvent avoir des effets considérables, négatifs ou positifs, sur les pays en développement. Compte tenu de la position qu'ils occupent, leurs décisions peuvent servir de référence à d'autres donateurs. Cette position les oblige tout particulièrement, pour contribuer à réduire durablement la pauvreté dans les pays en développement, à œuvrer avec les autres donateurs à la cohérence des politiques en faveur du développement.

Une meilleure cohérence des politiques publiques peut apporter beaucoup aux populations des pays en développement comme à celles des pays industrialisés. Ainsi, d'après les estimations de l'OCDE et de la Banque mondiale, les droits de douane et les subventions appliqués par les pays de l'OCDE sur les produits agricoles et manufacturés pourraient entraîner, pour les pays en développement, un manque à gagner annuel de plus de 50 milliards USD, ce qui équivaut aux recettes totales qu'ils reçoivent au titre de l'APD. Si l'on y ajoute les obstacles non tarifaires et autres mesures commerciales qui font monter les coûts de transfert et de transaction, le coût statique total pourrait être trois fois plus élevé et les effets dynamiques encore plus importants. Dans le seul secteur de l'agriculture, les pays de l'OCDE dépensent plus de 300 milliards USD par an pour mettre en œuvre ces politiques, auxquelles les Etats-Unis ont consacré plus de 90 milliards USD par an ces dernières années²¹.

Il est reconnu dans les *Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté* que la cohérence des politiques constitue un défi majeur, dans la mesure où certaines questions font couramment intervenir des groupes d'intérêt nationaux et des organismes publics dont l'objectif premier et la mission principale ne sont pas de faire refluer la pauvreté dans le monde. En outre, le degré de cohérence des politiques tend à diminuer à proportion de la sensibilité que présente le sujet au plan

21. Les chiffres cités sont des estimations du soutien total à l'agriculture faites par l'OCDE. Pour 2001, le soutien total accordé par les Etats-Unis est estimé à 95 milliards USD, soit 0.9 % du PIB (niveau inférieur à la moyenne de l'OCDE, qui s'établit à 1.3 %). A titre de comparaison, l'estimation du soutien total des Etats membres de l'Union européenne ressort à 106 milliards USD, soit 1.4 % de leur PIB global, et celle du Japon à 59 milliards USD, soit également 1.4 % du PIB. Voir *Politiques agricoles des pays de l'OCDE : suivi et évaluation (2002)*.

intérieur. Il s'agit de considérations importantes dans le contexte des Etats-Unis, pour trois raisons. Premièrement, la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif donne au Congrès un rôle indépendant dans la formulation de politiques qui peuvent déjà correspondre à une position soigneusement négociée par un ensemble d'organismes fédéraux. Deuxièmement, comme les membres de la Chambre des Représentants ne sont élus que pour deux ans, ils ont tendance à focaliser leur attention sur les questions qui ont une incidence politique directe au plan national. Troisièmement, certains groupes d'intérêt spéciaux font pression auprès des membres du Congrès pour les rallier à leur cause, et ces derniers n'ont guère de moyens d'obtenir d'autres points de vue sur les questions de développement, en raison des restrictions qui empêchent l'USAID de se livrer à des activités "de publicité ou de propagande" (voir le chapitre 1).

Exemples de problèmes de cohérence des politiques aux Etats-Unis

Les politiques des pays industrialisés peuvent compléter ou gêner les efforts de développement dans de nombreux domaines. A des fins pratiques, et compte tenu des changements qu'on peut escompter, les *Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté* définissent six domaines d'action prioritaires : commerce international et investissement direct étranger ; mouvements financiers internationaux ; alimentation et agriculture ; ressources naturelles et pérennité de l'environnement ; questions sociales, telles que la santé publique et les normes du travail ; gestion des affaires publiques et prévention des conflits. Dans la présente section, l'analyse est centrée sur trois domaines dans lesquels les politiques suivies par les Etats-Unis peuvent influencer sur les perspectives de développement des pays en développement. Ces trois aspects – politiques commerciales, politiques agricoles et aide liée – faisaient déjà partie des domaines sur lesquels le CAD avait attiré l'attention lors du précédent examen en 1998, mais ils restent des motifs de préoccupation. Cela montre à quel point il est important de s'assurer que les processus de décision comportent des mécanismes efficaces permettant de tenir compte des incidences que peuvent avoir d'autres politiques sur le développement.

Politiques commerciales

Les Etats-Unis sont dans l'ensemble favorables à un cadre de libre-échange et encouragent la participation des pays en développement aux échanges internationaux. La nouvelle stratégie nationale du Président en matière de sécurité souligne l'importance de la relation entre les échanges et le développement. Elle fait valoir que les politiques commerciales peuvent aider les pays en développement à renforcer les droits de propriété, la concurrence, le principe de la légalité, l'investissement, la diffusion des connaissances, l'ouverture des sociétés, l'efficacité de la répartition des ressources et l'intégration régionale, autant de facteurs indispensables à la croissance, à la création de possibilités nouvelles et à la confiance dans les pays en développement.

Les Etats-Unis ont joué un rôle important lors du sommet de l'OMC qui s'est tenu à Doha en 2001, puisqu'ils ont contribué au lancement du nouveau cycle de négociations commerciales mondiales en acceptant que des débats soient organisés afin d'expliquer et d'améliorer les disciplines relatives aux subventions et aux mesures compensatoires, en particulier les mesures antidumping. Après de longs débats, le Congrès a suivi et accordé à l'administration Bush la Trade Promotion Authority, ce qui renforce considérablement la capacité des Etats-Unis de poursuivre utilement des négociations commerciales. L'un des motifs de préoccupation du Congrès concernait la nécessité de donner à l'appareil exécutif le pouvoir de s'engager dans des négociations ouvertes sur les mesures antidumping et autres dispositions entrant dans la catégorie des subventions et des mesures compensatoires. Dès qu'il a été investi de la Trade Promotion Authority en juillet 2002, l'exécutif a formulé une proposition de réforme des échanges agricoles à examiner dans le cadre des négociations

à l'OMC. Cette proposition vise, en cinq ans, à éliminer les subventions à l'exportation et à réduire les droits de douane à l'échelle mondiale ainsi que le soutien interne créateur de distorsions des échanges, mesures qui profiteraient aux agriculteurs des pays développés comme des pays en développement.

De manière générale, les Etats-Unis constituent un débouché important et croissant pour les exportations des pays en développement. En valeur, les importations en provenance des pays en développement ont totalisé 588 milliards USD en 2000. Cette année-là, les pays en développement ont fourni 20 % des produits manufacturés importés par les Etats-Unis, contre 11 % en 1980 ; ils ont aussi fourni 32 % des vêtements importés, contre 16 % en 1980.

Les droits à l'importation appliqués aux Etats-Unis sont relativement faibles en moyenne, bien que certains produits à forte intensité de main-d'œuvre, sensibles pour les entreprises des Etats-Unis et importants pour les pays en développement, fassent l'objet de droits élevés et d'une progressivité des droits. Il s'agit notamment des textiles, des vêtements, des chaussures et de certains produits agro-alimentaires. Une part disproportionnée des recettes tarifaires des Etats-Unis vient de l'importation de ces marchandises : ainsi, les vêtements et les chaussures représentaient à eux seuls 8.7 milliards USD, sur un total de 18.6 milliards USD de droits collectés en 2001, alors qu'ils ne représentent que 6.7 % des importations des Etats-Unis (voir aussi l'encadré 11). Le taux moyen des droits de douane supportés par les importations des pays en développement était de 7.3 % en 2001, alors que le niveau moyen des droits appliqués aux Etats-Unis est de 1.6 %. Cela a pour effet d'accroître les coûts encourus par les ménages pauvres des Etats-Unis, et risque en outre de compromettre les efforts déployés par l'USAID et par d'autres organismes pour promouvoir une croissance économique tirée par les exportations dans les pays en développement, en particulier dans ceux qui possèdent un avantage comparatif sur le plan de la production de ces marchandises.

Encadré 11. Droits de douane sur les produits importés de Mongolie et de Norvège

En 2001, les Etats-Unis ont collecté 23 millions USD de droits de douane sur les produits importés de Mongolie et 24 millions USD sur ceux importés de Norvège.

La Norvège figure au premier rang, sur 173 pays, dans le classement établi par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) selon l'Indicateur du développement humain en 2002. Les exportations de la Norvège vers les Etats-Unis, essentiellement constituées de saumon fumé, de pièces détachées de moteurs d'avion et de pétrole brut, ont totalisé de 5.18 milliards USD. Le droit de douane moyen appliqué sur les importations de Norvège s'établit ainsi à 0.5 %.

La Mongolie se situe, elle, à la 113^{ème} place dans le classement du PNUD selon l'Indicateur du développement humain. La valeur totale de ses exportations vers les Etats-Unis, essentiellement constituées de vêtements, en particulier de pull-overs et de costumes, s'est élevée à 0.14 milliard USD. La moyenne des droits de douane appliqués sur les importations de Mongolie s'établit ainsi à 16.1 %.

Les Etats-Unis ont pris différentes mesures pour ouvrir leur marché aux produits des pays en développement, en particulier dans le cadre de leur Système généralisé de préférences (SGP), mis en place en 1974, de la Caribbean Basin Initiative (1984) [remplacée en 2000 par la Caribbean Basin Trade Partnership Act (CBTPA)] et de l'African Growth and Opportunity Act (AGOA) adoptée en 2000 (voir l'encadré 12). Chacun de ces dispositifs est toutefois limité à quelques produits en provenance de certains pays en développement.

Encadré 12. Initiatives d'amélioration de l'accès au marché en faveur des exportations des pays en développement

Système généralisé de préférences : Dans le cadre du Système généralisé de préférences des Etats-Unis, l'accès est accordé en franchise de droit aux exportations de produits de pays en développement correspondant à 2 900 lignes tarifaires environ, ainsi qu'à 1 783 produits de plus provenant des pays les moins avancés, depuis 1997. De 1996 à 2001, les importations en franchise de droit réalisées dans le cadre de ce système en provenance des pays les moins avancés sont passées de 49 millions USD à 2.9 milliards USD, même si la quasi-totalité de cet accroissement est imputable aux produits pétroliers. Certains produits importants pour les pays en développement ne sont pas couverts par le SGP, comme les textiles, les vêtements, les chaussures et les produits agricoles en excédent des contingents. Le SGP a été renouvelé sept fois au cours des dix dernières années. Il n'a pas été appliqué entre le 30 septembre 2001 et le 6 août 2002.

Caribbean Basin Initiative : Celle-ci comporte un double système d'accès au marché associé à des mesures de renforcement des capacités d'échange, dont s'est par la suite inspirée l'AGOA. Les vêtements sont exclus, mais les contingents appliqués à ceux qui sont fabriqués à partir de matières premières originaires des Etats-Unis sont importants. La CBI a contribué à susciter une transformation des capacités d'exportation des pays visés, qui ont modifié leurs politiques et leurs mécanismes institutionnels. Les exportations de café et de bananes vers les Etats-Unis de cinq pays d'Amérique centrale ont été ramenées de 60 % des exportations totales en 1983 à moins de 10 % en 2001, et sont maintenant largement dépassées par celles de vêtements, de puces électroniques et de produits agricoles non traditionnels.

Africa Growth and Opportunity Act (AGOA) : En vertu de cette loi, les pays visés d'Afrique subsaharienne bénéficient d'avantages supplémentaires importants par rapport au SGP, notamment : i) des préférences qui s'appliquent plus longtemps, puisqu'elles restent valables jusqu'en 2008 au moins ; ii) des restrictions moins nombreuses – les préférences de l'AGOA ne sont pas abrogées lorsque les exportations atteignent un seuil prédéterminé ; et iii) un champ d'application plus vaste – l'AGOA offre l'accès en franchise de droit aux produits de 1 800 lignes tarifaires supplémentaires, dont les textiles, les vêtements, les montres, les chaussures, les sacs à main, les bagages et le cuir. Les textiles font l'objet de règles d'origine strictes destinées à éviter les réexportations de produits en provenance de pays non couverts par le dispositif, et plusieurs produits considérés comme "sensibles" par les Etats-Unis restent exclus, notamment des produits textiles qui ne sont pas des vêtements, tels que les couvertures et le linge de lit et de table. En 2001, première année complète de mise en œuvre de l'AGOA, la valeur totale des importations provenant des 35 pays qui peuvent actuellement en bénéficier a fléchi de 10 %, tombant à 17.1 milliards USD, essentiellement en raison de la baisse des cours du pétrole. Sur ce total, 8.2 milliards USD de marchandises sont entrés dans le pays en franchise de droit, principalement des produits pétroliers (6.8 milliards USD), des vêtements (356 millions USD) et du matériel de transport (289 millions USD).

Les efforts consentis par les Etats-Unis pour ouvrir leur marché aux exportations des pays en développement font l'objet d'une gestion très précise et ne semblent pas correspondre à la démarche qui serait la plus efficace pour encourager l'établissement d'un cadre commercial mondial pleinement libéralisé. Les Etats-Unis peuvent en effet supprimer ou modifier unilatéralement les avantages concédés, soit pour répondre à des préoccupations intérieures, soit parce que certaines conditions accessoires qui ne dépendent pas d'entreprises ou de personnes particulières ne sont pas remplies, comme la protection des droits du travail, la protection des droits de propriété intellectuelle et l'accès au marché accordé aux exportateurs des Etats-Unis. Le risque de solutions de continuité qui en résulte porte atteinte aux efforts déployés pour tirer pleinement parti des possibilités ainsi créées. Par exemple, le caractère fluctuant du SGP ne fait qu'accentuer les incertitudes auxquelles sont confrontés les investisseurs qui envisagent de se tourner vers des activités d'exportation dans les pays bénéficiaires du SGP, et influe sur les décisions prises par les entreprises américaines qui

s'approvisionnent auprès de pays bénéficiaires du SGP. Par ailleurs, la liste des pays habilités à bénéficier effectivement de l'AGOA est arrêtée chaque année, sur la base d'une évaluation qui tendant à déterminer si les pays visés se sont dotés d'un ensemble de droits économiques, administratifs et humains, et remplissent d'autres conditions, ou s'ils progressent dans ce sens. Les Etats-Unis conservent aussi une certaine marge de manœuvre pour modifier les produits couverts par l'AGOA, ainsi que les règles d'origine déjà compliquées applicables aux textiles. Compte tenu de ces risques supplémentaires, les entreprises peuvent juger peu avisé de prévoir des investissements ou des élargissements de leurs activités dans les pays en développement.

Dans le cas de l'AGOA, se pose en outre, au niveau des évaluations par pays, un problème particulier de cohérence au sein de l'administration fédérale. Par exemple, le Représentant des Etats-Unis pour le commerce a reconnu que le Kenya n'avait pas réussi à se doter d'un système efficace de lutte contre la corruption, qui est grave et généralisée, mais le Kenya n'en continue pas moins de bénéficier des avantages accordés au titre de l'AGOA. Dans le même temps, le ministère des Finances a soutenu les mesures prises par les institutions financières internationales pour réduire la coopération avec le Kenya, en raison des préoccupations suscitées par cette corruption généralisée. Dans son *Human Rights Report* de 2001, le ministère des Affaires étrangères indique que les résultats du gouvernement kenyan en matière de droits de l'homme restent médiocres et que les autorités continuent de commettre des violations nombreuses et graves de ces droits. D'un autre côté, compte tenu de l'ampleur du MCA et des critères transparents qui seront utilisés pour déterminer les pays admis à en bénéficier, il sera important que les Etats-Unis s'assurent que la communauté internationale estime elle aussi satisfaisants les résultats enregistrés par les pays choisis et leur performance sur les plans de la gestion publique et des droits de l'homme. Dans le cas contraire, cette initiative risque de déstabiliser les programmes mis en œuvre par d'autres membres de la communauté des donateurs et d'avoir dans les pays partenaires concernés des effets contraires à l'objectif visé.

L'existence de différents obstacles non-tarifaires, sous forme de règles d'origine, de normes de santé et de sécurité et, pour les exportateurs de produits agricoles, de toute une série de mesures sanitaires et phytosanitaires, est un obstacle supplémentaire pour ceux qui veulent exporter leurs produits aux Etats-Unis. Bien que ces exigences puissent se justifier sur un plan scientifique, les pays en développement risquent d'avoir de grandes difficultés à apporter la preuve que leurs produits s'y conforment, compte tenu de leur capacités humaines et institutionnelles limitées dans ces domaines. Les organismes fédéraux offrent toute une gamme d'activités de renforcement des capacités commerciales, et en particulier une assistance technique pour l'amélioration des procédures d'inspection et du contrôle des procédés de fabrication dans les pays en développement. L'USAID a aussi lancé récemment une nouvelle initiative appelée Trade for African Development and Enterprise qui prévoit une assistance technique au renforcement des capacités commerciales.

Les pays en développement sont soumis comme les autres aux lois antidumping des Etats-Unis. Ces lois sont destinées à protéger les producteurs des Etats-Unis des importations subventionnées, mais peuvent aussi servir à protéger les entreprises nationales. Les exportations de nombreux produits des pays en développement, mais surtout de fleurs coupées²², ont fait l'objet de plusieurs plaintes pour dumping. Des droits antidumping ont aussi été imposés sur des produits tels que le jus d'orange concentré et congelé du Brésil, le saumon frais et les champignons en boîte du Chili et le miel

22. Pour accroître les revenus des ménages ruraux en Ouganda, l'USAID encourage dans ce pays la production de certains produits agricoles non traditionnels ayant une valeur élevée à l'exportation, en particulier les fleurs coupées. A l'heure actuelle, les fleurs coupées de l'Ouganda approvisionnent essentiellement les marchés européens. Si elle trouvait des débouchés sur d'autres marchés, comme celui des Etats-Unis, cette production contribuerait à une croissance économique plus forte en Ouganda et à une réduction plus rapide de la pauvreté.

Etats-Unis

d'Argentine. Récemment, les Etats-Unis ont aussi mis en place des droits de sauvegarde temporaire sur l'acier, dont les exportations de la plupart des pays en développement sont, il est vrai, exemptées. Il n'en reste pas moins que le contingent en franchise de droit alloué au Brésil, qui est considéré comme l'un des producteurs d'acier les plus concurrentiels et connaissant la croissance la plus rapide aujourd'hui, correspond au niveau actuel de ses exportations, et non aux niveaux attendus à l'avenir, sur lesquels se fondent les décisions d'investissement. Le Brésil a déposé une plainte auprès de l'OMC concernant les droits imposés sur l'acier par les Etats-Unis (ainsi que l'imposition par la Floride d'un impôt indirect sur le jus d'orange industriel).

Politiques agricoles

L'agriculture fournit des moyens de subsistance à la plus grande partie des populations de la majorité des pays en développement, mais ce secteur est vulnérable car il peut être affecté par des mesures adoptées dans les pays industrialisés. Les efforts que font les pays de l'OCDE pour protéger leurs marchés intérieurs par des mesures de soutien de l'agriculture tendent à stimuler la production intérieure et à faire baisser les prix mondiaux. Les possibilités d'exportation de produits agricoles primaires et transformés des pays en développement peuvent s'en trouver limitées. En outre, les produits agricoles subventionnés des pays de l'OCDE sont vendus au rabais sur les marchés à l'exportation, y compris sur ceux des pays en développement, créant ainsi une concurrence déloyale pour les produits agricoles vendus sur les marchés intérieurs de ces pays.

Les Etats-Unis garantissent les prix de certains produits aux producteurs agricoles nationaux, essentiellement au moyen de subventions diverses (plutôt que de mesures commerciales). Le marché des Etats-Unis étant particulièrement vaste, les subventions agricoles peuvent avoir un effet sensible sur les prix mondiaux. En 2000, par exemple, l'OCDE a estimé que l'élimination du soutien interne apporté aux Etats-Unis à la production de graines oléagineuses aurait des répercussions ne se limitant pas à ces seuls produits et entraînerait une augmentation de 6 à 7 %, à court terme, des prix mondiaux du soja. Les retombées d'une baisse des prix mondiaux ne sont pas les mêmes pour les producteurs et pour les consommateurs, mais d'importantes fluctuations indépendantes des forces du marché peuvent avoir des conséquences dramatiques, et conduire des producteurs efficaces à faibles coûts à abandonner leur activité. Dans les pays pauvres, où ils risquent de ne guère disposer d'autres sources de revenu et de n'avoir pas accès à des dispositifs de protection sociale, ces producteurs se trouveront ainsi poussés vers une plus grande pauvreté.

En 1996, le Congrès des Etats-Unis a adopté une loi sur la réforme de l'agriculture, appelée Federal Agriculture Improvement and Reform Act, qui visait, à un moment où les prix mondiaux étaient en hausse, à favoriser l'abandon des subventions agricoles liées au niveau de production, en faveur d'un soutien direct des revenus. Cependant, les prix de nombreux produits ont ensuite baissé et le Congrès a approuvé des programmes de soutien des prix, grâce auxquels les revenus agricoles ont été majorés de 7.5 milliards USD environ par an ces quatre dernières années. La Farm Security and Rural Investment Act de 2002 (nouvelle loi d'orientation agricole) prend le contre-pied du mouvement de libéralisation et risque de diluer encore l'influence des forces du marché sur les décisions de production des agriculteurs. L'augmentation prévue du soutien, de l'ordre de 7.4 milliards USD par an, transforme en une tendance durable et prévisible la propension récente à l'attribution de crédits "d'urgence" destinés à

soutenir les revenus agricoles²³. La nouvelle loi prévoit des "coupe-circuit" permettant de s'assurer que les Etats-Unis respectent le plafond de soutien interne relativement bas fixé à 19.1 milliards USD en accord avec l'OMC²⁴. Même si le niveau global de soutien attendu (par rapport aux recettes du secteur agricole) est difficile à prévoir, il ne devrait pas dépasser de beaucoup celui de ces dernières années, à condition que de nouveaux crédits d'urgence ne soient pas votés²⁵. Néanmoins, la nouvelle loi d'orientation agricole aura presque certainement pour effet d'accroître la production agricole et de faire baisser les prix mondiaux de certains produits, et les coûts et ajustements qui en résulteront seront en grande partie supportés, pour les premiers, par les contribuables américains et, pour les seconds, par les producteurs des pays concurrents sur les marchés mondiaux.

L'orientation protectionniste que semble avoir pris le Congrès avec l'adoption de la nouvelle loi d'orientation agricole est un motif de préoccupation pour les pays en développement et fait partie des problèmes importants répertoriés par les représentants des gouvernements du Guatemala et de l'Ouganda lors des visites sur le terrain effectuées pour préparer le présent examen. Une grande partie des produits qui reçoivent un soutien sont des marchandises de grande importance pour les pays en développement, comme le sucre, les produits laitiers et le coton, et cette politique continuera sans doute d'avoir de graves répercussions pour eux (voir, dans l'encadré 13, l'exemple du coton). En outre, les mécanismes de soutien des prix sont maintenant étendus à d'autres produits, comme les pois secs, les lentilles et les pois chiches, largement cultivés dans les pays en développement, et de première importance pour eux sur le plan des exportations, alors que les Etats-Unis n'en produisent et n'en exportent pour l'instant que très peu. Les prix garantis constituent, pour certains agriculteurs américains, une incitation à élargir leur production à ces cultures ; or, même un accroissement modeste de la production des Etats-Unis pourrait avoir un effet de distorsion sur les échanges et provoquer une baisse des prix mondiaux.

-
23. Une faible proportion des agriculteurs bénéficie de la plus grande partie des paiements agricoles versés aux Etats-Unis. Une analyse réalisée par l'Environmental Working Group, organisme de recherche sur l'environnement sans but lucratif, a permis de constater que 20 circonscriptions allaient se partager 52 % des 4.6 milliards USD de paiements d'urgence prévus au titre "Freedom to Farm" de la nouvelle loi d'orientation agricole. A l'intérieur ces 20 circonscriptions, 10 % des exploitations recevront plus de la moitié des subventions. (Pour plus d'informations, voir <http://www.ewg.org/reports/farmfairness/default.html>)
24. A titre de comparaison, le plafond de subvention à la production adopté en accord avec l'OMC au titre de la "catégorie orange" est de 64.6 milliards USD pour l'Union européenne et de 27 milliards USD pour le Japon. La proposition de réforme des échanges agricoles formulée par les Etats-Unis conduirait à une baisse de ces seuils qui seraient ramenés à 12 milliards USD pour l'Union européenne, à 10 milliards USD pour les Etats-Unis et à 4 milliards USD pour le Japon.
25. Le Sénat a voté le 10 septembre 2002 une aide supplémentaire de 6 milliards USD en faveur des agriculteurs américains touchés par la sécheresse. Cette décision doit cependant être entérinée par la Chambre des Représentants et approuvée par le Président.

Encadré 13. Subventions aux producteurs de coton des Etats-Unis

Les prix mondiaux du coton ne cessent de baisser depuis le milieu des années 90. Pour faire face à cette situation, le Congrès accorde depuis 1997 une aide d'urgence aux 25 000 producteurs de coton des Etats-Unis. Le montant de cette aide était de 2.1 milliards USD environ en 2001 (la même année, le total des subventions accordées aux producteurs de coton des pays industrialisés s'est chiffré à 4.8 milliards USD). Les producteurs de coton américains ont aussi bénéficié d'autres avantages, notamment d'un contingentement des importations et de subventions à l'exportation, qui ont conduit à dissocier les décisions de production des fluctuations des prix relatifs. En conséquence, la production totale de coton des Etats-Unis a progressé de 10 % environ entre 1998 et 2001 et les exportations, qui représentent un tiers environ des échanges mondiaux, devraient atteindre leur plus haut niveau depuis 1926.

Les prix du coton se trouvent aujourd'hui à leur niveau le plus bas depuis 30 ans, à 42 cents la livre. Les pressions à la baisse exercées sur les prix mondiaux ont eu des répercussions pour certains des pays les plus pauvres, d'Afrique occidentale et centrale en particulier, dont les coûts de production sont parmi les plus faibles du monde. La production mondiale de coton a chuté et les exportations de coton des autres pays que les Etats-Unis se trouvent aujourd'hui à leur niveau le plus bas depuis près de 20 ans. Les gouvernements des pays d'Afrique occidentale et centrale doivent désormais dégager en subventions quelque 50 à 60 millions USD par an pour atténuer les conséquences de la chute des prix sur les producteurs de coton. La perte de recettes d'exportation induite par le déclin des prix mondiaux enregistré ces deux dernières années représente plus de 3 % du PIB du Mali et du Bénin et 1 à 2 % environ du PIB du Burkina Faso et du Tchad. A titre de comparaison, le montant annuel des allègements du service de leur dette dont ces pays ont bénéficié dans le cadre de l'initiative PPTE se situe entre 0.81 % et 1.58 % de leur PIB.

D'après des estimations de la Banque mondiale, l'élimination des subventions au coton aux Etats-Unis se traduirait par une baisse de la production et par une hausse de 12 cents la livre des prix internationaux à court terme. Les recettes que les pays d'Afrique occidentale et centrale tirent du coton s'en trouveraient accrues de 250 millions USD environ, chiffre qui dépasse largement les 137 millions USD d'APD que les Etats-Unis ont apportés à ces pays en 2000.

Les politiques agricoles des Etats-Unis qui ont pour effet de limiter l'accès des pays en développement à leur marché, ou qui influent fortement sur les prix mondiaux, peuvent avoir des conséquences négatives sur les activités de l'USAID en faveur d'un développement rural axé sur l'exportation. En outre, la capacité de l'USAID d'entreprendre des activités de développement rural adaptées aux conditions locales des pays en développement est d'autant plus limitée que la loi lui fait interdiction de promouvoir les exportations vers les Etats-Unis de certains produits agricoles sensibles, comme l'huile de palme, les agrumes et le sucre. Dans ses *Perspectives agricoles 2002-2007*, l'OCDE rappelle aux gouvernements qu'ils ne contribuent pas à la prospérité et à la compétitivité à long terme des secteurs agricoles en isolant les producteurs des marchés mondiaux. Une analyse plus large et à plus long terme des questions agricoles pourrait aider à promouvoir des activités agricoles durables aux Etats-Unis, à alléger la charge que fait peser la fiscalité sur les citoyens de ce pays et à améliorer l'efficacité des efforts déployés par l'USAID en faveur de l'agriculture et des exportations des pays partenaires.

Aide liée

Lorsque l'aide est liée, les biens et services nécessaires à une activité d'aide doivent être acquis auprès de fournisseurs des Etats-Unis.²⁶ Cette pratique permet à l'économie des Etats-Unis de dégager des recettes grâce au programme d'aide. Près des trois-quarts des engagements bilatéraux d'APD des Etats-Unis étaient liés en 1996, dernière année pour laquelle les Etats-Unis ont fourni des données sur ce point au CAD.

L'APD bilatérale offerte par l'USAID est, en vertu de la loi, liée à l'achat de biens et services aux Etats-Unis, mais cette exigence peut être assouplie pour des raisons de disponibilité, d'urgence et d'efficacité, selon les cas. Une dérogation applicable depuis le 1er janvier 2002 autorise les Etats-Unis à mettre en œuvre la *Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés*. L'aide alimentaire et la coopération technique pure, éléments qui occupent une place importante dans le programme des Etats-Unis, sont exclus du champ d'application de la Recommandation, de sorte que sa mise en œuvre ne devrait pas avoir d'effets très notables sur la réduction du degré global de liaison de l'aide des Etats-Unis. D'un autre côté, les entreprises américaines bénéficient maintenant d'un accès élargi aux offres publiques émises dans le cadre des programmes d'aide d'autres membres du CAD. En conséquence, les Etats-Unis sont encouragés à faire de leur mieux pour identifier et mettre en œuvre, comme le prévoit la Recommandation, des initiatives supplémentaires de déliement de leur APD propres à promouvoir un partage de l'effort plus équilibré entre les membres du CAD.

La liaison de l'aide à des approvisionnements aux Etats-Unis amoindrit, d'une manière générale²⁷, l'efficacité de l'APD américaine par rapport à son coût, car elle limite la concurrence, et compromet l'appropriation du processus de développement par les pays partenaires. Par exemple, l'aide alimentaire doit provenir uniquement des Etats-Unis et l'exigence voulant que 75 % en soit transportés sur des navires battant pavillon américain est estimée majorer de 50 % à 200 % les coûts d'acheminement. Dans le cas de l'assistance technique, la liaison de l'aide peut influencer sur la qualité des programmes, car les experts américains ne sont pas toujours les mieux qualifiés en toute circonstance, et les experts les plus qualifiés aux Etats-Unis ne sont pas toujours disponibles. De même, le fait de contraindre ou d'encourager les entreprises qui travaillent avec l'USAID dans certains pays en développement à s'équiper de véhicules fabriqués aux Etats-Unis peut faire encourir à ces dernières des coûts d'achat et d'entretien plus élevés, sans compter le risque de voir ces véhicules immobilisés en raison de l'absence de pièces détachées. Un assouplissement de l'obligation ou de l'incitation à acheter des produits américains devrait améliorer à la fois l'efficacité et l'efficacité de l'APD des Etats-Unis. De façon plus générale, il serait intéressant qu'un organe indépendant, par exemple le GAO, se penche sur le coût de la liaison de l'aide pour les contribuables américains ainsi que sur ses effets en termes d'efficacité et d'efficacité.

Un crédit mixte est un montage financier intégrant des fonds d'APD destiné à favoriser l'exportation de marchandises d'un pays donneur vers des pays en développement. Avec le Tied Aid Program Projects Fund de l'Export-Import Bank, les Etats-Unis disposent d'un instrument de politique

-
26. L'aide liée, sous forme de prêts, de dons ou de financements mixtes assortis d'un niveau de libéralité supérieur à zéro pour cent, se définit comme une aide assujettie (en droit ou en fait) à l'acquisition de biens ou de services dans le pays donneur ou dans un groupe restreint de pays.
27. L'aide liée a d'importantes répercussions sur les pays en développement : elle peut notamment avoir pour effet négatif de majorer de 20 à 30 % les coûts encourus par le bénéficiaire. Voir Jepma, Catrinus J. (1991), *L'Aide liée*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

commerciale qui permet de s'aligner sur les offres étrangères d'aide liée créatrices de distorsion des échanges dans certaines circonstances. Ils mettent également en place un programme pilote de crédit mixte d'une durée de deux ans, destiné à financer des projets d'investissement sains sur le plan du développement faisant intervenir des exportateurs et des entreprises des Etats-Unis dans des pays à revenu intermédiaire solvables. Conformément aux lignes directrices de l'OCDE, seuls les projets qui ne sont pas commercialement viables bénéficieront d'un soutien (projets concernant par exemple l'environnement, les énergies renouvelables, la santé, l'éducation ou l'eau et l'assainissement). Un don de l'USAID, représentant au minimum de 35 % du montant total, sera combiné avec un prêt de l'Export-Import Bank. La difficulté, dans tout dispositif de crédit mixte, consiste à répondre à la fois aux objectifs de développement et aux objectifs commerciaux. Cela oblige en définitive à des arbitrages, avec le risque que ces programmes finissent par être assujettis aux besoins de l'offre. Ces dernières années, certains membres du CAD ont mis fin à leurs programmes de crédit mixte, dont l'efficacité en tant qu'instruments de développement leur semblait incertaine. Le nouveau programme des Etats-Unis pourrait contribuer à élargir les débouchés de certains exportateurs, de sorte des ressources d'APD risquent de s'en trouver détournées d'activités ayant plus d'impact sur le développement. Une mission de l'USAID doit formuler des propositions concernant ce programme, ce qui devrait permettre d'éviter que les projets ne soient déterminés en fonction de l'offre, mais il faudra néanmoins que l'USAID fasse preuve de détermination et de vigilance et déploie tout son zèle pendant tout le processus de décision à Washington pour s'assurer que les objectifs de développement sont atteints.

Promouvoir la cohérence des politiques aux Etats-Unis

Le gouvernement Bush s'efforce de renforcer la coordination entre les organismes fédéraux responsables de la formulation des politiques dans des domaines étroitement liés, y compris le développement. Il s'offre cependant encore des possibilités, pour les Etats-Unis, de procéder à une analyse plus formelle, systématique et cohérente des effets de l'ensemble de leurs politiques sur les pays en développement. L'équipe chargée de l'examen a répertorié six points sur lesquels des réformes pourraient être engagées afin de promouvoir une plus grande cohérence des politiques au service du développement.

- (i) **Faire connaître l'engagement des plus hautes autorités politiques.** Les dirigeants politiques actuels portent un vif intérêt aux enjeux du développement auxquels font face les pays pauvres, comme en atteste le fait que le Président a personnellement annoncé plusieurs grandes initiatives ainsi que les visites effectuées par le Ministre des Affaires étrangères et le Ministre des Finances en Afrique et dans d'autres régions. Cependant, le dessein dont témoigne l'intérêt manifesté ne s'est pas encore concrétisé par une déclaration ou une stratégie intégrée sur laquelle pourraient s'appuyer les efforts de mobilisation des organismes fédéraux, encore que la nouvelle stratégie nationale en matière de sécurité constitue un premier pas dans ce sens.
- (ii) **Accroître le rôle politique de l'USAID.** Dans l'appareil exécutif, le National Security Council (NSC) est la principale instance où sont débattues les questions de sécurité nationale et de politique étrangère. Il a notamment pour mission de coordonner les politiques des différents organismes fédéraux. Le NSC est présidé par le Président des Etats-Unis et comprend plusieurs membres du Cabinet, ainsi que le Conseiller à la sécurité nationale du Président. Les responsables des autres ministères et organismes fédéraux sont invités à participer aux réunions en tant que de besoin. Il pourrait cependant être envisagé de faire bénéficier l'Administrateur de l'USAID d'une invitation permanente à prendre part aux réunions du NSC, ce qui permettrait d'intégrer dans les délibérations

les connaissances et l'expérience des questions de développement accumulées par l'USAID. La proposition, formulée par le Président Bush dans la nouvelle stratégie nationale en matière de sécurité de transformer les institutions de sécurité nationale des Etats-Unis, pourrait aussi s'appliquer à l'USAID qui ferait alors partie de ces institutions. L'USAID est représentée depuis peu au NSC par un directeur des questions de développement qui joue le rôle de conseiller principal au Bureau des affaires économiques internationales du NSC pour toutes les questions en rapport avec l'aide au développement international (à l'exception de l'aide humanitaire et de l'aide alimentaire). Cette évolution témoigne de l'apport considérable que peut fournir l'USAID. Celui-ci est d'ailleurs attesté par les énergies substantielles que l'Agence est parvenue à mobiliser lors de la préparation des *Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté*, en particulier à propos de la cohérence des politiques.

- (iii) **Créer des mécanismes d'échange et de consultation entre les organismes fédéraux.** La cohérence des politiques au service du développement ne fait pas explicitement partie des objectifs du gouvernement Bush, qui a cependant pris conscience qu'il valait mieux encourager les organismes fédéraux à coordonner leurs travaux et favoriser la création de synergies permettant d'atteindre des objectifs primordiaux. Plusieurs comités de coordination des politiques de haut niveau ont été créés, de façon ponctuelle ou permanente, sur différentes questions. En matière de développement, des comités ad hoc ont été mis en place à des fins précises, comme la préparation du MCA et celle de grands sommets internationaux, tels que la Conférence de Monterrey sur le financement du développement. Ces comités dont la mission est de courte durée fonctionnent bien et donnent de bons résultats. Un comité permanent de coordination sur le développement a aussi été créé ; présidé par le ministère des Affaires étrangères, il compte parmi ses membres des représentants de l'USAID, du ministère des Finances et de l'OMB. Cependant, son rôle et la contribution qu'il peut apporter n'ont pas encore été clairement définis, ce qui est regrettable étant donné qu'il pourrait constituer un cadre utile pour l'examen des questions de développement dans une perspective à long terme et la promotion d'une plus grande cohérence des politiques gouvernementales au regard des enjeux essentiels pour les pays en développement.
- (iv) **Garantir une capacité d'analyse adéquate.** Pour améliorer la cohérence des politiques à l'appui du développement, il faut pouvoir analyser ces politiques en se plaçant du point de vue des pays en développement et utiliser les résultats de cette analyse pour influencer sur les débats des instances de coordination inter-organismes. L'USAID jouit de la crédibilité nécessaire pour apporter un avis autorisé au débat sur les effets de l'ensemble des politiques publiques sur les pays en développement. Cependant, ses capacités à cet égard ont été érodées par des compressions de personnel qui lui ont fait perdre dans les années 90 une grande partie de ses effectifs de cadres. L'USAID s'efforce de redresser la situation mais doit veiller à recruter des spécialistes possédant des connaissances et une expérience appropriées et à même d'œuvrer efficacement avec d'autres organismes à la promotion de la cohérence des politiques au service du développement.
- (v) **Exploiter la présence des Etats-Unis sur le terrain.** Chaque ambassadeur des Etats-Unis en poste dans un pays en développement est responsable de la coordination des activités des organismes fédéraux présents dans ce pays. Ces dernières années, des efforts ont été faits pour accroître la coordination, par l'organisation de réunions périodiques des dirigeants de ces organismes et la préparation de plans annuels (Mission Performance Plans) fournissant un cadre stratégique commun à tous ces organismes. Ces efforts ont surtout permis de créer, à l'échelon de chaque pays, une base de connaissances

commune concernant les activités de chaque organisme et la contribution apportée par chacun aux objectifs généraux poursuivis par la mission, ce qui a favorisé les synergies et réduit les doubles emplois. Cependant, comme la principale mission de chaque organisme est d'atteindre ses propres objectifs, ce genre d'assemblées n'est pas vraiment en mesure d'améliorer la cohérence des politiques entre les organismes fédéraux. Cela dit, l'importance de la cohérence des politiques étant surtout tangible au niveau du terrain, il faudrait se servir de ces assemblées pour repérer les éventuelles incohérences et en faire part aux services centraux respectifs de chaque organisme.

- (vi) **Vérifier systématiquement la législation.** Certains signes indiquent que le Congrès tient mieux compte des conséquences des décisions législatives américaines sur les pays en développement. On sait par exemple que des dispositions de la loi d'orientation agricole de 2002 ont été modifiées pour atténuer les effets négatifs qu'elles pouvaient avoir sur les pays les plus pauvres. Peut-être cette pratique devrait-elle être rendue plus systématique, et le taux de rotation assez rapide des membres du Congrès, et de leurs équipes, justifierait-il la mise en place d'une structure permettant de s'assurer que cette démarche n'est pas tributaire de l'attachement personnel manifesté par quelques individus en poste à la cause du développement.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

Il est absolument indispensable de recenser les problèmes de **cohérence des politiques** qui entachent le système américain et d'y remédier. Compte tenu de l'ampleur de l'économie des Etats-Unis et de l'influence exercée par ce pays sur la scène mondiale, même une simple décision du Congrès ou de l'administration peut avoir d'énormes répercussions sur l'impact de la coopération américaine pour le développement.

En tant que principal défenseur de la cause du développement au sein de l'administration, l'USAID doit mieux asseoir son **autorité** sur les autres organes fédéraux qui interviennent dans la coopération pour le développement, en analysant et en encourageant la cohérence de leurs décisions dans l'optique du développement. Elle devrait chercher à établir des relations de travail étroites au sein d'instances de coordination comme le NSC et le comité de coordination sur le développement.

Conformément aux dispositions de la Recommandation sur le déliement de l'APD aux pays les moins avancés concernant le partage de l'effort, les Etats-Unis devraient faire tout ce qui est en leur pouvoir pour définir et mettre en œuvre des mesures supplémentaires de déliement de leur **aide bilatérale**.

Etant donné les répercussions que devrait avoir la création proposée du MCA sur le volume de l'APD et son efficacité du point de vue du développement, il sera essentiel de veiller à ce que les critères de sélection retenus par les Etats-Unis soient cohérents avec ceux qui sont utilisés par d'autres membres de la communauté des donateurs.

CHAPITRE 5

ORGANISATION ET GESTION

Raisons justifiant la refonte de l'organisation et de la gestion

L'histoire de la coopération américaine pour le développement est émaillée de changements organisationnels résultant de pressions extérieures au système, émanant le plus souvent du Congrès. Si ce dernier est pour beaucoup dans la diversité des approches caractérisant l'organisation et la gestion de l'aide américaine, il s'est aussi parfois efforcé d'accroître le degré de cohésion du système. C'est ainsi que, face au problème soulevé par la cohérence de l'organisation de l'aide, il a proposé en 1978 un texte de loi visant à remanier les structures de gestion de l'aide en les plaçant sous la tutelle d'un nouvel organisme, l'**International Development Co-operation Agency** (IDCA). Bien qu'inscrite dans la loi, et créée par décret présidentiel en 1979, l'IDCA n'a en fait même pas survécu deux ans. A partir de 1981, l'Administrateur de l'USAID a été investi d'une deuxième fonction, celle de Directeur « par intérim » de l'IDCA. Cette mesure avait pour but d'instaurer un système pyramidal par la mise en place d'un organisme de tutelle qui assurerait la coordination des multiples facettes de la coopération américaine pour le développement, et notamment des activités de l'USAID, des ministères des Finances et des Affaires étrangères, et de l'OPIC. Devait aussi être créé un International Development Institute, chargé de coordonner les interventions des organisations privées et bénévoles, dont le Peace Corps. L'IDCA n'a rempli sa fonction que pendant un temps très court (1979 à 1981), après quoi elle a été mise en sommeil avant d'être officiellement dissoute en 1998. Méritent également de retenir l'attention les tentatives engagées plus récemment par l'USAID, au cours des années 90, pour restructurer ("re-engineering") ses modes d'organisation et de gestion selon des axes plus stratégiques. Ces efforts de **restructuration** ont permis à l'Agence de définir une échelle de valeur et une conception stratégique qui ont indubitablement joué un rôle majeur dans les modernisations qu'elle a entreprises immédiatement après la fin de la guerre froide. Ils sont aussi venus à point nommé pour répondre aux impératifs budgétaires et se sont traduits par une compression, malheureuse et précipitée, des effectifs, à Washington et sur le terrain. Cette brève rétrospective des tentatives de modification et d'adaptation de l'organisation du système d'aide illustre les difficultés persistantes auxquelles se heurtent les efforts des Etats-Unis pour se doter, en matière de coopération pour le développement, d'un dispositif répondant aux attentes, perpétuellement changeantes, de la classe politique et du public.

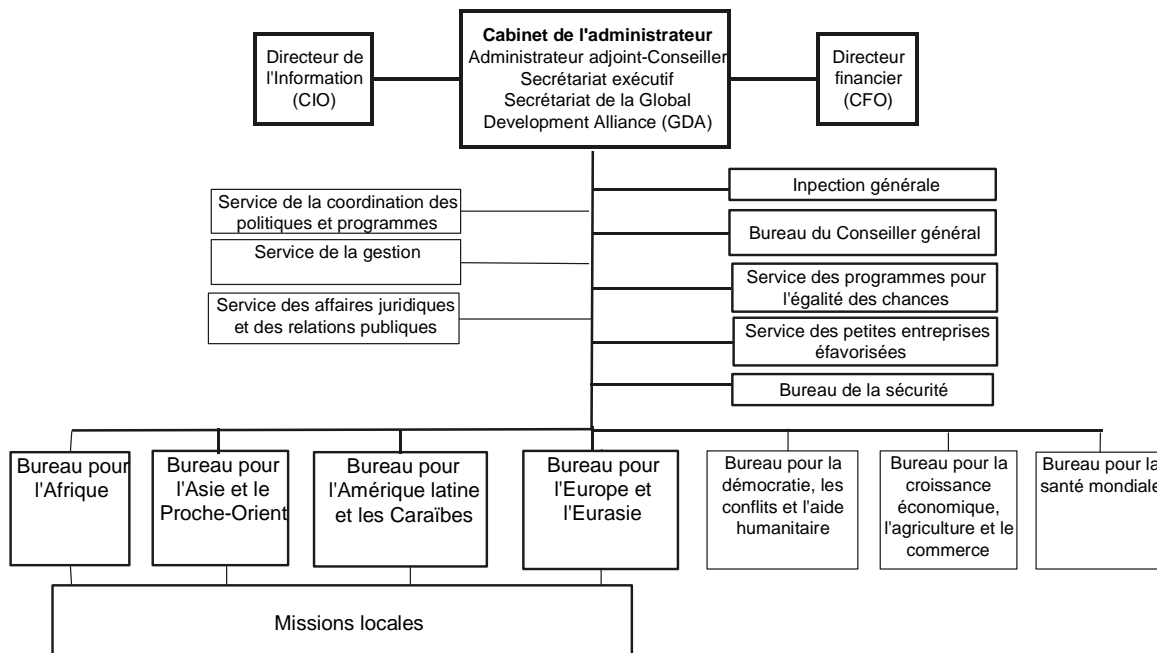
Les dirigeants actuels de l'USAID souhaiteraient insuffler à l'action américaine de coopération pour le développement dans son ensemble un nouvel esprit mettant à profit l'expérience et le pouvoir d'influence des Etats-Unis. A cet effet, et afin de restaurer la crédibilité de l'Agence aux yeux du Congrès, ils ont commencé par entreprendre de réformer ses modes opératoires afin de les rendre plus transparents et davantage axés sur les résultats. L'accent nouveau mis dans le MCA sur l'obtention de résultats dans la lutte contre la pauvreté est à cet égard regardée comme un puissant moteur de changement et comme offrant une occasion opportune de "recibler la gestion de l'aide" d'une manière plus générale.

Refonte de l'organisation

Etant investis de mandats différents, les principaux organismes intervenant dans la coopération américaine pour le développement entretiennent des liens assez lâches, qu'ils resserrent ponctuellement, selon des modalités souples, dans les moments de crise ou face à une situation précise requérant une intensification de leur collaboration. Du fait qu'ils ne se considèrent pas comme formant un système unifié de coopération pour le développement, il n'existe généralement pas entre eux de relations de travail, de consultations et d'échanges d'informations systématiques et réguliers. Compte tenu de leurs mandats respectifs et du volume d'APD qui passe entre leurs mains, l'USAID est le principal organisme d'aide bilatérale et les ministères des Affaires étrangères et des Finances sont les principaux apporteurs d'aide multilatérale. La coordination générale de ces divers acteurs relève de plus en plus du NSC, instance dépendant de la Maison Blanche.

United States Agency for International Development

Organigramme 2. USAID



Source : USAID.

L'USAID est un organisme fédéral autonome et a pour mission de mettre en œuvre les programmes d'aide extérieure (bilatérale essentiellement) des Etats-Unis. Son Administrateur formule et exécute la politique d'assistance économique extérieure et d'aide au développement sur la base des orientations émanant du Président, du ministre des Affaires étrangères et du NSC. L'USAID n'a été formellement intégrée à l'administration fédérale qu'en 1998, et son statut "temporaire" antérieur ne rendait pas justice au fait qu'elle s'acquittait de la gestion, à tous les niveaux, de l'aide bilatérale. L'USAID est souvent regardée comme un simple exécutant de l'administration ou du Congrès alors qu'elle est en réalité une entité à part entière qui assure la gestion et la mise en œuvre de la stratégie et de la politique américaines en matière de développement et rend compte des enseignements de l'expérience accumulée. L'USAID administre actuellement un peu plus de la moitié de l'APD américaine, et

environ les deux tiers de l'APD bilatérale. Elle a des activités dans 164 pays se répartissant dans le monde entier, même si elle ne possède des missions extérieures résidentes que dans 70 d'entre eux. Au niveau des services centraux de Washington, la liaison avec ces missions extérieures est principalement assurée par quatre bureaux géographiques, auxquels revient la responsabilité première de superviser les activités menées dans les pays relevant de la région du monde dont ils s'occupent. L'organigramme 2 rend compte de la structure actuelle des services centraux de l'USAID.

Ministère des Affaires étrangères

Le ministère des Affaires étrangères (Department of State) est l'instance fédérale dont relève l'essentiel des relations extérieures des Etats-Unis et le ministre (Secretary of State) est le principal conseiller du Président en matière de politique étrangère. Il œuvre à la réalisation de tout l'éventail d'objectifs de politique étrangère poursuivis par les Etats-Unis aux plans diplomatique, militaire et économique ainsi que dans de nombreux autres domaines. En ce qui concerne la coopération pour le développement, et plus particulièrement l'APD (dont il gère près du cinquième), il joue un rôle majeur dans le soutien apporté par l'administration américaine au système des Nations unies et à d'autres organisations internationales, notamment celles s'occupant des questions de migration et des réfugiés ou menant des activités de développement liées à la lutte contre la drogue. Le ministère fournit également son appui aux activités en rapport avec les affaires étrangères engagées par d'autres instances fédérales, par exemple le ministère du Commerce ou l'USAID. Ses compétences propres en matière de développement et de gestion des opérations à l'étranger sont limitées, et il fait largement appel à l'USAID pour assurer la mise en œuvre de la composante développement des programmes d'assistance issus de ses négociations politiques (accords de Camp David, dispositions concernant l'Afghanistan, ou aide à la conversion des cultures afin de réduire la production de drogues, par exemple) et des actions lancées à son instigation en faveur du développement. Il possède un vaste réseau d'ambassades (dans 143 pays), qui n'interviennent toutefois guère dans les activités d'aide à l'étranger de l'USAID et des autres instances fédérales ou dans leur contrôle (voir le chapitre 6). Les services du ministère qui traitent plus particulièrement des questions de coopération pour le développement sont le Secrétariat aux affaires économiques, des entreprises et agricoles, le Secrétariat aux affaires politiques (surtout le Bureau des organisations internationales), et la plupart des bureaux composant le Secrétariat aux affaires mondiales. Ces unités administratives sont grisées dans l'organigramme présenté dans l'annexe VI.

Ministère des Finances

Le ministère des Finances (Department of the Treasury) assure la mise en œuvre des politiques des Etats-Unis dans tout un éventail de domaines en rapport avec la finance intérieure et internationale, la fiscalité, la gestion de l'économie et la mise en application de la loi. Les questions de coopération pour le développement y sont essentiellement du ressort du Secrétariat aux affaires internationales (dirigé par un Secrétaire d'Etat), et plus particulièrement du Bureau chargé du développement international, des questions d'endettement et de la politique de l'environnement. La mission du ministère n'est donc pas fortement centrée sur le développement, mais il n'en reste pas moins que certains de ses services entretiennent, au nom de l'administration fédérale, des relations avec des composantes importantes du système mondial de coopération pour le développement, en particulier la Banque mondiale et les institutions financières internationales. Le ministère des Finances emploie quelque 165 000 agents, quasiment tous en poste aux Etats-Unis. A l'annexe VI figure un organigramme simplifié du ministère dans lequel les services ayant à connaître des questions de développement sont ressortis en grisé.

Autres entités importantes

Méritent également d'être mentionnés les organismes fédéraux suivants, par lesquels transitent toutefois de moindres volumes d'APD (globalement environ un cinquième du total) :

- Le **ministère de l'Agriculture**, qui administre l'aide alimentaire internationale, dont l'acheminement est assuré soit par l'USAID (dans le cadre des Titres II et III et de l'aide d'urgence) soit par lui-même (dans le cadre de la section 416(b), du Food for Progress Program ou du Titre I). Il possède des attachés dans quelques ambassades stratégiquement choisies.
- Le **ministère de la Défense**, qui mène diverses activités pouvant être prises en compte dans l'APD, notamment dans les domaines de la lutte contre la drogue, de l'aide humanitaire (voir l'encadré 14) et du déminage. Des équipes de spécialistes du développement peuvent être détachées dans des pays où le ministère parraine de nombreux projets.
- Le **ministère de la Santé et des affaires sociales**, qui s'occupe de la réinstallation des réfugiés aux Etats-Unis et s'investit de plus en plus depuis quelques temps dans la lutte contre le VIH/sida et d'autres maladies considérées comme des fléaux d'envergure mondiale. Le ministère a de plus en plus recours à ses propres agents, titulaires ou contractuels, pour assurer la mise en œuvre de ses activités sur le terrain.
- Le **Peace Corps**, qui compte actuellement quelque 700 volontaires dans 70 pays. Bien qu'il s'agisse d'un organisme autonome, l'intérêt qu'il porte aux questions de développement et le réseau de techniciens volontaires qu'il a constitué dans le monde entier en font un précieux allié pour l'USAID.

Encadré 14. Exercices de formation aux interventions humanitaires de l'Armée des Etats-Unis au Guatemala

Trente-cinq membres de l'Armée des Etats-Unis de Jacksonville, Floride, ont mené à bien une mission d'assistance médicale les 27 et 28 février 2002 dans les villages de Jícaro, San Agustín Acuastatlán et Teculután dans le département d'El Progreso au Guatemala. Ce groupe était composé de six médecins, deux dentistes, sept infirmières et un pharmacien, ainsi que d'agents de soutien administratif et technique. Le personnel médical de l'Armée guatémaltèque s'est joint à l'équipe américaine pour traiter plus de 1 000 personnes par jour. La mission médicale a proposé des consultations médicales et dentaires gratuites aux résidents locaux ; les américains et leurs homologues guatémaltèques ont pratiqué leur art dans les conditions locales.

Une équipe médicale composée de 11 membres a effectué une mission de formation et d'aide humanitaire de 10 jours en janvier et février 2002 dans les villages du département de Quiché au Guatemala. Les médecins, infirmières et techniciens étaient membres de l'Armée de l'air des Etats-Unis, basés à la Scott Air Force Base en Illinois. Ils ont proposé des services en pédiatrie, médecine générale, dentisterie, ophtalmologie et obstétrique/gynécologie dans quatre lieux et traité plus de 500 personnes par jour. Les soins, médicaments et lunettes ont été fournis gratuitement. L'équipe a travaillé en collaboration avec les forces armées guatémaltèques qui s'occupaient également des patients, assuraient la traduction et fournissaient d'autres services à la mission.

Organismes non gouvernementaux

Les **ONG** et les **PVO** reconnues, qui en constituent une sous-catégorie, sont très actives dans le domaine de la coopération pour le développement. Aux Etats-Unis, ce sont souvent des entités de dimensions respectables, dotées de moyens financiers non négligeables et, pour certaines, capables d'exercer une grande influence au plan politique. Le concept d'alliance pour le développement mondial proposé l'année dernière par l'USAID semble devoir offrir à ces organisations une possibilité accrue d'influer sur l'orientation générale de la coopération américaine pour le développement et devrait contribuer à renforcer encore leur rôle. Le principal interlocuteur de ces organismes au sein de l'USAID est le Bureau pour la démocratie, les conflits et l'aide humanitaire, en particulier son service de la coopération privée et volontaire. Une multitude d'associations d'ONG défendent les intérêts collectifs de leurs membres auprès de l'USAID, du Congrès ou d'autres segments du système d'aide américain. A titre d'exemples, on citera Interaction, qui assure la représentation de quelque 160 organisations dans les discussions relatives à tout un éventail de questions liées au développement, ou l'Advisory Committee on Voluntary Foreign Aid (ACVFA), instance consultative composée de spécialistes du développement travaillant dans le secteur privé mise en place par l'exécutif pour donner un avis indépendant à l'administration fédérale sur la politique de développement. A côté des ONG, un nombre grandissant de **fondations à capitaux privés**, dont les plus dévouées à la cause du développement sont la Bill and Melinda Gates Foundation (dont la dotation s'élève à 23 milliards USD) et la Turner Foundation (avec un actif de 150 millions USD), gèrent de nombreuses activités dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'environnement. Ces organismes non gouvernementaux sont considérés par l'administration fédérale et le public américain comme apportant à eux tous une contribution essentielle à l'effort national d'aide au développement. Leur connaissance concrète du monde en développement s'est accrue rapidement depuis une dizaine d'années et leurs avis sont regardés par de nombreux Américains comme constituant des contrepoids importants dans le dialogue sur la coopération pour le développement, en particulier sur des sujets comme la lutte contre la pauvreté et le développement des communautés de base.

Coordination entre les différents organismes

L'organisation de l'aide extérieure des Etats-Unis est souvent considérée comme souffrant d'un manque de coordination. Dans la réalité, une coordination est pourtant opérée, habituellement selon des modalités ponctuelles et pragmatiques, fonction des besoins. C'est ainsi que sont couramment constitués des groupes de travail thématiques sur des questions émergentes revêtant une importance particulière (Afghanistan, dette, secours en cas de catastrophe, etc.). Lorsque des organismes sont appelés à travailler régulièrement ensemble (au niveau de la planification stratégique ou de la coordination budgétaire, ou dans le cadre d'accords interagences spécifiques²⁸), sont souvent prévues des mesures ou des consultations plus systématiques destinées à assurer un minimum de collaboration entre eux ou au sein de leurs services. Par ailleurs, plusieurs instances centrales (l'OMB et le NSC, par exemple) surveillent et commentent l'esprit de collaboration manifesté par les différents organismes. Ces divers mécanismes ont indubitablement contribué pour beaucoup à améliorer la coordination interagences au sein de l'administration fédérale, mais ne se fondent pas pour autant en un dispositif tendant à systématiser la collaboration mutuelle. L'ordre du jour et les résultats des réunions sont en général fonction de l'organisme qui en prend l'initiative. Considérés dans l'optique plus large de

28. A titre d'exemples d'accords interagences en matière de coopération pour le développement, on peut citer les Small Project Assistance Agreements conclus chaque année entre le Peace Corps et l'USAID ou le protocole d'accord signé en 2001 entre les CDC et l'USAID concernant la programmation conjointe des activités relatives au VIH/sida.

l'unification des efforts, ces mécanismes peuvent souvent paraître répondre à des objectifs circonscrits d'ordre purement bureaucratique et n'associent en règle générale aucun membre de la communauté du développement n'appartenant pas à l'administration. Le NSC a actuellement pour mandat d'améliorer la qualité de la coordination interagences au sein de l'administration. Au cours de la période 2000-2001, suite à l'adoption en 1998 de la Foreign Affairs Reform and Restructuring Act, le ministère des Affaires étrangères et l'USAID ont redoublé d'efforts pour collaborer plus étroitement à faire de l'aide au développement et des autres formes d'assistance économique un élément central de la politique étrangère des Etats-Unis. Des mesures ont été prises pour renforcer la coopération et la coordination entre les deux instances, dont certaines se sont traduites par des modifications des processus de formulation des politiques, de programmation, d'élaboration du budget et de mise en œuvre. La création du Policy Co-ordinating Committee (PCC) on International Development and Humanitarian Assistance, en vertu de la National Security Presidential Directive 1, constitue une autre disposition qu'ont prise les Etats-Unis pour améliorer la coordination sur tout un éventail de questions de développement.

Il se pourrait bien, comme certains l'ont laissé entendre, que l'USAID ait épuisé ses possibilités d'adaptation aux réformes répétées de son organisation, et notamment à la compression continue de ses effectifs et de son budget, à défaut de repenser son rôle futur. L'opinion émise à ce sujet par l'ACVFA donne en l'occurrence à réfléchir. D'après l'ACVFA, s'ouvre à l'USAID une occasion sans précédent de se défaire de son rôle traditionnel d'exécuteur de l'aide pour endosser celui de facilitateur du développement. Cela impliquerait que l'USAID concentre davantage son attention sur le renforcement des capacités de ses partenaires américains et étrangers et sur l'instauration d'un consensus entre ces derniers, et moins sur la microgestion de ses propres activités sur le terrain. L'Agence deviendrait ainsi un centre d'excellence où trouver des connaissances théoriques et techniques, un coordinateur et un intermédiaire, ce qui lui permettrait d'instaurer de nouvelles relations de travail avec ses partenaires, américains, locaux et internationaux, avec les autres instances de l'administration fédérale et avec les institutions multilatérales et régionales. L'USAID deviendrait le pôle central du système fédéral de coopération pour le développement, mission pour laquelle elle disposerait "d'un solide effectif de professionnels, bien armé pour traiter au plus haut niveau avec tout un éventail de partenaires et de toute une série de problèmes de développement". Cette proposition semble propre à remédier à plusieurs des faiblesses perçues du système d'aide américain. Cela dit, malgré les relations qu'elle a tissées dans le monde en développement et l'expérience qu'elle y a accumulée, l'Agence ne mobilise pas à l'heure actuelle le vigoureux soutien politique dont elle aurait besoin pour s'acquitter d'un tel mandat. Si elle se concrétise, la mise en place du MCA, avec les nouveaux principes qui le sous-tendent, offrira à l'Agence une occasion rêvée de faire ses preuves.

Refonte de la gestion

Gestion des résultats

Une gestion axée sur les résultats est souvent considérée comme une garantie d'efficacité de l'aide, et le sujet retient régulièrement l'attention du Congrès, toujours soucieux de la rentabilité des dépenses engagées. La coopération pour le développement étant une activité mineure pour la plupart des instances fédérales, on ne s'intéressera ici qu'aux modalités de gestion des résultats de l'USAID. Depuis l'adoption en 1993 de la Government Performance and Results Act (GPRA), sont établis au niveau de chaque unité opérationnelle de l'USAID :

- Un **plan stratégique pluriannuel**.
- Un **plan de performance** annuel (au regard des quatre "piliers" susmentionnés et des six axes de réforme de la gestion exposés plus loin).

- Un **rapport de performance** annuel. Le processus de remontée des informations sur les performances débute sur le terrain, où des données sont recueillies auprès des entités (sous-traitants, ONG, administrations, ou autres) chargées de la mise en œuvre concrète des activités, puis progressivement assemblées, analysées et répercutées au niveau, d'abord des objectifs stratégiques (notification habituellement trimestrielle), puis des missions locales (notification annuelle), et enfin des services centraux (notification annuelle).

On notera que l'USAID s'est portée volontaire pour être l'un des quelques "laboratoires" qui ont été mis en place peu après le passage de la GPRA pour expérimenter cette approche de la gestion axée sur les résultats destinée à être appliquée dans l'ensemble de l'administration (voir l'encadré 15), exercice qui a impliqué une phase de conception en 1994-95 puis une première phase de mise en œuvre en 1996-97. Depuis l'examen de 1998, l'Agence a entrepris de revoir sa démarche sur la base des informations en retour et des évaluations concernant les résultats des premières réformes. Malgré des divergences d'opinions, de nombreux observateurs estiment que l'USAID est, de tous les organismes fédéraux, celui qui a été le plus loin dans ce domaine. Bien que l'Agence puisse se targuer de plusieurs accomplissements depuis 1998, les difficultés méthodologiques inhérentes à une réforme aussi ambitieuse des modalités de gestion se sont révélées considérables et des efforts restent nécessaires pour persuader les sceptiques. Que ce soit au sein de l'OMB ou du Congrès, les appels à l'adoption de méthodes plus simples, plus conviviales et plus convaincantes suscitent toujours un écho considérable.

L'USAID elle-même reconnaît qu'elle doit continuer de creuser afin de trouver de nouveaux moyens de simplifier les procédures de notification et d'alléger la charge imposée au personnel de terrain tout en rehaussant la crédibilité de l'information fournie sur les performances. Elle a ainsi innové en 2002 en remplaçant le compte rendu annuel détaillé de leurs résultats habituellement demandé aux missions locales par un rapport annuel nettement simplifié. Les enseignements à tirer de ce premier exercice sont toujours à l'étude mais les premiers commentaires reçus en Ouganda donnent à penser que le nouveau système risque de faire double emploi avec d'autres canaux de notification et n'offre pas aux missions la possibilité d'exposer ce qui se passe concrètement. Ces observations témoignent, à n'en pas douter, que les difficultés inhérentes à l'instauration d'un système de gestion axée sur les résultats n'ont pas encore toutes été surmontées.

De nombreux spécialistes de la gestion partent du principe qu'il est fondamental pour tout système fondé sur les résultats d'établir clairement un lien entre les performances et les dotations budgétaires. A cette invite, l'USAID répond que, actuellement, la répartition du budget entre les différents pays est le fruit d'un processus complexe, dans lequel il faut tenir compte des pressions politiques, des crédits réservés à un usage particulier, des évolutions passées et d'un certain nombre d'autres considérations encore. En outre, certains experts, au sein de l'USAID, craignent qu'une mise en rapport trop explicite de la performance des programmes et des enveloppes par pays ne risque en fait de porter atteinte à l'honnêteté des auto-évaluations fournies par les unités opérationnelles.

Quelle que soit leur opinion sur les méthodes actuellement utilisées par l'USAID pour opérer une gestion de ses programmes fondée sur les résultats, la plupart des observateurs reconnaissent l'importance des efforts d'expérimentation déployés par l'Agence dans ce domaine. Ces efforts méritent de retenir l'attention des organisations internationales, et leurs fruits d'être comparés à ceux des tentatives des autres membres du CAD allant dans le même sens.

Encadré 15. Vers l'instauration, à l'échelon national, d'une gestion axée sur les résultats - la GPRA

Dans l'esprit du Congrès, la *Government Performance and Results Act* (GPRA) de 1993 devait conduire à l'adoption, au sein de l'administration, de méthodes de prise des décisions, de gestion et de reddition de comptes faisant moins de place aux activités et aux processus en tant que tels et davantage aux résultats produits par les programmes fédéraux. La GPRA prévoit l'établissement de plans de performance annuels, destinés à apporter des informations précises au Congrès et au public sur :

- (i) Les objectifs de performance fixés pour l'année considérée aux principaux programmes et activités de chaque instance fédérale.
- (ii) Les indicateurs qui seront utilisés pour évaluer les performances.
- (iii) Les stratégies et ressources dont la réalisation des objectifs de performance nécessite la mise en œuvre.
- (iv) Les procédures devant présider à la vérification et la validation des informations relatives aux performances.

De tels plans sont maintenant élaborés depuis cinq ans. Chaque organisme fédéral produit désormais également un rapport de performance annuel, rendant compte de la mesure dans laquelle il a atteint ses objectifs de performance.

Effectifs

La structure des statistiques de l'administration fédérale ne permet pas de donner un tableau complet de l'ensemble des agents s'occupant de questions de coopération pour le développement. Par commodité, le présent exposé se limite au système de gestion du personnel de l'USAID, lequel représente une fraction importante des effectifs affectés au développement dans l'administration américaine.

Le personnel de carrière de l'USAID (titulaires américains, relevant à parts égales du corps diplomatique et de la fonction publique) compte actuellement 2 152 agents, dont le tiers environ en poste à l'étranger et le reste à Washington. La majorité des postes de spécialistes et la quasi-totalité des postes de personnel de soutien (secrétaires, agents administratifs, chauffeurs, etc.) des missions extérieures sont en effet pourvus par d'autres moyens, en particulier des contrats de service personnel, le plus souvent avec des ressortissants locaux. Au total, l'USAID emploie 7 920 personnes dans le monde entier²⁹. Le personnel de carrière de catégorie professionnelle se compose à parts à peu près égales d'hommes et de femmes. Les femmes sont représentées à hauteur de 33 % parmi les cadres supérieurs de l'Agence relevant du corps diplomatique. Il est à noter que l'effectif des titulaires de carrière s'est réduit d'environ 11% depuis l'examen de 1998, évolution qui confirme la poursuite de la tendance durable à la compression de cette importante catégorie de personnel observée depuis une dizaine d'années (- 37 %). La diminution du personnel de carrière a pu être vérifiée lors des visites sur le terrain effectuées au Guatemala et en Ouganda. Dans ces deux pays, on a en outre constaté que les titulaires, dont le nombre est relativement restreint, font souvent office de gestionnaires de contrats, la

29. Les effectifs de l'USAID se composaient, en mai 2002, de 2 152 titulaires américains, 179 titulaires locaux [Foreign Service Nationals (FSN)], 5 140 contractuels (contrats de service personnel) locaux, de pays tiers et américains et 493 personnes relevant d'autres catégories.

mise en œuvre effective des activités de développement étant confiée à des sous-traitants du secteur privé ou à des ONG.

Au niveau des ressources humaines, les **départs à la retraite** menacent de soulever bientôt de grosses difficultés. D'après les statistiques de l'USAID, le tiers de ses agents relevant du corps diplomatique peut actuellement faire valoir ses droits à la retraite et cette proportion atteindra plus de la moitié dans les quatre ans qui viennent. Ces personnes, on ne s'en étonnera pas, occupent pour la plupart des postes élevés dans la hiérarchie de l'Agence. Depuis 1999, l'USAID établit et met en œuvre un **plan annuel de recrutements diplomatiques** fournissant une évaluation de ses besoins en la matière à l'horizon de cinq ans. En vertu de ce plan, l'Agence procède actuellement chaque année à deux vagues d'embauche. Quelque 178 agents ont ainsi été recrutés depuis le lancement du programme en 1999. Ce chiffre paraît bien modeste au regard du nombre de cadres susceptibles de prendre leur retraite, problème qui mériterait de retenir en priorité l'attention des dirigeants de l'Agence.

Compte tenu de l'importance déterminante que revêt le personnel de catégorie professionnelle pour le bon fonctionnement de l'Agence, ses dirigeants seraient bien inspirés de réexaminer leur politique du personnel dans son ensemble. Il conviendrait notamment d'étudier les retombées, au niveau des ressources humaines, des nouvelles orientations stratégiques et de trouver des moyens souples permettant au personnel de se tenir informé des courants de pensée dominants et des innovations expérimentées en dehors du système d'aide américain. Une option qui a été évoquée à l'occasion du présent examen serait l'échange de personnel avec d'autres donateurs, au niveau des services centraux comme du terrain. Par ailleurs, compte tenu du nombre de ressortissants locaux qualifiés employés par l'Agence (comme par d'autres donateurs) dans ses missions extérieures, il paraît essentiel d'examiner périodiquement les effets négatifs potentiels de cette pratique, en particulier les risques de détournement des éléments les plus compétents au détriment des institutions locales, qu'elles relèvent du secteur public ou de la société civile.

Réforme des modes opératoires

Si l'on en croit les critiques du Congrès, les systèmes de gestion interne de l'USAID présentent des défaillances au point que le président d'une éminente commission a récemment déclaré que son système de passation des marchés est excessivement lourd et complexe et que ses systèmes de gestion des ressources, humaines et financières souffrent de dysfonctionnements. Conscient de la nécessité d'opérer une refonte rapide de ces systèmes afin de contrer ces impressions négatives et de préserver la crédibilité de l'Agence, l'Administrateur de l'USAID a fait de leur réaménagement une de ses principales priorités. Des réformes ont été décidées l'année dernière dans six grands domaines, et l'attention se concentre aujourd'hui sur la manière la plus efficace de les mettre en œuvre. Un projet global de modernisation des modes opératoires devrait être diffusé d'ici la fin de l'année. Les paragraphes qui suivent fournissent un récapitulatif des six domaines dans lesquels des mesures ont été officiellement annoncées et des actions qui doivent y être menées.

- **Gestion des ressources humaines.** L'Agence étoffera son réservoir de compétences grâce au recrutement de jeunes talents du corps diplomatique et de la fonction publique en privilégiant, pour ce qui est de cette dernière, les spécialistes de questions essentielles comme la passation des marchés ou les technologies de l'information. Un plan de recrutement de fonctionnaires, calqué sur le plan de recrutements diplomatiques, devrait être élaboré d'ici la fin de l'année.
- **Passation des marchés.** Après avoir mis en place l'année dernière un système automatisé de rédaction des contrats, l'USAID a entrepris d'établir un plan d'ouverture à la concurrence destiné à faciliter la sous-traitance de certaines fonctions actuellement

remplies par son propre personnel. D'après l'OMB, 15 % des fonctions commerciales de l'Agence ne font l'objet d'aucun appel à la concurrence. L'USAID compte remettre son plan d'ouverture à la concurrence dans l'année qui vient.

- **Gestion financière.** Le Congrès se plaint que les comptes de l'USAID sont invérifiables depuis quelques années ce qui laisse à penser que des mesures radicales s'imposent dans ce domaine. L'Agence prévoit de renforcer son système comptable, dont l'installation ne remonte qu'à l'année dernière, afin de rehausser l'exactitude et l'actualité des informations financières qu'elle peut fournir et d'améliorer le respect de ses obligations de comptes et des réglementations en vigueur. Le système est aujourd'hui opérationnel au niveau des services centraux de Washington mais son application n'a pas encore été étendue aux missions extérieures. En conséquence, près de 50 % des fonds gérés par l'USAID échappent actuellement au système. Une étude des moyens les plus efficaces par rapport leur coût d'étendre l'application du système aux missions extérieures devrait paraître fin 2002.
- **Technologies de l'information.** En 2001, l'USAID a fait en sorte d'assurer à tous ses agents en poste à l'étranger un accès fiable aux systèmes de l'Agence et à sa messagerie électronique, et l'action est maintenant centrée sur la limitation des risques de connexion non autorisée. La modernisation des technologies de l'information est inscrite dans le budget de l'exercice 2003 et un programme de mise en œuvre est en cours d'élaboration. Les domaines qui retiennent plus particulièrement l'attention sont la comptabilité, la passation des marchés, l'amélioration des méthodes de travail ainsi que la planification et la budgétisation générales prospectives à l'échelle mondiale.
- **Budgétisation stratégique.** En 2001, la responsabilité de l'élaboration du budget a été transférée au Service de la coordination des politiques et programmes (PPC) afin de garantir un lien plus étroit entre les ressources et les priorités d'action, nécessité sur laquelle avait insisté l'OMB lors de plusieurs examens récents. Conformément à ce que prévoit la GPRA, l'USAID a été invitée à mieux intégrer les informations en retour sur ses performances dans sa planification budgétaire, de manière que celles-ci deviennent une composante à part entière du processus. L'USAID soumettra sous peu un premier plan de performance sur ce point à l'OMB et a fait savoir qu'elle souhaitait instaurer une coordination plus étroite avec le ministère des Affaires étrangères concernant l'intégration des facteurs de performance dans la formulation du budget.
- **Mesure et notification des performances.** L'Agence s'emploie à rationaliser, simplifier et améliorer son processus de notification annuelle des performances, depuis les informations recueillies auprès des missions extérieures et autres entités opérationnelles jusqu'aux rapports établis pour l'ensemble des activités de l'Agence.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

L'USAID semble bien placée pour œuvrer, avec le NSC et ses autres partenaires au sein de l'administration fédérale, à la promotion d'un système plus volontariste de **coordination interagences de l'action à l'appui du développement**.

Dans le cadre des initiatives qu'elle prend pour moderniser son organisation et sa gestion en réponse aux préoccupations immédiates de ses mandants nationaux, l'USAID doit veiller à inscrire ses efforts de réforme dans le contexte plus général de **l'action engagée à l'échelon international** en faveur d'une amélioration de l'efficacité et de la viabilité de l'aide. Les Etats-Unis demeurent un acteur de premier plan au sein de la communauté internationale de la coopération pour le développement. Les

autres membres du CAD tout comme les pays partenaires ne peuvent que tirer profit d'une collaboration étroite et durable avec ces derniers sur les questions de gestion de l'aide.

Les examens auxquels procède l'OCDE³⁰ des efforts déployés dans les différents pays pour instaurer une **gestion axée sur les résultats** à l'échelle de l'ensemble de l'administration tendent à montrer que les initiatives actuellement prises par l'USAID pour se doter d'un système de gestion fondé sur les performances vont dans la bonne direction. Etant donné la nécessité dans laquelle se trouve l'USAID de rehausser sa crédibilité aux yeux du Congrès, le ciblage du MCA sur les résultats et l'occasion qui semble maintenant s'offrir à l'USAID de devenir le chef de file des instances fédérales intervenant dans la coopération américaine pour le développement, il serait peut-être tactiquement temps pour elle d'adopter une attitude plus volontariste sur ce point. L'efficacité de l'aide est un important sujet de préoccupation pour tous les donateurs, et l'USAID devrait pouvoir mobiliser au sein du CAD un solide consensus autour de la recherche de méthodes internationalement acceptables et convaincantes de gestion fondée sur les résultats susceptibles d'être appliquées à l'avenir.

L'USAID est l'instance fédérale qui joue le rôle le plus important dans le domaine de la coopération pour le développement. Elle a subi des compressions régulières d'**effectifs** dans son personnel de carrière depuis une dizaine d'années et une réflexion s'impose maintenant, au plus haut niveau, sur le nombre de ses agents et la structure de leurs compétences. Il conviendrait en particulier de prévoir d'urgence des mesures pour faire face aux nombreuses vacances que les départs à la retraite risquent de provoquer dans la hiérarchie de l'Agence. Une planification à moyen terme des ressources humaines semblerait à cet égard essentielle au moment où l'USAID envisage de nouvelles orientations stratégiques, avec les besoins en personnel qui en découlent pour l'avenir.

30. Voir en particulier les analyses comparatives de la gestion axée sur les résultats réalisées depuis deux ans par le Service de la gestion publique (PUMA).

CHAPITRE 6

ACTIVITES SUR LE TERRAIN³¹

Organisation de la représentation des Etats-Unis dans les pays en développement

La représentation à l'étranger du système américain de coopération pour le développement est, pour l'essentiel, assurée par l'**USAID**. Celle-ci est présente sur le terrain dans 70 pays. Ces missions locales disposent généralement d'effectifs satisfaisants, dont la taille est fonction de l'importance du programme à gérer. Ainsi, les deux missions en place dans les pays où s'est rendue l'équipe chargée de l'examen bénéficient du concours de 35 agents de catégorie professionnelle (personnel de carrière et personnel sous contrat confondus) en moyenne pour un budget annuel moyen de l'ordre de 67 millions USD. A titre de comparaison, la mission la plus importante de l'**USAID**, celle d'Egypte, compte plus de 100 agents de catégorie professionnelle pour un budget annuel de 700 millions USD. Les missions de l'**USAID** sont habituellement chapeautées par un Directeur qui jouit d'une grande autonomie pour la gestion des activités. Ce Directeur opère sous la coordination générale de l'ambassadeur en poste dans le pays considéré mais rend compte directement au bureau géographique intéressé (Afrique, Amérique latine, Asie et Proche Orient, ou Europe et Eurasie) à Washington. Les pouvoirs et moyens financiers dévolus aux missions de l'**USAID** sont déterminés sur la base des stratégies par pays ou régionales approuvées par Washington. Celles-ci sont des documents de planification pluriannuelle (couvrant habituellement une période comprise entre 5 et 7 ans) s'articulant autour d'un nombre restreint d'objectifs stratégiques précis. Elles exposent les résultats escomptés à la fin de la période couverte et fournissent une idée approximative des moyens financiers que requiert l'obtention de ces résultats.

La plupart des **autres organismes fédéraux** représentés à l'étranger à des fins de développement (ministère des Affaires étrangères surtout, mais parfois aussi ceux de la Santé et des affaires sociales, de la Défense ou des Finances) sont, par souci de commodité, administrativement logés dans les locaux de l'ambassade. Seul fait systématiquement exception à la règle le Peace Corps, qui tient à ne pas être installé dans les locaux de l'ambassade afin de préserver son identité propre. Les missions de l'**USAID** sont elles aussi désormais de plus en plus souvent installées dans les murs de l'ambassade, pour des questions de sécurité, même si l'Agence préférerait généralement une implantation plus proche des communautés avec lesquelles elle doit travailler. Les autres organismes présents sur le terrain, quel que soit leur lieu d'implantation, entretiennent habituellement des contacts étroits avec l'**USAID** concernant des problèmes techniques de développement. Dans la plupart des pays en développement, l'**USAID** est l'organisme fédéral qui déploie le plus de moyens financiers sur le terrain. En Ouganda et au Guatemala, par exemple, les sommes déboursées par l'**USAID** représentent respectivement plus de 90 et de 80 % des dépenses totales consenties par les Etats-Unis.

31. L'analyse présentée dans ce chapitre s'appuie pour l'essentiel sur les observations recueillies à l'occasion des missions réalisées en Ouganda et au Guatemala dans le cadre du présent examen. Des rapports complets sur ces missions sont fournis dans les annexes VII et VIII, respectivement.

Tous les organismes présents sur le terrain participent à l'élaboration d'un Mission Performance Plan pluriannuel, qui est soumis par l'ambassadeur aux services centraux du ministère des Affaires étrangères. Ce document, qui est en quelque sorte l'exposé de la stratégie de l'équipe-pays, fait peu de place à l'analyse technique et est considéré par la plupart des intéressés comme répondant avant tout à un impératif interne du ministère des Affaires étrangères. Il n'en permet pas moins d'inscrire la présence américaine sur le terrain dans un cadre logique, de justifier une coordination au sein de l'équipe-pays et de procéder chaque année à un examen de la performance générale au regard d'indicateurs prédéterminés.

Coordination et complémentarité

Coordination des instances fédérales sur le terrain

La coordination entre les organismes fédéraux à l'échelon local est assurée par l'Ambassadeur, en sa qualité de représentant officiel du Président. L'ambassadeur est secondé par une "équipe-pays", qui compte des représentants de tous les organismes présents sur le terrain et qu'il préside. Selon la situation locale et les personnalités qui la composent, cette équipe-pays peut se répartir en groupes de travail reflétant les axes stratégiques du Mission Performance Plan.

Si elle se poursuit, la tendance actuelle à la multiplication des organismes fédéraux œuvrant dans le domaine du développement représentés sur le terrain obligera à trouver de nouvelles modalités de coordination à l'échelon local. En Ouganda, par exemple, l'équipe chargée de l'examen a appris que d'importants efforts parallèles de recherche sur le VIH/sida avaient été engagés par les CDC et, à une moindre échelle, par les National Institutes of Health, lesquels relèvent les uns comme les autres, sur le plan administratif, du ministère de la Santé et des Affaires sociales. Dans le passé, ces activités auraient fait l'objet d'une coordination dans le cadre du programme de l'USAID sur le VIH/sida. Or, le CDC reçoit aujourd'hui leurs fonds directement du Congrès, ce qui leur a permis d'ouvrir leur propre bureau local, qui n'est pas installé dans les locaux de l'ambassade et emploie 120 personnes (dont cinq titulaires expatriés). Conscients du risque de redondance des efforts déployés dans ce domaine prioritaire, les CDC et l'USAID ont récemment conclu un protocole d'accord prévoyant une coordination plus explicite de leurs activités respectives. Cet exemple vient opportunément rappeler qu'il faudra peut-être, à terme, instaurer un dispositif plus intégré de supervision et de coordination, au plan de la stratégie comme de la mise en œuvre, des activités menées sur le terrain par l'administration fédérale à l'appui du développement. Aux yeux des ambassadeurs en poste aussi bien au Guatemala qu'en Ouganda, la solution logique à ce problème consisterait à bien souligner que les directeurs des missions de l'USAID ont notamment pour rôle d'assurer un minimum de supervision technique sur les activités de l'ensemble des organismes fédéraux intervenant dans l'aide au développement sur le terrain. Confier à l'ambassadeur la responsabilité ultime de la bonne coordination des interventions américaines est toutefois une solution de dernier recours compte tenu de la nature systémique du problème. On trouvera dans l'encadré 16 un exemple de coordination à grande échelle de l'aide américaine.

Encadré 16. La coordination des secours consentis par les Etats-Unis à la suite du cyclone Mitch

L'expérience récente du programme de reconstruction mis en œuvre en Amérique centrale après le passage du cyclone Mitch donne une idée de l'aptitude de l'USAID à promouvoir la coopération sur le terrain entre les différentes instances fédérales. Face aux dommages considérables causés par le cyclone en octobre 1998, dans le prolongement de la substantielle aide d'urgence apportée cette année là, la Maison Blanche et le Congrès ont décidé de confier à l'USAID la coordination d'un programme de reconstruction d'un montant de 96 millions USD auquel étaient censés participer douze organismes fédéraux. Nombre de ces derniers n'avaient jamais eu à travailler à l'étranger et n'y étaient pas représentés. Pendant les 30 mois suivants, les services centraux de l'USAID et ses missions extérieures dans les pays intéressés se sont appliqués à prendre les dispositions nécessaires pour assurer la coordination des efforts. Il leur a notamment fallu organiser la représentation sur place des autres organismes, mettre en place le soutien administratif essentiel, déterminer les besoins en matière d'assistance technique, intégrer les contributions de chacun dans l'action globale des Etats-Unis, et opérer une coordination avec les autres donateurs afin d'éviter les doubles emplois. En dépit des problèmes logistiques et administratifs à surmonter, cette initiative collective des Etats-Unis placée sous la conduite de l'USAID a été considérée comme un succès par la plupart des observateurs. Le rapport final sur le programme de reconstruction mis en œuvre après le passage du cyclone Mitch, établi par le GAO et paru en juillet 2002, confirme point par point l'efficacité avec laquelle l'USAID a joué son rôle de coordinateur.

Renforcement des partenariats à l'échelon local

Abstraction faite de l'indispensable coordination interne de l'aide américaine, l'administration fédérale (en particulier l'USAID) est de plus en plus appelée à collaborer avec les partenaires présents sur le terrain afin d'éviter les doubles emplois inutiles, de rehausser l'efficacité de l'aide dans son ensemble et de favoriser l'appropriation locale. A l'occasion des visites effectuées au Guatemala et en Ouganda dans le cadre du présent examen, on a pu constater l'étendue des dispositifs de collaboration mis en place par les donateurs. Dans ces deux pays, les missions de l'USAID affichent une attitude très favorable à l'égard de ces dispositifs et y participent activement. Cela dit, comme on le verra plus loin à propos de l'Ouganda, les règles de fonctionnement actuellement en vigueur dans l'administration américaine (préaffectation des crédits, restrictions à l'octroi d'un soutien budgétaire, méthodes imposées pour l'obtention de résultats spécifiques, notamment) constituent autant de contraintes structurelles qui limitent leur faculté de coordination.

A l'échelon local, une coordination doit aussi être opérée avec les institutions financières internationales. Actuellement, l'USAID a recours à un "système d'alerte précoce" pour apporter systématiquement une contribution coordonnée des instances fédérales présentes sur le terrain aux nouveaux projets soumis à l'examen du Directeur exécutif représentant les Etats-Unis dans le cadre de la procédure d'approbation de ces institutions. Il est suggéré que l'USAID explore la possibilité d'étendre cet utile dispositif de communication d'informations émanant directement du terrain à d'autres donateurs, ce qui permettrait d'obtenir une image plus complète et plus coordonnée de la réaction des donateurs présents sur place aux nouveaux projets à l'étude dans les institutions multilatérales.

Le point de vue des praticiens sur le suivi et l'évaluation

Compte tenu de la forte présence de l'USAID sur le terrain et de l'importance accordée à la mise en œuvre, les missions extérieures concentrent largement leur attention sur la gestion des résultats. L'approche de la mise en œuvre, par objectif stratégique, adoptée par l'Agence les oblige à procéder en permanence à un suivi très rigoureux des résultats obtenus au regard des divers objectifs stratégiques. Cette insistance sur la tâche à accomplir et sur une gestion s'articulant autour d'un nombre prédéterminé de résultats escomptés a, au moins, trois effets : (i) elle impose, au niveau de la direction des missions, un effort majeur pour préserver à leur action une certaine adaptabilité pendant que le reste du personnel s'occupe de la gestion au jour le jour des activités, (ii) les missions sont si absorbées par l'établissement de mesures et de rapports détaillés qu'elles ont du mal à fournir un simple exposé des faits à l'intention d'observateurs extérieurs de première importance comme le Congrès ou le public américain, (iii) le souci de suivi des résultats détourne l'attention de l'Agence des instruments d'évaluation. Des évaluations ciblées pourraient se révéler des vecteurs utiles d'apprentissage à l'échelle de l'ensemble du système en permettant, en particulier, une comparaison des performances de diverses missions extérieures. Les CSLP élaborés localement pourraient servir de référence aux missions de l'USAID au Guatemala et en Ouganda, de même qu'à celles implantées dans d'autres pays pauvres. Or, les obligations spécifiques concernant les informations à fournir dans le cadre du système de notification de l'Agence semblent limiter la possibilité qu'ont ces missions de participer à des dispositifs communs de suivi et d'évaluation s'appuyant sur les CSLP. Le problème pourrait facilement se régler si Washington encourageait les missions extérieures à rechercher activement des opportunités de suivi et d'évaluation conjoints.

Les occasions manquées : décentralisation ou seulement forte présence sur le terrain ?

A plusieurs reprises depuis sa naissance, l'USAID a souligné, non sans fierté, que sa **politique de décentralisation**, qu'il s'agisse des effectifs ou des compétences en matière de mise en œuvre, était un de ses plus grands atouts. A l'occasion des visites qu'elle a effectuées sur le terrain, l'équipe chargée de l'examen a pu apprécier directement la qualité des personnels et de l'organisation de l'aide dans deux pays qui constituent des cibles privilégiées de l'action de l'USAID. La plupart des agents de terrain semblent apprécier cette décentralisation considérable des ressources et des pouvoirs de décision mais, si on les pousse un peu, ils en reconnaissent aussi les limites. Les pratiques actuellement appliquées aux Etats-Unis en matière de programmation permettent au Congrès d'opérer une préaffectation des fonds, avec les impératifs qui en découlent au niveau de la reddition de comptes, et de restreindre les possibilités de recours à certaines approches (par exemple le soutien budgétaire), ce qui interdit aux instances fédérales telles que l'USAID de tirer pleinement parti des moyens considérables dont elles disposent à l'échelon local. Une révision des politiques suivies dans ces domaines (particulièrement soumis à l'influence du Congrès) contribuerait à renforcer l'appropriation locale, à améliorer l'efficacité des instances fédérales et l'impact de leur action, à rehausser le degré de satisfaction professionnelle du personnel, de même qu'à redorer l'image des Etats-Unis aux yeux de leurs partenaires et donc à accroître leur influence sur ces derniers. L'encadré 17 fournit des indications plus précises sur les effets qu'a ce mode centralisé de programmation dans le cas de l'Ouganda.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

Il semble se dessiner une tendance grandissante à la **multiplication des organismes fédéraux menant des activités de développement sur le terrain**. Il conviendrait donc que soit le Congrès cesse d'affecter directement des financements à des activités de coopération pour le développement ne

s'insérant pas dans le cadre fourni par l'USAID, soit les services centraux des divers organismes concernés s'assurent que les mécanismes de coordination voulus sont en place avant de lancer les opérations sur le terrain. Afin de montrer l'exemple, l'USAID pourrait utilement dresser un inventaire des activités de développement menées par les autres organismes. La question pourrait aussi être examinée avec le NSC ou dans le cadre du PCC sur le développement.

Encadré 17. Problèmes de décentralisation rencontrés en Ouganda

En Ouganda, l'**appropriation locale** est un axe majeur de l'action collective engagée par les donateurs. L'approche ougandaise de la planification des efforts de lutte contre le pauvreté [telle que la traduit le plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PEAD)] constitue un exemple remarquable d'appropriation stratégique par le pays hôte des programmes soutenus et financés par les donateurs. La stratégie et les modalités retenues pour sa mise en œuvre témoignent indubitablement de la volonté du gouvernement ougandais d'établir un dialogue avec tous les partenaires. Plusieurs donateurs ayant des activités importantes dans ce pays ont profité de l'occasion qui leur était offerte dans le cadre de ce plan d'expérimenter des méthodes de travail novatrices. Il en est notamment résulté la mise en place d'un soutien budgétaire coordonné, une remise à plat de l'utilisation de l'assistance technique, une harmonisation des procédures des donateurs, la création d'un dispositif commun de suivi et d'évaluation, et l'étude des possibilités d'établissement de rapports communs. La structure de son budget, telle qu'elle avait été définie à Washington par le Congrès et dans une certaine mesure par l'administration elle-même, a incité l'USAID à concentrer son action sur le secteur important, mais bénéficiant déjà de fonds considérables, de la santé de base, au détriment de domaines comme la croissance économique ou la démocratie, où les Etats-Unis jouissent pourtant d'un avantage comparatif mais pour lesquels elle disposait d'une enveloppe plus restreinte. De même, l'USAID pourrait jouer un rôle plus important dans le dialogue avec les partenaires intéressés sur la politique macro-économique si Washington lui en donnait plus clairement mandat et lui laissait une plus grande marge de manœuvre pour participer aux mécanismes expérimentaux de soutien budgétaire instaurés à l'échelon local.

En ce qui concerne la **stratégie**, l'équipe-pays de l'ambassade (avec son Mission Performance Plan) et l'USAID (avec son plan stratégique) ont indubitablement fait de leur mieux pour élaborer une stratégie mature d'intervention soucieuse de la réalité ougandaise. Si elles avaient disposé d'une plus grande latitude pour explorer tout l'éventail des options stratégiques possibles, la stratégie américaine de développement se serait vraisemblablement appuyée sur une hiérarchisation différente des priorités et aurait très certainement fait une plus large place, si cela avait été possible, aux objectifs de croissance économique et de démocratie par exemple. Le dispositif bien structuré et coordonné qui a été mis en place en Ouganda à l'appui de la lutte contre la pauvreté a conduit l'USAID à faire de la réduction de la pauvreté l'objectif suprême de son plan stratégique. Il n'en reste pas moins que les contraintes évoquées plus haut auxquelles elle se heurte en matière de programmation l'ont forcément empêchée d'étudier toutes les options possibles afin d'y choisir les meilleures. Sans compter, comme l'ont souligné à de nombreuses reprises les organismes exécutants (sous-traitants, ONG) bénéficiant de financements fédéraux et d'autres partenaires, les tracasseries statutaires et administratives découlant du souci systématique des autorités américaines de privilégier les achats aux Etats-Unis.

La politique de **décentralisation** adoptée par l'USAID favorise une plus grande efficacité dans l'utilisation de l'aide et est de nature à grandement encourager l'appropriation locale. Cela dit, l'optimisation des vastes ressources déployées par l'USAID sur le terrain semble être compromise par le caractère actuellement centralisé du mode d'affectation des crédits (notamment la mise en réserve de fonds pour un usage spécifique) et les autres directives imposées par Washington. Il est suggéré que l'USAID procède à une évaluation des contraintes auxquelles se heurte actuellement sa politique de décentralisation afin d'encourager plus activement des changements propres à permettre la concrétisation de tous les avantages associés à la notion de décentralisation. Cela irait-il dans

Etats-Unis

le sens à la fois de l'esprit du MCA que les Etats-Unis se proposent de mettre en place et des enseignements de plus en plus nombreux recueillis au niveau du CAD concernant l'efficacité de l'aide.

En matière de **suivi et d'évaluation**, l'expérience accumulée sur le terrain met en évidence l'importance d'un effort conjoint des partenaires en vue d'instaurer un système de supervision réciproque mutuellement bénéfique afin de rendre moins nécessaires les dispositifs parallèles de rétroaction de l'information. Il conviendrait d'encourager les missions extérieures de l'USAID à participer à de tels mécanismes fondés sur la collaboration, et même à en proposer la mise en place.

ANNEXE I

BREF HISTORIQUE DE L'ORGANISATION DU PROGRAMME D'AIDE DES ETATS-UNIS

Interrogé sur la façon dont les historiens pourraient dans de nombreuses années caractériser le XXe siècle, l'historien britannique Arnold Toynbee – qui soutient la théorie des cycles longs en histoire – répondit qu'ils y verraient probablement le premier siècle de l'histoire au cours duquel les pays riches ont décidé qu'il était de leur intérêt bien compris d'aider les pays pauvres. Les Etats-Unis ont donné une forte impulsion à cette idée, née après la seconde guerre mondiale, en lançant le Plan Marshall dans le but de reconstruire l'Europe.

Le programme d'aide étrangère des Etats-Unis tel qu'il se présente à l'heure actuelle, est l'aboutissement d'une évolution qui s'est faite sur plusieurs périodes :

- Reconstruction de l'Europe et Plan Marshall (à partir de 1948).
- Programme du point IV et loi sur la sécurité mutuelle (1949-53).
- Extension aux pays en développement, organismes ayant précédé USAID (1953-60).
- Loi de 1961 sur l'aide étrangère, Alliance pour le progrès en Amérique latine, initiatives des Etats-Unis en matière de coordination de l'aide internationale et création du CAD de l'OCDE (1960-62).
- Nouvelles orientations sur les besoins essentiels de l'être humain (1973-80).
- Orientation sur le secteur privé et multiplication des domaines prioritaires d'action (1980-90).
- Fin de la guerre froide, recherche d'un nouveau consensus (depuis 1990).

L'aide étrangère, dans sa conception moderne, a pour la première fois été évoquée devant la communauté internationale lors du discours prononcé par George C. Marshall, alors ministre des Affaires étrangères des Etats-Unis, à l'université Harvard le 5 juin 1947 pour réclamer la mise en place d'un programme de relèvement européen, afin de définir un cadre de coopération permettant de coordonner l'aide accordée aux pays d'Europe à la suite de la seconde guerre mondiale. Le 16 avril 1948, les bénéficiaires du Plan Marshall signaient la Convention portant création de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), qui a précédé l'OCDE. A la fin des années 40, des programmes spéciaux ont en outre été mis sur pied en faveur de la Grèce et de la Turquie.

En 1949, le président Truman a proposé sous le "point quatre" de son discours inaugural, un programme d'aide au développement. La "loi pour le développement international", adoptée par le Congrès en 1950, permettait l'application du Programme du point quatre.

Les premiers programmes d'aide économique des Etats-Unis ont été administrés successivement par les organismes suivants :

- L'Economic Cooperation Administration (Administration de coopération économique) (3 avril 1948-31 juillet 1951).

Etats-Unis

- La Mutual Security Agency (Agence de sécurité mutuelle) (1er novembre 1951-31 juillet 1953).
- La Foreign Operations Administration (Administration des opérations à l'étranger) (1er août 1953-30 juin 1955).
- L'International Cooperation Administration (Administration de coopération internationale) (1er juillet 1955-3 novembre 1961).

A la fin des années 40 et au début des années 50, l'aide américaine était centrée sur l'Europe. En 1955, l'aide consacrée à l'Europe a commencé à diminuer et, à la fin de la décennie, elle avait pratiquement cessé. L'Asie de l'Est a commencé à recevoir une aide substantielle vers le milieu des années 50 et c'est à la fin des années 40 et au début des années 50 que les Etats-Unis ont pour la première fois accordé une aide au Proche-Orient et à l'Asie du Sud. L'Amérique latine et l'Afrique, pour leur part, n'ont commencé à bénéficier d'une aide, très limitée, qu'à partir de la fin des années 50.

Cette aide avait pour but de lutter contre le communisme et de garantir la sécurité des Etats-Unis ; pour eux, en effet, si le niveau de vie s'élevait, le communisme perdrait de son attrait. Bien que la principale raison d'être de l'aide ait été d'ordre stratégique, des considérations humanitaires sont venues renforcer la popularité de l'aide. Le Plan Marshall a reçu l'appui des deux partis du Congrès. Il s'agissait d'un programme de reconstruction d'une durée limitée, qui devait prendre fin lorsqu'un but clairement défini – le relèvement de l'Europe – aurait été atteint, opération qui, à l'évidence, a pleinement réussi.

En 1960, C. Douglas Dillon, Secrétaire d'Etat au sein de l'Administration Eisenhower, a été le principal artisan de la création, à l'initiative des Etats-Unis, du Groupe d'assistance pour le développement (GAD) qui devait devenir par la suite le CAD. En 1961, l'Administration Kennedy, représentée par George Ball, a soutenu une Résolution sur l'effort commun d'aide, par laquelle les Membres du GAD convenaient de se fixer comme objectif commun d'assurer l'expansion des ressources destinées aux pays en développement et d'améliorer l'efficacité des programmes d'aide et décidaient d'examiner périodiquement le montant et la nature de leur aide, tant bilatérale que multilatérale, et de s'efforcer de définir les principes sur lesquels ils pourraient s'appuyer pour déterminer de façon équitable leurs contributions respectives à l'effort commun d'aide. Puis en octobre 1961, le GAD a donné naissance au CAD.

En 1961, le président Kennedy a proposé une loi sur l'aide étrangère, qui a été votée par le Congrès. Un décret présidentiel est ensuite venu sanctionner la création d'USAID. Le président Kennedy souhaitait qu'un effort spécial soit fait pour accélérer le développement en Amérique latine (Alliance pour le progrès).

La nouvelle stratégie de développement définie dans la loi sur l'aide étrangère a permis de remporter quelques succès en Amérique latine et a été à l'origine de progrès importants en Asie, surtout en Corée et à Taiwan. Toutefois l'écart qui continuait de se creuser entre riches et pauvres, et les troubles politiques que connaissaient certains pays, ont été perçus comme des preuves que l'aide au développement avait des effets limités dans de nombreuses autres parties du monde.

Dans son rapport au Président publié en 1989 sous le titre "*Development and the National Interest*" (*Le développement et l'intérêt national*), l'Administrateur de l'USAID montre comment des failles sont apparues dans le programme d'aide américain et prend l'exemple du plus important bénéficiaire de cette aide en Asie à cette époque, le Viêt-nam du Sud, pour mettre très clairement en évidence les points forts et les limites de l'aide étrangère des Etats-Unis. D'après ce rapport :

"Les aspects matériels de l'aide accordée au Viêt-nam du Sud ont permis d'obtenir des résultats étonnants. Le niveau de vie a été maintenu et, à court terme, les possibilités économiques se sont améliorées. Toutefois, au plus fort de la guerre, le progrès économique à lui seul n'a pas constitué un socle suffisant pour construire un pays politiquement autonome. Et la méfiance qui s'est instaurée entre l'exécutif et le législatif crée encore des problèmes de nos jours."

Jusqu'au début des années 70, le programme d'aide des Etats-Unis était surtout orienté vers la mise en place d'infrastructures économiques et sociales, l'éducation et la formation. Le programme d'aide bilatérale

comportait essentiellement deux volets : l'Economic Support Fund (Fonds de soutien économique), dont l'objectif était de favoriser la réalisation des objectifs des Etats-Unis dans les domaines économique et politique et en matière de sécurité dans les pays présentant un intérêt stratégique, parfois en liaison avec le droit d'installer une base militaire ou des accords assurant des droits d'accès. L'autre volet était constitué par le Development Assistance (DA) Funds (Fonds d'aide au développement) dont l'objectif premier était d'encourager la croissance économique et une répartition équitable des avantages qu'elle procure. Dans la pratique, l'ESF a surtout été utilisé pour financer des projets et programmes classiques de développement différant peu de ceux du DA.

Au début des années 70, une nouvelle génération de militants de l'aide est apparue aux Etats-Unis. L'USAID elle-même comptait de nombreux spécialistes du développement. En outre, les organismes bénévoles privés, les sous-traitants à l'étranger, les membres du Peace Corps rentrant aux Etats-Unis et les spécialistes de l'aide dans les universités et dans la presse, forts de leurs connaissances dans le domaine de l'aide étrangère, ne se privaient pas d'émettre des avis sur la question. Certains membres du Congrès et leurs collaborateurs ont aussi commencé à porter un intérêt particulier à l'aide au développement. Ces divers groupes ont entrepris de plaider en faveur de la reproduction des expériences faites au niveau des villages et d'actions de développement à la base qui changeraient la vie des populations et s'attaqueraient à leurs problèmes essentiels. A ainsi pris corps l'idée qu'il fallait axer l'aide sur les "besoins essentiels de l'être humain", ainsi qu'en témoigne l'initiative sur les "nouvelles orientations" lancée en 1973, avec l'adoption de la loi visant à orienter dans cette direction le programme d'aide des Etats-Unis.

Pendant toutes les années 70, tant sous le gouvernement républicain que sous le gouvernement démocrate (Président Nixon et Président Carter), le programme d'aide a été centré sur les besoins essentiels de l'être humain ; les grands projets d'infrastructure qui avaient été le fer de lance des programmes de l'USAID ont été progressivement abandonnés mais le cadre de l'aide étrangère est resté le même que par le passé. Parallèlement, le Congrès a commencé à affirmer davantage son autorité dans ce domaine en instituant des fonds d'affectation spéciale et en intervenant dans la "micro-gestion" du programme d'aide, ce qu'il continue de faire aujourd'hui.

La délégation de pouvoirs aux missions extérieures est une constante de la gestion de l'aide américaine. L'ouverture de missions sur le terrain et l'envoi de personnel dans les pays en développement remontent aux années 50 et restent les piliers de la stratégie de l'USAID. Celle-ci a cependant marqué un tournant lorsque l'USAID s'est retirée du Viêt-nam. Jusqu'alors, elle avait envoyé sur le terrain dans le monde entier de nombreux techniciens titulaires. C'est ainsi qu'à la fin des années 60 et au début des années 70, USAID comptait 18 000 titulaires, dont bon nombre intervenaient directement dans l'exécution des projets sur le terrain. Durant les années 70, l'USAID a abandonné cette méthode d'exécution des programmes et, à la fin de la décennie, elle avait considérablement réduit son effectif de titulaires qui, dès lors, a dû se consacrer aux tâches de planification, d'établissement du budget, de suivi et d'évaluation. A partir de là, la mise en œuvre des programmes a été confiée quasi-intégralement à des intermédiaires (entreprises, universités et gouvernements bénéficiaires).

Les partisans d'une réforme du programme d'aide, en particulier Hubert Humphrey, qui avait été vice-président sous Lyndon Johnson, rêvaient notamment de regrouper les activités d'aide du gouvernement dans un cadre cohérent. C'est ce qu'a tenté de faire l'Administration Carter à la fin des années 70, avec la création de l'IDCA qui devait coiffer tous les organismes d'aide du gouvernement des Etats-Unis. Après d'âpres négociations, l'IDCA a bien été créée, mais rien n'a changé, et elle n'est restée qu'une coquille vide.

En 1980, l'Administration républicaine n'a apporté aucun changement fondamental au cadre de l'aide étrangère mais, peu à peu, l'USAID a orienté ses activités vers le développement du secteur privé, encore qu'il soit peut-être plus exact de dire qu'elle a repris ses activités en faveur du secteur privé puisque tel était l'un de ses axes d'action essentiels dans les années 60. L'Agence a aussi progressivement mis l'accent sur l'assistance liée aux réformes et la survie des enfants. Les programmes concernant la population, domaine dans lequel l'USAID faisait jusque là figure de pionnier, ont reçu un soutien moins élevé et mobilisé une moindre attention, mais ils ont été poursuivis. Ces nouveaux centres d'intérêt, ajoutés à d'autres enjeux du développement, ont entraîné une prolifération des priorités de l'USAID dans le domaine du développement,

car les nouvelles questions et préoccupations qui en découlaient venaient allonger la liste des missions de l'Agence sans que d'autres activités soient supprimées. Au début des années 90, une restructuration de l'USAID a été opérée et, pour faciliter la hiérarchisation des priorités, quatre domaines d'action stratégiques ont été définis autour desquels articuler le programme de développement durable de l'USAID : encourager une croissance économique à large assise, protéger l'environnement, renforcer la démocratie et stabiliser la croissance démographique mondiale.

En 1994, l'Administration Clinton a tenté de modifier la loi sur l'aide extérieure et de la remplacer par une nouvelle structure comptable. En vertu de ce projet, fondé sur les objectifs des programmes, les engagements relatifs à des programmes autrefois distincts auraient été fusionnés dans le même compte. Autrement dit, l'aide au développement et les contributions aux organisations internationales œuvrant dans ce domaine auraient été financés sur une enveloppe commune. Une souplesse considérable était autorisée dans le mode d'acheminement de l'aide et pour la prise en compte de domaines d'intervention non couverts par la loi. Au bout du compte la nouvelle loi n'a pas été adoptée et l'Administration a reporté son attention sur la structure organisationnelle des instances appelées à intervenir dans la gestion des affaires étrangères. Cela a conduit à l'incorporation, en 1998, de deux organismes de taille restreinte au ministère des Affaires étrangères. Il avait aussi été envisagé d'y intégrer l'USAID, mais celle-ci a en définitive conservé son autonomie, encore que ses liens avec le ministère aient été renforcés. Parallèlement, pour la première fois depuis sa naissance, l'USAID a été formellement intégrée à l'administration fédérale. Elle n'est plus régie, comme à l'époque de l>IDCA, par un décret présidentiel, et son administrateur est désormais tenu par la loi de rendre compte au ministre des Affaires étrangères, dont il relève directement, et de suivre les orientations stratégiques données par le ministre. Au cours de la période 2000-2001, suite à l'adoption en 1998 de la Foreign Affairs Reform and Restructuring Act, le ministère des Affaires étrangères et l'USAID ont redoublé d'efforts pour collaborer plus étroitement à faire de l'aide au développement et des autres formes d'assistance économique un élément central de la politique étrangère des Etats-Unis. Des mesures ont été prises pour renforcer la coopération et la coordination entre les deux instances, dont certaines se sont traduites par des modifications aux processus de formulation des politiques, de programmation, d'élaboration du budget et mise en œuvre.

En ce qui concerne les ressources allouées au programme d'aide des Etats-Unis, elles étaient au départ élevées. Selon les estimations, les 13 milliards USD déboursés pendant la durée du Plan Marshall, en 3 ou 4 ans, en faveur de 16 pays seulement, représenteraient aujourd'hui l'équivalent de 84 milliards USD. Le rapport de l'aide étrangère au PNB se situait à plus de 2 % à l'époque du Plan Marshall. Depuis lors, il n'a cessé de s'effriter pour tomber à son niveau le plus bas en 1997, avec 0.09 %. Aujourd'hui l'aide absorbe 0.5 % environ des dépenses inscrites au budget des Etats-Unis.

ANNEXE II

ALLIANCES POUR LE DEVELOPPEMENT MONDIAL EN COURS DE MISE EN PLACE

De l'eau pour les pauvres

La piètre qualité et l'insuffisance des approvisionnements en eau prélève un lourd tribut en vies humaines, surtout parmi les pauvres. Les maladies transportées par l'eau et liées à l'eau, ajoutées à la médiocrité des dispositifs d'assainissement et des conditions d'hygiène, tuent au bas mot trois millions de personnes chaque année, dont la majorité sont des enfants de moins de cinq ans. En collaboration avec une grande fondation, une ONG et des organismes philanthropiques privés, l'USAID s'emploie à créer une alliance mondiale pour l'amélioration de l'approvisionnement en eau potable des pauvres vivant en zone rurale ; cette initiative vise au départ l'Afrique occidentale et sera ensuite étendue à d'autres pays où les prestations en la matière laissent largement à désirer. L'objectif est d'exploiter les compétences accumulées par l'USAID dans le domaine de la mise en place de systèmes durables d'approvisionnement en eau et sa présence sur le terrain en les associant à de gros investissements dans ce secteur financés par des partenaires autres que l'administration fédérale.

Labellisation des produits forestiers

Les grands détaillants américains et européens de bois et produits du bois se sont publiquement engagés à accroître dans leurs ventes la place faite aux produits labellisés, c'est-à-dire issus d'une exploitation respectueuse de l'environnement. Les abattages illicites et dommageables pour l'environnement n'en continuent pas moins, et l'offre de bois labellisé demeure très limitée (moins de 5 % des bois tropicaux vendus aux Etats-Unis sont porteurs du label). L'USAID envisage de s'associer avec des sociétés d'investissement soucieuses de progrès social, des revendeurs de bois et des ONG œuvrant pour la défense de l'environnement afin d'aider les pays producteurs et les groupements locaux à satisfaire aux normes d'homologation et de mettre en œuvre des activités de développement au profit des communautés vivant de la forêt de manière à accroître les revenus de ces dernières et à réduire les atteintes à l'environnement.

Café

L'effondrement des cours du café a des conséquences dévastatrices pour des millions de petits agriculteurs et de travailleurs du secteur du café en Amérique centrale, en Afrique orientale et ailleurs. Les exploitations sont laissées à l'abandon, les écoles désertées et le chômage et les flux migratoires (qu'il s'agisse de l'exode rural aussi bien que de l'émigration illégale vers les Etats-Unis) ne cessent de s'accroître. L'USAID entend soutenir des initiatives d'envergure mondiale visant à encourager la production de cafés de meilleure qualité et à rehausser l'efficacité des circuits de commercialisation de telle sorte que les producteurs perçoivent des prix plus élevés, à renforcer les associations de producteurs et à promouvoir une diversification vers d'autres cultures dans les cas où la production de café ne semble pas pouvoir être rentable. Au nombre de ses partenaires potentiels figurent des associations caféières américaines, des sociétés caféières privées, des associations de producteurs, des ONG et des groupes de défense des consommateurs. L'USAID prévoit en l'occurrence d'accorder des

Etats-Unis

dons pour des activités sur le terrain et la coordination d'initiatives régionales afin de mobiliser autour de ces projets davantage de ressources privées.

Education

L'USAID a lancé un appel d'offres concurrentiel en vue de former une alliance en faveur de l'éducation, dans le cadre de laquelle les partenaires définiront ensemble les besoins dans ce secteur et les moyens d'y répondre et associeront leur ressources au service de résultats substantiels, convenus d'un commun accord. Seront privilégiés les partenaires qui (1) témoignent d'un souci évident des besoins des pays en développement, (2) prennent l'engagement ferme de consacrer au projet des ressources propres importantes, (3) manifestent une volonté de coopération avec de multiples partenaires aux attributions complémentaires, (4) obtiennent des résultats mesurables, et (5) tiennent compte des considérations de durabilité à long terme.

Trust mondial pour la constitution d'une collection de génotypes

Les banques mondiales de semences essentielles, indispensables pour la sécurité alimentaire future, sont menacées de disparition en raison de l'instabilité et de l'insuffisance des moyens financiers qui leur sont alloués. En participant activement à la création d'un Trust mondial pour la constitution d'une collection de génotypes, l'USAID fera œuvre de pionnier pour mettre indéfiniment des ressources phytogénétiques à la disposition des scientifiques et chercheurs du monde entier. Le Trust recueillera des contributions auprès de donateurs aussi bien publics que privés.

Technologies de l'information (TI)

L'Initiative Leland lancée par l'USAID dans le domaine des TI a débouché sur la constitution d'un certain nombre d'alliances, de dimensions restreintes mais efficaces, visant à remédier aux problèmes qui se posent en Afrique dans ce secteur, notamment les politiques anticoncurrentielles et le manque de capacités en matière de réglementation, la grave pénurie de travailleurs qualifiés, l'insuffisance des infrastructures et l'obsolescence des équipements. Grâce à ces alliances, l'USAID a acquis les moyens de conseiller les organismes donateurs, repérer les partenaires avec qui instaurer une collaboration et valider le choix des institutions bénéficiaires. Dans le prolongement de cette initiative, l'USAID prévoit d'étendre son effort et d'accorder des financements à plusieurs petits projets nouveaux, à fort effet de levier, d'alliance dans le domaine des TI et a entrepris à cet effet de prospecter les ONG ainsi que les entreprises et associations professionnelles du secteur des TI.

Développement des petites entreprises

L'USAID espère promouvoir la croissance économique grâce à une action dans deux domaines interdépendants. Elle cherche à nouer des partenariats avec des institutions publiques et privées en vue de favoriser une croissance durable de l'emploi grâce au développement des petites entreprises au moyen d'apports de capitaux et d'assistance technique. Parallèlement, afin de soutenir la croissance des petites entreprises et d'y attirer des investissements, elle souhaiterait s'allier avec de grandes firmes comptables américaines en vue de former les comptables locaux aux normes comptables internationales, lesquelles deviennent de plus en plus le langage universel pour les courants d'échange et d'investissement internationaux.

Jeunes

L'USAID accordera un don à une ONG pour la constitution d'une alliance pour la jeunesse qui assurera la formation aux technologies de l'information de 12 000 jeunes d'Amérique latine et des Caraïbes, dont on espère que 40 % pourront ainsi trouver un emploi. Cette initiative constituera la deuxième composante d'une Alliance mondiale pour la jeunesse, dont l'autre volet est l'alliance déjà formée par l'USAID avec IYF pour les Balkans.

ANNEXE III

MESURES PRISES PAR LES ETATS-UNIS DANS LE PROLONGEMENT DE L'EXAMEN DE 1998

Grands domaines	Préoccupations exprimées en 1998	Progrès réalisés
Cadre stratégique	Le Congrès modifie continuellement les orientations stratégiques et continue d'exercer un contrôle d'un degré de détail peu connu dans les autres pays donateurs.	Les tentatives de limitation de l'intervention du Congrès dans la gestion de l'aide n'ont, à ce jour, produit aucun résultat.
Consensus national	Il n'existe pas de consensus national en faveur de l'aide bien que l'USAID ait plaidé sa cause auprès du Congrès et tenté de sensibiliser l'opinion publique. Il conviendrait de trouver des moyens nouveaux et efficaces de faire comprendre au Congrès et au grand public l'intérêt de l'aide au développement et de l'aide humanitaire.	Le Congrès demeure sceptique sur l'utilité de l'aide extérieure et les connaissances dans ce domaine de l'homme de la rue sont encore limitées.
Coordination internationale de l'aide	La diminution relative des ressources de l'USAID rend d'autant plus nécessaire une collaboration avec les autres partenaires au développement.	Un renforcement de l'attention portée à la coordination internationale demeure indispensable, au niveau aussi bien des services centraux que du terrain.
Réduction des effectifs	La récente compression, importante, des effectifs, à Washington et sur le terrain, a réduit la qualité de la prestation de l'USAID sur le terrain.	Les compressions d'effectifs ont cessé mais il faut maintenant s'appliquer à reconstruire les capacités internes de l'USAID.
Efficacité, évaluation et gestion axée sur les résultats	Le recours à des indicateurs, prévu en 1998 dans le cadre du New Management System (NMS), n'est pas encore tout à fait opérationnel. Une fois sa mise en place achevée, celui-ci devrait se traduire par une amélioration des capacités de gestion et d'analyse de l'USAID et de son aptitude à rendre compte de ses résultats.	Les indicateurs de résultats ont continué d'évoluer, mais ne rendent toujours pas réellement compte de la réalité.
Cohérence des politiques et coordination interne	L'obligation faite à tous les ministères et organismes publics de se doter d'un système de planification stratégique devrait améliorer la cohérence, mais il était encore trop tôt pour se prononcer en 1998. La coordination des financements bilatéraux et multilatéraux laisse à désirer.	La cohérence des politiques et la coordination interne ne retiennent toujours l'attention que de façon ponctuelle. Les financements bilatéraux et multilatéraux font toujours l'objet d'une gestion séparée.
Volume de l'aide	Le soutien politique est insuffisant pour mettre un terme au déclin du volume de l'aide américaine. Une ferme volonté des sphères politiques les plus élevées est indispensable pour porter l'aide extérieure des Etats-Unis au niveau qu'autoriserait le potentiel américain.	Si sa création est approuvée en 2002, le MCA devrait entraîner une augmentation de 50 % par an du volume de l'aide extérieure des Etats-Unis.
Arriérés sur les contributions aux institutions internationales	Malgré le débat engagé en 1998 sur les réformes à opérer au sein des institutions internationales de développement, y compris les Nations unies et les institutions financières internationales, le gouvernement des Etats-Unis est toujours en retard de paiement à l'égard de toutes ces institutions.	Les Etats-Unis ont entrepris de régler leurs arriérés.
Utilisation par l'USAID de sous-traitants et organismes subventionnés	Il semble difficile de maintenir le cap défini par l'USAID en recourant à des organismes extérieurs pour l'élaboration et la mise en œuvre.	Le système actuel paraît permettre de faire en sorte que les sous-traitants et organismes subventionnés se conforment à la stratégie fixée par l'USAID.

ANNEXE IV

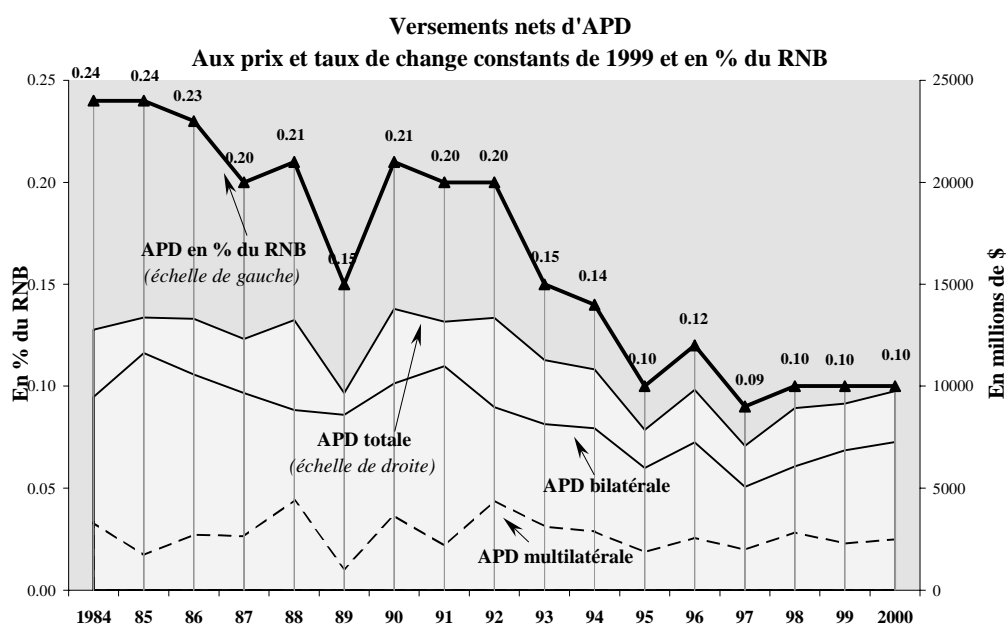
STATISTIQUES SUR LES APPORTS D'AIDE

Tableau IV-1. Apports financiers

Millions de USD aux prix et taux de change courants

États-Unis	Versements nets						
	1984-85	1989-90	1996	1997	1998	1999	2000
Apports totaux du secteur public	9 658	9 647	12 168	9 688	12 109	17 363	13 848
Aide publique au développement	9 057	9 536	9 377	6 878	8 786	9 145	9 955
Bilatérale	7 320	7 597	6 917	4 939	5 988	6 848	7 405
Multilatérale	1 738	1 939	2 460	1 939	2 798	2 297	2 550
Aide publique	n.d.	169	1 695	2 516	2 726	3 521	2 506
Bilatérale		169	1 613	2 516	2 714	3 443	2 461
Multilatérale		-	82	-	12	78	45
Autres apports du secteur public	601	- 58	1 096	294	597	4697	1387
Bilatéraux	601	- 58	1 096	294	597	4697	1387
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Dons des ONG	1 489	2 191	2 804	3 565	4 344	6 102	6 431
Apports du secteur privé aux conditions du marché	4 055	2 490	45 665	80 048	46 521	48 439	27 681
Bilatéraux : dont	3 674	2 180	46 662	83 816	46 111	50 295	28 046
Investissements directs	2 675	7 437	25 821	41 314	31 714	38 417	34 557
Crédits à l'exportation	551	1 263	791	3 363	2 354	2 556	3 710
Multilatéraux	381	310	- 997	- 3 768	410	- 1 856	- 365
Apports totaux	15 201	14 327	60 637	93 301	62 974	71 904	47 960
<i>pour référence :</i>							
APD (à prix et taux de change constants de 1999)	13 073	11 729	9 825	7 069	8 918	9 145	9 756
APD en pourcentage du RNB	0.24	0.18	0.12	0.09	0.10	0.10	0.10
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	0.40	0.26	0.73	0.93	0.55	0.54	0.25

a. Aux pays susceptibles de bénéficier d'une APD.



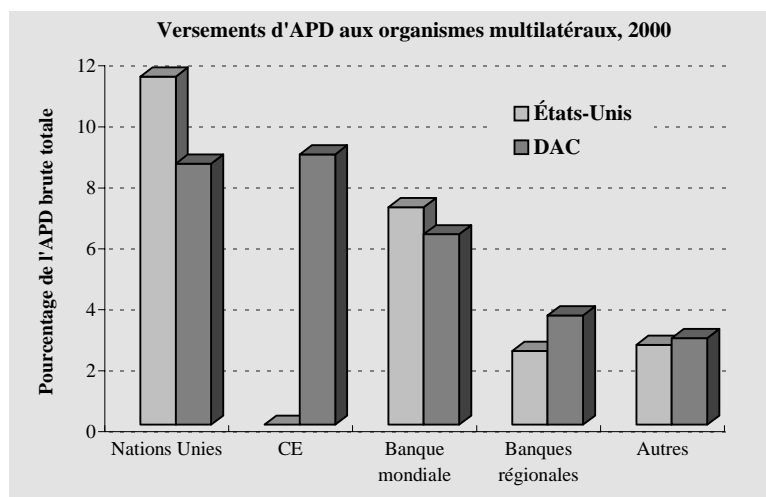
Source : OCDE.

Tableau IV-2. APD par grandes catégories

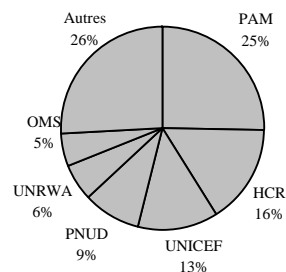
États-Unis	Millions de \$ constants de 1999					Part en pourcentage des versements bruts					Ensemble du CAD 2000%
						1996	1997	1998	1999	2000	
	APD bilatérale brute	8 244	6 245	6 868	7 749	8 132	76	76	71	77	76
<i>Dons</i>	<i>8 075</i>	<i>5 802</i>	<i>6 684</i>	<i>7 638</i>	<i>7 931</i>	<i>75</i>	<i>70</i>	<i>69</i>	<i>76</i>	<i>75</i>	<i>55</i>
Projets et programmes de développement	3 399	1 059	1 168	603	943	31	13	12	6	9	13
Coopération technique	2 920	2 817	3 328	3 877	4 229	27	34	34	39	40	21
Aide alimentaire à des fins de développement	440	738	576	799	895	4	9	6	8	8	2
Secours d'urgence	613	349	911	1 603	1 142	6	4	9	16	11	6
Allègement de la dette	-	180	39	68	20	-	2	0	1	0	4
Dépenses administratives	703	659	662	688	701	6	8	7	7	7	5
Autres dons	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4
APD bilatérale autre que don	169	443	184	111	201	2	5	2	1	2	15
Prêts nouveaux de développement	9	7	2	-1	-	0	0	0	-0	-	14
Rééchelonnements de dette	-	279	9	4	103	-	3	0	0	1	0
Prêts d'aide alimentaire	159	157	172	109	98	1	2	2	1	1	1
APD multilatérale brute	2 594	2 010	2 857	2 310	2 514	24	24	29	23	24	30
Organismes des Nations Unies	953	1 020	1 156	594	1 217	9	12	12	6	11	9
CE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9
Groupe de la Banque mondiale	845	719	1 050	800	760	8	9	11	8	7	6
Banques régionales de développement (a)	456	-	346	448	258	4	-	4	4	2	4
Autres	341	271	304	468	279	3	3	3	5	3	3
Total des versements bruts d'APD	10 838	8 255	9 724	10 060	10 645	100	100	100	100	100	100
Remboursements et annulations de dette	-1 013	-1 186	- 806	- 914	- 890						
Total des versements nets d'APD	9 825	7 069	8 918	9 145	9 756						
Pour référence :											
APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG	-	-	-	-	-						
Financements mixtes (b)	-	-	-	-	-						

a. A l'exclusion de la BERD.

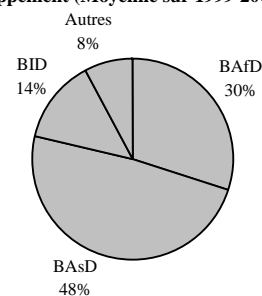
b. Dons et prêts d'APD entrant dans des montages de financement mixtes.



Contributions aux organismes des Nations Unies (Moyenne sur 1999-2000)



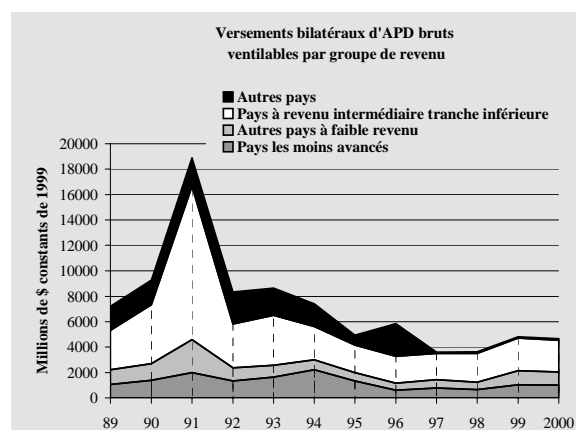
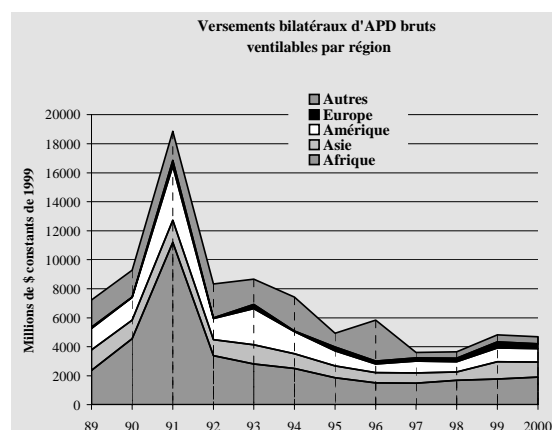
Contributions aux banques régionales de développement (Moyenne sur 1999-2000)



Source : OCDE.

Tableau IV-3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu

États-Unis	Versements bruts										
	Millions de \$ constants de 1999					Part en pourcentage					Ensemble du CAD 2000%
	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000	
Afrique	1 507	1 482	1 681	1 772	1 901	26	41	46	37	41	36
Afrique subsaharienne	673	854	733	959	1 060	12	24	20	20	23	29
Afrique du Nord	834	628	948	814	840	14	17	26	17	18	7
Asie	698	706	588	1 176	1 047	12	20	16	24	22	39
Asie du Sud et Asie centrale	537	408	390	635	711	9	11	11	13	15	13
Extrême-Orient	161	298	197	541	336	3	8	5	11	7	25
Amérique	600	830	701	972	932	10	23	19	20	20	12
Amérique du Nord et Amérique centrale	349	365	359	463	484	6	10	10	10	10	6
Amérique du Sud	251	466	342	510	448	4	13	9	11	10	7
Moyen-Orient	2 611	230	240	316	332	45	6	7	7	7	4
Océanie	231	149	182	169	143	4	4	5	4	3	2
Europe	188	208	248	413	318	3	6	7	9	7	7
Versements bilatéraux ventilables	5 834	3 605	3 640	4 819	4 672	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	611	778	652	1 040	1 033	10	22	18	22	22	26
Autres pays à faible revenu	553	659	588	1 098	1 026	9	18	16	23	22	33
Pays à revenu intermédiaire											
(tranche inférieure)	2 117	2 080	2 266	2 593	2 492	36	58	62	54	53	35
(tranche supérieure)	143	88	133	89	121	2	2	4	2	3	6
Pays à revenu élevé	2	-	0	-	-	0	-	0	-	-	0
Pays en développement plus avancés	2 409	-	-	0	-	41	-	-	0	-	-
<i>Pour référence :</i>											
<i>Total des versements bruts bilatéraux</i>	8 244	6 245	6 868	7 749	8 132	100	100	100	100	100	100
<i>dont : APD non affectée</i>	2 410	2 640	3 228	2 930	3 460	29	42	47	38	43	26



Source : OCDE.

Tableau IV-4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

Versements bruts, moyennes bisannuelles

Etats-Unis	1989-90			1994-95			1999-2000				
	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1999	Pour cent	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1999	Pour cent	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1999	Pour cent		
Egypte	1 723	2 110	26	Israël	822	892	14	Egypte	799	791	17
Israël	1 265	1 559	19	Egypte	683	738	12	Indonésie	194	192	4
Pakistan	291	360	4	Haiti	474	513	8	Jordanie	179	177	4
El Salvador	283	350	4	Jordanie	206	223	4	Colombie	169	167	4
Philippines	230	283	3	Somalie	202	220	4	Bosnie-Herzégovine	152	151	3
5 principaux bénéficiaires	3 790	4 661	57	5 principaux bénéficiaires	2 386	2 585	42	5 principaux bénéficiaires	1 493	1 479	31
Honduras	162	198	2	Palau	162	175	3	Inde	148	146	3
Bangladesh	160	197	2	Rwanda	148	160	3	Pérou	136	135	3
Inde	131	163	2	Philippines	143	154	3	Bangladesh	110	109	2
Soudan	127	156	2	Inde	142	153	2	Bolivie	106	105	2
Costa Rica	124	154	2	Bolivie	137	148	2	Ethiopie	104	102	2
10 principaux bénéficiaires	4 493	5 529	67	10 principaux bénéficiaires	3 117	3 375	55	10 principaux bénéficiaires	2 096	2 076	44
Guatemala	121	149	2	El Salvador	136	146	2	Honduras	98	97	2
Jamaïque	107	132	2	Iraq	123	132	2	Philippines	96	95	2
Mariannes du Nord	104	130	2	Bangladesh	112	121	2	Afrique du Sud	95	94	2
Kenya	101	124	2	Pérou	107	116	2	Mozambique	93	92	2
Indonésie	99	122	1	Ethiopie	96	104	2	Haiti	92	91	2
15 principaux bénéficiaires	5 025	6 186	75	15 principaux bénéficiaires	3 690	3 995	65	15 principaux bénéficiaires	2 570	2 545	54
Maroc	82	102	1	Afrique du Sud	89	104	2	Micronésie, Etats Fédéraux	90	89	2
Bolivie	82	101	1	Mozambique	85	96	1	Pakistan	87	86	2
Sri Lanka	69	85	1	Turquie	83	91	1	Arménie	75	74	2
Jordanie	68	84	1	Arménie	73	89	1	Guatemala	75	74	2
Pérou	68	84	1	Micronésie, Etats Fédéraux	68	79	1	Corée, Rép. dém.	74	74	2
20 principaux bénéficiaires	5 393	6 640	81	20 principaux bénéficiaires	4 087	4 453	72	20 principaux bénéficiaires	2 971	2 942	62
Total (96 bénéficiaires)	6 697	8 245	100	Total (119 bénéficiaires)	5 707	6 174	100	Total (135 bénéficiaires)	4 793	4 746	100
Aide non affectée	1 843	2 279		Aide non affectée	1 868	2 015		Aide non affectée	3 230	3 195	
Total des versements bilatéraux bruts	8 540	10 524		Total des versements bilatéraux bruts	7 574	8 189		Total des versements bilatéraux bruts	8 024	7 941	

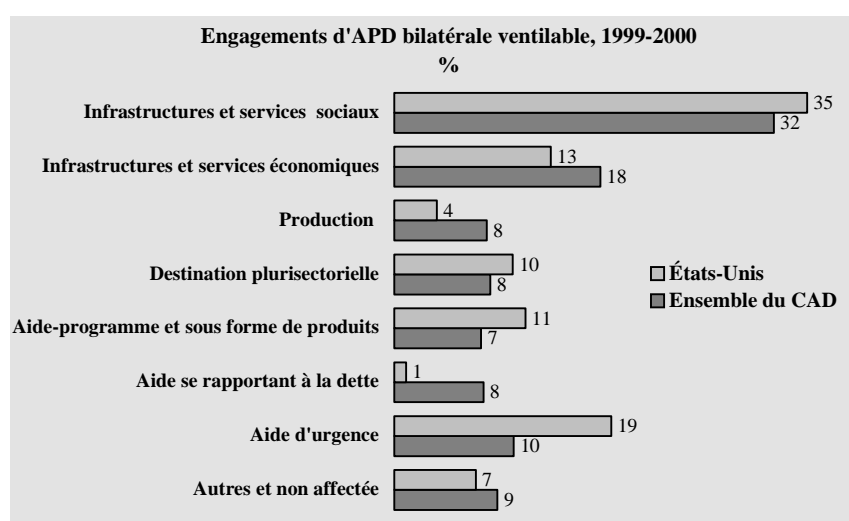
Source : OCDE.

Tableau IV-5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal

aux prix et taux de change courants

Engagements, moyennes bisannuelles

États-Unis	1989-90		1994-95		1999-2000		Total du CAD %
	Millions de \$	Pour cent	Millions de \$	Pour cent	Millions de \$	Pour cent	
Infrastructures et services sociaux	2 134	15	2 420	37	3 546	35	32
Education	453	3	370	6	292	3	10
dont : Education de base	-	-	71	1	155	2	1
Santé	440	3	536	8	392	4	4
dont : Santé de base	-	-	205	3	331	3	2
Programmes en matière de population	249	2	505	8	651	6	2
Distribution d'eau et assainissement	301	2	76	1	164	2	6
Bon gouvernement et société civile	461	3	430	7	602	6	5
Autres infrastructures et services sociaux	230	2	503	8	1 445	14	6
Infrastructures et services économiques	468	3	1 033	16	1 344	13	18
Transport et entreposage	156	1	24	0	12	0	9
Communications	16	0	77	1	10	0	1
Energie	296	2	210	3	100	1	4
Banque et services financiers	-	-	74	1	1	0	1
Entreprises et autres services	1	0	649	10	1 221	12	3
Production	1 024	7	982	15	368	4	8
Agriculture, sylviculture et pêche	561	4	455	7	320	3	6
Industries manufacturières, extractives, construction	58	0	24	0	47	0	2
Commerce et tourisme	405	3	503	8	0	0	0
Autres	-	-	-	-	-	-	0
Destination plurisectorielle	44	0	67	1	1 017	10	8
Aide-programme et sous forme de produits	3 481	25	980	15	1 127	11	7
Aide se rapportant à la dette	6 093	44	-	-	102	1	8
Aide d'urgence	144	1	463	7	1 864	19	10
Frais administratifs des donateurs	568	4	525	8	702	7	6
Concours fournis aux ONG (budget central)	-	-	-	-	-	-	2
APD bilatérale ventilable	13 956	100	6 470	100	10 069	100	100
<i>Pour référence :</i>							
APD bilatérale	14 158	88	7 801	78	10 085	80	73
dont : non affectée	203	1	1 331	13	16	0	4
APD multilatérale	1 955	12	2 196	22	2 449	20	27
APD totale	16 114	100	9 996	100	12 534	100	100



Source : OCDE.

Tableau IV-6. Panorama comparatif

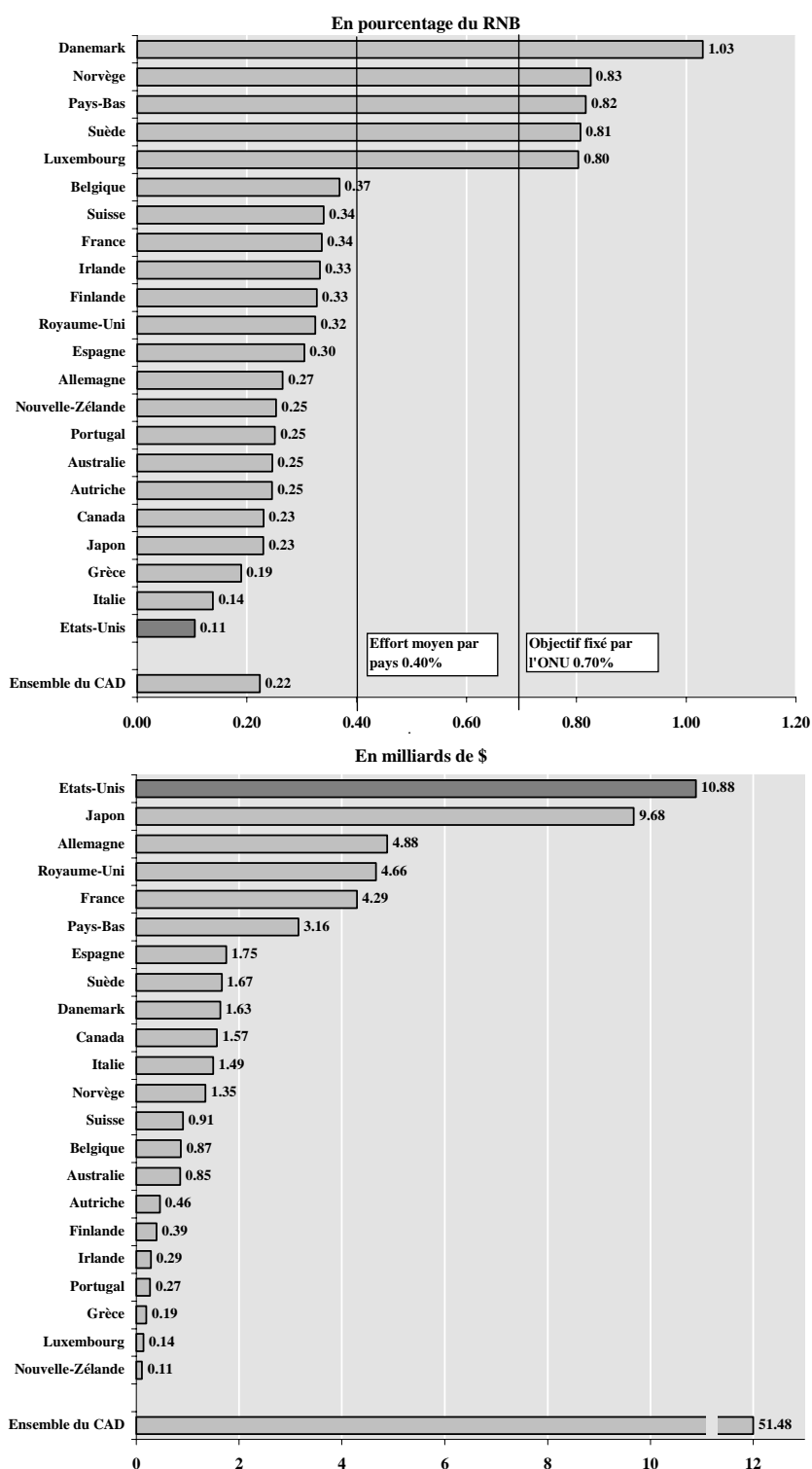
	Aide publique au développement			Élément de libéralité de l'APD (engagements) 2000 % (a)	Part de l'aide multilatérale 2000				APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 2000		Versements nets Aide publique 2000	
	2000		Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 94-95 et 99-00		% de l'APD		% du RNB		% de l'APD	% du RNB	Millions de \$	% du RNB
	Millions de \$	% du RNB			(b)	(c)	(b)	(c)				
Allemagne	5 030	0.27	-1.9	97.9	46.6	21.9	0.13	0.06	23.3	0.06	647	0.03
Australie	987	0.27	-0.7	100.0	23.2		0.06		21.1	0.06	8	0.00
Autriche	423	0.23	-4.1	96.1	39.3	18.8	0.09	0.04	23.2	0.05	187	0.10
Belgique	820	0.36	2.0	99.4	41.8	18.5	0.15	0.07	25.0	0.09	74	0.03
Canada	1 744	0.25	-4.1	100.0	33.5		0.09		16.8	0.04	165	0.02
Danemark	1 664	1.06	4.3	100.0	38.5	32.9	0.41	0.35	32.1	0.34	189	0.12
Espagne	1 195	0.22	1.5	92.2	39.7	10.2	0.09	0.02	11.5	0.02	12	0.00
États-Unis	9 955	0.10	0.2	99.7	25.6	0.03			19.5	0.02	2 506	0.03
Finlande	371	0.31	6.1	100.0	41.5	27.8	0.13	0.09	29.0	0.09	58	0.05
France	4 105	0.32	-7.3	96.4	31.1	11.8	0.10	0.04	24.0	0.08	1 657	0.13
Grèce	226	0.20	56.2	13.0	0.11	0.03	7.8	0.02	12	0.01
Irlande	235	0.30	13.2	100.0	34.1	14.2	0.10	0.04	47.7	0.14	-	-
Italie	1 376	0.13	-5.5	98.5	72.6	26.3	0.09	0.03	26.7	0.03	406	0.04
Japon	13 508	0.28	3.9	87.6	27.7		0.08		15.2	0.04	54	0.00
Luxembourg	127	0.71	18.1	100.0	26.2	14.5	0.19	0.10	32.2	0.23	2	0.01
Norvège	1 264	0.80	2.1	99.9	26.1		0.21		33.2	0.27	27	0.02
Nouvelle-Zélande	113	0.25	4.9	100.0	25.0		0.06		24.1	0.06	0	0.00
Pays-Bas	3 135	0.84	5.5	100.0	28.5	21.0	0.24	0.18	24.9	0.21	306	0.08
Portugal	271	0.26	0.9	99.1	34.0	12.0	0.09	0.03	43.2	0.11	27	0.03
Royaume-Uni	4 501	0.32	1.5	100.0	39.8	18.1	0.13	0.06	30.9	0.10	439	0.03
Suède	1 799	0.80	1.3	99.5	31.0	26.4	0.25	0.21	29.1	0.23	122	0.05
Suisse	890	0.34	2.1	100.0	29.5		0.10		29.7	0.10	58	0.02
Ensemble du CAD	53 737	0.22	0.4	95.9	32.9	23.7	0.07	0.05	22.0	0.05	6 848	0.03
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.39										

Notes :

- a. Hors réaménagements de dettes.
b. Y compris l'aide transitant par la Communauté européenne.
c. A l'exclusion de l'aide transitant par la Communauté européenne.
.. Données non disponibles.

Source : OCDE.

Graphique IV-1. APD nette des pays du CAD en 2001 (données provisoires)



Source : OCDE.

ANNEXE V

PROCESSUS DE BUDGETISATION DE L'AIDE EXTERIEURE

Le processus budgétaire fédéral comprend quatre phases : la **formulation** (élaboration du projet de budget), l'**adoption** (par le Congrès), l'**exécution** (engagement effectif des dépenses) et le **contrôle** (de la manière dont les crédits ont été utilisés). Des précisions sur le contenu de chacune des trois premières phases sont fournies dans les paragraphes qui suivent.

Formulation. La formulation du budget commence au printemps, soit un an et demi avant le début de l'exercice budgétaire. En septembre de chaque année, toutes les instances de l'administration doivent avoir élaboré un projet de budget pour l'exercice suivant et le transmettent à l'OMB. Celui-ci s'assure que le budget fédéral respecte les plafonds de dépense fixés par les Commissions du budget et s'efforce parfois de limiter la croissance de certains postes, y compris l'enveloppe prévue pour les affaires internationales (Chapitre 150). Il soumet ensuite ses recommandations au Président pour approbation. Puis s'engage un processus de questions-réponses sur la base duquel le Président prend sa décision finale concernant le projet de budget complet qu'il adressera au Congrès en février.

Adoption. Aux termes de la loi, le projet de budget du Président doit être soumis au Congrès le premier lundi du mois de février. Un premier aperçu des nouvelles propositions qui y sont présentées est souvent donné fin janvier, dans le Message sur l'état de l'Union. Lorsqu'ils reçoivent le projet de budget, la Chambre des Représentants et le Sénat le découpent en chapitres et engagent un processus d'examen en trois phases. Le Chapitre 150 est ainsi examiné par six commissions. Pour commencer, les **Commissions du budget** de la Chambre et du Sénat déterminent le niveau global des dépenses d'aide extérieure. Leurs résolutions budgétaires respectives passent ensuite devant les **Commissions des engagements**, qui reconduisent les autorisations de dépense relatives aux divers programmes et s'efforcent d'imprimer les orientations qu'elles souhaitent à la stratégie et à l'utilisation des fonds. Enfin, les **Commissions des crédits** établissent les textes donnant au nouveau budget force de loi. Dans l'enveloppe des affaires internationales sont en fait regroupés des crédits relatifs à divers domaines d'intervention : commerce, justice, affaires étrangères, système judiciaire, opérations à l'étranger, et agriculture. L'aide alimentaire, par exemple, est financée sur le budget de l'agriculture, et certaines contributions du ministère des Affaires étrangères à des initiatives diplomatiques, des opérations de maintien de la paix et aux Nations unies sur les budgets du commerce, de la justice et des affaires étrangères. La Chambre des Représentants et le Sénat constituent ensuite une commission mixte au sein de laquelle sont aplanies les divergences de vues avant le vote final. Une fois le texte de loi achevé, il est présenté au Président pour signature. Les lois de finances relatives aux affaires internationales prévoient souvent des crédits d'un montant inférieur à celui qui avait été demandé et intègrent de nombreuses **restrictions et directives** quant à l'utilisation des fonds reflétant les priorités politiques assignées à l'aide. Les désaccords entre le Congrès et l'Administration à propos de l'aide extérieure se manifestent le plus souvent au moment de l'examen de la loi de finances, au début de l'automne, c'est-à-dire à peine un ou deux mois avant le vote du budget. L'Exécutif a toutefois la possibilité de soumettre des rectificatifs pour demander des crédits supplémentaires destinés à faire

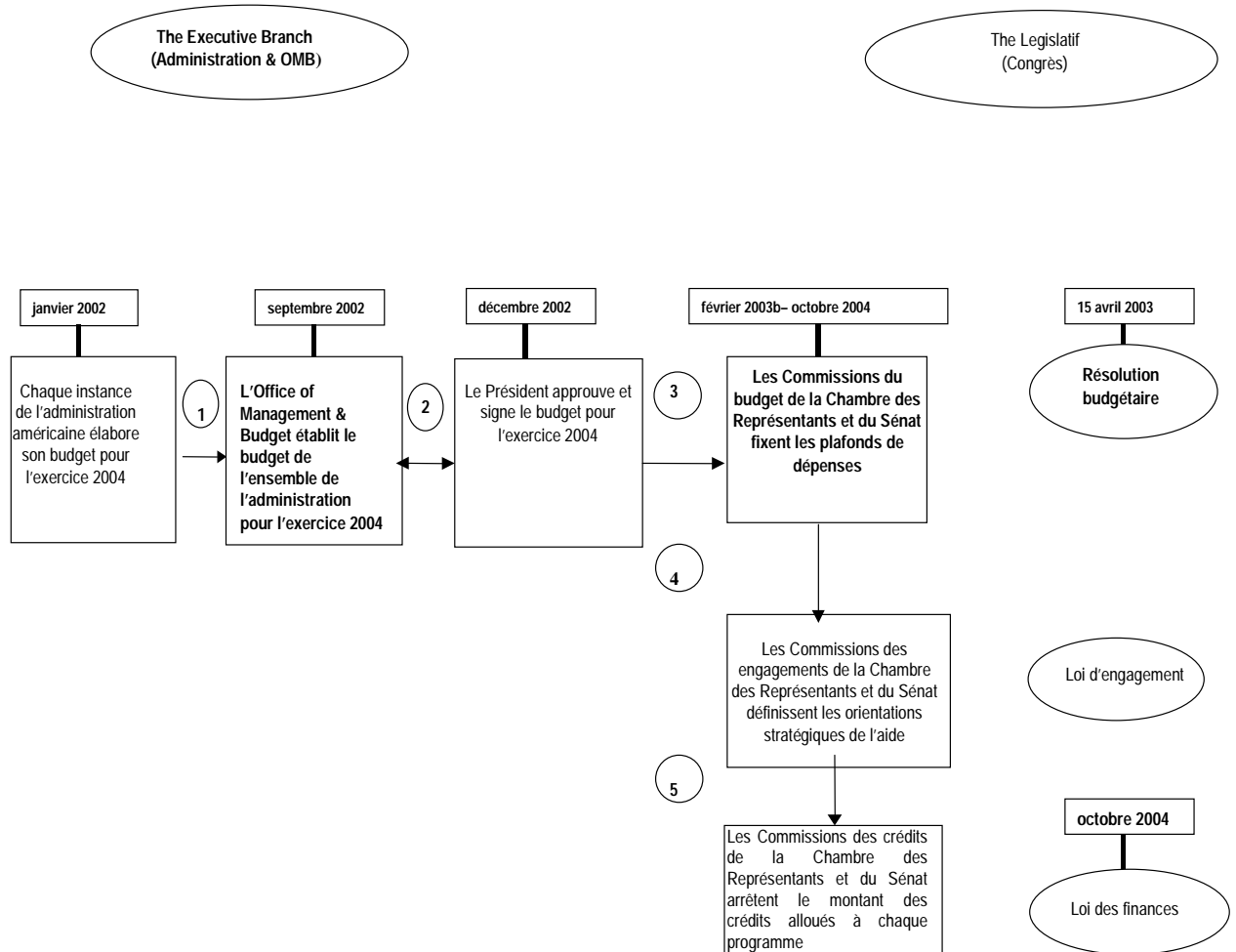
Etats-Unis

face à des événements imprévus, par exemple une catastrophe naturelle, ou à combler des trous en cours d'exercice.

Exécution. Les organismes fédéraux peuvent commencer à engager des dépenses dès le début de l'exercice budgétaire sous réserve que les crédits aient été votés et que l'OMB ait mis à leur disposition la totalité ou une partie de l'enveloppe qui leur revient. Le graphique qui suit récapitule les principales étapes de la procédure budgétaire aux Etats-Unis.

Organigramme V-1. Processus de budgétisation de l'aide extérieure

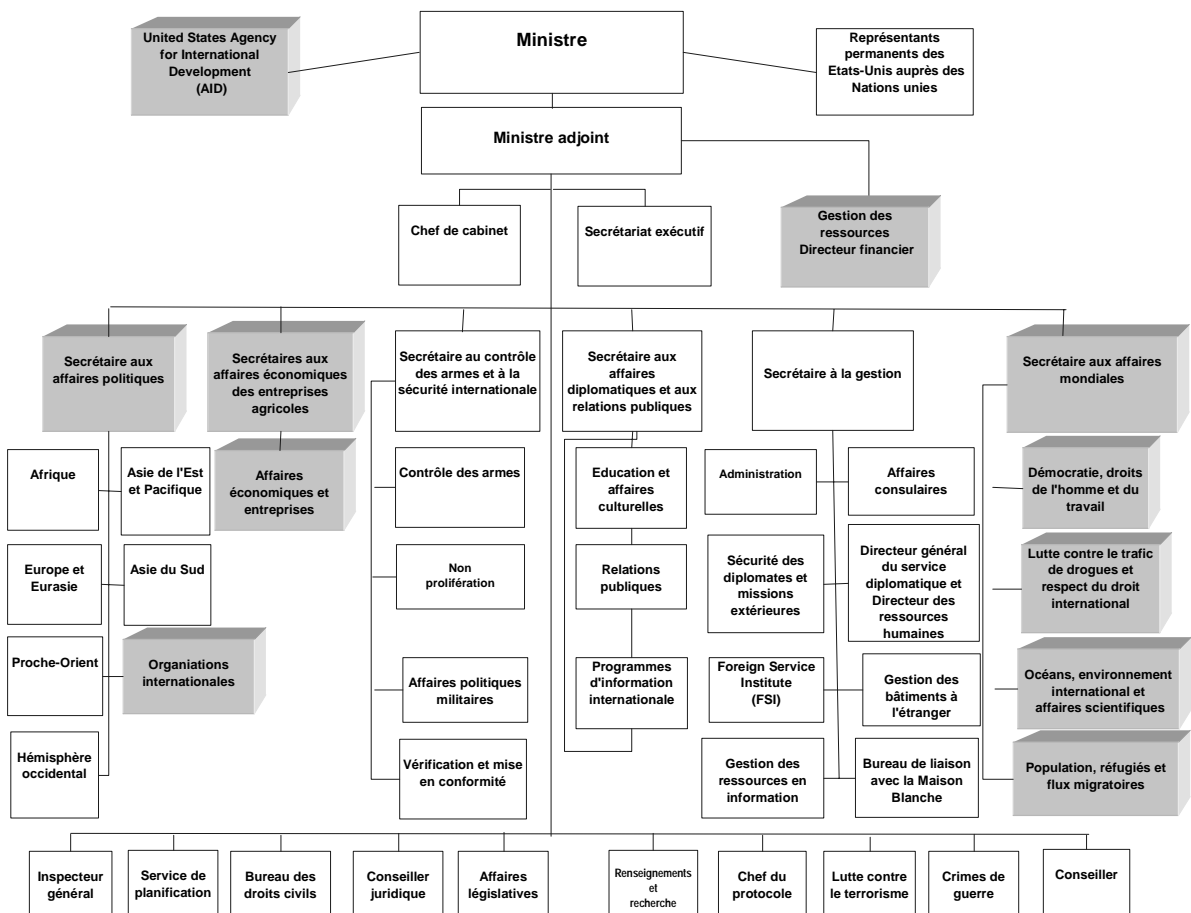
Exemple : exercice budgétaire 2004



Source : OCDE.

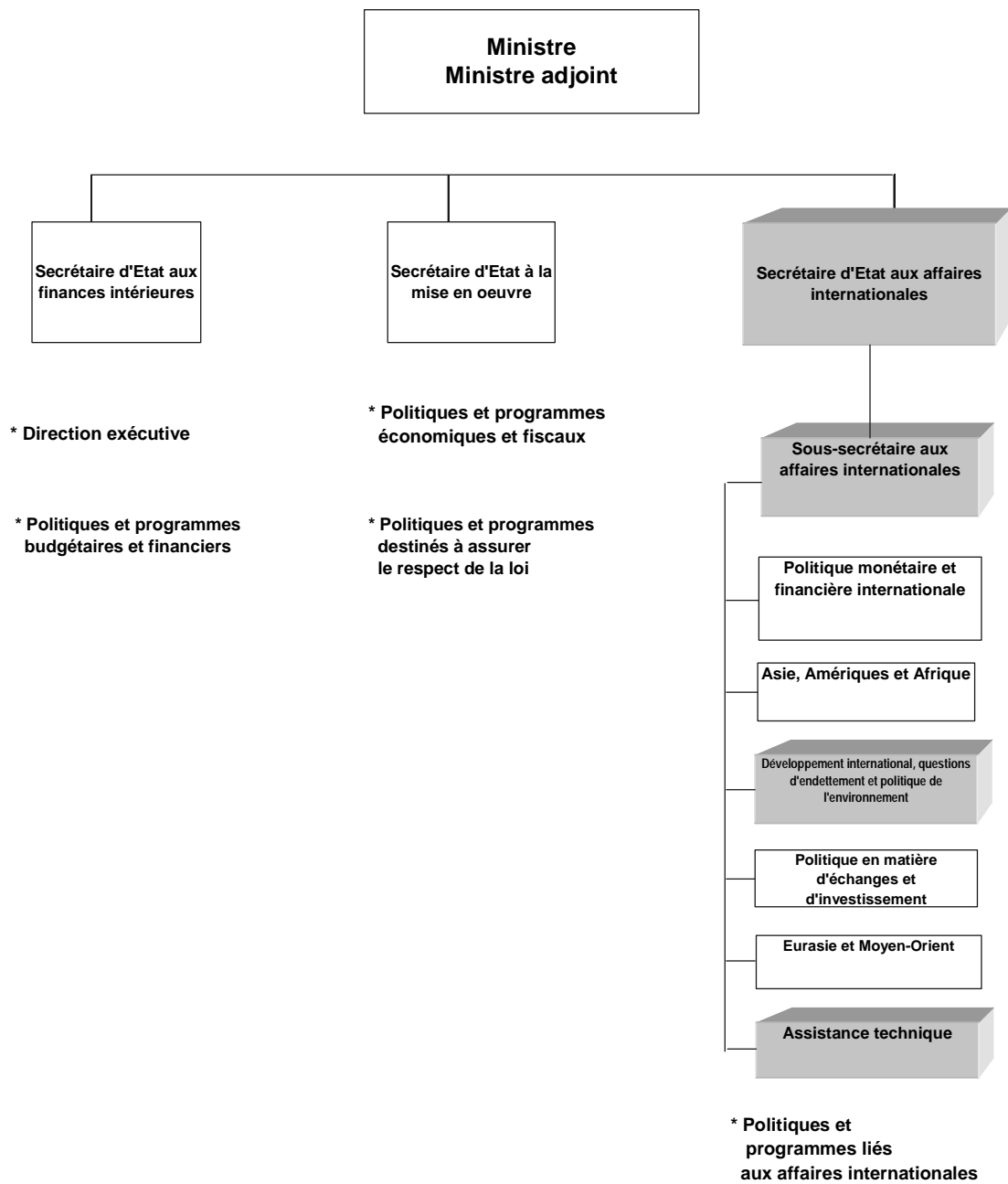
ANNEXE VI
ORGANIGRAMMES

Organigramme VI-1. Ministère des Affaires étrangères (Department of State)



Source : United States Department of State

Organigramme VI-2. Ministère des Finances (Department of Treasury)



Source : Department of Treasury.

ANNEXE VII

LE PROGRAMME D'AIDE DES ETATS-UNIS A L'OUGANDA

Introduction

Une mission a été organisée en Ouganda du 22 au 26 avril 2002 dans le cadre de l'examen par le CAD des politiques et programmes des Etats-Unis en matière de coopération pour le développement. Ont participé à cette mission des examinateurs représentant la France et la Suède, ainsi que deux agents du Secrétariat. Des entretiens ont eu lieu avec de nombreuses personnalités locales, notamment des fonctionnaires de l'administration ougandaise, des représentants d'ONG locales et américaines, des personnes bien informées et des représentants d'autres donateurs. Les résultats de cet exercice sont présentés dans les paragraphes qui suivent.

Le contexte du développement en Ouganda

L'Ouganda a obtenu son indépendance du Royaume-Uni en 1962, mais a ensuite traversé une longue période d'oppression et de guerre civile. Les années 90 ont été marquées par l'avènement d'une ère nouvelle avec l'instauration, par le gouvernement de l'Ouganda, d'une forme de démocratie à parti unique. Ce pays enregistre aujourd'hui des résultats positifs sur bien des aspects de la gestion des affaires publiques, et si les progrès de la démocratie sont toujours mis en doute, ses dirigeants sont désormais désignés à l'issue d'élections libres auxquelles participe l'ensemble de la population adulte.

L'Ouganda possède d'importantes ressources naturelles, notamment des terres fertiles, des précipitations régulières et des gisements assez considérables de cuivre et de cobalt. L'agriculture, qui emploie plus de 80 % de la population active, constitue le premier secteur de l'économie. Le café est la principale culture d'exportation et, malgré des efforts de diversification, reste à l'origine de la majeure partie des recettes d'exportation. Malgré son caractère enclavé, l'économie de l'Ouganda croît depuis 1992 au rythme annuel moyen impressionnant de 6.7 %. Depuis quelques années, ce pays collabore étroitement avec la communauté internationale en vue de réformer en profondeur ses marchés et ses institutions. Toutefois, son implication dans la guerre civile en République démocratique du Congo, la corruption qui sévit au sein de l'administration et la volonté parfois défaillante des pouvoirs publics d'accélérer la mise en œuvre des réformes suscitent des doutes quant à la poursuite de cette croissance vigoureuse.

Beaucoup considèrent l'Ouganda comme un exemple de réussite de la lutte contre la pauvreté. D'après les estimations, sur les quelque 23 millions de personnes qui composent sa population, il n'y en aurait plus aujourd'hui que 35 % en situation de pauvreté absolue, contre 56 % en 1992. Ces progrès demeurent cependant fragiles. En 2001, la croissance du PIB est tombée à 5.1 %, les recettes publiques annuelles ont plafonné à moins de 12 % du PIB et la qualité des services d'enseignement et de santé a subi une baisse mesurable. Plus de la moitié de la population est âgée de moins de 15 ans et serait très vulnérable face à une nouvelle vague d'épidémie de sida.

Ce qui distingue l'économie de l'Ouganda de celle de ses voisins et permet d'espérer une réussite de son développement, c'est l'exceptionnelle panoplie de politiques et de programmes qui ont été mis en place au cours des cinq dernières années en vue de soutenir la croissance économique et de faire reculer la pauvreté. Ces dispositifs sont le fruit d'un processus sérieux et largement ouvert de consultations auquel ont pris part tous les segments de la société ougandaise, ainsi que la communauté des donateurs. L'Ouganda est regardé par bon nombre de donateurs étrangers comme un pays progressiste et comme un partenaire avec lequel il est possible d'établir des relations novatrices. Les donateurs ont fait leur l'objectif d'élimination de la pauvreté de masse assigné par le gouvernement à son programme « Vision 2025 », ainsi que le PEAP de 1997, dont le but est de ramener le taux de pauvreté à 10 % d'ici à 2017. Afin d'accélérer la croissance et de réduire la pauvreté, le PEAP propose les mesures suivantes : i) créer des conditions propices à une croissance économique et à des transformations structurelles rapides et durables ; ii) accroître directement les possibilités qu'ont les pauvres d'augmenter leurs revenus ; iii) améliorer directement la qualité de vie des pauvres ; iv) assurer une bonne gestion des affaires publiques et la sécurité. Dans le cadre de ce dispositif, le gouvernement ougandais a mis en place un fonds de lutte contre la pauvreté (Poverty Action Fund - PAF) afin d'organiser l'utilisation des ressources financières libérée par les allègements de dette consentis à l'Ouganda au titre de l'Initiative PPTE. Les dépenses financées au moyen de ce fonds doivent en principe être consacrées à l'éducation, à la santé, à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement, à la construction de routes reliant les exploitations agricoles aux marchés, à la vulgarisation agricole et au microcrédit.

Présence et stratégie des Etats-Unis en Ouganda

Orientation générale des efforts des Etats-Unis en matière de coopération pour le développement

Le rôle joué par les Etats-Unis en Ouganda dans le domaine de la coopération pour le développement suit plus ou moins l'évolution de la situation politique de ce pays depuis son accession à l'indépendance en 1962. C'est au cours de cette même année que les programmes d'aide américains ont été mis en place, mais le niveau des financements et la présence de l'USAID ont varié au rythme des changements politiques que l'Ouganda a connus au cours des quatre décennies suivantes. Une très large place a été faite à la coopération pour le développement dans les activités menées par les Etats-Unis en Ouganda durant cette période, et celles-ci se sont principalement articulées autour des programmes de l'USAID.

Actuellement, les principaux centres d'intérêt nationaux des Etats-Unis en Ouganda, tels qu'ils sont définis dans le Mission Performance Plan, sont les interventions humanitaires, la démocratie, les problèmes de portée mondiale tels que la population, la santé et l'environnement, ainsi que la croissance économique. L'Ouganda occupe une position clé dans les conflits et les tensions qui perturbent la région des Grands Lacs et la Corne de l'Afrique, ainsi que dans les efforts déployés par les Etats-Unis pour aider à leur résolution. Sa stabilité et son développement sont liés à la stabilisation de la situation politique et au progrès économique de l'ensemble de la région, ainsi qu'à l'intégration de l'Afrique orientale dans le marché mondial. Les Etats-Unis sont conscients que les transformations sociales, politiques et économiques dans lesquelles l'Ouganda s'est engagé, et que beaucoup de pays suivent avec attention, sont loin d'être achevées et qu'elles nécessiteront un soutien continu de leur part et de celle des autres donateurs pour pouvoir être menées à bien. Les objectifs des Etats-Unis en matière de coopération pour le développement coïncident avec bon nombre de leurs centres d'intérêt nationaux en Ouganda. Les programmes de coopération pour le développement absorbent, globalement, peut-être 95 % du total des ressources financières apportées par les Etats-Unis à ce pays, dont la plus grande part est gérée par l'USAID.

Il semble que, depuis les événements du 11 septembre, des considérations nouvelles commencent à influencer sur les dotations budgétaires. Une plus grande attention est désormais portée à des régions du monde autres que l'Afrique. Plusieurs interlocuteurs craignent que cette évolution n'entraîne une diminution des ressources consacrées par les Etats-Unis au développement de l'Ouganda.

Le plan stratégique intégré de l'USAID

En juin 2000, l'USAID a lancé un processus de consultations, d'évaluation et d'analyse à l'échelon local, qui s'est étalé sur un an et a abouti à l'élaboration d'un plan stratégique intégré pour la période 2002-2007. Celui-ci a associé tout un éventail d'acteurs, dont des représentants du gouvernement de l'Ouganda, des organisations de la société civile ougandaise, des organismes exécutants, d'autres donateurs et de l'administration fédérale des Etats-Unis. Il a été grandement facilité par le fait que les parties prenantes s'accordaient à penser qu'avec leur PEAP, les dirigeants ougandais s'étaient dotés d'une stratégie efficace pour assurer la pérennité de la croissance et de la réduction de la pauvreté. Toutes étaient également convaincues que les défaillances de la gestion des affaires publiques et la persistance des conflits constituaient autant de facteurs qui risquaient de compromettre gravement la réalisation des objectifs de l'Ouganda en matière de croissance et de lutte contre la pauvreté. Par conséquent, le plan stratégique intégré a été conçu de manière à appuyer directement les efforts déployés par l'Ouganda pour ramener le taux de pauvreté à 10 %, ou moins, d'ici à 2017 ; il est d'ailleurs expressément qualifié, dans la documentation de l'USAID de programme destiné à "aider l'Ouganda à faire reculer la pauvreté de masse". Le fait que l'importance ainsi attachée à la pauvreté ne corresponde pas à l'objectif stratégique de développement durable normalement visé par l'USAID, a été source de controverses dans le cadre de la procédure d'approbation du plan stratégique par les services de Washington, mais ceux-ci sont finalement parvenus à la conclusion que faire du recul de la pauvreté un but déclaré n'était pas incompatible avec les objectifs visés par l'USAID, et ont décidé de soutenir pleinement cette démarche.

Les liens stratégiques entre la conception très générale des affaires internationales qui est celle du ministère des Affaires étrangères et les processus parallèles élaborés ensuite par l'USAID et ce dernier se révèlent finalement dans les analyses et documents du Plan stratégique intégré et du Mission Performance Plan relatif à l'Ouganda. On sait quel doit être le rôle respectif du siège et de la mission sur le terrain mais, pour les agents en Ouganda, cette division du travail reste théorique et peu appliquée.

Le montant global des financements dégagés pour les six années couvertes par la stratégie dépendra des crédits disponibles ; cela dit, au vu des différentes projections établies par les autorités américaines, les sommes allouées aux diverses catégories de dépenses devraient être les suivantes :

- Aide au développement/survie de l'enfant et santé :
322.8 millions USD-281.4 millions USD (hypothèse haute/hypothèse basse)
- Aide alimentaire³² : 173.9 millions USD-155.9 millions USD (hypothèse haute/hypothèse basse)
- Divers³³ : 30.8 millions USD

32. Comprend l'aide alimentaire monétisée relevant du Titre II (53.4 millions USD), l'aide alimentaire VIH/sida relevant du Titre II (30.5 millions USD) et l'aide alimentaire transitant par le Programme alimentaire mondial (72.0-90.0 millions USD).

33. Comprend les Enfants déplacés, les CDC, le REDSO, l'ESF et les Victimes de la torture.

Montant total estimé pour la période considérée : 527.5 millions USD/468.1 millions USD (soit près de 80 millions USD par an)

Plus précisément, le portefeuille d'activités prévu dans le cadre du Plan stratégique intégré s'articule autour de trois objectifs stratégiques, à savoir :

- "Créer de nouveaux débouchés économiques durables pour assurer la croissance du secteur rural" (ce qui implique, en particulier, une aide au développement du secteur privé et du commerce ainsi qu'à l'instauration d'une agriculture durable).
- "Améliorer les ressources humaines" (ce qui implique, en particulier, une action dans les domaines de l'éducation de base et de la santé de base, y compris la prévention, le traitement et le soutien aux victimes du VIH/sida).
- "Œuvrer à une gestion des affaires publiques plus efficace et plus participative" (ce qui implique, en particulier, un soutien au Parlement et au processus national de décentralisation, et une attention particulière aux zones de conflit).

Enfin, le Plan stratégique intégré couvre aussi les questions transversales suivantes : conflits, problématique homme-femme, VIH/sida, technologies de l'information et de la communication, sécurité alimentaire et échanges régionaux. Pour que ces thèmes soient pris en compte dans le cadre des activités plus générales, des indicateurs de performance spécifiques y renvoyant ont été intégrés dans les trois objectifs stratégiques.

Sur le montant global des financements, que ce soit avec l'hypothèse haute ou l'hypothèse basse, un tiers environ sera attribué à l'objectif stratégique "Créer de nouveaux débouchés économiques durables pour assurer la croissance du secteur rural" et deux tiers environ à celui "Améliorer les ressources humaines", ce qui laisse une part très petite (moins de 5 % dans les deux cas) pour l'objectif stratégique "Œuvrer à une gestion des affaires publiques plus efficace et plus participative".

Le choix des priorités de l'aide de l'USAID

Il est intéressant de noter que la croissance économique (secteur privé, échanges) et la gestion démocratique des affaires publiques sont perçues par beaucoup (y compris par la mission de l'USAID) comme étant des domaines où les besoins sont importants et dans lesquels les Etats-unis possèdent de bonnes compétences. Sur le terrain, on estime que ces domaines sont loin de recevoir le financement voulu en raison de la pratique de longue date qui veut que le Congrès opère une préaffectation des fonds (voir plus loin) ; or, depuis plusieurs années, celui-ci ne les considère pas comme prioritaires. Le montant des crédits réservés à la santé (population, survie de l'enfant, lutte contre le VIH/sida, etc.) est, lui, élevé en raison du fort soutien politique dont ce secteur bénéficie, ce qui explique en grande partie le niveau des financements alloués à l'objectif stratégique "Améliorer les ressources humaines". Par ailleurs, avec le vif soutien des autorités ougandaises, beaucoup de donateurs importants au niveau local font à présent une large place au soutien budgétaire dans leurs propres programmes (voir plus loin), en particulier dans le cadre de stratégies sectorielles bien conçues concernant la santé, l'éducation et la lutte contre le VIH/sida. Là encore, étant donné que le Congrès interdit tout recours au soutien budgétaire dans le domaine de la santé, et compte tenu des inquiétudes de l'administration quant à la capacité des autorités ougandaises de gérer ces fonds, l'USAID ne peut guère prendre part à cette innovation. L'équipe chargée de l'examen a très vite été frappée par le caractère centralisé de la programmation dans le système américain. Les restrictions imposées sur la stratégie d'aide suivie et l'affectation des financements au niveau local constituent un carcan de priorités définies par Washington entre lesquelles les dirigeants de l'USAID sur le terrain doivent naviguer pour élaborer un

programme compatible avec la réalité ougandaise. Les conséquences ne sont pas dramatiques dans le cas de l'Ouganda mais ces pratiques ne favorisent pas l'appropriation des programmes américains par les Ougandais et obligent la mission locale à adopter des solutions qui sont loin d'être optimales afin de tenter de concilier les deux points de vue.

Organisation de la coopération américaine pour le développement

Organisation globale de la coopération américaine pour le développement

Depuis 1999 surtout, le nombre d'organismes fédéraux américains indépendants, autres que l'USAID, s'occupant de coopération pour le développement s'est considérablement accru en Ouganda. Parmi les organismes qui y sont actuellement représentés, figurent, outre l'USAID, le ministère des Affaires étrangères, le CDC, les National Institutes of Health, le Peace Corps, et le ministère des Finances. Certains y ont des activités importantes. Les CDC, qui s'occupent de la recherche et du traitement des maladies transmissibles (en particulier le VIH/sida), disposent désormais d'un budget annuel de 10 millions USD pour ses activités en Ouganda et d'une représentation locale employant 130 personnes dont cinq titulaires américains. Le Peace Corps est à nouveau présent en Ouganda depuis 2000, après une absence de deux ans due à la récente alerte au terrorisme. Son budget annuel y est de 600 000 USD, non compris les salaires des trois titulaires américains qui assurent l'encadrement de l'effectif en croissance rapide de volontaires (66 en 2002). L'autorité de l'ambassadeur s'étend à l'ensemble des organismes fédéraux américains présent en Ouganda. Il ou elle est responsable l'ensemble du programme-pays et assure la présidence de l'équipe-pays. Des réunions régulières et des consultations fréquentes entre l'ambassadeur, les responsables des organismes et leurs personnels garantissent un niveau de supervision stratégique suffisant tout en permettant une importante décentralisation des tâches de gestion pour chaque organisme en place.

L'organisation de l'USAID en Ouganda

L'organisation de l'USAID en Ouganda correspond à la tradition de cet organisme pour qui la présence sur le terrain est une priorité. La mission locale de l'USAID est dotée d'un personnel assez nombreux, avec à sa tête un directeur de mission expérimenté. Le directeur collabore directement avec le Bureau pour l'Afrique de l'USAID à Washington comme on l'a vu plus haut ; il rend compte à l'ambassadeur mais n'est pas placé sous son autorité. Selon l'organigramme le plus récent, la mission de Kampala emploie actuellement 125 personnes, à savoir 11 titulaires américains³⁴, 11 spécialistes expatriés sous contrat, 21 spécialistes locaux et 82 agents de soutien locaux (employés en grande partie dans le service administratif fortement axé sur les tâches de soutien). L'USAID dispose de son propre bâtiment hors des murs de l'ambassade mais, pour des raisons de sécurité, en particulier depuis les attentats perpétrés contre les ambassades américaines au Kenya et en Tanzanie, il pourrait lui être demandé d'emménager dans les locaux de la toute nouvelle ambassade, si l'on trouve les fonds nécessaires. Les frais de fonctionnement actuels de la mission de l'USAID se montent à quelque 4.8 millions USD par an, non compris les salaires du personnel américain détaché et de quelques agents qui sont rémunérés sur le budget des programmes. Selon les responsables de la gestion financière de la mission, les frais de fonctionnement représentent au total normalement quelque 8 % du budget annuel.

34. Directeur de la mission, Directeur adjoint, Responsable des contrats, Contrôleur, Responsable Croissance économique, Responsable Entreprises privées, Responsable Ressources humaines, Responsable Santé, Responsable des programmes, Economiste et Responsable des services administratifs.

Présence sur le terrain ou décentralisation

L'USAID a longtemps été fière de son mode traditionnel d'organisation qui consiste à travailler avec Washington de façon "décentralisée" et, en Ouganda, elle dispose d'un personnel parfaitement opérationnel pour répondre à ses besoins. La taille de la mission de l'USAID à Kampala soutient avantageusement la comparaison avec celle de la représentation d'autres grands donateurs implantés en Ouganda qui ont entrepris plus récemment de se décentraliser (par exemple le DFID ou la Banque mondiale) et semble bénéficier d'un personnel de qualité. Il convient de souligner que le terme "décentralisation" doit aussi sous-entendre la délégation de pouvoirs permettant de prendre des décisions importantes en matière de stratégie et de programmation. De ce point de vue, l'équipe chargée de l'examen estime que la mission de l'USAID à Kampala, bien que dotée d'un personnel très compétent, ne peut guère peser sur de nombreuses décisions clés, déterminantes au plan stratégique et financier. Les décisions de Washington sur les priorités stratégiques, lesquelles changent généralement avec chaque nouveau gouvernement, restreignent sa marge de manœuvre. La préaffectation des crédits et les directives limitent considérablement les moyens financiers qu'elle peut obtenir du Congrès et de l'USAID ou au titre d'initiatives présidentielles (95 % de l'ensemble des fonds en Ouganda). Du fait que bon nombre des décisions en matière de stratégie et de financement sont prédéfinies à Washington avant l'élaboration et la mise en œuvre des activités sur le terrain, l'équipe chargée de l'examen a le sentiment que cette approche de la décentralisation est loin d'être la meilleure.

Le recours au personnel local

La mission de l'USAID fait largement et fort judicieusement appel à des spécialistes ougandais dans le cadre de ses activités. Le Directeur de la mission parle en effet de son personnel local comme étant "la clé de voûte de la mission". Le recours à des ressortissants locaux présente semble-t-il de nombreux avantages sur les plans de l'information et de l'efficacité. Un personnel ougandais de qualité peut probablement apporter un éclairage déterminant sur le meilleur usage qui peut être fait des fonds de l'USAID dans l'économie. Cependant, il importe aussi que l'USAID, comme les autres donateurs présents sur le terrain, réfléchisse soigneusement aux retombées néfastes que risque d'avoir ce détournement de nombreux cadres locaux, parmi « les meilleurs et les plus brillants », des secteurs public et privé ougandais.

Organisation : possibilités et difficultés à l'horizon

Le recours accru aux nouvelles **technologies de l'information**, telles que le courrier électronique, l'Intranet/Internet et les connexions par satellite VSAT pour les liaisons téléphoniques et la transmission de données permettent à l'USAID de mener à bien ses activités à l'étranger dans un environnement de plus en plus accessible à Washington et à ses partenaires. Cette tendance peut avoir d'importantes conséquences pour la réduction à long terme des coûts de la décentralisation. A l'ère du "moins d'Etat" et de la compression des budgets de fonctionnement, ce pourrait être un facteur important dans la refonte de l'organisation globale des programmes de l'USAID. Le fait que la communication soit facilitée explique dans une large mesure l'attention grandissante qui est actuellement portée au regroupement des agents spécialisés (activités de contrôle ou relatives aux contrats) dans des centres régionaux et même à Washington.

Depuis quelques années, les **considérations de sécurité** occupent une place grandissante dans les activités à l'étranger des Etats-Unis, y compris celles de l'USAID. La tendance actuelle dans tous les pays est de loger l'USAID dans l'enceinte, plus sûre, de l'ambassade des Etats-Unis (c'est aussi ce qui est prévu à Kampala). C'est un avantage sur le plan de la sécurité mais un inconvénient du point de vue du développement. Un organisme tel que l'USAID a en effet besoin d'être en contact régulier avec la

société ougandaise et le fait que ses bureaux se trouvent sous haute protection peut contribuer à l'isoler de ses bénéficiaires et homologues locaux.

Mise en œuvre des activités

Stratégie actuelle de mise en œuvre des activités de l'USAID

En Ouganda comme ailleurs dans le monde, l'USAID utilise un système d'objectifs stratégiques dans le cadre duquel les tâches des équipes-pays, les modalités d'action et l'évaluation des résultats sont axées avant tout sur la réalisation d'un nombre donné d'indicateurs d'impact à la fin d'un cycle stratégique de 5 à 7 ans. Plus précisément, les objectifs stratégiques sont poursuivis par le biais d'activités généralement conçues et approuvées par la mission locale et qui peuvent être modifiées en cours de cycle, en fonction des dispositions à prendre pour obtenir les résultats attendus. Le concept d'activité est censé être plus souple et plus maniable que celui traditionnel de projet et il est conforme à l'approche "directe" que privilégie l'USAID et qui consiste à faire des dons à des ONG et à passer des contrats d'assistance technique. Le dernier rapport sur les contrats passés par l'USAID montre que la mission s'appuie sur un éventail de 29 contrats ou dons distincts pour assurer la mise en œuvre de services représentant près de 150 millions USD.

Les problèmes dus à la préaffectation des crédits sont évidents au niveau de la gestion des activités. Le Congrès "gère" les activités par le biais d'un processus de notification relativement complexe (Congressional Notification process) et parfois suspend ou supprime certaines activités selon ce qu'il juge être opportun ou non. Les limites imposées à l'action de l'USAID deviennent également manifestes au niveau des activités et contribuent à donner l'impression que l'Agence utilise toujours un système démodé, fondé sur des projets, qui n'obéit pas à une véritable stratégie.

Plusieurs exemples d'activités réussies ont été recensés dans le cadre du présent examen, notamment dans les domaines de l'éducation (réforme des politiques, formation des enseignants), de la lutte contre le VIH/sida (rôle prépondérant des ONG en matière de traitement et de recherche), de l'agriculture (relance de la production de manioc, cultures d'exportation à forte valeur ajoutée), et du soutien au secteur privé (réforme du micro-crédit, échanges). Les activités portées à l'attention de l'équipe chargée de l'examen lui ont semblé répondre à un besoin stratégique et faire l'objet d'une mise en œuvre soignée. Les agents d'exécution ont paru être bien supervisés et efficaces. Il semble que les opérations soient rigoureusement structurées et axées sur les performances. L'USAID préfère confier la mise en œuvre à des sous-traitants ou à des ONG plutôt qu'aux pouvoirs publics, disposition qui convient mieux à son système de gestion axé sur les performances.

Problèmes relatifs aux procédures

Deux problèmes liés aux procédures de mise en œuvre ont été relevés au cours de la visite en Ouganda. Premièrement, de nombreux organismes exécutants et autres partenaires se sont plaints des tracasseries statutaires et administratives qui découlent du souci systématique des autorités américaines de privilégier les achats aux Etats-Unis. L'équipe chargée de l'examen est parfaitement consciente de l'importance politique de cette question pour le Congrès et du fait que les appels d'offres américains passés à l'étranger doivent se conformer à l'ensemble des règles fédérales (Federal Acquisitions Act et réglementations régissant normalement les dons). Cependant, il est préconisé que les Etats-Unis reviennent leur politique en matière de **passation des marchés** afin de mieux l'aligner sur l'esprit des récentes recommandations de l'OCDE sur le déliement de l'aide. Il convient par ailleurs de noter que l'aide alimentaire, qui absorbe près du tiers de l'enveloppe globale allouée par l'USAID à l'Ouganda, est liée. Deuxièmement, plusieurs donneurs importants profitent des conditions propices au partenariat créées par le PEAP pour opérer une révision plus générale de leurs méthodes, et

notamment entreprendre, comme cela a été suggéré depuis longtemps une **harmonisation des procédures** autour d'un regroupement de leurs ressources. En partie peut-être à cause de la nature très complexe et très particulière des procédures américaines ou du fait que l'USAID n'a pas la possibilité de s'associer à part entière au processus de soutien budgétaire mis en place à l'appui du PEAP, les Etats-Unis ne semblent guère en mesure de participer à cette réforme du système d'aide, et encore moins d'en assurer la conduite.

La préaffectation des crédits

Une attention particulière a été portée au cours du présent examen au problème de la préaffectation des crédits ("earmarks") par Washington à des secteurs, thèmes ou zones géographiques spécifiques. La mise en réserve de fonds pour un usage précis est une caractéristique de longue date du système américain et un outil privilégié pour le Congrès qui s'assure ainsi que les exécutants en poste dans de lointains pays en développement respectent sa démarche politique. Selon la mission de l'USAID en Ouganda, environ 95 % de son enveloppe actuelle font l'objet d'une préaffectation à Washington, que ce soit du fait du Congrès ("hard earmarks") ou en liaison avec les objectifs de l'Agence ou des initiatives présidentielles ("soft earmarks"). L'équipe chargée de l'examen a constaté que, pour la seule mission de l'USAID en Ouganda, les fonds inscrits à 13 lignes budgétaires étaient le résultat d'une préaffectation opérée par le Congrès³⁵.

La suppression de la préaffectation des crédits semble s'imposer dans l'environnement actuel de l'aide et irait dans le sens des meilleures pratiques adoptées par de nombreux pays membres du CAD. Cette pratique nuit à la souplesse de la **programmation** et entraîne une série fort complexe **d'obligations de comptes**, dont certaines font double emploi. Elle alourdit la charge administrative de l'USAID tant à Washington que sur le terrain, et restreint au niveau local les activités d'aide qui contribuent réellement à la réalisation des objectifs de développement. Cela n'est pas sans effet sur l'efficacité de l'aide. Comme on l'a déjà souligné, la préaffectation rend également moins efficace la programmation par la mission de l'USAID. Cette charge supplémentaire a un **coût** évident pour les Etats-Unis, et aussi pour le pays bénéficiaire, car elle accroît les coûts de transaction. L'ampleur exacte de ce coût nécessiterait une étude spéciale. Enfin, la préaffectation, avec les conséquences qui en découlent, contribue à éroder le **moral** du personnel et nuit à la productivité des agents titulaires comme des personnels sous contrat.

Le problème de la préaffectation des crédits est suffisamment important pour mériter de faire l'objet d'un appel spécial au Congrès des Etats-Unis en faveur de l'abrogation de cette pratique. Il conviendrait de proposer au Congrès une forme acceptable de notification *ex post* pour remplacer le processus actuel d'intervention *ex-ante* dans la gestion des activités. Cette question a déjà été évoquée à plusieurs reprises dans le passé mais jamais auparavant ce mécanisme n'était apparu aussi éloigné qu'aujourd'hui des meilleures pratiques en matière de coopération pour le développement.

Approche sectorielle et soutien budgétaire

Le PEAP de l'Ouganda est l'une des stratégies nationales les plus matures au monde ; il fait désormais office de CSLP et témoigne d'un souci de faciliter "l'amarrage" des programmes des donateurs dans un système de programmation cohérent. Les rédacteurs du PEAP ont toujours préconisé que la mise en œuvre du Plan à l'échelle nationale s'organise selon une **approche sectorielle** et plaidé pour la mise

35. Education de base, Lutte contre le VIH/SIDA, Survie de l'enfant, Lutte contre la malaria, Lutte contre la tuberculose, Enfants déplacés et Orphelins, victimes de la guerre et Victimes de la torture, orphelins et enfants en danger, Biotechnologie, Changement climatique mondial, Population, Micronutriments, Directive sur les produits laitiers.

en place de mécanismes communs de **soutien budgétaire** de la part des donateurs. Un volume est même entièrement consacré aux partenariats³⁶ et expose clairement ces réflexions. A l'heure qu'il est, la moitié environ de l'ensemble des fonds destinés au PEAP prend la forme d'un soutien budgétaire. Quelques donateurs se distinguent par la très large place qu'ils font à cet instrument, à savoir les Pays-Bas (100 %), le Royaume-Uni (75 %), l'Irlande (70 %) et la Banque mondiale (40 %). Tous les donateurs semblent voir dans l'approche sectorielle un moyen simple et efficace de coordonner les activités de l'ensemble des partenaires dans un secteur autour d'un projet d'avenir et d'un cadre opérationnel communs. L'USAID participe à la coordination sectorielle (santé, éducation, lutte contre le HIV, agriculture, micro-crédit) mais se voit pour le moment interdire par le Congrès de s'associer aux activités de soutien budgétaire en faveur du secteur de la santé³⁷. La mission de l'USAID en Ouganda a eu recours au soutien budgétaire dans le passé et elle est en train de mettre un terme à une activité d'aide hors projet à l'appui de la réforme de la politique de l'éducation lancée en 1993 et qui, depuis lors, portait ses fruits (voir l'encadré VII-1).

Divers arguments ont été avancés en faveur ou à l'encontre du recours au soutien budgétaire en Ouganda.

Selon ses partisans, le soutien budgétaire :

- Favorise l'appropriation par le pays hôte.
- Permet aux donateurs de participer étroitement au dialogue sur les mesures à prendre dans le pays hôte, à un niveau élevé.
- Est facile à mettre en œuvre (mais exige des capacités d'analyse considérables pour en assurer le suivi) .
- Favorise la coordination entre les donateurs, réduit les coûts de transaction, et permet d'avoir une vision globale du secteur considéré et non plus du simple projet (cela est possible aussi dans le cadre d'une approche sectorielle n'utilisant pas le soutien budgétaire).
- Peut être aisément suspendu en cas de difficulté.

Selon ses adversaires, le soutien budgétaire :

- Exige de nouvelles procédures pour suivre l'utilisation des crédits (fongibles).
- Rend les donateurs responsables à proportion de leur apport d'une partie ou de l'ensemble des choix budgétaires du gouvernement, selon la nature du soutien budgétaire accordé.
- Est un instrument fragile. Sa suspension peut nuire aux populations pauvres alors qu'il s'agit uniquement de sanctionner le comportement du gouvernement.
- Est difficile à appliquer dans un environnement corrompu.

36. "Building Partnerships to Implement the PEAP", Poverty Eradication Action Plan, Volume 3, décembre 2001.

37. Selon des sources ougandaises, cette restriction émanant du Congrès ne vaut actuellement que pour les fonds pour "la Survie de l'enfant" et "les Programmes de santé". Cela dit, le champ d'application de ces restrictions peut varier et fait l'objet de négociations en commission.

La plupart des observateurs bien informés rencontrés en Ouganda estiment qu'il vaut mieux avoir recours à divers instruments de financement, à condition que l'aide (projet ou hors projet) s'articule autour d'une conception commune. Ayant débattu de ces questions avec des partenaires locaux, l'équipe chargée de l'examen est favorable cette approche pour l'Ouganda et est d'avis que l'USAID devrait au moins avoir la possibilité d'utiliser le soutien budgétaire parmi d'autres instruments afin que la programmation des activités de la mission tienne compte des réalités de l'Ouganda d'aujourd'hui.

**Encadré VII-1. L'action de la mission de l'USAID en Ouganda
dans le domaine de l'éducation : un vrai succès**

Au cours des années 90, plusieurs pays d'Afrique ont engagé d'importantes réformes de leurs programmes et politiques d'enseignement primaire et l'Ouganda est souvent considéré comme l'un de ceux qui ont obtenu les meilleurs résultats. La mission de l'USAID en Ouganda a grandement contribué à cette réforme avec son programme SUPER (Support to Ugandan Primary Education Reform) qui comprend un volet de dialogue sur les mesures à prendre et un volet d'assistance technique et est financé en grande partie sur le budget de l'aide hors projet. De 1992 à 2002, l'USAID a consacré 76 millions USD à cette activité.

Il est reconnu que le dialogue engagé par l'USAID a été déterminant dans l'élaboration et le rythme des réformes du gouvernement ougandais — puisqu'il a permis de mobiliser un soutien budgétaire accru en faveur de ce secteur et d'améliorer considérablement le traitement et les conditions de travail des enseignants. La transparence budgétaire a été ainsi renforcée et aujourd'hui plus de 90 % des écoles rendent public le montant de leurs subventions et disposent d'une certaine marge de manœuvre pour l'utilisation des fonds. Cette transparence et ce sens nouveau des responsabilités incitent aussi de plus en plus les parents à s'intéresser à l'établissement fréquenté par leurs enfants. En ce qui concerne l'assistance technique, des formations en cours d'emploi, des remises à niveau et des cours de gestion ont été proposés à plus de 150 000 enseignants, inspecteurs et chefs d'établissement.

Le succès de la réforme du système ougandais d'enseignement primaire peut être attribué à plusieurs facteurs essentiels, notamment la volonté politique du gouvernement, la mise à disposition de solides compétences techniques et d'un soutien budgétaire, et la collaboration des donateurs. L'aide hors projet consentie par l'USAID a directement favorisé chacun de ces facteurs.

Coordination avec les partenaires

Des consultations approfondies entre les donateurs et les responsables ougandais

La communauté locale des donateurs qualifie souvent l'Ouganda d'"enfant chéri de l'aide au développement". L'Ouganda reçoit en effet quelque 800 millions USD d'aide au développement chaque année, ce qui représente 14 % de son PIB et plus de la moitié de son budget national. Grâce à l'environnement favorable et à l'excellente qualité du dialogue entre les donateurs et les autorités ougandaises, près de 25 donateurs internationaux sont présents en Ouganda. Le montant de l'aide consentie varie selon les sources mais il semble néanmoins que les principaux donateurs soient, entre autres, la Banque mondiale, le Royaume-Uni, la Communauté européenne, les Etats-Unis, le Danemark et les Pays-Bas. Actuellement en Ouganda, l'USAID se placerait au quatrième rang parmi l'ensemble des donateurs et au deuxième rang parmi les donateurs bilatéraux. Compte tenu du grand nombre des intervenants et de l'importance des sommes en jeu, la coordination entre partenaires est impérative en Ouganda et un réseau de plus de 20 groupes actifs de coordination s'est mis en place au fil du temps.

Le gouvernement ougandais a fait œuvre de pionnier en invitant les donateurs, les ONG et les organismes privés ayant une conception commune ou un intérêt commun dans un domaine particulier à coordonner leurs efforts. Comme on l'a déjà vu, la coordination est fréquemment structurée selon une approche sectorielle, souvent autour de thèmes servant de trame au PEAP ou aux discussions du groupe consultatif ; un système de présidence tournante est appliqué de sorte qu'aucun donneur n'exerce une influence prépondérante. En fait, la coordination est devenue si envahissante qu'un petit groupe de partenaires a entrepris de réévaluer l'ensemble du dispositif en vue de réduire dans la mesure du possible le nombre des réunions et de favoriser une meilleure gestion de celles-ci.

L'approche de l'USAID

La mission de l'USAID en Ouganda s'est efforcée de tirer le meilleur parti des possibilités qu'offre le PEAP en matière de partenariat. Elle a délibérément établi un lien, aux plans stratégique et opérationnel, entre son propre programme et le PEAP et utilisé ce cadre pour s'intégrer à plusieurs groupes de coordination. L'équipe chargée de l'examen a recensé 14 groupes de coordination distincts auxquels participe l'USAID, parfois de façon très active. Le Secrétaire permanent à l'éducation n'a d'ailleurs pas tari d'éloges sur le rôle moteur qu'a joué l'USAID pour inciter tous les donateurs à travailler ensemble dans le cadre du groupe des organisations de financement de l'éducation. Qualifiant l'USAID de "partenaire véritable", il a expliqué que lorsqu'elle a assuré la présidence du groupe, il a été décidé d'établir des documents récapitulant la position commune (Joint Position Papers), dont l'élaboration a donné lieu à une longue réflexion. Cette innovation a permis d'éviter les confrontations publiques déplaisantes et les pertes de temps pour les participants. L'USAID a aussi grandement contribué à appeler l'attention sur la pauvreté et l'injustice qui sévissent dans le nord du pays en créant un groupe de coordination pour le Nord (Donors Co-ordination Group for the North) dont elle assure la présidence. Cependant, certains partenaires importants semblent étonnamment mal informés du rôle que jouent les Etats-Unis en Ouganda. Il a été impossible de déterminer si cette méconnaissance était due à un problème de personnes ou bien à un autre aspect de l'attitude des Etats-Unis.

Le problème particulier de la coordination de l'équipe-pays

La coordination des acteurs américains intervenant en Ouganda pourrait faire l'objet d'une controverse à l'avenir. Depuis 1999, l'Ouganda a vu augmenter considérablement le nombre des organismes américains autres que l'USAID (en particulier les CDC, le ministère des Finances et le Peace Corps) menant sur son territoire des activités de coopération pour le développement. Tout du moins dans le cas de l'USAID et des CDC, il semble en résulter des interventions indépendantes, dont la coordination est loin d'être optimale. Etant donné l'intérêt croissant que les organismes fédéraux américains portent aux activités à l'étranger, et compte tenu des propositions actuelles tendant à accroître les fonds alloués à l'aide, il serait sans doute bon que les Etats-Unis s'interrogent rapidement sur le meilleur moyen de coordonner l'ensemble des opérations de coopération pour le développement sur le terrain. Comme l'expérience montre qu'une aide viable doit s'appuyer sur la connaissance approfondie de questions très diverses, il conviendrait que la coordination de la mise en œuvre des activités se fonde sur les compétences pratiques accumulées par l'USAID.

Suivi et évaluation

Le système actuel de suivi et d'évaluation

L'USAID, comme les autres organismes fédéraux, a dû élaborer et mettre en œuvre d'importants systèmes de suivi et d'évaluation depuis l'adoption de la GPRA en 1993. Depuis 1995, la gestion axée sur les résultats est une "valeur clé" pour l'USAID et un élément essentiel de chacun de ses objectifs, activités, dons et contrats en matière de développement. Ces pratiques étaient déjà largement appliquées bien avant 1993 mais la GPRA a imposé à l'ensemble de l'Agence une approche plus rigoureuse et cohérente de la gestion axée sur les résultats. L'USAID a codifié ses exigences en matière de suivi et d'évaluation dans le Automated Directives System (ADS) 200 Series. Cet ensemble complexe d'indicateurs et d'obligations de comptes a été utilisé par les missions extérieures pour l'élaboration des rapports qu'elles devaient adresser à Washington dans le cadre du système de notification annuelle dit des "4R" (Results Reporting and Resource Request), lequel a été abandonné l'an dernier au profit d'un Rapport annuel plus simple, se ramenant à la réponse par oui ou par non à une liste de questions.

Le système de suivi et d'évaluation de la mission de l'USAID en Ouganda

La mission de l'USAID en Ouganda consacre au suivi et à l'évaluation des ressources substantielles, de l'ordre de 3 à 5 % de son budget annuel. Jusqu'en 2002, elle était, aux yeux du Bureau pour l'Afrique, l'une des missions de l'USAID en Afrique qui utilisait le mieux ce système. Les spécialistes de la mission sont critiques à l'égard du nouveau Rapport annuel qu'ils jugent redondant et sans grande utilité. L'équipe chargée de l'examen estime qu'il y aurait lieu de revoir ce nouveau dispositif qui ne semble pas rendre compte de ce qui se passe en Ouganda et qui, vu depuis l'Ouganda, ne semble pas permettre de fournir un exposé clair de ce que fait l'USAID à l'intention du Congrès ou de l'opinion publique américaine. En revanche, l'actuel système de gestion des performances témoigne d'un réel souci d'évaluer l'impact sur le développement des activités menées sur le terrain. En Ouganda, la mission a fait un effort louable pour l'adapter aux besoins du PEAP. Il conviendra de réexaminer de façon approfondie la question de savoir comment l'ancien et le nouveau système de notification devront être utilisés à l'avenir.

Depuis la mise en place de la programmation fondée sur des objectifs stratégiques, avec les indicateurs de performance et le système de notification des résultats qui l'accompagnent, la mission de l'USAID en Ouganda n'a pas effectué beaucoup d'évaluations. Celles-ci ne sont plus obligatoires et les besoins des missions en matière de gestion ont tendance à être définis au niveau des activités. Huit activités ont donné lieu à une évaluation en Ouganda l'an dernier soit directement par l'USAID soit en collaboration avec un partenaire. Tous les rapports, une fois achevés, sont communiqués au Centre for Development Information and Evaluation (CDIE), service de l'USAID chargé des évaluations à Washington. Selon l'équipe chargée de l'examen, il serait bon que l'USAID revoie sa politique en matière d'évaluation à l'avenir dans la mesure où ce genre d'exercice peut grandement l'aider à concrétiser son intention déclarée de recenser les enseignements à tirer de l'expérience et à atteindre son idéal de devenir une organisation apprenante. L'évaluation pourrait être plus efficacement exploitée pour améliorer les méthodes de gestion et fournir des rapports stratégiques au Congrès et à l'opinion publique américaine.

A terme, il serait important pour l'Ouganda et l'USAID de trouver de meilleurs moyens de rapprocher les exigences américaines en matière de suivi et d'évaluation de celles de tous les partenaires. La mission de l'USAID à Kampala a fait un grand pas dans ce sens en alignant bon nombre de ses indicateurs et mesures sur ceux du PEAP de l'Ouganda. Dans le droit fil des Principes du CAD/OCDE pour l'évaluation de l'aide au développement, il est recommandé en outre que tout réexamen du

système de suivi et d'évaluation en vigueur prenne en considération la possibilité de laisser aux missions sur le terrain la liberté de concevoir leur propre dispositif axé sur les résultats de telle sorte qu'il soit compatible avec ceux des autres donateurs et avec la stratégie du pays considéré, dans le cas de l'Ouganda le PEAP.

Principales conclusions et recommandations

Vue d'ensemble

L'équipe chargée de l'examen a été dans l'ensemble favorablement impressionnée par l'organisation de l'aide américaine en Ouganda. Globalement, la formule de l'"équipe-pays" semble garantir une bonne coordination générale sans créer d'interférence inutile avec les mandats décentralisés des différents organismes fédéraux présents sur le terrain. La coopération pour le développement semble être mise en œuvre avec compétence par la mission de l'USAID qui dispose d'un personnel important et de qualité. Les activités présentées à l'équipe (concernant en particulier le développement du secteur privé, la lutte contre le VIH/sida, l'éducation et les conflits) semblent pertinentes et bien exécutées. Elles témoignent d'un souci de renforcer les capacités du pays d'accueil et sont structurées de manière à favoriser l'obtention de résultats. Les recommandations qui suivent ont essentiellement trait à des problèmes généraux liés au système de l'USAID, auxquels la mission en Ouganda ne peut mais.

Une marge de manoeuvre considérablement limitée

Les pratiques actuellement appliquées aux Etats-Unis en matière de programmation se traduisent par la mise en réserve de fonds importants pour des usages précis, avec les impératifs qui en découlent au niveau de la reddition de comptes, et restreignent les possibilités de recours à certaines approches, par exemple soutien budgétaire, ce qui interdit aux instances fédérales telles que l'USAID de tirer pleinement parti des moyens considérables dont elles disposent à l'échelon local. Une révision des politiques suivies à Washington dans ces domaines contribuerait à renforcer l'appropriation locale, à améliorer l'efficacité des instances fédérales et l'impact de leur action, à rehausser le degré de satisfaction professionnelle du personnel, de même qu'à redorer l'image des Etats-Unis aux yeux de leurs partenaires. Il conviendrait que l'USAID, ou le Congrès, demandent au GAO ou à tout autre organisme compétent d'entreprendre une étude spéciale sur ces pratiques, et en particulier leur coût pour l'administration américaine. Compte tenu de l'accueil favorable que le gouvernement ougandais réserve généralement aux propositions des donateurs visant à instaurer des formes novatrices de partenariat pour le développement, il devrait être possible, si on le juge opportun, de faire de l'Ouganda un pays pilote où mettre à l'épreuve les recommandations de cette étude spéciale.

Ce mode de programmation centralisé à d'autres retombées dommageables, notamment aux niveaux suivants.

- **Présence sur le terrain ou décentralisation.** L'USAID a longtemps considéré que l'importance de sa présence sur le terrain était l'un de ses principaux atouts, et la mission de l'USAID en Ouganda en est un exemple. Cependant, en raison des pratiques en matière de programmation évoquées ci-dessus, les avantages potentiels de la décentralisation semblent mal exploités, qui plus est pour un coût excessif, étant donné que les décisions stratégiques et opérationnelles qui déterminent les grands axes du programme local sont prises au premier chef à Washington et souvent au niveau politique.

- **Appropriation locale.** L'approche ougandaise de la planification des efforts de lutte contre la pauvreté (PEAP) constitue un exemple remarquable d'appropriation stratégique par le pays hôte des programmes soutenus et financés par les nombreux donateurs, y compris la mission de l'USAID, présents dans le pays. La stratégie et les modalités retenues pour sa mise en œuvre témoignent indubitablement de la volonté du gouvernement ougandais d'établir un dialogue avec tous les partenaires. Plusieurs donateurs ayant des activités importantes dans ce pays ont profité de l'occasion qui leur était offerte dans le cadre de ce plan d'expérimenter des méthodes de travail novatrices (par exemple mise en place d'un soutien budgétaire coordonné, remise à plat de l'utilisation de l'assistance technique, harmonisation des procédures, établissement de rapports communs, etc.). Malheureusement, le mode centralisé de programmation évoqué ci-dessus semble limiter la possibilité des Etats-Unis de participer à ce processus expérimental et d'en devenir un chef de file, et risque même faire obstacle au renforcement de l'appropriation locale et à un dialogue efficace sur les mesures à prendre. C'est donc à la mission locale de l'USAID qu'il revient de trouver des moyens novateurs de surmonter ces difficultés, ce qui l'oblige à agir de son côté, attitude parfois perçue par les partenaires locaux comme ne s'inscrivant pas vraiment dans un esprit de partenariat.
- **Stratégie-pays.** L'équipe-pays et l'USAID ont indubitablement fait de leur mieux pour élaborer une stratégie mature d'intervention soucieuse de la réalité ougandaise. Si elles avaient disposé d'une plus grande liberté de choix, et en particulier si elles n'avaient pas été tenues par les restrictions inhérentes à la préaffectation des fonds par Washington, la stratégie américaine aurait très certainement fait une plus large place au développement économique tiré par le secteur privé et aux questions de bonne gestion des affaires publiques. De même, l'approche optimale de la lutte contre la pauvreté (objectif stratégique déclaré de l'USAID) compte tenu des contraintes inhérentes au système américain, n'est pas forcément la meilleure du fait que la réduction de la pauvreté n'est pas un objectif stratégique pour les autorités américaines. Cela introduit un biais stratégique dans la coopération pour le développement, qui réduit la marge de manœuvre dont dispose la mission de l'USAID en Ouganda pour assurer de façon optimale la programmation de ses activités.
- **Déliement de l'aide.** De nombreux organismes exécutants et autres partenaires se sont plaints des tracasseries statutaires et administratives qui découlent du souci systématique des autorités américaines de privilégier les achats aux Etats-Unis, ainsi que des coûts qui en résultent. Bien que parfaitement consciente de l'importance politique de cette question pour les Etats-Unis, l'équipe chargée de l'examen suggère que ceux-ci revoient leur politique en matière de passation des marchés afin de mieux l'aligner sur l'esprit des récentes recommandations de l'OCDE sur le déliement de l'aide. L'aide alimentaire, qui peut encore échapper à la règle du déliement, représente près d'un tiers de l'ensemble des fonds que l'USAID consacre à l'Ouganda.

Evaluer les bons résultats

Malgré le très fort accent mis sur la gestion axée sur les résultats dans le système américain, plusieurs observations s'imposent. (a) Il conviendrait de réexaminer le nouveau système de "Rapport annuel" récemment mis en place qui ne permet pas de rendre compte de ce qui se passe en Ouganda et qui, vu depuis l'Ouganda, ne semble pas permettre de fournir un exposé clair de ce que fait l'USAID à l'intention du Congrès ou de l'opinion publique américaine. (b) L'actuel système de gestion des performances témoigne d'un réel souci d'évaluer l'impact sur le développement des activités menées

sur le terrain. En Ouganda, la mission a fait un effort louable pour l'adapter aux besoins du PEAP. Il conviendra de réexaminer de façon approfondie la question de savoir comment l'ancien et le nouveau système de notification devront être utilisés à l'avenir. c) Il serait bon que l'USAID revoie sa politique en matière d'évaluation à l'avenir si elle veut atteindre son idéal de devenir une organisation apprenante. L'évaluation pourrait être plus efficacement exploitée pour améliorer les méthodes de gestion et fournir des rapports stratégiques au Congrès et à l'opinion publique américaine. D'une manière générale, il conviendrait, dans l'ensemble du système, de renoncer aux obligations *ex ante* pour faire une plus large place à la notification *ex post*.

Coordination entre les institutions américaines intervenant dans la coopération pour le développement

Depuis 1999, l'Ouganda a vu augmenter considérablement le nombre des organismes américains autres que l'USAID menant sur son territoire des activités de coopération pour le développement, et cette tendance pourrait se poursuivre compte tenu des propositions actuelles tendant à accroître les fonds alloués à l'aide. Comme une aide viable doit s'appuyer sur la connaissance approfondie de questions très diverses, il serait sans doute bon que les Etats-Unis s'interrogent rapidement sur le meilleur moyen de coordonner l'ensemble des opérations de coopération pour le développement sur le terrain, de préférence en s'appuyant sur les compétences pratiques accumulées par l'USAID.

Dotation en personnel

Il a été constaté que la mission de l'USAID fait largement et fort judicieusement appel à des spécialistes ougandais dans le cadre de ses activités. Cette pratique présente semble-t-il de nombreux avantages sur les plans de l'information et de l'efficacité. On peut en outre penser que ce recours à un personnel ougandais de qualité constitue un moyen novateur et efficace de favoriser la création de milliers d'autres emplois dans l'économie ougandaise. Cependant, il importe aussi que les services de l'USAID à Washington, comme les autres donateurs présents sur le terrain, réfléchissent soigneusement au risque que courent les donateurs de soustraire ainsi, collectivement et de façon permanente, de nombreux éléments parmi les meilleurs et les plus brillants de la base de ressources humaines à la disposition des secteurs privé et public ougandais.

Un système de gestion financière dépassé

Il a été noté que le système de notification « MACS » était désormais considéré comme dépassé et impropre à fournir à Washington les informations financières voulues en temps opportun. Un nouveau dispositif est expérimenté sur le terrain et sera mis en œuvre dans le courant de 2003.

ANNEXE VIII

LE PROGRAMME D'AIDE DES ETATS-UNIS AU GUATEMALA

Introduction

Dans le cadre de la préparation de l'examen par le CAD des politiques et programmes des Etats-Unis en matière de coopération pour le développement, une équipe composée de représentants des examinateurs (France et Suède) et du Secrétariat de l'OCDE s'est rendue au Guatemala du 20 au 24 mai 2002. Des entretiens ont été conduits avec des représentants de l'administration, d'ONG et de la société civile guatémaltèques, d'instances fédérales et autres organismes américains, ainsi que de donateurs multilatéraux et d'autres donateurs bilatéraux et avec des responsables de projets. L'équipe s'est rendue sur le site de divers projets financés par l'USAID dans le département de Chimaltenango.

Selon les statistiques du CAD, les Etats-Unis ont versé 55 millions USD d'APD nette au Guatemala en 1999-2000 (moyenne annuelle sur deux ans)³⁸, ce qui en fait le donneur le plus important derrière le Japon (moyenne annuelle de 67 millions USD). Le Guatemala se classait au 22ème rang parmi les bénéficiaires de l'APD des Etats-Unis en 1999-2000.

Situation du Guatemala et principaux obstacles au développement

Le Guatemala est le plus grand pays d'Amérique centrale, par sa population (11.4 millions d'habitants en 2001) et son activité économique. C'est une société en situation d'après-conflit qui sort de 36 ans de troubles intérieurs au cours desquels quelque 660 massacres ont été perpétrés, plus de 200 000 personnes ont été tuées ou ont disparu, et un million ont été déplacées à l'intérieur ou à l'extérieur des frontières. Ce sont les populations indigènes pauvres des zones rurales qui ont eu le plus à souffrir de ces affrontements. Bien qu'un terme ait pu être mis au conflit généralisé, quelques facteurs potentiels de tension subsistent, notamment l'exclusion ethnique, la détérioration de l'activité économique et le crime organisé.

Avec un RNB par habitant de 1 690 USD en 2000, le Guatemala fait partie des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Cependant, la répartition des terres et du revenu est profondément déséquilibrée et on observe de graves inégalités entre ethnies et entre les zones rurales et urbaines. Selon les estimations, 60 % de la population du Guatemala, qui connaît un taux de croissance rapide, vivent dans la pauvreté. Les taux de mortalité néonatale, infantile et maternelle sont parmi les plus élevés d'Amérique latine. La malnutrition infantile est un fléau chronique et critique. Le taux d'alphabétisation des adultes est estimé à 65 %. Moins de la moitié des Guatémaltèques qui vivent en zone rurale ont accès à l'eau courante, 25 % seulement à l'électricité et moins de 10 % à des équipements sanitaires modernes. Pour 2002, le Guatemala se classe au 120ème rang (sur 173) au

38. L'aide totale consentie à ce pays par les Etats-Unis (dont l'APD ne représente qu'une fraction) se serait montée, selon des sources américaines, à 77 millions USD au cours de la même période.

regard de l'indice du développement humain du PNUD ; il vient ainsi à l'avant dernière place, avant Haïti, parmi les pays d'Amérique latine.

Les accords de paix signés en 1996 par le gouvernement et les forces rebelles fournissent un cadre pour instaurer au Guatemala une société plus participative, plus pluraliste et plus équitable, et ils servent d'ancrage pour coordonner les activités des partenaires au développement. La participation pleine et entière des populations indigènes à la prise des décisions locales et nationales est un aspect important de la mise en œuvre des accords, qui appellent des investissements substantiels dans les domaines de la santé et de l'éducation et dans d'autres services de base au profit des populations indigènes rurales pauvres. Les accords appellent aussi une profonde restructuration de l'Etat, notamment de quelques institutions fondamentales telles que l'armée, la police nationale et le système judiciaire, afin de mettre fin à l'impunité et d'affirmer l'Etat de droit.

Le Guatemala a subi de graves dégâts en 1998 lorsque le cyclone Mitch a frappé l'Amérique centrale. Selon les estimations, 268 personnes auraient péri et 106 600 auraient été évacuées sur un total de 750 000 personnes touchées. Les infrastructures, les cultures, les logements, les écoles et les dispensaires ont également beaucoup souffert. Plus récemment, une crise rurale, larvée mais dévastatrice, provoquée par l'effet conjugué de la sécheresse, du faible niveau des prix du café et de la récession mondiale, a fortement entamé la croissance économique et la demande de main-d'œuvre rurale.

Les dépenses publiques au Guatemala font peu de place aux secteurs sociaux, au développement rural et à l'environnement, malgré la pauvreté endémique et la crise qui frappe depuis peu l'économie rurale. Cependant la capacité du gouvernement d'accroître les recettes pour financer des investissements est limitée par la forte inégalité des revenus et l'étroitesse de la base d'imposition, par l'absence de système moderne et efficace de recouvrement des impôts et par le manque de discipline des contribuables. Si des progrès considérables ont été enregistrés au cours des deux premières années d'application des accords de paix (1997 et 1998), en particulier dans le domaine des droits de l'homme, le rythme des avancées s'est ensuite beaucoup ralenti lorsqu'il s'est agi de s'attaquer à certains des problèmes structurels les plus difficiles, tels que la réforme fiscale, la réforme agraire, le contrôle de l'armée par les civils et la reconnaissance des droits des populations indigènes. Comme 199 des 442 engagements de l'accord n'étaient toujours pas honorés lorsque l'échéance initiale a expiré en décembre 2000, le calendrier de mise en œuvre des accords a été prorogé jusqu'en 2004. En 2001, le gouvernement a rendu publique une stratégie de lutte contre la pauvreté qui vise à rendre opérationnelle la mise en œuvre des nombreux engagements restants. Cependant, un grand nombre de Guatémaltèques sont désabusés à force de promesses non tenues et doutent de la détermination et de l'aptitude des institutions publiques et des dirigeants politiques de leur pays à mener à bien les réformes essentielles de façon efficace et transparente. Ils craignent aussi que les accords ne mettent pas suffisamment l'accent sur la croissance économique et l'amélioration tangible des conditions de vie de la population. Le manque de soutien populaire qui en résulte constitue une sérieuse menace pour la démocratie et la mise en place d'institutions responsables. Cette menace se trouve aggravée par d'autres facteurs tels que la corruption, l'existence de forces parallèles liées au crime organisé, des problèmes relatifs aux droits de l'homme et les invasions de terre.

Le Guatemala et les Etats-Unis : contexte stratégique

Du fait de leur proximité géographique, le Guatemala et les Etats-Unis entretiennent des relations bilatérales complexes, multiples et importantes qui touchent à un large éventail d'intérêts nationaux américains. Des liens étroits existent depuis toujours entre les deux pays, même s'ils ont été assombris à certains moments par des problèmes relatifs aux droits de l'homme et aux relations entre les militaires et la population civile. Les Etats-Unis, qui sont un des six membres du groupe appelé "the

Friends of Guatemala", ont joué un rôle important dans le processus de paix conduit par les Nations unies. Ils continuent de jouer un rôle moteur dans le dialogue engagé avec les autorités guatémaltèques en vue de les amener à modifier leurs politiques et de promouvoir le changement par des actions bilatérales, telles que réunions, négociations, déclarations publiques et visites, ainsi que par une participation active au "Groupe de dialogue" rassemblant les ambassadeurs des huit principaux donateurs bilatéraux au Guatemala.

Les Etats-Unis appuient vigoureusement les accords de paix et sont convaincus que les réformes qu'ils promeuvent constituent pour le Guatemala la voie la plus sûre vers le progrès économique et social et la démocratie participative. Ils ont plus qu'honoré l'engagement qu'ils avaient pris de dégager 260 millions USD sur quatre ans pour soutenir la mise en œuvre des accords. Si l'on ajoute à cela l'assistance qu'ils ont apportée après le passage du cyclone Mitch, leur aide s'est élevée à 350 millions USD entre 1997 et 2000 (dont 178 millions USD au titre de l'APD). Parmi les objectifs spécifiques poursuivis par les Etats-Unis au Guatemala, on peut citer les suivants :

- Promouvoir l'institutionnalisation de la démocratie.
- Encourager le respect des droits de l'homme et l'Etat de droit.
- Soutenir l'instauration d'une croissance économique à large assise et d'un développement durable et préserver des relations commerciales mutuellement bénéfiques.
- Œuvrer à leur propre sécurité nationale en coopérant avec le Guatemala en vue de lutter contre le trafic de stupéfiants, le passage de clandestins et autres activités criminelles transnationales.
- Favoriser l'intégration des pays d'Amérique centrale, notamment en apportant leur concours pour la résolution des litiges territoriaux ou frontaliers (notamment avec le Belize).

Les Etats-Unis sont le principal partenaire commercial du Guatemala : ces dernières années, ils étaient à l'origine d'environ 40 % de ses importations et absorbaient 36 % de ses exportations. La déclaration faite par le Président Bush en janvier 2002 pour souligner le haut degré de priorité qu'il attache à la négociation d'un accord de libre-échange avec l'Amérique centrale est jugée très importante au Guatemala pour le développement économique et social du pays, et elle a stimulé le débat entre les pays concernés sur le meilleur moyen de préparer un accord de libre-échange. Le Guatemala bénéficie déjà d'avantages dans le cadre du SGP américain et de la Caribbean Basin Trade and Partnership Act. Cependant, compte tenu des préoccupations que soulève aux Etats-Unis la protection des droits des travailleurs au Guatemala, l'accès de ce pays à ces avantages a été remis en cause en 2001. Après la réforme du Code du travail en mai 2001 et l'issue favorable des poursuites pour violations du droit du travail à l'encontre de travailleurs membres du syndicat du secteur de la banane, les réserves ont été levées.

Les envois de fonds des Guatémaltèques expatriés aux Etats-Unis oscillent, d'après les estimations, entre 750 millions et un milliard USD par an. Ils constituent le transfert financier le plus important dont bénéficie le Guatemala.

Canaux d'acheminement de l'aide des Etats-Unis au Guatemala

Etant donné l'importance des relations bilatérales entre les deux pays, de nombreux organismes fédéraux sont représentés au Guatemala, d'où sont parfois gérées leurs relations bilatérales avec d'autres pays d'Amérique centrale. L'USAID est de loin le principal d'entre eux pour l'acheminement de l'aide, mais de nombreux autres en sont, eux aussi, venus à mener des activités de coopération pour le développement, souvent sous forme d'assistance technique. Parmi les organismes fédéraux présents au Guatemala qui interviennent dans la coopération pour le développement, figurent les suivants :

- Le ministère des Affaires étrangères (en particulier les services de l'ambassade chargés des questions politiques et économiques et de la lutte contre le trafic de drogue).
- L'USAID.
- Le Peace Corps.
- Un Groupe militaire (Military Group) du ministère de la Défense.
- La Drug Enforcement Administration, l'Immigration and Naturalisation Service et l'International Criminal Investigative Training Assistance Programme du ministère de la Justice.
- Le ministère de la Santé et des affaires sociales, notamment les CDC.
- Le Foreign Commercial Service du ministère du Commerce.
- Le Foreign Agricultural Service et l'Animal and Plant Health Inspection Service du ministère de l'Agriculture.

En tant que représentant du Président des Etats-Unis au Guatemala, l'ambassadeur est chargé de coordonner les activités des institutions publiques américaines sur le terrain, tâche qui se révélait très difficile car chaque organisme ignorait généralement ce que faisaient les autres. L'ambassadeur a donc profité de certaines occasions pour réunir les responsables de ces organismes, en particulier dans le cadre de l'équipe-pays, et faire le point sur ce que le gouvernement des Etats-Unis s'efforce de réaliser au Guatemala. La préparation des Mission Performance Plans, que toutes les missions extérieures sont tenues d'établir depuis le milieu des années 90, lui a notamment fourni de telles occasions et a contribué à rapprocher les objectifs et les activités des différents organismes. Les membres de la mission sont convaincus que ces efforts lui ont permis d'envoyer un message cohérent à tous les secteurs du Guatemala sur l'appui que le gouvernement des Etats-Unis entendait apporter à la démocratie, aux droits de l'homme et au processus de paix.

Dans le domaine de la coopération pour le développement, il est néanmoins possible d'améliorer encore l'échange d'informations afin de renforcer la complémentarité et les synergies. Cela est particulièrement évident dans le secteur de la sécurité où le ministère des Affaires étrangères, le ministère de la Justice, le ministère de la Défense et l'USAID s'emploient tous activement à promouvoir la démocratie mais ne collaborent pas avec les mêmes partenaires civils ou militaires. L'USAID pourrait jouer un rôle de premier plan en coordonnant les activités de telle sorte qu'elles s'inscrivent dans un cadre stratégique global de coopération pour le développement, comme elle l'a fait pour l'aide consentie après le passage du cyclone Mitch sur la région.

Programmes mis en œuvre par l'USAID à l'échelon bilatéral et régional

Les fonds provenant de l'USAID représentent les trois-quarts environ de l'ensemble des moyens financiers dégagés par les Etats-Unis au profit du Guatemala. La mission de l'USAID au Guatemala gère à la fois le programme bilatéral pour le Guatemala et le programme régional pour l'Amérique centrale (couvrant le Belize, le Costa Rica, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua, le Panama et le Salvador).

Le programme bilatéral de l'USAID pour le Guatemala

Le plan stratégique sous-tendant actuellement le programme bilatéral de l'USAID a été initialement approuvé en 1997 dans le but d'apporter un solide soutien à la mise en œuvre des accords de paix. Ce plan stratégique, qui a pour objectif général de "consolider la paix et réduire la pauvreté dans les zones rurales", s'articule autour d'un objectif spécial et de cinq objectifs stratégiques liés aux buts assignés à l'USAID elle-même et à sa mission globale. L'objectif spécial, à savoir "soutenir la mise en œuvre des accords de paix", était à l'origine axé sur la démobilisation des anciens combattants, le retour des réfugiés et la stabilisation de la société dans les zones touchées. Son champ a ensuite été élargi à la réconciliation nationale, au développement humain, à l'amélioration de l'accès aux facteurs de production et à la réforme des grandes institutions de l'Etat. Les cinq objectifs stratégiques de ce plan sont les suivants :

- Instaurer une démocratie sans exclus et à l'écoute des citoyens.
- Rehausser le niveau d'instruction de la population rurale.
- Améliorer l'état de santé des femmes et des enfants.
- Accroître les revenus et la sécurité alimentaire des ménages ruraux.
- Améliorer la gestion des ressources naturelles et la protection de la biodiversité dans les zones prioritaires.

En 1999, l'USAID a lancé un programme de reconstruction d'urgence de deux ans face aux dommages infligés par le cyclone Mitch et a ajouté un deuxième objectif spécial à son plan stratégique : "favoriser le redressement de l'économie rurale après le passage du cyclone Mitch et la rendre moins fragile face aux catastrophes naturelles". La même année, elle a porté à 2003 l'échéance, à l'origine de cinq ans, de son plan stratégique et de l'objectif spécial de paix dont il est assorti afin de l'aligner sur le nouveau calendrier fixé par les autorités guatémaltèques pour la réalisation des objectifs et engagements prévus dans les accords de paix.

Au cours des premières années de mise en œuvre du plan stratégique, le Guatemala a reçu de l'USAID près de 70 millions USD par an. Pour l'exercice 2001, le montant total des apports est tombé à 53 millions USD, dont 24 millions au titre de l'aide au développement et de la survie de l'enfant et la santé, 14 millions au titre de l'ESF et 15 millions au titre de l'aide alimentaire. Le programme bilatéral

Etats-Unis

a bénéficié d'une marge de manœuvre relativement grande grâce à l'importance des apports consentis sur l'ESF en vue, principalement, de financer le large éventail d'activités associées à l'objectif spécial relatif aux accords de paix.³⁹

Le programme régional de l'USAID pour l'Amérique centrale

Le programme régional de l'USAID vise à favoriser la démocratie et un développement économique respectueux de l'environnement en aidant les pays d'Amérique centrale à mettre en œuvre l'Alliance pour le développement durable (ALIDES) qu'ils ont conclue en 1994, et l'Accord conjoint Amérique centrale/Etats-Unis (CONCAUSA) qui la complète. Ce dernier a servi à l'USAID à définir le cadre global du plan stratégique sous-tendant son programme en Amérique centrale pour la période 1997-2001. Cette stratégie a été renouvelée pour la période 2002-2006. L'objectif global étant le "développement régional durable", le plan a quatre objectifs stratégiques, tous liés aux objectifs et buts de l'USAID :

- Accroître la compétitivité des pays d'Amérique centrale sur les marchés mondiaux.
- Améliorer la gestion de l'environnement dans le Couloir biologique méso-américain.
- Renforcer la capacité de l'Amérique centrale de faire face à la crise du VIH/sida.
- Consolider les dispositifs de financement à la disposition des administrations municipales d'Amérique centrale.

Le budget du programme régional de l'USAID s'est monté au total à 12.7 millions USD pour l'exercice 2001, dont 9 millions USD pour l'aide au développement et 3.7 millions USD au titre de la survie de l'enfant et la santé.

Orientations futures des programmes de l'USAID

La taille et les caractéristiques des programmes, régional et bilatéral, de l'USAID sont en train de changer. Un nouveau plan stratégique est en cours d'élaboration pour le programme bilatéral 2004-2008 afin d'adapter les activités à l'évolution de la situation au Guatemala une fois la paix revenue. Les ressources humaines et financières affectées au programme bilatéral devraient beaucoup diminuer. Parallèlement, le programme régional bénéficiera de crédits supplémentaires au titre de la nouvelle initiative appelée "Opportunity Alliance" lancée par l'USAID pour faire face aux dommages causés dans les zones rurales d'Amérique centrale et du Mexique par la crise du café, une grave sécheresse, des catastrophes naturelles et le ralentissement de l'activité économique mondiale.

Dans le cadre du processus d'élaboration de la nouvelle stratégie bilatérale, la mission de l'USAID a examiné les évolutions sociales avec un groupe de pairs composé d'experts et d'observateurs guatémaltèques (Strategy Peer Group) et pris en considération la stratégie de lutte contre la pauvreté récemment arrêtée par les autorités guatémaltèques. Parallèlement, les services chargés, au siège de l'USAID et au niveau de la mission, de la démocratie et de la gouvernance ont réalisé un diagnostic de vulnérabilité face aux conflits. Comme elle l'avait déjà fait pour les stratégies régionales couvrant la période 2002 à 2006, la mission locale a ensuite rédigé un court document appelé "Parameters Paper"

39. Pour l'exercice 2001, 54 % des fonds au titre de l'aide au développement, de la survie de l'enfant et la santé et de l'ESF alloués au programme bilatéral de l'USAID ont été préaffectés, ce qui est relativement peu. Ces crédits, d'un montant total de 20.9 millions USD, étaient réservés aux usages suivants : 5.7 millions pour la population, 3.9 millions pour la survie de l'enfant, 3.9 millions pour la biodiversité, 2.5 millions pour l'éducation de base, 2.7 millions pour l'agriculture, 2.1 millions pour les microentreprises, et 0.5 million pour la lutte contre le sida.

présentant dans leurs grandes lignes les principaux éléments d'un nouveau plan stratégique. Même si les détails du plan doivent encore être précisés, ce document fournit des indications sur l'orientation qui pourrait être donnée au programme à l'avenir. Conformément à la théorie de l'USAID selon laquelle il est pratiquement impossible d'obtenir un recul de la pauvreté en l'absence de croissance économique, il y est proposé que l'USAID centre son action sur les zones pauvres et indigènes ayant un potentiel de croissance économique. Ces régions coïncident en gros avec les municipalités visées par la stratégie de lutte contre la pauvreté du gouvernement guatémaltèque. L'objectif suprême étant de promouvoir le partage de la prospérité et une administration compétente, les trois objectifs stratégiques proposés pour le nouveau programme sont les suivants :

- Favoriser l'augmentation des revenus, le développement de l'emploi et le renforcement de la sécurité alimentaire dans les zones rurales par des programmes visant à accroître la productivité des petits exploitants, l'investissement en milieu rural et l'accès au marché, et à soutenir les initiatives de mise en valeur des ressources humaines.
- Appuyer les mesures en faveur de la santé des citoyens, en mettant l'accent sur la santé génésique et la santé des enfants et en attachant une attention particulière aux questions de nutrition, notamment par des activités d'aide alimentaire, de vaccination et de prévention du VIH/sida.
- Promouvoir la bonne gestion des affaires publiques auprès du nouveau gouvernement qui prendra ses fonctions après les élections de 2003. Le programme de l'USAID devrait mettre l'accent sur la poursuite du renforcement du système judiciaire et de l'Etat de droit, l'institutionnalisation de contre-pouvoirs de manière à lutter contre la corruption et la mise en place d'administrations locales efficaces.

Si l'on peut comprendre que l'USAID doive réduire ses activités dans le domaine de l'enseignement primaire formel, compte tenu de la baisse des ressources disponibles, elle devrait néanmoins veiller à ce que son retrait d'un secteur déterminant pour le développement du Guatemala où elle a joué un rôle important et obtenu de bons résultats ne laisse pas un vide que les autres donateurs ne combleront pas de façon satisfaisante. Un nouveau problème se pose désormais à la mission de l'USAID, celui de trouver des modalités de gestion de son programme adaptées à la moindre souplesse dont elle disposera pour l'utilisation des fonds. Cela vaut en particulier dans le principal domaine d'intervention stratégique des Etats-Unis, à savoir l'augmentation des revenus et le développement de l'emploi dans les zones rurales, pour lequel l'essentiel des financements provient de l'ESF.

Afin d'en accélérer le démarrage, l'initiative régionale "Opportunity Alliance" a été dotée de 38.5 millions USD pour les exercices 2002 et 2003. Ces crédits, destinés à alimenter des actions à l'appui du renforcement des capacités commerciales, de la diversification des activités dans les zones rurales et de la gestion des risques climatiques et environnementaux, devraient aider les pays concernés à accroître les échanges et l'investissement et à assurer la prospérité économique des zones rurales. Dans le cadre de cette initiative, un soutien sera aussi apporté aux pays d'Amérique centrale pour les aider à se préparer plus efficacement aux négociations commerciales. Au Guatemala, l'"Opportunity Alliance" devrait favoriser la diversification des activités agricoles et la création d'emplois non agricoles en améliorant la qualité de la production des producteurs de café actuels, en développant les services et les produits à valeur ajoutée et en aidant les producteurs incapables de soutenir la concurrence sur le nouveau marché du café à diversifier leur production.

A mesure de la mise en place des programmes de l'USAID au Guatemala et dans les autres pays d'Amérique centrale, il conviendra de rechercher les complémentarités et les synergies entre le plan stratégique régional et chacune des stratégies-pays et de veiller à leur synchronisation. Cela est

d'autant plus essentiel compte tenu de la baisse attendue des fonds destinés au programme pour le Guatemala et de l'augmentation de ceux qui seront alloués au programme régional, et de l'importance accrue accordée à l'intégration régionale.

Gestion des programmes de l'USAID

Sous l'autorité d'un directeur de mission, la mission de l'USAID au Guatemala est organisée de façon fonctionnelle ; le programme bilatéral et le programme régional relèvent chacun d'un directeur adjoint qui supervise les activités de plusieurs équipes chargées de la réalisation des objectifs stratégiques. En outre, la mission bénéficie du concours d'un Service de gestion et de développement des programmes (Programme Development and Management Office). Au total, la mission emploie 157 personnes dont 19 sont des Américains détachés (titulaires), 11 sont des Américains sous contrat ou prêtés dans le cadre d'un accord inter-organisations et 127 sont pour la plupart des Guatémaltèques recrutés localement, dont 30 experts de haut niveau. Outre qu'ils apportent leur connaissance intime de la situation au Guatemala, les agents recrutés localement occupent une place particulière au sein de la mission car ils en possèdent la "mémoire institutionnelle" et assurent la permanence des activités. Ils peuvent occuper des postes à responsabilité, par exemple être à la tête d'une équipe chargée d'un objectif stratégique. Cependant, le recours à des ressortissants guatémaltèques expérimentés et compétents prive en dernière analyse le pays partenaire de ressources humaines précieuses. Il conviendrait donc de se montrer prudent en la matière. L'USAID (comme plusieurs autres donateurs) devrait examiner cette question de façon plus approfondie, et peut-être élaborer des lignes directrices pratiques à l'intention de ses missions locales.

La mise en œuvre des activités de l'USAID a peu à peu été confiée à des consultants ou à des organismes extérieurs. Cette tendance se poursuit et certains consultants qui sont d'anciens agents de l'USAID affirment que des tâches administratives auparavant effectuées "en interne" sont à présent sous-traitées. Cela soulève la question de savoir quel rôle les sous-traitants doivent jouer et si le recours à ces derniers est vraiment le moyen le plus économique de mener à bien certaines tâches. On peut aussi se demander s'il ne risque pas d'en résulter une désastreuse perte de mémoire institutionnelle, d'expérience opérationnelle et de compétences internes pour l'exécution, ou l'évaluation de l'exécution, des fonctions centrales de l'USAID. Les sous-traitants ne conduisent pas le dialogue sur les mesures à prendre avec le gouvernement du pays partenaire mais les missions qui leur sont confiées impliquent de plus en plus qu'ils y soient associés. L'USAID devra réfléchir à la façon dont elle souhaite participer à l'avenir au dialogue sur les mesures à prendre avec les gouvernements des pays partenaires et à la question de savoir si cette tâche peut relever de personnes qui ne font pas partie de son personnel.

Les donateurs bilatéraux dans leur ensemble n'estiment pas que les conditions requises soient actuellement réunies pour leur permettre de recourir au soutien budgétaire au Guatemala.⁴⁰ La coopération américaine pour le développement passe essentiellement par des activités d'assistance technique au renforcement des capacités mises en œuvre par l'intermédiaire d'entreprises américaines, mais l'aide alimentaire y occupe aussi une place importante, qui pourrait encore augmenter. Les ONG qui assurent l'exécution des programmes d'aide alimentaire reconnaissent que l'USAID gère son budget avec souplesse et peut prendre des décisions relativement rapidement. Néanmoins, ces ONG sont convaincues qu'il est possible d'améliorer considérablement l'efficacité et le rapport coût/efficacité de ce type d'aide au développement. De plus, certaines instances guatémaltèques

40. La Banque interaméricaine de développement n'en a pas moins recours à cet instrument pour contribuer à maintenir à environ 5 % du PIB les dépenses sociales du Guatemala comme l'exige le crédit stand-by approuvé en avril 2002 par le Fonds monétaire international pour un montant de 84 millions de DTS (soit environ 105 millions USD).

craignent que l'aide alimentaire des Etats-Unis, en particulier les importations de maïs, ne fausse les marchés locaux, malgré les rigoureuses évaluations "Bellmon" que les Etats-Unis effectuent pour déterminer si l'aide est susceptible de nuire gravement à la production locale.

Autres canaux publics d'acheminement de l'aide

Le Peace Corps

Le Guatemala est le pays où le Peace Corps intervient depuis le plus longtemps et où il met en œuvre le programme le plus important. Plus de 4 000 volontaires ont servi au Guatemala depuis l'arrivée du premier groupe en 1963. Aujourd'hui, quelque 200 volontaires sont affectés à ce pays chaque année, habituellement pour deux ans. Dans le cadre de programmes privilégiant les contacts personnels, ils s'efforcent, en collaboration avec des institutions publiques et privées, d'aider les Guatémaltèques des zones rurales à abandonner l'agriculture de subsistance au profit de petites exploitations axées sur la commercialisation, à gérer et préserver les ressources naturelles, à améliorer leur état de santé et leur régime alimentaire et à accroître leurs revenus non agricoles.

Bien que leurs objectifs se rejoignent sur certains points, les relations entre l'USAID et le Peace Corps sont assez lâches mais elles pourraient se resserrer à l'avenir. Le Peace Corps reçoit de l'USAID une dotation annuelle de 75 000 USD, qui lui sert à financer des micro-projets proposés par les volontaires en liaison avec leur mission sur le terrain. Le Peace Corps a accepté, à titre expérimental, de mettre en œuvre des activités de l'USAID mais il a constaté que, compte tenu des exigences en matière de notification et de la lourdeur des procédures administratives, poursuivre dans cette voie l'obligerait à recruter du personnel supplémentaire. Ne souhaitant pas alourdir ses frais de fonctionnement, il a décidé de mettre un terme à l'expérience. D'un autre côté, l'USAID vient de lancer une nouvelle activité en faveur des jeunes en difficulté dotée d'un budget d'un million USD. Etant donné que le Peace Corps s'emploie déjà à améliorer les possibilités offertes aux jeunes, par exemple dans le cadre de son projet sur le développement des petites entreprises, il pourrait y avoir matière à une collaboration accrue mais sur une base différente. Le Peace Corps a d'ailleurs déjà reçu un don de 25 000 USD de la part de l'USAID pour une activité en faveur des jeunes en difficulté.

Le Groupe militaire (Military Group)

Les activités du Groupe militaire de l'Armée des Etats-Unis consistent notamment à contribuer à professionnaliser les forces armées du Guatemala et à gérer un programme d'aide humanitaire. Ce programme utilise le personnel et l'équipement de l'armée pour répondre aux besoins particuliers définis par les partenaires guatémaltèques, par exemple la formation aux mesures à prendre en prévision des catastrophes, des exercices de surveillance des maladies et la construction ou la rénovation d'infrastructures de petite taille. Le Groupe militaire assure aussi la distribution des matériels en surplus, équipement médicaux et mobilier scolaire par exemple, donnés par le gouvernement américain. En outre, l'Armée des Etats-Unis organise des programmes de formation de courte et de longue durée destinés à élargir les compétences médicales du personnel militaire et à fournir des services médicaux à la population locale. Le Groupe militaire ne comptabilise que le surcoût, relativement faible, induit par ces diverses activités, ce qui donne à penser que le coût total, vraisemblablement élevé, des activités des Forces armées américaines pouvant relever de l'APD n'est pas entièrement pris en compte dans les chiffres relatifs à l'APD des Etats-Unis.

Il semble possible de donner aux activités du Groupe militaire une place plus stratégique au sein du programme américain de coopération pour le développement et de mieux les raccorder aux plans et programmes de développement du Guatemala. Par exemple, le Groupe militaire et plusieurs autres organismes fédéraux œuvrent tous à l'amélioration de la gouvernance dans leurs domaines de

compétence respectifs mais il n'a été établi aucun plan global montrant comment leurs activités pourraient se compléter. Par ailleurs, malgré leur taille restreinte, les activités de formation à l'aide humanitaire de l'Armée des Etats-Unis devraient être coordonnées (destination, calendrier, nature) avec celles des autres instances fédérales intervenant dans le secteur de la santé, ce qui en maximiserait l'impact pour le Guatemala et permettrait qu'un suivi en soit assuré afin d'améliorer la durabilité des résultats obtenus.

Suivi, évaluation et résultats

Pour chacun des objectifs stratégiques de l'USAID, des résultats intermédiaires avec indicateurs sont définis et constituent le point de départ de plans de suivi qui servent à évaluer les progrès réalisés. Un document présentant les résultats obtenus au regard de ces indicateurs est utilisé pour préparer un examen annuel des activités destiné à la mission, lequel constitue un précieux outil de planification et de gestion, et les résultats obtenus au regard d'un ensemble d'indicateurs vérifiables par des experts extérieurs servent à préparer un rapport annuel qui est envoyé au siège de l'USAID puis soumis au Congrès.

La mission de l'USAID n'est plus tenue de réaliser des évaluations à mi-parcours et finales mais peut entreprendre une évaluation lorsque de nouvelles activités ou une nouvelle stratégie sont mises au point ou bien lorsqu'il est nécessaire de cerner et d'analyser les enseignements tirés de l'expérience (selon les estimations, 25 % des activités font actuellement l'objet d'une évaluation). Si les services de Washington de l'USAID ne mènent plus d'évaluations par pays, ils continuent de commander des évaluations dans certains secteurs. Le GAO peut réaliser un audit externe des programmes, comme il l'a fait en 2001 dans le cadre d'une évaluation de la démocratie au Guatemala.

En matière de contrôle et de résultats, l'USAID vise à s'assigner des objectifs ambitieux propres à servir de modèle mais néanmoins réalistes. La notion d'objectif réaliste permet de rendre compte du fait que l'obtention de résultats nécessite une action conjointe de nombreux intervenants, tels que les gouvernements partenaires, des institutions, d'autres donateurs, la société civile et le secteur privé. On trouvera dans l'appendice 1 certaines réalisations récentes associées selon l'USAID aux objectifs réalistes de son programme bilatéral.

D'une manière générale, l'USAID semble attacher davantage d'importance au suivi des activités et des dépenses qu'à l'évaluation de leur impact et à l'échange d'informations sur les enseignements tirés de l'expérience. Cela réduit les possibilités de réunir des données sur les résultats des activités de l'USAID et de fournir des informations en retour au public américain et au Congrès sur les projets et succès de l'USAID. Il ne semble par ailleurs pas que les autres organismes fédéraux intervenant dans l'APD soient contraints d'assurer de leurs activités un suivi et une évaluation aussi rigoureux que l'USAID. Cela est préoccupant car certains de ces organismes n'accordent peut-être pas toute l'attention voulue à la viabilité du développement et à d'autres aspects tels que l'égalité homme-femme ou l'impact sur l'environnement.

Principales conclusions se dégageant de la visite sur le terrain au Guatemala

Cohérence des politiques au service du développement. Le développement économique et social du Guatemala paraît reposer sur trois éléments : i) la poursuite de la mise en œuvre des accords de paix, ii) la promotion de la croissance économique par l'élargissement des débouchés à l'exportation, et iii) le renforcement de la coopération économique et politique et de l'intégration avec les autres pays d'Amérique centrale. Les Etats-Unis sont à l'évidence un partenaire apprécié, influent et important pour le Guatemala dans ces trois domaines, tant pour leur aide au développement que pour leur engagement économique et politique plus général. Cependant, et malgré la perspective de négociation d'un accord de libre-échange, les tendances protectionnistes grandissantes qui se sont récemment manifestées aux Etats-Unis préoccupent beaucoup le Guatemala car les politiques américaines ont une grande incidence sur les perspectives de développement du pays. Dans le même temps, la négociation d'accords de libre-échange peut avoir un effet positif sur le développement car elle peut entraîner des améliorations dans les domaines de la gouvernance, de la protection de l'environnement et des conditions de travail dans les pays partenaires. L'APD a un rôle complémentaire important à jouer pour renforcer les capacités commerciales et les institutions afin d'aider le Guatemala à affronter les menaces potentielles que l'ouverture des échanges peut faire peser sur certains secteurs protégés ou non compétitifs de son économie.

Lutte contre la pauvreté et nouvelle stratégie bilatérale. Si le "Parameters Paper" relatif au nouveau plan stratégique de l'USAID au Guatemala présente clairement et de façon fort intéressante le point de vue de la mission quant à la façon d'œuvrer au développement de ce pays, d'autres problèmes se posent. Par exemple, à court terme, quelles mesures faudrait-il prendre selon l'USAID pour répondre aux besoins de développement des régions moins bien dotées sur le plan économique ? Les autres donateurs acceptent-ils la division implicite du travail résultant du fait que l'USAID souhaite centrer son action sur les régions les plus susceptibles de se développer afin de pouvoir faire état de résultats ? L'amélioration de la prospérité des zones rurales suffira-t-elle pour venir à bout des autres problèmes liés à la pauvreté tels que les inégalités fondées sur l'origine ethnique et les disparités zones urbaines et rurales ? L'importance que les Etats-Unis accordent au renforcement des capacités et à l'aide alimentaire permet-elle de mettre en œuvre un éventail d'outils suffisamment large pour faire reculer durablement la pauvreté ? Le nouveau plan stratégique de l'USAID pour le Guatemala devrait donc souligner que l'application des accords de paix demeure essentielle pour les Etats-Unis, bien que le pays hôte ne semble plus tant partager cette conception du développement, non seulement parce que les accords constituent un point d'ancrage utile pour les activités des donateurs mais aussi parce qu'ils permettent à l'USAID de poursuivre des objectifs importants, tels que l'augmentation des revenus et l'expansion des échanges, dans le cadre de son action à l'appui de la croissance économique. La stratégie bilatérale devrait aussi attirer l'attention sur les problèmes délicats que soulève la réforme du régime de propriété foncière et de la fiscalité, de sorte que l'USAID puisse engager si nécessaire des activités dans ces domaines pendant la période couverte par la nouvelle stratégie.

Esprit de collaboration. La coordination des activités de l'USAID avec celles des autres organismes fédéraux ne devrait pas se faire au détriment d'une coordination plus étroite avec d'autres partenaires pour le développement au Guatemala. Etant donné que la nouvelle stratégie bilatérale s'éloigne de la conception du développement du Guatemala telle qu'elle ressort des accords de paix, on peut craindre que les stratégies de financement des Etats-Unis soient moins bien comprises et moins faciles à coordonner avec celles des autres partenaires. L'obligation faite depuis peu à l'USAID d'établir un diagnostic de vulnérabilité face aux conflits lors de l'élaboration des stratégies par pays est une bonne chose mais ce type d'évaluation devrait être communiqué aux autres partenaires et exploité en collaboration avec eux. Il devrait également être possible de l'utiliser pour susciter un débat et un dialogue sur les questions importantes qui y sont mises en évidence. De même, on peut se féliciter de la participation du Strategy Peer Group mais celle-ci pourrait renforcée par l'instauration d'un

véritable dialogue s'étendant aux phases d'élaboration et de mise en œuvre de la nouvelle stratégie. Les donateurs dans leur ensemble rendraient un inestimable service aux populations indigènes pauvres des zones rurales guatémaltèques en suivant et en analysant les mutations structurelles indispensables pour favoriser l'avènement d'une société plus stable, plus sûre, plus juste et plus démocratique au Guatemala. En particulier, le Groupe de dialogue pourrait collaborer plus systématiquement avec les institutions financières internationales, surtout maintenant que se met en place un nouveau train de mesures arrêté par le Fonds monétaire international.

Efficienc e et efficacité. Si la mission dispose d'une relative marge de manœuvre pour l'utilisation des fonds provenant de l'ESF, il n'en semble pas moins possible d'améliorer l'efficienc e et l'efficacité d'autres formes d'aide au développement gérées par l'USAID. Par exemple, les ONG et la mission au Guatemala conviennent que les programmes d'aide alimentaire sont trop complexes, lourds sur le plan administratif et soumis à un nombre excessif de petits changements de procédure. Par ailleurs, des efforts pourraient être déployés pour alléger les restrictions qui obligent les agents de l'USAID à faire preuve de créativité pour poursuivre certaines activités indispensables à la réalisation de leurs objectifs stratégiques, par exemple l'interdiction de travailler directement avec les forces de police, les services des pénitenciers et l'armée. L'acheminement de l'aide au développement par l'intermédiaire d'entreprises américaines accroît la part du budget des activités qui sert à couvrir les frais de fonctionnement et qui ne va donc pas au développement. Enfin, le recours à des cofinancements, plutôt qu'à des financements parallèles, technique que l'USAID semble privilégier, pourrait contribuer à renforcer le partenariat et à rehausser l'efficacité de la mise en œuvre du programme.

Présence de l'USAID sur le terrain. La mission de l'USAID dispose d'un personnel nombreux, expérimenté et dévoué et semble obtenir de bons résultats malgré les contraintes qui pèsent sur les activités de l'Agence. L'accent désormais mis par les donateurs sur le partenariat et l'appropriation des processus de développement par les pays partenaires incite de nombreux organismes d'aide à envisager une plus grande décentralisation du pouvoir de décision et du personnel au profit du terrain. L'USAID qui est relativement bien placée de ce point de vue car elle a déjà une représentation importante sur le terrain et une structure décentralisée qui lui permettent de promouvoir le partenariat, donne l'impression de consacrer un temps et des ressources en personnel excessifs aux tâches de suivi et de notification de l'emploi des fonds alloués. Ce mode d'utilisation du personnel sur place se traduit pas un manque à gagner car ces ressources pourraient être exploitées pour accroître l'efficacité et la viabilité de la coopération américaine pour le développement si elles venaient appuyer les efforts en cours pour promouvoir le partenariat et l'appropriation par le pays partenaire.

APPENDICE 1

RESULTATS OBTENUS DANS LE CADRE DU PROGRAMME DE L'USAID AU GUATEMALA

Soutenir la mise en œuvre des accords de paix

- Le soutien apporté au moment opportun et la détermination manifestée par l'USAID dans le cadre du processus de paix ont aidé le Guatemala à démobiliser 3 000 anciens combattants et à les orienter vers des activités productives.
- La Commission de clarification de l'histoire a achevé ses travaux et publié son rapport final qui compte 3 600 pages ; l'USAID a élaboré et lancé un programme pour aider directement les communautés les plus touchées par la violence et les violations des droits de l'homme.
- Plus de 769 étudiants, dont la majorité d'origine maya, ont obtenu un diplôme universitaire en 2001 et 1 427 autres poursuivent leurs études dans le cadre de programmes financés par l'USAID. Plus de 390 éducateurs bilingues ont été nommés enseignants.
- A la date de janvier 2002, 109 exhumations avaient eu lieu et 4 843 victimes de violation des droits de l'Homme avaient bénéficié de services en santé mentale.
- La Commission sur les problèmes fonciers a élargi son champ d'action et résolu 189 litiges en 2001 ; elle a délivré un nombre inégalé de titres de propriété (7 773) à de petits propriétaires terriens.
- Quatre centres d'affaires électroniques ont été ouverts dans des villes rurales pour multiplier les débouchés commerciaux.

Instaurer une démocratie sans exclus et à l'écoute des citoyens

- Le concept de "justice centre" mis au point par l'USAID afin d'assurer l'intégration des principaux services juridiques au niveau local a été adopté par le monde judiciaire et les donateurs et facilite l'accès à la justice : en 2001, 11 centres étaient opérationnels et neuf nouveaux centres locaux de médiation ont été ouverts, ce qui a porté le total à 15.
- Des formations et une assistance ont été dispensées à plus de 110 défenseurs publics, ce qui a permis au Bureau des défenseurs publics d'offrir ses services à plus de 20 000 Guatémaltèques pauvres dans l'ensemble du pays, lesquels n'auraient autrement pas eu accès à la justice.

Etats-Unis

- Grâce à son activité sur la gouvernance au niveau local, l'USAID a contribué à l'institutionnalisation, dans 42 municipalités réparties sur trois départements, de mécanismes favorisant la participation des citoyens à la prise des décisions décentralisées.

Rehausser le niveau d'instruction de la population rurale

- L'élargissement de l'accès à l'enseignement primaire dans le Quiché a eu pour effet de porter pratiquement au maximum le nombre des inscrits - depuis 1997, on a observé une augmentation moyenne de 45.5 % du taux brut de scolarisation, des garçons comme des filles.
- Plus de 100 000 enfants du Quiché ont plus facilement accès à l'école et bénéficient d'un enseignement de qualité.
- L'augmentation des effectifs s'est accompagnée d'une amélioration de la qualité et de l'efficacité de l'enseignement - le taux de réussite des filles au niveau de la troisième année de l'école primaire est passé de 18.2 % en 1997 à 29.9 % en 2001.

Améliorer l'état de santé des femmes et des enfants

- Les nouveaux usagers du planning familial et les couples-années de protection contre les grossesses non désirées ont vu leur nombre augmenter considérablement jusqu'en 2001, de 257 % par rapport à 1998 pour les premiers et de 162 % pour les seconds, dont l'effectif est passé de 376 197 en 1977 à 609 581 en 2000.
- En 2001, pour la première fois, le gouvernement guatémaltèque a fait de la santé génésique l'une de ses principales priorités ; il a adopté une loi, lancé un programme national de santé génésique, et fait sien et mis en place un programme de gestion intégrée des maladies infantiles, initiatives qui ont toutes deux recueilli un vif soutien auprès de l'opinion publique.

Accroître les revenus et la sécurité alimentaire des ménages ruraux

- Dans deux zones rurales excentrées (Ixcán et Barillas), les activités génératrices de revenu ont eu depuis 1996 un effet spectaculaire sur l'économie locale, créant des centres économiques dynamiques avec un secteur des micro-entreprises en expansion.
- BANRURAL et des ONG partenaires apportent une aide à 55 489 petits exploitants et 49 889 micro-entreprises (dont 54 % sont détenues par des femmes).
- Les nouveaux investissements publics et privés générés par des projets de l'USAID dans 11 villes-marchés se sont montés à 5.13 millions USD.
- L'aide alimentaire a permis à 65 383 familles d'augmenter leurs revenus et d'améliorer l'état nutritionnel de leurs enfants.

Améliorer la gestion des ressources naturelles et la protection de la biodiversité dans les zones prioritaires

- Des activités de gestion forestière au niveau local ont été mises en œuvre sur 428 000 hectares ; le Guatemala est l'un des premiers pays au monde pour ce qui est de la gestion communautaire des forêts.
- Un nouveau ministère de l'Environnement a été créé, étape importante pour la promotion d'une stratégie nationale de protection de l'environnement au Guatemala.
- La première stratégie de lutte contre l'incendie dans le Petén a fourni des ressources financières et des instruments de planification qui ont permis de coordonner efficacement les efforts de lutte contre l'incendie dans cette région.

Favoriser le redressement de l'économie rurale après le passage du cyclone Mitch et la rendre moins fragile face aux catastrophes naturelles

- CONRED, organisme national de coordination des interventions d'urgence, a mis en place un système national d'alerte rapide et d'action en cas d'urgence.
- Des comités de préparation aux catastrophes naturelles ont été créés dans 147 communautés et municipalités.
- Les partenaires de l'USAID ont aidé 22 221 petits exploitants agricoles, soit sept fois plus que l'objectif prévu, à réhabiliter leurs terres et à retrouver durablement leur productivité.
- 13 ponts, 230 km de route et 15 000 hectares de bassin versant ont été remis en état.

COMMUNIQUE DE PRESSE DE L'EXAMEN DE L'AIDE DES ETATS-UNIS PAR LE CAD

En 2001, les Etats-Unis ont repris la première place, par le volume de leur aide, au sein des donateurs Membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. En chiffres nets, leur aide publique au développement (APD) s'est établie à 10.9 milliards USD, soit à peu près le cinquième des apports totaux émanant des membres du CAD. Cette somme représente 0.11 % du revenu national brut (RNB) des Etats-Unis, rapport le plus faible de tous les membres du CAD. Elle ne tient pas compte des dons privés lesquels, d'après les estimations, excèdent largement les apports d'APD.

A l'occasion de l'examen des politiques et programmes des Etats-Unis en matière de coopération pour le développement, le CAD s'est félicité de la proposition du Président Bush de créer un « Millennium Challenge Account » (MCA). Ce projet contribuera aux efforts déployés dans le monde pour accélérer la croissance et faire refluer la pauvreté dans les pays les plus démunis. L'augmentation de 5 milliards USD du volume annuel de l'aide qui en résultera d'ici 2006, si cette initiative est approuvée par le Congrès, affermira la position de donneur le plus généreux des Etats-Unis et améliorera légèrement leur rapport APD/RNB.

Les Etats-Unis jouent un rôle important dans le domaine de la coopération pour le développement, en dehors de leur contribution financière elle-même. Ils disposent, du fait de la dimension de leur économie et de leur influence sur l'opinion mondiale, d'une capacité unique de promouvoir la croissance économique au niveau mondial et le recul de la pauvreté dans les pays en développement. Le CAD a encouragé les Etats-Unis à exploiter cet atout pour assumer un rôle de chef de file dans la coopération mondiale pour le développement et pour renforcer encore la cohérence de leurs propres politiques au service du développement.

Le Président du CAD, M. Jean-Claude Faure, a résumé comme suit les principales recommandations adressées par le Comité aux Etats-Unis :

- **Promouvoir une conception commune du développement.** La responsabilité de l'APD est partagée aux Etats-Unis entre une cinquantaine d'entités gouvernementales. La définition d'une vision stratégique d'ensemble de la coopération américaine pour le développement est indispensable à la gestion d'un système aussi diversifié, et la nouvelle Stratégie en matière de sécurité nationale constitue un premier pas dans cette direction. L'United States Agency for International Development (USAID) joue le premier rôle dans les activités d'aide, mais elle n'administre cependant qu'un peu plus de la moitié de l'APD américaine (contre 64 % à l'époque du précédent examen du CAD en 1998). Une amélioration de la cohérence s'impose, entre la politique de développement et celles qui sont suivies dans d'autres grands domaines (comme les échanges et l'agriculture). L'USAID pourrait se voir investie d'un rôle de chef de file plus marqué au sein de l'administration, dans tous les domaines de la coopération pour le développement, y compris dans l'intégration des considérations de développement aux politiques nationales de portée plus générale.

- **Resserrer les partenariats internationaux.** Un large accord se dégage pour dire que l'aide au développement ne se révélera efficace que si tous les partenaires au développement coordonnent étroitement leurs efforts. Les Etats-Unis ont participé à l'établissement du Consensus de Monterrey et des objectifs de développement arrêtés par la communauté internationale dans la Déclaration du millénaire. La création du Millenium Challenge Account devrait être exploitée pour nouer des partenariats internationaux autour d'un objectif commun, la lutte contre la pauvreté. Le CAD a encouragé les Etats-Unis à œuvrer, en collaboration avec le Comité, à une approche de la lutte contre la pauvreté et de l'amélioration de la gestion des affaires publiques fondée sur les résultats, notamment dans le cadre du MCA, pour s'assurer de la cohérence entre les critères de l'aide américaine et ceux qu'utilisent les autres donateurs. Il a aussi pris note du soutien des Etats-Unis à l'harmonisation des procédures des donateurs et les a encouragés à poursuivre leur appui à l'Initiative en faveur des PPTTE.
- **Faire mieux comprendre au public que les problèmes de développement s'inscrivent dans le long terme.** Le public américain est favorable à l'idée d'aide extérieure mais tend à surestimer l'ampleur de l'effort d'APD des Etats-Unis. Autoriser l'USAID à informer directement le public et conduire une politique d'information à l'échelle de l'ensemble de l'administration contribuerait à corriger les idées fausses et à renforcer la mobilisation du public et de la classe politique, de plus en plus sensibles au rôle important qui revient aux Etats-Unis dans le domaine de la coopération pour le développement.
- **Améliorer l'efficacité de la mise en œuvre de l'aide.** Le CAD a reconnu les efforts déployés par l'USAID pour réformer ses modes opératoires (« business systems ») internes afin de rehausser la crédibilité de sa gestion aux yeux du Congrès et du public. Le CAD a incité l'USAID à porter une attention particulière à la planification de ses ressources humaines, domaine dans lequel des mesures résolues s'imposent pour remédier à l'importante compression de personnel expérimenté depuis une dizaine d'années. Un réexamen de la pratique, utilisée de longue date par l'exécutif et le Congrès, consistant à recourir largement à la préaffectation des crédits (« earmarks ») à des domaines d'intervention précis, par exemple la survie des enfants ou la micro-entreprise, pourrait aussi révéler des occasions de réduire les surcoûts et inefficiences qui en découlent. Le CAD s'est félicité de l'intérêt manifesté par les Etats-Unis pour un examen plus systématique par le Comité de la question du soutien budgétaire, et notamment des conditions qui doivent être réunies pour que le recours à cet instrument soit le plus efficace.
- **Accroître le volume de l'aide.** Au vu de l'immense défi que représente la concrétisation des objectifs de développement définis dans la Déclaration du millénaire, la mise en œuvre des recommandations qui précèdent fournirait aux Etats-Unis un cadre sur la base duquel envisager un nouvel accroissement de leur aide publique au développement.
- **Faire une plus large place à l'aide non liée.** La liaison de l'aide contribue à gagner à l'aide au développement la faveur du public américain. En dehors de certaines formes spécifiques d'aide aux pays les moins avancés, l'aide des Etats-Unis est généralement liée à l'achat de biens et services aux Etats-Unis. Les Etats-Unis expédient vers les pays en développement un volume de denrées alimentaires bien plus important que n'importe quel autre Membre du CAD. Les coûts de transaction associés à ces opérations sont élevés et, lorsque la situation n'appelle pas des mesures d'urgence, il risque d'en résulter une perte d'efficacité dans la recherche de solutions ralliant le soutien local.

Lors de l'examen, qui a eu lieu le 22 octobre 2002, la délégation des Etats-Unis était conduite par M. Andrew Natsios, Administrateur de l'United States Agency for International Development. Les pays examinateurs étaient la France et la Suède.

DEFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES

Ci-dessous se trouvent de brèves définitions des principaux termes utilisés dans ce volume, fournies à titre informatif. Pour les définitions plus complètes, veuillez consulter le “Glossaire des principaux termes et concepts” publié dans le Rapport annuel du CAD, Coopération pour le Développement

AIDE LIÉE : Prêts ou crédits d’origine publique servant à financer des achats de biens et services dans le seul pays donneur ou dans un groupe de pays qui ne comprend pas la quasi-totalité des pays bénéficiaires.

AIDE NON LIÉE : Aide publique au développement servant à financer des achats de biens et services qui peuvent être effectués en totalité et librement dans la quasi-totalité des pays.

AIDE PARTIELLEMENT DÉLIÉE : Aide publique au développement (ou aide publique) servant à financer des biens et services qui doivent être achetés soit dans le pays donneur soit parmi un groupe restreint d’autres pays, lequel doit toutefois comprendre la quasi-totalité des pays bénéficiaires.

AIDE PUBLIQUE : Apports qui répondraient aux critères d’inclusion dans L’AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT, mais dont les bénéficiaires figurent à la Partie II de la Liste des bénéficiaires de l’aide établie par le CAD.

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT : Prêts ou dons accordés aux pays et territoires figurant dans la Partie I de la Liste des bénéficiaires de l’aide établie par le CAD (pays en développement) par le secteur public, dans le but principalement de faciliter le développement économique et d’améliorer les conditions de vie, à des conditions financières libérales (dans le cas des prêts, L’ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ doit être d’au moins 25 %).

APPORTS DU SECTEUR PRIVÉ : Apports aux conditions du marché financés par le secteur privé :

Investissement direct : Investissement effectué pour acquérir ou augmenter des intérêts durables dans une entreprise d’un pays figurant sur la Liste des bénéficiaires de l’aide établie par le CAD (voir PAYS ET TERRITOIRES BÉNÉFICIAIRES). Dans la pratique, il correspond à la variation de la valeur nette pour la société-mère d’une filiale dans un pays bénéficiaire telle qu’elle figure dans la comptabilité de ladite société-mère.

Crédits privés à l’exportation : voir CRÉDITS À L’EXPORTATION.

Investissements multilatéraux de portefeuille : Il s’agit des investissements du secteur privé bancaire et non bancaire dans des titres émis par des institutions multilatérales.

Investissements bilatéraux de portefeuille : Ils englobent des prêts bancaires ainsi que l’achat d’actions, d’obligations et de biens immobiliers.

AUTRES APPORTS DU SECTEUR PUBLIC (AASP) : Apports financés par le secteur public au profit de pays figurant sur la Liste des bénéficiaires de l'aide qui ne répondent pas aux critères de définition de l'aide publique au développement ou de l'aide publique.

CAD (COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT) : Comité de l'OCDE qui traite des questions de coopération pour le développement. On trouvera en frontispice de ce volume la description de ses objectifs et la liste de ses Membres.

COOPÉRATION TECHNIQUE : Englobe i) les subventions à des ressortissants de pays bénéficiaires de l'aide qui reçoivent un enseignement ou une formation dans leur pays ou à l'étranger, et ii) les paiements destinés à défrayer les consultants, conseillers et personnels analogues, de même que les enseignants et administrateurs, en mission dans les pays bénéficiaires.

CRÉDITS À L'EXPORTATION : PRÊTS accordés pour les besoins du commerce extérieur et qui ne sont pas matérialisés par un instrument négociable. Ces crédits sont fréquemment assortis d'un taux d'intérêt bonifié par le gouvernement du pays créancier en vue d'encourager les exportations.

DONS : Transferts effectués en espèces ou en nature et qui ne sont assortis d'aucune obligation de remboursement.

ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ : Cette notion rend compte des conditions financières d'un engagement : taux d'intérêt, ÉCHÉANCE et différé d'amortissement (délai jusqu'au premier remboursement du principal). L'élément de libéralité est nul pour un prêt dont le taux d'intérêt est de 10 % ; il est de 100 % pour un don ; pour un prêt à des conditions libérales, il se situe entre ces deux extrêmes.

FINANCEMENT MIXTE : Conjugaison d'aide publique au développement, sous forme de dons ou de prêts, avec tout autre financement pour constituer une enveloppe financière.

LISTE DU CAD : En janvier 1994 le CAD a établi une Liste des bénéficiaires de l'aide, qui est divisée en deux parties. La Partie I de la Liste comprend les catégories suivantes (le terme "pays" comprend les territoires) :

PMA : Pays les moins avancés. Groupe défini par les Nations Unies. Pour être classés dans ce groupe, les pays doivent se situer en dessous de seuils fixés pour le revenu, la diversification économique et le développement social. En cas de modification du groupe des PMA, une mise à jour est immédiatement apportée à la Liste du CAD.

Autres PFR : Autres pays à faible revenu. Ce groupe comprend tous les pays, autres que les PMA, dont le RNB par habitant était inférieur à 760 \$ en 1998 (sur la base de l'Atlas de la Banque mondiale).

PRITI : Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Ce sont les pays dont le RNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 761 et 3 030 \$ en 1998. Les PRITI qui sont aussi des PMA sont classés sous les PMA et n'apparaissent pas dans la liste des PRITI.

PRITS : Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Ce sont les pays dont le RNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 3 031 et 9 360 \$ en 1998.

PRÉ : Pays à revenu élevé. Ce sont les pays en développement dont le RNB par habitant (sur la base de l'Atlas) était supérieur à 9 360 \$ en 1998.

La Partie II de la Liste comprend les “Pays en transition”. Elle inclut i) les pays plus avancés d'Europe centrale et orientale et les plus avancés des nouveaux Etats indépendants de l'ex-Union soviétique ; et ii) les pays en développement les plus avancés. Voir aussi AIDE PUBLIQUE.

PRÊTS : Transferts qui impliquent un remboursement. Les chiffres relatifs aux prêts nets fournissent le montant des prêts déduction faite de remboursements de principal (mais non des paiements d'intérêts) au titre de prêts antérieurs.

RÉAMENAGEMENT (ou RESTRUCTURATION) DE LA DETTE : Toute mesure convenue entre un créancier et son débiteur qui modifie officiellement les conditions précédemment fixées pour le remboursement. Il peut s'agir d'une remise de la dette, d'un rééchelonnement ou d'un prêt de refinancement.

VERSEMENT : Mise à la disposition d'un bénéficiaire de fonds ou achat pour son compte de biens ou de services ; par extension, le montant ainsi dépensé. Ils peuvent être comptabilisés bruts (montant total versé au cours d'une période comptable donnée) ou nets (déduction faite de tous les remboursements de principal intervenus pendant la même période).

VOLUME (termes réels) : Sauf quand c'est précisé, les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en \$ des Etats-Unis. Les données libellées en monnaies nationales sont converties en USD aux taux de change moyens annuels. Pour donner une idée plus réaliste de l'évolution dans le temps du volume des apports, certains chiffres sont donnés à prix et taux de change constants, par rapport à une année de référence précise. Autrement dit, un ajustement a été opéré pour tenir compte à la fois de l'inflation entre l'année considérée et l'année de référence et des variations du taux de change entre la monnaie en cause et le USD des Etats-Unis au cours de la même période.