



Examens OCDE sur la coopération
pour le développement

ÉTATS-UNIS



**Examens OCDE
sur la coopération
pour le développement :
Etats Unis**

2011

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

ISBN 978-92-64-09828-2 (PDF)

Collection: Examens OCDE sur la coopération pour le développement

ISSN 2222-7938 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2013

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à rights@oecd.org. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), contact@efcopies.com.

Le processus d'examen par les pairs

Le Comité d'aide au développement (CAD) procède à des examens périodiques sur les efforts individuels de coopération pour le développement des membres du CAD. Les politiques et les programmes de chacun des 24 membres font l'objet d'un examen critique une fois tous les quatre ou cinq ans. Cinq membres sont examinés chaque année. La Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE apporte le soutien analytique et est responsable de la mise à jour éventuelle du cadre conceptuel qui sert de base aux examens par les pairs.

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 formulées par le Secrétariat en liaison avec les examinateurs.

Cet examen contient les « Principales conclusions et recommandations » du CAD et le rapport du Secrétariat. Il a été préparé avec les examinateurs représentant le Danemark et l'Union européenne pour l'examen des États-Unis qui a eu lieu le 23 juin 2011.

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. À 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 consultent 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, la Corée, 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 l'Union européenne.

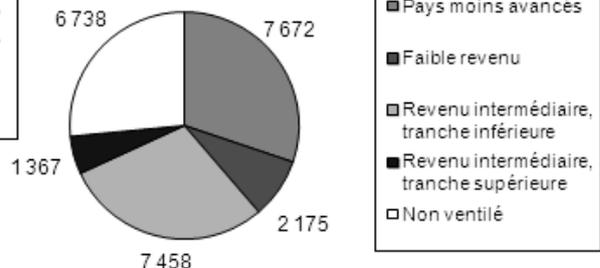
L'aide des États-Unis : Aperçu synthétique

ETATS-UNIS

APD bilatérale brute, moyenne 2008-09, sauf indication contraire

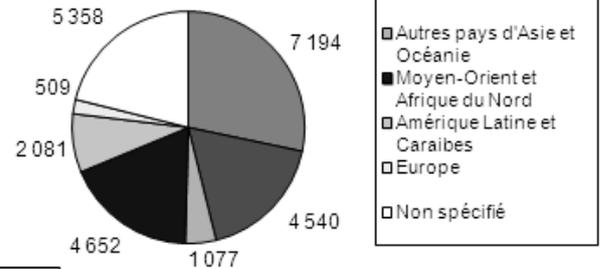
Net ODA	2008	2009	Variation 2008/09
Prix courants (USD m)	26 842	28 831	7.4%
Prix constants (2008 USD m)	26 842	28 469	6.1%
APD/RNB	0.19%	0.21%	
Aide bilatérale (%)	89%	87%	

Par groupe de revenu (USD m)



Dix principaux bénéficiaires d'APD brute (USD m)	
1 Afghanistan	2 549
2 Irak	2 544
3 Soudan	901
4 Éthiopie	769
5 Zones/adm.palestinienne	667
6 Colombie	645
7 Égypte	552
8 Kenya	516
9 Pakistan	484
10 Afrique du Sud	451
Memo: % de l'APD bilatéral brute	
5 principaux bénéficiaires	29%
10 principaux bénéficiaires	40%
20 principaux bénéficiaires	52%

Par région (USD m)



Par secteur

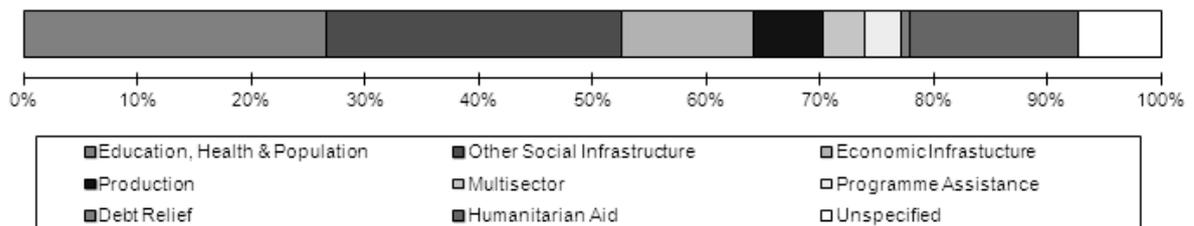


Table des matières

Liste des sigles.....	9
Principales conclusions et recommandations du CAD.....	11
Rapport du secrétariat	
<i>Chapitre 1 Orientations stratégiques</i>	25
Un leader mondial doté d'un ambitieux programme d'action	25
Orientations stratégiques : une nouvelle approche du développement	26
Soutenir un développement économique à large assise	28
Promouvoir la bonne gouvernance et la démocratie	28
Œuvrer pour la sécurité alimentaire et la santé, deux clés essentielles pour la concrétisation des objectifs du millénaire pour le développement	28
Prévenir les conflits et les crises et y répondre	28
Relancer les efforts d'intégration des considérations d'égalité hommes-femmes et d'autonomisation des femmes	29
Améliorer l'intégration des considérations liées à l'environnement et au changement climatique	29
Traduire les priorités en actes	30
Assurer l'équilibre entre les objectifs géopolitiques et les objectifs de développement	30
Vers un nouveau partenariat entre l'Administration et le Congrès ?	31
Communication, sensibilisation du public et mobilisation de son soutien	33
Mieux exploiter la disposition favorable du public à l'égard de la coopération pour le développement, une nécessité	33
Deux impératifs : améliorer la connaissance des questions de développement et informer sur les résultats	34
Considerations à prendre en compte pour l'avenir	35
<i>Chapitre 2 Au-delà de l'aide, le développement</i>	37
La cohérence des politiques au service du développement.....	37
La stratégie de sécurité nationale ne saurait se substituer à un programme d'action en faveur de la cohérence des politiques au service du développement.	37
Les mécanismes de coordination : une position plus forte pour USAID	39
Au-delà de l'aide : associer le secteur privé	41
Un leader dans le développement des partenariats public-privé	41
Un rôle pilote dans la lutte contre la corruption.....	43
États fragiles : une approche plus intégrée	43
Considerations à prendre en compte pour l'avenir	45
<i>Chapitre 3 Volume, Canaux d'acheminement et répartition de l'APD</i>	47
L'aide publique au développement en bref.....	47
Le donneur le plus important : dépasser le débat sur la quantité.....	47
Nécessité de mettre en place une budgétisation au caractère stratégique plus marqué	48
L'aide bilatérale	51
Une évolution de l'aide aux États obtenant de bons résultats : il est temps d'élaborer une stratégie du risque pour les autres.....	51

Un soutien grandissant aux pays les plus démunis et les plus fragiles.....	52
Répartition sectorielle et décisions de dépenses thématiques	53
L'aide multilatérale : une nouvelle dynamique.....	54
L'aide multilatérale augmente à nouveau	54
Un nouvel engagement à l'égard du multilatéralisme.....	55
Mettre davantage à profit l'avantage comparatif des organisations multilatérales	56
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	57
Chapitre 4 Organisation et gestion	59
Organisation.....	59
Un dispositif d'aide morcelé	59
Les principaux acteurs du système d'aide américain	59
USAID : faire du principal organisme américain de développement la première agence mondiale	61
Gestion.....	62
La planification stratégique et la budgétisation axée sur les résultats en ligne de mire	62
Reconstruire les ressources humaines d'USAID : un défi de taille.....	64
Renforcer le suivi et l'évaluation	67
Améliorer la collaboration avec les acteurs non gouvernementaux	70
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	71
Chapitre 5 Efficacité et résultats de l'aide	73
Une pleine adhésion des États-Unis au programme d'action pour l'efficacité de l'aide	73
Rallier toutes les entités fédérales concernées	74
Travailler sur les problèmes qui se posent au niveau institutionnel.....	74
Performances des États-Unis au regard des indicateurs relatifs à l'efficacité de l'aide.....	75
Appropriation	75
S'aligner sur les stratégies et systèmes nationaux et en faire usage.....	77
Renforcer les capacités de façon à en assurer la pérennité.....	79
Accroître la prévisibilité et la transparence de l'aide	80
Déliement de l'aide : des progrès, mais davantage d'efforts s'imposent	80
Nécessité de poursuivre les efforts d'harmonisation avec les autres donateurs	83
Gestion axée sur les résultats : rendre des comptes à qui ?.....	83
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	85
Chapitre 6 Aide humanitaire.....	87
Complexité de l'architecture de l'aide humanitaire.....	88
Politiques et principes.....	89
Le renforcement de la politique humanitaire serait de nature à promouvoir des actions globales communes	89
Un recentrage sur le redressement et quelques possibilités de resserrer les liens entre aide humanitaire et développement.....	90
Des progrès sur le front du déliement de l'aide alimentaire et de la fourniture de denrées alimentaires plus appropriés.....	91
Partenariats et stratégies de financement	91
Un partenaire solide sur qui l'on peut compter sur le terrain, et un poids mondial grandissant.....	91
Un donneur généreux mais pas toujours prévisible, qui prend des mesures pour élargir la base des donateurs humanitaires	92
L'intérêt national détermine-t-il la répartition des fonds ?.....	93

Les mécanismes d'intervention d'urgence et l'articulation entre les acteurs civils et les acteurs militaires	94
Des interventions d'urgence rapides, pratiques et efficaces.....	94
Les défis du partenariat avec les forces armées	94
Le respect des mesures de lutte contre le terrorisme	95
Apprentissage et reddition de comptes	96
Pour un apprentissage plus systématique	96
Gérer l'acheminement de l'aide.....	97
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	98
Annexe A Progrès accomplis au regard des recommandations de 2006.....	99
Annexe B OCDE/CAD Statistiques sur les apports de l'aide	103
Annexe C Missions dans les pays partenaires : Ghana et Jordanie	111
Annexe D Organigrammes et tableaux.....	121
Définitions des principaux termes.....	125
Bibliographie.....	129

Tableaux

Tableau 1.	Les trois piliers de la CPD.....	38
Tableau B.1.	Apports financiers totaux.....	103
Tableau B.2.	APD par grandes catégories	104
Tableau B.3.	Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu	105
Tableau B.4.	Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale	106
Tableau B.5.	Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal.....	107
Tableau B.6.	Panorama comparatif	108
Tableau D.1.	Performance des États-Unis au regard des indicateurs de la Déclaration de Paris	123

Figures

Graphique 1.	Distribution of US assistance by agency	49
Graphique 2.	2009 multilateral and non-core multilateral ODA.....	54
Graphique B.1.	APD nette des pays du CAD en 2008.....	109
Graphique C.1.	Évolution de l'APD consentie par les États-Unis au Ghana et à la Jordanie.....	113
Graphique D.1.	Organigramme USAID.....	121
Graphique D.2.	Organigramme Département d'État.....	122

Encadrés

Encadré 1.	Bonne pratique : Passer de l'aide au développement en stimulant les investissements publics et privés.....	14
Encadré 2.	Bonne pratique : le « tableau de bord » de l'aide extérieure	16
Encadré 3.	Bonnes pratiques : l'approche suivie par la MCC pour dispenser une aide de qualité..	20
Encadré 4	Bonnes pratiques : associer les partenaires à la formation humanitaire	24

Encadré 5.	Les trois documents stratégiques servant de guide au programme d'aide des États-Unis.....	26
Encadré 6	Un pionnier dans le domaine de l'aide axée sur l'égalité hommes-femmes	29
Encadré 7	La structure du Conseil de sécurité nationale.....	40
Encadré 8.	La Global Development Alliance : une approche dynamique du partenariat	42
Encadré 9	L'aide multilatérale dans la Directive présidentielle et dans l'Examen quadriennal : synthèse	55
Encadré 10.	La Millennium Challenge Corporation : une approche novatrice	60
Encadré 11	Conséquence de la baisse des effectifs sur la mise en œuvre du programme d'USAID	65
Encadré 12.	La réforme de la passation des marchés engagée par USAID et le Département d'État : utiliser davantage les capacités locales	82
Encadré 13.	Des approches novatrices de la situation des réfugiés urbains – enseignements tirés de l'expérience en Jordanie	97
Encadré C.1.	Les conditions auxquelles sont soumis les transferts en espèces des États-Unis aident à conduire des réformes en Jordanie	117
Encadré C.2.	La coordination de l'action des donateurs au Ghana : la relève de la garde	118
Encadré C.3.	Coordination de l'action des donateurs en Jordanie	119

Liste des sigles

APD	Aide publique au développement
BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires (Nations unies)
CAD	Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques
CERF*	Fonds central d'intervention d'urgence
CERP*	Commander's Emergency Response Program
CGD*	Centre for Global Development
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
DoA*	Département de l'Agriculture
DoD*	Département de la Défense
DoS*	Département d'Etat
DP-PAF*	Cadre d'évaluation de la performance des partenaires pour le développement (Ghana)
EPIN	Evaluation de la politique et des institutions nationales (Banque mondiale)
FAF*	Cadre pour l'aide extérieure
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
GAO*	Government Accountability Office
GHD*	Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire
HCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
IFI	Institution financière internationale
IPC*	Comité consultatif interagences
MCA*	Millennium Challenge Account
MCC*	Millennium Challenge Corporation
MOPAN*	Réseau pour l'évaluation de la performance des organisations multilatérales
NSC*	National Security Council
OFDA*	Office for US Foreign Disaster Assistance
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé

ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OSC	Organisation de la société civile
PAA	Programme d'action d'Accra
PAM	Programme alimentaire mondial
PEPFAR*	President's Emergency Plan for AIDS Relief
PFR	Pays à faible revenu
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPD*	Presidential Policy Directive on Global Development
PPTE	Pays pauvre très endetté
PRI	Pays à revenu intermédiaire
PRM*	Bureau de la population, des réfugiés et des migrations au Département d'Etat
QDDR*	Quadrennial Diplomacy and Development Review
RNB	Revenu national brut
RRC	Réduction des risques de catastrophe
SBMD	Soutien budgétaire multidonneurs
SNPC	Système de notification des pays créanciers
UNICEF*	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNRWA*	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
USAID*	United States Agency for International Development

Signes utilisés :

USD	Dollar des États-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 de leurs composantes, les chiffres ayant été arrondis.

Principales conclusions et recommandations du CAD

Le cadre global de la coopération pour le développement

Traduire la vision en orientations stratégiques

Principales conclusions :

La volonté de l'Administration américaine de retrouver son leadership mondial sur le développement international est soutenue par de nouvelles orientations stratégiques et de profondes réformes, créant une dynamique positive qui suscite des attentes élevées parmi les parties prenantes et les partenaires des États-Unis. Pour atteindre son objectif, l'Administration américaine doit à présent assurer une large appropriation de sa conception du développement par l'ensemble de l'appareil d'État.

Recommandation : Pour assurer une large appropriation de la conception du développement présentée dans la *Directive présidentielle concernant le développement mondial*, l'Administration américaine devrait :

- continuer à s'employer dans toute la mesure du possible à conduire des consultations avec le Congrès et à rallier son soutien aux objectifs et résultats que le programme de coopération pour le développement vise à atteindre à moyen terme ;
- redoubler d'efforts pour faire connaître les résultats et collaborer de façon plus stratégique avec le Congrès et les acteurs non publics afin de mobiliser le soutien du public et des sphères politiques en faveur du programme de coopération pour le développement.

L'Administration américaine présente ses nouvelles orientations stratégiques et les modalités de son programme de coopération pour le développement dans deux documents qui changent la donne, publiés en 2010 : la Directive présidentielle sur le développement mondial (*Presidential Policy Directive on Global Development*), premier texte de ce genre élaboré par une Administration américaine qui fournit à l'ensemble des organismes publics américains des indications sur la marche à suivre, et l'Examen quadriennal Diplomatie et Développement (*Quadrennial Diplomacy and Development Review*), première analyse jamais consacrée aux moyens de rétablir le pouvoir civil pour soutenir le développement durable. Ensemble, ils tracent les contours d'une démarche fondée sur trois éléments : i) une politique axée sur le développement durable ; ii) un modèle opérationnel axé sur l'efficacité et les résultats, mettant l'accent sur l'appropriation locale et favorisant une répartition efficiente des tâches entre les donneurs ; et iii) une démarche pangouvernementale qui exploite les compétences en matière de développement de toutes les composantes de l'administration.

Le CAD se félicite des mesures prises par l'Administration américaine pour traduire l'évolution stratégique en orientations concrètes pour le programme de coopération pour

le développement. Cependant, la *Foreign Assistance Act*, fondement juridique du programme d'aide des États-Unis, compte aujourd'hui 140 grandes priorités et 400 instructions relatives à leur mise en œuvre. Du fait de cette prolifération, il est difficile de traduire la conception américaine en un ensemble cohérent de stratégies. Cela conduit aussi à l'adoption d'approches dictées par l'offre. Nombre de ces problèmes pourraient être réglés par la conclusion d'un accord stratégique entre l'Administration et le Congrès. Une vision commune de ce type permettrait de définir les objectifs et les résultats à poursuivre à travers la composante Développement de la politique des « 3D » – développement, défense et diplomatie. Elle devrait au bout du compte amener le Congrès à laisser à l'Administration une plus grande marge de manœuvre pour la gestion des programmes et des comptes relatifs au développement, dans la limite des enveloppes qu'il a lui-même fixées.

L'Administration américaine devrait également renforcer le soutien de l'opinion publique en faveur du programme d'aide grâce à des mesures plus ciblées pour faire connaître les résultats. La société civile américaine est dynamique et généreuse, et composée d'un large éventail de coalitions, notamment de laboratoires d'idées, d'ONG, de fondations, ainsi que du secteur privé. Ces entités jouent un rôle fondamental pour ce qui est de plaider la cause du développement et de sensibiliser le public, ainsi que pour la mise en œuvre du programme d'aide. L'Administration gagnerait à collaborer avec elles de manière plus stratégique tant au niveau de la définition des politiques qu'à celui de la mise en œuvre des activités, et à reconnaître leurs compétences et la valeur qu'elles peuvent apporter.

Assurer l'équilibre entre les objectifs intérieurs et géopolitiques et les objectifs de développement

Principales conclusions :

Élever le développement au rang de pilier de la politique étrangère aux côtés de la diplomatie et de la défense et renforcer le pouvoir civil comme condition préalable indispensable pour parvenir à un développement durable demeurent des tâches difficiles. Veiller à ce que la diplomatie, la défense et le développement se renforcent mutuellement et soutiennent des Objectifs du Millénaire pour le développement, requiert un leadership politique fort et soutenu.

Recommandation : Pour relever ce défi, l'Administration américaine devrait continuer de :

- renforcer le rôle d'USAID au sein du Conseil de sécurité nationale (*National Security Council*) ;
- veiller à ce qu'USAID puisse faire entendre sa voix dans les arbitrages sur le budget final de l'aide extérieure du Département d'État.

La stratégie nationale de sécurité sert de guide à la collaboration du gouvernement avec les pays partenaires. Son objectif est de promouvoir les valeurs et les intérêts américains dans les domaines de la sécurité et de la prospérité. L'alignement de la diplomatie, de la défense et du développement peut jouer un rôle essentiel pour soutenir les efforts de développement des pays partenaires. Cependant, la prudence est de mise lorsque sont poursuivis simultanément des priorités géopolitiques et sécuritaires et des objectifs d'aide au développement, et il faut veiller à ce que les motivations sécuritaires aillent aussi dans le sens des objectifs de développement. Le recul de la pauvreté n'est pas expressément l'objectif suprême du programme de coopération pour le développement

mais diverses initiatives importantes sont axées sur la lutte contre la pauvreté comme en témoignent les deux initiatives présidentielles récentes axées sur la sécurité alimentaire et sur la santé — l'Administration américaine doit faire une large place à la lutte contre la pauvreté dans l'ensemble des programmes.

Le ministère de la Défense est devenu un acteur important de l'acheminement de l'aide étrangère mais l'Administration américaine prend à présent des mesures pour accroître l'importance accordée au développement dans la politique des « 3D » et renforcer les pouvoirs dévolus aux civils. Ce sont des signaux positifs qui contribueront à assurer un équilibre entre les intérêts stratégiques nationaux et les objectifs de développement lors de la prise de décision concernant les affectations de l'aide aux différents pays et secteurs. Sur le terrain, et en particulier dans les États fragiles, une approche coordonnée renforcée, pilotée par un pouvoir civil consolidé, devrait permettre d'obtenir des résultats meilleurs et durables. L'appui que la Secrétaire d'État et le Secrétaire à la défense apportent à ce programme d'action est encourageant. Comme annoncé dans la Directive de 2010, l'Administrateur d'USAID participera aux réunions du Conseil de sécurité nationale « en tant que de besoin ». Par ailleurs USAID, principal organisme d'aide au développement, joue un plus grand rôle dans la détermination de son budget et est dotée des capacités pour ce faire. Ce sont des évolutions essentielles — si l'on veut que le pilier développement bénéficie d'une importance accrue, USAID doit pouvoir faire entendre sa voix constamment au sein du Conseil de sécurité nationale et dans le cadre du processus budgétaire de l'aide extérieure.

Promouvoir le développement en dehors de l'aide

Principales conclusions :

Le gouvernement américain a élaboré une approche globale du développement et de l'aide étrangère et il fait de plus en plus appel aux compétences de l'ensemble de l'appareil d'État. Il joue aussi un rôle de premier plan dans la mise en place de partenariats public-privé au service du développement. Les autres donateurs peuvent tirer profit de ces exemples (encadré 1).

La Directive de 2010 marque une étape bienvenue vers un contrôle plus systématique de l'impact de la politique intérieure et de la politique étrangère des États-Unis sur leurs pays partenaires. Cependant, les États-Unis n'ont pas adopté de cadre stratégique pour s'assurer que celles-ci soutiennent, ou du moins ne compromettent pas, les efforts entrepris par les pays en développement.

Recommandation : Pour remédier à cette lacune, l'Administration américaine devrait :

- envisager de définir les domaines prioritaires clés dans lesquels elle s'efforcera de promouvoir la cohérence des objectifs de développement et des priorités de la politique intérieure et de la politique étrangère du pays ;
- tirer pleinement parti du comité consultatif interagences sur le développement dans le monde pour suivre les efforts entrepris en vue de promouvoir la cohérence et leurs résultats et en rendre compte.

La stratégie nationale de sécurité et le Conseil de sécurité nationale constituent à eux deux un cadre et un mécanisme institutionnel permettant d'assurer la cohérence des politiques américaines. Cependant, régis par les intérêts des Américains en matière de sécurité nationale, ils n'ont pas pour principal objectif d'assurer la cohérence de ces politiques avec les aspirations de développement des pays partenaires. Ils n'englobent pas

non plus l'ensemble des politiques ayant un impact potentiel sur les pays partenaires. La Directive invite à présent l'Administration à examiner les effets des politiques américaines sur les pays en développement. C'est l'occasion de mettre au point un cadre d'action qui définisse l'ordre de priorité des principaux domaines dans lesquels assurer la cohérence — démarche que d'autres donateurs ont trouvé utile. Le comité consultatif interagences sur le développement dans le monde, créé en 2010, peut servir de pivot pour promouvoir la prise en compte des problèmes de développement dans les arbitrages liés à ces domaines, et suivre l'impact sur le développement de ces politiques. L'Administration américaine est en train de renforcer son approche du suivi des performances et des résultats. Cela devrait lui permettre de mieux rendre compte des efforts entrepris pour promouvoir la cohérence et de leurs résultats. La cohérence nécessite aussi une attention sur le terrain. Des orientations claires devraient encourager les ambassades américaines à signaler les domaines où la cohérence des politiques fait défaut et veiller à ce que l'engagement des États-Unis ne compromette pas les efforts de développement des pays partenaires (par. 29 à 37). Le Comité a été informé qu'USAID allait bientôt lancer un « canal pour opinions divergentes » pour permettre aux responsables d'exprimer leur désaccord avec la politique des États-Unis, y compris sur des questions de cohérence des politiques touchant au développement.

Encadré 1. Bonne pratique : Passer de l'aide au développement en stimulant les investissements publics et privés

Au sein de l'appareil administratif, les États-Unis s'efforcent de plus en plus d'inciter tous les départements à contribuer aux objectifs de développement ; ils utilisent les capacités d'USAID et du Département d'État en matière d'élaboration des politiques pour mettre au point des initiatives susceptibles d'avoir du poids. Les initiatives présidentielles récentes telles que Global Health et Feed the Future, exploitent tout un ensemble de compétences diplomatiques, techniques et concernant le développement dans l'ensemble de l'administration américaine. De même, depuis la création de la Global Development Alliance en 2001, les États-Unis jouent un rôle moteur dans la promotion des partenariats public-privé. Ces initiatives dépassent le champ des activités caritatives des entreprises pour toucher aux intérêts essentiels de celles-ci. Le gouvernement américain est aussi en première ligne pour la lutte contre la corruption. Compte tenu de leur vaste expérience, les États-Unis devraient évaluer la contribution au développement des partenariats public-privé. Ces connaissances pourraient être partagées avec la communauté des donateurs et alimenter les débats en cours sur la promotion du développement au-delà de l'aide.

Volume et affectation de l'aide : Assurer la budgétisation stratégique de niveaux de financement stables

Principales conclusions :

Ayant accru leur aide publique au développement (APD) au cours de ces dix dernières années, les États-Unis ont respecté l'ensemble des engagements pris en ce qui concerne le volume de l'aide.

L'objectif des États-Unis visant à centrer les efforts sur un plus petit nombre de pays tout en collaborant davantage avec des pays obtenant de bons résultats risque de compromettre le soutien apporté ces dernières années aux pays pauvres ayant des capacités faibles, en particulier en Afrique.

La prévisibilité de l'aide américaine serait améliorée si les États-Unis fixaient des objectifs pour les futurs volumes de l'aide et les rendaient publics.

Les budgets continuent d'être fragmentés et en grande partie affectés à des usages particuliers, ce qui rend la mise en œuvre de programmes cohérents et efficaces difficiles pour les organismes d'exécution.

L'Administration est en train de mettre au point un site web sur l'aide étrangère qui accroîtra la transparence de l'aide, et qui couvrira dans un premier temps le Département d'État et USAID (encadré 2).

Recommandation : A l'appui de son ambition d'être un leader mondial pour les questions de développement, les États-Unis devraient :

- maintenir le niveau d'APD de 2010 (niveau le plus élevé que les États-Unis aient atteint) et, à mesure que l'économie du pays s'améliore, augmenter ce niveau d'APD ;
- veiller à ce que les budgets soient alignés sur les orientations stratégiques fournies par la Directive présidentielle et poursuivre les efforts avec le Congrès pour rationaliser et simplifier le budget de l'aide étrangère ;
- continuer de prendre garde au risque de faire chuter l'aide aux pays les plus pauvres ayant de très faibles capacités du fait de l'accent mis sur les États obtenant de bons résultats.

Les États-Unis fournissent environ un quart de l'aide au développement dans le monde et demeurent de loin le principal donneur du CAD. Au cours de ces dix dernières années, les Administrations républicaines aussi bien que démocrates ont augmenté considérablement les budgets de l'aide, lesquels ont atteint le niveau record de 30 milliards USD en 2010. Comme promis lors du Sommet du G8 de Gleneagles, les États-Unis ont doublé leur aide à l'Afrique subsaharienne depuis 2005. La coopération américaine a également doublé par rapport à la taille de l'économie du pays, passant de 0.1 % du revenu national brut (RNB) en 2001 à 0.21 % en 2010. À l'heure actuelle, les États-Unis sont 19^e sur les 23 donateurs bilatéraux que compte le CAD pour ce qui est du rapport APD/RNB. Le CAD prend note du fait que les États-Unis n'ont pris aucun engagement concernant l'objectif de l'ONU d'allouer 0.7 % du RNB à l'APD. Un déficit budgétaire de 11 % du PIB et une reprise économique morose pèsent sur le budget de l'aide étrangère américaine. Au lieu d'accroître la quantité de l'aide, les États-Unis envisagent d'en rehausser la qualité en améliorant l'efficacité et l'efficience des modalités de mise en œuvre des activités de coopération pour le développement et en recourant à d'autres ressources pour en renforcer l'impact.

Une budgétisation plus efficace, au caractère stratégique plus marqué, devrait être l'une des principales mesures prises pour accroître la qualité de l'aide américaine. À l'heure actuelle, il existe différents modèles d'affectation interdépendants, fondés sur les demandes de financement antérieures, les initiatives présidentielles, les fonds spéciaux du Congrès, la budgétisation par pays et les appropriations supplémentaires. Il en ressort une grande fragmentation budgétaire qui se traduit par un ensemble complexe d'instruments et d'obligations de reddition de comptes pour les bureaux sur le terrain, lesquels disposent de ce fait de très peu d'autonomie. Il leur est par conséquent difficile de bâtir un programme cohérent à partir d'une telle approche de financement dictée par l'offre, et plus encore d'adapter les programmes aux priorités locales. Le CAD se félicite de l'intention manifestée par l'Administration de réformer la façon dont les budgets sont préparés et i) d'allouer des fonds à des enveloppes globales avec obligation de rendre compte de l'impact de l'aide, ii) d'adopter des approches cohérentes spécifiques à chaque pays ; iii) de collaborer avec le Congrès afin de limiter les fonds spéciaux et les appropriations supplémentaires ; et iv) de simplifier les transferts interagences ad hoc régis par une autorité partagée et des buts communs.

Étant donné que l'Administration américaine prévoit de collaborer davantage avec des États obtenant de bons résultats tout en centrant sa coopération pour le développement sur un plus petit nombre de partenaires, elle devrait prendre garde à ne pas réduire drastiquement son aide au pays les plus pauvres ayant de très faibles capacités— autrement dit aux pays ayant le plus besoin de l'aide.

Encadré 2. Bonne pratique : le « tableau de bord » de l'aide extérieure

Le nouveau « tableau de bord » de l'aide extérieure mis en place sur le web en décembre 2010 est une bonne chose et il devrait contribuer à améliorer la transparence de même que la reddition de comptes sur le volume de l'aide. Cette base de données a été créée pour enregistrer l'ensemble de l'aide étrangère américaine par organisme et objectif et elle pourrait préparer le terrain à une meilleure planification conjointe et à des synergies plus solides entre l'aide et les composantes ne relevant pas de l'aide. Pour passer du statut d'outil de notification à celui d'instrument de planification, le tableau de bord ne devra pas enregistrer seulement les obligations mais aussi les versements et inclure d'autres organismes que le Département d'État et USAID (par. 24 et 59).

Les États-Unis se classent au quatrième rang des contributeurs au système multilatéral et représentent 9 % de l'aide multilatérale du CAD. L'Administration américaine actuelle est partisane du multilatéralisme ; « renforcer les capacités multilatérales » est la pierre angulaire de son nouveau modèle opérationnel présenté dans la Directive présidentielle. Les États-Unis sont désormais un donneur multilatéral constructif qui axe la réforme des organisations multilatérales sur des approches faisant davantage de place aux résultats et qui s'efforce de réduire le fardeau de la reddition de comptes de celles-ci en s'appuyant davantage sur leurs capacités d'évaluation. L'Administration américaine devrait poursuivre ses efforts et collaborer avec le Congrès pour veiller à ce que les États-Unis soutiennent les organisations multilatérales en reconnaissant leur caractère particulier et leur avantage comparatif.

Organisation et gestion

Rationaliser les dispositifs et les processus dans un système de coopération pour le développement morcelé

Principales conclusions :

Le morcellement institutionnel du système américain de coopération pour le développement a pour effet d'entraver l'application d'une approche plus stratégique et plus intégrée de l'élaboration des politiques et de la programmation. L'Administration américaine s'efforce de rationaliser et de coordonner ses activités de coopération pour le développement au niveau des services centraux et sur le terrain, où les nouvelles stratégies-pays ouvrent des perspectives intéressantes.

Recommandation : Afin de surmonter les difficultés engendrées par le morcellement institutionnel du programme d'aide, l'Administration américaine devrait :

- mener à bien la mise en place du modèle des stratégies-pays pangouvernementales dans toutes les missions locales, afin d'assurer une supervision plus rigoureuse et une plus grande cohérence de toutes les activités de développement menées sur le terrain, en veillant à ce que les enseignements tirés des expériences en cours soient pris en compte comme il convient ;
- revoir les méthodes de programmation des entités qui interviennent dans la coopération pour le développement, afin de rationaliser les processus de planification et de budgétisation ;
- harmoniser et simplifier les obligations en matière de reddition de comptes.

Parmi les 27 entités qui interviennent dans la coopération américaine pour le développement, USAID et le Département d'État sont les deux grands pôles autour desquels s'articule le système. Il en est quatre autres qui jouent un rôle particulièrement important : les Départements de la Santé, de la Défense et du Trésor et la Millennium Challenge Corporation (MCC). En 2006, l'Administration américaine a pris une série de mesures de réforme qui ont permis de renforcer la collaboration entre le Département d'État et USAID pour la programmation stratégique, la budgétisation et la reddition de comptes. Mais ces mesures ne concernaient pas les 25 autres entités.

La coordination est indispensable pour garantir que les ressources et les compétences dont disposent les États-Unis seront exploitées de manière complémentaire et cohérente. Depuis 2009, l'Administration s'emploie à améliorer la planification et les activités conjointes, avec de bons résultats. Il importe que la coordination stratégique entre les différentes entités américaines soit poursuivie et étendue, afin de renforcer la synergie entre les diverses approches qu'elles suivent, d'éviter les doubles emplois et de promouvoir la conception américaine du développement. La Directive présidentielle et l'Examen quadriennal offrent la possibilité de mettre en place des mécanismes interministériels pour assurer la cohérence de la politique américaine du développement. En particulier, ils imposent aux chefs des missions la définition de stratégies-pays intégrées pluriannuelles qui embrassent toutes les activités prévues par l'ensemble des organismes intervenant dans un même pays, entreprise fort délicate étant donné que ces derniers n'ont pas les mêmes processus de programmation, de budgétisation et de reddition des comptes. L'Administration devrait aussi utiliser les stratégies-pays pour faire en sorte que les décisions en matière d'affectation des ressources tiennent étroitement compte des réalités du terrain. Elle devrait donner aux missions locales la possibilité de peser davantage sur la répartition des ressources entre les secteurs et domaines d'intervention, eu égard aux priorités fixées à Washington (par. 82-86).

Mettre les réformes en œuvre

Principales conclusions :

Le Département d'État et USAID ont pris des dispositions prometteuses pour engager les réformes fondamentales qui s'imposent pour donner suite à la Directive présidentielle et à l'Examen quadriennal, lesquels représentent eux-mêmes des réalisations majeures du point de vue politique. Pour que la mise en œuvre de ces indispensables réformes soit classée au premier rang des priorités et assurée de manière que les progrès accomplis s'inscrivent dans la durée, il faut qu'une ferme volonté se manifeste dans ce sens à tous les niveaux.

Recommandation : Pour assurer la concrétisation des réformes, l'Administration américaine devrait :

- fournir des orientations adéquates au personnel des services centraux et des missions locales et veiller — notamment par un suivi — à ce que ces dernières les assimilent et les appliquent ;
- accompagner les réformes des efforts de communication et de formation requis.

Restaurer les capacités d'USAID et assurer la mise en place de systèmes plus à l'écoute des pays et davantage axés sur les résultats, sont des priorités essentielles de l'Administration américaine. USAID a donc engagé en 2010 un ambitieux programme de réforme dénommé *USAID Forward*, dont le but est de faire de l'Agence le premier organisme d'aide du monde et de lui redonner la haute main sur les questions de développement au sein de l'Administration en

la modernisant et en renforçant ses capacités. L'Examen quadriennal va encore plus loin. Il définit un nouveau modèle d'activité visant à donner un caractère plus stratégique aux interventions de l'Agence, avec un resserrement des liens entre programmation et budgétisation, un alignement plus grand sur les priorités des pays partenaires, une action plus directe par la prise en charge de l'exécution des programmes au lieu de leur simple sous-traitance, une orientation plus marquée vers les résultats et un recentrage sur le renforcement des capacités locales afin de favoriser la création de systèmes viables. Les changements d'ordre organisationnel qui s'imposent sont maintenant évidents et ils doivent être réalisés sans délai. Des mesures prometteuses ont déjà été prises dans ce sens, comme la mise en place du Bureau des politiques, de la planification et de l'apprentissage et du Service de la gestion du budget et des ressources. L'évaluation constitue aussi un exemple positif : ayant pris conscience de l'impact négatif que produisait l'absence de fonction centrale d'évaluation, USAID a maintenant chargé un nouveau service de l'assurer et entrepris de recréer une culture de l'évaluation et de l'apprentissage dans tous ses services. Une stratégie d'évaluation conforme aux normes du CAD a été publiée en janvier 2011 (par. 80-81, 98).

Le processus de réforme doit demeurer au premier rang des priorités au cours des années à venir. Les recommandations issues de l'Examen quadriennal doivent être appliquées à tous les niveaux de manière à garantir la réalisation de progrès durables. Si certaines mesures sont déjà en application, d'autres mettront plus de temps à devenir effectives. Outre l'affectation de ressources financières suffisantes, la mise en œuvre des réformes exige que les services centraux fournissent aux missions locales des orientations adéquates et leur assure une formation appropriée. Celles-ci devront s'imprégner de ces orientations et un dispositif d'incitation bien adapté devra être mis en place pour leur permettre de venir à bout de l'inertie bureaucratique. Dans cette période de transition, il est nécessaire de tenir le personnel et les partenaires extérieurs informés des changements de façon à susciter leur adhésion. En tout état de cause, la gestion d'approches pangouvernementales touchant 27 organismes est une lourde tâche, et l'Administration doit continuer à rechercher des moyens de rationaliser le système d'aide, en faisant appel à cette fin au comité consultatif interagences.

Reconstituer les ressources humaines d'USAID

Principales conclusions :

Depuis les années 90, la diminution des effectifs parallèlement à une augmentation considérable du volume de l'aide met à rude épreuve la capacité d'USAID de gérer son programme. L'Agence doit affermir les efforts qu'elle a engagés en 2006 pour reconstituer ses ressources humaines.

Recommandation : Afin de construire une solide base de ressources humaines, USAID devrait :

- étayer son plan de gestion du personnel au moyen de données statistiques fiables, afin de pouvoir déceler les lacunes dans les effectifs et les compétences ;
- fixer un calendrier pour l'adaptation de l'éventail des compétences de ses agents au nouveau modèle d'aide des États-Unis et aux nouveaux contextes dans lesquels s'inscrit cette dernière ;
- offrir au personnel recruté à l'échelon local de meilleures possibilités d'évolution professionnelle.

Les effectifs d'USAID ont diminué de 2.7 % entre 2004 et 2009, tandis que le volume du financement destiné à ses programmes était quasiment multiplié par deux. Cette évolution, qui s'est amorcée dans les années 90, a fortement influé sur les modalités de mise en œuvre de son programme d'aide, entraînant un amenuisement de ses

compétences techniques et l’amenant progressivement à abandonner l’exécution pour la confier à des sous-traitants, avec pour conséquences une perte de souplesse, une moindre aptitude à soutenir l’appropriation et à nouer des partenariats, ainsi qu’une disposition de plus en plus faible à prendre des risques. Le nombre d’agents qui parviennent à l’âge d’ouverture des droits à la retraite constitue une autre source d’inquiétude, surtout parce que cette situation concerne la majorité des cadres.

USAID est consciente d’avoir perdu une grande part des compétences, de l’expérience et du savoir-faire qu’elle a besoin de trouver chez son personnel pour pouvoir dispenser une aide de qualité. Depuis 2006, elle s’emploie à reconstituer ses ressources humaines selon une approche stratégique. Celle-ci s’articule autour de trois grands axes : i) accroître les effectifs permanents ; ii) définir un modèle de planification des ressources humaines ; iii) suivre une démarche embrassant l’ensemble de ses services pour la formation et mettre les compétences de ses agents davantage en adéquation avec sa mission. En cours d’application, ces mesures de réforme doivent être étoffées. En particulier, pour accroître l’efficacité de son modèle de planification des ressources humaines, USAID doit continuer d’approfondir l’analyse des lacunes en matière d’effectifs et de compétences eu égard à ses objectifs. Elle recourt aussi beaucoup à des agents recrutés à l’échelon local. Étant donné que leur nombre va augmenter et qu’ils jouent un rôle important pour la qualité du programme d’aide, elle devrait continuer à rechercher des moyens de mieux tirer parti de leurs compétences et de les retenir en leur permettant d’accéder à des postes de plus haut niveau.

Améliorer l’impact de la coopération pour le développement

Diffuser les principes relatifs à la qualité de l’aide dans l’ensemble du système américain de coopération pour le développement

Principales conclusions :

Les mesures de réforme récemment prises par les États-Unis font une place plus grande au programme d’action pour l’efficacité de l’aide. Les enquêtes passées ont montré que les États-Unis étaient en retard dans l’application des principes qu’énonce la Déclaration de Paris pour assurer une aide efficace. Ceux-ci ont maintenant été bien compris par USAID, la MCC et le Département du Trésor, mais pas autant par les autres entités.

Lorsque la MCC a commencé à mettre en œuvre ses programmes, elle a montré que son mode de fonctionnement lui permettait de dispenser son aide conformément aux principes définis pour en accroître l’efficacité. Elle offre un exemple riche d’enseignements tant pour les autres entités américaines que pour les autres donateurs (encadré 3).

Recommandation : Pour appliquer les principes concernant l’amélioration de la qualité de l’aide qui sont énoncés dans la Directive présidentielle, tous les organismes américains concernés devraient :

- définir des orientations pratiques pour leurs activités de coopération pour le développement, et ce de manière à prendre également en compte les principes adoptés au niveau international pour assurer l’efficacité de l’aide ;
- attacher à ces orientations une formation bien conçue et des mécanismes d’incitation appropriés, qui encouragent l’harmonisation des efforts avec ceux des autres donateurs et une utilisation plus grande des systèmes nationaux lorsque c’est possible.

Les enquêtes de l'OCDE ayant permis de recueillir des données pour 2005-2007 ont montré que les États-Unis obtenaient des résultats médiocres pour les indicateurs de la Déclaration de Paris concernant l'alignement sur les priorités des pays partenaires, l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés et l'harmonisation avec les autres donateurs. Les enjeux de la mise en œuvre des principes relatifs à l'efficacité de l'aide sont notamment liés aux obligations imposées par le Congrès, comme l'affectation des fonds à des usages bien précis et la nécessité de lier l'aide à l'achat de biens et de services aux États-Unis ou de privilégier les résultats à court terme. Les mesures de réforme dont l'aide extérieure des États-Unis fait actuellement l'objet dans le but de renforcer l'efficacité de la coopération pour le développement, arrivent par conséquent à point nommé. Conformément à la Directive présidentielle et à l'Examen quadriennal, le programme de réforme *USAID Forward* prévoit des mesures concrètes d'importance. Celles-ci consistent notamment à faire en sorte que le dispositif de passation des marchés d'USAID fasse davantage appel à des fournisseurs non américains, ainsi qu'à renforcer les capacités des pays partenaires de façon que les États-Unis puissent faire un usage croissant de leurs systèmes. Les initiatives *Feed the Future* et *Global Health* mettent aussi l'accent sur la programmation sous la conduite des pays.

Encadré 3. Bonnes pratiques : l'approche suivie par la MCC pour dispenser une aide de qualité

À travers la MCC, les États-Unis ont montré qu'ils étaient capables de mener leurs activités de coopération pour le développement selon des modalités conformes aux principes relatifs à l'efficacité de l'aide. L'approche suivie par la MCC comporte en effet parmi ses principales caractéristiques le souci d'assurer l'appropriation, la prévisibilité, l'absence de liaison et de préaffectation des apports d'aide, ainsi qu'une forte orientation vers les résultats. La MCC applique aussi une méthode d'incitation qui permet de soutenir les pays partenaires dans leurs efforts de réforme : elle calcule les dotations qu'elle leur attribue d'après la qualité des politiques qu'ils suivent, en utilisant des indicateurs objectifs pour déterminer dans quelle mesure ils sont admissibles au bénéfice de ses concours. Des programmes de seuil dont la gestion est assurée par USAID peuvent être mis en place pour aider les pays à répondre à ces critères. La MCC a l'avantage d'être soumise à une loi distincte qui lui permet d'échapper à bon nombre des contraintes imposées aux autres organismes fédéraux. Elle a néanmoins des problèmes à résoudre, notamment celui d'assurer la pérennité des résultats de ses activités, mais elle a prouvé qu'elle était capable de tirer les leçons de son expérience, si bien que le modèle qu'elle suit continue d'évoluer. Quoi qu'il en soit, ses bonnes pratiques ont été intégrées dans d'autres programmes américains.

Les principes internationaux visant à accroître l'efficacité de la coopération pour le développement ont maintenant été bien compris par USAID, la MCC et le Département du Trésor, mais pas autant par les autres entités américaines intervenant dans ce domaine. Les États-Unis devraient donc s'efforcer de mieux les faire connaître à l'ensemble de leurs organismes chargés de la coopération pour le développement, et donner à leurs agents des orientations pour l'adaptation de leurs pratiques de travail au souci de rendre cette dernière plus efficace.

Pour l'heure, il est deux questions sur lesquelles il est particulièrement urgent de fournir des orientations : comment utiliser davantage les systèmes nationaux et comment mieux coopérer avec les autres donateurs. En règle générale, les États-Unis alignent leurs stratégies sur les politiques du pays hôte en respectant l'appropriation, par les pays partenaires, du processus de développement, à condition que les partenaires soient

attachés à la bonne gouvernance et aux réformes. L'approche suivie à cet égard par USAID, qui consiste à coopérer avec toutes les composantes de la société, et pas seulement avec les pouvoirs publics, est particulièrement bien adaptée aux États fragiles. Le CAD salue aussi les États-Unis pour les efforts qu'ils déploient en vue de renforcer les capacités des gouvernements des pays partenaires dans le domaine financier et dans celui de la vérification des comptes (par. 123). Cependant, les États-Unis ont jusqu'à présent évité dans une large mesure d'utiliser les systèmes nationaux de leurs partenaires pour le financement ou la passation des marchés, même lorsque les conditions y étaient favorables, et ils font peu appel au secteur privé local. Ils devraient accroître leur usage des systèmes nationaux partout où cela est possible. La récente réforme du système de passation des marchés d'USAID pourrait donc être source d'enseignements utiles également pour les autres organismes chargés de l'aide. De plus, USAID devrait davantage diriger son aide vers les budgets des pays partenaires, notamment ceux pour lesquels elle ne le fait pas encore (par. 116-117, 119). La MCC, qui crée généralement une entité temporaire pour l'exécution de ses contrats, devrait étudier la possibilité d'utiliser plus souvent les capacités locales existantes pour la gestion de ses programmes et de les renforcer (par. 118). Par ailleurs, dans la coordination avec les autres donateurs, les États-Unis ne jouent pas un rôle à la mesure de leur ambition de prendre une place de chef de file dans le domaine du développement. Ils devraient expliquer au personnel chargé de l'aide comment améliorer la coordination de leurs activités avec celles des autres donateurs, ce qui peut se faire par exemple en harmonisant avec eux les règles en matière de reddition de comptes, les missions, les conditions imposées aux gouvernements des pays partenaires et les programmes.

Faire de nouveaux efforts pour délier l'aide

Principales conclusions :

Une partie de l'aide américaine qui entre dans le champ d'application de la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide, est toujours liée à des achats de biens et de services aux États-Unis. Cette situation est préjudiciable à l'efficacité du programme d'aide de ce pays.

Recommandation : Afin d'assurer une meilleure utilisation de leurs ressources et de se conformer à la Recommandation de l'OCDE sur le déliement de l'aide, les États-Unis devraient :

- délier entièrement leur aide aux pays les moins avancés (PMA) et aux pays pauvres très endettés (PPTE) dans le droit fil de la recommandation de 2001 du CAD sur le déliement de l'aide telle que modifiée le 25 juillet 2008 ;
- continuer à expliquer au Congrès que leurs efforts de coopération seraient plus avantageux pour leurs partenaires s'ils n'étaient pas liés à la fourniture de biens et de services américains.

Les États-Unis ont fait des progrès non négligeables dans la mise en œuvre de la Recommandation de 2001/2008 du CAD sur le déliement de l'aide, la part de son aide liée étant passée de 47 % en 2005 à seulement 15 % en 2009, ce dont le CAD se félicite. Toutefois, dans l'ensemble — lorsque l'on considère toutes les formes d'aide et tous les pays en développement — les États-Unis lient toujours près d'un tiers (32 %) de leur aide à l'achat de biens et de services américains, ce qui les classe au sixième rang des membres du CAD pour l'importance de l'aide liée. Les États-Unis sont encouragés à suivre l'exemple des donateurs qui ont délié leur aide au-delà de ce que requiert la Recommandation du CAD, d'autant plus qu'il a été établi que la liaison de l'aide avait un

coût élevé, notamment par le *Government Accountability Office* lui-même. Par conséquent, l'Administration devrait continuer à rappeler au Congrès que les efforts de coopération des États-Unis seraient plus rentables s'il abrogeait ou assouplissait l'obligation de lier l'aide. La MCC et le *President's Emergency Plan for AIDS Relief* sont régis l'une comme l'autre par des principes de non-liaison et de non-préaffectation de l'aide, ce qui montre que les États-Unis sont capables de suivre cette démarche. Afin d'assurer une utilisation optimale des ressources consacrées à leur aide et de renforcer les capacités des partenaires locaux, les États-Unis devraient aussi faire en sorte que leurs procédures d'appel à la concurrence soient ouvertes aux entreprises non américaines (en particulier celles des PMA et des PPTE), afin que les entreprises locales tirent véritablement profit de la réforme du système de passation des marchés d'USAID (par. 127-131).

Vers de meilleures pratiques pour l'aide humanitaire

Assurer une planification cohérente et l'inscrire dans une optique stratégique

Principales conclusions :

Les modifications récemment effectuées sur le plan des orientations offrent aux États-Unis une occasion fort opportune de tirer profit des bonnes pratiques en vigueur dans le domaine de la programmation de l'aide humanitaire pour remédier aux incohérences qui peuvent exister entre leurs programmes et relier entre eux les outils de l'aide humanitaire et ceux du développement dans l'ensemble de l'administration. Les efforts prometteurs en faveur de la réforme de l'aide alimentaire doivent se poursuivre.

Recommandations : Pour rendre la programmation de l'aide humanitaire plus cohérente et lui donner un caractère plus stratégique, les États-Unis devraient :

- définir des orientations interministérielles pour l'aide humanitaire, qui permettent de renforcer les bonnes pratiques existantes mais aussi
 - d'encourager l'application d'une approche plus systématique pour soutenir les efforts de redressement,
 - d'assurer un financement plus souple et plus prévisible pour les crises qui se prolongent,
 - de remédier à l'incohérence entre l'appui apporté aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et celui que reçoivent les réfugiés ;
- renforcer les mécanismes de coordination interministérielle, notamment en inscrivant les activités humanitaires dans les stratégies globales des missions locales.

Dans le domaine de l'aide humanitaire, les États-Unis, premier donneur du monde, continuent de faire preuve de réactivité, de souplesse, de rapidité et de générosité, en assurant sur le terrain une présence importante, étayée d'une riche expérience et marquée par une forte implication, en entretenant d'étroites relations de partenariat avec la communauté humanitaire, et en s'attachant à intensifier leurs efforts de sensibilisation à l'échelle mondiale. Il subsiste toutefois des incohérences sur le plan de la programmation, lesquelles se traduisent par exemple par une prise en charge différente des personnes déplacées et des réfugiés. Les États-Unis pourraient aussi inscrire leurs interventions dans une démarche plus globale en y mettant davantage l'accent sur la réduction des risques de catastrophe, la participation des bénéficiaires et le soutien des efforts de redressement.

Les États-Unis ont pris des mesures prometteuses pour réformer leur aide alimentaire d'urgence, conformément à la recommandation formulée lors de l'examen de l'aide de 2006. Le recours aux sources locales et régionales d'approvisionnement, les apports en espèces et l'utilisation des bons d'alimentation sont devenus possibles dans le cadre de l'*Emergency Food Security Programme* (programme de sécurité alimentaire d'urgence) de 2010. De plus, l'éventail des denrées alimentaires financées par l'aide liée est en train d'être élargi de façon à intégrer, par exemple, des produits alimentaires prêts à l'emploi qui sont mieux adaptés aux programmes nutritionnels. Des stocks de produits de base ont été mis en place de façon préalable sur de nouveaux sites répartis dans le monde entier afin d'accélérer leur livraison (par. 147).

Toutefois, la persistance d'un recours excessif aux dotations supplémentaires accordées par le Congrès, qui servent à compléter les budgets et à assurer un apport de fonds pour les crises nouvelles, a pour effet de nuire à la prévisibilité globale du financement, de limiter les possibilités de planification stratégique et d'amoindrir l'aptitude des États-Unis à faire face à de nouvelles situations d'urgence. Les efforts déployés par l'Administration actuelle pour réintégrer le financement de l'action humanitaire dans les budgets de base méritent donc d'être salués. De plus, les États-Unis prennent des mesures novatrices pour élargir la base mondiale de financement de l'action humanitaire, notamment pour encourager de nouveaux donateurs à apporter leurs concours et appuyer le versement de fonds aux organisations humanitaires par les citoyens américains. Les autres membres du CAD pourraient s'inspirer de ces pratiques.

Travailler en partenariat avec les forces armées

Principales conclusions :

L'instauration, entre les acteurs civils et militaires américains, d'un partenariat cohérent et constructif, régi par les principes et les bonnes pratiques en matière d'action humanitaire, ainsi que par le souci d'assurer une utilisation efficace des ressources, est une question à laquelle il faudra continuer d'être attentif.

Recommandation : Pour contribuer à faire en sorte que l'aide humanitaire soit acheminée par les moyens les mieux adaptés à chaque contexte, les États-Unis devraient :

- définir des orientations interministérielles sur la meilleure façon dont l'aide humanitaire doit être mise en œuvre ou soutenue par les forces armées américaines, à partir de solutions pratiques reposant sur des principes qui permettent de faire une utilisation optimale des ressources ;
- coopérer avec la communauté humanitaire afin de trouver des solutions et des compromis viables qui garantissent que leurs mesures de lutte contre le terrorisme soient cohérentes avec l'impératif humanitaire.

Le respect de l'impératif humanitaire requiert l'utilisation des moyens les plus efficaces pour effectuer les apports d'aide d'importance vitale, ce qui peut parfois justifier le recours aux ressources militaires. Les directives stratégiques en vigueur dans ce domaine confient aux forces armées américaines, dans certains cas exceptionnels, la mission d'acheminer directement l'aide humanitaire, outre la fonction d'appui en matière de logistique lourde qu'elles remplissent généralement. Cette mission a parfois fait l'objet de controverses, mais l'histoire récente offre à cet égard des exemples positifs, dont les interventions consécutives au séisme qui a frappé Haïti.

La communauté humanitaire demeure préoccupée par le problème du respect du Patriot Act de 2001, qui interdit d'apporter un soutien matériel aux terroristes, et elle appelle ainsi l'attention à la fois sur la charge administrative qu'imposent les nouveaux outils de contrôle et sur les répercussions que pourrait avoir sur le personnel et la neutralité une exécution de cette loi allant aussi loin que l'envisage la Cour suprême. Ces craintes sont susceptibles d'influer sur l'accès aux opérations humanitaires et sur leur sécurité et leur étendue car elles risquent d'entraîner une diminution du nombre d'acteurs humanitaires qui sont prêts à travailler en partenariat avec les États-Unis.

Encadré 3. Bonnes pratiques : associer les partenaires à la formation humanitaire

L'impact global du système américain d'aide humanitaire dépend en grande partie de la qualité du personnel d'USAID et du Département d'État, généralement très apprécié pour la qualité de sa formation, son efficacité et son investissement. La démarche suivie par le Département d'État pour la formation de son personnel, qui consiste notamment à faire participer des agents des organismes partenaires à ses programmes de formation et à offrir au personnel recruté à l'échelon local une formation à Washington, où ils peuvent rencontrer directement les interlocuteurs avec lesquels ils sont régulièrement en contact pour leur travail, pourrait inspirer utilement les autres donateurs (par. 161).

Rapport du secrétariat

Chapitre 1 Orientations stratégiques

Un leader mondial doté d'un ambitieux programme d'action

Etant donné le leadership qu'ils exercent à l'échelle mondiale, les États-Unis jouent un rôle clé dans la détermination du programme d'action international à l'appui du développement. Cette position de meneur, ils la doivent à leur puissance économique, à l'activité qu'ils déploient au sein de grandes instances internationales comme le G20 et le G8, à l'ampleur de leur programme d'aide – le plus volumineux, et de loin, de tous les pays du CAD avec 30.1 milliards USD d'aide publique au développement (APD) en 2010 – et à leur réseau planétaire d'ambassades. Des événements majeurs sont survenus au cours de la décennie écoulée qui ont radicalement modifié le rapport au monde de l'administration américaine, parmi lesquels l'attaque terroriste de septembre 2001, les substantiels efforts de guerre déployés en Irak et en Afghanistan, la propagation de pandémies comme celle du VIH/sida et, plus récemment, la crise économique et financière mondiale. Tous ces éléments ont conduit les autorités américaines à accorder une importance accrue à l'aide extérieure, en reconnaissance du lien inextricable unissant le développement et la sécurité nationale. En 2005, a ainsi vu le jour le concept de « diplomatie transformationnelle et développement » dans une démarche visant à faire de l'aide au développement un complément au service de la réalisation d'objectifs plus large de politique étrangère et de sécurité nationale.

Les États-Unis se sont certes investis d'un rôle pilote dans des domaines essentiels de la coopération pour le développement comme la santé mondiale et la lutte contre la corruption, mais jusqu'à dernièrement ils étaient de moins en moins présents dans le débat international autour des questions de développement. Depuis 2010, ils apparaissent résolus à reprendre la haute main sur ce dernier, une ambition clairement affichée par leur Président lorsqu'il a déclaré au Sommet de 2010 sur les objectifs du millénaire pour le développement : « Nous veillerons à ce que les États-Unis exercent un leadership mondial en matière de développement international au XXI^e siècle » (White House, 2010a). L'Administration américaine est consciente que cela nécessite de profondes réformes et est déterminée à modifier ses modalités d'exécution du programme d'aide.

Globalement, les États-Unis ont bien avancé dans la mise en œuvre de plusieurs des recommandations de l'examen par les pairs de 2006 concernant, en particulier, le volume et la répartition géographique de l'aide publique – domaines dans lesquels ils ont tenu tous leurs engagements internationaux – la coordination entre le Département d'Etat et l'US Agency for International Development (USAID), le ciblage sur les résultats et la recherche d'approches novatrices par la Millennium Challenge Corporation (MCC).

Quelques déficiences du système américain de coopération pour le développement n'en subsistent pas moins. En particulier, avec 27 entités impliquées dans le programme d'aide, la fragmentation institutionnelle et budgétaire est telle qu'il est difficile d'imprimer une orientation stratégiquement choisie au programme et d'en assurer une exécution efficiente et efficace. Qui plus est, la visibilité limitée dont jouit USAID au niveau du cabinet empêche l'aide au développement de parvenir à trouver sa place aux côtés de la diplomatie et de la défense en tant qu'instrument de la politique étrangère. Enfin, l'Administration pourrait faire fond sur son approche globale de la coopération pour le développement pour promouvoir la cohérence des politiques intérieures et des autres aspects de la politique extérieure avec les objectifs de développement (annexe A et OCDE, 2006).

Orientations stratégiques : une nouvelle approche du développement

Consciente des faiblesses et des inefficiences induites dans le programme d'aide par le dispositif réglementaire et le système politique américains, l'Administration s'applique maintenant à rehausser son efficacité d'ensemble. Jusqu'à récemment faisait encore défaut une stratégie nationale d'aide étrangère valant pour l'ensemble de l'administration. La Directive présidentielle sur le développement dans le monde (*Presidential Policy Directive on Global Development*, ci-après dénommée la Directive), parue en septembre 2010, constitue une première qui contribue largement à combler cette lacune. Outre qu'elle montre l'importance accordée à la coopération pour le développement au sommet de l'Etat, elle définit des orientations claires pour l'action à l'appui du développement et pour le programme d'aide. Sa mise en oeuvre débutera avec le budget 2012 et un comité consultatif interagences sur le développement mondial a été mis sur pied en octobre 2010 avec pour mission de la transposer en stratégies et lignes directrices destinées à guider le programme d'aide. L'Examen quadriennal Diplomatie et Développement (*Quadrennial Diplomacy and Development Review*, ci-après dénommé l'Examen quadriennal) lancé par le Département d'Etat en décembre 2010 atteste lui aussi de la détermination de l'Administration américaine. Y sont esquissés des moyens de donner suite à la Directive mettant l'accent sur le rétablissement d'un pouvoir civil fort, condition essentielle pour l'instauration d'un développement durable. Dans le même esprit, la Stratégie nationale de sécurité (*National Security Strategy*) de 2010 (White House, 2010b), qui détermine le cadre global du programme d'aide, confirme l'importance du développement, dont elle fait son troisième pilier aux côtés de la diplomatie et de la défense. Ces trois documents définissent les grands axes stratégiques du programme d'aide des États-Unis pour les années à venir (encadré 5).

Encadré 5. Les trois documents stratégiques servant de guide au programme d'aide des États-Unis

La National Security Strategy : diplomatie, défense et développement piliers de la politique étrangère

Depuis 1988, chaque Président des États-Unis publie sa *Stratégie nationale de sécurité*. Celle-ci définit le cadre général de l'action de toutes les entités publiques intervenant dans l'acheminement du programme d'aide en reconnaissance du fait que le développement est capital pour la sécurité nationale des États-Unis. Celle de 2010 expose la stratégie qu'entendent suivre les États-Unis pour préserver son leadership international et servir les quatre intérêts nationaux intemporels que sont la sécurité, la prospérité, le respect des valeurs universelles et un ordre international juste et durable. Le développement y est regardé comme un impératif sur les plans aussi bien stratégique, qu'économique et moral, et elle l'élève au rang de pilier de la politique étrangère aux côtés de la diplomatie et de la défense. L'objectif : parvenir à une meilleure intégration des compétences au sein des institutions militaires et civiles (White House, 2010b).

La Presidential Policy Directive on Global Development : une approche globale du développement

La Directive contient des orientations stratégiques précises à l'intention de toutes les composantes de l'administration américaine. Dans le droit fil de la *National Security Strategy*, elle préconise l'élévation du développement au rang de pilier central de la puissance des États-Unis et trace une voie permettant de faire du développement, de la diplomatie et de la défense des instruments qui se renforcent mutuellement et se complètent au sein d'une approche globale, intégrée, de la sécurité nationale (White House, 2010c). Il y est reconnu qu'au cours des dernières décennies, les arbitrages entre objectifs concurrents de développement ont été opérés de façon plus implicite qu'explicite, ce qui a nui à l'efficacité des efforts déployés par les États-Unis à l'appui du développement. La Directive définit une démarche s'articulant autour de trois axes : i) un ciblage stratégique sur les résultats du développement durable, ii) un nouveau modèle opérationnel mettant l'accent sur l'appropriation locale et favorisant une répartition efficiente des tâches entre les donateurs pour permettre un recentrage géographique et sectoriel, et iii) une nouvelle architecture qui exploite les compétences en matière de développement de toutes les composantes de l'administration.

Le Quadrennial Diplomacy and Development Review de 2010 : premier rôle au pouvoir civil

Si un projet stratégique est indispensable, il est aussi essentiel de veiller à l'efficacité et l'efficacités de la mise en œuvre de l'aide extérieure. En 2009, la Secrétaire d'Etat a lancé le premier Examen quadriennal Diplomatie et Développement en vue de moderniser le Département d'Etat et USAID et de coordonner leurs efforts pour en faire les piliers centraux du pouvoir civil américain (DoS/USAID, 2010). Y est exposé un vaste programme de réforme des deux institutions, dicté par la nécessité d'une adaptation aux transformations du paysage géopolitique et économique mondial. Il y est posé en principe que, face aux enjeux planétaires, les civils doivent sortir de l'ambassade et aller sur le terrain et qu'il faut mobiliser le concours de tous les organismes américains présents sur place. Sont aussi énoncés d'autres principes, notamment la nécessité d'anticiper et de prévenir les crises et, lorsqu'il en survient, d'y répondre de manière souple, rapidement et avec des moyens intégrés, et le souci de l'efficacité par rapport au coût et des résultats.

Sources: White House (2010b&c), DoS/USAID (2010).

Pour compléter le cadre ainsi défini, le Président des États-Unis a annoncé en septembre 2010 trois grandes initiatives : i) l'initiative *Feed the Future*, qui se veut la contribution américaine à l'initiative mondiale en faveur de la sécurité alimentaire lancée par le Président Obama au Sommet du G20 de Londres, ii) l'initiative *Global Health*, qui fait fond sur le *President's Emergency Program for AIDS Relief* (PEPFAR) mis en place en 2004 par le Président Bush, et iii) une nouvelle initiative *Global Climate Change* visant à intégrer les considérations liées au changement climatique dans la stratégie américaine d'aide extérieure afin de promouvoir un avenir sobre en carbone et l'émergence de sociétés durables et résilientes.

Tous ces éléments, auxquels s'ajoute une stratégie des États-Unis pour la concrétisation des objectifs du millénaire pour le développement (White House, 2010d), fixent les orientations stratégiques du programme d'aide et sont autant de signes d'un engagement renforcé. Les États-Unis concentreront leurs efforts sur la croissance économique durable, la démocratie et la gouvernance, la sécurité alimentaire, la santé dans le monde, le changement climatique et l'aide humanitaire. Dans tous ces domaines seront prises en compte les considérations d'égalité hommes-femmes. Les principales priorités poursuivies sont exposées dans les paragraphes qui suivent.

Soutenir un développement économique à large assise

Ouvrir des possibilités de croissance durable est un objectif fondamental du soutien apporté par les États-Unis en faveur du développement, témoignant d'une démarche qui déborde la politique d'aide. Les États-Unis prévoient de recentrer leurs efforts sur l'instauration d'une croissance économique à large assise, en investissant dans les infrastructures, en encourageant l'entrepreneuriat, en créant un environnement favorable à l'activité des entreprises et en promouvant l'ouverture des marchés et une issue ambitieuse et équilibrée du cycle de Doha. Ils comptent aussi investir dans des innovations susceptibles de lever des obstacles de longue date au développement. Cela implique de redoubler d'efforts pour démarrer des travaux de recherche scientifique et technologique axés sur le développement (dans les domaines des vaccins et des technologies énergétiques propres, par exemple).

Promouvoir la bonne gouvernance et la démocratie

Les États-Unis insistent sur l'importance de la bonne gouvernance pour la durabilité du développement et entendent concentrer davantage leur attention sur les pays dotés d'institutions transparentes et d'une société civile forte qui promeuvent la bonne gouvernance et la démocratie, la règle du droit et une administration équitable de la justice, et le respect des droits de l'homme. Ils souhaitent aussi s'intéresser aux pays qui passent d'un régime autoritaire à la démocratie ou qui, sortant d'une guerre, s'installent dans la paix. Leur action bilatérale passe par un large éventail d'activités visant à renforcer les institutions et les processus électoraux, dynamiser la société civile, cultiver l'indépendance des médias et promouvoir l'Etat de droit.

Œuvrer pour la sécurité alimentaire et la santé, deux clés essentielles pour la concrétisation des objectifs du millénaire pour le développement

Si elle repose sur la promotion de la croissance économique et de la bonne gouvernance, la stratégie américaine pour la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) fait aussi de la santé, de l'agriculture et de la sécurité alimentaire des secteurs d'intervention primordiaux, avec un souci d'égalité entre les hommes et les femmes (White House, 2010d). Les États-Unis, qui sont déjà très actifs dans ces domaines, y adoptent maintenant une approche plus large, privilégiant la mise en place, au niveau des pays et des communautés, de capacités durables qui pourront assurer à terme la prise en charge des services de base. Ils s'appuieront à cet effet sur les initiatives *Global Health* et *Feed the Future* ainsi que sur le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Faire reculer la pauvreté n'est pas expressément l'objectif suprême du programme d'aide, mais diverses initiatives importantes sont directement axées sur la pauvreté. Une impulsion ferme au plus haut niveau aiderait à faire en sorte qu'une plus large place soit accordée à la lutte contre la pauvreté dans l'ensemble des programmes des États-Unis.

Prévenir les conflits et les crises et y répondre

Comme il est indiqué dans la stratégie nationale de sécurité, la collaboration avec les États fragiles est une composante importante de la politique de sécurité des États-Unis. Dans ce domaine, ces derniers ont entrepris de revoir leur démarche, privilégiant désormais la prévention des conflits et l'instauration d'un développement à long terme sur l'intervention de courte durée dans les situations de crise. Dans la Directive, il est

préconisé d'adapter les stratégies de développement suivies dans les phases de stabilisation et de sortie de crise au contexte prévalant dans chaque pays, et de doser justement moyens civils et militaires pour l'intervention dans des situations de conflit, d'instabilité ou de crise humanitaire (chapitres 2 et 3).

Relancer les efforts d'intégration des considérations d'égalité hommes-femmes et d'autonomisation des femmes

Les dirigeants politiques au plus haut niveau reconnaissent qu'il est important, pour la croissance économique et l'amélioration de la gouvernance, d'investir dans la santé, l'éducation et les droits des femmes et d'œuvrer au renforcement des moyens de la prochaine génération de femmes entrepreneurs et dirigeantes. Il en est résulté un regain d'attention pour l'intégration des considérations d'égalité hommes-femmes dans le programme d'aide – et cela vaut en particulier pour les nouvelles initiatives présidentielles – et des progrès commencent à être décelables (encadré 6). La Millennium Challenge Corporation (MCC), dont la stratégie pour l'égalité hommes-femmes remonte à 2006, est une des premières à s'être appliquée à intégrer la problématique hommes-femmes dans ses programmes. Désireuse de renforcer ses capacités en matière d'élaboration des politiques, USAID a créé en 2010 un poste de haut conseiller pour les questions de genre, mesure on ne peut plus bienvenue car une actualisation s'impose de sa politique en la matière. Les États-Unis ont par ailleurs milité activement au sein des Nations unies pour l'adoption de résolutions sur la protection des femmes et des jeunes filles contre toute violence sexuelle dans les situations de conflit. Enfin, les États-Unis ont décidé, à l'issue d'un examen approfondi, de modifier radicalement leurs méthodes de collecte de données relatives à l'égalité hommes-femmes afin d'en rehausser la fiabilité et la validité. Des notifications pour le marqueur égalité homme-femme, établies sur la base de la nouvelle méthodologie, devraient à nouveau être adressées au CAD à partir de 2011, et on ne peut que s'en féliciter.

Encadré 4. Un pionnier dans le domaine de l'aide axée sur l'égalité hommes-femmes

Dans des pays partenaires comme le Ghana et la Jordanie (annexe C), la problématique hommes-femmes semble être systématiquement prise en compte dans le programme d'aide grâce à l'application de règles et d'outils spécifiques. USAID a mis en place des programmes et des instruments novateurs dans des domaines comme l'entrepreneuriat au féminin et les situations d'après-conflit. Elle a par exemple élaboré une méthodologie appelée *Gender Business Climate Legal and Institutional Reform Tool* en vue de faciliter l'accès des femmes à une activité politique ou économique ainsi que de déterminer les facteurs qui entravent les progrès dans ce domaine et d'en suivre l'évolution. Dans le même ordre d'idée, l'Administration américaine apporte son soutien au *Greater Access to Trade Expansion Project* destiné à faire mieux appréhender aux praticiens du développement en quoi la différenciation des rôles et les relations entre les hommes et les femmes affectent la chaîne de valeur et les résultats des programmes.

Améliorer l'intégration des considérations liées à l'environnement et au changement climatique

Le changement climatique est devenu une préoccupation essentielle dans la politique américaine du développement, par souci à la fois de la sécurité et de la durabilité. L'initiative *Global Climate Change* du Président fait de l'action dans le domaine du changement climatique une composante importante de l'aide extérieure des États-Unis. Dans le cadre de leur coopération bilatérale, les États-Unis s'attachent principalement à

aider les pays en développement à élaborer des stratégies de développement à faible taux d'émission. Ils ont par ailleurs entrepris de mettre au point des stratégies pangouvernementales en matière d'adaptation et d'énergies propres. Au niveau multilatéral, ils apportent de généreuses contributions aux fonds d'investissement climatiques administrés par les banques multilatérales de développement. Reste que les questions liées au changement climatique ne sont pas bien intégrées dans la coopération américaine, aucune règle claire n'existant en la matière. En vertu de la *Federal Assistance Act*, tous les organismes fédéraux sont tenus d'évaluer l'impact de leurs programmes sur la biodiversité et les forêts tropicales, mais ils ne procèdent pas encore systématiquement à un examen et une prise en compte des risques climatiques. Depuis 2007, les notifications adressées par les États-Unis au CAD sur les marqueurs Rio se sont améliorées, ce qui permettra de mieux surveiller l'attention prêtée aux considérations de changement climatique.

Les autres problèmes d'environnement sont mieux intégrés dans la coopération américaine, des règles claires ayant été mises en place en la matière. L'évaluation environnementale stratégique n'est pas obligatoire au niveau fédéral, mais des évaluations d'impact sur l'environnement sont imposées par la loi (*Code of Federal Regulations*), et réalisées de manière systématique. Aussi bien USAID que la MCC ont dérivé des textes réglementaires des orientations pratiques à l'intention des responsables de projet. Au niveau stratégique, l'eau est devenue une priorité pour le Département d'Etat et une stratégie à l'échelle de l'ensemble de l'administration est en cours d'élaboration. Les missions des États-Unis dans lesquelles des visites ont été effectuées dans le cadre du présent examen ont souligné que le regain d'attention suscité par le changement climatique ne devait pas conduire à négliger d'autres problèmes d'environnement pressants comme la pollution.

Traduire les priorités en actes

Parallèlement à l'annonce de ces nouvelles orientations, les États-Unis ont entrepris de redéfinir leur modèle de coopération. Contrairement à la précédente qui privilégiait souvent les approches unilatérales, l'Administration Obama est partisane du multilatéralisme. Elle affiche aussi l'intention d'adopter une démarche plus pangouvernementale, de faire une plus large place au partenariat – y compris avec des acteurs extérieurs à la sphère de l'aide – et de remettre en avant les grands principes d'efficacité de l'aide (chapitres 2, 4 et 5). L'ambition retrouvée des États-Unis d'exercer un leadership mondial dans le domaine du développement, qui plus est assortie d'orientations stratégiques et opérationnelles précises, suscite de grandes attentes chez les acteurs américains intéressés et au sein de la communauté des donateurs. Reste que sa concrétisation, outre qu'elle nécessite de vaincre l'inertie bureaucratique, est assujettie à deux conditions : trouver un équilibre entre les intérêts stratégiques nationaux et les objectifs de développement, d'une part, et obtenir le soutien du Congrès, d'autre part.

Assurer l'équilibre entre les objectifs géopolitiques et les objectifs de développement

La considération accrue portée au développement a des répercussions non seulement sur la manière dont USAID met en œuvre l'aide extérieure, mais aussi sur la façon dont celle-ci est utilisée, en association avec la diplomatie et l'intervention militaire, pour remédier à des situations instables et combattre le terrorisme mondial. La force de cette

démarche tridirectionnelle vient de ce que les divers segments de l'administration américaine s'allient ainsi pour soutenir les efforts de développement des pays partenaires. Cela étant, la prudence est de mise lorsque sont poursuivis simultanément des priorités géopolitiques et sécuritaires et des objectifs d'aide au développement, et il faut alors veiller à ce que les motivations sécuritaires aillent aussi dans le sens des objectifs de développement. Il est par conséquent bien que la Directive présidentielle stipule que les États-Unis s'appliqueront systématiquement à promouvoir un développement durable, même dans les pays où leurs efforts d'aide ont été motivés dans une large mesure par d'autres considérations stratégiques (White House, 2010c). Si elle est réellement respectée, cette injonction contribuera à garantir que le projet sécuritaire est mis au service des objectifs de développement inscrits dans les OMD. Cela implique que l'Administration surveille comment est opérée la répartition entre les différents comptes servant à financer la coopération pour le développement et à l'intérieur de ces derniers, de telle sorte les considérations de développement soient prises en compte dans les décisions budgétaires finales (chapitre 4).¹

Depuis 2006, des mesures ont été prises rehausser l'importance accordée au développement au sein de la politique des « 3D » associant développement, défense et diplomatie. Reste qu'au cours de cette période, l'action militaire a été privilégiée dans les opérations de stabilisation, notamment en Afghanistan et en Irak, l'aide civile ne jouant qu'un rôle relativement modeste. L'Administration admet qu'il faut reconstituer un pouvoir civil fort pour obtenir des résultats durables sur le plan du développement dans les contextes fragiles. Assurer un meilleur équilibre avec la défense, en renvoyant l'armée à son rôle de maintien de l'ordre et en confiant aux civils la conduite de la politique étrangère et de la coopération pour le développement, est l'objet de l'Examen quadriennal. La Secrétaire d'Etat et le Secrétaire à la Défense affirment l'une et l'autre que les efforts déployés dans les domaines de la défense, de la diplomatie et du développement doit se renforcer mutuellement.² Cela est encourageant car élever le rang accordé au développement dans l'échelle des priorités et faire en sorte que chacun des 3D soit utilisé de la manière la plus efficace de façon à compléter au mieux les deux autres demeure un défi et nécessitera une ferme impulsion des plus hautes sphères.

Vers un nouveau partenariat entre l'Administration et le Congrès ?

Dans le système américain, l'exécutif et le législatif jouent tous deux un rôle actif dans la formulation des politiques ainsi que dans la détermination et la supervision des dépenses fédérales. Comme on le verra dans les paragraphes qui suivent, toute divergence entre les priorités du Congrès et celles de l'Administration se ressent sur la coopération américaine pour le développement.

1. Les principaux comptes sont le *Global Health and Child Survival Account*, l'*Economic Support Fund*, qui est censé être mis au service d'impératifs de politique étrangère et de sécurité nationale et dont la dotation est souvent dictée par des motivations stratégiques même s'il sert aussi beaucoup à financer des actions à l'appui du développement, et le *Development Assistance Account*, qui est destiné à financer des activités en faveur du développement économique et social.
2. A titre d'exemple, le Secrétaire à la Défense a reconnu qu'une consolidation du budget de l'aide extérieure servirait les intérêts du Pentagone (Gates, 2009). Voir également Gates, 2010, et Clinton, 2010.

En 1961, le Congrès a adopté la *Foreign Assistance Act* qui réorganisait le dispositif d'aide extérieure des États-Unis et portait création d'USAID. Cette loi reste le fondement juridique du programme d'aide des États-Unis. Elle fait toutefois périodiquement l'objet d'amendements et une multitude de dispositions relatives à l'aide extérieure sont venues s'ajouter au texte initial de 1961 (Congrès, 2003). Depuis 1989, ont ainsi vu le jour 17 nouvelles lois concernant l'aide extérieure, centrées sur des domaines et des objectifs variés.³ La *Foreign Assistance Act* avec tous ses amendements est considérée comme dépassée par la plupart des experts du développement. Cependant, en dépit des nombreuses recommandations d'actualisation qui ont pu être formulées, les efforts entrepris pour la réviser sont jusqu'à présent restés vains.

La prolifération des objectifs vient de la divergence entre les priorités du Congrès et celles de l'Administration en matière d'aide extérieure. D'un côté, l'Administration tente d'atteindre ses objectifs à travers des initiatives présidentielles qu'elle finance sur des budgets autres que celui des affaires internationales pour éviter un plafonnement par le Congrès. En est résultée la création de nouveaux canaux de financement au service de dispositifs novateurs à l'appui du développement comme la MCC, mais aussi une plus grande fragmentation. D'un autre côté, le Congrès poursuit ses propres priorités à travers la formulation d'instructions et la constitution de fonds spéciaux⁴ qui ne sont pas toujours compatibles avec les priorités de l'Administration. L'aide extérieure des États-Unis est actuellement régie par au bas mot 140 grandes priorités et 400 instructions relatives à la mise en œuvre de ces priorités.⁵ Le recours intensif à des fonds spéciaux risque de réduire les ressources disponibles pour les programmes de base et de nuire à la coordination et à la cohérence du programme d'aide. Au niveau des pays partenaires, il porte atteinte à la prévisibilité de l'aide américaine et conduit à des approches dictées par l'offre, et donc contraires au principe de l'alignement sur les priorités des pays partenaires. Il alourdit aussi la charge administrative et les obligations de rapports, avec les coûts qui s'ensuivent.

Nombre des problèmes susmentionnés pourraient être réglés par la conclusion d'un accord stratégique privilégiant les résultats entre l'Administration et le Congrès. Une entente de ce type sur les objectifs à poursuivre sur le moyen terme à travers la composante développement de la politique des 3D apporterait un complément utile au cadre de l'Administration pour l'aide extérieure (encore appelé cadre « F » ; voir chapitre 4). Elle contribuerait à une rationalisation des priorités et devrait, au bout du compte, amener le Congrès à laisser à l'Administration une plus grande marge manœuvre pour la gestion des programmes et des comptes relatifs au développement, dans la limite des enveloppes qu'il a lui-même fixées. De nombreux observateurs ont plaidé en faveur de la définition par l'Administration et le Congrès d'un projet commun en matière d'aide extérieure (Kunder et White, 2010). La possibilité s'offre aujourd'hui d'œuvrer dans ce sens. Le Congrès est actuellement saisi de toute une série de réformes envisageable dans

3. Par exemple, les *Tropical Forest Conservation Act* de 1998, *Global AIDs and Tuberculosis Relief Act* de 2000, et *Millennium Challenge Act* de 2003.

4. Les fonds spéciaux sont destinés à financer des projets, activités ou institutions dont la mise en place n'a pas été demandée par le Président, mais voulue par le Congrès. Celui-ci peut aussi faire paraître des notifications pour obliger les instances chargées de la mise en œuvre de l'aide américaine à consulter les commissions compétentes sur toute modification des enveloppes qu'il a précédemment approuvées.

5. Voir Burall *et al.* (2009) pour plus d'informations sur le rôle du Congrès dans l'aide extérieure.

le domaine de l'aide extérieure.⁶ Des membres influents aussi bien de la Commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants que de la Commission des relations extérieures du Sénat estiment que de telles réformes requièrent une stratégie nationale et devraient prévoir l'inscription dans la loi du nouvel Examen quadriennal Diplomatie et Développement. Le Government Accountability Office (GAO) recommande lui aussi que la Secrétaire d'Etat s'emploie, en concertation avec toutes les entités fédérales intervenant dans l'aide extérieure, à élaborer et mettre en œuvre dans ce domaine une stratégie intégrée, à l'échelle de l'ensemble de l'administration (GAO, 2009a). Dans la Directive présidentielle, l'Administration a indiqué avoir l'intention de le faire : il y est en effet souligné que toute modification significative et permanente de l'approche retenue à l'égard du développement devra faire l'objet d'un dialogue avec le Congrès et rallier son adhésion ; il est également précisé que, dans le cadre de ce nouveau partenariat, l'Administration s'appliquera à obtenir une plus grande souplesse, avec notamment un moindre recours aux fonds spéciaux et la possibilité d'opérer des transferts de ressources des programmes les moins efficaces vers les plus efficaces, les services et organismes concernés étant en contrepartie assujettis à des obligations de compte bien plus rigoureuses sur les résultats obtenus (White House, 2010c). Ce discours est encourageant et devrait ouvrir la voie à une collaboration proactive, renforcée, avec le Congrès pour la mise au point d'un projet d'avenir commun pour la promotion du développement dans le monde.

Communication, sensibilisation du public et mobilisation de son soutien

Mieux exploiter la disposition favorable du public à l'égard de la coopération pour le développement, une nécessité

Les Américains surestiment dans leur grande majorité le volume de l'aide extérieure consentie par les États-Unis. En 2010, à la question de savoir quel pourcentage du budget fédéral était affecté à l'aide, la réponse médiane était 25 %, et à celle de savoir quel serait le pourcentage « approprié » la réponse médiane était 10 %. Or, l'aide extérieure des États-Unis (qui déborde la définition stricte de l'aide publique au développement) ne représente que 1 % du budget fédéral. Cette surestimation n'est pas nouvelle, mais elle ne cesse d'augmenter depuis 1995 (PIPA, 2010).

Bien que peu au fait des chiffres de l'aide, les Américains sont généreux et les dons privés au titre de l'aide au développement et de l'aide humanitaire atteignent des montants phénoménaux (chapitre 3). Ils sont aussi favorables à l'aide publique, dans laquelle ils voient à la fois un impératif moral et un moyen de promouvoir les intérêts économiques et sécuritaires de leur pays. Une multitude d'acteurs regroupés au sein d'innombrables coalitions composent une société civile dynamique. Il est reconnu que ces entités jouent un rôle fondamental dans la mobilisation de l'opinion et influent sur le débat autour du développement – même si leurs intérêts divergent parfois. L'*US Global Leadership Coalition* en est un bon exemple avec son vaste réseau de quelque 400 entreprises et ONG, d'experts de la sécurité nationale et de la politique étrangère, de

6. Déjà en 2007, la Commission HELP du Congrès (commission bipartite composée de 21 membres et créée en 2004) avait recommandé l'élaboration d'une stratégie nationale pour les affaires internationales afin de préciser les objectifs poursuivis par les États-Unis et de définir les moyens et les activités d'aide à mettre en œuvre à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour assurer la réalisation de ces objectifs (HELP, 2007).

chefs d'entreprises, de dirigeants religieux, de responsables universitaires et de notables venant des 50 États. Tous prônent une démarche « avisée » associant diplomatie et développement, en plus de la défense, pour l'instauration d'un monde meilleur, plus sûr. Par son plaidoyer en faveur d'une augmentation du budget des affaires internationales, la Coalition s'applique à faire en sorte que la diplomatie et le développement deviennent les pierres angulaires des relations des États-Unis avec le reste du monde. Autre exemple, le *Modernising Foreign Assistance Network*, qui préconise un plan bipartite d'amélioration et de rationalisation du système d'aide américain destiné à mettre celui-ci à même de contribuer à l'instauration d'un monde stable, prospère et pacifique.

L'Administration pourrait pousser plus avant ses relations avec les acteurs extérieurs à l'État, en les associant plus étroitement au dialogue sur la stratégie et en reconnaissant leurs capacités pour ce qui est de plaider la cause du développement, de sensibiliser le public et de mobiliser son soutien en faveur de la coopération pour le développement. Cela est d'autant plus important qu'elle délègue à des acteurs non gouvernementaux les activités d'information sur les questions de développement. Afin de renforcer sa collaboration avec les acteurs non étatiques autour des questions stratégiques, l'Administration serait bien inspirée de réactiver l'*Advisory Committee on Voluntary Foreign Assistance* (instance mise en place de longue date par USAID pour les consultations avec les ONG et autres acteurs non étatiques) qui n'a pas été réunie une seule fois au cours des deux dernières années. La création du *Global Development Council* annoncée dans la Directive présidentielle pourrait aussi permettre de resserrer le dialogue autour des politiques. Étant donné la pression grandissante sur les ressources, ce pourrait être l'occasion de mettre au point une stratégie rationnelle de levier, combinant de manière efficace ressources publiques et privées (chapitre 2). Pour redynamiser ses relations avec les ONG, USAID pourrait s'inspirer de l'exemple de la MCC qui, en plus d'organiser des réunions consacrées à un pays en particulier, rassemble les ONG après chaque rencontre de son conseil d'administration pour les informer des décisions qui y ont été prises.

Deux impératifs : améliorer la connaissance des questions de développement et informer sur les résultats

L'Administration est consciente qu'il lui faut éduquer l'opinion et améliorer la communication autour de ses activités si elle veut mobiliser le soutien indispensable pour pérenniser l'accroissement du volume de l'aide. Ont ainsi été organisés une cinquantaine d'événements sur les interventions menées en réponse au tremblement de terre en Haïti afin d'expliquer l'utilité de l'investissement des États-Unis et la façon dont les Américains peuvent y participer. USAID et les autres instances intervenant dans le programme d'aide doivent multiplier ce type d'initiative en ne le limitant pas aux situations d'urgence mais en l'étendant aussi aux programmes à plus long terme d'aide au développement, qui n'éveillent pas autant l'intérêt du public. Le « tableau de bord » de l'aide extérieure mis en place sur le web en décembre 2010 est une bonne chose et devrait contribuer à améliorer la transparence, de même que la reddition de comptes sur le volume de l'aide. Il est néanmoins essentiel que l'Administration ne se contente pas de fournir une image d'ensemble reposant uniquement sur des chiffres mais trouve aussi des moyens efficaces de faire connaître les résultats de son action.

Une supervision rigoureuse du programme d'aide est indispensable pour garantir le soutien du public et des sphères politiques, et de nombreux mécanismes existent à cet effet au niveau aussi bien du Congrès que de l'Administration. Cela dit, les dispositifs

actuels de reddition intérieure de comptes présentent plusieurs déficiences auxquelles il conviendrait de remédier (chapitre 5). Parmi ces dernières, figure le fait qu'ils privilégient les résultats immédiats sur l'impact à plus long terme. Pour ne pas nuire à la finalité des programmes mis en œuvre par les États-Unis à l'appui du développement, la supervision exercée par le Congrès devrait être centrée sur les accomplissements et les résultats et pas uniquement sur les apports financiers. Dans cette optique, on pourrait s'inspirer de ce qui se fait dans le cas de plusieurs comptes qui sont destinés à financer des actions à moyen terme et qui bénéficient du soutien du Congrès, notamment ceux relatifs au *Support for East European Democracies* du Département d'Etat ou à l'*International Disaster and Famine Assistance Initiative* et à la *Transition Initiative* d'USAID.

La loi interdit à USAID de consacrer des fonds à des activités de sensibilisation et d'éducation au développement, ce qui limite l'envergure des efforts que l'Agence peut déployer dans ce domaine. Son budget de la communication est financé sur ses modestes frais de fonctionnement, et donc peu élevé (1.4 million USD par an). Le *Bureau for Legislative and Public Affairs* d'USAID gère les relations publiques de l'Agence, et c'est lui qui assure l'interface entre cette dernière et le peuple américain, le Congrès, les médias et les autres acteurs. Il emploie 40 professionnels de la communication. Les missions d'USAID peuvent de leur côté compter sur les services des 110 chargés de communication basés à l'étranger. Une étroite interaction existe aussi avec le Département d'Etat, qui apporte son concours pour la prise en charge des messages, manifestations, activités et besoins logistiques d'USAID.

USAID applique une politique de marque stricte. En vertu de cette dernière, pour toutes les activités d'aide extérieure des États-Unis, il doit être clairement précisé dans le pays hôte qu'elles émanent du « peuple américain », cette règle n'acceptant que quelques exceptions et dérogations. USAID a aussi diffusé des lignes directrices pour la communication autour du programme d'aide. Une stratégie globale de communication lui fait cependant encore défaut, mais un plan stratégique de communication est en cours d'élaboration, une première dans l'histoire de l'Agence. Ce plan devrait notamment définir des approches ciblées pour la communication en direction des différentes audiences, à commencer par le Congrès. Il pourrait faire fond sur les efforts entrepris par le Département d'Etat pour généraliser la diplomatie publique, c'est-à-dire l'établissement de liens entre des citoyens américains et des habitants de pays partenaires. Dans ce cadre sont mis en œuvre un programme de bourses d'étude et l'*International Visitors Leadership Programme*, et des contacts sont noués avec les diasporas et des communautés susceptibles de relayer les priorités des États-Unis en matière de développement vers un public élargi.

Considerations à prendre en compte pour l'avenir

- L'Administration doit maintenant faire fond sur la Directive présidentielle sur le développement dans le monde pour assurer une large appropriation de sa façon de voir par l'ensemble de l'appareil d'Etat. Cela nécessite de continuer à s'employer du mieux possible à consulter le Congrès et rallier son soutien aux objectifs et résultats que le programme de coopération pour le développement doit viser à atteindre.
- L'Administration doit continuer d'accroître l'importance accordée au développement et de renforcer le pouvoir dévolu aux civils dans la politique des 3D, en veillant à ce que les actions menées dans les domaines de la diplomatie, de la défense et du développement se renforcent mutuellement et servent les objectifs de développement inscrits dans les OMD.

Cela passe par une consolidation de la position d'USAID au sein des instances de décision appropriées au plus haut niveau.

- Afin de mobiliser un soutien accru pour le programme d'aide auprès du public et des sphères politiques, l'Administration devrait redoubler d'efforts pour faire connaître les objectifs, l'ampleur et les résultats de ce programme, et intensifier sa collaboration avec les acteurs non étatiques.

Chapitre 2

Au-delà de l'aide, le développement

Selon le CAD, l'amélioration de la cohérence des politiques au service du développement repose sur trois piliers : (i) un engagement politique en faveur d'objectifs clairement définis ; (ii) des mécanismes de coordination des politiques qui permettent d'éliminer les contradictions ou les incohérences entre les politiques et d'optimiser les synergies ; et (iii) des systèmes de contrôle, d'analyse et d'information qui fournissent les données factuelles nécessaires à la reddition de comptes et à la formulation de politiques publiques éclairées (OCDE, 2008a). Dans l'examen par les pairs de 2006, les autorités américaines ont été encouragées à élaborer une politique plus explicite sur le rôle de la cohérence des politiques au service du développement et à mettre en place les ressources nécessaires pour mener à bien les analyses et gérer efficacement le programme d'action en faveur de la cohérence des politiques (annexe A). Cinq ans plus tard, les progrès accomplis par les États-Unis dans la mise en œuvre de ces recommandations et des trois piliers de la cohérence des politiques au service du développement sont mitigés (tableau 1).

La cohérence des politiques au service du développement

La stratégie de sécurité nationale ne saurait se substituer à un programme d'action en faveur de la cohérence des politiques au service du développement.

La collaboration du gouvernement américain avec ses pays partenaires est régie par la stratégie nationale de sécurité sur laquelle l'Administration américaine doit aligner ses politiques et ses ressources. La stratégie de 2010 souligne la nécessité de mieux intégrer l'ensemble des outils de la puissance américaine, à savoir la défense, la diplomatie, le développement économique, la sécurité intérieure, les services secrets, la communication stratégique ainsi que le peuple américain et le secteur privé (White House, 2010b). Cependant, tout en fournissant un cadre pour assurer la compatibilité des politiques américaines les unes par rapport aux autres, la stratégie nationale de sécurité n'est pas destinée à assurer la cohérence de ces politiques avec les aspirations de développement des pays partenaires et elle ne couvre pas toutes les politiques ayant un impact potentiel sur les pays partenaires. L'objectif de la stratégie nationale de sécurité est plutôt de promouvoir les valeurs et les intérêts des États-Unis en matière de sécurité et de prospérité. Même si les États-Unis voient dans le développement mondial un moyen d'atteindre cet objectif, le programme d'action dans le domaine de la sécurité nationale peut parfois aller à l'encontre des efforts entrepris pour que la politique intérieure et la politique étrangère soutiennent, ou du moins ne compromettent pas, les efforts de développement des pays partenaires.

La Directive présidentielle de 2010 marque une étape importante vers un examen plus systématique de l'impact sur les pays en développement des politiques intérieures et extérieures des États-Unis. Elle indique que : « dans le cadre des mécanismes existants,

on étudiera la possibilité d'effectuer une évaluation de « l'impact sur le développement » des changements de politique affectant les pays en développement » (White House, 2010c).

Pour ce faire, l'Administration pourrait mettre en place un cadre arrêtant les principaux domaines prioritaires dans lesquels elle souhaite favoriser la cohérence de ses politiques avec les efforts de développement des pays partenaires et en assurer le suivi. D'autres membres du CAD ont jugé utile ce type de démarche. En attendant, l'Administration devrait faire connaître aux ambassades et aux missions américaines les nouvelles orientations concernant le contrôle de l'impact de ses politiques sur les pays en développement. Comme l'équipe chargée de l'examen a pu le constater au Ghana et en Jordanie, il y a souvent confusion entre la cohérence dans l'acheminement du programme d'aide et la nécessité de veiller à ce que les politiques intérieures et extérieures des États-Unis soient compatibles avec les efforts de développement des pays partenaires et les soutiennent. Si les services centraux leur donnent des orientations appropriées, les missions américaines pourraient mettre en évidence de manière systématique les domaines où il y a défaut de cohérence. À ce jour, ces problèmes sont traités de manière ponctuelle et non dans le cadre de procédures de contrôle. Comme les ambassadeurs américains témoignent de la coordination renforcée de l'engagement de leur gouvernement, ils doivent disposer de connaissances suffisantes sur l'impact des politiques pour pouvoir apporter au débat le point de vue du terrain (chapitre 4).

Tableau 1. Les trois piliers de la CPD

Pilier	Progrès accomplis jusqu'en 2010	Mesures recommandées
Pilier A : Engagement politique et orientations stratégiques	Les États-Unis n'ont pas de programme en matière de CPD. La stratégie nationale de sécurité sert de cadre de référence pour promouvoir la cohérence dans les domaines de la sécurité et des affaires étrangères.	Mettre au point un cadre définissant les principaux domaines prioritaires de la politique intérieure et de la politique étrangère sur lesquels faire porter les efforts de cohérence au service du développement, et le transmettre accompagné des orientations appropriées à l'ensemble de l'Administration.
	Dans la Directive présidentielle, les États-Unis s'engagent à étudier la possibilité d'évaluer « l'impact sur le développement » des changements de politique affectant les pays en développement.	
Pilier B : Mise en place de mécanismes de coordination	Le Conseil de sécurité nationale et ses commissions interdépartementales assurent la coordination des principales politiques en matière de sécurité et d'affaires étrangères.	Utiliser l'IPC sur le développement mondial comme centre de liaison pour la cohérence des politiques, en intégrant dans son plan de travail des domaines prioritaires accompagnés d'objectifs et de calendriers et en lui donnant les moyens nécessaires.
	La Directive présidentielle prévoit la création d'un nouveau comité interagences (Interagency Policy Committee — IPC) sur le développement mondial.	
	Les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans le domaine de l'acheminement de l'aide sont renforcées et devraient améliorer la cohérence des interventions américaines.	
Pilier C : Instauration de systèmes de contrôle, d'analyse et d'information	Les progrès accomplis sont faibles car il n'est pas systématiquement rendu des efforts entrepris et de leur impact sur le développement.	Faire fond sur l'approche renforcée en matière de performance et de résultat pour mettre en place des cadres de résultats dans les domaines prioritaires identifiés, poursuivre, notifier et évaluer l'impact des efforts sur la cohérence des politiques au service du développement.

Le nouvel engagement politique de l'Administration américaine devrait contribuer à améliorer la cohérence des politiques américaines avec les priorités du développement. Selon l'Indice de l'engagement pour le développement établi chaque année par le *Centre for Global Development*, les États-Unis se sont classés 11^e sur 22 en 2010 (CGD, 2010)⁷. Ce résultat est en partie dû aux structures institutionnelles américaines. Le processus d'arbitrage est compliqué par le système d'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif et par le rôle que jouent certains groupes d'intérêt dans les milieux politiques, la communauté des entreprises et la société civile. Des compromis doivent être trouvés dans plusieurs domaines pour venir à bout des tensions entre, d'une part, la sécurité et les problèmes économiques des États-Unis et, d'autre part, les objectifs de leur soutien aux efforts de développement des pays partenaires qui sont fondés sur des valeurs. La réduction des subventions agricoles et la diminution globale des tarifs douaniers sur les produits textiles et l'habillement se heurte à une vive opposition intérieure. Plus généralement, les États-Unis visent à pousser leur avantage économique en développant les exportations américaines grâce à un réseau mondial d'accords de libre échange et à des protections et subventions en faveur de secteurs nationaux, notamment l'agriculture. Ces tensions entre intérêts et valeurs opposés participent à l'incohérence ou donnent lieu à des programmes contradictoires et à des restrictions (chapitre 5). Cependant, grâce à leurs mécanismes de coordination, les États-Unis ont procédé à des arbitrages constructifs dans plusieurs secteurs comme l'aide alimentaire par exemple (chapitre 6). Cela montre qu'une approche pragmatique peut donner de bons résultats et qu'un processus graduel centré sur un petit nombre de domaines prioritaires peut jouer un rôle déterminant dans la recherche d'un équilibre entre des intérêts concurrents.

Les mécanismes de coordination : une position plus forte pour USAID

Le Conseil de sécurité nationale, présidé par le Président des États-Unis, est le principal organe d'examen des questions de sécurité nationale et de politique étrangère et assure la coordination des politiques entre les différentes agences gouvernementales. Le Conseil et sa structure de comités consultatifs interagences constituent un mécanisme utile pour promouvoir la cohérence des politiques américaines (encadré 7).

Le Secrétaire d'État participe aux réunions du Conseil de sécurité nationale et de ses principaux comités. La Directive de 2010 indique que l'administrateur d'USAID participe aux réunions du Conseil de sécurité national « en tant que de besoin ». C'est une bonne chose car cela permettra à USAID de se faire entendre au sein du Conseil, signe de la plus grande importance accordée au développement dans le cadre des 3D. Cette décision, une fois mise en pratique, aidera à garantir que les problèmes de développement sont pris en compte dans les structures de décision au plus haut niveau.

7. Les États-Unis arrivent au premier rang pour ce qui est de la sécurité en raison de l'importance de leur participation aux opérations humanitaires et de maintien de la paix décidées à l'échelon international ainsi qu'à la protection des voies maritimes importantes pour les échanges. Ils arrivent troisième pour les échanges, grâce au faible niveau des droits de douane sur les produits agricoles mais 20^e pour ce qui est de l'environnement puisqu'ils ont les taxes sur le pétrole les plus faibles et les taux de production de carburant et d'émissions de gaz à effet de serre par personne parmi les plus élevés.

Encadré 5. La structure du Conseil de sécurité nationale

Le Conseil de sécurité nationale (NSC) est assisté de deux comités : i) un Comité des directeurs (Principals Committee) que préside le Conseiller à la sécurité nationale et aux travaux duquel participe le Secrétaire d'État ; et ii) un Comité des adjoints (Deputies Committee). Ces comités préparent, examinent et suivent les travaux du processus de coordination interagences du NSC, en accordant une attention particulière à la mise en œuvre des politiques.

Puis viennent les comités consultatifs interagences. Ils constituent le principal mécanisme de coordination interagences pour les questions de sécurité nationale. Leur objectif est d'obtenir que les agences gouvernementales s'entendent sur des questions de fond : i) en recensant les problèmes à l'horizon qui nécessitent une coordination interagences. ; ii) en créant un cadre pour la réflexion créative au niveau interagences. ; iii) en préparant des décisions pour examen par les directeurs et leurs adjoints en tant que de besoin ; et iv) en remplissant toutes les conditions requises par les directives du Conseil de sécurité et des directives présidentielles.

Ces comités sont présidés par des agents du NSC et ils se réunissent généralement à la demande des directeurs du NSC. Chaque comité doit définir des orientations claires concernant les participants, les processus de prise de décision et les calendriers. Les participants doivent procéder à des consultations approfondies sur les points inscrits à l'ordre du jour des réunions afin d'avoir une idée des positions que pourraient adopter les autres agences. Des sous-comités sont créés pour examiner des questions particulières.

Source : adapté de White House, 2010a et entretiens à Washington, janvier 2011.

En attendant, la participation d'USAID aux travaux des comités consultatifs interagences sous les auspices du Conseil de sécurité nationale constitue un moyen supplémentaire de faire entendre la « voix » du développement dans les débats de haut niveau sur la politique de sécurité nationale. USAID a par exemple participé activement aux travaux du comité sur l'initiative *Global Health* et de plusieurs comités régionaux ou nationaux (par exemple, sur le Soudan ou l'Afghanistan). USAID se fait généralement représenter à ces réunions par un administrateur assistant ou un administrateur assistant adjoint tandis que des agents travaillant dans les bureaux ou les divisions se rendent aux réunions des sous-comités.

Comme suite à la Directive présidentielle, un nouveau comité consultatif interagences sur le développement dans le monde a été créé en octobre 2010. Il a pour mission de définir les priorités, de faciliter la prise de décisions lorsque les positions des agences divergent et de coordonner la politique de développement dans l'ensemble de l'Exécutif. Seize agences sont associées aux travaux de ce comité qui se réunit chaque semaine. Un plan de travail a été élaboré pour améliorer la coordination et assurer la mise en œuvre de la Directive. En dehors du renforcement de la coordination au sein du système d'aide américain, ce comité pourrait bien faire office de centre de liaison pour la cohérence des politiques au service du développement, en adoptant une approche plus stratégique autour de questions prioritaires clairement identifiées et en consolidant un processus de prise de décision fondé sur des données réelles. Cela nécessiterait une forte impulsion politique et une expertise suffisante pour stimuler le débat fondé sur des données d'observation au sein de l'Administration. USAID joue un rôle actif au sein de ce comité. Le NSC pourrait étudier la possibilité de consolider la position d'USAID dans ce comité afin de lui permettre de jouer un rôle plus central. Cela serait conforme à la Directive par laquelle les États-Unis s'engagent à « reconstruire USAID pour en faire le principal organisme d'aide au développement du gouvernement américain » (White House, 2010c).

Le suivi et l'élaboration de rapports sur l'impact sur le développement des politiques publiques doivent être renforcés. Des efforts sont à présent faits en ce sens au titre de la loi « Government Performance and Results Modernization Act » de 2010. Le nouveau comité interagences sur le développement dans le monde pourrait s'appuyer sur le regain d'intérêt pour les résultats qu'il suscite et créer des cadres de suivi assortis d'objectifs et de calendriers, afin d'évaluer les efforts et les mesures prises dans les domaines prioritaires identifiés au titre de la cohérence des politiques au service du développement.

Au-delà de l'aide : associer le secteur privé

Les États-Unis ont une approche globale du développement et de l'aide étrangère et ils reconnaissent que le développement ne dépend pas seulement de la politique d'aide. Ils visent par conséquent à faire usage de toutes les politiques et de tous les outils pertinents. Des politiques intérieures judicieuses, le échanges internationaux, des investissements et des compétences propres à créer les conditions d'une croissance durable aideront les pays à passer de la pauvreté à la prospérité. Le rôle moteur des États-Unis dans l'élaboration de partenariats public-privé et dans la lutte contre la corruption illustre cette approche globale.

Un leader dans le développement des partenariats public-privé

Les États-Unis sont devenus leader dans la mise au point de partenariats public-privé. Ils reconnaissent que les apports du secteur privé peuvent jouer un rôle important en faveur des pays en développement et ils admettent que l'aide publique peut servir de levier pour en démultiplier les effets positifs sur le développement. USAID a créé l'Alliance pour le développement mondial (*Global Development Alliance* — GDA) en 2001 en vue de promouvoir les partenariats public-privé et d'améliorer la situation économique et sociale des pays en développement (encadré 8). Cette approche s'est révélée fructueuse. Ainsi en 2008, USAID indiquait : « 680 partenariats ont été constitués avec plus de 1 700 partenaires, mobilisant plus de 9 milliards USD en ressources combinées public-privé »⁸. Début 2011, USAID avait enregistré quelque 1 200 partenariats signés. Ceux-ci font intervenir un large éventail d'acteurs qui augmentent leurs apports financiers privés aux pays en développement — entreprises privées, ONG, fondations, associations professionnelles et organisations régionales. Les partenariats élargissent le champ géographique et sectoriel des activités d'USAID en privilégiant la croissance économique, la santé et l'environnement (USAID, 2007a). Dans le cadre de son initiative pour un partenariat mondial (*Global Partnership Initiative*) lancée en avril 2009, le Département d'État collabore lui aussi avec un grand nombre d'organisations privées diverses, apportant son aide dans des domaines allant des secteurs sociaux et des droits de l'homme aux problèmes de sécurité.

8. Ce qui représente en moyenne 2.7 USD provenant du secteur privé pour chaque USD versé par le contribuable américain (cité par Brown *et al.*, 2009)

Encadré 8. La Global Development Alliance : une approche dynamique du partenariat

Les partenariats public-privé visent à associer le secteur des entreprises à des opérations portant sur des problèmes d'intérêt commun ; ces initiatives dépassent le champ des activités caritatives des entreprises. Le modèle de l'Alliance mondiale américaine est fondé sur la mise en commun des connaissances, des compétences et des ressources d'USAID, du secteur privé et d'autres partenaires, permettant à une activité donnée de bénéficier du partage des responsabilités et des ressources. USAID et ses partenaires recensent les solutions qui s'appuient sur les compétences et le point de vue que chacune des entités présentes. Par exemple, un partenariat a récemment été mis en place avec Chevron Corporation, USAID et la Fondation Niger Delta Partnership Initiative Foundation créée par Chevron pour relever les défis socio-économiques dans le delta du Niger. Selon l'accord signé en février 2011, USAID et la Fondation verseront chacun 25 millions USD sur quatre ans pour promouvoir le développement économique, améliorer les capacités de l'administration et des institutions de la société civile et contribuer à réduire les conflits dans la région.

Le Bureau des partenaires pour le développement dans les services centraux d'USAID promeut la stratégie globale de l'Alliance mondiale pour le développement. Cependant, la majorité des partenariats sont mis en œuvre dans le cadre des missions locales (73 %) et plusieurs bureaux locaux d'USAID ont élaboré une approche stratégique de ces partenariats. Par exemple, USAID/Nigeria a mis au point une stratégie sur quatre ans et un plan de travail pour le développement des partenariats public-privé (USAID/Nigeria, 2010). En 2008 au Nigeria, les investissements directs étrangers ont représenté 54 milliards USD du PIB, soit quatre fois le niveau de l'APD. USAID/Nigeria envisage de mettre sur pied des partenariats dans ses domaines d'action prioritaires, non seulement pour mobiliser des ressources financières mais aussi pour mettre à profit les compétences, les services et les produits en nature, les chaînes d'approvisionnement et les marchés, les approches axées sur le marché, la technologie et la propriété intellectuelle, les moyens de communication et les possibilités de commercialisation.

Source : entretiens à Washington, janvier 2011.

À l'avenir, les États-Unis devront poursuivre la mise au point d'une approche ouverte en direction des autres donateurs et du secteur privé, en clarifiant les objectifs des partenariats public-privé et en élaborant une analyse commune. Les États-Unis ont joué un rôle de premier plan dans l'élaboration d'une déclaration conjointe des donateurs bilatéraux sur les partenariats pour le développement avec le secteur privé, qui a été signée par onze donateurs et rendue publique lors du Forum des Nations Unies sur le secteur privé en septembre 2010. La collaboration avec le secteur privé sera l'un des aspects essentiels du Quatrième Forum de haut niveau de Busan en 2011 et le CAD se félicite de l'engagement des États-Unis dans ce processus.

USAID devrait aussi développer les activités de suivi et d'évaluation de l'Alliance pour le développement mondial. USAID a déjà reconnu cette nécessité (USAID, 2007a), laquelle a été soulignée par l'audit sur le système de notification d'USAID concernant les alliances pour le développement mondial qui appelle l'Agence à améliorer son système de notification (OIG/USAID, 2009). USAID admet qu'il lui revient à présent en priorité d'évaluer la contribution au développement des partenariats public-privé. Elle commence à étudier les moyens d'évaluer les progrès et l'impact en tenant compte des spécificités des partenariats public-privé. Cela est d'autant plus important que la Directive sur le développement dans le monde fixe des priorités générales, liant clairement les investissements américains aux résultats en matière de développement. Le nouveau modèle opérationnel d'USAID inclut la nécessité de mobiliser le secteur privé, les

organisations caritatives et non gouvernementales et les diasporas (White House, 2010c). L'examen quadriennal réclame aussi les compétences et les structures nécessaires pour obtenir des résultats grâce aux partenariats public-privé.

Un rôle pilote dans la lutte contre la corruption

Les États-Unis sont aussi activement engagés dans la lutte contre la corruption. Ils obtiennent de très bons résultats dans la mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (inspirée de la législation américaine en la matière). Les États-Unis participent aussi à l'Initiative pour la transparence dans les industries d'extraction et ont fortement soutenu les travaux relatifs au Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque adopté en 2010 (OCDE, 2010a). Depuis juillet 2010, la loi Dodd-Frank prévoit que les compagnies pétrolières, gazières et minières qui lèvent des capitaux aux États-Unis doivent rendre publiques toutes les sommes qu'elles versent à des gouvernements étrangers. Cette disposition place les États-Unis en tête des autres membres de l'OCDE pour ce qui est de la communication d'informations pays par pays par les entreprises des industries extractives. Les États-Unis ont également pris la tête de la communauté internationale sur cette question. Ils ont joué un rôle moteur dans l'élaboration de la Convention des Nations unies contre la corruption qui vise à obtenir de ses États parties qu'ils se conforment à la législation internationale de lutte contre la corruption. C'est la première convention internationale (non contraignante) qui s'attaque de manière globale à la corruption (depuis la prévention jusqu'aux sanctions, au recouvrement d'avoirs et à la coopération internationale). Les États-Unis ont ratifié la Convention en décembre 2009. Ils ont invité le G20 à mettre la corruption à l'ordre du jour de ses travaux en vue d'empêcher les fonctionnaires corrompus de voler leur propre peuple et d'entraver le développement de leur pays (White House, 2010a). Les efforts globaux des Américains sont complétés par des initiatives régionales (par exemple, parrainer la création du premier réseau de responsables de la lutte contre la corruption au Moyen-Orient), et des programmes nationaux en vue de renforcer les systèmes de lutte contre la corruption et réduire les trafics illicites tels que celui des stupéfiants. Le CAD se félicite du rôle moteur joué par les États-Unis dans la lutte contre la corruption. Les résultats de ces efforts seraient décuplés si les États-Unis mettaient au point dans les pays partenaires une approche plus ouverte et davantage fondée sur la collaboration, par exemple en promouvant les évaluations conjointes de la lutte contre la corruption et en utilisant les systèmes nationaux chaque fois que possible afin de désenclaver leurs programmes.

États fragiles : une approche plus intégrée

La Directive présidentielle de 2010 donne une nette impulsion en faveur de l'adoption d'une approche du développement davantage axée sur le gouvernement d'entreprise, fondée sur l'avantage comparatif de chaque agence (chapitre 4). Compte tenu de l'important engagement des États-Unis dans les États fragiles, une approche intégrée de la prévention des crises, de l'aide humanitaire et de la fragilité est essentielle. Au cours des cinq dernières années, USAID et le Département d'État ont créé de nouveaux bureaux chargés de coordonner les activités sur les conflits et la stabilisation. Dans le même temps, le Département de la défense a accru son rôle dans le domaine de l'aide étrangère. La collaboration entre ces trois acteurs s'est accrue grâce aux éléments ci-après :

- Le Département d'État a créé le Bureau du coordinateur des activités de reconstruction et de stabilisation (*Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilisation — S/CRS*) en 2004. Ce dernier a pour mission de conduire, coordonner et structurer les capacités civiles du gouvernement américain afin de prévenir les conflits ou de préparer les situations post-conflit et contribuer à stabiliser et reconstruire les sociétés en transition au sortir d'un conflit ou d'une guerre civile. Le S/CRS gère le Corps d'intervention civile post-conflit (*Civilian Response Corps*) qui comprend 150 agents actifs et près de 2 000 experts de réserve travaillant dans huit agences fédérales civiles et pouvant être déployés rapidement pour aider les autorités locales à reconstruire l'État dans les pays en crise ou sortant d'un conflit. Le réservoir de réservistes civils initialement prévue n'a pas été financé. Le Département d'État envisage à présent de remplacer cette structure par un corps d'experts plus souple et plus économique en faisant appel à l'ensemble de la communauté. D'autres services du Département d'État s'occupent aussi de la prévention des conflits et d'interventions dans les situations de crise (par exemple, les bureaux régionaux et le Bureau pour la population, les réfugiés et les migrations).
- Le Bureau pour la démocratie, la gouvernance et l'aide humanitaire d'USAID est chargé de mettre en œuvre la stratégie de 2005 de l'Agence consacrée aux États fragiles (*Fragile State Strategy*). USAID apporte son concours aux pays en crise ou en transition vers la stabilité, à l'aide du compte des initiatives pour la transition qui bénéficie d'une souplesse de programmation spéciale permettant à USAID de répondre rapidement aux besoins et aux opportunités qui se présentent dans des environnements à risque et instables. Le Bureau des initiatives pour la transition a vocation à se développer dans les années à venir. En 2005, USAID a créé le Service des affaires militaires pour que celui-ci serve de lien opérationnel avec le Département de la défense. Le Service veille à ce que les problèmes de développement soient pris en considération dans les plans de campagne et il supervise la formation des troupes en ce qui concerne l'évaluation des conflits, la programmation et la connaissance des principes du développement.
- Depuis 2005, le Département de la défense a développé ses activités d'aide à la stabilisation et à la reconstruction des États fragiles. La Directive de la défense 3000.05, rediffusée en 2009 en tant qu'instruction, établit que lorsqu'il en recevra l'ordre, le Département de la défense sera prêt à mener des opérations de stabilité destinées à établir la sécurité civile et le contrôle des autorités civiles, à restaurer ou fournir des services de base, réparer les infrastructures essentielles ou apporter une aide humanitaire (DoD, 2009). L'Examen quadriennal consacré à la défense en 2006 confirme le rôle du Département dans l'aide étrangère américaine. Les crédits budgétaires distincts pour le financement de ses activités au titre de l'aide étrangère couvrent l'aide humanitaire, le renforcement des capacités des forces militaires étrangères, les activités de reconstruction et de stabilisation, et la lutte contre le terrorisme.

Ces dernières années, la coordination entre ces trois acteurs clés s'est affermie tant au niveau des politiques qu'à celui de la mise en œuvre des activités. Depuis 2006, le Département de la défense consulte le Département d'État et USAID sur les problèmes stratégiques importants, par exemple lors de l'élaboration de l'Examen quadriennal consacré à la défense. Des commissions interagences assurent une coordination étroite des politiques, certaines sur une base sectorielle (par exemple, reconstruction et stabilisation), et d'autres sur une base géographique, (par exemple l'Afghanistan). Des outils communs et des lignes directrices sectorielles ont été mis au point, mettant en

évidence les grands principes la collaboration dans les domaines critiques⁹. Des transferts financiers entre le Département de la défense, le Département d'État et USAID ont également été mis en place pour soutenir cette approche plus intégrée (chapitre 3).

Ces dispositions ont abouti à une convergence accrue. USAID, le Département d'État et le Département de la défense en sont venus à partager la même analyse de l'évaluation des conflits, désormais effectuée conjointement. Comme l'a indiqué un agent d'USAID au sous-comité sur la sécurité nationale et les affaires étrangères, chaque organisme a gagné de cette collaboration : « Si USAID a dû adopter de nouvelles méthodes pour faire face aux activités de stabilisation, le Département de la défense a également commencé à adopter les principales méthodes utilisées par USAID. Par exemple, le concept de viabilité et de renforcement des capacités sont désormais des thèmes essentiels pour les efforts déployés par le Département de la défense dans le monde » (Reichle, 2010).

L'Administration américaine envisage de continuer d'améliorer la coopération interagences en promouvant la conception d'analyses, de plans et de programmes communs. Tout en reconnaissant la nécessité de travailler plus efficacement avec le Département de la défense, l'Examen quadriennal consacré à la diplomatie et au développement présente dans leurs grandes lignes les réformes nécessaires pour permettre au Département d'État et à USAID de faire de la prévention des conflits et des crises et des interventions en situation de crise une mission civile essentielle. À cette fin et pour renforcer le leadership du pouvoir civil, les États-Unis pourraient tirer profit des enseignements tirés de leur approche pangouvernementale adoptée en Afghanistan et au Pakistan. Ces réformes pourraient contribuer à mettre en place des partenariats cohérents et fructueux entre les acteurs civils et militaires tout en maintenant la diversité des approches.

Malgré son fort engagement dans les États fragiles, l'Administration n'a pas élaboré d'approches systématiques des risques. Elle admet à présent qu'un pouvoir civil renforcé doit être capable de gérer les risques financiers et ceux liés aux programmes. Elle envisage d'établir une nouvelle norme mondiale pour la gestion des risques, en intégrant cette dernière dans la planification, et de récompenser les programmes tolérant les risques. Ce faisant, l'Administration américaine aurait intérêt à s'appuyer sur la culture organisationnelle du Bureau d'USAID chargé des initiatives pour la transition qui accorde une grande importance à la prise de risque calculée, au dynamisme dans la résolution des problèmes et à l'innovation.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Pour mettre en œuvre la Directive présidentielle sur le développement mondial, l'Administration américaine devrait envisager de définir les principaux domaines prioritaires dans lesquels elle visera à renforcer la cohérence entre les objectifs de développement et ses politiques étrangère et intérieure.
- L'Administration américaine aurait intérêt à élaborer un cadre de suivi assorti d'objectifs et de calendriers pour suivre les progrès et évaluer l'impact de ses opérations dans un certain nombre de domaines prioritaires de la politique intérieure et de la politique étrangère. Le

9. Il s'agit du Cadre interagences pour l'évaluation des conflits, du Cadre de planification pour la transformation des conflits, du Système de gestion interagences et de la Déclaration conjointe sur la réforme du secteur de la sécurité 2009.

comité consultatif interagences sur le développement dans le monde pourrait servir de point de coordination pour promouvoir les questions de développement dans les arbitrages liés à ces domaines, en s'appuyant sur des données réelles.

- Le gouvernement américain devrait continuer de consolider son approche coordonnée dans les environnements fragiles et de renforcer le pouvoir civil.

Chapitre 3

Volume, Canaux d’acheminement et répartition de l’APD

L’aide publique au développement en bref

Le donneur le plus important : dépasser le débat sur la quantité

Les États-Unis demeurent de loin le principal donneur du CAD. En 2010, l’aide publique au développement (APD) américain a atteint le niveau record de 30.1 milliards USD (28.8 milliards USD en 2009), soit plus de deux fois le montant de l’aide du deuxième plus gros donneur sur la liste du CAD¹⁰. A eux seuls, les États-Unis fournissent près d’un quart de l’APD mondiale.

L’équipe chargée de l’examen par les pairs se félicite que les États-Unis aient continué d’accroître leur aide et aient tenu la promesse faite lors du Sommet du G8 de Gleneagles en 2005 de doubler l’aide à l’Afrique sub-saharienne. Au cours de ces dix dernières années, l’aide au développement américaine s’est accrue à un rythme beaucoup plus rapide que l’aide de l’ensemble du CAD¹¹ et elle a en particulier beaucoup augmenté sous les Administrations républicaines entre 2001 et 2008. A l’exception des allègements de dette qui ont connu un pic en 2005 et 2006, l’aide a augmenté de manière régulière au cours de la période considérée surtout en ce qui concerne l’aide projet et l’aide programme. Entre 2008 et 2009 seulement, l’aide a progressé de 7.4 % (annexe B, graphique B.2). Alors que les États-Unis consacrent une part importante de leur aide à l’aide humanitaire (15 %), les allègements de dette sont peu importants depuis quelques années (ils représentent 1 % des versements bruts depuis 2006). L’aide prend presque exclusivement la forme de dons.

La coopération américaine a également beaucoup augmenté par rapport à la taille de l’économie du pays. Il y a 10 ans, les États-Unis consacraient à l’aide 0.1 % de leur revenu national brut (RNB) contre 0.21 % aujourd’hui. Malgré cela cependant, les États-Unis se placent au 19^{ème} rang sur 23 parmi les donateurs du CAD pour le rapport APD/RNB (annexe B, graphique B.5). Contrairement à la plupart des autres donateurs du CAD, les États-Unis n’ont pris aucun engagement en ce qui concerne l’objectif de l’ONU d’allouer 0.7 % du RNB à l’APD.

10. Versements nets. Sauf indication contraire, tous les chiffres dans ce rapport se réfèrent aux données OCDE/CAD 2009.

11. L’aide américaine a progressé de 149 % en termes réels entre 1999 et 2009 contre 62 % pour l’aide du CAD.

Un déficit budgétaire de 11 % du PIB¹² et une reprise économique morose pèsent sur le budget de l'aide ; le Département et USAID étudient les moyens de le préserver. L'équipe chargée de l'examen estime que l'accent désormais mis sur l'amélioration de la qualité du programme d'aide américain est une bonne chose – acheminer l'aide de manière plus efficace, efficiente et professionnelle (chapitre 5) et utiliser l'APD comme levier pour mobiliser les ressources ne relevant pas de l'aide. Dans le même temps, l'équipe invite instamment les États-Unis à conserver au moins le niveau de financement actuel.

Nécessité de mettre en place une budgétisation au caractère stratégique plus marqué

La nature du processus budgétaire américain et la fragmentation du budget de l'aide étrangère appellent une approche plus stratégique. Les affectations obéissent actuellement à un ensemble de priorités, définies par l'Exécutif (40 initiatives présidentielles) et par le Congrès (plus de 400 programmes ou objectifs de développement). Dans l'ensemble, plusieurs modèles d'affectation coexistent les uns à côté des autres, notamment les suivants :

- i) Les *initiatives présidentielles* donnent lieu à des exercices budgétaires à caractère stratégique, pour l'essentiel à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire destinée aux des opérations étrangères, axés sur des objectifs et des résultats attendus.
- ii) Les *fonds spéciaux du Congrès* permettent d'allouer des ressources à tels ou tels secteurs, organismes ou pays – le même dollar étant parfois plusieurs fois pré-affecté (chevauchement).
- iii) La *budgétisation par pays* concerne les pays touchés par un conflit, comme l'Afghanistan et l'Irak. L'Examen quadriennal Diplomatie et Développement préconise l'adoption de cette approche pour d'autres pays également.
- iv) Les *appropriations supplémentaires* par le Congrès, originellement introduites pour financer les opérations d'urgence, sont de plus en plus utilisées également pour couvrir les dépenses au titre de la reconstruction, notamment en Afghanistan et en Irak.

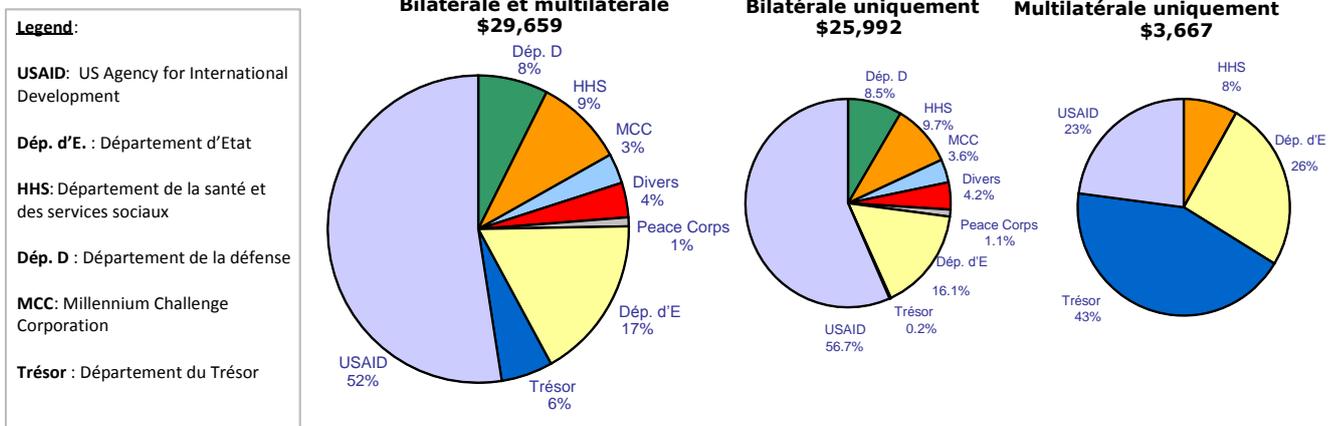
Il en résulte une grande fragmentation budgétaire qui se traduit par un ensemble complexe d'instruments et d'obligations de reddition de comptes pour les bureaux sur le terrain et qui représente un certain nombre de risques pour les organismes d'exécution (chapitres 1 et 5).

Alors que le Cadre pour l'aide extérieure n'a pas permis d'affecter les ressources budgétaires de manière ciblée, la Directive présidentielle offre à présent au Congrès une occasion unique de mieux aligner les enveloppes budgétaires sur la politique, car celle-ci s'applique à l'ensemble des organismes publics américains. Un rapport récent du Center for Global Development formule la critique suivante : « ce sont les secteurs et non les objectifs qui priment dans l'affectation des ressources » (CGD, 2011). L'Administration propose quelques mesures de nature à améliorer le processus budgétaire : i) allouer des fonds à des enveloppes globales avec des catégories clés et avec l'obligation de rendre compte de l'impact de l'aide ; ii) adopter des approches spécifiques à chaque pays ; iii) limiter les fonds spéciaux ; et iv) limiter les appropriations supplémentaires.

12. Le déficit budgétaire renvoie à l'exercice 2011 actuel.

Figure 1. Répartition de l'aide étrangère américaine par organisme

Versements bruts 2009, millions USD



Source : Base de données de l'aide étrangère américaine.

Une budgétisation au caractère stratégique plus marqué est encore plus essentielle étant donné que l'APD américaine s'appuie sur 12 projets de loi de finance différents. Le projet de loi « State-Foreign Operations » fournit la majeure partie du financement d'USAID et du Département d'Etat ; mais plusieurs autres départements apportent aussi leur concours au titre des sections « opérations étrangères » de leurs projets de loi – par exemple Département de la santé et des services sociaux, Département du travail et Département de l'agriculture. Sur les 21 entités fédérales qui rendent compte de leurs dépenses au titre de l'aide, USAID est la plus importante, elle gère en effet 52 % de l'aide américaine en 2009 ; puis vient le Département d'Etat avec 17 %. Le reste des crédits est dépensé par d'autres départements, notamment le Département de la santé, le Département de la défense, le Département du Trésor et par la MCC (figure 1). La part des forces armées a beaucoup diminué entre 2008 et 2009, passant de 17 % à 8 %.

Le financement des 3D : du transfert interagences à la mise en commun des fonds

L'Examen quadriennal Diplomatie et Développement appelant à un renforcement du rôle des acteurs civils, le gouvernement américain doit repenser une partie des mécanismes de financement intérimaires. Pour financer l'élargissement des activités du Département de la défense à certaines tâches traditionnellement dévolues aux civils, comme la prévention des conflits par exemple, des transferts interagences avaient été mis en place. Cependant, ces transferts s'accompagnent de coûts de transaction et n'utilisent pas toujours l'avantage comparatif des différents organismes car ils ne prévoient pas d'autorité partagée. Il s'agit notamment des mécanismes ci-après :

- La section 1207 de la loi intitulée National Defense Authorization Act autorise le Département de la défense à transférer des fonds au profit du Département d'Etat pour des activités de reconstruction, de stabilisation et de sécurité jusqu'à octobre 2012.
- Le programme intitulé Commander's Emergency Response Programme, également appelé CERP, permet aux autorités militaires en Irak et en Afghanistan uniquement de répondre aux besoins urgents des civils immédiatement après le conflit, dans le cadre d'un effort entrepris pour gagner la confiance des populations civiles.

- Le Congrès a renforcé le compte du Département de la défense intitulé Overseas Humanitarian, Disaster and Civic Assistance (DHDACA) en le transformant en crédit biennal, en augmentant son financement et en reprogrammant à son profit d'importants fonds au titre des affaires étrangères pour financer les activités en Haïti.

Pour un pays qui consacre la moitié de son aide à des environnements fragiles et à des situations d'après-conflit, et dont la part de l'aide humanitaire est importante, il est essentiel que les modalités de financement soient souples et permettent des versements rapides. Pour remplacer l'ensemble complexe d'instruments existants, les États-Unis envisagent plusieurs possibilités :

- Créer un Fonds de réserve pour la sécurité mondiale (Global Security Contingency Fund) commun au Département d'État et le Département de la défense. L'autorité partagée permet de faire face aux besoins qui se font jour dans les situations de fragilité de manière plus globale et la mise en commun des fonds facilite la supervision des ressources financières. Cependant, deux choses doivent être prises en considération. Premièrement, suivre les bonnes pratiques en matière de stratégies et d'objectifs communs (OCDE, 2007) et arrêter une stratégie équilibrée demandera un véritable effort étant donné que le Département de la défense peut programmer un volume de ressources beaucoup plus important pour financer ce fonds. Deuxièmement, les États-Unis devraient utiliser ce fonds de manière à ce que les entités concernées exploitent leurs atouts, en ayant à l'esprit le fait que le Département d'État et USAID sont soutenus par le Fonds pour les crises complexes (Complex Crises Fund) et le Corps d'intervention civil post-conflit (Civilian Response Corps).
- Faire fond sur les processus de budgétisation conjoints mis à l'essai pour l'Irak et l'Afghanistan, et créer un budget de la sécurité nationale consolidé. Cette proposition devrait être soigneusement évaluée en tenant compte, d'une part, du risque que la coopération pour le développement ne soit considérée dans l'optique étroite de la sécurité et, d'autre part, des fluctuations dont sont l'objet les budgets des entités fédérales car les montants effectivement consentis par le Congrès ne correspondent pas nécessairement aux accords conclus entre entités.

Autres apports de ressources en faveur du développement

Aujourd'hui l'aide publique au développement ne représente qu'une partie des apports financiers américains au monde en développement. Selon une étude récente de l'Institut Hudson, en 2008 les envois de fonds des travailleurs immigrés ont représenté 96.8 milliards USD et les activités caritatives américaines 37.3 milliards USD¹³ alors que les apports de capitaux du secteur privé ont été instables ces derniers temps du fait de la crise financière mondiale (CGP, 2010). Les dons des organisations caritatives représentent toujours une part stable de l'engagement américain dans le monde en développement et ils proviennent principalement d'organismes privés et bénévoles, d'organisations religieuses, d'entreprises et de fondations. Selon USAID, les États-Unis

13. Il convient de noter cependant que ces chiffres, calculés par l'Index of Global Philanthropy de l'Institut Hudson, ne couvrent pas seulement les sommes effectives mais aussi la valeur estimée du temps des volontaires, des dons de médicaments par les entreprises pharmaceutiques évalués au prix de gros américain, et les bourses d'université. Les estimations relatives aux envois de fonds couvrent les versements à l'étranger effectués par des ressortissants de pays en développement, sans déduire les envois effectués vers les États-Unis par des ressortissants américains à l'étranger.

ont alloué 6.4 milliards USD aux ONG¹⁴ pour compléter les fonds collectés par les ONG américaines (22 milliards USD)¹⁵. Les États-Unis pourraient se demander si cette allocation a en fait favorisé une augmentation des dons privés.

Les États-Unis se servent de l'aide comme d'un levier à l'intérieur de leur propre appareil administratif. Plusieurs exemples récents illustrent la façon dont le gouvernement américain s'appuie sur différentes entités pour mobiliser des ressources publiques ne relevant pas de l'APD dans certains secteurs. Il utilise à cette fin ses capacités en matière d'élaboration des politiques pour mettre au point des initiatives susceptibles d'avoir du poids et son pouvoir de rassemblement pour mobiliser un large soutien. Les initiatives présidentielles récentes telles que Global Health et Feed the Future, exploitent tout un ensemble de compétences diplomatiques, techniques et concernant le développement dans l'ensemble de l'administration américaine et financent des organisations internationales.

Le « tableau de bord » récemment créé – base de données consultable sur le site foreignassistance.gov, destiné à enregistrer l'ensemble de l'aide étrangère américaine par organisme et objectif – pourrait préparer le terrain à une meilleure planification conjointe et à des synergies plus solides entre l'aide et les composantes ne relevant pas de l'aide car le concept américain « d'aide étrangère », qui est le fondement de cette base de données, témoigne d'une conception de l'aide généralement plus large que l'APD. En 2009, les États-Unis ont consacré 45 milliards USD à l'aide étrangère et 28.8 milliards USD à l'APD¹⁶. Pour passer du statut d'outil de notification à celui d'instrument de planification, le tableau de bord ne devra pas enregistrer seulement les obligations mais aussi les versements et inclure d'autres organismes que le Département d'État et USAID.

L'aide bilatérale

Le gros de l'aide américaine (87 %) va à la coopération bilatérale. Bien qu'il n'existe pas de formule particulière pour allouer des fonds en donnant la priorité à certains groupes de pays ou secteurs, certaines tendances apparaissent clairement.

Une évolution de l'aide aux États obtenant de bons résultats : il est temps d'élaborer une stratégie du risque pour les autres

Les États-Unis mettent encore en œuvre des programmes de coopération pour le développement dans quelque 120 pays en développement. Ils n'ont pas resserré la concentration géographique de leur aide au cours des cinq dernières années. La Directive sur le développement mondial invite les États-Unis à « être plus sélectifs quant aux pays et aux secteurs dans lesquels ils travaillent [et à] cibler davantage leurs efforts afin de maximiser l'impact à long terme ». L'Administration prend des mesures pour centrer la coopération pour le développement sur un plus petit nombre de partenaires et de secteurs.

-
14. Chiffres de 2009 notifiés par les États-Unis au Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.
 15. Chiffres communiqués par USAID en janvier 2011 au cours de consultations.
 16. L'aide étrangère américaine ne couvre pas les remises de dette et les coûts de l'accueil des réfugiés aux États-Unis, mais inclut l'aide militaire, l'aide au titre de la lutte contre le terrorisme et l'aide en faveur du maintien de la paix à tous les pays (et pas seulement aux pays pouvant bénéficier de l'APD) (*Greenbook* à consulter à l'adresse suivante : <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/>, consulté en avril 2011).

En fait, le Budget du Président pour 2012, rendu public en février 2011, propose de suspendre l'aide bilatérale dans 6 pays, de la diviser par deux dans 22 pays et de réduire de 15 % l'aide à l'Europe centrale et orientale, au Caucase et à l'Asie centrale¹⁷.

Ces nouvelles orientations reflètent la volonté d'œuvrer dans des pays où la gouvernance est relativement bonne et qui souhaitent procéder à des réformes, comme indiqué dans la Directive. Cela diffère de la démarche adoptée au titre du Cadre pour l'aide étrangère en 2007, où à cinq catégories de pays – selon la stabilité et la qualité de la gouvernance – correspondaient cinq approches différentes de la coopération. A ce jour, c'est pour l'essentiel la MCC qui a collaboré avec les États obtenant les meilleurs résultats, demandant explicitement aux pays de satisfaire à des critères d'éligibilité, notamment que le rendement des investissements soit clair et mesurable. La MCC choisit aussi ses partenaires parmi les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire qui obtiennent de bons résultats au regard de 17 indicateurs notamment une gouvernance juste et démocratique, des investissements dans le capital humain et la liberté d'entreprendre. En appliquant la Directive et en recentrant davantage leur programme, les États-Unis devraient prendre garde à ne pas abandonner l'aide aux pays les plus démunis qui n'ont guère les moyens de se développer seuls – autrement dit les pays qui ont le plus besoin de l'aide.

D'autres organismes américains sélectionnent de plus en plus leurs pays partenaires en se fondant sur une gouvernance responsable et la volonté de réformer. Cette évolution s'explique notamment par le fait que pour l'Administration américaine, œuvrer dans des pays dotés de systèmes avancés de contrôle en matière financière et en matière de gestion permet plus facilement de prouver au Congrès que l'aide produit un retour sur investissements et est traitée de manière responsable. Les initiatives présidentielles sur la santé, le changement climatique et la sécurité alimentaire s'appuient toutes sur ce raisonnement. L'initiative Feed the Future choisit les pays seulement sur la base des besoins mais aussi sur celle de qualité de la gouvernance et de l'ouverture aux partenariats. Cependant, ce changement d'attitude vis-à-vis des États obtenant de bons résultats marque un vif contraste avec l'engagement américain dans les États fragiles et les pays au sortir d'un conflit où la gouvernance est faible par définition tandis que les besoins de la population peuvent être importants tout comme le potentiel de développement. Pour mener à bien leurs activités de coopération dans ces deux groupes de pays, les États-Unis doivent adopter une stratégie du risque (chapitres 2 et 5).

Un soutien grandissant aux pays les plus démunis et les plus fragiles

Les États-Unis ont rempli leurs engagements en ce qui concerne l'aide bilatérale. La répartition de l'aide au cours de ces dernières années fait apparaître une tendance en faveur de l'Afrique sub-saharienne et des pays les moins avancés.

- Le gouvernement américain a doublé son aide à l'Afrique sub-saharienne depuis 2005, comme il s'y était engagé lors du Sommet de Gleneagles de 2005. L'aide à l'Afrique sub-saharienne est passée de 4.3 milliards USD en 2005 à 8.67 milliards en 2010 (USAID, 2010b), et les États-Unis avaient déjà rempli leur promesse en 2009, soit un an à l'avance.

17. En outre, la loi de finance 2010 interdit spécifiquement d'octroyer une aide aux pays suivants : Cuba, Iran, Corée du Nord et Syrie avec des exceptions comme l'aide d'urgence).

- Les États-Unis ont considérablement augmenté leur aide aux pays à faible revenu, la part de ces pays dans l'APD ventilée passant de 26 % en 2005 à 55 % en 2009 (annexe B, tableau B3). Cette évolution tient à l'engagement pris par les États-Unis au Sommet de Gleneagles de centrer l'aide sur les pays à faible revenu. Si l'Afghanistan a vu l'aide américaine à son profit passer de 1.8 milliards USD (2005) à 3 milliards (2009), ce sont les pays d'Afrique sub-saharienne qui ont bénéficié de la majeure partie de la hausse de l'aide aux pays à faible revenu. Le Département du Trésor américain préconise aussi une augmentation des fonds au profit des pays les plus démunis dans les récentes mesures de réforme touchant les banques multilatérales de développement.

Par rapport à la plupart des autres donateurs du CAD, les États-Unis consacrent une part plus importante de leur aide aux États fragiles et aux situations d'après-conflit. En 2009, 46 % de l'aide américaine est ainsi allée aux États fragiles¹⁸. L'Irak et l'Afghanistan comptent à eux seuls pour plus de 5 milliards USD, soit 20 % de l'APD brute. En outre, 78 % de l'ensemble de l'aide sous forme de contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales destinée à des pays donnés vont à des États fragiles, notamment le Soudan et l'Afghanistan.

Répartition sectorielle et décisions de dépenses thématiques

Les États-Unis prévoient de faire des choix durs en matière de répartition sectorielle des ressources. Ils centrent déjà leur aide sur un plus petit nombre de secteurs depuis le dernier examen de l'aide. Ils ont en particulier accentué le ciblage de l'aide sur la population et la santé génésique (y compris le VIH/Sida) qui représentent à présent environ un cinquième de l'APD américaine – soit 5.1 milliards USD. Avec les 63 milliards USD engagés au profit de l'initiative Global Health pour la période 2009-2014, cette part devrait encore croître. Un volume presque aussi important – 4.9 milliards USD – a été consacré au renforcement de l'administration et de la société civile, soit un petit peu moins qu'il y a cinq ans. L'aide humanitaire demeure une composante importante et constitue le troisième objectif prioritaire avec une dotation de 4.4 milliards USD. De ce fait, les États-Unis sont le principal donneur bilatéral dans les secteurs suivants : santé (en particulier la population et la santé génésique), aide humanitaire, renforcement des capacités de l'administration et de la société civile, agriculture (du fait des importants efforts consentis pour améliorer la sécurité alimentaire) et tourisme. Les priorités de l'affectation de fonds au titre des contributions volontaires aux organisations multilatérales présentent un aspect analogue : 69 % des ressources affectées sous forme de contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales sont allées au secteur de la santé ; 14 % à l'administration et la société civile, et 7 % aux organismes humanitaires.

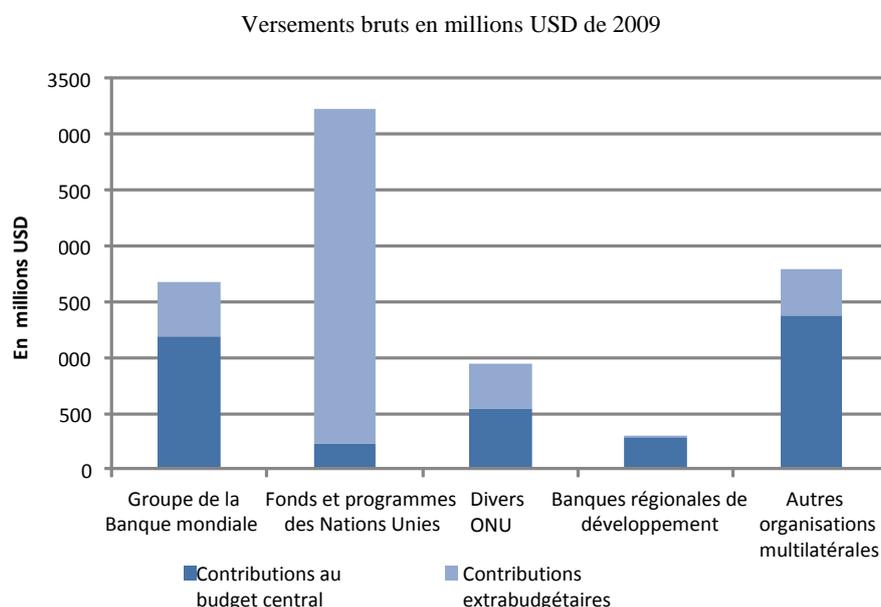
18. La liste des 43 États fragiles et affectés par un conflit est tirée de *Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States* (OCDE, 2010). Les chiffres correspondent aux versements.

L'aide multilatérale : une nouvelle dynamique

L'aide multilatérale augmente à nouveau

Les États-Unis se classent au quatrième rang des contributeurs au système multilatéral et ils comptent pour 9 % de l'aide multilatérale des donateurs du CAD¹⁹. Ils sont le principal contributeur au budget central de l'Association internationale de développement de la Banque mondiale, du Fonds mondial de lutte contre le Sida, la Tuberculose et le Paludisme, des opérations de maintien de la paix de l'ONU, de l'UNICEF et de l'OMS. L'aide multilatérale représente actuellement 13 % de l'APD américaine (27 % si l'on tient compte des contributions extrabudgétaires). Les États-Unis n'ont pas arrêté d'objectifs précis pour l'aide bilatérale et l'aide multilatérale. Ces dernières années, l'aide multilatérale américaine n'a pas progressé au même rythme que l'aide bilatérale, autrement dit sa part dans l'APD totale a poursuivi son trajet en zigzag à la baisse entamé en 1993 ; c'est sous administration républicaine, entre 2001 et 2008, que la part de l'aide multilatérale a le plus reculé passant à 10 %. Sous l'Administration actuelle, cependant, la part de l'aide multilatérale a augmenté pour atteindre 13 %, soit 3.6 milliards USD, en 2009, son niveau le plus élevé depuis 1992, ce qui témoigne d'un regain de confiance dans le multilatéralisme.

Figure 2. Contributions américaines aux budgets centraux des organisations multilatérales et contributions extrabudgétaires, 2009



Source : Système de notification des pays créanciers de l'OCDE (SNPC) et CAD 2a.

Les contributions extrabudgétaires des États-Unis aux organisations multilatérales (4.3 milliards USD) sont supérieures à leurs contributions aux budgets centraux de ces

19. Ce chiffre correspond aux versements au titre de l'APD multilatérale brute au cours de la période de trois ans allant de 2007 à 2009 et ne couvre pas l'APD à la Commission européenne. Il mesure les contributions des membres du CAD aux budgets centraux des organismes multilatéraux.

organismes (figure 2). Les États-Unis sont le principal contributeur aux budgets spéciaux du PAM, du HCR, de l'OIM et de l'UNRWA. Ils font partie des quatre donateurs²⁰ dont les contributions extrabudgétaires supérieures excèdent les contributions aux budgets centraux²¹. La place accordée aux contributions extrabudgétaires est la conséquence de la pratique des fonds spéciaux du Congrès destinés à contrôler étroitement la façon dont l'argent américain est dépensé. Depuis 2001, les fonds et programmes de l'ONU font l'objet d'une surveillance particulièrement étroite, la part des contributions aux budgets centraux (227 millions USD) étant inférieure à celle des contributions extrabudgétaires (2.99 milliards USD). Le pourcentage élevé des contributions extrabudgétaires tient aussi au fait que les États-Unis s'appuient de plus en plus sur les fonds d'affectation spéciale au fil du temps. Ils considèrent qu'il s'agit de « pilotes » pour des approches davantage axées sur les résultats.

Un nouvel engagement à l'égard du multilatéralisme

L'Administration Obama est partisane du multilatéralisme (chapitre 1). Elle est convaincue que la sécurité mondiale et la sécurité des États-Unis pâtiraient considérablement du fait que les États-Unis tournent le dos à l'architecture internationale qu'ils ont contribué à bâtir (White House, 2010b). La Directive présidentielle fait donc du « renforcement des principaux canaux multilatéraux » la pierre angulaire de son nouveau modèle opérationnel (encadré 9). Pour les agents de l'appareil administratif américain, cela signifie trois choses : un renouvellement du leadership américain et de l'investissement politique dans les institutions multilatérales (en particulier les banques multilatérales de développement) ; une utilisation accrue des canaux multilatéraux en complément d'autres instruments ; et une collaboration avec d'autres intervenants pour une plus grande efficacité.

Encadré 6. L'aide multilatérale dans la Directive présidentielle et dans l'Examen quadriennal : synthèse

Directive présidentielle : renforcer les principaux canaux multilatéraux. Les États-Unis :

- Redoubleront d'efforts pour soutenir, réformer et moderniser les organisations multilatérales d'aide au développement qui revêtent la plus grande importance pour leurs intérêts.
- Renouvèleront leur partenariat avec les banques multilatérales de développement, en veillant à tirer profit de leur expertise et à coordonner les efforts respectifs.
- Créeront de nouveaux canaux multilatéraux en tant que de besoin, comme ils l'ont fait en transformant le G20 en un cadre de premier plan pour leur coopération économique internationale.

Examen quadriennal : améliorer la coopération multilatérale en mettant à jour l'approche américaine de la diplomatie multilatérale.

- Renforcer les capacités du Bureau chargé des relations avec les organisations internationales.
- Soutenir et renforcer la mission des États-Unis auprès de l'ONU.
- Promouvoir les affaires multilatérales dans les bureaux régionaux et mieux lier la diplomatie multilatérale avec les priorités régionales et fonctionnelles des États-Unis.

20. Aux côtés de l'Australie, du Canada et de la Norvège.

21. Les contributions extrabudgétaires aux organisations multilatérales comptabilisées dans le SNPC en tant que financements bilatéraux, acheminés par l'intermédiaire des organisations multilatérales.

Mettre davantage à profit l'avantage comparatif des organisations multilatérales

L'accent désormais mis sur la coordination interagences contribuera à étayer les décisions sur le financement des organisations multilatérales mais les organismes américains finançant à la fois l'aide bilatérale et l'aide multilatérale doivent aussi resserrer les liens avec leurs représentations sur le terrain à cette fin. Une approche pangouvernementale est nécessaire pour déterminer la façon dont les États-Unis peuvent répartir les dotations financières de manière à ce que les différentes organisations multilatérales puissent mieux se compléter les unes les autres. Les entités ci-après jouent un rôle crucial dans cette coopération interagences : le Département du Trésor (fournissant 45 % de l'aide multilatérale), qui supervise la coopération avec les banques multilatérales de développement ; le Département d'État qui coopère principalement avec le système des Nations Unies ; USAID ; et le Département de la santé et des services sociaux (figure 1). En dehors de la coopération ordinaire entre agents, ces entités coordonnent leurs activités dans le cadre de plusieurs organes, notamment les études du Comité consultatif national sur les politiques monétaires et financières internationales et le Conseil de sécurité nationale. Par ailleurs, les États-Unis doivent aussi établir des relations plus solides avec les représentations sur le terrain afin de s'assurer que les programmes multilatéraux et bilatéraux se complètent. L'absence de liens de ce type est évidente au Ghana, où les organisations multilatérales sont souvent utilisées pour l'exécution de dons donnant lieu à appels d'offre, leurs propres mission et expertise n'étant pas suffisamment pris en considération. Par ailleurs, les services centraux sollicitent rarement l'avis des représentations sur le terrain lorsqu'ils décident de telle ou telle politique ou reconstitution de ressources. Au Ghana, il a été difficile à USAID de parvenir à une cohérence entre ses programmes bilatéraux dans le secteur de la santé et les programmes mis en œuvre par le Fonds mondial dont les États-Unis sont le principal bailleur de fonds.

Siégeant au conseil d'administration de la plupart des organisations multilatérales et visant à redevenir un participant actif et un acteur de premier plan au sein du système multilatéral, les États-Unis sont en mesure de peser sur la réforme du système multilatéral de manière à accélérer le développement et à faire reculer la pauvreté. Au cours des deux dernières années, le Département du Trésor s'est employé à promouvoir la complémentarité dans la réforme des banques multilatérales de développement, en veillant à ce que celles-ci centrent leur attention sur des problèmes qui ne relèvent généralement pas de l'aide bilatérale (par exemple problèmes régionaux ou grandes infrastructures), tout en se tenant à l'écart de secteurs bien pris en charge par l'aide bilatérale (aide non systémique dans le secteur de la santé ou de l'éducation). Le Département du Trésor a également contribué à ce que les banques multilatérales de développement soient au service des populations les plus démunies en octroyant des dons plutôt que des prêts et en adoptant des politiques de prêts axées sur les résultats et récompensant les bonnes performances. Les États-Unis se servent aussi de leur influence pour promouvoir les organisations humanitaires mais ils hésitent beaucoup à occuper une place prépondérante dans le débat.

Les États-Unis veulent s'assurer que chaque dollar de l'aide est dépensé de manière judicieuse et à ce titre ils sont désireux d'accroître l'efficacité du système multilatéral. Bien que les États-Unis ne fassent pas partie du Réseau pour l'évaluation des performances des organisations multilatérales (MOPAN), leurs efforts bilatéraux sont accueillis favorablement par les organisations multilatérales. Ils visent à réduire le fardeau de la reddition de comptes des organisations multilatérales en s'appuyant

davantage sur leurs capacités d'évaluation : USAID et le Département d'État approuvent cette évolution. Le Département du Trésor incite les banques de développement à adopter une approche davantage axée sur les résultats et à renforcer leurs fonctions d'évaluation. Deuxièmement, l'Administration américaine consulte les autres parties prenantes en vue d'examiner les moyens d'accroître l'efficacité des organismes multilatéraux. USAID accueille conjointement les réunions mensuelles du « Tuesday Group » avec le Centre d'information sur les banques de développement, une ONG, et met à profit ces réunions pour obtenir des informations et solliciter le point de vue d'organisations qu'intéressent les politiques et projets des banques multilatérales de développement.

Malgré ces améliorations importantes, les agences, fonds et programmes des Nations Unies consultés aux fins du présent examen estiment que les modalités de la collaboration avec les États-Unis représentent des coûts de transaction élevés et un lourd fardeau administratif. Pour l'heure, les États-Unis continuent de soumettre les organisations multilatérales aux évaluations du GAO car le Bureau chargé de la gestion et du budget (Office of Management and Budget) estime toujours que ce sont les évaluations les plus fiables. Les agences de l'ONU doivent tenir des comptes distincts, préparer des rapports spéciaux sur l'aide octroyée à certains pays ne devant pas recevoir des financements américains, et se plier à d'autres contraintes (par exemple, respecter la liste américaine des organisations terroristes) ; dont certaines s'appliquent au financement des budgets centraux. L'Administration devrait continuer de collaborer avec le Congrès afin de veiller à ce que celui-ci respecte le caractère particulier des organisations multilatérales et leur objectif global visant à acheminer une aide efficiente et efficace.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- A l'appui de leur ambition d'être leader mondial pour les questions de développement, les États-Unis devraient maintenir le niveau d'APD de 2010 (niveau le plus élevé que les États-Unis aient atteint) et, à mesure que l'économie du pays s'améliore, augmenter ce niveau d'APD.
- Les États-Unis devraient veiller à ce que les budgets de toutes les entités fédérales concernées tirent profit de l'orientation stratégique donnée par la Directive présidentielle et soient attribués en fonction de l'avantage comparatif de chacune pour ce qui est d'assurer la meilleure rentabilité des ressources. Il conviendrait pour se faire de réduire les fonds spéciaux du Congrès et les dotations complémentaires.
- Les États-Unis devraient continuer de prendre garde à ce que l'accent mis sur les États obtenant de bons résultats ne se traduise pas par un abandon de l'aide aux pays les plus pauvres ayant des capacités très faibles.
- Les États-Unis devraient veiller à soutenir les organisations multilatérales en reconnaissant leur caractère particulier et leur avantage comparatif.

Chapitre 4

Organisation et gestion

Organisation

Un dispositif d'aide morcelé

Le programme américain de coopération pour le développement fait intervenir 27 entités publiques. Ce morcellement institutionnel s'explique par la « mondialisation » de l'administration américaine qui, surtout depuis les années 90, a conduit un nombre croissant de départements à mettre en place leurs propres programmes de coopération technique. Des entités comme les départements du Travail (qui s'est doté d'un Bureau des affaires internationales depuis 1947), de la Justice ou des Transports, ou l'*Environmental Protection Agency* ne considèrent plus leur mission comme se limitant aux questions « intérieures ». Conscientes de l'importance des enjeux qui ne connaissent pas les frontières, elles forgent de plus en plus de partenariats internationaux. De ce fait, elles apportent une aide dans leur domaine de compétence, soit en qualité d'exécutants de programmes d'USAID ou du Département d'Etat soit directement, en vue de renforcer les capacités de leurs homologues dans les pays en développement. Le rôle sur la scène internationale de ces instances intérieures s'élargira vraisemblablement encore dans les années qui viennent étant donné que la Directive présidentielle prône une démarche pangouvernementale afin de mobiliser efficacement la contribution des diverses composantes de l'administration. Le morcellement institutionnel résulte également de textes de loi autorisant des instances intérieures (ou de nouveaux acteurs, comme la MCC en 2004) à mettre en œuvre des programmes spécifiques. Sans compter la structure complexe du budget, avec les conséquences qui en découlent sur le processus de programmation et la coordination des politiques.

Les principaux acteurs du système d'aide américain

USAID et le Département d'Etat sont les deux grands pôles autour desquels s'articule le système d'aide. USAID est le principal organisme américain œuvrant dans le domaine du développement ; elle mène des activités d'assistance technique, de recherche, de conseil sur les politiques et d'aide au renforcement des infrastructures à l'appui aussi bien du développement que des secours humanitaires. La Directive présidentielle renforce sa mission et un processus de réforme est en cours pour étoffer ses capacités (voir plus loin).

Le Secrétaire d'Etat est le principal conseiller du Président en matière de politique étrangère et le Département d'Etat le premier représentant du gouvernement américain à l'étranger. L'Administrateur d'USAID rend compte directement au Secrétaire d'Etat. Le Département d'Etat gère aussi plusieurs programmes d'importance, notamment l'*Economic Support Fund*, le *Human Rights and Democracy Fund*, la *Middle East Partnership Initiative*, le *Migration and Refugee Assistance Account* et l'*Emergency Refugee and Migration Assistance*. Divers services y ont été mis en place pour s'occuper de questions spécifiques, par exemple l'*Office of the US Global AIDS Coordinator*, qui pilote le *President's Emergency Plan for AIDS Relief* (PEPFAR) lancé en 2003 et l'*Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilisation* (annexe D, graphique D.2).

Quatre autres entités jouent un rôle particulièrement important :

- Le Département de la Santé (Department of Health and Human Services) et les organismes qui en relèvent (notamment les Centers for Disease Control) sont des partenaires majeurs pour la concrétisation des objectifs poursuivis par les États-Unis dans le domaine de la santé. Leur rôle va s'amplifiant en raison de la forte augmentation, depuis 2003, des fonds alloués aux programmes en faveur de la santé.
- Le Département de la Défense ne se contente plus d'intervenir dans les crises humanitaires mais mène désormais aussi des activités d'aide qui ont des retombées sur le développement – encore qu'il s'agisse essentiellement d'opérations massives de reconstruction s'inscrivant dans le prolongement des interventions en Afghanistan et Irak.
- Le Département du Trésor gère les contributions des États-Unis aux institutions financières internationales et les opérations de restructuration de la dette, tâches qui incombent à son service des affaires internationales (Office of International Affairs). Il fournit aussi, sur demande, une assistance technique et des formations dans le cadre d'accords de coopération entre ministères pairs.
- La Millennium Challenge Corporation (MCC) a pour mission de faire reculer la pauvreté grâce à la croissance économique. Elle a été créée par le Congrès en 2004 pour expérimenter de nouvelles modalités d'acheminement de l'aide n'entrant pas dans le champ d'application de la Foreign Assistance Act. Les dotations qu'elle alloue sont fonction de la performance du pays considéré en matière de gouvernance, d'investissement dans le capital humain et de liberté économique. L'admissibilité d'un pays à bénéficier de financement est déterminée sur la base d'indicateurs indépendants objectifs. Des programmes de seuil, gérés par USAID, peuvent être mis en place pour aider les pays à satisfaire les critères d'éligibilité. La démarche de la MCC s'écarte à de nombreux égards de celle des autres entités américaines, ce qui montre à quel point un consensus entre le Congrès et l'Administration sur les objectifs de l'aide peut contribuer à créer des conditions favorables pour l'acheminement du programme d'aide. La MCC ne s'en heurte pas moins à certains problèmes mais elle a fait la preuve de sa capacité de tirer des enseignements de son expérience de sorte que son modèle d'entreprise continue d'évoluer (encadré 10). Parallèlement, les bonnes pratiques de la MCC ont été intégrées dans d'autres programmes américains, comme le PEPFAR et Feed the Future, ainsi qu'il avait été recommandé lors du précédent examen par les pairs.

Encadré 10. La Millennium Challenge Corporation : une approche novatrice

Appropriation, prévisibilité, aide non liée et primauté aux résultats, telles sont les principales caractéristiques de la démarche adoptée par la MCC. Les activités de la MCC sont en effet régies par une loi distincte qui l'exonère de nombre des contraintes imposées aux autres institutions fédérales, ce qui lui permet d'être davantage en phase avec les grands principes garants de l'efficacité de l'aide (chapitre 5)

La MCC n'a pas encore atteint sa pleine maturité et ses dépenses sont encore inférieures à ce qu'elles pourraient être. Elle est regardée comme organisation apprenante et s'emploie en permanence à améliorer son approche. Parmi les enseignements qui ressortent de sa première génération de contrats figurent la nécessité d'une meilleure planification et d'une meilleure préparation avant la signature des contrats, la nécessité d'une plus grande marge de manœuvre pour recadrer le programme en fonction de l'évolution du contexte, et la nécessité de recentrer les contrats sur un nombre plus réduit de secteurs. La MCC devrait cependant aussi se pencher avec le plus grand soin sur les problèmes suivants :

- i. La nécessité de trouver un juste équilibre entre les exigences de supervision de l'Inspection générale et son propre souci de reddition intérieure de comptes, d'une part, et l'appropriation locale, d'autre part.
- ii. La nécessité d'assortir son souci rigoureux des résultats et de la transparence d'une communication judicieuse autour des succès et des échecs afin d'éviter un effritement du soutien politique dont jouit son action et donc du niveau de sa dotation.
- iii. Le risque que l'obligation d'apporter des preuves rapides de résultats n'empêche l'adoption de la perspective à long terme indispensable pour construire des systèmes durables. En outre, la volonté de responsabilité se traduit par des critères d'éligibilité restrictifs, avec le risque qui en découle que certains pays soient laissés pour compte (Goldsmith, 2011), ce qui oblige d'autres composantes du système d'aide américain à prendre la relève.

USAID : faire du principal organisme américain de développement la première agence mondiale

USAID a vu le jour en 1961 en tant qu'entité du Département d'Etat. Même si elle avait le statut d'organisme indépendant, ses orientations globales en matière de politique étrangère et ses dotations budgétaires étaient fixées par le Secrétaire d'Etat. Cette organisation est restée inchangée au fil des ans mais le rapport de force entre le Département d'Etat et l'USAID ne s'en est pas moins renversé à plusieurs reprises, témoignant du lien complexe entre les objectifs distincts mais interdépendants poursuivis par les États-Unis à travers la diplomatie et la coopération pour le développement. Les cinq dernières années ont été marquées par deux réformes, l'une visant à renforcer la convergence en le Département d'Etat et USAID (en 2006), et l'autre destinée à consolider le mandat et les capacités d'USAID (2010).

2006 : Renforcement de la convergence au sein du Département d'Etat

En 2006, l'Administration a engagé une série de réformes connue sous le nom de processus « F ». L'idée en était d'aligner plus étroitement l'aide au développement sur les objectifs de la politique étrangère, d'améliorer la mise en œuvre de cette aide et de durcir les obligations de comptes. Dans ce cadre un Bureau de l'aide extérieure (ou Bureau « F ») a été instauré au sein du Département d'Etat avec mission d'élaborer une stratégie fédérale de coopération pour le développement et de promouvoir des stratégies pluriannuelles d'aide par pays assorties de plans annuels d'exécution. Le processus « F » a contribué à favoriser un resserrement de la collaboration entre le Département d'Etat et USAID et à rationaliser la programmation stratégique, la budgétisation et la reddition de comptes pour les deux entités. Il n'était cependant pas conçu pour s'étendre à d'autres institutions fédérales, contrairement à ce qui était recommandé dans le précédent examen par les pairs. Dans le même temps, USAID y a perdu de ses capacités en matière d'élaboration des politiques, de planification stratégique et de gestion budgétaire. Pour ce qui est de la programmation, le cadre pour l'aide extérieure élaboré par le Bureau « F » a principalement servi à réguler les demandes de fonds destinés à l'aide selon une démarche descendante : les missions locales ont en effet été invitées à soumettre leurs propositions une fois le cadre déjà établi. Les résultats à court terme y sont en outre privilégiés sur l'impact à long terme, encore que cette façon de voir soit en train de se modifier.

2010 : Reconstruction des capacités d'USAID

Restaurer les capacités d'USAID et promouvoir une démarche davantage axée sur les résultats et plus à l'écoute des pays partenaires sont des priorités essentielles de l'Administration en place. En 2010, USAID a en conséquence lancé un ambitieux programme de réforme baptisé *USAID Forward*. Celui-ci est déterminant pour la concrétisation de l'ambition affichée par le Président de rétablir le leadership mondial des États-Unis sur la scène du développement international, de faire d'USAID la « première agence mondiale » et de lui redonner la haute main sur les questions de développement à l'échelle de l'Administration.

La réforme vise à moderniser et étoffer les capacités d'USAID dans sept domaines clés : la passation des marchés, les ressources humaines, la formulation des politiques, le suivi et l'évaluation, la gestion budgétaire, la science et la technologie, et l'innovation. L'Examen quadriennal (encadré 5, chapitre 1) pousse le processus encore plus loin. Il définit un nouveau modèle d'entreprise favorisant une action plus stratégique et des liens plus étroits entre les fonctions de programmation et de budgétisation, un meilleur alignement sur les priorités des pays partenaires, la prise en charge de l'exécution des programmes et non plus leur simple sous-traitance, le souci des résultats et un recentrage sur le renforcement des capacités au service de systèmes durables. Les changements organisationnels nécessaires ne laissent maintenant plus place à aucun doute et doivent être mis en œuvre sans délai. Des mesures prometteuses ont déjà été prises dans ce sens. Un Bureau des politiques, de la planification et de l'apprentissage a été créé en juin 2010, qui est chargé de l'élaboration des politiques, des évaluations et de la planification stratégique. Un Service de la gestion du budget et des ressources a aussi été mis en place pour fournir des conseils sur les budgets des programmes et les dotations en ressources (annexe D, graphique D.1). Dans l'Examen quadriennal, il est demandé à ce service de préparer un projet de budget pour l'ensemble d'USAID pour 2013, qui sera intégré dans le budget global de l'aide extérieure une fois qu'il aura été examiné et approuvé par la Secrétaire d'Etat. Cette latitude accrue laissée à USAID pour déterminer son budget est une bonne chose. Pour que cette innovation ait un réel impact et contribue à élever le développement au même rang que la diplomatie et la défense, il est important de veiller à ce qu'USAID puisse faire entendre sa voix dans les arbitrages sur le budget final du Département d'Etat.

Gestion

La planification stratégique et la budgétisation axée sur les résultats en ligne de mire

En dépit des efforts déployés dans le cadre du processus « F », il subsiste au niveau de l'organisation et du budget une fragmentation qui empêche une approche plus stratégique et intégrée de la coopération pour le développement. Une coordination est essentielle pour assurer que les ressources et compétences disponibles aux États-Unis sont exploitées de façon complémentaire et cohérente. Depuis 2009, l'Administration s'est appliquée à améliorer la planification et les activités conjointes sous l'impulsion déterminée des plus hautes sphères. Des incitations ont été mises en place à l'intention du personnel pour favoriser et récompenser la collaboration interagences. Ces efforts ont produit de bons résultats, s'agissant aussi bien de l'intervention dans les États fragiles (chapitre 2) que des activités plus classiques de développement. Des orientations ont par

exemple été élaborées pour la planification conjointe entre la MCC et le Département d'État/USAID. Dans plusieurs pays, la MCC prend appui sur des programmes existants d'USAID (notamment en Jordanie) ou mène des activités complémentaires (par exemple au Sénégal). Le President's Emergency Plan for AIDS Relief (PEPFAR), qui fait intervenir sept organismes fédéraux, témoigne lui aussi de l'émergence d'une démarche pangouvernementale décentralisée. Lorsqu'ils ont mis au point leur nouvelle stratégie quinquennale, les responsables du PEPFAR ont procédé à une évaluation des avantages et des inconvénients des approches passées. Ils ont reconnu que celles-ci avaient plus ou moins suscité des conflits entre agences au niveau des pays et des services centraux et avaient parfois limité l'intégration des moyens mis en œuvre sur le terrain, et que les nombreuses obligations de rapports n'étaient pas toujours harmonisées avec celles associées aux autres programmes des États-Unis ou d'autres indicateurs internationaux. Tirant les enseignements de ces constats, ils ont fait en sorte de mieux tenir compte des réalités du terrain dans les orientations stratégiques, d'élargir la place accordée à la collaboration multilatérale, et de réduire les obligations de rapports. La nouvelle stratégie met aussi moins l'accent sur l'intervention d'urgence pour privilégier un effort durable, placé sous la conduite des pays et une attention accrue aux répercussions sur les systèmes de santé nationaux dans leur ensemble (PEPFAR, 2009).

Dans les pays partenaires, le fait que plusieurs entités américaines soient installées dans les mêmes locaux favorise le dialogue autour des interventions de chacune, comme on a pu le voir au Ghana et en Jordanie (annexe C). Cela dit, la coopération interagences pourrait encore être améliorée. Au Ghana, par exemple, il n'existe pas de stratégie à l'échelle de l'ensemble de l'administration même si des efforts sont déployés pour opérer une coordination entre les différents intervenants (notamment le Département de la Défense et USAID).

La coordination entre agences au plan stratégique doit être poursuivie et généralisée afin de créer des synergies entre les approches des diverses entités américaines, d'assurer la cohérence d'ensemble, d'éviter les doubles emplois et, d'une façon générale, de promouvoir la vision du développement défendue par les États-Unis. Comme on l'a vu dans le chapitre 2, la Directive présidentielle devrait aider à la mise en place de mécanismes pangouvernementaux destinés à assurer la cohérence de la politique américaine du développement, et le nouveau comité consultatif interagences fournit une plateforme bienvenue pour ce type de coordination. L'Examen quadriennal fait de la planification et de la budgétisation axée sur les résultats des priorités et donne mandat au Département d'État et à USAID d'élaborer un plan stratégique conjoint. Les chefs des missions y sont par ailleurs appelés à établir des stratégies-pays intégrées pluriannuelles pour encadrer l'ensemble des activités prévues dans un pays, et c'est USAID qui se chargera d'en piloter la rédaction pour ce qui est de l'aspect développement. Ces stratégies de coopération pour le développement par pays serviront de base pour les demandes de crédits. De telles stratégies-pays seront élaborées par 20 missions bilatérales et une plateforme régionale d'USAID pour juin 2011 et par les autres pour fin 2013. Saisir, à travers ces stratégies, les divers programmes menés en parallèle, y compris ceux menés par d'autres départements sur leur propre budget, n'ira pas sans problème. Cela nécessitera que le Département d'État et USAID, mais aussi les autres entités intervenant dans l'aide des États-Unis, renforcent et rationalisent leurs processus de planification et de budgétisation. Le défi est de taille étant donné que les modes de programmation et le niveau de décentralisation diffèrent d'une entité à l'autre.

Pour mettre pleinement à profit ces stratégie-pays, les missions locales devront pouvoir influencer davantage sur la répartition des ressources entre secteurs et domaines

d'intervention en fonction des priorités fixées à Washington. Dans l'Examen quadriennal, il est reconnu que l'affectation des ressources est un processus complexe, à plusieurs niveaux, et que les stratégies-pays ne seront pas les seuls éléments pris en compte pour déterminer les priorités de financement. Reste que ces stratégies constituent un moyen crucial de resserrer le lien entre les réalités du terrain et les décisions prises à Washington.

En tant que responsable en chef de toutes les activités de l'administration fédérale dans un pays, l'Ambassadeur des États-Unis a un rôle de premier plan à jouer dans la supervision du programme d'aide. Il est donc important de veiller à ce que cette personne appréhende bien les problèmes de développement du pays et les conséquences qui en découlent pour les organismes américains. L'Administration doit garder cette considération présente à l'esprit dans la mise en œuvre des mesures préconisées dans l'Examen quadriennal en vue d'améliorer la collaboration entre le Département d'Etat et USAID. Il convient en particulier d'exploiter au mieux les formations communes et la rotation plus fréquente des affectations entre agences qui sont envisagées.

Le processus de réforme doit rester la première priorité dans les années qui viennent. Si certaines mesures ont déjà pris effet, d'autres demandent plus de temps à mettre en pratique. Les recommandations de l'Examen quadriennal doivent être mises en œuvre à tous les niveaux pour que les progrès s'inscrivent dans la durée. Des risques importants sont attachés à la réforme. Outre qu'il faut y affecter des ressources financières suffisantes, celle-ci nécessite que les services centraux fournissent aux missions locales des orientations adéquates. Les missions doivent ensuite internaliser ces orientations et des incitations appropriées devront être mises en place pour les pousser à contrer l'inertie bureaucratique. Dans cette période de transition, il est essentiel de tenir les agents au courant des changements en utilisant pour ce faire des moyens propres à rallier leur soutien. Le nouveau modèle d'entreprise doit être clairement expliqué à tous les niveaux, aux agents du ministère et des 80 missions bilatérales et cinq missions régionales comme aux parties prenantes extérieures. En attendant, gérer des approches pangouvernementales associant 27 organismes est une tâche ardue et l'Administration doit continuer de rechercher des moyens de rationaliser le système d'aide, comme le préconise l'Examen quadriennal.

Reconstruire les ressources humaines d'USAID : un défi de taille

Aux États-Unis, les personnes travaillant, au sein de l'Administration, sur les questions de développement et d'aide humanitaire ne sont pas toutes assujetties au même traitement. À côté de fonctionnaires recrutés directement par des entités publiques, il est fait largement appel à des sous-traitants, qu'il s'agisse de prestataires de services publics, d'entreprises ou d'organisations sans but lucratif. Dans la présente section, l'attention est centrée sur les problèmes de ressources humaines auxquels est confrontée USAID, qui est le principal organisme d'aide et aussi celui dont les effectifs sont les plus importants. USAID emploie quelque 8 000 personnes, dont 1 200 agents de la fonction publique et 500 agents du corps diplomatique à Washington, et 800 agents du corps diplomatique à l'étranger.

Les ressources humaines et la charge de travail sont les principales contraintes pesant sur la capacité d'USAID de gérer le programme d'aide depuis les années 90, du fait de la diminution de son effectif de titulaires (en raison du niveau inchangé ou en baisse de son budget de fonctionnement) parallèlement à un accroissement massif du volume de

l'aide.²² USAID a en conséquence été conduite à faire largement appel à des sous-traitants extérieurs pour la mise en œuvre du programme d'aide. De nombreuses parties prenantes ont pointé du doigt les risques inhérents à ce modèle, qui a entraîné une perte de compétences techniques en interne, et partant affaibli l'aptitude d'USAID à soutenir l'appropriation, à nouer des partenariats et à prendre des risques (encadré 11). Le nombre d'agents en âge de faire valoir leurs droits à la retraite est un autre sujet de préoccupation, d'autant que ce sont aussi les plus anciens et donc les plus aguerris. Depuis 2005, l'effectif de diplomates a diminué d'entre 3 et 6 % chaque année sous l'effet des départs à la retraite et le pourcentage de ceux qui pourront y prétendre à partir de 2010 sera encore nettement supérieur. En fait, plus de 90 % des cadres ont pris leur retraite ces dernières années ou pourront la prendre à partir de 2012. Un certain nombre de missions sont déjà confrontées à un manque de personnel. Il en résulte des retards administratifs et une moindre capacité de superviser la mise en œuvre du programme (GAO, 2010a) et de participer aux dispositifs de coordination, comme on a pu le constater au Ghana et en Jordanie.

Encadré 7. Conséquence de la baisse des effectifs sur la mise en œuvre du programme d'USAID

Les effectifs d'USAID ont diminué de 2.7 % entre 2004 et 2009 tandis qu'au cours de la même période le volume des financements destinés à ses programmes ont quasiment doublé, passant de 9.3 milliards USD à 17.9 milliards USD (GAO, 2010a). Cette tendance s'est amorcée dès les années 80 : l'effectif des titulaires d'USAID est ainsi tombé de 4 058 en 1980 à 2 200 en 2008, malgré un accroissement du volume de l'aide.

La contraction des effectifs permanents d'USAID a eu de grandes répercussions sur les modalités d'acheminement du programme d'aide. Le GAO note qu'au fil des deux décennies écoulées, USAID a progressivement cessé de mener elle-même des activités pour se contenter de gérer des contrats et des dons dont l'exécution est confiée à des sous-traitants ou des ONG. Il en est résulté une érosion des compétences techniques de l'Agence. Des observateurs soulignent que les compressions de personnel et la perte de compétences qui en découle ont transformé USAID, faisant de cette organisation qui se caractérisait autrefois par sa créativité, une démarche volontariste et sa compétence technique, un organisme distributeur de dons qui recourt à la sous-traitance. Par ricochet, la cohérence de ses politiques s'en est trouvée amoindrie, sa souplesse diminuée, son influence auprès des autres donateurs réduite, et son aversion pour le risque accrue (Atwood *et al.*, 2008).

Comme le fait remarquer le Government Accountability Office, la contraction des effectifs permanents d'USAID s'est aussi traduite par une insuffisance de gestionnaires de marchés et de spécialistes des acquisitions et de l'assistance (A&A) pour traiter des obligations d'A&A en nette augmentation. Ces obligations sont passées d'environ 5 milliards USD en 2002 à un chiffre estimé à 10 milliards USD en 2007 (GAO, 2008). L'Administration s'en est trouvée obligée de faire appel à des sous-traitants pour des fonctions administratives, y compris pour aider à administrer les contrats et les dons. Comme le souligne le GAO dans son examen consacré à l'emploi de sous-traitants en Irak et en Afghanistan (GAO, 2010b), le Département d'Etat et USAID devraient éviter de recourir à des sous-traitants pour des fonctions d'administration liées à d'autres contrats et dons étant donné les risques potentiels de conflits d'intérêts et au niveau de la supervision. Cette question est également évoquée dans l'Examen quadriennal.

Sources : rapports du GAO et Atwood *et al.*, 2008

22. Les rallonges budgétaires ne couvrent pas automatiquement les frais généraux et le compte des dépenses de fonctionnement, compte distinct créé en 1976 pour financer ces frais généraux, n'a pas augmenté au même rythme que le volume de l'aide et le nombre de programmes.

USAID affiche la volonté de mettre les bonnes personnes au bon endroit au bon moment. Elle est consciente de la nécessité d'entretenir les compétences, l'expérience et le savoir faire de son personnel pour garantir la qualité de l'aide. Elle reconnaît aussi que les approches pangouvernementales et la nouvelle réforme de la passation des marchés (voir plus loin) requerront des ressources humaines plus importantes. Depuis 2006, elle applique une stratégie de reconstruction de son capital humain, avec le lancement d'une initiative (appelée Development Leadership Initiative) visant à multiplier par deux son effectif de diplomates entre 2008 et 2012, la mise en place d'une planification des ressources humaines et le recours aux techniques de gestion des talents, comme on le verra tour à tour dans les paragraphes qui suivent. L'examen quadriennal 2010 donne une assise renforcée à ces efforts.

Accroître les effectifs permanents

La Development Leadership Initiative a vu le jour en 2007 ; il s'agit d'un programme d'une durée de trois ans destiné à renforcer les compétences techniques d'USAID sur le terrain. Elle a été approuvée par le Congrès, qui a reconnu qu'elle améliorerait considérablement la capacité de l'Agence d'œuvrer efficacement à la réalisation des objectifs d'aide extérieure et de rehausser la performance du programme (DoS, 2009). Depuis 2008, ont ainsi été recrutées 720 personnes, dont 342 diplomates. Même si les objectifs spécifiques qui avaient été fixés en matière de recrutements n'ont pas été complètement atteints, cette vague d'embauches a étoffé les effectifs permanents d'USAID. La poursuite des efforts et des financements adéquats sont indispensables pour continuer de reconstruire le capital humain et réussir, comme le souhaitait au départ USAID, à recruter 1 200 diplomates entre 2008 et 2012 et leur fournir une affectation. Dans ce contexte, l'attention mérite d'être appelée sur le programme de recrutement à mi-échelle qu'USAID vient de mettre en place pour certaines spécialités techniques. Celui-ci viendra utilement compléter le programme d'embauche de jeunes professionnels et aidera à combler les lacunes au niveau de l'encadrement moyen.

Renforcer la planification des ressources humaines

En 2008, USAID a fait paraître un Plan stratégique d'évolution du capital humain pour la période 2009-2013 inaugurant un nouveau mode de planification des ressources humaines (USAID, 2009a). Celui-ci a été adapté, fin 2010, au nouveau modèle d'entreprise voulant qu'USAID gère le programme d'aide au lieu de le sous-traiter et utilise davantage les systèmes nationaux. Pour que ce modèle puisse véritablement prendre corps, USAID doit continuer d'approfondir l'analyse de ses déficits sur les plans des effectifs et des compétences ainsi que des dotations en personnel dont elle a besoins pour atteindre ses objectifs, ainsi que l'a recommandé le GAO (GAO, 2010a). Elle doit aussi continuer de prêter une attention particulière à ses agents travaillant dans des contextes fragiles. Les programmes d'USAID en Afghanistan, au Pakistan et en Irak font à eux seuls intervenir 800 personnes au total. Plus de 400 diplomates américains servent dans des Etats fragiles. Ces chiffres ne sont pas sans conséquences pour la politique d'USAID en matière de ressources humaines, laquelle prévoit par exemple des formations spécifiques sur le travail dans des environnements instables. En dépit d'incitations financières et de perspectives d'avancement plus rapide, il demeure difficile de trouver des amateurs pour ces affectations d'un an (renouvelables un an avec l'accord du titulaire), et USAID est obligée d'embaucher chaque année quelque 300 personnes sur des contrats de courte durée.

USAID doit collaborer étroitement avec le Département d'Etat pour la mise en œuvre de sa stratégie en matière de ressources humaines. Ce dernier plafonne le nombre d'Américains que peut compter chaque ambassade. Dans certains pays où USAID partage les locaux de l'ambassade, elle se trouve dans l'impossibilité de recruter le personnel supplémentaire dont elle aurait besoin, faute de place.

Améliorer la formation et gérer les compétences

En matière de formation, USAID, qui appliquait auparavant une approche décentralisée, s'oriente vers une démarche plus globale. En 2009, a été élaborée la toute première stratégie de formation à l'échelle de l'Agence, définissant les priorités dans ce domaine et un processus normalisé d'approbation des cours. Les priorités sont désormais centrées sur le leadership, l'évaluation et la conception des programmes. Cette évolution positive va dans le sens de l'appel lancé dans le QDDR à un renforcement de la culture de la formation. Egalement en 2009, USAID a entrepris de mettre en place un dispositif de « gestion des compétences » de façon à s'assurer que tous ses agents possèdent les qualifications nécessaires à la réalisation de la mission de l'Agence. En l'espèce, une méthodologie standard est utilisée pour déterminer les compétences techniques, transversales et de direction requises des différentes catégories de personnel. Il est essentiel qu'USAID finalise et commence à appliquer le dispositif rapidement, car celui-ci devrait favoriser un raccordement étroit entre les recrutements, la formation, la gestion des performances, les promotions et la planification organisationnelle stratégique.

Mieux exploiter les compétences des agents recrutés localement

USAID fait largement appel à du personnel recruté localement (avec le statut de « foreign service national »). En 2009, elle employait ainsi environ 2 500 agents recrutés localement, et pour les postes techniques le rapport était de trois ou quatre locaux pour un Américain. Ces recrues sont généralement des personnes compétentes et elle sait faire bon usage de leurs talents. En plus des formations, USAID a mis en place deux dispositifs pour enrichir leurs connaissances et mettre à profit leur expertise : le FSN Fellowship Program, qui leur permet d'obtenir des affectations temporaires dans des pays autres que le leur, et le Foreign Service National Senior Advisory Corps, dont les membres, qui sont tous des agents aguerris, effectuent des missions de courte ou de longue durée auprès des bureaux locaux et des services centraux pour leur apporter un soutien ponctuel. L'effectif de ses agents locaux ne pouvant qu'augmenter, USAID doit continuer de rechercher des moyens de retenir ce personnel en lui ouvrant l'accès à des postes plus élevés et de mieux exploiter ses compétences. De ce point de vue, on ne peut que se féliciter qu'elle envisage de créer pour lui des postes d'experts. Elle pourrait aussi réexaminer ses systèmes de promotion et de rotation des affectations en vue d'offrir à ses agents locaux de plus grandes perspectives d'avancement.

Renforcer le suivi et l'évaluation

L'Office of Management and Budget (OMB) de la Maison blanche assure certes la coordination du processus d'examen des performances des l'Administration, mais chaque département n'en est pas moins libre de choisir lui-même sa stratégie en matière de suivi et d'évaluation, de sorte que les pratiques dans ce domaine sont très variables. Cela dit, l'OMB met désormais davantage l'accent sur l'évaluation des programmes et impose à tous les organismes fédéraux de montrer qu'ils sont capables de conduire des évaluations rigoureuses et d'accorder leurs plans d'évaluation au cycle budgétaire suivant.

L'Administration s'applique aussi à promouvoir l'apprentissage, ce qui est particulièrement important lorsque les orientations stratégiques et les systèmes évoluent. A côté du groupe formel de coordination sur l'évaluation mis en place au niveau de l'Administration, USAID a commencé à organiser des « échanges de données d'observation » rassemblant un large éventail d'acteurs (y compris des universitaires et des ONG) afin de permettre le partage des résultats des évaluations entre organismes et praticiens. Les pratiques en matière de suivi et d'évaluation appliquées à USAID, au Département d'Etat et à la MCC sont exposées dans les paragraphes qui suivent. Il est en parallèle utile de mentionner que le Département de la Défense s'efforce de son côté d'améliorer le suivi et l'évaluation de ses activités d'aide humanitaire en cas de catastrophe et de troubles civils à l'étranger, d'opérer une harmonisation avec les normes utilisées au Département d'Etat et à USAID et d'assurer une coordination des programmes sur le terrain.

USAID/Département d'Etat : rationaliser le suivi et réactiver l'évaluation

A USAID et au Département d'Etat, les obligations de comptes et de rapports sont régies par un cadre strict de suivi fondé sur les résultats. Le Bureau « F » gère le processus de suivi, établit des rapports annuels harmonisés pour toutes les missions locales et rend compte au Congrès. Le système s'est toutefois compliqué avec la multiplication des nouvelles initiatives assorties d'exigences spécifiques en matière de rapports : à titre d'exemple, la Feed the Future Initiative requiert des notifications pour une base de données d'envergure mondiale regroupant des indicateurs précis. En conséquence, les données recueillies (sur jusqu'à 1 200 indicateurs) ne peuvent être traitées et exploitées correctement alors qu'au niveau du terrain, où les ressources humaines sont déjà limitées, leur collecte demande du temps. L'existence d'un système normalisé d'envergure mondiale est certes importante, mais il conviendrait de rationaliser le cadre utilisé, de s'interroger sur les moyens d'équilibrer les avantages et les coûts et de revoir l'ensemble d'indicateurs couverts. Les États-Unis s'orientent maintenant vers un système simplifié qui s'appliquerait à tous les organismes fédéraux et s'organiserait autour d'un plus petit nombre d'indicateurs, centrés sur les résultats. Des changements devaient être introduits en février 2011 en vue à la fois de réduire la charge associée à la collecte et à la notification des données et d'améliorer la qualité de ces dernières. Cette décision est une bonne chose car elle devrait permettre à l'Administration de faire du système un instrument de gestion des performances.

De 2006 à 2009, la performance d'USAID en matière d'évaluation, jusque là excellente, s'est dégradée en raison de l'absence d'une fonction centrale d'évaluation. Contrairement à ce qu'on observe en matière de rapports, où la rigueur est de mise, le degré de respect de la politique d'évaluation et la qualité des évaluations sont devenus inégaux, et variables en fonction des missions locales et des secteurs. Depuis 2009, USAID a entrepris de reconstruire sa fonction d'évaluation et de restaurer dans tous ses services une culture de l'évaluation et de l'apprentissage. En 2010, un service central d'évaluation, comptant sept personnes, a été rétabli au sein du Bureau des politiques, de la planification et de l'apprentissage. En janvier 2011, a ensuite été diffusée une nouvelle politique d'évaluation (USAID, 2011a). Cette dernière établit une distinction entre l'évaluation d'impact et l'évaluation de la performance et requiert au moins une évaluation de performance pour chaque programme d'importance ; elle préconise aussi l'intégration de l'évaluation dans les programmes dès la phase de conception et insiste sur la nécessité de produire une information de qualité, en utilisant des méthodes aussi bien qualitatives que quantitatives. La nouvelle politique prône par ailleurs la collaboration

avec les partenaires afin de renforcer leurs propres capacités d'évaluation. Il faut s'en féliciter car il était jusqu'à présent rare qu'USAID réalise des évaluations conjointes avec des pays partenaires. Enfin, et c'est un autre élément qui va dans le sens des normes établies par le CAD pour l'évaluation, la nouvelle politique protège l'indépendance de la fonction d'évaluation et évite tout conflit d'intérêts en dressant clairement une barrière entre les exécutants et les évaluateurs. Elle insiste aussi sur le fait que les résultats des évaluations doivent être rendus publics, ce qui ne peut que rehausser la transparence du programme d'aide. Les rapports sont affichés sur le web, diffusés par voie électronique ou sur papier et postés sur un site dédié appelé Development Experience Clearinghouse. La prochaine étape sera de faire en sorte que le système de réponse de la hiérarchie permet l'exploitation systématique des évaluations pour la reddition de comptes, l'apprentissage et la gestion.

Jusqu'à présent, les pratiques et les structures institutionnelles en matière d'évaluation diffèrent au sein du Département d'Etat, où aucun système normalisé n'a été mis en place. Reconnaissant la nécessité d'une planification coordonnée des évaluations pour favoriser une démarche plus rigoureuse et systématique en la matière, le Département a adopté en 2010 une politique pour régir les évaluations. En vertu de cette dernière, chaque service gérant des programmes financés par des dons et des contrats doit élaborer chaque année un plan d'évaluation et veiller à l'évaluation systématique de tout programme un tant soit peu important. Le Bureau « F » est désormais chargé du suivi et de l'évaluation et s'assurera que tous les services respectent la politique en matière d'évaluation. Ces évolutions vont dans le bon sens. Les objectifs principaux devraient en être de dépasser la fourniture d'informations anecdotiques sur les produits des programmes pour s'orienter vers une véritable mesure des résultats, et d'utiliser les conclusions des évaluations pour étayer les décisions relatives aux programmes.

MCC : utiliser de façon avisée un solide dispositif de suivi et d'évaluation

La MCC accorde une grande attention à la mesure des résultats, prévoyant d'assurer un suivi non seulement des produits mais aussi des accomplissements et de l'impact de tous ses programmes. Un principe édicté en 2009 veut que le suivi et l'évaluation soient intégrés à tous les stades du cycle des programmes (contrats), de celui de la conception à celui de la mise en œuvre et même au-delà (MCC, 2009a). L'expérience en atteste, les plans de suivi sont scrupuleusement appliqués – et une des raisons, et non des moindres, en est que leur respect conditionne l'approbation des demandes trimestrielles de versement. Tous les projets compris dans un contrat doivent faire l'objet d'une évaluation indépendante complète après leur achèvement. Une évaluation de l'impact des programmes sur la croissance économique et la pauvreté est en outre prévue pour la moitié du portefeuille de la MCC. Le délai pour la réalisation des évaluations est d'un an au maximum après l'achèvement du contrat. La MCC devrait envisager de l'allonger lorsque la conduite d'évaluations d'impact au bout d'un an paraît un peu précoce pour permettre d'apprécier les effets à long terme d'un programme.

La MCC est un modèle au sein de l'Administration américaine pour ce qui est de l'évaluation des résultats et de la transparence. Comme il est indiqué dans sa politique d'évaluation, elle attache une grande importance à la transparence et à l'accès du public à l'information, ce dont on ne peut que se féliciter. En 2005 et 2006 ont été signés onze contrats qui devraient s'achever dans les mois qui viennent. Des évaluations finales seront ensuite réalisées et leurs résultats publiés. La MCC est consciente que sa rigueur et sa transparence en matière d'évaluation ne sont pas dénuées de risques – en particulier celui

que le public se focalise sur les échecs plutôt que sur les réussites. Des messages judicieusement choisis doivent donc accompagner la publication des résultats afin d'éviter que le soutien du public et des sphères politiques pour un modèle aussi rigoureux n'en vienne à s'amoindrir. D'une façon plus générale, cela suppose une sensibilisation accrue aux questions de développement de telle sorte que l'homme de la rue soit mieux armé pour interpréter les résultats des évaluations.

Améliorer la collaboration avec les acteurs non gouvernementaux

Exploiter au mieux la forte dépendance à la sous-traitance

Les États-Unis font largement appel à des sous-traitants (qu'il s'agisse d'ONG ou d'entreprises privées) pour l'acheminement de leur aide extérieure. Les obligations d'USAID en matière d'acquisitions et d'assistance se chiffraient aux alentours de 11 milliards USD en 2008, ce qui représente près de la moitié du programme bilatéral. Aux yeux des États-Unis, passer par des sous-traitants est un bon moyen d'assurer que les projets sont mis en œuvre avec tout le professionnalisme voulu et dans les temps. Comme l'équipe chargée de l'examen a pu le constater dans les deux pays où elle s'est rendue, les missions locales pourraient utiliser davantage les informations en retour qui sont systématiquement collectées auprès des sous-traitants tout au long du cycle des programmes, en concentrant davantage leur attention sur les résultats. Elles pourraient aussi mieux exploiter leur expertise et leur connaissance du contexte local pour apporter des améliorations aux programmes. Elles gagneraient à inscrire dans une optique plus stratégique leurs relations avec les ONG et les entreprises privées. Une telle évolution irait d'ailleurs dans le sens des nouvelles orientations, qui insistent sur la nécessité d'une collaboration plus stratégique avec les acteurs non étatiques (State/USAID, 2010). USAID aurait intérêt à élaborer à leur intention des lignes directrices à cet effet.

Réformer la passation des marchés

Le recours massif à la sous-traitance soulève des problèmes du point de vue de la reddition de comptes et amoindrit la capacité d'USAID de nouer des partenariats véritables, s'inscrivant dans la durée. Face à ces limites, l'Examen quadriennal préconise de pousser plus avant la refonte de la sous-traitance et de la passation des marchés ébauchée dans *USAID Forward*. Une remise à plat du système de passation des marchés d'USAID pourrait radicalement modifier les méthodes d'intervention des États-Unis, en ouvrant des possibilités pour des entreprises de plus petite taille, en favorisant un recentrage sur les résultats et les accomplissements et en contribuant à renforcer les capacités de la société civile et du secteur privé locaux (encadré 12, chapitre 5). Pour qu'elle porte tous ses fruits, les ONG souhaiteraient qu'USAID définisse des critères plus clairs pour la sélection des partenaires exécutants, fonction de la nature du travail à effectuer. Il faudra aussi qu'USAID s'assure qu'elle dispose du personnel nécessaire et des systèmes adéquats, car passer par des partenaires locaux en réduisant le volume des contrats exigera indubitablement plus de temps.

Consolider les partenariats avec la communauté des ONG

L'Administration américaine fait appel aux ONG avant tout en tant que partenaires exécutants. Le même traitement est appliqué aux partenariats avec des ONG qu'à

n'importe quel autre contrat, aucune distinction expresse n'étant établie entre les entités à but lucratif et non lucratif. Dans l'Examen quadriennal, le Département d'Etat et USAID sont encouragés à multiplier les partenariats avec les ONG et à étendre leur collaboration à des organisations plus petites. Les deux institutions devraient en profiter pour arrêter des principes de base et un plan stratégique pour le resserrement des liens avec la communauté des ONG dans son ensemble. Dans ce cadre, devraient être reconnus les atouts spécifiques des ONG, notamment leur large implantation de longue date dans les pays partenaires et les relations qu'elles ont ainsi nouées avec les acteurs locaux au niveau des communautés de base, leur expertise technique, leur capacité d'innovation, et leur aptitude à mobiliser des ressources privées. USAID pourrait mettre à profit la réforme de la passation des marchés pour consolider ses partenariats avec des ONG internationales et locales, en reconnaissant leurs points forts et en définissant clairement les contextes dans lesquels il est préférable de collaborer avec des ONG qu'avec d'autres organismes du secteur privé.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- La Directive présidentielle et l'Examen quadriennal – et les processus qui débouché sur leur diffusion – sont des accomplissements majeurs. Le Département d'Etat et USAID doivent maintenant faire en sorte que les réformes qu'ils impliquent soient mises en œuvre rapidement et selon des modalités qui garantissent la poursuite des progrès. Outre des ressources financières suffisantes, cela suppose que les services centraux fournissent des orientations appropriées aux missions locales et que ces dernières internalisent ces orientations et les appliquent. En parallèle, une communication judicieuse et des formations adaptées sont indispensables.
- L'Administration doit faire tout son possible pour remédier aux difficultés résultant du morcellement institutionnel et budgétaire du programme d'aide. Cela implique de : i) renforcer le rôle d'USAID dans le processus budgétaire et revoir les méthodes de planification des autres entités intervenant dans l'aide américaine afin de rationaliser les processus de planification et de budgétisation, ii) finir d'étendre le modèle des stratégies-pays pangouvernementales à toutes les missions extérieures afin de garantir une supervision plus rigoureuse et une plus grande cohérence de toutes les activités de développement mises en œuvre sur le terrain, et iii) harmoniser et simplifier les obligations de rapports.
- USAID doit continuer de reconstruire son capital humain. Elle devrait adosser son plan pour les ressources humaines sur des données statistiques fiables, fixer un horizon temporel pour l'adaptation de l'éventail des compétences de ses agents au nouveau modèle d'aide des États-Unis et au nouvel environnement dans lequel celle-ci s'inscrit, et rechercher des moyens d'améliorer les perspectives de carrière de ses agents recrutés localement.
- L'Administration doit poursuivre le renforcement des dispositifs de suivi et d'évaluation et les utiliser comme un instrument anticipatif de gestion faisant une place accrue aux accomplissements et à l'impact des programmes.
- L'Administration devrait inscrire sa collaboration avec les acteurs non étatiques, y compris les ONG, dans une optique plus stratégique, et mieux reconnaître leurs spécificités et leur compétence.

Chapitre 5

Efficacité et résultats de l'aide

Une pleine adhésion des États-Unis au programme d'action pour l'efficacité de l'aide

Pour améliorer les efforts de coopération pour le développement, il faut non seulement dépenser plus, mais aussi à bon escient, ce qui ressort de beaucoup de documents établis par les États-Unis. Rendre l'aide extérieure plus efficace est l'objectif prioritaire qui a été assigné aux réformes en cours sous l'impulsion des plus hautes sphères, pour lesquelles la Directive présidentielle définit la ligne de conduite à suivre : être plus sélectif quant aux pays et aux secteurs dans lesquels intervenir, veiller à ce que les pays s'approprient leur processus de développement et qu'ils en soient comptables, définir une nouvelle division du travail entre les donneurs de premier plan et renforcer les capacités des organismes multilatéraux.

Engagées à point nommé, ces réformes visent précisément certaines des insuffisances que les enquêtes réalisées dans le passé ont mises en évidence. Des études ayant pour objet d'apprécier l'efficacité de la coopération américaine pour le développement ont montré que les États-Unis étaient en retard dans l'application des normes convenues au niveau international. Leurs auteurs ont toutefois fait observer qu'il était difficile de généraliser dans la mesure où 27 organismes intervenaient dans la coopération, et que certains obtenaient de bons résultats dans la recherche de l'efficacité de l'aide alors que d'autres avaient de la peine à en faire autant. Nous nous intéresserons principalement ici à USAID, au Département d'État, à la MCC et au Département du Trésor. Il ressort des *Enquêtes de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, auxquelles les États-Unis ont pris part en 2006 et 2008, que les performances de ce pays sont au mieux inégales puisque, entre ces deux exercices, elles se sont améliorées pour quatre indicateurs et détériorées pour six autres (OCDE, 2007b/2008b ; voir annexe D, tableau D.1). D'après ces enquêtes, les États-Unis ont de la peine à utiliser les systèmes de gestion des finances publiques et de passation des marchés de leurs pays partenaires. De même, selon un rapport sur la qualité de l'APD élaboré par deux organismes de recherche américains, il semblerait que les États-Unis soient peu efficaces pour ce qui est du renforcement des institutions de leurs partenaires. Sur les 31 donneurs examinés au regard de quatre critères de qualité tirés de la Déclaration de Paris, les États-Unis se classent dans le tiers inférieur pour la totalité de ces critères (Birdsall et Kharas, 2010). L'Enquête de suivi effectuée par l'OCDE doit certes apporter de nouveaux résultats en juin 2011, mais il faudra attendre encore pour pouvoir constater les effets de la plupart des mesures de réforme récemment appliquées.

Rallier toutes les entités fédérales concernées

Les États-Unis ont entériné la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide en 2005 et les politiques qu'ils ont récemment adoptées en font souvent état. Le QDDR cite la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra comme les sources de référence. Cependant, pour garantir que la totalité des activités d'aide au développement — et pas seulement celles du Département d'État et d'USAID — seront programmées et exécutées conformément à la Déclaration de Paris, toutes les entités concernées doivent prendre acte des priorités qu'elle énonce. Certains programmes associant plusieurs organismes — comme *Feed the Future* et l'initiative *Global Health* — soulignent désormais l'importance des principes relatifs à l'efficacité de l'aide, en particulier de la programmation sous la conduite des pays. Le fait que sept entités fédérales aient pris part à l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide est encourageant, et le rapport de synthèse issu de cet exercice fournit de précieuses informations sur la façon dont ces principes sont appliqués (Blue *et al.*, 2011). Dans une prochaine étape, les États-Unis devraient s'employer à mieux les faire connaître à toutes les entités chargées de l'aide, et chacune de celles-ci devrait traduire les politiques en des orientations concrètes. L'instauration de pratiques de travail assurant une cohérence entre elles toutes exigera beaucoup d'efforts car il a été constaté qu'en dehors du Département du Trésor, de la MCC et d'USAID, la connaissance et la compréhension des principes relatifs à l'efficacité de l'aide étaient limitées (Blue *et al.*, 2011). Même au sein du Département d'État, il arrive que des agents doutent que ces principes soient applicables aux programmes de développement dont ils s'occupent, surtout si ceux-ci sont régis avant tout par des considérations touchant à la politique étrangère ou à la sécurité. Sur le terrain, l'équipe d'examineurs a noté que les missions locales d'USAID se concentraient au sujet de l'efficacité de l'aide avec le correspondant pour cette question à Washington, mais que cet objectif n'était pas encore intégré dans toutes les activités et tous les organismes, ni accepté de façon générale.

Les structures mises en place au cours de ces dernières années sont utiles pour sensibiliser davantage les organismes fédéraux aux principes relatifs à l'efficacité de l'aide et pour fournir des orientations sur ce sujet. En janvier 2007, le comité consultatif interagences sur le développement et l'aide humanitaire a créé un sous-comité consultatif sur l'efficacité de l'aide à l'intention des entités fédérales chargées de la gestion de l'aide extérieure et de celles qui s'occupent du commerce international. En octobre 2007, celui-ci avait déjà dressé un plan d'action interagences pour l'efficacité de l'aide ayant pour but la révision des politiques et des procédures en vue de les mettre en conformité avec les principes énoncés dans la Déclaration de Paris. Ces efforts commencent maintenant à porter leurs fruits.

Travailler sur les problèmes qui se posent au niveau institutionnel

Au cours de ces dernières années, de nombreuses analyses ont été consacrées aux difficultés que les États-Unis éprouvent à appliquer les principes relatifs à l'efficacité de l'aide dans les situations non précaires. L'usage abondant que fait le Congrès des fonds spéciaux, l'horizon rapproché qu'il fixe pour l'établissement des rapports et la nécessité d'attribuer des produits précis à chaque dollar dépensé, constituent d'importantes entraves à l'instauration d'une coopération efficace axée sur des résultats à long terme. L'obligation qu'il impose de lier une partie de l'aide américaine à l'achat de biens et de services aux États-Unis a pour effet de rendre cette aide inefficace lorsqu'elle est

observée. De même, plusieurs interdictions et restrictions légales sont de nature à nuire à l'efficacité du programme d'aide. Citons, par exemple, le texte qui défend de soutenir les pays en développement dans la production de denrées agricoles d'exportation qui feraient concurrence à des produits d'exportation analogues des États-Unis (amendement Bumpers de 2010). Les efforts déployés par l'Administration pour établir des relations nouvelles avec le Congrès et éliminer certains de ces obstacles vont par conséquent dans le bon sens. La première doit démontrer au second qu'une mise en œuvre efficace de l'aide permet d'assurer une meilleure utilisation des ressources et d'obtenir de meilleurs résultats sur le plan du développement. Le cas de la MCC est à cet égard très instructif. Le fait qu'elle dispose d'une plus grande latitude dans le financement de son action, que celui-ci soit plus prévisible, qu'il ne repose pas sur des fonds spéciaux et que son octroi soit non lié, lui a permis de montrer que le respect des principes relatifs à l'efficacité de l'aide donnait de bons résultats.

Toutefois, même le système plus restrictif sur lequel s'appuie USAID, qui a été conçu dans les années 60, offre des possibilités d'amélioration de l'efficacité de l'aide. Commençant par ce qui était à sa portée, l'Agence a procédé en 2009 à l'adaptation de ses pratiques en matière de passation des marchés, de gestion et d'évaluation (chapitre 4). Elle a aussi instauré pour les nouveaux agents l'obligation de suivre une formation sur l'efficacité de l'aide. L'importante refonte à laquelle USAID a ainsi soumis son modèle d'activité (USAID, 2010b) en vue de mettre ses règles de fonctionnement en conformité avec les principes visant à rendre l'aide plus efficace, est encourageante et mérite d'être poursuivie.

Performances des États-Unis au regard des indicateurs relatifs à l'efficacité de l'aide

Appropriation

Encourager l'appropriation au niveau gouvernemental chez les partenaires favorables aux réformes

L'Administration souscrit au principe selon lequel les pays partenaires doivent être plus étroitement associés à la conception et à la mise en œuvre de leur propre stratégie de développement. La Directive présidentielle précise que ce principe, déjà reconnu par la MCC et le Département du Trésor et dans le cadre du PEPFAR révisé et de l'initiative *Feed the Future*, est appelé à devenir un signe distinctif de toutes les activités que les États-Unis mèneront au titre des nouvelles stratégies-pays de coopération pour le développement. Mais elle préconise de faire jouer aux partenaires un rôle pilote seulement lorsqu'ils ont mis en place des systèmes répondant à des critères très rigoureux quant à la transparence, à la bonne gouvernance et à la reddition de comptes. Dotée d'orientations précises et bien prises en compte sur l'appropriation (MCC, 2009b), la MCC laisse ses partenaires déterminer eux-mêmes le contenu du contrat qu'ils vont passer avec elle et en assurer l'exécution s'ils remplissent les conditions auxquelles elle soumet l'octroi de ses fonds, qui concernent la gouvernance démocratique, l'investissement dans les ressources humaines et la promotion de la liberté économique.

De même, le Département du Trésor ne travaille qu'avec les pays qui font preuve d'un vif attachement aux réformes²³.

Dans les situations non précaires, les missions locales des États-Unis ont des difficultés à laisser les autorités des pays partenaires prendre concrètement l'initiative, surtout à cause des obligations imposées par Washington. Elles consacrent beaucoup de ressources matérielles et humaines à la conciliation des priorités rigoureuses des États-Unis avec la stratégie de développement et les besoins du pays partenaire. Elles doivent se conformer à un ensemble complexe d'instructions qui se recoupent de la part des services centraux, notamment aux fonds spéciaux et directives du Congrès, ainsi qu'aux objectifs de portée mondiale assignés aux initiatives présidentielles, de sorte que l'adaptation des programmes de développement aux besoins des pays partenaires constitue pour elles une entreprise très épineuse. C'est pour cette raison que, sur un budget annuel de 136 millions USD, le bureau d'USAID au Ghana n'a pu conserver un pouvoir d'appréciation que sur un montant de 6 millions USD. Cette situation peut empêcher dans une certaine mesure les missions locales de répondre aux nouveaux besoins, d'expérimenter des méthodes innovantes ou de s'associer à des initiatives nouvelles. L'équipe d'examineurs souscrit à la recommandation formulée à ce sujet à l'issue d'une étude récente du Center of American Progress (Norris et Veillette, 2011), selon laquelle le Congrès pourrait contribuer à améliorer l'efficacité de l'aide américaine s'il acceptait plus souvent d'assouplir l'utilisation des fonds spéciaux, c'est-à-dire de stipuler non plus que l'organe concerné du pouvoir exécutif « doit » mais qu'il « devrait » en faire tel ou tel usage.

Une approche faisant appel à toutes les composantes de la société pour les États fragiles ou touchés par un conflit

Dans les situations précaires, vers lesquelles est dirigée près de la moitié des efforts de coopération des États-Unis, la définition de stratégies et de priorités laisse beaucoup à désirer, de même les capacités en matière de planification et de mise en œuvre (chapitre 2). L'approche américaine de l'appropriation, qui consiste à solliciter toutes les composantes de la société est de nature à bien répondre à ce problème. Les États-Unis estiment que la coopération doit aller plus loin que l'instauration d'un partenariat entre gouvernements et viser à renforcer la société civile et le secteur privé, qu'ils considèrent comme les véritables moteurs du développement. Cette conception concorde avec l'engagement pris par les donateurs à Accra de contribuer à « accroître la capacité de l'ensemble des acteurs du développement [...] de prendre une part active au dialogue sur la politique de développement ». USAID reconnaît aussi que l'établissement de relations solides entre l'État et la collectivité, ainsi que l'instauration d'un processus politique, sont des conditions indispensables au renforcement de l'État (USAID, 2011b). L'expérience acquise par les États-Unis dans ce domaine devrait être mise à profit pour appréhender de manière éclairée l'adoption d'approches faisant appel à toutes les composantes de la société dans les pays où la gouvernance est défailante. Leur participation à la récente élaboration des orientations de l'OCDE sur le renforcement de l'État (OCDE, 2011a) et les observations qu'ils ont formulées sur la signification de cette démarche pour USAID, pourront leur servir.

23. Site internet de l'OTA du Département du Trésor, <http://treasuryvota.us/>, consulté le 20 février 2011.

S'aligner sur les stratégies et systèmes nationaux et en faire usage

Dans la Déclaration de Paris, les donateurs se sont engagés à faire reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires. La majorité des organismes fédéraux chargés de l'aide s'attachent à aligner leurs programmes sur les priorités nationales, mais le processus de mise en adéquation des priorités des États-Unis avec les stratégies locales peut être très long et très complexe (voir la section ci-dessus sur l'appropriation). À cet égard, la MCC est en train de monter la voie à suivre : ses contrats sont élaborés conjointement avec les autorités du pays partenaire et portent la signature des deux parties, et les projets sont inscrits au budget de ce pays. De même, les programmes mis en place dans le cadre des initiatives *Feed the Future* et *Global Health* doivent être alignés sur les plans propres aux pays. Dans les nouvelles orientations qu'elle a définies pour l'élaboration des stratégies-pays de coopération, USAID charge les missions locales d'expliquer en quoi les objectifs de développement énoncés répondent aux plans et priorités de développement que le gouvernement du pays hôte a lui-même arrêtés (USAID, 2010e).

Passer par les institutions et les systèmes des partenaires au lieu de les contourner

Les donateurs se sont également engagés à faire appel dans toute la mesure du possible aux institutions et systèmes des pays. Les entités fédérales ne réussissent pas toutes aussi bien dans l'alignement de leurs activités sur ces derniers. Conscients de ce problème, les États-Unis s'efforcent de trouver des moyens d'améliorer leurs pratiques et jouent à cette fin un rôle actif au sein du Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide, où ils assurent la coprésidence du Partenariat mondial pour l'utilisation et le renforcement des systèmes nationaux (« Pôle B »).

Selon des rapports récents, USAID et le Département d'État ont évité dans une large mesure d'utiliser les dispositifs de gestion des finances publiques de leurs partenaires au cours de ces dernières années. Les chiffres sont certes variables, mais USAID a peut-être engagé moins de 10 % des fonds qu'elle affecte à ses programmes au titre du « soutien direct des capacités des pays partenaires » durant cette période (USAID, 2010a), et pas plus de 3 % des fonds d'aide bilatérale ont été acheminés par l'intermédiaire de l'administration des pays hôtes²⁴. En revanche, une part importante de son aide est mise en œuvre par des ONG ou des entreprises ayant leur siège aux États-Unis (chapitre 4). Ces derniers reconnaissent que cette approche s'est souvent traduite par la création de dispositifs superflus parce qu'analogues à ceux des autorités des pays hôtes, avec lesquels ils étaient même parfois en concurrence. Il arrive donc que des systèmes locaux viables soient laissés de côté, voire qu'ils finissent par s'étioler (ibid.).

Par conséquent, l'équipe d'examineurs se félicite des changements auxquels USAID et le Département d'État ont procédé en vue de faire un usage plus grand des systèmes nationaux. À la suite du troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, USAID a élaboré pour son personnel un guide de référence expliquant comment et quand utiliser ces systèmes. Désormais, l'Administration encourage les entités chargées de l'aide à exercer leurs activités en faisant appel aux institutions nationales au lieu de les contourner (White House, 2010c). USAID s'est fixé des objectifs dans ce sens : elle prévoit de faire passer, d'ici à 2015, au moins 20 % des fonds destinés à ses programmes

24. Source : USAID (2009), *Implementing Mechanisms*, présentation Powerpoint, octobre 2009.

par les systèmes nationaux de 25 pays partenaires, et d'en affecter 6 % aux dons directs aux organismes locaux sans but lucratif (USAID, 2010a). La réforme de la passation des marchés lui facilitera la tâche. Les États-Unis devraient effectuer un suivi afin de déterminer si ces mesures permettent d'accroître l'utilisation des systèmes des pays partenaires au fil du temps, et étendre ces initiatives à d'autres organismes de coopération qui n'utilisent peut-être pas encore les systèmes nationaux conformément aux principes relatifs à l'efficacité de l'aide.

La MCC se sert des systèmes nationaux dans une certaine mesure. À l'instar d'USAID, elle dispose de lignes directrices pour l'évaluation et l'utilisation de ces systèmes (MCC, 2010a). Ses exigences à l'égard de ces derniers sont grandes, tout comme ses contrats sont importants (300 millions USD en moyenne), les marchés y afférents complexes et le calendrier strict. Afin de réduire au minimum le risque de corruption, la MCC et le pays partenaire créent généralement une entité temporaire pour la gestion du contrat, comme au Ghana et en Jordanie (annexe C), et se servent des capacités existantes de l'administration de ce pays pour d'autres fonctions. En Jordanie, la *Water Authority* fait désormais office d'agent financier, et le *General Tendering Department*, de responsable de la passation des marchés. Ce recours limité aux structures locales soulève la question de savoir si la MCC ne pourrait pas plutôt consacrer ses efforts au renforcement des dispositifs existants. Elle devrait procéder à un examen critique en vue de déterminer si elle a épuisé toutes les possibilités qui s'offrent de faire davantage appel aux capacités en place pour la gestion du processus relatif au contrat.

Rares sont actuellement les entités fédérales qui assurent l'inscription de leurs programmes au budget du pays hôte. Les observations recueillies au sujet du Ghana et de la Jordanie le confirment, lesquelles montrent que la capacité d'intégrer l'aide dans le budget national dépend de la prévisibilité des apports de fonds. La MCC et l'initiative *Global Health*, qui s'appuient sur des engagements pluriannuels, n'ont aucune difficulté à diriger leur aide vers le budget des pays. Mais même USAID avec ses dotations annuelles devrait étudier la possibilité de faire passer une plus grande part de ses fonds pour l'exercice en cours par le système de gestion des finances publiques de ses partenaires, afin que ces derniers puissent pleinement superviser les efforts de développement. C'est une démarche qu'elle n'a pas encore faite dans le cas de la Jordanie, par exemple.

Étendre le soutien budgétaire au-delà des partenaires stratégiques de premier plan

Les États-Unis apportent un soutien budgétaire à plusieurs de leurs partenaires stratégiques, démontrant ainsi qu'ils sont capables de faire pleinement usage des systèmes nationaux. En fait, l'emploi de cette modalité d'aide n'est pas chose nouvelle pour les États-Unis qui dispensent une aide au titre de la balance des paiements depuis la mise en place du Fonds Marshall dans les années 50. En 2009, ils ont fourni un soutien budgétaire général à quatre partenaires stratégiques (les montants les plus importants ayant été accordés à la Jordanie et à l'Égypte), et cinq autres ont reçu un soutien budgétaire au cours des cinq années passées. Cependant, le Congrès n'autorise actuellement le recours au soutien budgétaire que pour les partenaires stratégiques qui présentent beaucoup d'intérêt du point de vue de la politique étrangère, et ce même s'ils ont un système de gestion des finances publiques de mauvaise qualité. L'Administration devrait se servir des enseignements qu'elle a tirés de son expérience en matière de soutien budgétaire dans son dialogue avec le Congrès, en vue d'acquiescer la possibilité d'apporter un appui analogue à d'autres pays partenaires dont le système est fiable. De plus, la négociation

des conditions à attacher au soutien budgétaire en consultation étroite avec les autres parties prenantes — tant le pays hôte que les autres donateurs — est une bonne pratique que les États-Unis n’observent pas encore dans le cas de la Jordanie.

Renforcer les capacités de façon à en assurer la pérennité

Les États-Unis sont préoccupés par la mauvaise qualité de la gouvernance dans les pays partenaires, surtout les États fragiles. Dès 2005, USAID a fait du renforcement des capacités l’un des principaux piliers de son approche des États fragiles, où son but est de développer les capacités des institutions indispensables pour permettre à ces pays de se redresser durablement et de s’engager dans un processus de développement propre à induire les transformations dont ils ont besoin (USAID, 2005). En 2010, le renforcement des capacités est devenu l’une des pierres angulaires du programme de réforme mis en place par les États-Unis avec l’Examen quadriennal et le dispositif *USAID Forward*. Le document d’orientation d’USAID intitulé *Human and Institutional Capacity Development* (USAID, 2009b) impose au personnel de l’Agence la prise en compte de l’objectif de renforcement des capacités lors de la planification, de la conception et de l’exécution des programmes. Alors qu’ils continuent de faire largement usage de méthodes conçues pour renforcer les capacités individuelles, comme la formation — USAID se flatte d’en avoir fait bénéficier 2.2 millions de personnes en 2010 — l’assistance technique, l’octroi de bourses d’études, le tutorat et l’échange de spécialistes, les États-Unis devraient veiller à ce que ces efforts s’intègrent dans leur stratégie de promotion des capacités institutionnelles.

L’utilisation partielle des systèmes nationaux par la MCC (voir ci-dessus) est propice à l’engagement d’un processus de renforcement des capacités sur plusieurs années, même s’il ne s’agit pas d’un objectif explicite. La MCC devra peut-être ajuster ses méthodes de travail de façon à garantir la mise en place de capacités durables. Les cas du Ghana et de la Jordanie donnent à penser qu’elle devrait se pencher plus attentivement sur la question de savoir si les capacités qu’elle laisse derrière elle pourront être longtemps utiles au pays, et si les obstacles qui s’opposaient à la création de ces capacités dès le départ ont été éliminés.

La gouvernance étant l’un de leurs principaux sujets de préoccupation, les États-Unis ont une longue expérience du renforcement des systèmes des pays partenaires dans le secteur financier et dans le domaine de la gestion des finances publiques et du contrôle financier. Au cours des dernières décennies, le Département du Trésor, le GAO et USAID se sont appuyés sur l’assistance technique et la formation pour renforcer les ministères des Finances, les banques centrales et les organismes de vérification des comptes. Fortifier la fonction de contrôle financier dans les pays mal classés pour le critère de la transparence, constitue une bonne manière d’étoffer les systèmes nationaux en vue de les utiliser davantage dans l’avenir. Les États-Unis sont encouragés à poursuivre dans cette voie.

Le montant de la coopération technique étant d’environ 757 millions USD (3 % de l’APD des États-Unis, tableau B.2), les États-Unis doivent adopter une approche plus explicite de l’assistance technique afin d’éviter de nuire aux capacités locales. Pas moins de 86.3 % de leurs activités de coopération technique pure sont liés à la passation de marchés aux États-Unis, soit la proportion la plus importante de tous les donateurs

membres du CAD²⁵. Ils s'appuient pour beaucoup sur de grandes entreprises américaines et internationales, qui sous-traitent les travaux dont elles sont chargées. Cependant, les homologues du Ghana et de Jordanie ont constaté que les compétences des spécialistes engagés par les États-Unis n'étaient pas toujours adaptées au contexte local. Ces derniers prévoient certes de solliciter désormais le savoir-faire des spécialistes présents dans les divers services de l'Administration avant de recourir à des entreprises privées (DoS/USAID, 2010), mais ils devraient faire appel aux compétences locales à chaque fois que c'est possible. Ils pourraient prendre connaissance de l'expérience d'autres donateurs, comme AusAID ou la CE, qui ont fait de gros efforts pour mieux utiliser les ressources locales.

Accroître la prévisibilité et la transparence de l'aide

Pour pouvoir bien gérer les finances publiques et planifier de manière réaliste les activités de développement, il est important que les pays partenaires puissent connaître à l'avance le montant des apports d'aide. Des engagements pluriannuels peuvent légalement être pris par la MCC et dans le cadre du PEPFAR. Mais pour les autres programmes (y compris ceux d'USAID), la prévisibilité à moyen terme est limitée. Ils doivent reposer sur des dotations budgétaires annuelles, des dons supplémentaires pouvant être accordés ultérieurement « sous réserve des fonds disponibles ». Les organismes concernés ne sont donc pas en mesure de prendre des engagements pluriannuels fermes sur les futurs budgets annuels, mais ils peuvent fournir des indications sur le financement susceptible d'être assuré sur plusieurs années. C'est ce que fait USAID en règle générale avec ses partenaires — elle a donné au Ghana des informations portant sur trois ans — et elle devrait le faire de façon systématique. Elle envisage d'étudier les moyens de renforcer sa marge de manœuvre pour les engagements sur les exercices ultérieurs dans le cadre de son action en faveur de la transparence, ce qui est positif. Pour poursuivre dans cette voie, il faudrait que les États-Unis communiquent toutes les données prévisionnelles dont ils disposent – y compris les *indications* — au CAD pour son enquête sur les plans de dépenses des donateurs.

L'une des grandes innovations que la MCC a apportées réside dans « l'effet d'incitation » qu'elle exerce sur les pays, qui peuvent être encouragés à engager des réformes difficiles afin de satisfaire aux critères requis pour pouvoir bénéficier d'un financement de sa part dans le cadre d'un contrat. L'un des grands déterminants de cet effet d'incitation est le cycle annuel d'ouverture des crédits, au cours duquel le Congrès décide du montant des fonds à affecter à son programme pour une année donnée. Compte tenu de la situation à laquelle Washington est actuellement confronté, il existe de grandes incertitudes quant à la question de savoir si le Congrès autorisera l'attribution de fonds à la MCC et au montant de ces fonds. Si celui-ci n'autorise pas ce financement ou autorise beaucoup moins que les années précédentes, la crédibilité de la MCC sera entamée et c'est toute son approche incitative qui sera fragilisée.

Déliement de l'aide : des progrès, mais davantage d'efforts s'imposent

Les États-Unis ont fait des progrès non négligeables dans l'application de la Recommandation de 2001 du CAD sur le déliement de l'aide. Dans ce texte, les membres

25. Les sept membres du CAD suivants ne notifient pas le degré de liaison de celle-ci : Belgique, Danemark, Irlande, Norvège, Portugal, Royaume-Uni et Suisse.

du CAD sont convenus de délier la totalité de leurs apports d'aide, à l'exception de la coopération technique et de l'aide alimentaire, aux pays les moins avancés (PMA) et, à compter des apports de 2009, aux pays pauvres très endettés (PPTE) n'appartenant pas au groupe des PMA. En 2005, pas moins de 47 % de l'aide américaine qui aurait dû être déliée en vertu de la Recommandation, étaient toujours liés²⁶ ; en 2009, ce chiffre était tombé à 15 %. Il s'agit là d'une avancée importante et les États-Unis sont encouragés à persévérer dans ce sens et à délier l'intégralité de l'aide entrant dans le champ d'application de la Recommandation. Les États-Unis et leurs pays partenaires pourront ainsi assurer une meilleure utilisation des ressources dans le cadre de la passation des marchés financés par l'aide et permettre aux seconds de s'approprier davantage les programmes de développement. Dans leur progression sur la voie du déliement de leur aide, les États-Unis passent lentement des mesures ponctuelles à la définition d'une politique de déliement, évolution que salue l'équipe d'examineurs. Il y a quelques années encore, à l'exception de l'aide à l'Afrique subsaharienne, les États-Unis déliaient leur aide principalement en procédant à des dérogations au cas par cas en vue d'exonérer certains contrats de l'obligation imposée par le Congrès de lier tous les apports d'aide. La loi portant création de la MCC dispose que ses apports de ressources seront entièrement non liés, et d'autres dispositifs ont commencé à emprunter une direction analogue.

Dans l'ensemble, lorsque l'on considère toutes les formes d'aide et tous les pays en développement, 32 % de l'aide américaine étaient liés en 2009 à l'achat de biens et de services produits aux États-Unis, contre 68 % en 2005²⁷. Ces chiffres montrent que ces derniers ont nettement progressé au fil du temps dans le déliement de leur aide, mais ils se situent toujours au-dessous de la moyenne du CAD (17 % d'aide liée, 80 % d'aide non liée et 3 % d'aide dont le degré de liaison n'a pas été indiqué). Dans le cadre du Programme d'action d'Accra, les membres du CAD sont convenus « d'élaborer des projets propres à chacun pour poursuivre le déliement de leur aide » dans toute la mesure du possible. À la différence de tous les autres membres du CAD, Japon excepté, les États-Unis estiment que cet engagement ne concerne que l'aide entrant dans le champ d'application de la Recommandation sur le déliement (OCDE, 2011b). Ayant trouvé des moyens d'ouvrir les contrats à la concurrence internationale, les États-Unis devraient eux aussi s'efforcer d'aller encore au-delà des dispositions inscrites dans ce texte.

Ce dernier prévoit notamment que les offres en préparation seront portées à la connaissance des entreprises de manière anticipée. L'équipe d'examineurs félicite les États-Unis de respecter mieux que beaucoup d'autres donateurs ces dispositions concernant la transparence. Ils font en effet partie des rares membres du CAD qui annoncent régulièrement à l'avance les offres d'aide non liée au moyen du panneau d'affichage du Comité. Toutefois, en 2009, les notifications préalables effectuées par les États-Unis n'ont porté que sur 32 % de l'aide qui doit être non liée en vertu de la Recommandation. Ceux-ci devraient progresser encore dans la notification préalable des contrats. Ils contribueraient ainsi à accroître la transparence, à stimuler la concurrence entre les fournisseurs et à renforcer la conviction que l'aide non liée *de jure* l'est également *de facto*. Quant à la répartition des contrats financés par l'aide non liée des États-Unis en 2009, 89 % de ceux qui concernaient les PMA et les PPTE²⁸ ont été

26. Source : [DCD/DAC\(2007\)11/REV2](#), tableau 2

27. Sources : [DCD/DAC\(2011\)4/FINAL](#) et [DCD/DAC\(2007\)11/REV2](#)

28. Plus précisément, 89 % en valeur et 59 % s'agissant du nombre de contrats. Les moyennes du CAD sont respectivement 51 % et 46 %.

obtenus par des fournisseurs américains. Il y a donc lieu de craindre que l'aide non liée des États-Unis ne soit en fait davantage liée que ne le laissent penser les informations qu'ils communiquent à l'OCDE/SNPC. Les États-Unis devraient s'efforcer de faire en sorte que les appels d'offres soient ouverts aux entreprises locales, et que celles-ci tirent profit de la réforme de leur système de passation des marchés (voir ci-dessous).

Le coût que représente la liaison de l'aide, tant pour le pays partenaire que pour le contribuable, a été bien étudié, notamment dans un rapport du GAO qui met en lumière l'impact négatif de l'aide alimentaire liée (GAO, 2009b). Ce document a aidé les États-Unis à progresser dans le déliement de leur aide alimentaire (chapitre 6). L'administration américaine devrait poursuivre ce genre d'efforts afin de convaincre le Congrès des effets néfastes de l'aide liée. Elle devrait aussi s'attacher à sensibiliser davantage le grand public à ce problème.

La réforme du système de passation des marchés d'USAID : une importante occasion de délier davantage l'aide et de renforcer les capacités locales

La réforme du système de passation des marchés d'USAID est de nature à entraîner une augmentation des contrats conclus avec des fournisseurs locaux et de l'approvisionnement auprès de sources locales, et donc un renforcement de la croissance économique des pays hôtes et une meilleure utilisation des ressources. En faisant appel de façon excessive à un nombre restreint de grandes entreprises et ONG américaines, USAID se prive de la possibilité, pourtant capitale, de renforcer les capacités de ses partenaires locaux. Les nouvelles règles qu'énoncent le programme *USAID Forward* et l'Examen quadriennal (encadré 12), qui portent la marque de l'équipe fédérale spéciale sur le déliement du National Security Council, permettront peut-être de remédier à cette situation. Mais deux conditions devront être remplies. Premièrement, USAID devra appliquer complètement son plan d'augmentation du nombre d'agents qui s'occupent de la gestion des contrats, car ceux qui sont conclus avec des entreprises locales sont généralement de moindre valeur, d'où une charge de travail plus lourde. Deuxièmement, pour que les entreprises locales de petite taille puissent tirer profit de cette réforme, les États-Unis doivent leur apporter un soutien analogue à celui qu'ils assurent sous forme de services à leurs propres petites entreprises défavorisées. Faute d'une action dans ce sens, la passation des marchés continuera de favoriser les fournisseurs américains.

Encadré 12. La réforme de la passation des marchés engagée par USAID et le Département d'État : utiliser davantage les capacités locales

Comme il est indiqué dans l'Examen quadriennal, la réforme du système de passation des marchés a pour but de :

- i) Reconstituer et équilibrer les effectifs : en réinternalisant les fonctions qu'il est préférable de confier à du personnel titulaire, ainsi qu'en revalorisant le statut et en accroissant l'efficacité des agents chargés des marchés et du personnel responsable de la supervision des contrats.
- ii) Intensifier la concurrence pour les contrats en augmentant le nombre de partenaires potentiels : en réduisant la valeur des contrats attribués par USAID et en les ciblant davantage, ainsi qu'en subdivisant les contrats importants du Département d'État en éléments distincts.
- iii) Renforcer l'initiative locale dans le domaine du développement : en accroissant l'utilisation, par le Département d'État et USAID, des systèmes des pays partenaires lorsqu'ils sont fiables, et en renforçant les capacités des administrations locales, de la société civile et du secteur privé ainsi que la coopération avec d'autres donateurs sur les pratiques en matière de passation des marchés.
- iv) Faire appel au personnel d'autres organismes fédéraux avant de recourir à des sous-traitants.

Source : d'après DoS/USAID (2010) ; et USAID (2010d).

Nécessité de poursuivre les efforts d'harmonisation avec les autres donateurs

Les politiques récemment mises en place par Washington mettent en relief la nécessité d'harmoniser l'action des États-Unis avec celle des autres donateurs bilatéraux et des donateurs multilatéraux. La décision d'agir pour améliorer la division du travail qui a été prise lors du sommet UE-États-Unis de novembre 2010, constitue un premier pas concret dans ce sens. Mais, à ce jour, les performances des États-Unis quant à l'harmonisation de leurs efforts de coopération avec ceux des autres donateurs sont peu satisfaisantes. La part des missions américaines qui sont coordonnées avec celles des autres donateurs est passée de 20 % à 9 % entre les deux Enquêtes de suivi. Bien qu'il existe des orientations sur ce sujet, bon nombre des agents d'USAID et du Département d'État qui ont été interrogés pour les besoins du présent examen ne savaient pas très bien comment s'engager dans la division du travail au niveau du terrain, et ils espèrent que le quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide prévu à Busan en 2011 leur apportera des informations sur la marche à suivre à cet égard. Trois considérations essentielles compliquent encore la recherche de l'harmonisation : i) pour les États-Unis, la première priorité est d'harmoniser les activités des 27 entités qui assurent la mise en œuvre de son aide, ce qui est un effort de longue haleine ; l'harmonisation avec les autres donateurs est donc reléguée au second plan ; ii) en raison du caractère souvent prépondérant des programmes d'USAID par rapport à ceux des autres donateurs et de la marge de manœuvre limitée dont elle dispose pour les modifier (ce qui tient aux fonds spéciaux qu'elle doit utiliser et aux règles et autres instructions auxquelles elle est soumise), l'Agence est peu incitée à prendre les devants ; iii) les États-Unis ont constaté que la coordination imposait une charge non négligeable à leur personnel de terrain (USAID, 2007b), alors que certains organismes — comme la MCC — ne disposent pas des ressources humaines nécessaires pour pouvoir participer aux réunions de donateurs.

Toutefois, les missions effectuées dans les pays partenaires aux fins du présent examen par les pairs ont montré que les États-Unis s'efforçaient d'harmoniser leur action avec celle des autres donateurs dans les secteurs où ils interviennent (annexe C). Néanmoins, leur engagement auprès des autres donateurs n'est pas à la mesure de la contribution financière qu'ils apportent et la plupart de ces derniers le perçoivent comme un simple échange d'informations. Les États-Unis devraient se coordonner davantage avec les autres donateurs, par exemple en harmonisant avec eux les obligations en matière d'établissement de rapports, les conditions posées, les travaux d'analyse et la programmation.

Les États-Unis ont acquis une grande expérience de la coopération bilatérale déléguée en faisant office de destinataire de fonds provenant d'autres donateurs. Ils s'associent aussi maintenant à cette forme de coopération en tant que partenaire silencieux (qui délègue). En avril 2011, ils ont signé au Ghana un accord en vue de déléguer au Danemark leurs pouvoirs afférents à un fonds commun destiné à améliorer la situation du secteur privé ghanéen. L'équipe d'examineurs félicite les États-Unis pour cette démarche et les encourage à aller plus loin dans cette voie.

Gestion axée sur les résultats : rendre des comptes à qui ?

Faire preuve de transparence à l'égard des citoyens américains constitue un engagement fondamental de l'Administration Obama, énoncé dans son *Open Government Directive*, ainsi que dans le *Government Performance and Results Act* de 2010. Par conséquent, les rapports sont établis le plus souvent de manière à expliquer clairement au Congrès et au pouvoir exécutif comment l'argent des contribuables américains a été

dépensé. Afin de pouvoir suivre l'utilisation des ressources fournies par les États-Unis, les programmes doivent intégrer la possibilité de déterminer avec précision les produits qui sont imputables à ces ressources. Les missions locales des États-Unis ont donc de lourdes obligations à remplir en matière de rapports et USAID Ghana en soumet à lui seul plus de quinze par an à Washington, sans compter la communication ponctuelle d'informations. Or, de par leur nature, ces obligations présentent un certain nombre de risques :

- *Elles conduisent à privilégier les produits par rapport aux résultats ou à l'utilisation optimale des ressources.* La plupart des outils destinés à l'établissement des rapports sont conçus pour mesurer les produits, comme le nombre d'enseignants formés ou de kilos de nourriture distribués. L'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris par les États-Unis (Blue *et al.*, 2011) a montré que les rapports élaborés par les organismes américains chargés de l'aide servaient davantage à assurer l'observation des lois, réglementations et politiques fédérales qu'à déterminer l'impact de l'aide.
- *La pression qui pousse, au niveau politique, à l'emploi d'indicateurs à court terme, exerce un effet pervers d'incitation à préférer les solutions rapides à celles qui ont des effets durables.* Les objectifs à long terme, comme le renforcement des capacités, risquent donc d'être laissés de côté.
- *Elles peuvent entraver la reddition mutuelle de comptes.* En exigeant, pour certains programmes, que les effets imputables au financement assuré par les États-Unis soient isolés, ceux-ci se privent peut-être de la possibilité capitale de renforcer les systèmes qui permettent aux partenaires de se rendre mutuellement des comptes et, en même temps, les dispositifs du pays hôte qui servent à l'établissement des rapports. Afin d'atténuer ce risque, ils devraient mettre à profit l'expérience qu'ils ont acquise en la matière avec les secteurs de la santé et de l'éducation.
- *Elles engendrent une aversion pour le risque,* de sorte qu'il est difficile pour les États-Unis de s'associer à des fonds communs ou, s'ils le font, de laisser à d'autres les responsabilités fiduciaires ou relatives à la gestion.

USAID s'emploie actuellement à adapter ses systèmes pour rediriger son attention vers l'impact de ses efforts plutôt que vers les produits, et les autres entités devraient en faire autant. De plus, les États-Unis devraient i) permettre la fixation d'horizons plus éloignés pour la mesure des résultats ; ii) s'assurer que le personnel de terrain a connaissance des orientations existantes concernant l'évaluation et l'atténuation des risques.

Les États-Unis soutiennent activement le développement des statistiques dans les pays partenaires, leurs efforts dans ce domaine étant surtout connus par les *Demographic and Health Surveys* (DHS, enquêtes sur la démographie et la santé) que finance USAID. Bien qu'elles soient réalisées à la demande des pays partenaires, celles-ci s'inscrivent souvent hors du cadre des stratégies qu'ils ont arrêtées en matière statistique. Elles risquent donc d'absorber les ressources déjà peu abondantes qui sont disponibles à l'échelon local et de détourner l'attention des priorités définies au niveau national quant aux données à recueillir. Les États-Unis pourraient contribuer à alléger la charge administrative que supportent les pays partenaires et à renforcer leurs capacités s'ils se conformaient davantage à l'approche de la Stratégie nationale de développement de la statistique mise au point par PARIS21, que la communauté internationale considère

comme la référence pour le renforcement des capacités statistiques car elle est fortement inspirée des principes énoncés dans la Déclaration de Paris.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Si des orientations pratiques sur la façon dont la nouvelle directive fédérale doit être appliquée étaient fournies au personnel de toutes les entités qui assurent la mise en œuvre de l'aide, les États-Unis pourraient plus facilement accroître l'efficacité de celle-ci, conformément aux principes adoptés au niveau international.
- Travailler avec les pays partenaires à la suppression des obstacles qui, des deux côtés, empêchent d'intégrer une part plus importante de l'aide des États-Unis dans les budgets de ces pays, permettrait d'améliorer l'alignement. La poursuite des efforts de renforcement des capacités dans le domaine des finances et du contrôle financier, aidera les États-Unis à envisager avec plus de confiance de faire davantage usage des systèmes nationaux dans l'avenir.
- Les États-Unis devraient s'attacher à préserver les principes de non-liaison et de non-préaffectation de l'aide qui sous-tendent l'activité de la MCC et le PEPFAR. L'Administration devrait continuer à expliquer au Congrès que la coopération américaine serait plus efficace et plus efficiente et permettrait une meilleure utilisation des ressources si certaines des obligations qu'il impose, comme la liaison de l'aide et le recours à de nombreux fonds spéciaux, étaient limitées ou adaptées.
- L'équipe d'examineurs encourage les États-Unis à délier entièrement leur aide aux PMA et aux PPTÉ qui n'appartiennent pas au groupe des PMA, conformément à la Recommandation de 2001 du CAD sur le déliement de l'aide telle qu'elle a été modifiée le 25 juillet 2008. Les États-Unis devraient davantage notifier les contrats à l'avance et veiller à ce que ces derniers soient accessibles à tous les fournisseurs potentiels dans des conditions d'égalité, mettre pleinement en œuvre leur réforme de la passation des marchés et en assurer le suivi, et examiner si elle pourrait aussi être appliquée aux autres entités fédérales qui s'occupent de la coopération.
- Les États-Unis pourraient mieux coordonner leur action avec celle des autres donateurs, par exemple en harmonisant avec eux les obligations en matière d'établissement de rapports, les missions, les conditions posées et la programmation.

Chapitre 6 **Aide humanitaire**

Dans le domaine de l'aide humanitaire, les États-Unis continuent de faire preuve de réactivité, de souplesse, de rapidité et de générosité en assurant sur le terrain une présence importante, étayée d'une riche expérience et marquée par une forte implication, et en entretenant d'étroites relations de partenariat avec la communauté humanitaire. Le large éventail d'instruments utilisés a permis aux États-Unis d'acheminer près de 4.4 milliards USD d'aide humanitaire en 2009, soit un volume en hausse par rapport aux 3.2 milliards USD dépensés en 2006²⁹, confirmant le rang occupé par les États-Unis en tant que premier donneur humanitaire du monde. En 2009, 2.1 milliards USD ont été affectés aux appels globaux et aux appels éclairs de l'ONU — soit un peu moins d'un tiers du montant total fourni par l'ensemble des donateurs³⁰. En 2009 également, 44% de l'aide humanitaire américaine ont été octroyés sous forme d'aide alimentaire d'urgence³¹.

Les États-Unis ont marqué quelques progrès dans la mise en œuvre des recommandations formulées dans le précédent examen de l'aide (annexe A) en incluant une section sur l'aide humanitaire dans le plan stratégique conjoint Département d'État/USAID pour 2007-2012 (DoS/USAID, 2007). Ils prennent également des mesures prometteuses pour réformer leur aide alimentaire d'urgence et pour adopter des approches plus étroitement coordonnées de la fourniture de services de base dans les États fragiles. Cependant, peu d'autres mesures concrètes ont été adoptées pour améliorer la qualité de l'aide conformément aux Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire dont les États-Unis sont pourtant signataires. Il semblerait que les États-Unis s'orientent vers une approche de l'aide humanitaire plus durable et davantage axée sur les données d'observation et envisagent de prendre des dispositions susceptibles de renforcer la coordination dans l'ensemble de l'administration. Cependant, d'autres efforts seront nécessaires pour que les interventions humanitaires s'inscrivent dans une démarche plus globale et coordonnée. Des avancées ont été faites dans l'instauration d'un partenariat cohérent et constructif entre les acteurs civils et militaires américains, régi par les principes et bonnes pratiques en matière d'aide humanitaire ainsi que par le souci d'assurer une utilisation efficace des ressources, mais comme on le verra ci-après, c'est une question à laquelle il faudra continuer d'être attentif.

29. Données du CAD-OCDE à prix constants 2008.

30. Données communiquées par le Service de surveillance financière du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA).

31. *Idem.*

Complexité de l'architecture de l'aide humanitaire

L'aide humanitaire américaine est acheminée par l'intermédiaire de plusieurs départements et organismes fédéraux différents. Ces derniers tirent leurs mandats respectifs d'une longue liste de lois d'habilitation³² et ont recours à divers modes de financement. La majeure partie de l'aide humanitaire américaine est acheminée par l'intermédiaire d'USAID (64 % de l'APD humanitaire en 2009), du Département d'État (34 %) et du Département de la défense (3 %) mais d'autres acteurs publics comme le Département de la sécurité intérieure, les Centres de prévention et de contrôle des maladies du Département de la santé et des services sociaux et le Département de l'agriculture interviennent également.

Dans le cadre de son Service de l'aide extérieure en cas de catastrophe (OFDA — Office for US Foreign Disaster Assistance) situé au sein du Bureau pour la démocratie, les conflits et l'aide humanitaire (BDCHA), USAID fournit pour l'essentiel des fonds préaffectés destinés à des programmes humanitaires mis en œuvre à la suite de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme. En dehors de l'aide alimentaire, environ 65 % de ces fonds passent par le canal des ONG. USAID ne participe pas au financement de fonds communs au niveau des pays mais verse des contributions de faible montant au Fonds central d'intervention d'urgence de l'ONU (10 millions USD en 2010). Au titre du Titre II de la loi Alimentation pour la paix (Food for Peace Title II), les États-Unis fournissent également une aide alimentaire liée, essentiellement par l'intermédiaire du PAM. Ce dispositif est complété depuis 2010 par des approches plus souples en matière de sécurité alimentaire dans le cadre du Programme de sécurité alimentaire d'urgence d'USAID. Les activités du Bureau pour des initiatives de transition renforcent ces efforts en ciblant les principaux besoins dans les domaines de la stabilisation et de la transition politiques. USAID héberge aussi le Service des affaires militaires et l'Unité de liaison avec les forces armées au sein de l'OFDA qui s'occupent des questions relatives à la coopération entre les acteurs civils et militaires (annexe D, figure D.1).

Au Département d'État, le Bureau de la population, des réfugiés et des flux migratoires (PRM — Bureau for Population, Refugees and Migration) fournit des fonds préaffectés et non préaffectés au titre de l'aide aux réfugiés, aux victimes de conflits et aux apatrides en privilégiant les canaux multilatéraux (annexe D, figure D.2). Le Bureau chargé des organisations internationales verse des contributions complémentaires aux budgets centraux de certains acteurs humanitaires multilatéraux et le Bureau du Coordonateur des activités de reconstruction et de stabilisation renforcent les capacités institutionnelles des États-Unis en matière d'aide aux États en voie de déliquescence, défailants et sortant d'un conflit, et d'intervention dans des situations d'urgence complexes.

Dans le cadre de l'aide humanitaire extérieure en cas de catastrophe et de l'aide civique (OHDACA — Overseas Humanitarian, Disaster and Civic Aid), le Département de la défense apporte son soutien à différents projets humanitaires prévus, supervisés et

32. Les lois d'habilitation régissant l'aide humanitaire sont les suivantes : Aide internationale en cas de famine et de catastrophe (OFDA et FFP) ; Aide internationale en cas de famine et de catastrophe, chapitre 9, article 491 (USAID) ; Public Law-480 Titre II Aide alimentaire d'urgence (FFP) ; article 416-(b) de la loi de 1949 sur l'agriculture (FFP) ; loi de 1962 sur les migrations et l'aide aux réfugiés (PRM). D'autres sources comprennent : FAA article 123 (b)-(d) ;(remboursement du fret maritime) et 10 USC article 2561 Aide humanitaire extérieure en cas de catastrophe et aide civique « OHDACA » (Département de la défense).

réalisés par les commandements combattants américains. Cette activité est traditionnellement gérée par l'Agence de coopération en matière de défense et de sécurité avec l'aide du Bureau du Secrétaire à la défense. Le programme d'intervention d'urgence (CERP — Commanders' Emergency Response Program), mis en œuvre uniquement en Irak et en Afghanistan, finance également des projets dont certains sont de nature humanitaire, en vue d'aider les populations autochtones et de favoriser les objectifs de stabilisation.

Politiques et principes

Le renforcement de la politique humanitaire serait de nature à promouvoir des actions globales communes

Compte tenu de la complexité de l'architecture de l'aide humanitaire, il est difficile pour les États-Unis d'avoir une action cohérente. Il n'y a pas de politique humanitaire commune à l'ensemble de l'administration bien que le Département d'État et USAID aient inclus une section sur l'aide humanitaire dans leur plan stratégique conjoint (DoS/USA, 2007a), et bien que depuis 2009, les problèmes humanitaires puissent être examinés par les comités consultatifs interagences du Conseil de sécurité nationale (chapitres 2 et 4). L'absence d'orientations pangouvernementales officielles conduit à des incohérences sur le plan de la programmation qui vont parfois à l'encontre des principes d'humanité et d'impartialité tels que présentés dans les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. On cite souvent par exemple la prise en charge différente des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays bien que les besoins des uns et des autres soient très similaires. Comme certains partenaires le soulignent, la programmation de l'aide aux réfugiés dans le cadre du Département d'État couvre la totalité du cycle d'une crise, depuis les mesures d'urgence jusqu'à la recherche de solutions durables, dans le but de répondre à des normes telles que celles fixées par le projet Sphère³³. En revanche, ce n'est pas le cas du financement par l'OFDA des activités en faveur des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et d'autres populations affectées par un conflit, lequel est beaucoup moins complet (InterAction, 2009). S'agissant de la programmation des actions humanitaires américaines, le manque d'attention portée à d'importants principes pour l'aide humanitaire tels que ceux relatifs à la réduction des risques de catastrophe et à la participation des bénéficiaires est aussi l'une des conséquences de l'absence d'orientations cohérentes.

Un certain nombre de documents stratégiques publiés en 2010 fournissent des orientations claires de haut niveau pour la programmation de l'aide humanitaire dans l'ensemble de l'appareil administratif américain, mais donnent peu de détails sur la façon dont les différentes entités fédérales travailleront ensemble, pourquoi et quand. Cependant, ces documents pourraient promouvoir de meilleurs mécanismes d'acheminement de l'aide. La Stratégie de sécurité nationale promeut le travail en partenariat avec la communauté internationale et souligne la nécessité de mettre davantage l'accent sur le redressement à long terme (White House, 2010b). La Directive présidentielle souligne quant à elle la nécessité de trouver un juste équilibre entre les

33. Le projet Sphère vise à définir et à promouvoir les normes que la communauté mondiale doit respecter lorsqu'elle prend des mesures pour alléger les souffrances des personnes affectées par une catastrophe, en s'appuyant principalement sur un ensemble d'orientations définies dans la Charte humanitaire et les Normes minimales à atteindre dans le cadre de programmes d'aide lors de catastrophes. Voir www.sphereproject.org.

acteurs civils et les acteurs militaires dans l'acheminement de l'aide humanitaire et d'accroître l'importance accordée aux problèmes de durabilité (White House, 2010c). L'Examen quadriennal Diplomatie et développement souligne que l'aide humanitaire doit être un secteur privilégié pour le Département d'État et USAID et il présente des plans en vue d'améliorer l'acheminement de l'aide humanitaire, notamment en mettant l'accent sur les décisions fondées sur des données d'observation, sur l'apprentissage et sur l'innovation, et en veillant à une meilleure définition des rôles en matière de coordination et de conduite de la politique américaine, d'activités de sensibilisation et de financement (DoS/USAID, 2010). En outre, l'Examen quadriennal présente dans ses grandes lignes une division du travail entre USAID et le Département d'État, ce dernier jouant un rôle moteur dans les crises politiques et sécuritaires et les conflits. Le Département d'État et USAID collaborent avec d'autres organismes au titre d'un nouveau Cadre d'action opérationnel international pour les situations de crise s'accompagnant d'un leadership clairement défini, d'un plan unifié pour l'ensemble de l'administration américaine et d'une réponse opérationnelle intégrée. Les deux entités ont également créé un groupe de travail sur la politique humanitaire en vue de renforcer l'architecture internationale de l'aide humanitaire et accroître l'efficacité des opérations en cas de catastrophes et de crises complexes.

Un recentrage sur le redressement et quelques possibilités de resserrer les liens entre aide humanitaire et développement

La programmation globale, à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour soutenir le redressement est un défi pour beaucoup de donateurs et les États-Unis ne font pas exception même si ce domaine essentiel bénéficie d'un regain d'intérêt bienvenu. Des cycles de financement courts de six à 12 mois pour l'aide humanitaire, même en cas de crises qui se prolongent, limitent la planification stratégique à long terme et favorisent les opérations coûteuses axées sur les secours d'urgence plutôt que sur des activités souvent plus appropriées de renforcement des capacités et de renforcement du système. Selon l'Examen quadriennal, il conviendrait de mettre davantage l'accent sur les efforts de redressement et il présente des plans permettant de développer les capacités d'USAID pour assurer la transition entre les secours d'urgence et le développement, mais aucune référence n'est faite à l'allongement des cycles de financement actuellement à court terme de l'OFDA. Ces plans prévoient en revanche de renforcer les capacités techniques d'USAID dans le domaine du redressement, d'accroître le nombre d'agents spécialisés dans le redressement et de conférer une grande souplesse aux systèmes et à la gestion. Le Bureau d'USAID pour des initiatives de transition — qui financent des programmes en faveur de la stabilité, de la démocratie et du développement économique et est en mesure d'assumer un plus haut niveau de risque que les autres entités, devrait prendre la tête de cet effort. Le PRM, au sein du Département d'État, a aussi indiqué son intention de fournir des financements pluriannuels aux ONG, et il a rendu publique une nouvelle stratégie centrée sur le renforcement des efforts dans les domaines de la diplomatie, de l'aide et de la réinstallation dans six situations de réfugiés qui perdurent.

En ce qui concerne les efforts de redressement et le financement de la transition, l'approche américaine tend encore à favoriser le recours à des instruments distincts pour les projets de redressement au lieu d'intégrer les principes du redressement dans l'ensemble de la programmation de l'aide humanitaire et de resserrer les liens entre les outils américains de l'aide humanitaire et de l'aide au développement. La programmation de l'aide humanitaire étant exclue des stratégies globales des missions locales américaines, comme on l'a vu en Jordanie (annexe C), l'établissement de liens plus étroits

et la création de synergies interprogrammes avec les instruments de stabilisation et de développement s'en trouvent aussi entravés. Le nouvel outil de la stratégie de coopération pour le développement au niveau des pays, qui sera bientôt utilisé pour la planification des activités dans les missions, peut être utile s'il intègre la programmation des actions humanitaires — pas nécessairement les budgets de l'aide humanitaire — dans l'ensemble des plans des missions américaines. L'équipe chargée de l'examen encourage la planification conjointe systématique au niveau local, pour promouvoir des synergies et des liens plus étroits entre les programmes en vue d'un meilleur acheminement de l'aide.

Des progrès sur le front du déliement de l'aide alimentaire et de la fourniture de denrées alimentaires plus appropriés

Les États-Unis ont fait des progrès encourageants dans la mise en œuvre de la recommandation formulée dans le dernier examen de l'aide concernant le déliement de l'aide alimentaire et ils adaptent davantage leur aide alimentaire aux besoins qui se font jour dans les situations d'urgence. Les États-Unis sont le principal fournisseur d'aide alimentaire dans le monde, laquelle se monte à environ 620 millions USD. Selon la législation américaine, la majeure partie des denrées alimentaires doivent être achetées aux États-Unis et le transport des cargaisons financées par l'aide alimentaire doit être assuré par des bateaux battant pavillon américain, ce qui entraîne un surcoût pouvant aller jusqu'à 65 % du total (GAO, 2009b). Les arbitrages constructifs entre le Département de l'agriculture (qui fournit l'aide alimentaire sous forme de produits) et le Département d'État et USAID (qui financent les approvisionnements locaux), et le Programme de sécurité alimentaire d'urgence qui en découle (Emergency Food Security Programme), sont des mesures encourageantes qui vont dans le sens du déliement d'un plus grand volume d'aide alimentaire. Ce programme, lancé en avril 2010, a pour objet de promouvoir le recours à des sources locales et régionales d'approvisionnement, les transferts en espèces et l'utilisation de bons d'alimentation. Financé par des fonds au titre de l'aide internationale en cas de catastrophe et de famine, il s'ajoute à l'aide alimentaire liée. De plus, l'éventail des denrées alimentaires financées par l'aide liée est en train d'être élargi de façon à intégrer, par exemple, des produits alimentaires prêts à l'emploi qui conviennent mieux aux programmes nutritionnels, et des stocks de produits de base ont été mis en place de façon préalable sur de nouveaux sites répartis dans le monde entier afin que l'aide alimentaire américaine soit mieux adaptée aux situations d'urgence.

Partenariats et stratégies de financement

Un partenaire solide sur qui l'on peut compter sur le terrain, et un poids mondial grandissant

Les États-Unis sont un donneur solide sur qui l'on peut compter dans le domaine de l'aide humanitaire ; ils complètent leurs engagements financiers qui sont conséquents par des activités de sensibilisation et un appui diplomatique dans le cas d'enjeux importants, en particulier au niveau local. Entre 2006 et 2010, ils ont acheminé entre 55 % et 61 % de l'ensemble de leur aide humanitaire par l'intermédiaire de canaux multilatéraux, la majorité de cette aide étant constituée d'une aide alimentaire d'urgence. Pour les ONG comme pour les organisations multilatérales, les États-Unis sont un partenaire constructif, et elles se félicitent de la qualité de leur communication, des échanges de vues francs et ouverts qu'elles peuvent avoir avec eux, et de la collaboration sur laquelle se fondent

l'approche américaine de la stratégie en matière de programmes. Les États-Unis jouent un rôle actif au sein des organes directeurs des organisations multilatérales et des groupes de soutien des donateurs. L'OFDA dont la majorité des fonds (65 % en moyenne) transitent par les ONG, organise régulièrement des journées de consultation avec des ONG basées aux États-Unis, à Washington. On trouve sur les sites web d'USAID et du Département d'État des instructions concernant les demandes de financement et USAID en particulier indique promouvoir des partenariats transparents et une concurrence ouverte. Cependant, les partenaires des États-Unis se plaignent de ce que les longs formulaires relatifs aux propositions ne sont pas bien adaptés aux interventions d'urgence. Les partenariats sont solides sur le terrain également. En Jordanie, l'équipe chargée de l'examen (annexe C) a entendu dire que les activités de sensibilisation de haut niveau de la mission américaine en faveur des programmes de réfugiés mis en œuvre par ses partenaires donnaient des résultats encourageants. Les ONG en particulier apprécient que les États-Unis soient ouverts à des financements dans des domaines dont se détournent les autres donateurs, par exemple la coordination des ONG, les mécanismes de sécurité et les coûts indirects.

Les États-Unis sont en train de renforcer leurs efforts de sensibilisation en faveur de l'aide humanitaire qu'ils entreprennent à l'échelle mondiale. Comme suite à la recommandation de l'Examen quadriennal, le Département d'État et USAID ont créé un groupe de travail sur la politique humanitaire chargé de coordonner les mesures prises pour renforcer l'architecture de l'aide humanitaire, notamment certains aspects de la réforme de l'aide humanitaire et les liens actuels avec le Coordonnateur des secours d'urgence de l'ONU. Il serait également utile que ce groupe réfléchisse à la suppression des incohérences financières dont sont victimes les partenaires des États-Unis. Un grand nombre d'organisations multilatérales et d'ONG reçoivent des contributions préaffectées et non préaffectées de plusieurs organismes humanitaires américains, assorties de conditions, de délais et d'obligations de reddition de comptes variables. Un alignement sur les différentes bonnes pratiques en matière de financement des activités des partenaires dans l'ensemble des entités fédérales serait bienvenu.

Un donneur généreux mais pas toujours prévisible, qui prend des mesures pour élargir la base des donateurs humanitaires

La suprématie que confère le volume de l'aide est un problème majeur pour le donneur le plus important du monde et les États-Unis prennent des mesures pour atténuer ce risque. Des pays comme la Jordanie où les États-Unis assurent la majorité du financement de l'aide humanitaire, soulignent le risque que peut représenter pour les organismes d'exécution la présence d'un donneur prédominant, en particulier si les financements dépendent de la situation politique (annexe C). Les États-Unis prennent des mesures novatrices pour accroître la participation de nouveaux donateurs et appuyer la poursuite du financement des organisations humanitaires par les citoyens américains. Par exemple, avec le fonds d'encouragement de l'UNRWA, lancé fin 2010, les États-Unis ont tenté d'attirer de nouveaux bailleurs de fonds et ils se sont engagés à verser l'équivalent exact des nouvelles contributions au budget central de cet organisme à concurrence de 10 millions USD. Le gouvernement américain joue aussi un rôle utile en soutenant les campagnes publiques de collecte de fonds des ONG américaines. Par exemple, il a lancé une campagne sur le thème « Les espèces c'est mieux » pour sensibiliser le public

américain aux dons au profit des victimes de catastrophes après le tremblement de terre en Haïti³⁴. Le CAD encourage ces initiatives et leur portée devrait être élargie.

Bien que les États-Unis aient montré qu'ils répondaient à un large éventail de situations d'urgence, la persistance d'un recours excessif aux dotations supplémentaires accordées par le Congrès pour compléter les budgets et financer les interventions en cas de crises nouvelles, a pour effet de nuire à la prévisibilité globale du financement de l'aide humanitaire. En 2008, par exemple, ces dotations supplémentaires ont compté pour 42 % de l'aide humanitaire (InterAction, 2008). Au sein de l'appareil administratif, la capacité de réaction d'USAID en cas de situation d'urgence est particulièrement affectée car l'OFDA ne dispose pas de fonds de réserve pour imprévus. Les dotations supplémentaires peuvent aussi avoir un impact majeur sur les capacités internes de ce service car elles ne permettent pas de constituer des provisions pour financer les frais généraux. Pour l'OFDA comme pour le PRM, les dotations supplémentaires créent une incertitude politique, nuisent à la planification et à la budgétisation stratégique et peuvent entraîner des retards dans le versement des fonds aux partenaires. De par leur nature même, les dotations supplémentaires fournissent des fonds affectés à un emploi spécial. Les ONG qui souffrent plus particulièrement de l'absence de prévisibilité font également partie du problème car la pratique de la pré-affectation des fonds est en grande partie un résultat direct de leurs activités de lobbying. L'Administration Obama cherche activement à réduire les dotations supplémentaires et à réintégrer le financement de l'action humanitaire dans les budgets de base. Le CAD encourage ces mesures qui devraient permettre de réduire le recours aux dotations supplémentaires.

L'intérêt national détermine-t-il la répartition des fonds ?

Les membres de la communauté de l'action humanitaire interrogés aux fins du présent examen de l'aide ont dans l'ensemble l'impression que les considérations d'ordre politique jouent un rôle majeur dans la prise de décision des États-Unis en matière d'aide humanitaire. Cette impression est due pour l'essentiel au manque de transparence des critères d'allocation des fonds américains. Les différentes entités fédérales insistent sur le fait que la répartition des fonds s'effectue de manière neutre, quels que soient les liens politiques des États-Unis avec un pays donné en crise. Il est vrai que les États-Unis financent des actions humanitaires dans un grand nombre de crises oubliées et leurs partenaires multilatéraux en particulier se félicitent de l'ouverture d'esprit dont font preuve les États-Unis qui acceptent que des crédits préaffectés soient utilisés au profit d'urgences sous dotées. Au plan interne, l'OFDA a un cahier des charges annuel qui définit la façon dont celui-ci devra intervenir dans chaque région et indique le niveau probable des sommes qui seront consacrées aux situations d'urgence en cours. Au Département d'État, le PRM fonde ses décisions en matière de planification et de budgétisation sur une analyse à deux ans basée sur les contributions de ses principaux partenaires, toutes les décisions finales étant prises à Washington. La mise à disposition du public des parties les moins sensibles de ces documents de planification contribuerait à dissiper l'impression largement partagée que pour les États-Unis, les objectifs de sécurité nationale sont plus importants que l'impératif humanitaire.

34. Citons par exemple la cinquième compétition annuelle du Center for International Disaster Information (CIDI) organisée en juin 2010 www.usaid.gov/press/frontlines/fl_jun10/p05_students100610.html.

Les mécanismes d'intervention d'urgence et l'articulation entre les acteurs civils et les acteurs militaires

Des interventions d'urgence rapides, pratiques et efficaces

Les États-Unis adoptent une approche pratique des interventions rapides d'urgence ; selon leurs partenaires, les dispositifs d'intervention rapide et les équipes sur le terrain sont efficaces et impressionnants. Les équipes chargées des interventions en cas de catastrophe sous la direction de l'OFDA peuvent être sur le terrain en quelques heures ou quelques jours après une catastrophe et fournir des informations et des analyses de première main pour étayer les décisions de financement et aider à coordonner l'ensemble de l'opération américaine. Ces équipes comprennent des agents agréés de négociation des contrats, ce qui permet d'accélérer l'octroi de dons par l'équipe d'intervention. Les pays partenaires apprécient grandement la réactivité des États-Unis qui leur permet d'obtenir des fonds suffisants dès le début de l'intervention en cas de catastrophe.

Les défis du partenariat avec les forces armées

Les forces armées américaines jouent aussi un rôle dans les opérations humanitaires, lequel est parfois controversé, mais l'histoire récente offre des exemples positifs, dont les interventions consécutives au séisme qui a frappé Haïti. Les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire affirment le rôle de premier plan qui revient aux organisations civiles dans la mise en œuvre de l'action humanitaire et appuient la mise en œuvre des instruments internationaux connexes³⁵. Ces instruments stipulent qu'il doit être fait appel aux forces militaires dans les opérations d'urgence en dernier ressort et uniquement lorsqu'il n'existe aucune autre solution civile. L'instruction 3000.05 du Département de la défense (DoD, 2009), régissant les opérations de stabilisation, constitue une amélioration par rapport au texte précédent et satisfait à ces conditions. Elle charge le Département de la défense de conduire, soutenir et mener à bien les opérations de stabilisation, y compris la fourniture de l'aide humanitaire, tout en indiquant clairement que la responsabilité première des opérations revient à d'autres organismes américains ou à des organisations internationales chaque fois que possible, et que les membres des forces armées doivent collaborer avec les acteurs civils, notamment les organismes publics américains et étrangers et les ONG, et dans le cadre de structures civilo-militaires internationales. Du côté des acteurs civils, la stratégie de coopération civilo-militaire d'USAID souligne la volonté de l'Agence d'œuvrer à la mise en place d'une approche pangouvernementale dans le cadre des opérations humanitaires mais elle ne prône pas la prépondérance systématique des acteurs civils (USAID, 2008). Ces directives stratégiques confient aux forces armées américaines, dans certains cas exceptionnels, la mission d'acheminer directement l'aide humanitaire, outre la fonction d'appui en matière de logistique lourde qu'elles remplissent généralement. Cette mission a été remplie en Irak et en Afghanistan, avec notamment l'utilisation des fonds du programme d'intervention d'urgence CERP (1.7 milliard USD en 2008), mais aussi en Géorgie et dans certaines régions d'Afrique.

35. Directives de 1994 sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe et Directives de 2003 sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des situations d'urgence complexes.

Cette impression de « militarisation » de l'aide préoccupe de plus en plus l'ensemble de la communauté de l'humanitaire, y compris les autres donateurs du CAD dont certains luttent contre ce concept. Le respect de l'impératif humanitaire requiert l'utilisation des moyens les plus efficaces pour effectuer des apports d'aide d'importance vitale, ce qui peut parfois justifier le recours aux ressources militaires. Dans les premières étapes d'une intervention après une catastrophe majeure, par exemple, compte tenu de leur avantage comparatif en matière de capacité de levage ou de spécialistes, le recours aux forces armées peut être le moyen le plus rapide et le plus efficace de soutenir l'acheminement par des acteurs civils d'une aide d'importance vitale. Dans d'autres conditions, cependant, l'acheminement de l'aide humanitaire par les forces armées est probablement moins efficace, en particulier du point de vue de l'utilisation optimale des ressources.

La rentabilité de la participation des forces américaines à des programmes humanitaires mérite une analyse plus approfondie. Le retrait progressif de l'armée en Irak et en Afghanistan et les opérations récentes en Haïti, pourraient être l'occasion d'analyser l'efficacité des différentes interventions humanitaires de l'armée américaine, y compris du CERP en Irak et en Afghanistan et d'autres opérations de secours en cas de catastrophe à l'étranger, en utilisant des critères clairs d'utilisation optimale des ressources. Cet exercice pourrait aussi permettre de mettre à l'épreuve l'affirmation de la communauté humanitaire selon laquelle soutenir les principes de neutralité et d'impartialité de l'aide humanitaire permet de tirer le meilleur parti possible de l'espace humanitaire et de chaque dollar destiné aux bénéficiaires. Les enseignements tirés de ces études pourraient être traduits en orientations pangouvernementales sur la façon dont l'aide humanitaire doit à l'avenir être acheminée ou soutenue par les forces armées américaines.

Il se peut que l'attitude vis-à-vis de la participation de l'armée américaine aux opérations humanitaires soit déjà en train d'évoluer. Le Secrétaire à la défense Robert Gates a demandé qu'une plus large place soit faite à la réponse civile aux besoins humanitaires et il a été dit à plusieurs reprises à l'équipe chargée de l'examen que le Département de la défense admet que la participation de l'armée américaine doit viser essentiellement à promouvoir et à soutenir les efforts humanitaires des acteurs civils. L'instauration entre les acteurs civils et militaires américains d'un partenariat cohérent et constructif, régi par les principes et les bonnes pratiques en matière d'action humanitaire ainsi que par le souci d'assurer une utilisation efficace des ressources, est une question à laquelle il faudra continuer d'être attentif.

Le respect des mesures de lutte contre le terrorisme

La communauté humanitaire demeure préoccupée par le problème du respect du Patriot Act de 2001 qui interdit d'apporter un soutien matériel aux terroristes. En juin 2010, la Cour suprême des États-Unis a maintenu une disposition de cette loi, confirmant que la fourniture en toute connaissance de cause d'un soutien matériel à une organisation terroriste étrangère reconnue comme telle constitue un délit fédéral³⁶. Les dispositions radicales et l'applicabilité extraterritoriale de cette loi continuent d'avoir un effet glaçant sur la communauté humanitaire, car en effet le personnel des organisations humanitaires risque jusqu'à 15 ans de prison pour toute violation de cette loi, par exemple pour la fourniture à une organisation terroriste étrangère d'une formation sur les conventions de Genève, ou d'une aide à un réfugié ayant payé une rançon à des

36. *Holder vs. Humanitarian Law Project* fondé sur l'arrêt 18 USC 2339 (« Material Support Statute »).

terroristes. Le Département d'État et USAID ont continué de renforcer les procédures connexes de diligence raisonnable, notamment dans les domaines où ils estiment qu'il y a un risque important que l'aide humanitaire soit détournée au profit de terroristes, en rendant obligatoire la communication de renseignements personnels sur les employés administrateurs et partenaires de chaque bénéficiaire afin de s'assurer qu'il n'y a aucun lien entre ceux-ci et des organisations terroristes. Parmi les outils dont dispose USAID, on peut citer le Partner Vetting System qui, en phase d'essai a eu un important impact sur la charge administrative de certains partenaires, en particulier ceux qui emploient un grand nombre de personnes et opèrent dans des zones sensibles, dont la bande de Gaza. En Afghanistan et en Irak, la base de données à l'échelle de l'ensemble de l'administration appelée Synchronised Pre-Deployment and Operational Tracker est utilisée pour coordonner les activités de sous-traitance et d'aide. Les organismes humanitaires sont convaincus que cette base de données est de nature à compromettre la sécurité de leurs personnels locaux et par conséquent aussi l'impact global de leurs programmes. Il est évident que si l'exécution des dispositions contenues dans la loi allait aussi loin que l'envisage la Cour suprême, cela affecterait l'accès aux opérations humanitaires ainsi que la sécurité et l'étendue de celles-ci en réduisant le nombre d'acteurs humanitaires qui sont prêts à travailler en partenariat avec les États-Unis. Les États-Unis sont encouragés à collaborer avec la communauté humanitaire sur ces questions sensibles afin de trouver des solutions et des compromis acceptables et conformes à l'impératif humanitaire commun.

Apprentissage et reddition de comptes

Pour un apprentissage plus systématique

L'importance accrue que les États-Unis accordent aux données d'observation, à l'apprentissage et à l'innovation est une bonne chose compte tenu de l'environnement politique actuel. L'Examen quadriennal présente des mesures destinées à créer un centre de connaissances et d'apprentissage et à améliorer la formation, les manuels d'instruction et les outils opérationnels. Ces travaux s'appuieront sur des initiatives comme les études sur les pratiques optimales du Groupe de coopération technique de l'OFDA, les travaux en cours entrepris avec des instituts de recherche et les documents rassemblant des informations sur les innovations mises en place par les partenaires (encadré 13).

L'amélioration des outils permettant de mesurer le degré d'efficacité des réponses du gouvernement et de ses partenaires et rendre compte des résultats aux contribuables, est également prévue — une étape importante si l'Administration veut convaincre le Congrès de l'utilité de ses dotations en faveur de l'aide humanitaire. Des évaluations formelles de programmes, à caractère thématique ou bien spécifiques à une crise, sont régulièrement entreprises et l'OFDA suit désormais la façon dont les recommandations sont appliquées. Dans l'ensemble, les partenaires des États-Unis conviennent que la charge qui leur incombe en matière de reddition de comptes est appropriée compte tenu du volume des fonds reçus, mais on ne sait pas très bien comment les États-Unis tirent des enseignements de la masse des rapports communiqués par leurs partenaires ou récapitulent les informations rapportées par ceux-ci pour se faire une idée de l'impact global des programmes. Tous les partenaires des États-Unis indiquent également que l'OFDA pourrait s'inspirer du système de notification et de contrôle du Département d'État largement considéré comme étant mieux adapté et moins lourd.

Encadré 13. Des approches novatrices de la situation des réfugiés urbains — enseignements tirés de l'expérience en Jordanie

La flexibilité des financements du PRM et les solides relations stratégiques que celui-ci entretient avec ses partenaires en Jordanie ont favorisé l'élaboration d'approches novatrices de la situation des réfugiés urbains. Les enseignements qui en découlent sont particulièrement pertinents compte tenu de la plus grande probabilité qu'éclatent des crises humanitaires dans un monde de plus en plus urbanisé.

Le HCR a décrit ces innovations, à savoir notamment :

- Tenir à jour des données précises sur les réfugiés actifs grâce à des systèmes plus solides ; produire des statistiques précises sur l'aide grâce au système d'information sur l'assistance aux réfugiés (RAIS) ; et planifier, faire des projections et renforcer l'efficacité grâce à l'analyse fine des données.
- Répondre aux besoins de base en rendant possibles les paiements en argent liquide dans des distributeurs automatiques de billets, développer l'accès des réfugiés au HCR à l'aide d'un centre d'appel et communiquer instantanément avec les réfugiés en utilisant les messages SMS.
- Trouver des solutions et consolider les espaces de protection ; atteindre une population dispersée par des campagnes d'information systématiques et des visites dans les foyers ; cibler les personnes âgées, les handicapés et les personnes ayant survécu à un traumatisme et à la torture ; traiter les personnes atteintes d'un cancer et d'autres maladies graves.
- Obtenir un statut durable pour les femmes réfugiées mariées à des ressortissants jordaniens ; lutter contre la violence à l'encontre des femmes en nouant de solides partenariats avec les autorités nationales ; forger une culture nationale de la protection en organisant d'importantes activités de formation ; et susciter la sympathie et le respect des populations hôtes en organisant des manifestations culturelles.

L'International Medical Corps (IMC) a aussi décrit plusieurs enseignements tirés de l'expérience acquise dans ce contexte :

- Les campagnes d'information doivent compléter les activités organisées. La diffusion de l'information auprès des réfugiés urbains est beaucoup plus difficile qu'auprès des réfugiés qui vivent dans des camps.
- La programmation des activités doit trouver un juste équilibre entre les populations hôtes et les populations de réfugiés afin de ne pas créer ou exacerber des tensions entre les deux groupes.
- Un langage commun pour définir et traiter les besoins des réfugiés urbains devrait être élaboré.
- Compte tenu des problèmes auxquels est confrontée la communauté des réfugiés pour trouver les fournisseurs de services dans les zones urbaines, avoir accès à ceux-ci et de naviguer entre eux, il est important que les services soient aussi intégrés que possible et que, si l'intégration n'est pas possible, des mécanismes de référence efficaces, avec de véritables procédures de suivi, soient mis en place.
- Il est important de promouvoir les réseaux sociaux pour lutter contre l'isolement et la solitude, thème que l'IMC en est venu à considérer comme une préoccupation majeure pour les réfugiés urbains.

Sources : adapté de UNHCR (2011) et Skopec *et collaborateurs*, 2010.

Gérer l'acheminement de l'aide

Un système humanitaire fortement dépendant de la qualité de ses ressources humaines

L'impact global du système américain d'aide humanitaire dépend en grande partie de la qualité de ses ressources humaines. Les agents d'USAID et du Département d'État, tant

à Washington que sur le terrain, sont très appréciés pour la qualité de leur formation, leur efficacité et leur engagement dans le soutien qu'ils apportent aux partenaires et aux programmes d'aide humanitaire. Nombre d'entre eux sont des fournisseurs de services à la personne sous-traitants, ce qui favorise la mobilité et la flexibilité de la main-d'œuvre, mais il est probable que certains d'entre eux obtiendront des contrats réguliers lorsqu'aura été lancée la mise à niveau prévue des agents de l'OFDA. Le PRM soutient son personnel grâce à des méthodes de formation novatrices consistant notamment à faire participer des agents des organismes partenaires à ses programmes de formation et à offrir aux agents recrutés à l'échelon local une formation à Washington où ils peuvent rencontrer directement les interlocuteurs avec lesquels ils sont régulièrement en contact pour leur travail. Les autres donateurs pourraient tirer des enseignements utiles des bonnes pratiques du PRM en matière de formation et les États-Unis sont encouragés à partager cette information avec eux. Les agents pourraient se voir conférer une plus large autonomie et ils pourraient être plus efficaces encore si les principaux problèmes de l'acheminement de l'aide tels que présentés dans ce chapitre pouvaient être aplanis.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

L'Administration américaine devrait :

- Saisir l'opportunité donnée par la Directive présidentielle et l'Examen quadriennal d'élaborer une approche plus globale du programme humanitaire américain, à savoir :
 - mettre en œuvre une approche plus systématique pour soutenir les efforts de redressement et la réduction des risques de catastrophe tout au long du cycle de programmation ;
 - adopter des approches spéciales pour les crises de longue durée (par exemple, limiter les fonds préaffectés et prolonger les cycles des dons) ;
- favoriser une coordination pangouvernementale plus efficace, en particulier en intégrant les objectifs et activités des programmes d'aide humanitaire dans le nouveau processus de coopération pour le développement au niveau des pays ;
- Renforcer la position potentielle des États-Unis en tant que leader en matière de connaissances sur l'aide humanitaire en veillant à ce que les données et les enseignements tirés des rapports des partenaires soient utilisés aux fins de la programmation future ;
- Renforcer les activités de communication menées avec la communauté humanitaire sur les partenariats civilo-militaires et les mesures de lutte contre le terrorisme. Viser à trouver pour chaque contexte les moyens d'acheminement de l'aide humanitaire les plus efficaces—des solutions pratiques et fondées sur les principes qui permettent une utilisation optimale des ressources.

Annexe A

Progrès accomplis au regard des recommandatons de 2006

Grands domaines	Recommandations formulées en 2006	Progrès réalisés depuis 2006
Orientations stratégiques	Le CAD félicite les États-Unis d'avoir élevé le développement au rang de priorité de sa politique étrangère dans le cadre de sa stratégie des « 3D ». La question du développement doit se voir accorder le même statut que la diplomatie et la défense et l'importance fondamentale de la lutte contre la pauvreté doit être plus explicitement reconnue.	Partiellement mis en œuvre. La Directive présidentielle sur le développement mondial engage les États-Unis à faire du développement un pilier central de la puissance américaine et l'Examen quadriennal trace une voie permettant de faire en sorte que le développement, la diplomatie et la défense se renforcent mutuellement.
	Le FAF est un instrument de nature à renforcer la cohérence des politiques. Pour ce faire, il devrait être progressivement étendu à tout l'éventail des acteurs de l'administration américaine ayant à intervenir en matière de coopération pour le développement. Ce cadre pourrait en outre devenir un outil efficace permettant de faire connaître au Congrès et aux autres parties prenantes la teneur de l'approche américaine retenue pour obtenir des résultats dans des contextes nationaux différents, et de recenser les meilleures pratiques en matière d'efficacité de l'aide à l'échelon international.	Partiellement mis en œuvre. Le processus « F » et le Cadre connexe pour l'aide extérieure ont contribué à favoriser un resserrement de la collaboration entre le Département d'État et l'USAID, et à rationaliser la programmation stratégique. Toutefois, le processus n'a pas permis de mobiliser d'autres institutions fédérales et d'établir des liens plus étroits avec le Congrès. Pour ce qui est de la programmation, le FAF a donné lieu à une approche descendante, orientée vers les produits, limitant ainsi la possibilité pour les États-Unis de s'aligner sur les stratégies nationales et de promouvoir un développement à plus long terme.
	Les États-Unis doivent faire mieux connaître au public leurs activités de coopération pour le développement. Ils devraient pour ce faire élaborer une stratégie à l'appui d'une information exacte et mieux ciblée du public, tout en recherchant des alliances avec d'autres organisations publiques, privées et de la société civile.	Partiellement mis en œuvre. Les États-Unis redoublent d'effort pour mieux informer le public et mieux communiquer sur leur action. Toutefois, ils ne se sont pas dotés d'une stratégie globale de communication avec des approches ciblées adaptées à chaque public.
Au-delà de l'aide, le développement	Les États-Unis sont encouragés à adopter une politique plus résolument axée sur le rôle de la cohérence des politiques au service du développement. Ils doivent également se doter des ressources requises pour mener à bien les analyses et assurer avec efficacité la gestion des objectifs de cohérence des politiques en s'appuyant, par exemple, sur les éléments apportés par les laboratoires	Partiellement mis en œuvre. Les États-Unis n'ont pas de stratégie visant à faire en sorte que leurs politiques soutiennent, ou du moins, ne compromettent pas les efforts de développement des pays partenaires. Or, la Directive présidentielle appelle à une évaluation de « l'impact sur le développement » des changements de politique affectant les pays en développement.

Grands domaines	Recommandations formulées en 2006	Progrès réalisés depuis 2006
	d'idées, les université et la société civile.	
Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'aide	Le CAD salue le fort accroissement du volume de l'APD américaine et l'effort que déploient les États-Unis aux côtés de la communauté internationale pour alléger la charge de la dette des pays pauvres. Les États-Unis devraient œuvrer à une planification à plus long terme de l'APD de façon à renforcer la prévisibilité de l'aide et à permettre une répartition plus stratégique des ressources entre les divers instruments de l'aide et entre les pays.	Partiellement mis en œuvre. Les États-Unis ont encore accru leur aide publique au développement. Mais les ressources ne sont toujours pas allouées d'une manière prévisible et stratégique. Toutefois, les nouvelles orientations générales – en particulier la Directive présidentielle – et les nouveaux plans visant à améliorer les relations entre l'administration et le Congrès offrent maintenant une occasion de rendre la répartition des ressources plus stratégique.
	Le volume d'aide sans cesse plus élevé alloué à des pays en crise et destiné à répondre à des situations d'urgence est représentatif des priorités actuelles de la politique américaine. Les instances fédérales doivent parvenir à doser subtilement l'utilisation qui est faite de l'aide dans ces pays et dans les pays où l'effort de développement doit être nettement intensifié et s'inscrire dans la durée.	Partiellement mis en œuvre. Les États fragiles ou en proie à un conflit restent des pays prioritaires pour les États-Unis qui leur allouent la moitié environ de leur aide. L'accent nouvellement mis sur le leadership du pouvoir civil dans ces contextes, y compris le transfert de certaines ressources précédemment affectées au budget de la Défense vers le budget des activités à l'étranger, représente un pas en avant vers une continuité entre l'aide humanitaire à court terme et la coopération pour le développement à plus long terme.
	Les ressources allouées par l'administration fédérale au système multilatéral ont été fluctuantes, et la part multilatérale de l'APD a reculé au cours des dernières années. Le CAD encourage les États-Unis à renforcer leur rôle dans le financement du système multilatéral. La mise en place d'un cadre plus cohérent axé sur les performances faciliterait le processus et permettrait d'éclairer les décisions d'affectation de l'APD aux instances multilatérales.	Mis en œuvre. Dans le cadre d'un changement d'orientation décisif, l'administration Obama s'est ralliée au multilatéralisme. Il s'agit là d'une initiative très positive étant donné que les États-Unis disposent d'une multiplicité de compétences et de ressources à partager avec les institutions multilatérales et jouent un rôle important dans leurs conseils d'administration. Leur rôle dans la réforme du système multilatéral s'est avéré constructif. On notera en particulier la décision prise par les États-Unis de renforcer les fonctions d'évaluation et d'audit des organismes multilatéraux et de s'en remettre davantage à ces derniers plutôt que de créer leur propre cadre de performance.
Organisation et gestion	Au fur et à mesure que se dessinent ses structures et ses procédures opérationnelles, il serait souhaitable que la Direction de l'aide extérieure devienne la référence en termes de stratégie pour l'ensemble du système de coopération pour le développement.	Partiellement mis en œuvre. La Direction de l'aide extérieure a aidé à harmoniser la programmation stratégique, la budgétisation et les notifications de l'Agence USAID et du Département d'État. Toutefois, son rôle s'est limité à ces deux entités. Sa mission est en cours de révision dans le cadre de l'examen quadriennal.
	Alors même qu'elle cherche à assigner un rôle accru au Département de la Défense dans le domaine du développement et de l'action humanitaire, l'administration fédérale devrait persister dans son effort en vue de clarifier les attributions et les responsabilités opérationnelles respectives des instances militaires et de développement. Les efforts	Partiellement mis en œuvre. Les comités consultatifs interagences veillent à la coordination des politiques entre le Département d'État, la Défense et l'USAID. Les outils communs et les lignes directrices sectorielles qui ont été mis au point, ont permis d'améliorer la prise de décision et la coordination sur le terrain. Tandis qu'elle envisage de renforcer les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration, l'administration américaine a entrepris des réformes pour renforcer la capacité des civils à

Grands domaines	Recommandations formulées en 2006	Progrès réalisés depuis 2006
	déploés au titre de l'aide devraient être aussi coordonnés que possible et viser en priorité les résultats au regard du développement.	instaurer un développement durable et la stabilité.
	Il conviendrait d'examiner comment généraliser l'application des enseignements tirés de l'expérience de la Millennium Challenge Corporation.	Mis en œuvre. Les bonnes pratiques de la MCC ont été intégrées dans d'autres programmes américains comme le PEPFAR et Feed the Future.
Efficacité de l'aide et résultats	L'objectif affiché par les États-Unis d'améliorer l'efficacité de l'aide devrait s'assortir d'une attention accrue aux objectifs énoncés dans la Déclaration de Paris, notamment à l'appui de l'appropriation par les bénéficiaires, du déliement de l'aide et d'une action collective visant à renforcer les systèmes nationaux et la traçabilité des résultats. La nouvelle Direction de l'aide extérieure devrait présenter au Congrès une synthèse des Principes contenus dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et l'informer des répercussions qui en découlent pour l'aide extérieure américaine.	Mis en œuvre. L'administration actuelle a souscrit au Programme d'action international à l'appui de l'efficacité de l'aide et un grand nombre de documents clés y font maintenant expressément référence. Les États-Unis ont également modifié certaines de leurs procédures opérationnelles pour se conformer à la Déclaration de Paris, dans le but de laisser les pays partenaires exercer une plus grande influence sur les programmes de coopération, d'utiliser davantage leurs circuits nationaux et d'ouvrir les marchés à des entreprises établies dans des pays partenaires. L'Administration continue de tenir le Congrès régulièrement informé.
	Sur la base de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, les organismes américains d'aide sont encouragés à resserrer leur dialogue avec les autres donateurs de sorte que leur action commune aboutisse à des résultats et à un processus d'apprentissage mutuel.	Partiellement mis en œuvre. Si les États-Unis partagent des informations avec les autres donateurs, l'harmonisation de leur action de coopération pour le développement avec celle que mènent les autres donateurs continue de poser un problème. Les organismes américains, qui favorisent la coordination dans des secteurs spécifiques des pays partenaires, pourraient accroître leur effort en la matière pour concrétiser pleinement cette recommandation.
	Amener le Département d'État et l'USAID à suivre une approche commune de la gestion axée sur les résultats constituerait un premier pas utile sur la voie d'une consolidation et d'une rationalisation du système actuel, lesquelles auraient pour effet de réduire les coûts de transaction et de renforcer la cohérence au sein de l'administration américaine. Cette démarche serait facilitée par la définition claire d'objectifs de développement prioritaires et par une répartition rigoureuse des rôles assignés aux diverses instances concernées.	Partiellement mis en œuvre. Les systèmes de notification mis en place dans le cadre du processus « F » sont principalement centrés sur les produits et ne mesurent pas encore l'impact de la coopération américaine pour le développement. L'Agence USAID et le Département d'État ont entrepris d'établir des systèmes de suivi qui fourniront davantage d'informations sur les changements effectifs générés par leurs programmes. Certaines initiatives, comme le nouveau PEPFAR, accordent maintenant davantage d'importance aux résultats.

Grands domaines	Recommandations formulées en 2006	Progrès réalisés depuis 2006
Aide humanitaire (Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire)	Le Département d'État et l'USAID devraient œuvrer de concert à l'élaboration et à la diffusion d'un plan stratégique directeur (2007-2012) destiné à guider l'action humanitaire des États-Unis. Ce plan délimiterait un cadre qui donnerait matière à améliorer la cohérence des stratégies suivies par les différents organismes américains et à étayer les efforts menés par les États-Unis au plan international dans l'optique de renforcer l'efficacité de l'action humanitaire.	Partiellement mis en œuvre. Une section sur l'aide humanitaire a été intégrée au Plan stratégique conjoint du Département d'Etat/USAID pour 2007-2012, mais cela n'a pas encore donné lieu à l'adoption par les deux instances d'approches cohérentes. Cela ressort tout particulièrement du manque persistant de cohérence entre les interventions américaines en faveur des réfugiés par rapport aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, malgré leurs besoins très similaires.
	La poursuite de la réforme des modalités de l'aide alimentaire d'urgence doit demeurer une priorité.	Mis en œuvre. L'Office of Food for Peace de l'Agence USAID a lancé une série d'initiatives visant à améliorer l'opportunité et la pertinence de l'aide alimentaire d'urgence. Parmi ces initiatives figurent le Food Assistance Outlook Briefing – qui avertit des besoins en aide alimentaire à un horizon de 6 mois ; l'accroissement du nombre de sites où l'aide alimentaire américaine est pré-positionnée à l'étranger ; l'Emergency Food Security Program qui a pour objet de promouvoir le recours à des sources locales et régionales d'approvisionnement, les transferts en espèces et l'utilisation de bons d'alimentation ; l'approvisionnement en barres alimentaires pouvant être distribuées rapidement en cas d'urgence à des populations déplacées et en produits alimentaires prêts à l'emploi, mis au point pour des programmes d'alimentation complémentaire ou à vocation thérapeutique. Qui plus est, l'Agence USAID travaille en collaboration avec la Tufts University School of Nutrition et d'autres spécialistes à l'élaboration de la prochaine génération de produits d'aide alimentaire.
	Il conviendrait de renforcer les liens entre la dimension humanitaire et la dimension développement au sein de l'administration, dans le respect des principes de l'action humanitaire. Un soutien accru aux services de base dans les États fragiles doit être encouragé, tout comme l'investissement dans des dispositifs à plus long terme visant à remédier à l'extrême pauvreté.	Partiellement mis en œuvre. L'examen quadriennal décrit des plans visant à développer la capacité de l'USAID d'assurer la transition entre les secours d'urgence et le développement encore qu'il ne soit pas fait mention d'une prolongation des cycles de financement actuellement de courte durée à l'OFDA. De fait, les plans prévoient de renforcer les capacités techniques de l'USAID en matière de remise en état, d'accroître le nombre d'agents spécialisés dans ce domaine et de ménager davantage de souplesse en ce qui concerne les systèmes et la gestion. Le PRM a indiqué qu'il avait l'intention de fournir des ressources aux ONG sur une base pluriannuelle, ce qui permettra d'adopter plus facilement des approches à plus long terme et de prendre systématiquement en compte le concept de remise en état. La programmation de l'aide humanitaire étant exclue des stratégies globales des missions locales des États-Unis, l'établissement de liens plus étroits et la création de synergies interprogrammes avec les instruments de stabilisation et de développement s'en trouvent entravés.

Annexe B

OCDE/CAD Statistiques sur les apports de l'aide

Tableau B.1. Apports financiers totaux
Millions de USD aux prix et taux de change courants

Etats-Unis	Versements nets						
	1995-99	2000-2004	2005	2006	2007	2008	2009
Apports totaux du secteur public	9 969	14 526	26 887	19 515	20 155	25 742	29 820
Aide publique au développement	8 311	14 140	27 935	23 532	21 787	26 842	28 831
Bilatérale	6 061	11 433	25 582	21 162	18 901	23 859	25 174
Multilatérale	2 249	2 706	2 353	2 370	2 886	2 982	3 658
Autres apports du secteur public	1 658	387	-1 048	-4 017	-1 632	-1 100	988
Bilatéraux	1 658	387	-1 048	-4 017	-1 632	-1 100	988
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Dons des ONG	2 883	5 495	8 629	9 037	12 161	17 122	16 288
Apports du secteur privé aux conditions du marché	42 401	11 663	78 010	62 345	97 545	-28 781	69 168
Bilatéraux : dont	43 685	12 435	76 444	59 189	105 282	-20 561	56 008
Investissements directs	24 407	18 055	19 770	36 624	45 591	54 172	28 275
Crédits à l'exportation	1 287	979	-100	-1 097	-105	1 068	510
Multilatéraux	-1 284	-772	1 566	3 156	-7 737	-8 220	13 160
Apports totaux	55 253	31 685	113 526	90 897	129 862	14 084	115 276
<i>pour référence :</i>							
APD aux prix et taux de change constants de 2008, en millions de USD	10 690	16 483	30 304	24 723	22 252	26 842	28 469
APD en pourcentage du RNB	0.10	0.13	0.23	0.18	0.16	0.19	0.21
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	0.67	0.30	0.92	0.69	0.93	0.10	0.82
APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG	-	-	-	-	-	-	-
- En millions de USD	-	-	-	-	-	-	-
- En pourcentage des versements nets	-	-	-	-	-	-	-
- Moyenne du CAD en pourcentage des versements nets	4	9	9	7	7	7	8

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

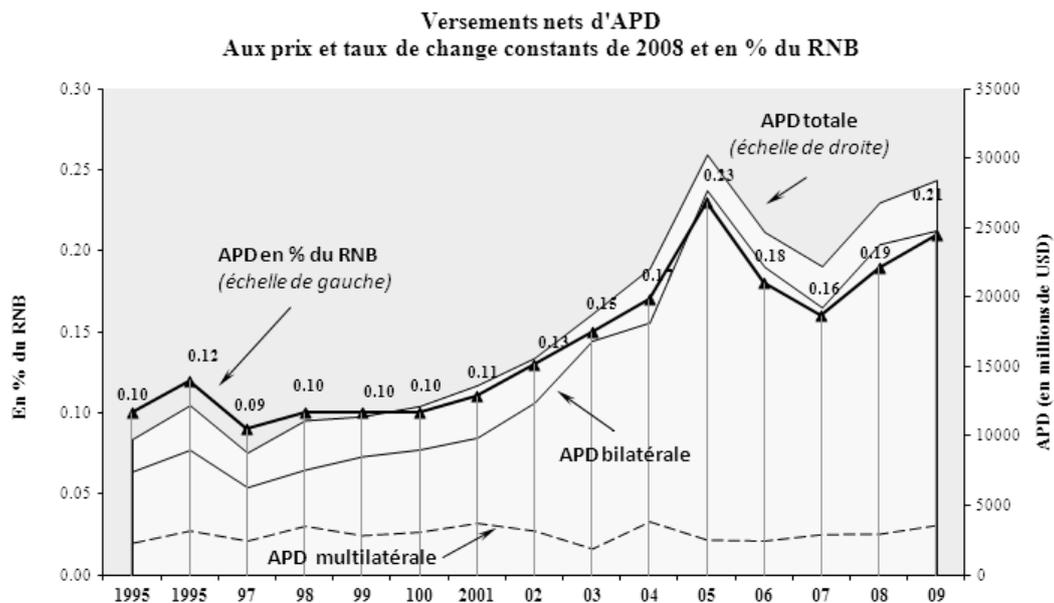
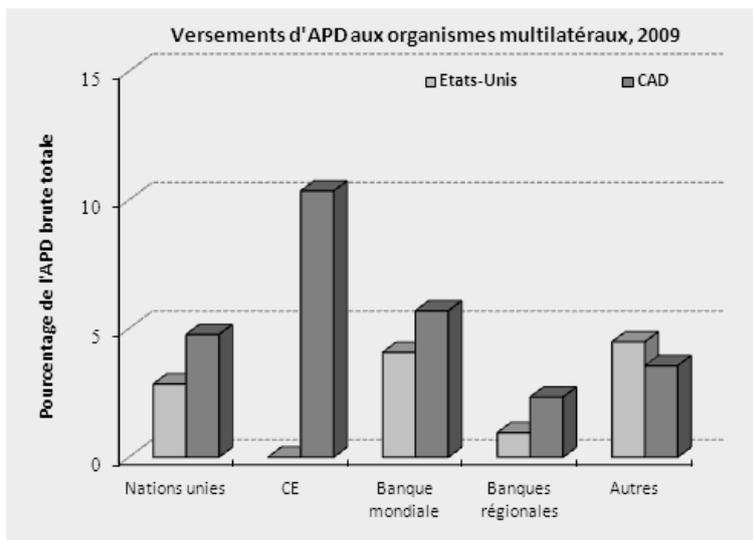


Tableau B.2. APD par grandes catégories

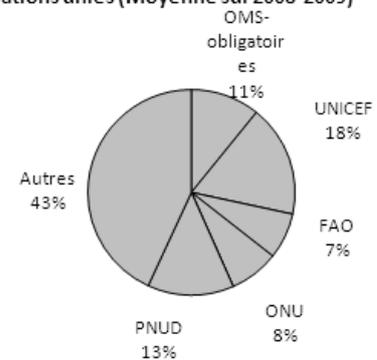
Etats-Unis	Millions de USD constants de 2008					Part en pourcentage des versements bruts					Versements
						2005 2006 2007 2008 2009					Ensemble du CAD 2009%
	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009	
APD bilatérale brute	28 626	23 272	20 218	24 827	25 665	92	90	87	89	88	73
<i>Dons</i>	<i>28 579</i>	<i>23 118</i>	<i>20 150</i>	<i>24 825</i>	<i>25 665</i>	<i>92</i>	<i>90</i>	<i>87</i>	<i>89</i>	<i>88</i>	<i>61</i>
Projets et programmes de développement	8 263	5 899	13 965	16 890	17 594	26	23	60	61	60	25
Coopération technique	9 550	9 747	748	722	757	31	38	3	3	3	13
Aide alimentaire à des fins de développement	718	781	593	552	611	2	3	3	2	2	1
Aide humanitaire	3 680	3 175	3 058	4 381	4 321	12	12	13	16	15	6
Allègement de la dette	4 552	1 791	119	395	253	15	7	1	1	1	2
Dépenses administratives	1 176	1 139	1 148	1 276	1 337	4	4	5	5	5	4
Autres dons	640	587	519	609	792	2	2	2	2	3	9
<i>APD bilatérale autre que don</i>	<i>47</i>	<i>154</i>	<i>68</i>	<i>3</i>	<i>-</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>-</i>	<i>12</i>
Prêts nouveaux de développement	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9
Rééchelonnements de dette	25	107	64	3	-	0	0	0	0	-	2
Prises de participation et autres	22	47	4	-	-	0	0	0	-	-	1
APD multilatérale brute	2 563	2 501	2 957	2 992	3 621	8	10	13	11	12	27
Organismes des Nations unies	779	669	679	692	833	2	3	3	2	3	5
CE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10
Groupe de la Banque mondiale	915	870	1 121	848	1 194	3	3	5	3	4	6
Banques régionales de développement (a)	238	253	242	241	279	1	1	1	1	1	2
Autres	631	709	916	1 210	1 314	2	3	4	4	4	4
Total des versements bruts d'APD	31 189	25 773	23 175	27 819	29 286	100	100	100	100	100	100
Remboursements et annulations de dette	- 885	- 1 050	- 923	- 977	- 817						
Total des versements nets d'APD	30 304	24 723	22 252	26 842	28 469						
<i>Pour référence :</i>											
Financements mixtes (b)	-	-	-	-	-						
Allègement de dette nette	4 449	1 772	106	218	175						
Coûts imputés des étudiants	-	-	-	-	-						
Réfugiés dans les pays donneurs	570	513	461	555	731						

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 2008-2009)



Contributions aux banques régionales de développement (Moyenne sur 2008-2009)

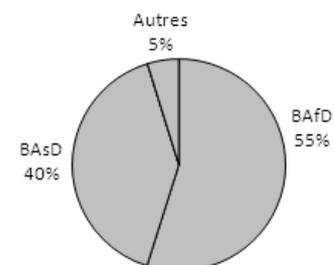
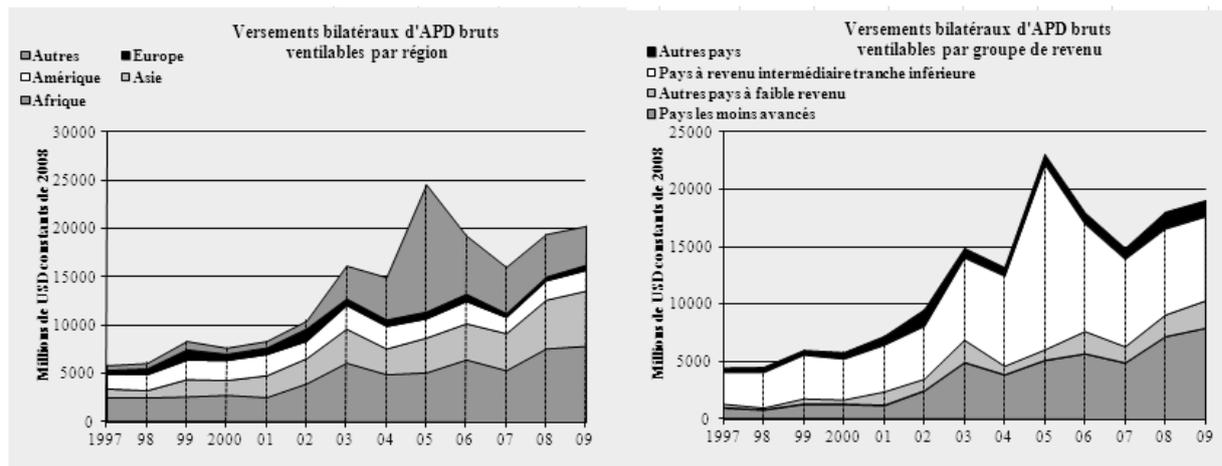


Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu

Etats-Unis	Versements bruts										Ensemble du CAD 2009%
	Millions de USD constants de 2008					Part en pourcentage					
	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009	
Afrique	5 171	6 502	5 402	7 638	7 897	21	34	34	39	39	42
Afrique subsaharienne	4 498	6 022	4 671	6 875	7 418	18	31	29	35	36	36
Afrique du Nord	673	480	732	763	479	3	2	5	4	2	4
Asie	3 615	3 745	3 827	5 040	5 716	15	19	24	26	28	33
Asie du Sud et Asie centrale	2 837	3 049	3 095	4 126	4 891	12	16	19	21	24	18
Extrême-Orient	759	688	728	848	756	3	4	5	4	4	14
Amérique	1 982	2 302	1 677	2 003	2 131	8	12	10	10	10	10
Amérique du Nord et Amérique centrale	844	860	793	882	1 024	3	4	5	5	5	4
Amérique du Sud	1 034	1 359	802	1 033	1 026	4	7	5	5	5	5
Moyen-Orient	12 960	5 836	4 593	4 198	3 810	53	30	29	22	19	8
Océanie	173	196	175	188	213	1	1	1	1	1	2
Europe	726	780	432	430	581	3	4	3	2	3	5
Versements bilatéraux ventilables par région	24 627	19 361	16 107	19 497	20 348	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	5 167	5 746	4 941	7 249	7 993	22	32	33	40	42	36
Autres pays à faible revenu	964	1 986	1 458	1 915	2 404	4	11	10	11	13	16
Pays à revenu intermédiaire											
(tranche inférieure)	16 140	9 356	7 617	7 502	7 320	70	52	51	42	38	39
(tranche supérieure)	796	908	886	1 381	1 335	3	5	6	8	7	9
Pays en développement plus avancés	0	1	0	-	-	0	0	0	-	-	-
Versements bilatéraux ventilables par groupe de revenu	23 066	17 997	14 902	18 048	19 053	100	100	100	100	100	100
<i>Pour référence :</i>											
<i>Total des versements bruts bilatéraux</i>	28 626	23 272	20 218	24 828	25 665	100	100	100	100	100	100
<i>dont : APD non affectée par région</i>	3 999	3 911	4 111	5 331	5 317	14	17	20	21	21	22
<i>dont : APD non affectée par groupe de revenu</i>	5 559	5 275	5 316	6 780	6 612	19	23	26	27	26	29



1. Les totaux régionaux incluent des montants qui ne sont pas ventilables par sous-région. La somme des montants aux sous-régions peut être inférieure aux totaux régionaux.

Tableau B.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

Etats-Unis	1998-2002				Memo: Moyenne CAD	2003-07				Memo: Moyenne CAD	2008-09				Memo: Moyenne CAD
	Millions de USD courants	Millions de USD 2008	Pour cent			Millions de USD courants	Millions de USD 2008	Pour cent			Millions de USD courants	Millions de USD 2008	Pour cent		
Egypte	868	1 060	10		Irak	4 866	5 241	24		Afghanistan	2 549	2 530	10		
Pakistan	233	280	3		Afghanistan	1 100	1 177	5		Irak	2 544	2 529	10		
Colombie	211	255	2		Egypte	643	701	3		Soudan	901	895	4		
Jordanie	190	231	2		Soudan	552	590	3		Ethiopie	769	764	3		
Serbie	171	204	2		Congo, Rép. dém.	545	604	3		Zones/ad. Palestinienne	667	662	3		
5 principaux bénéficiaires	1 673	2 029	19	25	5 principaux bénéficiaires	7 706	8 314	38	32	5 principaux bénéficiaires	7 431	7 381	29	28	
Indonésie	164	199	2		Colombie	530	577	3		Colombie	645	641	3		
Pérou	158	193	2		Pakistan	488	536	2		Egypte	552	549	2		
Bosnie-Herzégovine	146	181	2		Ethiopie	473	518	2		Kenya	516	512	2		
Inde	138	169	2		Jordanie	457	506	2		Pakistan	484	480	2		
Bolivie	110	135	1		Nigeria	269	286	1		Afrique du Sud	451	448	2		
10 principaux bénéficiaires	2 389	2 905	28	40	10 principaux bénéficiaires	9 925	10 738	49	46	10 principaux bénéficiaires	10 078	10 011	40	39	
Honduras	109	132	1		Ouganda	232	250	1		Jordanie	395	392	2		
Ethiopie	102	124	1		Zones/ad. Palestinienne	215	232	1		Ouganda	360	358	1		
Mozambique	102	123	1		Indonésie	212	228	1		Nigeria	359	357	1		
Micronésie, Etats fédérés	94	114	1		Kenya	203	217	1		Géorgie	342	340	1		
Afrique du Sud	90	110	1		Pérou	189	207	1		Haiti	290	288	1		
15 principaux bénéficiaires	2 885	3 508	33	50	15 principaux bénéficiaires	10 973	11 871	54	53	15 principaux bénéficiaires	11 824	11 746	47	48	
Philippines	90	109	1		Bolivie	175	191	1		Liberia	268	267	1		
Bangladesh	89	108	1		Zambie	172	183	1		Tanzanie	265	264	1		
Zones/ad. Palestinienne	89	108	1		Inde	171	186	1		Indonésie	256	255	1		
Haiti	84	102	1		Serbie	166	182	1		Mozambique	241	240	1		
Afghanistan	82	97	1		Haiti	144	155	1		Zimbabwe	236	235	1		
20 principaux bénéficiaires	3 317	4 033	38	58	20 principaux bénéficiaires	11 801	12 767	58	59	20 principaux bénéficiaires	13 091	13 006	52	55	
Total (141 bénéficiaires)	5 468	6 642	63		Total (145 bénéficiaires)	15 542	16 819	76		Total (143 bénéficiaires)	18 672	18 550	73		
Aide non affectée	3 212	3 927	37	22	Aide non affectée	4 870	5 271	24	24	Aide non affectée	6 738	6 696	27	29	
Total des versements bilatéraux bruts	8 680	10 569	100	100	Total des versements bilatéraux bruts	20 412	22 090	100	100	Total des versements bilatéraux bruts	25 410	25 246	100	100	

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

aux prix et taux de change courants

États-Unis	<i>Engagements - Moyennes bisannuelles</i>						
	1998-2002		2003-07		2008-09		2008-09 Total du CAD %
	Millions de USD 2007	Pour cent	Millions de USD 2007	Pour cent	Millions de USD 2007	Pour cent	
Infrastructures et services sociaux	4 653	39	11 381	43	16 063	53	41
Education	318	3	601	2	1 128	4	9
dont : Education de base	186	2	427	2	706	2	2
Santé	531	4	1 148	4	1 161	4	4
dont : Santé de base	451	4	1 055	4	1 095	4	3
Politique en matière de population/Santé et fertilité	963	8	2 706	10	5 863	19	7
Distribution d'eau et assainissement	261	2	721	3	651	2	6
Bon gouvernement et société civile	1071	9	4 314	16	5 173	17	12
dont: Conflits, paix et sécurité	-	-	734	3	897	3	3
Autres infrastructures et services sociaux	1509	13	1 891	7	2 087	7	4
Infrastructures et services économiques	1026	9	3 009	11	3 564	12	16
Transport et entreposage	14	0	819	3	1 551	5	8
Communications	20	0	117	0	21	0	0
Energie	169	1	1 397	5	1 158	4	4
Banque et services financiers	39	0	141	1	362	1	3
Entreprises et autres services	783	7	536	2	471	2	1
Production	609	5	1 587	6	1 868	6	7
Agriculture, sylviculture et pêche	410	3	701	3	1 538	5	5
Industries manufacturières, extractives, constructiv	54	0	684	3	127	0	1
Commerce et tourisme	145	1	202	1	203	1	1
Destination plurisectorielle	980	8	1 840	7	1 117	4	7
Aide-programme et sous forme de produits	1 713	14	1 636	6	980	3	5
Aide se rapportant à la dette	227	2	1 903	7	196	1	6
Aide humanitaire	1 413	12	3 296	13	4 545	15	8
Frais administratifs des donateurs	887	7	1 186	5	1 576	5	5
Concours fournis aux ONG (budget central)	-	-	-	-	0	0	1
Refugiés dans les pays donateurs	381	3	436	2	611	2	3
APD bilatérale ventilable	11 889	100	26 275	100	30 520	100	100
<i>Pour référence :</i>							
APD bilatérale	11 933	78	26 277	91	30 527	90	75
dont : non affectée	45	0	2	0	7	0	1
APD multilatérale	3 361	22	2 752	9	3 321	10	25
APD totale	15 295	100	29 028	100	33 848	100	100

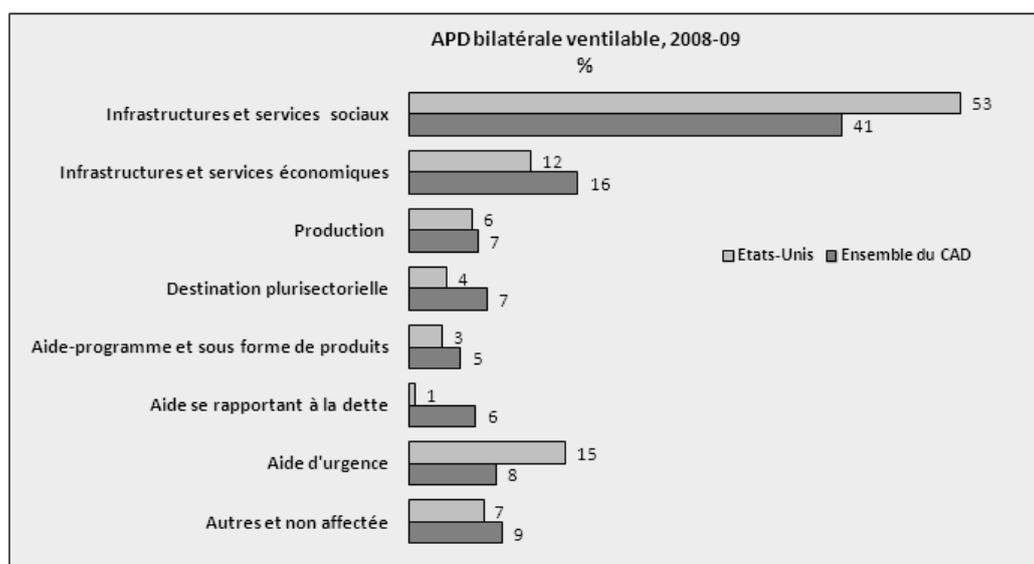


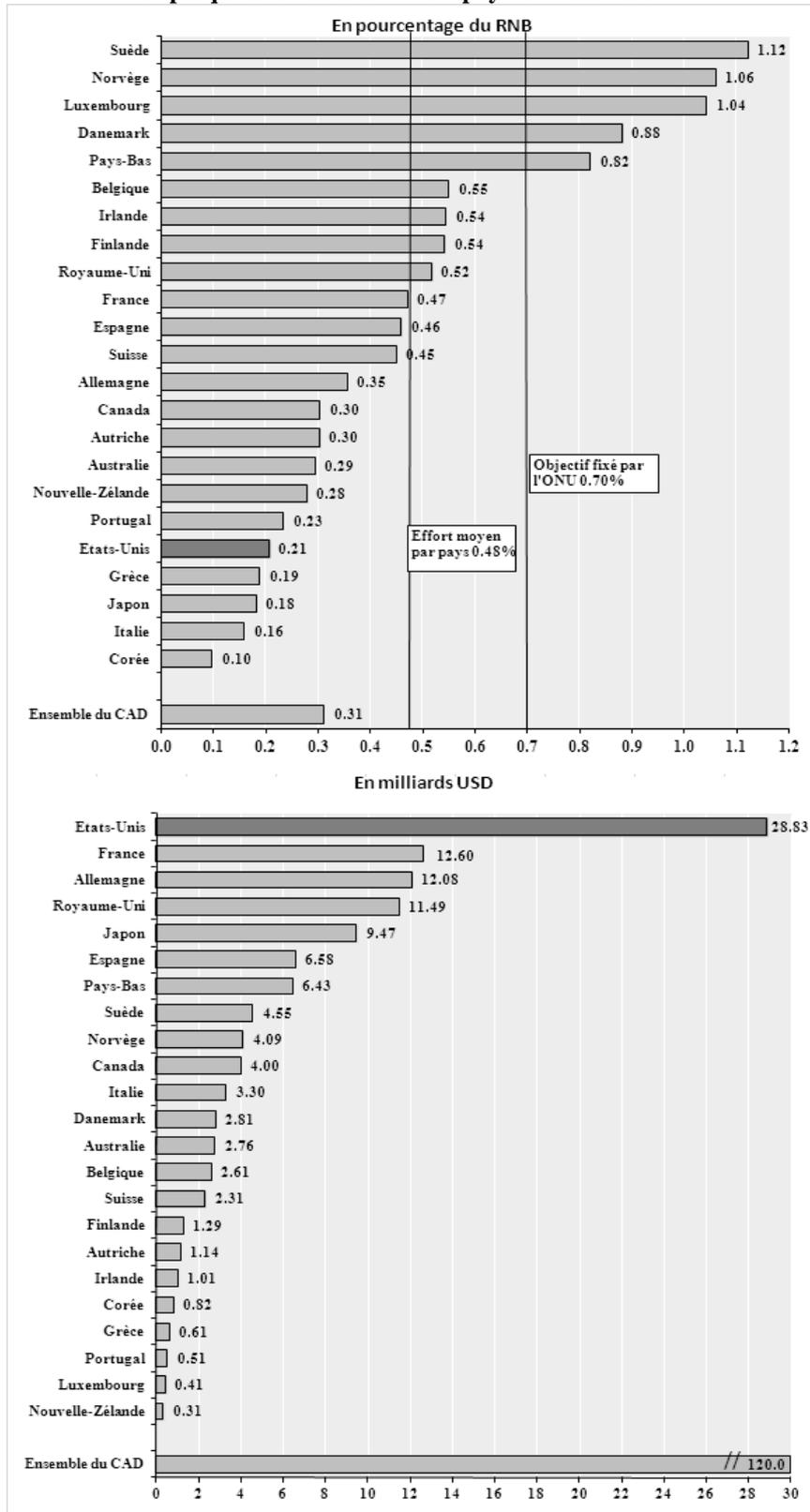
Tableau B.6. Panorama comparatif

	Aide publique au développement			Élément de libéralité de l'APD (engagements) 2009 % (a)	Part de l'aide multilatérale				Versements nets	
	2009		Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 2003-04 to 08-09		2009				APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 2009	
	Millions de USD	% du RNB			% de l'APD (b)	(c)	% du RNB (b)	(c)	% de l'APD	% du RNB
Allemagne	12 079	0.35	7.6	93.3	41.2	15.1	0.15	0.06	28.1	0.10
Australie	2 762	0.29	8.4	99.0	16.3		0.05		26.4	0.08
Autriche	1 142	0.30	13.1	100.0	55.6	10.9	0.17	0.05	30.4	0.09
Belgique	2 610	0.55	2.4	99.8	39.3	19.3	0.22	0.09	36.7	0.20
Canada	4 000	0.30	6.5	100.0	21.5		0.07		37.0	0.11
Corée	816	0.10	14.1	93.3	28.8		0.03		30.8	0.03
Danemark	2 810	0.88	2.1	100.0	32.2	25.1	0.28	0.21	39.1	0.34
Espagne	6 584	0.46	16.9	96.4	32.1	15.0	0.15	0.07	25.9	0.12
Etats-Unis	28 831	0.21	6.2	100.0	12.69		0.03		32.6	0.07
Finlande	1 290	0.54	9.0	99.9	38.7	22.4	0.21	0.10	34.9	0.19
France	12 600	0.47	2.4	88.8	44.3	17.6	0.21	0.07	26.0	0.12
Grèce	607	0.19	6.6	100.0	51.1	21.6	0.10	0.05	19.2	0.04
Irlande	1 006	0.54	10.8	100.0	31.1	18.3	0.17	0.11	50.9	0.28
Italie	3 297	0.16	4.4	98.6	73.5	26.9	0.12	0.06	34.5	0.05
Japon	9 469	0.18	-0.3	86.5	36.6		0.07		32.2	0.06
Luxembourg	415	1.04	6.0	100.0	35.9	24.3	0.37	0.24	36.9	0.39
Norvège	4 086	1.06	4.5	100.0	22.5		0.24		30.8	0.33
Nouvelle-Zélande	309	0.28	7.3	100.0	26.9		0.07		33.5	0.09
Pays-Bas	6 426	0.82	4.7	100.0	25.3	16.6	0.21	0.13	25.3	0.21
Portugal	513	0.23	-8.5	94.3	46.1	13.8	0.11	0.04	41.2	0.10
Royaume-Uni	11 491	0.52	8.3	100.0	33.4	18.6	0.17	0.08	34.1	0.18
Suède	4 548	1.12	8.8	99.9	33.8	25.8	0.38	0.25	30.7	0.34
Suisse	2 310	0.45	3.7	100.0	24.2		0.11		30.2	0.14
Ensemble du CAD	120 000	0.31	5.8	96.3	30.3	0.09			31.1	0.10
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.48								

Notes :

- a. Hors réaménagements de dettes.
- b. Y compris l'aide transitant par les institutions de l'UE.
- c. A l'exclusion de l'aide transitant par les institutions de l'UE.
- .. Données non disponibles.

Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 2008



Annexe C

Missions dans les pays partenaires : Ghana et Jordanie

L'équipe chargée de l'examen, composée de quatre examinateurs représentant le Danemark et l'Union européenne (UE) et d'agents du Secrétariat du CAD, s'est rendue au Ghana en novembre 2010 et en Jordanie en janvier 2011. A cette occasion, elle a rencontré des professionnels américains de la coopération pour le développement, des fonctionnaires des gouvernements des pays partenaires – issus notamment du ministère des Finances, de ministères sectoriels et des conseils locaux – d'autres donateurs bilatéraux et multilatéraux, ainsi que des représentants d'organisations de la société civile tant des États-Unis que des pays partenaires.

Contexte national

Le Ghana et la Jordanie sont l'un et l'autre des pays démocratiques stables qui se trouvent dans des régions en proie à l'instabilité. Ces pays ont des indicateurs de gouvernance robustes et de faibles niveaux de corruption³⁷. Toutefois, leurs contextes de développement sont fondamentalement différents. Le Ghana se caractérise par un « développement humain faible » et une économie à faible revenu, mais il déploie des efforts pour accéder à la catégorie des pays à revenu intermédiaire d'ici 2015. Il est le premier pays d'Afrique à avoir réalisé l'Objectif du millénaire pour le développement (OMD) concernant la réduction de la pauvreté³⁸. La Jordanie se caractérise, quant à elle, par un « développement humain élevé » et elle appartient déjà à la catégorie des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure³⁹. La Jordanie est d'une manière générale en bonne voie pour réaliser les OMD ; les principaux problèmes qu'il lui faut surmonter concernent l'égalité entre les hommes et les femmes, et l'environnement. Cela étant, elle accueille un nombre important de réfugiés palestiniens et irakiens, et sa croissance démographique compte parmi les plus rapides du monde, ce qui est préoccupant compte tenu des ressources naturelles limitées dont elle dispose.

L'aide au développement intervient de moins en moins dans l'économie des deux pays. Au Ghana, l'investissement direct étranger et la fiscalité intérieure sont deux aspects sur lesquels le pays mise de plus en plus pour pouvoir accéder à la catégorie des pays à revenu intermédiaire. La part de l'aide dans le revenu national brut (RNB) est tombée de 12 % en 2000 à 10 % (1.6 milliard USD) en 2009. Cependant le Ghana est toujours largement considéré comme étant un « enfant chéri » des donateurs, plus de 23 donateurs bilatéraux⁴⁰ et 24 donateurs multilatéraux opérant dans le pays. En Jordanie,

-
37. Selon les World Governance Indicators de la Banque mondiale, ils se situent entre le 50^{ème} et le 75^{ème} percentile, soit à un niveau supérieur à celui de la plupart des pays en développement. Selon l'Indice de perception de la corruption 2010 de Transparency International, le Ghana se classe au 62^{ème} rang et la Jordanie au 50^{ème}.
38. Le Ghana a réduit de moitié l'extrême pauvreté entre 1991/1992 et 2005/2006, le taux de pauvreté étant ainsi tombé de plus de 36 % à 18 %.
39. Le Ghana se classe à la 130^{ème} place et la Jordanie à la 82^{ème} place au regard de l'Indice du développement humain.
40. Ce chiffre n'inclut pas les nombreux autres donateurs actifs au Ghana qui ne font pas de notifications au CAD.

le niveau de l'aide est également en train de diminuer et la nature de la coopération évolue. L'APD nette qui entrait pour 6 % dans l'économie de la Jordanie en 2000 n'en représentait plus que 3 % en 2009 (0.76 milliard USD). Cependant, environ 14 donateurs bilatéraux et 9 donateurs multilatéraux sont encore présents dans le pays⁴¹.

Le gouvernement ghanéen et le gouvernement jordanien ont l'un et l'autre assumé avec détermination un rôle moteur dans la conception de leurs politiques de développement et ils ont mis en place des structures claires pour la coordination de l'aide (encadrés C.1 et C.2). Le document intitulé *Ghana Aid Policy and Strategy (2011-2015)* décrit les mécanismes et les dispositifs institutionnels au moyen desquels le gouvernement ghanéen espère que les donateurs soutiendront le Ghana Shared Growth and Development Agenda (Plan de croissance et de lutte contre la pauvreté), conformément aux principes énoncés dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra. La Commission nationale de planification du développement supervise les processus de planification du développement tandis que la gestion et la mobilisation de l'aide relèvent de la compétence du ministère des Finances et de la Planification économique. La Jordanie offre aussi à ses partenaires un cadre clair, l'*Executive Development Program (2011-2013)*. Ce programme de travail dont l'ensemble des coûts ont été évalués, a pour objet de promouvoir la croissance économique et le bien-être en réduisant la pauvreté et en créant des emplois. La coordination de l'aide est du ressort du ministère de la Planification et de la Coopération internationale.

Principales caractéristiques des programmes américains de coopération pour le développement au Ghana et en Jordanie

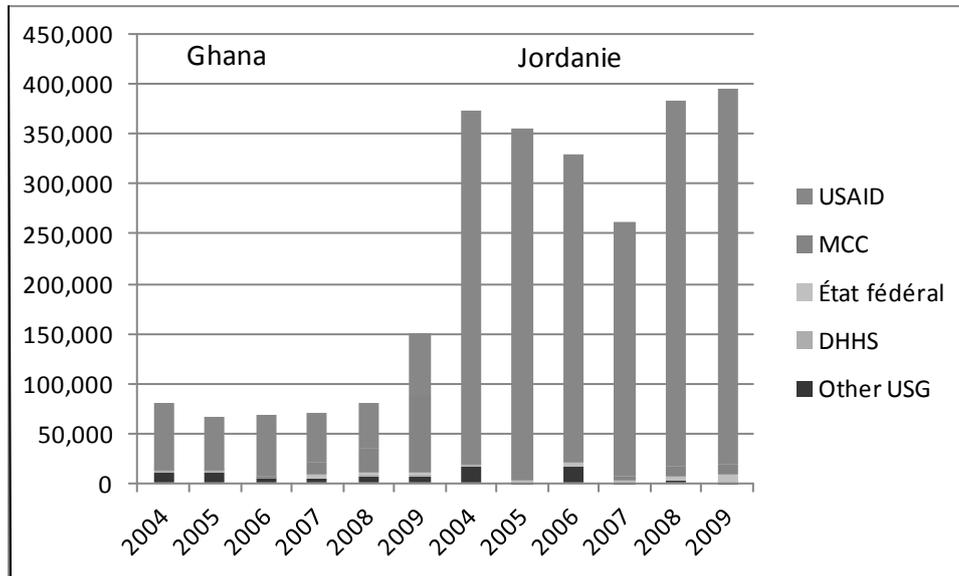
Les États-Unis ont alloué une aide substantielle, généreuse et à long terme tant à la Jordanie qu'au Ghana. Ils mènent des activités en Jordanie depuis 1952 et au Ghana depuis 1957. Les États-Unis sont le principal donneur bilatéral en Jordanie, et la Jordanie est un grand allié des américains au Moyen-Orient – accord de paix conclu en 1994 avec Israël et soutien apporté à la « guerre contre la terreur ». La Jordanie est un partenaire de libre échange et elle reçoit une aide militaire (300 millions USD en 2009). C'est ainsi que son aide globale a augmenté en 2003, première année de la guerre en Irak, et qu'elle s'est maintenue depuis lors à un niveau élevé. Au Ghana, les États-Unis sont le deuxième donneur bilatéral (après le Royaume-Uni) avec un programme de 168 millions USD. Ici aussi, la coopération économique et militaire viennent compléter la relation d'aide, d'autant plus facilement que le Ghana jouit d'une situation politique stable et dispose d'une main-d'œuvre anglophone ayant un bon niveau d'instruction.

Les deux programmes-pays sont représentatifs des efforts déployés par les États-Unis dans les pays en développement à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Les apports d'aide au développement fournis par les États-Unis au Ghana permettent à ce pays de renforcer la gouvernance locale et la participation des citoyens, et d'améliorer les soins de santé de base, l'éducation et la sécurité alimentaire. En Jordanie, la majeure partie de la coopération américaine pour le développement concerne le soutien budgétaire, lequel est lié à certaines conditions, comme des efforts de réforme nationale et des éléments extérieurs au programme d'action national (encadré C.1).

41. Selon le site web de l'Aid Information Management System (AIMS) géré par le ministère jordanien de la Planification et de la Coopération internationale, www.mopic-jaims.gov.jo/, qui a été consulté le 14/02/2011 (voir encadré C.1).

Graphique C.1. Évolution de l'APD consentie par les États-Unis au Ghana et à la Jordanie

Versements nets en USD, 2005-2009



Source : Notifications annuelles effectuées par les États-Unis à l'intention de l'OCDE/CAD via la Foreign Assistance Database (FADB) de l'Agence USAID.

Aide publique au développement allouée au Ghana et à la Jordanie

En 2009, la Jordanie a reçu des États-Unis 395 millions USD, ce qui en faisait le 7^{ème} bénéficiaire de l'aide américaine. Le Ghana où le programme américain a atteint au total 168 millions USD, s'est classé au 31^{ème} rang en termes de volume d'APD. L'Agence USAID a apporté un soutien régulier aux deux partenaires, mais l'aide fournie par les autres organismes a fluctué et les écarts entre les deux pays sont importants (graphique C.1). Au Ghana, le montant des fonds versés par l'USAID a été inférieur à celui des ressources allouées par la MCC ; en Jordanie, la MCC devrait jouer un rôle plus important dans les années à venir, comme suite à la signature d'un accord en 2010 (voir encadré 6, chapitre 4). Les dépenses de l'Agence USAID en Jordanie sont nettement supérieures aux montants inscrits au budget parce que, depuis la guerre en Irak, le Congrès a complété les ressources prévues par une dotation annuelle. Ce montant supplémentaire a varié entre 700 millions USD (2003) et 50 millions USD (2006) et il a été absorbé par les programmes mis en œuvre en Jordanie par l'USAID. Une grande partie de ce montant supplémentaire (actuellement 30 %) et 45 % des crédits budgétisés de l'USAID sont versés directement sur le budget de l'État jordanien sous la forme de « transferts en espèces » soumis à conditions, autrement dit sous la forme d'un soutien budgétaire.

Organisation et gestion

Un grand nombre d'organismes américains participent à l'acheminement de l'aide en direction de ces deux pays : ils sont 11 en Jordanie et 12 au Ghana. S'il existe un « mission-strategic resource plan » (MSRP) pour chaque mission, ce plan ne reflète que les programmes financés par le budget des affaires internationales (USAID, État fédéral et MCC). Il n'existe pas de stratégie unique qui détermine l'ensemble des activités conduites sur le terrain par les États-Unis ; au lieu de cela, plusieurs documents

stratégiques coexistent, sans faire partie d'un cadre général. Au Ghana, l'USAID se conforme au Document stratégique pour 2006-2010, qui a été reconduit jusqu'en 2013. En Jordanie, l'USAID met en œuvre une stratégie-pays sur cinq ans (2010-2014), mais le programme en faveur des réfugiés palestiniens et irakiens, qui est financé par le Département d'État, n'en fait pas partie. La MCC applique en parallèle l'accord qu'elle a signé, en s'appuyant sur des plans annuels distincts, et les Initiatives présidentielles financent des activités découlant de stratégies déterminées par Washington. Le fait que la majeure partie des effectifs américains occupent les mêmes locaux contribue à améliorer le dialogue et la coordination de leur action. Cependant, l'absence de stratégie commune limite les possibilités de synergie et entrave l'établissement de liens entre les programmes d'aide humanitaire et à l'appui du développement. Il en résulte aussi un ensemble complexe de notifications à effectuer aux services centraux, qui pourraient être simplifiées pour que le personnel de terrain ait plus de temps à consacrer à l'exécution de son programme. Les activités américaines de coopération dans les deux missions gagneraient à être conduites dans le cadre d'une stratégie-pays unique, comme proposé dans la Directive présidentielle (chapitre 1), laquelle prendrait en considération l'ensemble des activités des organismes fédéraux, leurs complémentarités et leurs synergies.

Les deux pays ont pu signer un accord avec la MCC au vu de leurs performances en matière de gouvernance. Dans des situations où les dons sont de plus en plus largement remplacés par des investissements et où les secteurs de la santé et des infrastructures sociales cèdent progressivement le terrain au soutien aux infrastructures matérielles, la MCC, qui fait une large place aux infrastructures, est considérée comme étant bien positionnée. L'accord signé entre le Ghana et la MCC, qui porte sur 547 millions USD pour la période 2007-2012, était l'un des premiers accords passés par la MCC et il va bientôt prendre fin. Par contre, l'accord passé avec la Jordanie pour un montant de 275 millions USD sur la période 2010-2014, n'en est qu'à ses débuts. Ces deux exemples témoignent des enseignements qu'a tirés la MCC au cours des quatre dernières années. L'accord avec la Jordanie est plus ciblé que l'accord avec le Ghana : il porte sur une seule question, la gestion de l'eau, au lieu de trois questions dans le cas du Ghana. L'eau est un enjeu essentiel pour la Jordanie, dont la croissance économique est sérieusement freinée par de graves pénuries d'eau. Qui plus est, dans le cas de la Jordanie, la MCC a finalisé une plus grande partie des travaux préparatoires avant de signer l'accord. Elle a appris que le processus de mise en œuvre pouvait raccourcir le calendrier fixe de mise en œuvre selon lequel les fonds doivent être versés.

Les cas du Ghana et de la Jordanie montrent bien que les approches différentes suivies par l'USAID et la MCC peuvent tout à fait se compléter. En Jordanie, la MCC a entrepris d'étendre un programme relatif à l'eau, engagé par l'USAID, à une région très peuplée et manquant d'eau qui n'a pas encore bénéficié d'une aide des États-Unis. Au Ghana, la MCC complète le programme de l'USAID (qui est centré sur le renforcement des capacités) en s'intéressant aux infrastructures. Les activités de la MCC sont également perçues comme un moyen pour les États-Unis de se positionner comme un partenaire (et bailleur de fonds) dans le secteur des infrastructures, dans la mesure où le développement des infrastructures nécessitera, dans un proche avenir, l'obtention de prêts assortis de conditions libérales.

Le Service chargé de la population, des réfugiés et des flux migratoires (PRM), qui relève du Département d'État, a établi de solides partenariats avec des organisations humanitaires s'occupant de réfugiés en Jordanie et il est très apprécié pour le soutien et l'engagement de son personnel. Toutefois, trop de partenaires humanitaires ont tendance

à s'en remettre de manière excessive aux États-Unis pour la majeure partie de leurs financements. Conscients de ce risque, les États-Unis ont conçu des approches novatrices pour attirer de nouveaux donateurs, par exemple en doublant les financements alloués par les nouveaux donateurs grâce à un Challenge Fund financé par les États-Unis, cette initiative étant gérée par l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA).

Ressources humaines

La prise de décision concernant le personnel est très décentralisée à l'USAID. Ses bureaux au Ghana et en Jordanie gèrent leurs propres ressources humaines dans la limite des contraintes budgétaires, la Division de la sécurité nationale limitant, par ailleurs, le nombre d'agents pouvant être basés dans les locaux de la mission locale. L'USAID/Ghana emploie actuellement une quarantaine d'agents dont les deux tiers sont recrutés localement. Mis à part le Peace Corps et ses 160 volontaires – qui sont basés en dehors des murs de l'ambassade – les autres représentations américaines ne sont dotées que de quelques agents (par exemple, un directeur et un agent de soutien pour le Center for Disease Control, et deux agents américains pour la MCC). L'USAID/Jordanie compte environ 80 agents, le personnel recruté localement étant quatre fois plus nombreux que le personnel américain. Des réformes récentes auront un impact profond sur la planification du personnel dans les missions sur le terrain de l'USAID. L'un des objectifs de la Directive présidentielle est que les bureaux de l'USAID aient moins recours à la sous-traitance de services et emploient davantage de ressortissants locaux et de diplomates. Dans les deux pays, l'USAID devra s'assurer qu'elle dispose d'effectifs suffisants pour mettre en œuvre les nouvelles règles de passation des marchés, lesquelles auront pour effet de déplacer une partie de la charge de travail des services centraux vers les missions sur le terrain du fait de l'augmentation du nombre de contrats passés directement avec le pays hôte.

Trouver des moyens pragmatiques de renforcer l'efficacité de la coopération américaine

Les missions des États-Unis au Ghana et en Jordanie ont une approche très différente du renforcement de l'efficacité de l'aide. Au Ghana, les États-Unis s'efforcent d'apporter un soutien qui soit conforme aux principes d'efficacité de l'aide, notamment pour le motif que la Ghana Aid Policy and Strategy veut que les donateurs opèrent suivant les principes énoncés dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra. En Jordanie, l'efficacité de l'aide n'est pas une priorité explicite de la coopération américaine, mais le personnel de la mission sur le terrain prend délibérément des mesures pour aligner son action sur les priorités du pays hôte. Les deux missions américaines ont du mal à se conformer aux principes d'efficacité de l'aide, mais elles ont néanmoins accompli des progrès notables.

Appropriation et alignement sur les priorités des pays partenaires

La coopération américaine au Ghana offre un exemple de la manière dont l'USAID trouve des moyens d'aligner son action sur les priorités gouvernementales malgré les limitations imposées par les règles et réglementations du système américain. Chaque instrument de coopération américain étant assorti d'une série d'instructions différentes émanant des services centraux, il est difficile de les associer dans un programme de développement cohérent, sans parler de les adapter au programme de développement local. L'Agence USAID est chargée simultanément de mettre en œuvre quatre Initiatives présidentielles, d'aider à donner suite aux affectations spéciales décidées par le Congrès

et d'exécuter des programmes définis par Washington qui sont financés par d'autres instances. Cela ne permet guère à l'USAID de tenir compte des priorités du gouvernement du pays hôte ou de veiller à ce qu'il y ait appropriation par ce dernier et que le pouvoir de décision soit entre ses mains. Au Ghana, l'USAID utilise au mieux les instruments régis par l'offre en coordonnant son approche avec celle du gouvernement durant la phase de mise en œuvre et en choisissant des éléments dans les plans des ministères sectoriels qui coïncident avec les objectifs stratégiques des États-Unis. Qui plus est, l'USAID a l'intention de faire une plus large place aux consultations lors de l'élaboration de sa prochaine stratégie. En Jordanie, l'Agence programme ses financements en concertation avec le gouvernement du pays hôte et elle s'efforce de programmer les fonds supplémentaires prévus pour l'exercice 2010 en fonction des postes du budget de l'État jordanien.

Utilisation des systèmes nationaux

L'approche suivie par les États-Unis en ce qui concerne l'utilisation des systèmes nationaux – par exemple, structures d'audit, de financement et de passation des marchés – est totalement différente au Ghana et en Jordanie. En Jordanie, près de 200 millions USD sont transférés chaque année directement sur le budget de l'État et durant l'exercice 2010, un montant supplémentaire de 100 millions USD doit être acheminé par le biais du mécanisme de passation des marchés du gouvernement jordanien (encadré C.1). Au Ghana, en revanche, les États-Unis ne fournissent pas de soutien budgétaire malgré les progrès accomplis par le pays dans l'accroissement de la fiabilité de ses systèmes de gestion des finances publiques (OCDE, 2008b). L'USAID estime, en effet, que les normes et règlements américains l'en empêchent. L'Agence ne met pas non plus de fonds en commun – au lieu de cela elle suit une approche entièrement fondée sur des projets⁴². Toutefois, le fait que les États-Unis financent certains projets du Service éducatif du Ghana et font transiter 70 % de leurs crédits pour l'éducation par cette institution, témoigne des progrès accomplis. Les États-Unis se montrent aussi, d'une manière générale, plus disposés à recourir davantage aux systèmes nationaux du Ghana. Un obstacle à cela tient au fait que les instances de contrôle du Ghana ne sont pas jugées assez fiables et c'est pourquoi les États-Unis ont entrepris de financer un programme ayant pour objet de les améliorer. Ils espèrent que le Ghana sera bientôt en mesure de gérer lui-même des audits et de participer à des évaluations conjointes États-Unis/Ghana. A Accra, les États-Unis participent en tant qu'observateur aux réunions du Groupe de soutien budgétaire multidonneurs (encadré C.2) et à Paris, ils participent aux travaux d'une équipe de projet spécifique du Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide pour concevoir des moyens de recourir plus largement aux systèmes des pays partenaires. Cela montre que les États-Unis déploient des efforts constructifs pour trouver comment utiliser plus souvent les systèmes nationaux. Il ressort toutefois de l'exemple de la Jordanie qu'une transparence accrue des systèmes n'est que l'une des conditions à remplir pour que les États-Unis recourent davantage aux systèmes nationaux. La volonté politique est aussi indispensable.

42. Voir *Untying aid: is it working ? – Evaluation of the Paris Declaration ; Annex D : Ghana case study*, p.76

Encadré C.1. Les conditions auxquelles sont soumis les transferts en espèces des États-Unis aident à conduire des réformes en Jordanie

Le soutien budgétaire alloué par les États-Unis à la Jordanie montre comment la conditionnalité peut inciter à réformer. Dans le cadre de leur programme de soutien budgétaire le plus important, les États-Unis ont fourni à la Jordanie, depuis 1997, un montant total de 3 milliards USD sous forme de transferts en espèces. Ces transferts sont financés en partie par la stratégie-pays pluriannuelle de l'USAID (dans le cadre de laquelle 45 % des crédits sont prévus pour des transferts en espèces) et en partie par des crédits supplémentaires votés par le Congrès. Durant l'exercice 2010, le montant total des transferts en espèces s'est chiffré à près de 200 millions USD.

Le soutien en espèces aide la Jordanie à rembourser sa dette aux États-Unis ainsi qu'une partie de sa dette au FMI et à la Banque mondiale. Le soutien budgétaire est assorti d'une série de conditions, couramment dénommées « conditions préalables », qui concernent pour la plupart le programme de réforme de la Jordanie. En 2009 et 2010, les conditions à remplir étaient notamment les suivantes :

- *Réforme judiciaire* : prévoir la création d'une Association de juges et la désignation transparente des juges.
- *Commerce et investissement* : supprimer les exigences en matière de fonds propres minimums pour les sociétés à responsabilité limitée.
- *Tourisme* : accroître les dotations destinées au ministère du Tourisme et des Antiquités de 10 % par an.
- *Réforme budgétaire* : publier un projet de loi de finances, accroître les sommes affectées au remboursement d'impôts versés, promouvoir la déclaration de revenus par voie électronique.
- *Lutte contre le blanchiment de capitaux* : élaborer un plan pour la mise place d'une cellule de renseignements financiers, établir un système de classement électronique des déclarations d'activités suspectes et prévoir une formation correspondante.
- *Santé génésique* : s'engager à financer l'achat de produits contraceptifs sur les crédits du budget de la santé 2010 ; créer un poste budgétaire correspondant.
- *Normes du travail* : imposer le « Better Work Jordan Program » à toutes les entreprises de confection.
- *Refugiés* : conduire/faire réaliser une évaluation des besoins des Irakiens cherchant refuge en Jordanie ; les estimations actuellement disponibles des besoins des populations irakiennes vulnérables étant très variables, elles empêchent un soutien approprié des donateurs.

En 2010, plus d'un quart de l'ensemble des projets de loi qui ont été soumis au Parlement (12 sur 46) ont été motivés par les conditions imposées par les États-Unis. Une fois que les États-Unis ont constaté que les conditions fixées sont remplies, ils autorisent le déblocage des fonds. Fondés de leur expérience, ils ont commencé, il y a quelques années, à scinder en tranches les transferts en espèces et à n'opérer les versements qu'une fois que les conditions se rattachant à chaque tranche étaient satisfaites.

L'utilisation des systèmes nationaux pose à la MCC un problème différent. Tant au Ghana qu'en Jordanie, son programme est mis en œuvre par une société – appartenant au gouvernement du pays partenaire – qui a été créée expressément à cet effet. Au Ghana, la société chargée de la mise en œuvre de l'accord signé est la Millennium Development Authority (MiDA) qui compte une soixantaine de personnes. En Jordanie, il s'agit de la Millennium Challenge Account Unit, qui se compose d'une trentaine de personnes. Il a été jugé nécessaire de créer ces unités de mise en œuvre distinctes dans la mesure où le déblocage des fonds par les États-Unis était subordonné à leur acheminement par une « partie indépendante ». Si au Ghana, la MCC n'applique pas la loi ghanéenne sur les marchés publics et n'est pas tenue par la législation locale sur la passation des marchés, la Millennium Challenge Account Unit jordanienne envisage de recourir à des organismes publics pour la passation des marchés. Cela représente un net progrès vers l'utilisation des systèmes nationaux. On ne sait pas encore très bien dans quelle mesure les capacités créées dans le cadre de l'accord signé avec la MCC seront viables. Si la MCC attache une grande importance à la mise en place d'infrastructures viables, elle devrait réfléchir dès le

départ aux moyens de créer aussi des capacités institutionnelles viables dont l'administration tirera avantage après expiration de l'accord.

Harmonisation

Tant au Ghana qu'en Jordanie, les États-Unis collaborent avec les autres donateurs et sont appréciés par leurs pairs. Toutefois, les efforts qu'ils déploient pour harmoniser leurs programmes sont variables. Au Ghana, l'USAID participe aux activités de groupes de travail sectoriels avec d'autres donateurs (encadré C.2). L'Agence coordonne ses opérations, en particulier dans le secteur de l'éducation, pilote le groupe de travail sur l'audit et a engagé des discussions sur la coopération déléguée (chapitre 5). Par contre, avec deux agents seulement en poste dans le pays, la MCC ne participe guère aux activités des groupes de travail et il lui est difficile, en raison de sa structure de responsabilisation, de mettre des fonds en commun avec d'autres acteurs. Les donateurs présents au Ghana estiment que les États-Unis pourraient s'impliquer davantage dans la coordination en dépassant le stade du simple partage d'informations et en amenant la MCC à discuter avec les autres parties prenantes.

Encadré C.2. La coordination de l'action des donateurs au Ghana : la relève de la garde

La coordination de l'aide au Ghana a beaucoup profité de la dynamique générée par le Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui s'est tenu à Accra, en 2008. Aussi bien les donateurs que les autorités ghanéennes font état des progrès accomplis ces dernières années et souhaitent travailler à la mise en place d'un mécanisme de coordination entièrement piloté par le pays partenaire. La Ghana Aid Policy and Strategy (2011-2015) souligne que d'autres améliorations sont nécessaires et indique comment le gouvernement ghanéen envisage que les donateurs soutiennent ses stratégies, conformément aux principes énoncés dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra. Dans le même temps, de nombreux donateurs estiment que leurs bureaux locaux ont fait tout leur possible pour mettre en œuvre le programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide et que leurs activités ont été évaluées d'une manière on ne peut plus approfondie. Ils ont le sentiment qu'un effort supplémentaire ne présenterait à ce stade avancé qu'un avantage très mince et que c'est aux services centraux qu'il appartient d'aplanir les obstacles restants. De nouvelles questions devraient maintenant occuper le devant de la scène : (1) comment peut-on mettre en place un mécanisme qui oblige le gouvernement à rendre des comptes (s'agissant des progrès en matière de développement) aux citoyens et non aux donateurs ; et (2) comment la communauté internationale présente au Ghana peut-elle établir des liens plus étroits en amenant à la table des discussions aussi bien les donateurs que les nouveaux apporteurs de coopération pour le développement. Un premier pas dans ce sens a été fait avec la diffusion d'un communiqué conjoint des donateurs membres du CAD et des pays BRICK (Brésil, Russie, Inde, Chine et Corée) dans lequel ils s'engagent à harmoniser leurs activités.

Les donateurs opérant au Ghana coordonnent leurs efforts en participant à deux groupes différents : le Groupe consultatif et le Groupe de soutien budgétaire multidonneurs.

- Le Groupe consultatif est l'instance dans le cadre de laquelle les donateurs coordonnent leur soutien à la stratégie nationale. Il est complété par plusieurs groupes de travail sectoriels. Sa réunion annuelle est l'un des principaux vecteurs de progrès sur le plan de l'efficacité de l'aide au Ghana. Pour ses travaux, il dispose d'une enveloppe de ressources et s'appuie sur une matrice de résultats et sur un plan d'action pour l'harmonisation qui contient des informations sur l'affectation des ressources des donateurs et du gouvernement aux priorités nationales. Les pays BRICK sont invités de temps à autre aux réunions du Groupe consultatif.
- Le Groupe de soutien budgétaire multidonneurs (SBMD) supervise le soutien budgétaire direct destiné à la mise en œuvre du *Ghana Shared Growth and Development Agenda*. Il procède à un examen annuel pour évaluer sa propre performance et celle du gouvernement ghanéen s'agissant de la réalisation d'étapes convenues d'un commun accord.

Soucieux de démontrer leur forte volonté politique de prendre part à un dialogue harmonisé et efficace avec les autorités ghanéennes, 16 donateurs – représentant 95 % de l'APD allouée au Ghana – ont signé, en 2007, la Stratégie d'aide conjointe pour le Ghana, qui est pilotée par le ministère des Finances et de la Planification économique. Cette stratégie avait retenu 25 engagements spécifiques à concrétiser pour 2010. Ses deux principaux objectifs étaient les suivants : (1) faire en sorte que les donateurs alignent leurs activités sur la deuxième stratégie de lutte contre la pauvreté établie par le Ghana ; et (2) élaborer un cadre pour appliquer les principes relatifs à l'efficacité de l'aide. En 2009, les donateurs ont examiné conjointement leurs performances (à partir d'autoévaluations) et ils ont mesuré les progrès accomplis au regard des critères précédemment établis.

Dans le prolongement de la Stratégie d'aide conjointe pour le Ghana, les donateurs participant aux travaux du Groupe SBMD ont décidé d'établir un Cadre d'évaluation des performances pour les partenaires au développement et prévu de le lancer dans les premiers mois de 2011. Ce cadre d'évaluation s'appuiera aussi sur des indicateurs et des objectifs, mais il vise à aller au-delà de la Stratégie d'aide conjointe pour le Ghana de deux manières : (1) il est censé devenir le premier mécanisme de reddition mutuelle de comptes, en permettant de déterminer si la relation d'aide est efficace et efficient ; et (2) il ne sera pas seulement applicable aux partenaires au développement mais aussi aux donateurs non traditionnels et aux fonds verticaux comme le Fonds mondial.

Encadré C.3. Coordination de l'action des donateurs en Jordanie

En Jordanie, c'est le ministère chargé de la Planification et de la Coopération internationale qui est chargé de la coordination de l'aide.

Les donateurs eux-mêmes coordonnent leurs activités dans le cadre du Donor-Lender Group, qui a été créé en 2004. Jusqu'en 2008, cette structure se composait d'un groupe stratégique co-présidé par le Coordinateur résident des Nations unies et par l'UE, et de 11 groupes de travail techniques. En 2008, le ministère de la Planification et de la Coopération internationale a exprimé le souhait de jouer un rôle plus actif dans la coordination de l'action des donateurs. En conséquence, le Donor-Lender Group a dissous son groupe stratégique et il attend maintenant que le ministère assure la direction des activités. Celui-ci doit encore jouer pleinement ce rôle. Comme la composition de sa haute direction a récemment connu des changements importants, les donateurs espèrent que le « nouveau ministère » va inévitablement endosser ce rôle en fournissant des orientations stratégiques, en convoquant et en présidant des réunions, et en assurant la coordination au sein de l'administration. En attendant, le groupe stratégique reste inactif et la coordination de l'action des donateurs se fait essentiellement à un niveau technique. Elle a tendance à être dirigée par les donateurs et non par les ministères sectoriels ou par le ministère de la Planification et de la Coopération internationale, exception faite du domaine de l'éducation. Les quatre groupes de travail techniques suivants continuent à se réunir : (1) environnement ; (2) ressources en eau ; (3) gouvernance ; et (4) développement social. Dans les autres secteurs, la coordination entre les donateurs et le gouvernement est principalement assurée sur une base bilatérale.

Le PNUD et l'UE ont aidé le ministère de la Planification et de la Coopération internationale à élaborer le Système jordanien de gestion de l'information sur l'aide. Ce système, qui est en place depuis 2009, est censé donner un aperçu des projets et programmes en cours en Jordanie qui sont financés dans le cadre de la coopération pour le développement. L'objectif est de rendre l'information accessible à un plus large public, conformément à la Déclaration de Paris et au Programme d'action d'Accra. Or, c'est en 2009 que les donateurs ont été invités pour la dernière fois à entrer des données dans le système et comme il n'est pas à jour, son utilité est limitée.

En Jordanie, les États-Unis sont membres de trois (sur quatre) groupes de travail sectoriels (encadré C.3). Ils ont harmonisé avec succès leurs activités avec celles des autres donateurs dans des domaines où ils n'alignent pas leur soutien sur les politiques gouvernementales. Ils ont ainsi consulté le HCR ainsi que d'autres partenaires humanitaires afin d'étayer leurs arguments concernant les questions touchant aux

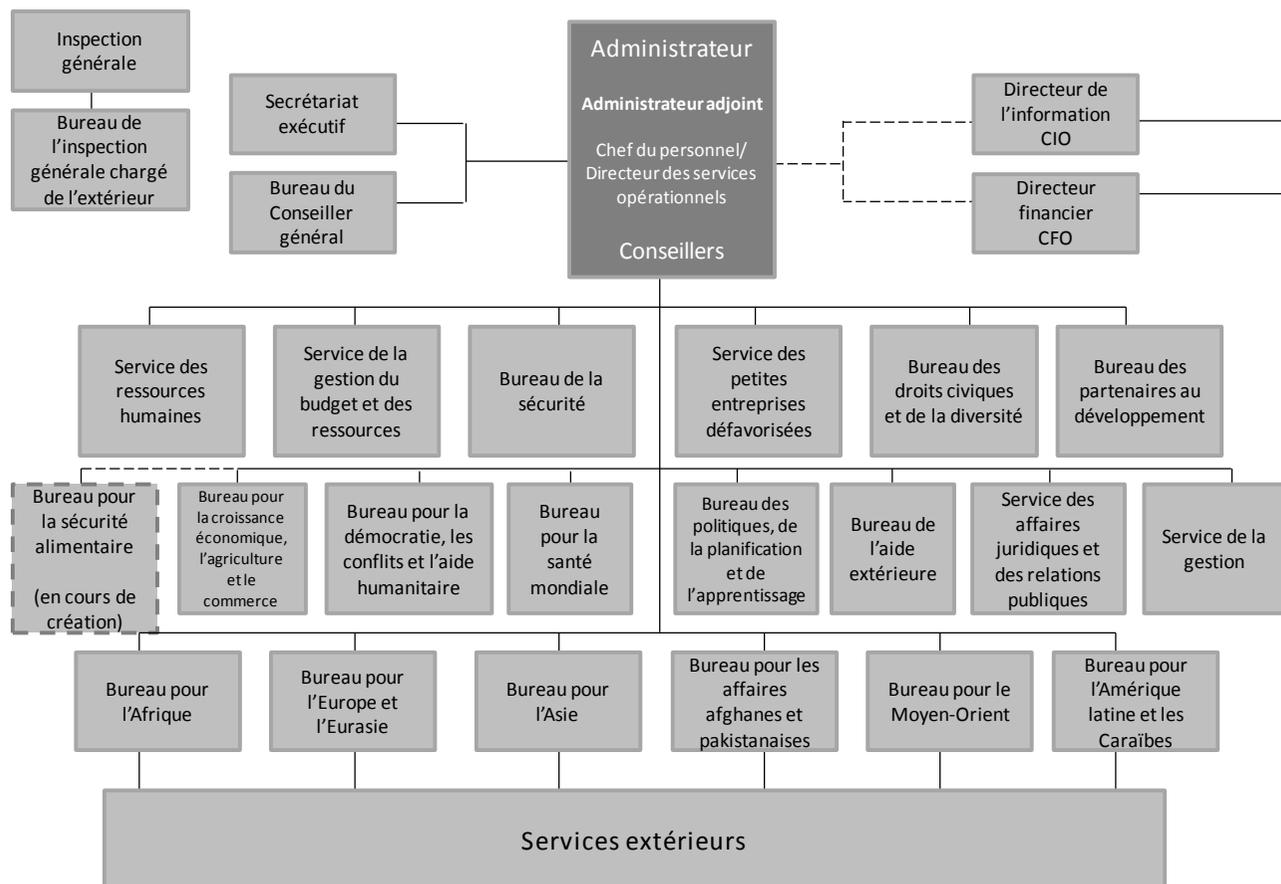
réfugiés, ce qui commence à donner des résultats encourageants s'agissant des droits des réfugiés. Dans l'ensemble, toutefois, la simple taille du programme d'aide américain et l'impact qui en découle font que l'Agence USAID n'est guère incitée à collaborer activement avec les autres donateurs et à participer à des dispositifs de mise en commun de fonds. Les États-Unis, par exemple, n'harmonisent pas avec l'UE leurs conditions pour l'octroi d'un soutien budgétaire, ce qui impose des notifications supplémentaires à certains organismes jordaniens. L'harmonisation des conditions à remplir et des obligations en matière de notification permettrait au gouvernement du pays partenaire de mettre en œuvre plus facilement son propre programme de réforme.

Reddition mutuelle de comptes

Au Ghana et en Jordanie, les États-Unis se fixent des normes élevées de performance et suivent de près les résultats de leurs opérations de financement. Pour les missions locales, la « reddition de comptes » renvoie essentiellement à la nécessité de montrer de manière transparente aux services centraux à Washington et au Congrès comment les fonds sont dépensés. Elles doivent rendre compte à un si grand nombre d'entités différentes basées à Washington qu'il leur reste peu de temps pour examiner les moyens d'une part, de rendre des comptes aux gouvernements des pays partenaires et d'autre part, d'aider ces derniers à exercer un contrôle général sur les efforts de développement déployés dans leur pays. Au Ghana, l'USAID pourrait collaborer davantage avec la Commission nationale du plan pour savoir précisément quels sont les résultats que le Ghana cherche à mesurer, et renforcer les systèmes ghanéens à cet effet. Un recentrage sur la mesure de l'impact et des résultats, et non pas des produits, comme énoncé dans la Directive présidentielle, pourrait aider les États-Unis à concevoir une nouvelle approche de l'évaluation de la réussite de son programme.

Annexe D Organigrammes et tableaux

Graphique D.1. Organigramme USAID



Graphique D.2.. Organigramme Département d'État

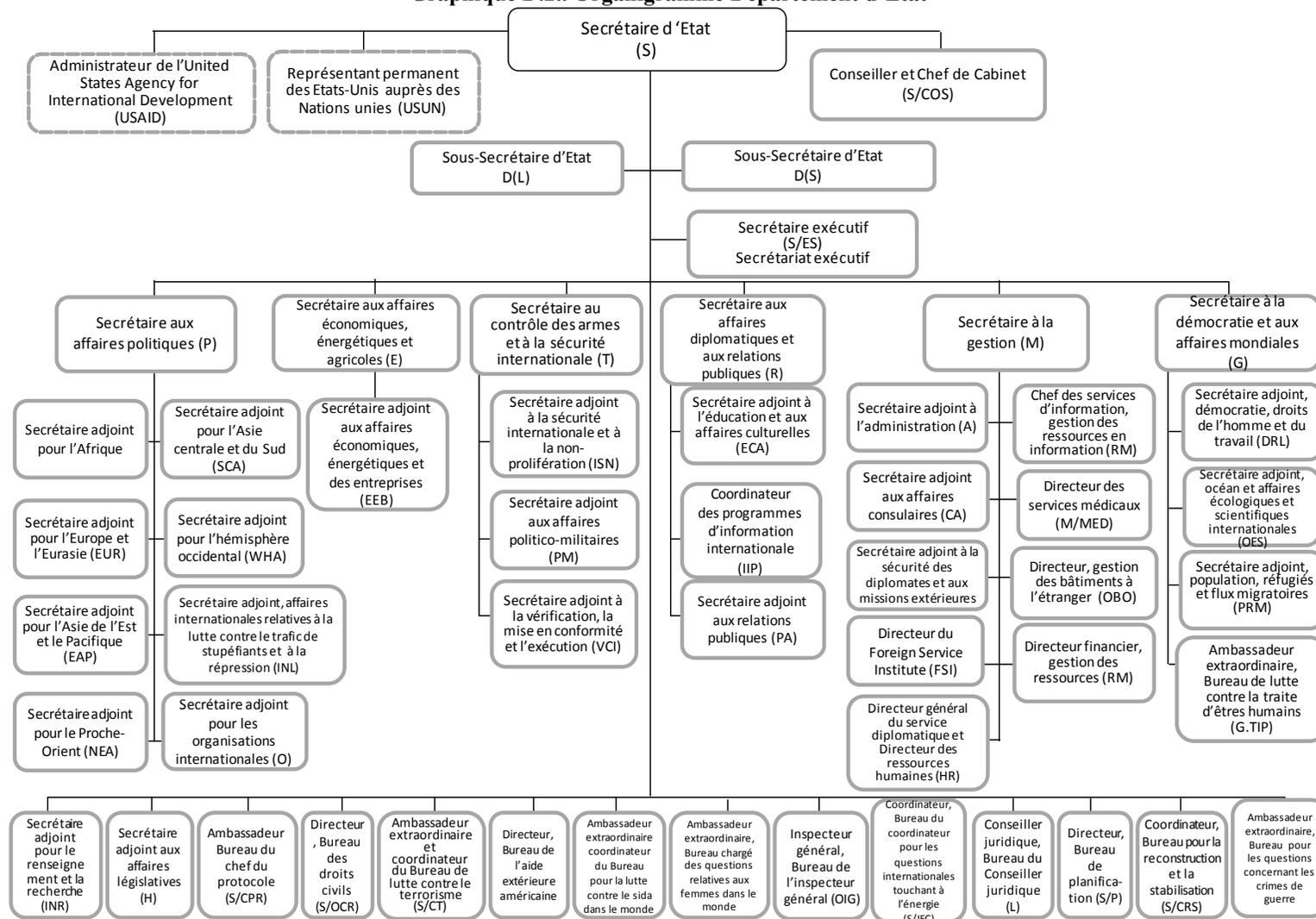


Tableau D.1. Performance des États-Unis au regard des indicateurs de la Déclaration de Paris

Indicateur	2005 33 pays	2007 33 pays	2007 Tous les pays	Objectif des États-Unis pour 2010	Commentaire de l'équipe chargée de l'examen sur la performance des États-Unis
3. Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales et comptabilisés dans le budget	30 %	25 %	28 %	Pas d'objectif	Pas en bonne voie
4. Renforcer le développement des capacités par un soutien coordonné	41 %	53 %	58 %	Pas d'objectif	Des progrès
5a. Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	10 %	3 %	5 %	Pas d'objectif	Pas en bonne voie
5b. Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	12 %	5 %	5 %	Pas d'objectif	Pas en bonne voie
6. Éviter les structures de mise en œuvre parallèles	203	208	342	Pas d'objectif	Pas en bonne voie
7. L'aide est davantage prévisible	27 %	32 %	32 %	Pas d'objectif	Des progrès
8. L'aide est non liée	7 %	74 %	77 %	Pas d'objectif	Des progrès
9. Utilisation de procédures ou dispositifs communs	29 %	37 %	39 %	Pas d'objectif	Peu d'avancées
10a. Missions conjointes	20 %	9 %	12 %	Pas d'objectif	Pas en bonne voie
10b. Travaux analytiques par pays effectués conjointement	39 %	35 %	38 %	Pas d'objectif	Pas de progrès

Sources : OCDE (2007b), Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Synthèse des résultats, OCDE, Paris ; OCDE (2008b), Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Rendre l'aide plus efficace d'ici 2010, OCDE, Paris.

Définitions des principaux termes

Ci-dessous se trouvent de brèves définitions des principaux termes sur la coopération au développement utilisés dans ce volume, fournies à titre informatif⁴³.

AIDE LIÉE : Dons ou prêts d'origine publique ou bénéficiant d'un soutien public, 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 de l'aide.

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) : Prêts ou dons accordés aux pays et territoires figurant dans la liste des bénéficiaires de l'APD établie par le CAD et aux organisations multilatérales: 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 %).

AUTRES APPORTS DU SECTEUR PUBLIC (AASP) : Apports financés par le secteur public au profit de pays figurant sur la liste des bénéficiaires d'APD qui ne répondent pas aux critères de définition de l'aide publique au développement ou dans l'aide publique, soit parce que leur objectif principal n'est pas le développement, soit parce qu'ils comportent un élément de libéralité inférieur à 25 %.

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

COOPÉRATION TECHNIQUE : Englobe a) 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 b) 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 peuvent être octroyés par le secteur public ou le secteur privé. Dans ce dernier cas, ils peuvent être assortis d'une garantie publique.

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 de principal). Elle mesure la libéralité d'un prêt, autrement dit l'écart, en pourcentage, entre la valeur actualisée de l'ensemble des

43. Pour une description complète de ces termes, consulter le « Rapport 2009 - *Coopération pour le développement* », Volume 10, No. 1.

remboursements prévus et le montant des remboursements qui auraient résulté de l'application d'un taux d'intérêt de référence donné, Par convention, le taux de référence est fixé à 10 % dans les statistiques du CAD. Ce taux a été choisi comme indicateur de l'efficacité marginale de l'investissement domestique, c'est-à-dire du coût d'opportunité pour le donneur de mettre les fonds à la disposition du pays bénéficiaire. Par conséquent, 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 un taux inférieur à 10 %, 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.

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. 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.

PAYS ET TERRITOIRES BÉNÉFICIAIRES : Le CAD utilise une liste des bénéficiaires de l'APD, révisée tous les trois ans. Depuis le 1er janvier 2007, cette liste comprend les catégories suivantes (le terme "pays" comprend les territoires) :

PMA : Pays les moins avancés. Groupe défini par les Nations unies. Sont classés dans ce groupe, les pays qui se situent en dessous des seuils fixés de revenu, de diversification économique et de 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 ou égal à 825 dollars en 2004 (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 826 et 3 255 dollars en 2004. Les pays qui appartiennent à la fois aux PMA et aux PRITI sont montrés en tant que PMA, et non en tant que 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 3 256 et 10 065 dollars en 2004.

MOYENNE DES PERFORMANCES PAR PAYS : La moyenne non pondérée des rapports APD/RNB des membres du CAD, autrement dit la moyenne des rapports eux-mêmes, et non le rapport de l'APD totale sur le RNB total (cf. Rapport APD/RNB).

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

RAPPORT APD/RNB : Pour comparer les efforts d'APD des membres, il est utile de les rapporter à leur revenu national brut (RNB). Le rapport APD/RNB de « l'ensemble des membres du CAD » est donné par la somme des apports d'APD des membres divisée par la somme de leurs RNB, autrement dit c'est la moyenne pondérée des rapports APD/RNB des membres (cf. Performance moyenne par pays).

RÉAMÉNAGEMENT (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 (extinction du prêt) ou d'un rééchelonnement passant soit par une révision de l'échéancier de remboursement soit par l'octroi d'un nouveau 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. Ces versements peuvent être comptabilisés **bruts** (montant total versé au cours d'une période comptable donnée) ou **nets** (déduction faite de tous les remboursements de principal ou des restitutions de dons intervenus pendant la même période).

VOLUME (termes réels) : Les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en dollars des États-Unis. 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 de la monnaie du donneur entre l'année considérée et l'année de référence et des variations du taux de change entre cette monnaie et le dollar des États-Unis au cours de la même période.

Bibliographie

- Atwood, B., McPherson, P. et A. Natsios (2008), “Arrested Development: Making Foreign Aid a More Effective Tool”, *Foreign Affairs* 87.6 123-132.
- Birdsall, N. et Kharas H. (2010), *Quality of Official Development Assistance Assessment*, Brookings Institution et Center for Global Development, Washington, DC.
- Blue, R., Eriksson, J. et K. Heindel (2011), *USG Paris Declaration Evaluation Synthesis Report*, évaluation indépendante réalisée à la demande de USAID/DoS, Social Impact, Inc., Arlington, VA.
- Brown, K. et J. Tirnauer (2009), *Trends in US Foreign Assistance Over the Past Decade*, 17 août 2009, Management Systems International, Washington, DC.
- Burall, S., White, J.M. et A. Blick (2009), “The Impact of US and UK Legislatures on Aid Delivery”, *Foreign Aid, Economic Policy Paper series 09: 28-44*, GMF/ODI
- CGD (Center for Global Development) (2010), *Commitment to Development Index*, consultable à l’adresse : www.cgdev.org/section/initiatives/active/cdi/
- CGD (Center for Global Development) (2011), *Aid for a Purpose – Show me the Goal, Then Show Me the Money*, USAID Monitor Analysis, Connie Veillette, mars 2011, Washington, D.C.
- CGP (Center for Global Prosperity) (2010), *The Index of Global Philanthropy and Remittances 2010*, Hudson Institute, Washington, DC.
- Clinton, H. (2010), *Development in the 21st Century*, discours prononcé au Center for Global Development, Washington, DC, 6 janvier 2010.
- Congress (2003), *Legislation on Foreign Relations through 2002*, Committee on International Relations, Committee on Foreign Relations, US House of Representatives, US Senate, Washington, DC.
- DoD (Département de la Défense) (2009), Instruction Number 3000.05, 16 septembre 2009, Washington, DC.
- DoD (Département de la Défense) (2010), *Fiscal Year 2011 Budget Estimates: Overseas Humanitarian, Disaster Assistance, and Civic Aid*, DoD DCSA, Département de la Défense, Washington, DC.
- DoS (Département d’État) (2009), *Congressional Budget Justification for Foreign Operations Fiscal Year 2009*, Département d’État, Washington, DC, consultable à l’adresse : www.state.gov/s/d/rm/rls/.

- DoS/USAID (2007), *Strategic Plan, Fiscal years 2007-2012*, Département d'État, Washington, DC.
- DoS/USAID (2010), *Quadrennial Diplomacy and Development Review*, Département d'État, Washington, DC.
- Epstein, SB. (2010), *Foreign Aid Reform, National Strategy and the Quadrennial Review*, Congressional Research Service Report for Congress, 12 avril 2010, Washington, DC.
- GAO (Government Accountability Office) (2008), *USAID Acquisition and Assistance: Actions Needed to Develop and Implement a Strategic Workforce Plan*, Government Printing Office (GAO-08-1059), Washington, DC, consultable à l'adresse : www.gao.gov/products/GAO-08-1059
- GAO (2009a), *Foreign Aid Reform: Comprehensive Strategy, Interagency Coordination, and Operational Improvements would Bolster Current Efforts*, Government Printing Office, Washington, DC.
- GAO (2009b), *International Food Assistance: Local and Regional Procurement Provides Opportunities to Enhance US Food Aid, but Challenges may Constrain its Implementation*, GAO-09-570, Government Printing Office, Washington, DC.
- GAO (2010a), *Foreign Assistance: USAID Needs to Improve its Strategic Planning to Address Current and Future Workforce Needs*, GAO-10-496, Government Printing Office, Washington, DC.
- GAO (2010b), *Contingency Contracting – Improvements Needed in Management of Contractors Supporting Contract and Grant Administration in Iraq and Afghanistan*, GAO-10-357, Government Printing Office, Washington, DC.
- Gates, RM. (2009), “A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon for a New Age”, *Foreign Affairs*, janvier/février 2009, Vo. 88, Issue 1.
- Gates, RM. (2010), *Remarks on Security Assistance at the Nixon Center*, Washington, DC.
- Goldsmith, AA. (2011), “No Country Left Behind? Performance Standards and Accountability in US Foreign Assistance”, *Development Policy Review*, Overseas Development Institute, Londres..
- HELP (2007), *Beyond Assistance, The HELP Commission Report on Foreign Assistance Reform*, décembre 2007, Washington, DC.
- Institut d'étude des politiques (IPS) (2010), “Report of the Task Force on a Unified Security Budget for the United States: FY 2011”, *Foreign Policy in Focus*, Institut d'étude des politiques, Washington, DC.
- InterAction (2008), *Policy Brief: Over-Reliance on Supplemental Funding for Humanitarian Accounts*, InterAction, Washington, DC.
- InterAction (2009), *Reform Priorities in the Humanitarian Sector*, InterAction, Washington, DC.

- Kunder, J. et JM. White (2010), “The Roadmap for a Grand Bargain – Comments on a US Global Development Strategy”, *Economic Policy Papers Series* 2010, GMF, juillet 2010, Washington, DC.
- MCC (Millennium Challenge Corporation) (2009a), *Policy for Monitoring and Evaluation of Compacts and Threshold Programs*, Washington, DC, consultable à l’adresse : www.mcc.gov/documents/guidance/policy-051209-mande.pdf
- MCC (2009b), *MCC’s Approach to Country Ownership, Working Paper: A Draft for Comment and Discussion*, version révisée en février 2009 par Alicia Phillips-Mandaville, Washington, DC.
- MCC (2010a), *Guidelines for the Use of Country Systems in the Implementation of Millennium Challenge Compacts*, MCC, Washington, DC.
- Natsios, A. 2010, *The Clash of the Counter-bureaucracy and Development*, essai, Centre for Global Development, Washington, D.C.
- Norris, J. (2010), *US Foreign Aid Reform Meets the Tea Party*, Center for American Progress, Washington, DC.
- Norris, J. et C. Veillette (2011) *Five Steps to Make Our Aid More Effective and Save More Than \$2 Billion*, Center for American Progress, Washington, DC.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2006), *Examen des politiques et programmes des États-Unis en matière de coopération pour le développement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Manuel de l’OCDE/CAD sur la réforme des systèmes de sécurité*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Rapport de synthèse sur la cohérence des politiques au service du développement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : rendre l’aide plus efficace d’ici 2010*, OCDE, Paris, consultable à l’adresse : www.oecd.org/dataoecd/58/41/41202121.pdf.
- OCDE (2010a), *Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d’approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque*, OCDE, Paris
- OCDE (2010b), *How DAC Members Work with Civil Society Organisations*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *Soutien international au renforcement de l’État dans les situations de fragilité ou de conflit – Orientations issues du Dialogue international sur la construction de la paix et le renforcement de l’État*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Mise en œuvre de la Recommandation du CAD de 2001 sur le déliement de l’aide : examen 2010-2011*, [DCD/DAC\(2011\)4/FINAL](#), OCDE, Paris.

- OIG (Office of the Inspector General)/USAID (2009), *Audit of USAID's Reporting on Global Development Alliances*, OIG, Washington, DC.
- PEPFAR (2009), *The US President's Emergency Plan for AIDS Relief: Five-year Strategy (December 2009)*, PEPFAR, Washington DC, consultable à l'adresse : www.pepfar.gov/strategy/document/index.htm
- PIPA (Program on International Policy Attitudes) (2010), *American Public Vastly Overestimates Amount of US Foreign Aid*, 29 novembre 2010, PIPA, Washington, DC.
- Reichle, SG. (2010), *National Security, Interagency Collaboration, and Lessons from SOUTHCOM and AFRICOM*, Statement before the Subcommittee on National Security and Foreign Affairs Committee on Oversight and Government Reform, US House of Representatives, 8 juillet 2010, Washington, DC.
- Serafino, NM. (2010), *Department of Defense "Section 1207" Security and Stabilisation Assistance: Back ground and Congressional Concerns*, 4 février 2010, Congressional Research Service, RS 22871, Washington, DC.
- Skopec, C. Valeeva, N. et M-J. Baca (2010), *Anticipating the Unexpected: Urban Refugee Programming in Jordan*, International Medical Corps, Jordanie.
- HCR (Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés) (2011), *Innovative Approaches in an Urban Refugee Situation: An Overview of Recent Practice in the Iraq Operation (Jordan)*, HCR Amman.
- USAID (Agence des États-Unis pour le développement international) (2005), *Fragile States Strategy*, USAID, Washington, DC., consultable à l'adresse : [/www.usaid.gov/policy/2005_fragile_states_strategy.pdf](http://www.usaid.gov/policy/2005_fragile_states_strategy.pdf)
- USAID (2007a), *Evaluating Global Development Alliances: An Analysis of USAID's Public-Private Partnerships for Development*, USAID, Washington, DC.
- USAID (2007b), *Donor Coordination and Aid Effectiveness – 2007 World Wide Survey of USAID – Preliminary Findings*, Office of Development Partners, USAID, USAID, Washington, DC.
- USAID (2008), *Civilian-Military Cooperation Strategy*, Washington, DC, juillet 2008, consultable à l'adresse : http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACL777.pdf
- USAID (2009a), *Human Capital Strategic Plan FY 2009-2013*, Government Printing Office, Washington, DC.
- USAID (2009b), *Human and Institutional Capacity Development (HICD) Policy Paper – A Mandatory Reference for ADS Chapter 201*, février 2009, USAID, Washington, DC.
- USAID (2010a), *Building Local Development Leadership – USAID's Procurement and Implementation Improvement Plan*, 10 août 2010, USAID, Washington, D.C.
- USAID (2010b), *Memorandum for the US Peer Review*, USAID, Washington, DC.

- USAID (2010c), *FY 2010 Statutory Checklists: An Additional Help for ADS Chapters 200-203*, 21 janvier 2010, USAID, Washington, DC consultable à l'adresse : www.usaid.gov/policy/ads/200/updates/iu2-1002a.pdf
- USAID (2010d), *USAID Forward – Partnership – Innovation – Results*, août 2010, USAID, Washington, DC, consultable à l'adresse : <http://forward.usaid.gov/about/overview>
- USAID (2010e), *Final USAID Country Development Cooperation Strategy Guidance*, operational document / draft, 8 septembre 2010, USAID, Washington, DC.
- USAID (2011a), *USAID Evaluation Policy*, JUSAID, Washington, DC, consultable à l'adresse : www.usaid.gov/evaluation/USAID_EVALUATION_POLICY.pdf
- USAID (2011b), *Statebuilding in Situations of Fragility and Conflict – Relevance for US Policies and Programs*, publication prepared by DAI, with CSIS and NYU, USAID, Washington, DC.
- USAID/Nigeria (2010), *USAID Nigeria Strategy and Workplan for Public-Private Partnership Development 2010-13*, USAID, Lagos.
- White House (2009a), *The National Security Council*, 13 février 2009, The White House, Washington, DC, consultable à l'adresse : www.fas.org/irp/offdocs/ppd/ppd-1.pdf
- White House (2009b), *Open Government Directive*, 8 décembre 2009, The White House, Washington, DC, consultable à l'adresse : www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive
- White House (2010a), *Remarks by the President at the Millennium Development Goals Summit in New York*, Office of the Press Secretary, 22 septembre 2010, siège des Nations Unies, New York, NY, consultable à l'adresse : www.un.org/en/mdg/summit2010/debate/US_en.pdf
- White House (2010b), *National Security Strategy*, mai 2010, The White House, Washington, DC.
- White House (2010c), *Fact Sheet : US Global Development Policy*, Office of the Press Secretary, The White House, Washington, DC, consultable à l'adresse : www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/09/22/fact-sheet-us-global-development-policy
- White House (2010d), *Celebrate, Innovate and Sustain: Towards 2015 and Beyond – The United States' Strategy for Meeting the Millennium Development Goals*, The White House, Washington, DC.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux liés à la mondialisation. À l'avant-garde des efforts engagés pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles suscitent, l'OCDE aide les gouvernements à y faire face en menant une réflexion sur des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et la problématique du vieillissement démographique. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de confronter leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, de recenser les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.