



Principales conclusions et recommandations du CAD

**Extrait de : Examens de l'OCDE sur la coopération pour le
développement**

États-Unis 2016

1

Vers un effort global des États-Unis à l'appui du développement

Indicateur : Le membre a une conception stratégique d'ensemble du développement et du financement du développement au-delà de l'APD. Cette conception transparaît dans les politiques de portée générale, dans la coordination au sein du système administratif et dans les activités qui sont menées

Principales conclusions

Les États-Unis mettent à profit, avec succès, leur leadership mondial, et notamment leur puissance économique et diplomatique, pour faire progresser l'agenda en faveur du développement à l'échelle internationale. En 2015, par exemple, ils ont joué un rôle important dans les négociations internationales de l'agenda 2030 du développement durable, du Programme d'action d'Addis-Abeba et de l'Accord de Paris sur le climat.

Le leadership des États-Unis dans ce domaine a été renforcé par l'élévation du développement au rang de pilier essentiel de la politique étrangère américaine, aux côtés de la diplomatie et de la défense, depuis l'adoption de la Directive présidentielle de 2010 sur le développement mondial (*Presidential Policy Directive on Global Development*, PPD-6).

Des actions diplomatiques ciblées, conjuguées à un soutien au plus haut niveau, témoignent d'un engagement renouvelé des États-Unis à s'attaquer aux grands défis en matière de développement. L'entente entre les États-Unis et la Chine sur les émissions de carbone, par exemple, a constitué une étape essentielle pour l'adoption de l'Accord de Paris sur le climat, et leur adhésion formelle à cet accord a engagé une dynamique puissante pour son entrée en vigueur. De même, les appels répétés du Président en faveur de l'éradication de l'extrême pauvreté ont ouvert la voie à un niveau d'ambition plus élevé pour les Objectifs de développement durable (ODD).

En plaçant leurs propres intérêts en matière de sécurité au cœur de leur engagement international, les États-Unis sont attachés à lancer des initiatives sur les risques globaux. Ils ont réussi à bâtir de vastes coalitions qui appuient leurs initiatives dans les domaines de la santé, de la sécurité alimentaire et des flux financiers illicites dans le monde, en mettant à profit leur appartenance à des enceintes internationales, notamment le G7, le G20 ou les Nations Unies.

Si la PPD-6 a conduit à une meilleure cohérence entre politique étrangère et développement, des efforts substantiels restent nécessaires pour renforcer la cohérence globale des politiques au service du développement. Le Conseil de sécurité nationale (*National Security Council*) assure la coordination à

l'échelle de l'ensemble de l'administration et permet à ce titre d'envisager une cohérence accrue des politiques publiques ; toutefois, il se concentre sur les affaires internationales et ne s'intéresse que rarement aux incohérences entre politiques internationales et politiques nationales.

Ces réserves faites, l'appel lancé par la PPD-6 pour une meilleure cohérence des politiques publiques en faveur du développement a poussé l'administration à saisir les opportunités d'améliorer telle ou telle politique (par exemple la réforme de l'aide alimentaire liée, l'abaissement des barrières commerciales ou la réduction des émissions de gaz à effet de serre). Même si ces initiatives sont encourageantes, leurs résultats sont mitigés. Le Plan pour une électricité propre (*Clean Power Plan*) est contesté devant la Cour d'appel des États-Unis pour le circuit du District de Columbia, ce qui pourrait influencer sur la capacité de ce pays à mettre en œuvre l'Accord de Paris sur le climat. Si les États-Unis soutiennent fermement la détection des flux financiers illicites au plan international, ils n'ont toutefois pas encore souscrit à l'échange automatique de renseignements en matière fiscale de l'OCDE, ce qui pourrait nuire à leur rôle de fer de lance dans ce domaine.

Une sensibilisation accrue aux bénéficiaires de la cohérence des politiques au service du développement, ainsi qu'une utilisation plus poussée des mécanismes de coordination existants, contribuerait à soutenir et à approfondir ces efforts. L'engagement des États-Unis à mettre en œuvre les ODD à la fois dans le pays et à l'échelle internationale offre l'occasion d'établir un tel programme d'action.

Les États-Unis favorisent activement le potentiel catalyseur de l'aide publique au développement (APD) pour mettre à profit toutes les sources de financement du développement, y compris les ressources domestiques dans les pays partenaires. C'est ce dont témoigne l'appui politique au Programme d'action d'Addis-Abeba.

Les États-Unis défendent de longue date la mobilisation des ressources du secteur privé. Ils ont mis au point une vaste palette d'outils destinés à mobiliser des investissements aux fins de réaliser les objectifs de développement et obtiennent des effets de levier impressionnants dans leurs initiatives phares à l'appui du développement. Ainsi, l'engagement de

7 milliards USD pris par l'Administration américaine au bénéfice de *Power Africa* permet de mobiliser plus de 31 milliards USD d'engagements de la part de parties prenantes privées. Néanmoins, la création de synergies plus fortes entre les diverses activités et institutions de financement du développement des États-Unis serait bénéfique. Les limites à l'embauche de personnel dans l'*Overseas Private Investment Corporation* et à l'utilisation d'investissements sous forme de prises de participation dans les pays partenaires entravent leur capacité à exploiter davantage le plus important marché financier du monde.

Recommandations

- 1.1 Afin d'appuyer leur engagement vis-à-vis des ODD, les États-Unis devraient établir un programme d'action à moyen/long terme assorti de priorités qui promouvrait davantage la cohérence des politiques au service du développement durable.
- 1.2 Les États-Unis devraient porter à une échelle supérieure leurs outils de mobilisation des financements privés en faisant en sorte que leurs instruments de financement du développement permettent de répondre à l'augmentation de la demande.

2

Vision et politique des États-Unis en matière de coopération pour le développement

Indicateur : La politique de coopération pour le développement du membre s'articule autour d'orientations politiques, d'axes et de stratégies clairement définis et conformes aux priorités et engagements internationaux

Principales conclusions

La Directive présidentielle de 2010 sur le développement mondial (PPD-6) a établi une vision claire, de haut niveau et à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour la politique de coopération pour le développement des États-Unis. Elle met en relation le développement avec les principaux intérêts nationaux américains de sécurité, de prospérité, de respect des valeurs internationales et de préservation de l'ordre mondial, faisant du développement un impératif stratégique, économique et moral pour les États-Unis.

En plus de clarifier les objectifs clefs de l'aide au développement fournie par les États-Unis, la PPD-6 appelle à une sélectivité et à une focalisation accrues, donnant la priorité aux secteurs et pays où des résultats durables peuvent être obtenus, par la croissance inclusive et une gouvernance démocratique. Cette démarche a offert une justification solide à la refonte des efforts dispersés à l'appui du développement, lesquels restent régis par la loi de 1961 sur l'aide étrangère (*Foreign Assistance Act*), obsolète et désormais excessivement complexe.

En conséquence de la PPD-6, USAID et le Département d'État ont conjointement révisé leurs politiques à travers la réalisation régulière d'Examens quadriennaux Diplomatie et Développement (*Quadrennial Diplomacy and Development Reviews*). Ces examens leur ont permis d'établir leurs priorités en matière de développement en fonction de leurs avantages comparatifs – sécurité alimentaire, santé, changement climatique, croissance économique, gouvernance démocratique, aide humanitaire, prévention des crises et éducation. USAID et le Département d'État ont également défini des objectifs et des cibles clairs dans un ensemble rationnel de cadres stratégiques. À cet égard, il a été capital de rendre à USAID son rôle dans la définition de l'action publique.

Les initiatives présidentielles ont constitué un complément utile de ce cadre d'action publique renouvelé, permettant d'articuler l'action à l'échelle de l'ensemble de l'administration autour de quelques défis majeurs en matière de développement. Les Initiatives présidentielles *Global Health*, *Feed the Future* et *Power Africa*, par exemple, qui visent respectivement à éradiquer le sida, à mettre un terme à la faim et à la malnutrition, et à doubler l'accès à

l'énergie en Afrique, témoignent du niveau élevé d'ambition de la PPD-6. Les initiatives présidentielles définissent les pays prioritaires en fonction des besoins et du potentiel de résultats les plus importants, et s'attachent également à obtenir l'effet de levier le plus massif. Le fait que le gouvernement ait réussi à faire adopter, en 2016, la loi sur l'électrification de l'Afrique (*Electrify Africa Act*) et celle sur la sécurité alimentaire dans le monde (*Global Food Security Act*) démontre un soutien bipartisan à ce modèle, permettant d'envisager la pérennité de ces initiatives.

Cependant, au-delà de ces cadres et initiatives, les États-Unis n'ont toujours pas établi la stratégie pangouvernementale à l'appui du développement requise par la PPD-6. Rassembler l'ensemble des efforts déployés par les États-Unis en faveur du développement au sein d'une stratégie holistique permettrait de renforcer la cohérence et la transparence, et faciliterait les partenariats.

La récente focalisation d'USAID, aussi bien dans son énoncé de mission que dans son action, sur l'éradication de l'extrême pauvreté constitue un changement radical. Elle offre l'occasion d'aligner les efforts à l'appui du développement d'USAID et plus largement de l'ensemble du gouvernement des États-Unis sur les ODD. Pour le moment, aucune orientation claire sur les moyens de concrétiser cette vision n'a été formulée, même si des initiatives pilotes sont en cours.

S'agissant du programme bilatéral, l'appel à une focalisation et à une sélectivité accrues porté par la PPD-6 a été suivi, non seulement grâce aux initiatives présidentielles, suivant une logique descendante, mais aussi par les stratégies-pays de coopération pour le développement, qui opèrent selon une logique ascendante et reposent sur une analyse précise du contexte des pays partenaires. S'appuyant sur les bonnes pratiques définies par la Millennium Challenge Corporation (MCC), les modèles d'allocation établis en fonction des besoins des pays et de critères clairs deviennent de plus en plus prédominants. Néanmoins, le processus budgétaire d'allocation des moyens au Congrès reste complexe.

La PPD-6 a induit un recours plus stratégique aux organisations multilatérales pour compléter les efforts bilatéraux des États-Unis. Toutefois, malgré l'instauration de mécanismes de coordination, il n'existe aucune stratégie commune d'engagement

multilatéral permettant au Département du Trésor, au Département d'État, à USAID et à d'autres de faire en sorte que les allocations multilatérales et les arbitrages entre différents canaux s'appuient sur des éléments factuels communs. Une utilisation plus régulière des évaluations des performances que les États-Unis promeuvent au sein des conseils d'administration d'organisations multilatérales ainsi que des évaluations produites par le Réseau de mesure des performances des organisations multilatérales serait bénéfique au pays.

Le gouvernement des États-Unis s'attache à intégrer systématiquement les thématiques transversales de l'égalité hommes-femmes et de l'environnement dans sa coopération pour le développement. Cette démarche est facilitée par divers décrets et initiatives présidentiels, fonds préaffectés, orientations et formations.

Recommandations

- 2.1 S'appuyant sur la PPD-6, les États-Unis devraient actualiser régulièrement leur stratégie pangouvernementale à l'appui du développement, afin d'assurer l'orientation opérationnelle de l'ensemble de leurs efforts en faveur du développement, y compris au niveau de l'aide multilatérale.
- 2.2 Les États-Unis devraient élaborer un plan opérationnel pour la concrétisation de leur vision en faveur de l'éradication de l'extrême pauvreté, s'appuyant sur l'expérience des initiatives pilotes.

Principales conclusions

Les États-Unis restent, et de loin, le principal donneur du Comité d'aide au développement (CAD) : ils apportent environ un quart de l'ensemble de l'aide publique au développement (APD) du CAD. Leur APD a atteint le niveau record de 33.1 milliards USD en 2014, exclusivement constituée de dons. Toutefois, les chiffres préliminaires font apparaître un recul de 7 % en 2015, avec à la clé un volume d'APD moins important qu'en 2010, malgré le solide redressement économique du pays. On anticipe que la forte baisse des financements multilatéraux qui ressort des chiffres pour 2015 sera compensée dans les années à venir, ce qui permettra un rebond des niveaux d'APD.

En outre, les volumes d'aide des États-Unis sont faibles par comparaison à la taille de leur économie. L'APD représentait 0.17 % du revenu national brut en 2015 – le niveau maximal ayant été atteint en 2005, à 0.23 % – et, pour cette mesure, les États-Unis ne se classent qu'au 21^e rang sur les 29 membres du CAD. La tendance à la baisse de cet indicateur depuis 2009 risque de générer un décalage entre l'engagement fort qu'a pris le pays, dans sa politique étrangère, de faire du développement une priorité et la réalité des allocations budgétaires.

Contrairement à la plupart des membres du CAD, les États-Unis ne fixent pas un niveau cible d'APD, laquelle est établie chaque année par le processus budgétaire au Congrès. La part accrue des financements d'urgence dans le budget américain d'aide étrangère suscite également des inquiétudes quant à la pérennité des financements à l'appui du développement. Le soutien bipartisan en faveur du développement démontré ces dernières années par le Congrès, pourrait constituer le fondement d'un engagement à plus long terme à financer le développement et donc améliorer la prévisibilité de l'APD des États-Unis.

Comptant 137 pays bénéficiaires en 2013-14, le vaste programme bilatéral américain présente une portée mondiale. Dans le cadre de la focalisation accrue sur les États affichant de bonnes performances de la PPD-6, il alloue des ressources substantielles aux pays les moins avancés (qui reçoivent 47 % de l'APD bilatérale américaine ventilable par pays), à l'Afrique subsaharienne, ainsi qu'aux pays fragiles et touchés par des conflits ou des catastrophes.

Les allocations sectorielles sont bien alignées avec les priorités définies par la PPD-6, y compris les initiatives

présidentielles. Le fort accent placé sur la santé, qui représente 25 % de l'APD bilatérale américaine – concorde avec la *Global Health Initiative*. L'appui des États-Unis est particulièrement important dans la lutte contre le sida, le Plan présidentiel d'urgence d'aide à la lutte contre le sida (*President's Emergency Plan for AIDS Relief*, PEPFAR) représentant 90 % de l'ensemble des financements du CAD dédiés à cette cause. Le soutien des États-Unis à la croissance économique, notamment à l'agriculture et à l'énergie, reflète l'importance des initiatives *Feed the Future* et *Power Africa*, ainsi que l'appui de la MCC à une croissance économique source de réduction de la pauvreté. Les États-Unis sont également le principal donneur dans les domaines de la bonne gouvernance et de la société civile.

Toutefois, l'aide au développement américaine reste dispersée, et la concentration géographique sur ses principaux bénéficiaires a reculé depuis le dernier examen. Certes, la récente réduction de 42 % du nombre de programmes-pays témoigne de progrès louables dans l'augmentation de la focalisation et de la sélectivité, mais dans plusieurs pays, et dans plusieurs secteurs au sein des pays, les États-Unis ne sont pas parmi les donateurs les plus importants. La réduction du nombre de secteurs dans lesquels les États-Unis interviennent dans chacun des pays partenaires limiterait la dispersion de l'aide et accroîtrait l'efficacité de son programme bilatéral.

Les financements que les États-Unis accordent aux organisations multilatérales ont substantiellement augmenté (+44 % entre 2011 et 2014), faisant de ce pays leur deuxième contributeur le plus important. Cette aide concorde en grande partie avec les priorités bilatérales américaines, à savoir la santé, l'aide humanitaire, la sécurité alimentaire et le changement climatique. L'accroissement du soutien des États-Unis aux banques multilatérales de développement (BMD) a constitué un moyen de préserver son leadership dans des institutions clés à l'heure où les influences géopolitiques du système multilatéral évoluent.

Cependant, la prévisibilité limitée de la contribution américaine, les engagements non tenus vis-à-vis des BMD et des fonds verticaux (à hauteur de 1.6 milliard USD), et les lourdes exigences administratives qui y sont associées sont autant d'éléments qui risquent d'affecter le leadership du pays dans les organisations multilatérales.

Les États-Unis acheminent également une part non négligeable de leur APD vers les organisations multilatérales au moyen de contributions extrabudgétaires, qui représentent 14 à 18 % supplémentaires de leur APD, pour l'essentiel concentrées sur le financement de l'action humanitaire *via* les Nations Unies. Le fait qu'ils soient les premiers contributeurs aux appels de fonds des Nations Unies est hautement apprécié. Cependant, les contributions au budget central des Nations Unies sont, par comparaison, limitées.

Recommandations

- 3.1 Compte tenu de la poursuite du redressement économique du pays et de son objectif d'éradiquer l'extrême pauvreté d'ici 2030, les États-Unis devraient augmenter leur niveau d'APD en termes réels par rapport à celui de 2014, sommet historique.
- 3.2 Les États-Unis devraient continuer de se concentrer davantage sur les secteurs et programmes où ils disposent d'un avantage comparatif et apportent une valeur ajoutée.

Principales conclusions

Les États-Unis ont déployé des efforts concertés pour améliorer l'organisation et la gestion de leur coopération pour le développement au cours des cinq dernières années. Point particulièrement remarquable, la position d'USAID, ainsi que sa crédibilité et sa capacité, au sein du système a été restaurée. Toutefois, le processus de réforme n'est pas encore achevé. Il doit être consolidé et soutenu afin de s'attaquer aux défis récurrents associés à la coordination d'un système complexe et à la gestion des ressources humaines.

USAID est devenu un partenaire du développement plus stratégique, efficace et engagé grâce à la restauration de ses fonctions en matière de développement des politiques publiques, d'évaluation et de planification budgétaire. À Washington, USAID a désormais voix au chapitre dans la définition de la politique de développement de par sa participation au Conseil de sécurité nationale. Aujourd'hui, il joue aussi un rôle plus important dans les processus budgétaires relatifs à l'aide internationale. Dans les pays partenaires, le fait qu'USAID ait finalisé le développement de ses stratégies-pays de coopération pour le développement, reflétées au sein des stratégies-pays intégrées (*Integrated Country Strategies*, ICS), permet à USAID d'avoir une vision stratégique à moyen terme bien établie. Enfin, USAID a retrouvé ses capacités en termes d'effectifs, lesquels avaient atteint un niveau minimal au début des années 2000.

Ces modifications commencent à porter leurs fruits. USAID s'est vu confier la charge et la coordination de nouvelles initiatives présidentielles, telles que *Power Africa*. Des plans et des examens conjoints ont permis une meilleure cohérence entre USAID et le Département d'État. Des efforts pour assurer un soutien bipartisan pour le développement au Congrès ont permis l'adoption d'une législation d'importance durant la Présidence actuelle.

Les réformes du modèle opérationnel inscrites dans *USAID Forward*, qui promettait une approche plus stratégique, plus focalisée et plus axée sur les résultats, ont été mises en œuvre durant la période examinée. Ceci a entraîné, d'une part, un changement radical dans la manière dont USAID développe, soutient et incite aux innovations en faveur du développement – même si des efforts restent à poursuivre pour leur déploiement à grande échelle. Plus généralement,

USAID Forward et d'autres réformes démontrent la capacité du système à se réformer et à innover, et également à changer et à s'adapter. Ainsi, au cours des réformes, il a été reconnu que la définition de cibles quantitatives fixées à Washington ne constituait pas nécessairement le meilleur moyen de créer des incitations positives et d'induire un changement organisationnel.

Globalement, dans le cadre de la PPD-6, et avec la réforme d'USAID, sa principale agence de développement, le gouvernement américain a mis en œuvre des changements cruciaux au niveau de l'organisation et de la gestion de son programme de développement. L'accent est désormais placé, à juste titre, sur la consolidation de ces efforts. Ainsi, le système se caractérise encore par de multiples acteurs, une myriade d'initiatives et de lignes budgétaires, un contexte difficile pour l'attribution des budgets et des procédures excessivement complexes. Ceci continue de créer des tensions et présente des risques quant à l'efficacité globale du système.

Avec plus de 21 organismes gouvernementaux assurant la mise en œuvre de l'aide extérieure, veiller à ce que règnent cohérence et complémentarité, et non de la rivalité est une véritable gageure. Dans les pays partenaires, les stratégies-pays ne remplissent pas ce rôle, puisqu'elles ne portent que sur l'effort d'USAID, tandis que les stratégies intégrées ne sont pas publiques et recouvrent une période différente. Il manque donc aux États-Unis une stratégie de développement unique, transparente et à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour ses pays partenaires.

Les systèmes et procédures diffèrent d'un organisme gouvernemental à l'autre, ainsi que d'une initiative à l'autre, dans le cadre du programme PEPFAR par exemple. Ces systèmes ne communiquent pas entre eux, ce qui alourdit les coûts de transaction pour les agents comme pour les partenaires.

Enfin, si le personnel d'USAID, qui compte notamment beaucoup d'agents locaux, reste nombreux, fortement décentralisé dans les pays partenaires et hautement respecté pour ses compétences, le système de ressources humaines qui régit le recrutement de membres du personnel, la capacité à les retenir, la gestion de carrière et la formation professionnelle n'est pas adapté. Il est, au contraire, perçu comme obsolète et peu efficace. Une refonte totale de ce système est nécessaire et a d'ores et déjà été engagée. Elle devra

s'appuyer sur les enseignements tirés des précédents efforts de réformes, qui n'ont pas encore été suffisamment internalisés ou n'ont pas atteint leurs objectifs.

Recommandations

- 4.1 Le gouvernement américain ayant identifié USAID comme le principal acteur du système de coopération pour le développement des États-Unis, il devrait lui confier les missions suivantes :
 - i)* coordonner l'ensemble des initiatives en faveur du développement au niveau de Washington et des pays partenaires, et
 - ii)* rassembler tous les efforts du gouvernement américain à l'appui du développement dans un même tableau général accessible au public.
- 4.2 USAID devrait examiner dans quelle mesure les récents efforts de réforme ont été institutionnalisés et rationaliser ses priorités concernant les réformes en cours, notamment en dégagant des ressources adéquates pour la mise en œuvre du plan de transformation des ressources humaines, visant à améliorer le recrutement du personnel et sa progression.

5

Mise en œuvre et partenaires de la coopération américaine

Indicateur : La façon dont le membre conçoit la mise en œuvre de son programme permet de dispenser une aide de qualité dans les pays partenaires, portant au maximum l'impact de son soutien, conformément aux engagements pris à Busan

Principales conclusions

Les États-Unis doivent renforcer leurs efforts pour honorer leurs engagements en matière d'efficacité de l'aide, même si les modifications apportées au modèle d'exécution, dans un environnement budgétaire difficile, témoignent d'une volonté d'améliorer la qualité. Il faudra que cette volonté s'étende uniformément à tous les pans de l'administration américaine concernés et que l'État continue de lever les obstacles à une aide plus flexible, prévisible, basée sur la responsabilité mutuelle et l'optimisation des ressources.

Trois évolutions dans la programmation d'USAID se démarquent par leur capacité à apporter une plus grande efficacité : l'accent mis sur l'utilisation des systèmes locaux, sur les approches intégrées du développement et sur l'approfondissement des partenariats.

Dans l'esprit de favoriser l'appropriation locale et la soutenabilité, USAID s'est lancé dans une ambitieuse approche du développement basée sur les systèmes locaux, qui vise à se focaliser sur la diversité des acteurs locaux et à favoriser par des incitations variées leurs interconnexions. Ceci s'accompagne en parallèle de la nécessité reconnue par USAID de recalibrer son approche du risque, notamment dans les États fragiles. Cependant, étant donné sa focalisation traditionnellement forte sur le risque financier, ceci reste un important chantier. Si USAID s'est rapidement attaché à accorder des sommes plus importantes aux acteurs locaux, cette démarche doit désormais être complétée par une évaluation de l'efficacité et de l'impact de cette approche systémique.

Les initiatives lancées par Washington dominant le système d'allocation des ressources, USAID reconnaît de plus en plus qu'il lui est indispensable de rechercher des synergies entre ces programmes pour faire face à la complexité des défis du développement chez les pays partenaires. Certains outils de programmation facilitent une telle approche mieux intégrée, à l'instar des Documents d'évaluation de projet. Poursuivre sur cette voie pourrait aider USAID à réduire le nombre de projets et de mécanismes financiers que son personnel doit s'efforcer de maîtriser, et améliorer la pertinence et l'impact des programmes conçus de Washington.

Enfin, le soutien aux acteurs locaux est complété par un engagement plus vaste et bien internalisé vis-à-vis des partenariats. USAID travaille de plus en plus avec une

large palette de partenaires et d'alliances. La boîte à outils dont l'agence dispose pour son engagement auprès du secteur privé est particulièrement impressionnante ; l'idée principale étant que les contributions respectives du secteur public et du secteur privé bénéficient chacune de la création de valeur commune dans le cadre de leurs partenariat pour l'atteinte de résultats développementaux. Le gouvernement américain actuel est également un ardent défenseur de l'octroi d'un espace pour la société civile. Toutefois tous les financements aux organisations non gouvernementales (ONG) leur sont accordés en tant que prestataires et non pour le financement de leur budget central.

Néanmoins, ces évolutions fondamentales dans le modèle d'activité d'USAID se heurtent aux importantes contraintes rémanentes liées aux processus de programmation et de budgétisation.

Premièrement, la prévisibilité pluriannuelle est entravée par la complexité du processus budgétaire annuel. Qui plus est, si les requêtes budgétaires d'USAID sont établies en fonction des besoins de ses missions sur le terrain, le poids des initiatives présidentielles et des directives du Congrès ne laisse généralement que peu de financements aux missions pour qu'elles puissent faire face aux besoins et opportunités émergents. En outre, les fonds arrivent souvent tardivement. Cependant, la prévisibilité pluriannuelle et la flexibilité des accords de la MCC et des accords-cadres du PEPFAR montrent qu'une législation plus souple permet une prévisibilité accrue.

Deuxièmement, et malgré l'approche d'USAID basée sur les systèmes locaux, l'utilisation par les États-Unis des systèmes gouvernementaux est très faible. Les prestataires privés, concessionnaires et ONG américains demeurent, et de loin, les principaux acteurs de la mise en œuvre des programmes de développement américains. L'aide d'État à État décline, même chez les partenaires présentant un faible risque. De manière plus générale, l'engagement à une responsabilité mutuelle entre les États-Unis et les pays partenaires pourrait être renforcé grâce à une transparence accrue et à un meilleur alignement avec leurs priorités.

Troisièmement, la lourdeur des procédures américaines, en particulier pour les passations de marché, les audits et le rapportage, aussi bien pour les agents américains que pour les partenaires, peuvent dissuader les partenaires mêmes avec lesquels les

États-Unis souhaitent travailler, notamment des ONG petites et locales.

Enfin, la réforme des marchés publics et de l'aide alimentaire n'a pas encore conduit à un recul significatif de l'aide liée, laquelle continue de nuire à l'efficacité de l'aide au développement des États-Unis.

Recommandations

- 5.1 Les États-Unis devraient continuer de rechercher à la fois des synergies et de la flexibilité dans leurs divers initiatives, programmes et mécanismes, afin que ses missions locales puissent s'aligner sur les priorités et les besoins des pays partenaires.
- 5.2 Les États-Unis devraient faire un état des lieux des résultats de leur approche basée sur les systèmes locaux, en vue d'accroître le soutien aux acteurs locaux, y compris les gouvernements, et de réduire la dépendance vis-à-vis des prestataires américains.
- 5.3 Les États-Unis devraient rationaliser leurs procédures dans l'ensemble des départements de l'administration afin de mettre en place une programmation à l'échelle de l'ensemble de l'administration plus efficace et efficiente.
- 5.4 Les États-Unis devraient continuer de réduire leur aide liée, y compris pour l'aide alimentaire.

6

La gestion axée sur les résultats et la redevabilité dans la coopération américaine pour le développement

Indicateur : Le membre place ses activités de planification et de gestion sous le signe de la gestion axée sur les résultats, de l'apprentissage, de la transparence et de la redevabilité

Principales conclusions

Les résultats et la redevabilité sont des axes centraux de l'administration actuelle et ont été intégrés dans ses réformes de la coopération pour le développement. Cette orientation s'incarne dans l'adoption de la loi sur la transparence de l'aide étrangère et la redevabilité (*Foreign Aid Transparency and Accountability Act*), qui devrait aider les autorités à continuer à améliorer l'évaluation des performances et la transparence, s'inspirant en cela du modèle en la matière, la Millennium Challenge Corporation (MCC).

Les États-Unis -ses organismes et ses initiatives - se fixent dans leurs domaines prioritaires des objectifs de résultats de haut niveau, agrégés et occasionnellement axés sur les effets directs, et ils en rendent compte. Cette démarche est soutenue par l'intégration d'une approche basée sur les résultats dans les nouveaux outils de gestion et de budgétisation des programmes, et par une focalisation plus marquée sur l'utilisation systématique des données dans l'établissement et la présentation des faits. Des progrès ont également été réalisés dans la création d'une culture de l'évaluation au sein d'USAID, du Département d'État et de la MCC, plus particulièrement par la formation du personnel, l'établissement de communautés de pratique et la transparence des évaluations.

Cependant, le système de résultats d'USAID et du Département d'État est complexe et lourd à gérer : il y a trop d'indicateurs, des difficultés sur le plan de la qualité des données, un système de rapportage trop contraignant et un alignement limité sur les résultats des pays partenaires. En découle une approche reposant sur la conformité, qui nuit à l'utilité des informations sur les résultats pour la prise de décision et l'apprentissage. Le nouveau Système d'information pour le développement d'USAID devrait être conçu dans le but de réduire la charge et d'améliorer l'utilité de ces informations. Les ODD offrent également aux États-Unis l'occasion d'améliorer la cohérence et l'alignement avec les priorités de leurs pays partenaires en termes de résultats.

Les évaluations conduites par USAID sont plus nombreuses et de meilleure qualité qu'auparavant, en particulier, au niveau de ses missions locales, concernant les performances et l'impact. Il serait

également utile que la gestion et la planification des évaluations prennent davantage en compte leur contribution potentielle à l'apprentissage dans l'ensemble de l'agence. L'engagement à conduire davantage d'évaluations avec les partenaires et à opérer un suivi sur toutes les évaluations pourrait aussi être renforcé, au sein d'USAID aussi bien que du Département d'État.

Chez USAID, données factuelles et évaluations font partie d'une approche plus large de la gestion des connaissances : le cadre de collaboration, d'apprentissage et d'adaptation. Il s'agit d'une tentative ambitieuse de faire un meilleur usage de l'ensemble de ses expériences, outils et personnels et d'établir des connexions entre eux. Cette démarche témoigne d'un engagement fort à renforcer la culture de la connaissance et de l'apprentissage, à tous les niveaux de l'agence. Toutefois, là encore, les systèmes qui soutiennent cet effort sont complexes et se chevauchent, et n'ont pas été déployés uniformément à travers l'ensemble de l'agence, ce qui empêche le personnel d'en tirer le meilleur parti.

Le gouvernement américain a nettement progressé en matière de transparence de son aide au développement. Bien que seule MCC ait respecté le critère de transparence établi à Busan au délai convenu de 2015, l'orientation prise vers une plus grande transparence est positive dans toutes les composantes du système. Compte tenu de la loi susmentionnée, et de dispositifs tels que le site web ForeignAssistance.gov, désormais actif, tous les départements de l'Administration américaine peuvent, dans une égale mesure, recentrer désormais leurs efforts de transparence de l'aide sur la qualité et l'exhaustivité des informations rendues publiques.

Un environnement de contrôle robuste assure en outre au Congrès et à la population américaine un niveau élevé de reddition de comptes sur l'usage qui est fait de l'argent du contribuable. Le rapportage régulier au Congrès et la communication avec celui-ci, entre-autre, ont généré un soutien plus solide, bipartisan, vis-à-vis d'USAID et de l'aide au développement au sens large. En revanche, la sensibilisation de la population et son soutien au financement du développement restent faibles, malgré les efforts de communication plus stratégiques et mieux ciblés déployés par USAID, tel

que l'énoncé de sa nouvelle mission, et par d'autres acteurs, tels que le *Peace Corps*.

Recommandations

- 6.1 Afin d'améliorer l'utilisation des informations sur les résultats et des données, les États-Unis devraient rationaliser leurs indicateurs et leur système de rapportage et s'aligner davantage sur les cadres de résultats des pays partenaires et sur les ODD.
- 6.2 Les États-Unis devraient soutenir leur approche sur la collaboration, l'apprentissage et l'adaptation par l'adoption d'outils de gestion des connaissances simplifiés, et *via* un suivi systématique des conclusions l'évaluation.
- 6.3 Les États-Unis devraient continuer de travailler avec sa société civile et son secteur privé dynamiques pour approfondir l'engagement citoyen vis-à-vis du développement mondial.

Principales conclusions

L'aide humanitaire constitue une priorité de l'action publique pour les États-Unis, à la fois globalement et sur le terrain. Au poids accordé à ce programme fait pendant un budget massif, qui fait des États-Unis un contributeur essentiel pour l'aide humanitaire à l'échelle internationale.

La capacité des États-Unis à apporter une réponse de qualité dès les premiers jours suite à l'émergence d'une crise, qu'elle soit nouvelle ou qu'elle prenne de l'ampleur, reste impressionnante ; de nouveaux outils, tels que les modificateurs de crise, s'avérant un complément précieux aux approches pratiques et aux mécanismes de financement existants. La prévisibilité accrue des financements a également permis d'utiliser de nouveaux outils utiles dans des crises complexes, tels que des achats locaux, des transferts en espèces ou des innovations, contribuant à agir sur des domaines jugés prioritaires lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire de 2016. Les États-Unis sont encouragés à recourir davantage à de tels outils et à envisager systématiquement les transferts en espèces.

Les membres du personnel humanitaire du gouvernement américain sont très respectés par leurs homologues et leurs partenaires. Ces personnes chevronnées influent sur les décisions de financement dans le pays et veillent à ce que ces décisions répondent aux besoins les plus prioritaires et à ce que les programmes des partenaires soient bien conçus. Globalement, les organisations humanitaires apprécient leurs partenariats solides et constructifs avec les organismes gouvernementaux américains.

Des outils d'alerte précoce, notamment le Système d'alerte rapide aux risques de famine, sont très utiles à la communauté humanitaire dans son ensemble, et les États-Unis engagent rapidement des actions sur la base de ces informations.

Au nombre des progrès intéressants enregistrés depuis le dernier examen par les pairs figurent une plus grande prévisibilité du budget consacré aux actions humanitaires, une amélioration des options de financement et de programmation pour les contextes de transition et de relèvement, ainsi qu'une incitation remarquable à la programmation en faveur de la résilience.

En outre, il convient de féliciter les États-Unis pour leur approche de la redevabilité envers les populations affectées, dont pourraient s'inspirer d'autres donateurs et qui fournit les incitations adéquates aux partenaires.

Les différentes réponses américaines, notamment lors d'urgences très médiatisées, sont évaluées et soumises à des analyses de retour d'expérience, ce qui constitue également une bonne pratique.

Les États-Unis pourraient désormais s'appuyer sur leurs réalisations dans certains domaines. Le vaste réseau de personnels de terrain est en première ligne pour le suivi des programmes des partenaires, mais des contraintes de sécurité peuvent limiter leur accès aux sites des projets, ce qui nuit à l'efficacité de cet effort de suivi. L'inclusion systématique de budgets destinés à l'évaluation dans les dons aux partenaires pourrait être utile dans ces cas.

Les États-Unis font des efforts pour faire en sorte que les exigences liées à la politique de visibilité et à la transparence n'affectent pas la neutralité des partenaires ni ne créent de problèmes de protection ; ils doivent continuer de faire attention dans ce domaine sensible.

La nature civile de la réponse des États-Unis dans les contextes de catastrophe est désormais évidente. Bien que les États-Unis n'aient pas défini de lignes directrices internes sur l'utilisation de moyens militaires pour déployer ou soutenir des programmes humanitaires, ils tiennent compte du principe approuvé au niveau international de recours au soutien militaire en dernier ressort pour les opérations humanitaires, quel que soit le contexte. Toutefois, la définition de lignes directrices pourraient aider les États-Unis à réduire d'avantage le risque d'une implication militaire inappropriée dans l'aide humanitaire.

Il convient de féliciter les États-Unis pour avoir apporté davantage d'aide alimentaire sous forme non liée. Toutefois, s'ils veulent que les sommes engagées dans les réponses à des crises alimentaires hautement prioritaires apportent le bénéfice le plus grand, ils devront allouer davantage d'aide alimentaire sous forme non liée (ceci concernant à la fois les produits eux-mêmes et leur transport).

La conformité aux mesures de lutte contre le terrorisme, problématique qui se pose à plusieurs membres du CAD, reste préoccupante. Les États-Unis ont manifestement accompli des progrès, mais il faut faire davantage.

Dans l'examen précédent, il était demandé aux États-Unis de renforcer leurs mécanismes de coordination dans l'ensemble de l'administration. Les mécanismes de coordination en cas de catastrophe semblent désormais très bien fonctionner ; la réponse à la crise

Ebola en fournit une excellente illustration. La coordination concernant la définition des politiques publiques et dans les crises prolongées est plus délicate ; la répartition du travail entre le Département d'État et USAID crée des obstacles pour les partenaires, notamment ceux qui sont en quête de moyens de financement pour leur relèvement.

Le rôle des États-Unis dans le traitement des crises partout sur la planète, y compris l'actuelle crise des réfugiés, fait apparaître clairement combien il est impératif d'unir diplomatie, défense et développement, comme le stipule la PPD-6.

Recommandations

- 7.1 Les États-Unis devraient continuer de réévaluer la conformité aux mesures de lutte contre le terrorisme afin de s'assurer que les partenaires peuvent continuer de travailler avec des acteurs locaux et ne sont pas punis parce qu'ils opèrent dans des zones à haut risque.
- 7.2 Les États-Unis devraient continuer de renforcer leurs mécanismes de coordination intergouvernementale, en particulier dans les crises prolongées et concernant des questions de politique publique, afin que la voix de ce pays ait un impact plus marqué sur la scène internationale, mais aussi en vue d'améliorer l'efficacité de leur aide humanitaire sur le terrain et de renforcer son lien avec les actions de développement à plus long terme.
- 7.3. Les États-Unis devraient continuer de prendre en compte les lignes directrices internationales sur l'implication militaire dans l'aide humanitaire lors de l'élaboration des politiques et de la conduite des opérations.

Obtenir le rapport complet (en anglais seulement)

OECD Development Co-operation Peer Reviews: United States 2016

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264266971-en>

