

Conclusions et recommandations

Ce rapport présente les conclusions et les recommandations de l'examen par les pairs 2022 de la coopération pour le développement mise en œuvre par les États-Unis. Conformément à la méthodologie de 2021, il n'aborde pas toutes les composantes du cadre d'analyse des examens par les pairs, mais se concentre sur les domaines de la coopération américaine pour le développement qui ont été sélectionnés en concertation avec les États-Unis et leurs partenaires. Après une brève description du contexte économique et politique actuel, le rapport analyse la coopération américaine pour le développement dans cinq domaines : la nécessité d'adopter une politique cohérente à l'échelle de l'ensemble de l'administration ; la cohérence entre les politiques intérieures et les objectifs de développement ; la mesure dans laquelle le système américain de coopération pour le développement est adapté à ses objectifs ; les efforts déployés pour inscrire la coopération pour le développement américaine dans le contexte local ; et l'adaptation aux situations de fragilité. Pour chacun de ces domaines, le rapport détermine les points forts des États-Unis et les défis qu'il leur faut relever, ainsi que les perspectives et risques à venir.

Contexte de l'examen par les pairs consacré aux États-Unis

Contexte politique et économique

Depuis le dernier examen par les pairs, mené en 2016, le paysage politique aux États-Unis a considérablement évolué. En janvier 2017, Donald Trump, représentant du Parti républicain, a accédé à la présidence du pays pour un mandat de quatre ans. Au cours de cette période, le soutien du législateur et les crédits alloués à l'aide extérieure ont été relativement constants. Quatre ans plus tard, en janvier 2021, le représentant du Parti démocrate, Joe Biden, est devenu président des États-Unis. La capacité de l'Administration Biden à faire avancer son programme législatif et les ressources nécessaires à sa mise en œuvre sont limitées du fait de l'étroite majorité des Démocrates à la Chambre des Représentants et d'un Sénat tout autant divisé. L'intégralité des sièges de la Chambre des Représentants ainsi que 35 sièges du Sénat doivent être renouvelés lors de l'élection de novembre 2022. Si l'équilibre des forces change et si le Parti démocrate perd sa majorité dans l'une ou l'autre de ces instances lors des élections de mi-mandat, l'Administration Biden aura encore plus de mal à défendre ses priorités.

L'économie américaine a subi les effets de la pandémie de COVID-19 et la guerre que mène la Russie contre l'Ukraine pourrait freiner encore davantage la reprise. La croissance économique résiliente et la baisse régulière du taux de chômage dans les années 2010 ont élevé le niveau de vie matériel des Américains. Les mesures visant à endiguer la propagation du coronavirus ont contribué à l'un des plus grands chocs subis par l'économie américaine en temps de paix et ont fait exploser le taux de chômage. Les transferts monétaires et l'augmentation des indemnités chômage ont permis d'atténuer les effets sur les ménages vulnérables (OCDE, 2020^[11]). Selon les prévisions, le produit intérieur brut (PIB) réel des États-Unis devait connaître une croissance de 5.6 % en 2021, réduite à 3.7 % en 2022 et à 2.4 % en 2023 (OCDE, 2021^[2]). Mais les tensions inflationnistes sous-jacentes et la guerre en Ukraine pourraient entraîner un recul de plus de 1 % de la croissance mondiale ainsi qu'une hausse de l'inflation (OCDE, 2022^[3]).

L'Administration Trump a défini une stratégie de sécurité visant à protéger les Américains et leur mode de vie, à promouvoir la prospérité des États-Unis, à préserver la paix par la force et à accroître l'influence américaine dans le monde. Le quatrième pilier de la Stratégie de sécurité nationale 2017 (*2017 National Security Strategy*, NSS) établissait comme priorités : l'établissement de partenariats avec des pays désireux de progresser économiquement et en accord avec les intérêts américains ; l'abandon progressif de l'aide au développement reposant sur les dons au profit de la stimulation des investissements privés et de l'activité du secteur privé ; dans les États fragiles, la collaboration avec des « réformateurs » et la synchronisation des instruments diplomatiques, économiques et militaires (White House, 2017^[4]). La stratégie visait également à obtenir de meilleurs résultats au sein des instances multilatérales, en droite ligne avec les intérêts américains.

Les Orientations stratégiques provisoires en matière de sécurité nationale (*Interim National Security Strategic Guidance*) publiées par l'Administration Biden en mars 2021 prennent acte de l'évolution de l'équilibre des forces dans le monde. Elles assurent que les États-Unis vont redynamiser et moderniser leurs alliances et leurs partenariats, et retrouver leur place de chef de file au sein des institutions internationales et multilatérales. Elles reconnaissent en outre les risques « considérables » que font peser la pandémie de COVID-19, le ralentissement économique ainsi que les crises climatiques et humanitaires, et réaffirment l'engagement des États-Unis en faveur du développement mondial et de la coopération internationale (White House, 2021^[5]).

Système de coopération pour le développement

En novembre 2021, l'Administratrice de l'Agence des États-Unis pour le développement international (*US Agency for International Development, USAID*), Samantha Power, a présenté sa

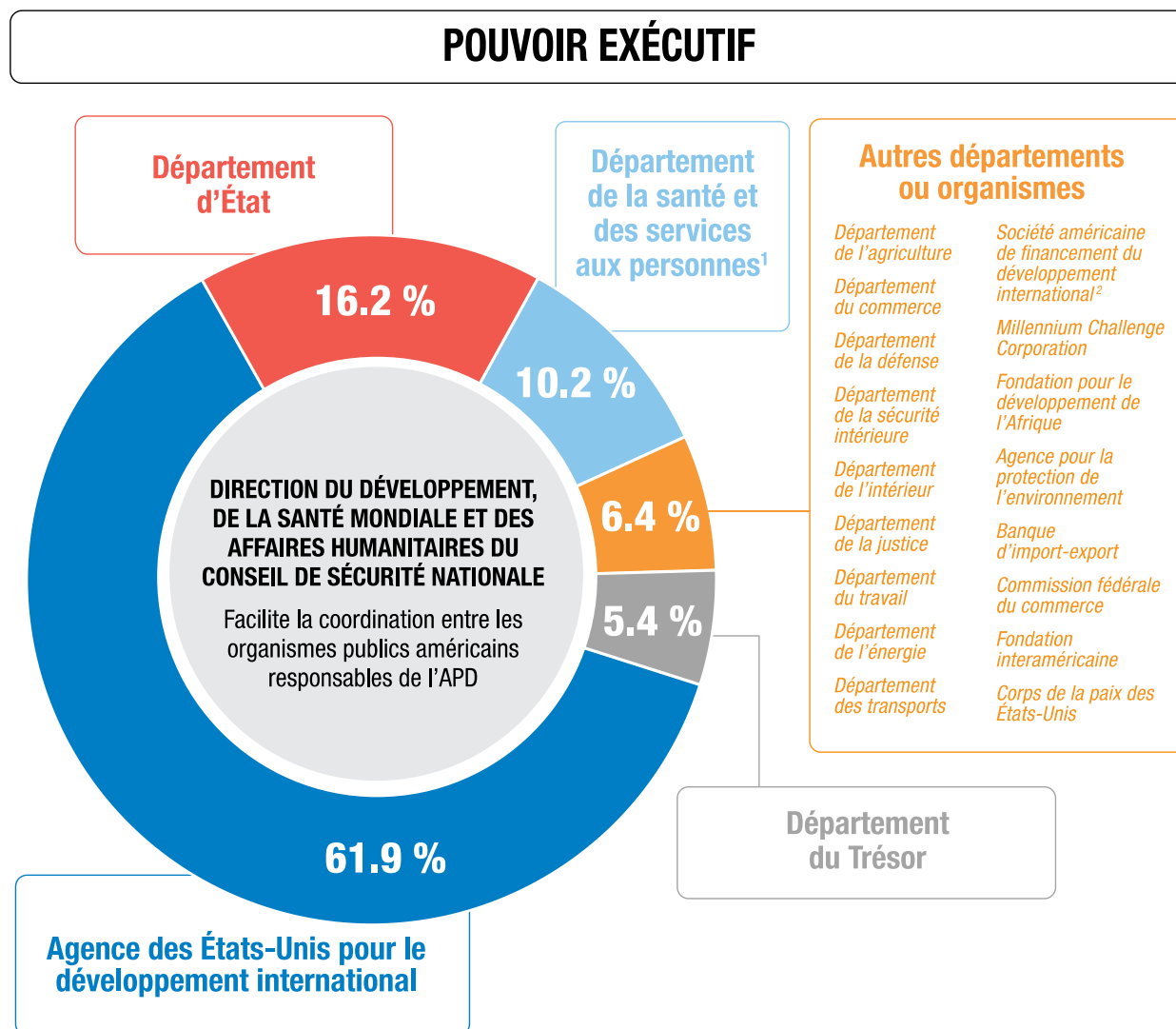
vision d'un développement mondial plus inclusif, accessible, équitable et réactif. Pour concrétiser cette vision, elle a énoncé trois priorités : permettre la participation de personnes issues de milieux plus divers et de partenaires de tous types, en rendant l'aide plus inclusive et accessible ; être davantage à l'écoute des points de vue et des besoins des populations les plus marginalisées, en rendant l'aide plus équitable ; et être attentif aux demandes des partenaires dans les pays où les États-Unis interviennent, en rendant l'aide plus réactive (USAID, 2021^[6]).

Le système de coopération pour le développement mis en place par les États-Unis est complexe¹. Vingt et un organismes publics fédéraux fournissent une aide publique au développement (APD) et d'autres apports du secteur public (AASP). Les principaux donneurs d'APD sont USAID, le Département d'État, le Département du Trésor et le Département de la santé et des services aux personnes (Graphique 1). L'Aperçu de la coopération américaine pour le développement accompagnant cet examen par les pairs contient de plus amples informations sur le système de coopération pour le développement mis en place par les États-Unis (OCDE, 2022^[7]).

Le soutien ferme et constant que manifestent les deux grands partis représentés au Congrès à l'égard de l'aide extérieure ouvre autant de perspectives qu'il ne crée de défis. Le Congrès américain a résisté à plusieurs reprises aux tentatives de l'Administration précédente de réduire le budget de l'aide extérieure, et le soutien global du législateur à l'aide humanitaire reste fort. En parallèle, l'arrivée de nouveaux membres au Congrès ces dernières années, issus de profils plus diversifiés, s'est traduite par un intérêt accru pour la coopération pour le développement au sein de cette institution et, dans une certaine mesure, par un plus grand contrôle du Congrès sur les affectations et l'utilisation du budget des programmes du Département d'État, des programmes des opérations à l'étranger et des programmes connexes.

Les apports d'APD des États-Unis ont atteint un volume record de 42.3 milliards USD en 2021, d'après les données préliminaires (en prix courants), ce qui représente une hausse de 14.4 % par rapport à 2020 (35.6 milliards USD, à prix constants). Cette hausse s'explique par l'augmentation des contributions aux organisations multilatérales et par l'achat de vaccins destinés à être donnés aux pays en développement. Précédemment, entre 2016 et 2019, l'APD avait régressé, passant de 38 milliards USD à 34 milliards USD. Ce volume record représente 0.18 % du revenu national brut (RNB), ce qui place les États-Unis au 23^e rang des pays membres du CAD. Si ce pourcentage est proche du précédent pic atteint en 2016 (0.19 %), la part du RNB que les États-Unis consacrent à l'APD demeure inférieure aux 0.20 % enregistrés en 2010 et 2011, et bien en deçà de l'objectif de 0.70 % fixé par les Nations Unies.

Graphique 1. APD délivrée par les organes exécutifs de l'administration des États-Unis



Note : 1 dont les Centres de prévention et de lutte contre les maladies (CDC).

2 La majeure partie des activités de la DFC sont déclarées en tant qu'AASP, mais le remboursement des anciens prêts et les activités d'assistance technique peuvent être déclarés en tant qu'APD.

Source : Auteurs.

Une politique cohérente à l'échelle de l'ensemble de l'administration

La coopération pour le développement est une dimension importante de la sécurité nationale et un instrument fondamental de la politique étrangère américaine

L'Administration Biden a réaffirmé l'engagement des États-Unis en faveur du développement mondial et de la coopération internationale, et fait de la diplomatie, du développement et de la politique économique les instruments fondamentaux de la politique étrangère américaine. La Stratégie de sécurité nationale (*National Security Strategy*) à paraître, qui s'appuiera sur les orientations provisoires de mars 2021, définira le rôle de la coopération pour le développement (White House, 2021^[5]).

La participation de l'Agence des États-Unis pour le développement international (*United States Agency for International Development, USAID*) au Conseil de sécurité nationale (*National Security Council*) s'est renforcée au cours des 15 dernières années, à mesure que des problématiques comme la santé mondiale, l'aide humanitaire, le changement climatique, la démocratie, la corruption, les conflits et la stabilité ainsi que la sécurité alimentaire sont devenues centrales dans la prise de décision en matière de politique étrangère². La participation régulière de l'Administratrice de USAID au Comité des directeurs (*Principals Committee*) pourrait permettre de garantir que les perspectives de développement soient systématiquement prises en compte dans les questions touchant à la sécurité nationale et mondiale. Mais la participation de l'administrateur est décidée par chaque président et chaque Administration.

Mettre en place une politique de développement globale à l'échelle de l'ensemble de l'administration et moderniser les dispositifs institutionnels permettrait d'inscrire l'action des États-Unis dans une vision commune

Les États-Unis n'ont pas mis à jour leur politique de coopération pour le développement à l'échelle de l'administration dans son ensemble malgré les changements importants survenus dans le paysage du développement au niveau mondial. En 2010, la Directive présidentielle n° 6 sur le développement mondial (PPD-6) a érigé le développement au rang de pilier essentiel de l'engagement international des États-Unis et fixé des objectifs de développement ambitieux en adéquation avec les objectifs stratégiques américains que sont la paix, la sécurité, la prospérité dans le monde, les valeurs universelles et les droits humains (White House, 2010^[8]). Si la Stratégie de sécurité nationale de l'Administration précédente abordait l'aide au développement, beaucoup de choses ont changé au cours de la décennie passée, notamment le rôle des États-Unis et des autres grandes puissances. Une politique mise à jour apporterait de la cohérence à la coopération américaine pour le développement et offrirait aux partenaires des États-Unis, qu'il s'agisse de partenaires bilatéraux ou multilatéraux ou de pays en développement, davantage de clarté sur les priorités du pays.

Les mécanismes visant à garantir la cohérence de la politique de développement à l'échelle de l'ensemble du gouvernement américain n'ont pas été maintenus suite au changement d'Administration en 2017. La PPD-6 prévoyait qu'une stratégie nationale pour le développement mondial soit élaborée tous les quatre ans et validée par le président en parallèle des Examens quadriennaux Diplomatie et Développement (*Quadrennial Diplomacy and Development Reviews*) menés par le Département d'État et USAID. La PPD-6 avait également mis en place un Comité interinstitutionnel pour les politiques de développement mondial (*Interagency Policy Committee on Global Development*), dirigé par le personnel en charge des questions de sécurité nationale, ainsi qu'un Conseil sur le développement mondial (*US Global Development Council*)³ (White House, 2010^[8]). Mais ces initiatives n'ont pas été poursuivies.

Une politique de coopération pour le développement à l'échelle de l'ensemble de l'administration permettrait aux États-Unis d'accroître leur impact. Une politique exposant une vision consensuelle, cohérente et stratégique de la coopération pour le développement pourrait faciliter les dialogues stratégiques au sein du gouvernement fédéral sur le contenu de cette politique et sa mise en œuvre permanente. Une vision claire fournirait des orientations aux organismes fédéraux et donnerait la possibilité à d'autres acteurs nationaux d'apporter leur soutien – États, régions, tribus, territoires et autres parties prenantes, telles que les organisations non gouvernementales (ONG), la société civile, le secteur privé, les fondations philanthropiques ou les milieux universitaires. Elle éclairerait en outre les stratégies régionales, nationales et thématiques du gouvernement américain et constituerait une base solide pour une collaboration volontariste du pays avec ses partenaires, qu'il s'agisse de pays ou de partenaires multilatéraux, régionaux ou bilatéraux. Une telle approche sous-tend déjà les efforts du gouvernement américain au niveau national et international pour faire face à la crise climatique (Encadré 2) et promouvoir l'équité et l'égalité des genres (White House, 2021^[9]).

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 constituerait pour les États-Unis un cadre opérationnel pour souscrire à des priorités mondiales en matière de développement et jouer un rôle de chef de file au niveau international

Le Programme à l'horizon 2030 et les Objectifs de développement durable (ODD) pourraient fournir un cadre pour l'engagement américain en faveur du développement mondial. Les États-Unis ont joué un rôle clé dans la négociation du Programme d'action d'Addis-Abeba et du Programme à l'horizon 2030, sans que ces programmes ne figurent depuis en bonne place dans leur discours ou leurs activités (Ingram et Pipa, 2022^[10]). Les ODD fournissent néanmoins un cadre cohérent et intégré qui sous-tend les stratégies et programmes de développement des partenaires des États-Unis, qu'il s'agisse de partenaires bilatéraux ou multilatéraux ou de pays en développement, et constituent également une base pour la promotion du développement durable au niveau intérieur. Reconnaître les interactions entre les ODD et y avoir recours pour décrire les défis auxquels sont confrontés les États-Unis et leurs partenaires permettrait de fonder l'engagement renouvelé des États-Unis sur une vision existante et largement partagée du développement durable mondial. Cela créerait également des synergies entre les priorités thématiques des États-Unis et leur permettrait de tirer pleinement parti des efforts des acteurs de la société civile et du secteur privé qui partagent un engagement commun en faveur du Programme à l'horizon 2030.

Une coordination plus efficace de l'ensemble des organismes publics américains favoriserait une plus grande cohérence interinstitutionnelle

La coopération américaine pour le développement a le potentiel de devenir plus que la somme de ses parties. Vingt-et-un organismes interviennent dans le domaine de la coopération pour le développement ; un important travail de coordination est donc nécessaire, à Washington, D.C., mais aussi dans les ambassades et missions des États-Unis. Si les efforts de coordination internes prennent du temps, ils apportent néanmoins une valeur ajoutée aux ambassades et missions des États-Unis, où les stratégies nationales intégrées explicitent les priorités américaines ainsi que les objectifs généraux et de gestion du gouvernement américain. Les stratégies de coopération pour le développement par pays explicitent quant à elles la façon dont USAID soutient la réalisation des priorités américaines et les programmes nationaux de développement des pays partenaires. Organiser la coordination autour des principaux piliers de l'engagement des États-Unis peut permettre de créer des synergies interinstitutionnelles à l'échelle de l'administration américaine dans son ensemble, comme on a pu le constater au Kenya⁴. Dans les secteurs gérés directement depuis Washington, D.C., ou impliquant des départements ou des organismes basés aux États-Unis, il existe en effet un risque de fragmentation du soutien fourni par le gouvernement américain, comme cela a été le cas au Kenya. Les efforts du gouvernement américain dans la lutte contre les maladies infectieuses s'appuient, avec succès, sur une approche pangouvernementale – ainsi, le Plan d'aide d'urgence du président des États-Unis pour la lutte contre le sida (*President's Emergency Plan for AIDS Relief*, ou PEPFAR) aide plusieurs pays à lutter contre l'épidémie (Encadré 1.).

Du fait du grand nombre d'organismes et d'initiatives, il est difficile de suivre, de programmer ou de créer des synergies au sein des investissements de l'administration américaine. Le grand nombre d'organismes impliqués a pour conséquence un système institutionnel complexe. Le Département d'État propose des orientations pour l'élaboration de stratégies d'aide extérieure pour chaque pays sous forme de Stratégie nationale intégrée, destinée à réduire autant que possible la fragmentation et à améliorer la coordination dans la planification de l'aide extérieure⁵ ; les membres des différents organismes utilisent quant à eux des données probantes, provenant notamment des évaluations, pour améliorer la programmation et éclairer la prise de décision. Mais l'utilisation de ces données est essentiellement concentrée au niveau des activités. Une approche plus stratégique de l'évaluation et du partage des connaissances entre les membres des différents organismes favoriserait l'apprentissage et les progrès (Un système de coopération pour le développement à la mesure de ses objectifs).

Adopter une approche intégrée dans l'ensemble du portefeuille pourrait contribuer à une plus grande cohérence. Par exemple, les interventions visant à soutenir les réserves naturelles et les zones de conservation des espèces sauvages et à lutter contre le trafic d'espèces sauvages au Kenya sont adéquatement coordonnées et exploitent l'expertise, l'expérience et les ressources considérables disponibles au niveau interinstitutionnel à l'échelle du gouvernement américain. Les homologues du gouvernement kenyan apprécient particulièrement l'expertise spécialisée qu'apportent les organismes publics américain. Les initiatives de lutte contre le trafic d'espèces sauvages sont coordonnées avec les efforts de lutte contre la corruption, le terrorisme, le trafic de drogue, la traite d'êtres humains et l'extrémisme violent. Mais ces interventions pourraient avoir un impact plus grand si elles étaient menées conjointement avec les autorités locales, d'une manière plus intégrée, afin de faire face aux multiples défis auxquels sont confrontées les communautés dépendant des terres de parcours pour l'élevage, tels que la sécurité alimentaire, l'accès aux services de santé et les opportunités de production.

Une solide coordination interne pourrait déboucher sur une meilleure coordination avec les partenaires. Les homologues des gouvernements partenaires trouvent fastidieux de travailler avec un grand nombre d'organismes dont les exigences administratives et de notification diffèrent, comme c'est le cas en Indonésie et au Kenya. Désigner un point de contact général au sein des missions américaines et rationaliser les procédures au niveau interinstitutionnel, comme le recommandait l'examen par les pairs de 2016, améliorerait la coordination avec les homologues des administrations partenaires dans les secteurs d'activité recevant le soutien de plusieurs organismes.

Encadré 1. Mobiliser une approche pangouvernementale pour relever les défis sanitaires

La santé et le bien-être sont essentiels aux objectifs de développement durable et de construction de sociétés prospères. En 2020, les États-Unis ont consacré 33 % de leur aide publique au développement (APD) bilatérale, soit 9.7 milliards USD, au secteur de la santé, ciblant principalement les maladies infectieuses comme le paludisme et le VIH/sida – et plus récemment le COVID-19 –, investissant ainsi dans la sécurité sanitaire mondiale. Leur approche pangouvernementale, qui mobilise 15 organismes, permet de sauver des vies, de protéger les personnes les plus vulnérables aux maladies, de promouvoir la stabilité au sein des communautés et des nations et de mobiliser d'autres ressources pour faire face aux défis communs en matière de santé mondiale et investir pour les prévenir. Le soutien des deux grands partis représentés au Congrès des États-Unis est essentiel.

Chaque organisme a des atouts qui lui sont propres. USAID fournit une assistance technique, des formations, une aide à l'achat de certains produits et des partenariats avec le secteur privé. Le Département de la santé et des services aux personnes (*Department of Health and Human Services*) apporte un soutien au niveau de l'action publique et de la gestion et, en son sein, les centres américains de prévention et de lutte contre les maladies (*US Centers for Disease Control and Prevention*, ou CDC) offrent leur expertise en matière d'épidémiologie, de surveillance, de systèmes de laboratoire, d'interventions d'urgence et de développement de la main d'œuvre.

USAID et les CDC mettent en œuvre conjointement l'Initiative du président américain contre le paludisme (*President's Malaria Initiative*) dans 24 pays d'Afrique subsaharienne ainsi que trois programmes dans la sous-région du Bassin du Mékong en Asie du Sud-Est. Depuis 2000, les États-Unis ont contribué à sauver près de 7.6 millions de vies et à éviter plus de 1.5 milliard cas de paludisme.

Le Plan d'urgence du président des États-Unis pour la lutte contre le sida (*President's Emergency Plan for AIDS Relief*, PEPFAR) est dirigé par le Département d'État et mis en œuvre par six autres départements et organismes publics américains¹. Il a sauvé plus de 21 millions de vies, évité plusieurs millions d'infections au VIH et aidé au moins 20 pays à maîtriser l'épidémie ou à atteindre leurs objectifs en matière de traitement. Cette initiative aide les pays à jeter des bases solides pour prévenir et détecter

d'autres menaces sanitaires et y réagir le cas échéant, renforçant ainsi la sécurité sanitaire dans le monde.

En 2014, les États-Unis ont contribué au lancement d'un Programme d'action pour la sécurité sanitaire mondiale (*Global Health Security Agenda* ou GHSA), dont l'objectif est de renforcer la capacité mondiale à prévenir et à détecter les menaces de maladies infectieuses, et le cas échéant y faire face. La réponse de l'Administration américaine est coordonnée par le Conseil de sécurité nationale (*National Security Council*, NSC) de la Maison Blanche, à la fois pour ce qui est de la réponse face au COVID-19 et de la sécurité sanitaire dans le monde.

En 2021, les investissements de USAID dans la lutte contre la tuberculose (310 millions USD) ont permis de détecter 3.8 millions de cas, de réduire de 20 % le nombre de signalements de cas, d'atteindre un taux de réussite du traitement de 89 % et de former 33 000 professionnels de la santé.

Les mesures prises par les États-Unis en réponse au COVID-19 ont permis à plus de 100 pays partenaires de bénéficier plus rapidement d'un accès et de livraisons généralisés et équitables à des vaccins sûrs et efficaces contre le COVID-19 et du renforcement de leur capacité à déployer le vaccin. Les États-Unis ont également assisté Moderna dans la signature d'un protocole d'accord établissant le Kenya comme lieu d'implantation des installations de fabrication de l'ARNm de l'entreprise sur le continent africain.

Les stratégies conjointes facilitent le déploiement d'efforts à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Pour éviter la fragmentation, les chevauchements et les doublons, les stratégies conjointes et individuelles des organismes définissent les rôles, les responsabilités et les mécanismes de coordination, s'intègrent à d'autres stratégies connexes et évaluent les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs, notamment par le biais d'activités visant à atteindre des résultats, d'indicateurs de performances et de plans de suivi et d'évaluation.

Les données permettent d'orienter les efforts en matière de maladies infectieuses. Cependant, un ensemble plus vaste d'objectifs interdépendants permettra de suivre les obstacles sociaux et juridiques qui entravent encore l'accès aux services de santé. Un recours accru à l'évaluation stratégique permettrait de déterminer si les programmes atteignent leurs objectifs et de quelle façon les améliorer.

Bien que l'accent mis par les États-Unis sur les maladies infectieuses s'accompagne d'une augmentation significative des financements destinés à la sécurité sanitaire mondiale, le fait que plus de 70 % de l'APD bilatérale consacrée au secteur de la santé² soient consacrés à la problématique des maladies transmissibles dans les crédits de l'exercice 2022 signifie que les États-Unis sont relativement moins bien outillés pour appuyer le renforcement des systèmes de santé, conformément aux ambitions des pays partenaires de parvenir à une couverture santé universelle.

Notes : Cette pratique est décrite plus en détails sur la plateforme « **TIPs • Outils, enseignements et pratiques de la coopération pour le développement** » : www.oecd.org/cooperation-developpement-apprentissage/pratiques/l-approche-pangouvernementale-des-etats-unis-pour-relever-les-defis-sanitaires-mondiaux-3a7130de.

1. Les six organismes sont : USAID, le Département de la santé et des services aux personnes (y compris les CDC, l'agence pour les ressources et services de santé [*Health Resources and Service Administration*]) et les Instituts nationaux de la santé [*National Institutes of Health*]), le Département de la défense, le Corps de la paix, le Département du commerce et le Département du Trésor.

2 Cela inclut l'aide bilatérale pour la santé provenant du Département d'État et de USAID, mais ne comprend pas le montant affecté aux programmes sanitaires d'urgence mondiaux, qui n'était pas encore connu pour l'exercice 2022.

Sources : Service de recherche du Congrès [*Congressional Research Service*] (2022^[11]), *Department of State, Foreign Operations, and Related Programs: FY2022 Budget and Appropriations*, <https://sgp.fas.org/crs/row/R46935.pdf> ; Gouvernement des États-Unis (2022^[12]), « 2022 OECD DAC Peer Review: Self-Assessment - United States of America » ; Gouvernement des États-Unis (2019^[13]), *United States Government Global Health Security Strategy*, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2019/05/GHSS.pdf>.

Définir une vision stratégique de la coopération américaine pour le développement

L'élaboration de la prochaine Stratégie de sécurité nationale (*National Security Strategy*) et d'une politique globale intégrée de coopération pour le développement sont l'occasion de formuler une vision consensuelle, cohérente et stratégique de la coopération pour le développement mise en œuvre par les États-Unis. Sur la base des orientations provisoires, la Stratégie de sécurité nationale précisera les priorités de l'Administration concernant le développement mondial et de quelle façon celles-ci contribuent à la sécurité nationale et à la politique étrangère des États-Unis. En octobre 2021, la Direction pour le développement, la santé mondiale et la réponse humanitaire (*Directorate for Development, Global Health and Humanitarian Response*) du Conseil de sécurité nationale (*National Security Council, NSC*) a entamé un processus visant à élaborer une politique globale intégrée de coopération pour le développement, qui devrait reposer sur la PPD-6 (Gouvernement des États-Unis, 2022^[12]). Ces deux procédures pourraient permettre aux États-Unis de préciser :

- les liens entre les intérêts des citoyens américains et ceux des membres des différentes communautés à travers le monde ;
- la manière dont les États-Unis exerceront leur leadership mondial face aux multiples crises, aux défis mondiaux et aux menaces qui pèsent sur les valeurs et les intérêts communs ;
- la façon dont ils entendent renforcer leur politique pangouvernementale afin d'orienter les organismes publics américains et d'encourager les autres acteurs à travailler ensemble pour progresser dans la réalisation du Programme à l'horizon 2030 et des ODD ;
- l'importance que le gouvernement fédéral américain accorde au travail avec ses partenaires, qu'il s'agisse de pays ou de partenaires bilatéraux ou multilatéraux, dans la poursuite de sa vision ;
- l'importance de systématiquement se pencher sur les politiques intérieures ayant des conséquences négatives sur les pays en développement.

Recommandation

1. Pour instaurer un cadre solide à l'appui d'une approche pangouvernementale efficace, l'Administration des États-Unis devrait définir une politique globale intégrée de coopération pour le développement, coordonnée par le Conseil de sécurité nationale, qui :
 - souligne l'importance du développement pour l'ensemble des acteurs, nationaux et étrangers, de la politique étrangère des États-Unis ;
 - maximise l'impact de leur coopération pour le développement en veillant à ce que l'ensemble des départements et organismes publics fédéraux collaborent de manière cohérente et coordonnée afin de mettre en œuvre cette politique ;
 - aligne l'ensemble des activités menées au titre de la coopération pour le développement sur les Objectifs de développement durable, qui constituent à la fois un cadre commun pour la collaboration avec les partenaires et un lien explicite avec la réduction de la pauvreté et la croissance économique inclusive.

La cohérence entre les politiques intérieures et les objectifs de développement

Les États-Unis sont idéalement placés pour promouvoir les biens publics mondiaux et relever les défis planétaires sur leur territoire et à l'étranger

Le développement durable n'est pas un jeu à somme nulle. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 exige d'agir aux niveaux infranational, national, régional et mondial pour assurer une croissance économique durable, inclusive et soutenue (ONU, 2015^[14]). Les politiques et les réglementations américaines peuvent avoir des retombées positives et négatives, notamment sur les pays en développement partenaires. La suppression des obstacles au commerce international et la promotion de la libre circulation des capitaux ouvrent autant de perspectives qu'elles ne créent de défis. Les entreprises peuvent tirer profit de l'intégration des États-Unis dans les marchés mondiaux et délocaliser des emplois vers des économies en développement où la main-d'œuvre est moins chère et le coût global de l'activité économique plus faible. Toutefois, faute d'y consacrer l'attention nécessaire, les emplois créés en dehors des États-Unis risquent d'exacerber les problèmes existants en matière de droits du travail, d'égalité des chances et de protection de l'environnement dans ces économies (White House, 2021^[5]).

L'ambition des États-Unis de bâtir une économie mondiale équitable et inclusive requiert une action cohérente à l'intérieur et à l'extérieur du pays, ce qui nécessite d'assurer la cohérence entre les politiques intérieures et la politique étrangère. L'Administration Biden reconnaît qu'un renouveau des politiques intérieures est indispensable pour mener à bien la politique étrangère et encourage les initiatives sur une série de questions économiques, sociales et environnementales cruciales ayant une incidence sur les États-Unis et sur le reste du monde et pouvant se traduire par des bénéfices mutuels. Faire avancer ces questions de manière équitable exige une compréhension claire et cohérente des effets que peuvent avoir les politiques américaines – aux États-Unis et à l'étranger.

Les efforts déployés par les États-Unis pour relever les défis qui se posent au monde peuvent contribuer à réduire les incidences négatives sur les pays en développement. La pandémie de COVID-19 et la crise climatique témoignent avec force des répercussions négatives que les enjeux mondiaux peuvent avoir sur les États-Unis. Elles montrent également l'influence considérable que les États-Unis peuvent exercer pour réduire ces incidences négatives sur leur territoire et à l'étranger. Compte tenu de la taille, de l'importance et de l'influence de leur économie, les États-Unis sont idéalement placés pour piloter l'action face aux défis mondiaux, en usant de leur influence pour encourager d'autres nations à apporter leur soutien à des solutions porteuses de bénéfices pour leurs propres citoyens mais aussi pour les communautés du monde entier.

Procéder aux arbitrages nécessite d'analyser avec soin, de concilier et de gérer des priorités concurrentes. Lorsque les intérêts des États-Unis et ceux de leurs partenaires convergent, le leadership américain peut favoriser des changements positifs, comme le montre leur engagement en faveur de la réforme des règles fiscales internationales – afin de garantir que les entreprises multinationales paient leur juste part de l'impôt partout où elles opèrent –, de la lutte contre la corruption ou de la lutte contre les flux financiers illicites. En revanche, les intérêts divergents existant entre les États-Unis et les pays en développement ou entre les différents organismes publics américains doivent être scrupuleusement examinés et gérés. Il s'agit d'une tâche difficile, et ce type de décision ne peut être laissé au hasard.

Les États-Unis ont la possibilité d'agir plus résolument pour faire face aux retombées négatives de leurs politiques sur le développement et promouvoir le développement durable à l'échelle mondiale

Les États-Unis réfléchissent actuellement de manière plus délibérée aux répercussions que leurs politiques intérieures ont sur le reste du monde, comme le montrent les travaux sur le climat et le COVID-19, mais les outils pour rendre cette réflexion systématique font défaut. Les États-Unis sont

moins bien placés qu'un certain nombre d'autres pays membres de l'OCDE pour ce qui est des retombées de leurs politiques sur les pays en développement : ils se classent en effet au 22^e rang, sur 40 pays, de l'Indice de l'engagement pour le développement (*Commitment to Development Index, CDI*) de 2021, où ils obtiennent leurs meilleurs résultats en matière de sécurité (6^e rang), de commerce (10^e) et de santé (17^e), mais de faibles résultats en matière d'environnement (37^e), de technologie (29^e) et d'investissement (24^e)⁶ (Center for Global Development, 2021_[15]). Ces scores tendent à indiquer que les États-Unis pourraient faire davantage pour remédier aux retombées négatives de leurs politiques sur les pays en développement. Des exemples sont donnés dans les paragraphes qui suivent.

La loi sur la croissance et les perspectives économiques en Afrique (*African Growth and Opportunity Act, AGOA*) élargit l'accès au marché américain pour les pays d'Afrique subsaharienne éligibles, mais est subordonnée à un renouvellement régulier⁷. Promulguée en 2000, cette loi a étendu les avantages en franchise de droits offerts dans le cadre du Système généralisé de préférences (*Generalized System of Preferences, SPG*) des États-Unis en ajoutant de nouvelles catégories de produits. Toute prorogation au-delà de son expiration, en 2025, nécessitera l'appui des deux grands partis représentés au Congrès. Les accords en matière d'accès aux marchés, tels l'AGOA ou le SPG, apportent des avantages économiques aux pays éligibles et peuvent les aider à élargir leur base d'exportation⁸. Pour accroître le commerce et les investissements bilatéraux, l'initiative *Prosper Africa* met à profit et élargit le soutien apporté par l'État américain au commerce et à l'investissement en Afrique, y compris les préférences commerciales au titre de l'AGOA⁹.

En s'attaquant à la question des bénéficiaires effectifs et en renforçant la coopération internationale en matière d'échange de renseignements, l'action des États-Unis contre la corruption sortira grandie. La Stratégie des États-Unis en matière de lutte contre la corruption (*United States Strategy on Countering Corruption*) observe que les lacunes réglementaires et juridiques qui existent aux États-Unis et dans d'autres pays à revenu élevé, notamment en matière de transparence des bénéficiaires effectifs, permettent le blanchiment d'actifs et la dissimulation de produits d'activités criminelles. Elle reconnaît également les responsabilités particulières qui incombent aux États-Unis dans ce domaine en tant que première économie du système financier international (White House, 2021_[16]). Les États-Unis doivent maintenant parachever la réglementation relative aux bénéficiaires effectifs et veiller à ce que son champ d'application soit le plus vaste possible. En outre, l'échange de renseignements et la coopération avec d'autres pays permettraient aux États-Unis de mieux respecter les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (Groupe d'action financière, 2020_[17]).

La lutte contre la crise climatique exige des efforts importants de la part des États-Unis pour se défaire progressivement de leur dépendance aux combustibles fossiles. Les États-Unis entendent promouvoir l'arrêt de leur financement international des énergies à forte intensité carbone issues de combustibles fossiles et d'éliminer les subventions aux combustibles fossiles dans le projet de budget du gouvernement fédéral pour l'exercice 2022 et au-delà. L'exploration des voies d'innovation, de commercialisation et de déploiement des technologies et des infrastructures d'énergie propre est un volet essentiel de l'approche américaine (White House, 2021_[18]). Après avoir suspendu l'octroi de nouvelles concessions pétrolières et gazières sur les terres du domaine public au deuxième trimestre 2021, le Département de l'intérieur a repris les ventes de concessions pétrolières et gazières sur les terres fédérales à un taux de redevance plus élevé que celui appliqué précédemment (Département de l'intérieur des États-Unis, 2022_[19]) – une mesure qui ne visait pas explicitement à répondre à la hausse significative des prix du carburant provoquée par la guerre de la Russie contre l'Ukraine, contrairement à ce que certains ont affirmé. Cela souligne néanmoins la nécessité de redoubler d'efforts pour accélérer la transition des États-Unis vers une économie à faibles émissions de carbone et résiliente au changement climatique. L'objectif auquel se sont engagés les États-Unis en matière de réduction des émissions de carbone dans leur contribution déterminée au niveau national (CDN) est désormais aligné sur une trajectoire de réchauffement de 1.5 °C. Néanmoins, étant donné que les États-Unis sont les premiers émetteurs de CO₂ des pays de l'OCDE et qu'ils représentent 15 % des émissions mondiales¹⁰, des efforts

soutenus seront nécessaires au niveau de la mise en œuvre pour réduire davantage ces émissions et permettre au pays de se conformer au seuil de réchauffement des températures de +1.5 °C énoncé dans l'Accord de Paris (Encadré 2), tout en améliorant la cohérence de ses politiques à l'échelle nationale et internationale.

La cohérence des politiques passe par une vision stratégique, un leadership politique et des mécanismes et des outils efficaces

Une plus grande cohérence entre les politiques intérieures américaines et les objectifs de politique étrangère permettrait aux États-Unis de donner un nouveau souffle à leur rôle de chef de file mondial. Face à des défis planétaires sans précédent, des efforts seront nécessaires sur de nombreux fronts afin de « s'engager avec audace dans le monde », selon les termes de l'Administration Biden (White House, 2021^[5]). Intégrer le développement durable à toutes les phases de l'élaboration des politiques intérieures et de la politique étrangère serait une première étape importante. La Stratégie de sécurité nationale à venir et l'élaboration d'une politique globale intégrée de coopération pour le développement sont l'occasion de définir la manière dont les États-Unis entendent mettre en œuvre des politiques cohérentes sur leur territoire et à l'étranger. Ces documents seraient l'occasion de formuler une vision stratégique, d'apporter une impulsion politique et d'inciter à la mise en place de mécanismes et d'instruments efficaces pour permettre aux États-Unis de relever les nouveaux défis qui se posent sur la scène mondiale.

Le recours systématique à l'évaluation peut accroître les effets positifs des politiques et de la réglementation aux États-Unis et à l'étranger, et réduire leurs retombées négatives. Nombre de pays, dont les États-Unis, élaborent leurs politiques intérieures sans tenir compte des politiques étrangère et de développement international, ni des biens publics mondiaux (Dissanayake, 2021^[20]). La législation américaine exige que certaines activités d'aide aux pays en développement soient évaluées au regard de leur impact sur les intérêts économiques nationaux américains. Cependant, il n'existe pas de processus réciproque par lequel les États-Unis évalueraient systématiquement les retombées de leurs politiques intérieures sur les intérêts économiques ou en matière de développement durable des pays en développement. La Recommandation du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement durable part notamment du principe que, pour concrétiser le Programme 2030, les pouvoirs publics ont besoin de processus, de systèmes, de structures et d'outils leur permettant de mener et de coordonner une action publique cohérente à tous les niveaux (OCDE, 2019^[21]).

Une action cohérente pour, entre autres, lutter contre la corruption, faire face à la crise climatique et promouvoir l'équité et l'égalité entre les genres, aux États-Unis comme à l'étranger, se doit d'être systématique et durable. Sur ces sujets, l'Administration Biden a donné une vision stratégique et une impulsion politique, et établi des mécanismes imposant aux pouvoirs publics américain de prendre des mesures et de rendre compte des progrès accomplis (White House, 2021^[9] ; White House, 2021^[18] ; White House, 2021^[16]). Toutefois, les dispositifs institutionnels reflètent les priorités de l'Administration actuelle et, dans le cas du climat, dépendent des financements alloués par le Congrès pour la mise en œuvre (Encadré 2). En lieu et place d'accords formels et durables, les décrets présidentiels appelant à des efforts aux niveaux national et international sont des solutions intéressantes pour le gouvernement américain. Ils peuvent cependant être facilement annulés ou suspendus en cas de changement d'Administration.

Réviser les mandats institutionnels pourrait favoriser la mise en œuvre de politiques cohérentes. Plusieurs institutions dispensent des conseils stratégiques au président. Le Conseil des conseillers économiques (*Council of Economic Advisers*) et le NSC, établis par la loi, existent depuis de nombreuses années¹¹. Le Conseil économique national (*National Economic Council*) et le Conseil de politique intérieure (*Domestic Policy Council*) ont été créés en 1993 par décret présidentiel pour coordonner les avis stratégiques sur les questions économiques nationales et internationales et les politiques intérieures, et pour suivre la mise en œuvre des programmes d'action économique et de politique intérieure du président.

Le NSC examine les objectifs de développement au même titre que les questions de sécurité nationale et de politique étrangère. Toutefois, lorsqu'il s'agit de sécurité alimentaire mondiale et nationale, par exemple, les trois conseils susmentionnés n'ont pas pour mandat d'assurer la cohérence systématique entre les politiques intérieures américaines et les objectifs de développement.

Les États-Unis disposent d'un mécanisme établi de longue date permettant d'analyser les conséquences et l'impact de leur réglementation sur le plan intérieur, mais pas de prendre en compte les effets transnationaux sur les pays partenaires. Le Bureau de la gestion et du budget (*Office of Management and Budget*, OMB) du Bureau exécutif du président exige que l'examen de toute mesure réglementaire importante comprenne une analyse réglementaire effectuée par son Bureau de l'information et des affaires réglementaires. L'accent est mis sur le contexte national ; les incidences de la réglementation en dehors des frontières des États-Unis font l'objet d'un rapport distinct (Bureau de la gestion et du budget des États-Unis, 2003^[22]). L'Administration Biden reconnaît la nécessité d'améliorer et de moderniser le processus d'examen de la réglementation, pour y intégrer l'analyse des effets redistributifs notamment (White House, 2021^[23]). Les États-Unis pourraient envisager d'inclure, dans des orientations révisées, l'obligation d'évaluer les retombées positives et négatives de la réglementation américaine sur les pays partenaires, et des outils pour ce faire.

Encadré 2. Faire face à la crise climatique aux États-Unis et à l'étranger

Pour sortir le monde d'une trajectoire climatique dangereuse et potentiellement catastrophique, il convient de réduire considérablement les émissions de gaz à effet de serre de la planète et de parvenir à des émissions nettes nulles à l'échelle mondiale d'ici 30 ans.

L'une des premières mesures prises par le président Biden lors de sa prise de fonctions a été de publier le Décret présidentiel sur la lutte contre la crise climatique aux États-Unis et à l'étranger (*Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad*), qui formule une vision, imprime une direction et prévoit des mécanismes institutionnels permettant au gouvernement fédéral de faire face avec cohérence aux impacts nationaux, internationaux et à long terme du changement climatique et de contribuer à la réalisation des ODD. Le Décret présidentiel place la crise climatique au premier plan de la politique étrangère des États-Unis et de leur planification en matière de sécurité nationale ; il prévoit, entre autres objectifs, de renforcer la résilience aux effets du changement climatique, aux États-Unis et à l'étranger, et d'engager une collaboration bilatérale et multilatérale pour soutenir une trajectoire climatique mondiale durable.

Le Sommet des chefs d'État et de gouvernement sur le climat (avril 2021) visait à élever le niveau d'ambition en matière climatique en amont de la 26^e Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (COP 26). En juin 2021, les États-Unis et d'autres membres du Groupe des sept (G7) se sont engagés à mettre fin au soutien public direct à la production thermique d'électricité à partir du charbon sans dispositif d'atténuation d'ici fin 2021 et à apporter jusqu'à 2 milliards USD pour aider les pays en développement à abandonner progressivement le charbon. Ils ont en outre présenté des stratégies de décarbonation de l'industrie et se sont engagés à enrayer la perte de biodiversité à l'échelle mondiale et à préserver au moins 30 % des zones terrestres et marines de la planète à l'horizon 2030.

La contribution déterminée au niveau national (CDN) des États-Unis (avril 2021) a fixé un objectif de réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre de 50 % à 52 % par rapport aux niveaux de 2005 d'ici à 2030. La Stratégie à long terme des États-Unis (*The Long-Term Strategy of the United States*, novembre 2021) vise à parvenir à la neutralité en matière de gaz à effet de serre d'ici 2050. Le Plan fédéral pour le développement durable (*Federal Sustainability Plan*, décembre 2021) décrit comment les États-Unis réduiront leurs émissions dans l'ensemble des activités fédérales, investiront dans des

industries et des activités de fabrication basées sur des énergies propres au niveau national et créeront des communautés propres, saines et résilientes.

Dans leur Plan international de financement pour le climat (*International Climate Finance Plan*, avril 2021), les États-Unis prévoient de doubler, d'ici 2024, leur financement public annuel en faveur de la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement par rapport aux exercices budgétaires 2013-16. Dans le cadre de cet effort, le Plan d'urgence pour l'adaptation et la résilience (*Emergency Plan for Adaptation and Resilience*, PREPARE) du président vise à fournir 3 milliards USD de financement annuel pour l'adaptation au changement climatique d'ici à l'exercice 2024. Dans sa Stratégie climat 2022-30 (*USAID Climate Strategy 2022-30*, avril 2022), qui guidera l'approche de l'ensemble de l'Agence en vue de promouvoir des mesures équitables et ambitieuses pour faire face à la crise climatique, USAID s'engage à réduire, éviter ou fixer 6 milliards de tonnes métriques d'équivalent CO₂ ; à préserver, restaurer ou gérer 100 millions d'hectares présentant un intérêt en termes d'atténuation du changement climatique ; à améliorer la résilience de 500 millions de personnes face au changement climatique ; et à mobiliser 150 milliards USD de financements publics et privés pour lutter contre le changement climatique. Par ailleurs, le plan de l'Agence pour une action mondiale en faveur de l'équité climatique (*Global Action for Climate Equity*) vise notamment à renforcer la participation et le leadership des peuples autochtones, des communautés locales, des femmes et des jeunes dans l'action climatique dans au moins 40 pays partenaires d'ici 2030.

Le Décret présidentiel sur la lutte contre la crise climatique est un mécanisme important mais insuffisant pour faire face aux répercussions nationales, transnationales et à long terme du changement climatique. S'il reflète les priorités de l'Administration actuelle, l'approbation du Congrès demeure nécessaire pour promulguer les lois et règlements permettant de traduire les engagements en actes. Le Congrès américain a adopté la loi sur l'investissement dans les infrastructures et l'emploi (*Infrastructure Investment and Jobs Act*) en 2021, mais la loi « *Build Back Better* » [reconstruire en mieux], qui prévoit des crédits d'impôt en faveur des énergies propres, des réductions sur l'achat de véhicules électriques et d'autres investissements climato-intelligents, était toujours bloquée au Sénat au moment de la rédaction de ce rapport. Les engagements et les initiatives de l'Administration auraient tout à gagner de l'implication précoce du Congrès et d'une vaste action de sensibilisation à destination du législateur.

La transition des combustibles fossiles vers des sources d'énergie renouvelables requiert des efforts plus ciblés de la part des États-Unis, ainsi qu'une cohérence au niveau de l'ensemble des secteurs et des niveaux d'administration. La cible que se sont fixés les États-Unis pour la réduction de leurs émissions nationales à l'horizon 2030 est compatible avec l'objectif d'un réchauffement limité à 1.5 °C, et la loi sur la réduction de l'inflation de 2022 (*Inflation Reduction Act*) place les États-Unis en position favorable pour préserver l'objectif de 1.5 degré et respecter les engagements mondiaux en matière de climat.

Note : Cette pratique est décrite plus en détails sur la plateforme « **TIPs • Outils, enseignements et pratiques de la coopération pour le développement** » : www.oecd.org/cooperation-developpement-apprentissage/pratiques/etats-unis-faire-face-a-la-crise-climatique-sur-leur-territoire-et-a-l-etranger-34b6f61a.

Sources : Département d'État des États-Unis/Bureau exécutif du président (2021^[24]), *The Long-Term Strategy of the United States: Pathways to Net-Zero Greenhouse Gas Emissions by 2050*, www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/10/US-Long-Term-Strategy.pdf ; Gouvernement des États-Unis (2021^[25]), *The United States of America Nationally Determined Contribution, Reducing Greenhouse Gases in the United States - A 2030 Emissions Target*, www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/United%20States%20of%20America%20First/United%20States%20NDC%20April%2021%202021%20Final.pdf ; White House (2021^[18]), *Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad*, www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/.

Recommandations

2. Conformément à leurs Orientations stratégiques provisoires en matière de sécurité nationale, les États-Unis devraient mettre en place des dispositifs institutionnels et opérationnels permettant d'identifier et d'analyser les répercussions négatives de leurs politiques intérieures sur les pays partenaires et de prendre des mesures pour les atténuer, dont ils devraient régulièrement rendre compte.
3. Les États-Unis devraient pleinement mettre en œuvre le Décret présidentiel sur la lutte contre la crise climatique aux États-Unis et à l'étranger, qui reconnaît que les enjeux climatiques devraient être au cœur de l'action nationale, de la politique étrangère et de l'aide extérieure, afin de concrétiser les ambitions climatiques mondiales, notamment dans les domaines de l'agriculture, de la biodiversité et de l'énergie.

Un système de coopération pour le développement à la mesure de ses objectifs

Cette section examine la manière dont le système actuel de coopération pour le développement des États-Unis vient appuyer l'exécution et la mise en œuvre du vaste programme américain d'aide aux pays étrangers à travers l'approche « collaboration, apprentissage et adaptation » (*collaborating, learning and adapting*, CLA) et par le biais de ses partenariats, de ses instruments de financement du développement, de ses processus d'élaboration de budget et d'affectation de crédits budgétaires et de ses ressources humaines.

De nombreux acteurs, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration américaine, ont des intérêts dans la programmation, la supervision et la mise en œuvre de l'aide aux pays étrangers, et y prennent part. Un investissement politique conséquent sera nécessaire pour renforcer et moderniser le système américain de coopération pour le développement, y compris en vue de concrétiser bon nombre des ambitions exposées dans les quatre premiers objectifs du nouveau [Plan stratégique conjoint](#)¹² de USAID et du Département d'État. La coopération pour le développement requiert un système plus simple et des mesures incitatives permettant de décloisonner les différents domaines d'action, de favoriser les collaborations, de simplifier les processus d'ouverture de crédits budgétaires, d'intégrer la dimension de l'adaptation, de privilégier les initiatives pilotées au niveau local et de mettre en place des dispositifs souples et réactifs. Compte tenu du climat politique actuel aux États-Unis et des multiples crises mondiales, initier une réforme institutionnelle pour mettre en place un tel système peut s'avérer difficile.

Toutefois, le leadership renouvelé des États-Unis et les approches multipartites adoptées pour relever les défis planétaires sont prometteurs, et la volonté de renouer avec leur engagement multilatéral est un signe encourageant pour les autres membres du CAD. Les États-Unis continuent de jouer un rôle de premier plan dans les domaines de la santé et de l'aide humanitaire, comme en témoignent les mesures adoptées par le pays face à la pandémie de COVID-19 et le volume brut de l'APD allouée à ces domaines. Des initiatives telles que *Feed the Future*, *Power Africa* et *Prosper Africa* illustrent la façon dont le pays parvient à associer des acteurs du secteur privé, les sources publiques de financement et la société civile pour s'attaquer à des défis de taille, à l'instar de son approche pangouvernementale face aux défis sanitaires (présentée dans l'Encadré 1.). Même si les volumes d'APD ont fortement augmenté en 2021, les États-Unis peuvent encore relever le niveau de leur APD en termes réels et en proportion de leur RNB, compte tenu de leur leadership mondial renouvelé et de leur croissance économique positive historique, comme le recommandaient les précédents examens par les pairs. Les États-Unis ont amélioré leurs performances concernant la mise en œuvre de la Recommandation du CAD sur le déliement de

l'APD (OCDE, 2018^[26]). En 2020, 72 % de l'APD bilatérale du pays visée par la Recommandation était non liée, ce qui représente une forte hausse par rapport aux cinq années précédentes.

Le grand intérêt que nourrissent les parties prenantes pour les objectifs de politique étrangère et l'aide aux pays étrangers semble appelé à durer, comme en témoigne la multitude de demandes de renseignements et de directives émanant d'une citoyenneté de plus en plus ouverte sur le monde et d'un Congrès plus diversifié. L'examen par les pairs de 2016 incitait les États-Unis à continuer de se concentrer sur les secteurs et les programmes dans lesquels ils disposent d'un avantage comparatif – une tâche ardue pour un grand bailleur de fonds, confronté à une liste apparemment sans fin de demandes. Aujourd'hui, il est probablement plus nécessaire que jamais d'établir des priorités et de savoir déterminer quand mettre en œuvre des clauses de suspension ou abandonner des priorités ou des initiatives antérieures. Pour cela, il faudrait que l'ensemble des organismes publics américains et des parties prenantes adoptent une vision à plus long terme, procèdent à un examen stratégique des objectifs des États-Unis au-delà des négociations budgétaires annuelles et puissent compter sur le soutien du Congrès.

Les États-Unis sont un partenaire multilatéral généreux, qui pourrait s'appuyer davantage sur ses partenariats dans les pays bénéficiaires

Les États-Unis ont mis un point d'honneur à renouer avec leur action multilatérale depuis 2021 et ont fortement augmenté leurs contributions au budget central (non préaffectées) des organismes multilatéraux, qui ont atteint 9.1 milliards USD, soit 21.5 % de leurs apports bruts d'APD (contre 28.3 % en moyenne pour le CAD) – soit le volume le plus élevé de tous les membres du CAD. En outre, les acteurs publics américains ont fourni 7.3 milliards USD de financements préaffectés au système multilatéral en 2020¹³. Le projet de budget pour l'exercice 2023 propose de presque doubler les financements destinés à l'aide multilatérale, en reflet des investissements accrus proposés en faveur du Fonds vert pour le climat et du Fonds d'investissement pour le climat. À mesure que le soutien apporté par les États-Unis aux initiatives internationales de lutte contre le changement climatique augmente, la nécessité d'une approche interinstitutionnelle systématique se fait de plus en plus pressante au sein du gouvernement fédéral afin d'allouer plus stratégiquement les fonds à l'appui des multiples instruments pour l'action climatique à travers les différents comptes et organismes publics. Cette approche pourrait aussi comprendre une présentation transparente et explicite de la façon dont les États-Unis choisissent de recourir aux canaux multilatéraux et bilatéraux, comme suggéré dans une récente analyse de portefeuilles de l'OCDE¹⁴, et de l'impact que cela a sur l'efficacité du système dans son ensemble.

Les États-Unis n'ont pas mis au point de stratégie multilatérale ou d'orientations opérationnelles pour l'aide multilatérale, comme cela avait été recommandé lors du dernier examen par les pairs.

Les États-Unis ont beaucoup investi pour rendre solides et fiables les systèmes des partenaires multilatéraux (protection des lanceurs d'alerte, lutte contre la corruption et les fraudes, prévention de l'exploitation, des abus et du harcèlement sexuels par exemple) et pour appuyer l'application des normes et des règles (dans le domaine alimentaire par exemple). Les partenaires multilatéraux font état de défis liés au manque de procédures opérationnelles standards, notamment pour les contributions financières, lorsqu'un partenaire multilatéral unique collabore avec différentes entités de l'administration américaine, ainsi que de difficultés liées aux retards dans l'attribution des crédits budgétaires. Vingt et un organismes publics américains fournissent une aide extérieure à des organisations multilatérales, ou ont des partenariats avec elles. Le Secrétaire d'État soumet chaque année au Congrès un rapport présentant une ventilation par agence des contributions financières et en nature versées aux organisations internationales¹⁵. Le Département du Trésor soumet au Congrès un rapport similaire sur le rôle des États-Unis dans la définition de la politique et les décisions d'octroi de prêts des institutions financières internationales¹⁶. Si ces deux rapports sont conformes aux exigences de transparence, rien ne permet de juger qu'ils sont bien utilisés, ni selon quelles modalités, afin d'informer les futures décisions d'affectation. De l'avis de certains partenaires, l'engagement diffus de l'administration américaine a pour conséquence

un défaut fréquent de plaider en faveur d'un plus grand recours aux fonds communs et aux canaux multilatéraux aux principaux points de décision de l'administration.

En dehors des reconstitutions de fonds régulières, l'administration américaine adopte une approche déléguée des partenariats multilatéraux, laissant à USAID, à son unité opérationnelle à Washington, à ses bureaux locaux ou aux ambassades le soin de déterminer les partenaires à privilégier. L'un des avantages de cette approche est que la décision revient aux acteurs les plus impliqués et ayant les intérêts les plus forts dans un investissement donné. Mais le risque est que les politiques et décisions de financement, établies par les organes directeurs ou ailleurs, ne soient pas reliées à des investissements spécifiques, ce qui peut nuire à la capacité des États-Unis de tirer systématiquement parti des importantes contributions qu'ils fournissent à l'échelle mondiale pour compléter leurs priorités bilatérales au niveau des pays partenaires. Au titre de son mandat relativement étendu, l'équipe chargée des affaires multilatérales au sein du Bureau de la coopération pour le développement de USAID s'efforce de garantir le lien entre les travaux menés par USAID au niveau local et les financements et engagements pris au niveau des services centraux au sein des organes directeurs des organisations internationales concernées.

Au niveau local, les États-Unis ont tendance à peu investir dans les dialogues ou partenariats structurés avec les autres partenaires bilatéraux ou multilatéraux, comme on a pu l'observer au Kenya et en Indonésie. Cela peut s'expliquer par leur approche déléguée des partenariats multilatéraux : sauf en cas de financements préaffectés apportés à des organisations multilatérales dans le cadre de son programme-pays, le bureau local de USAID estime qu'il n'est pas de son ressort de renforcer la complémentarité entre ce qui est alloué par les services centraux et le programme-pays. En outre, du fait de l'envergure du système de coopération pour le développement, les missions locales et régionales des États-Unis investissent beaucoup dans la coordination interne entre les différents organismes et initiatives ; ce qui laisse moins de temps pour mener des actions de coordination avec les acteurs externes (Une politique cohérente à l'échelle de l'ensemble de l'administration). Une autre raison, comme indiqué dans la discussion sur les ouvertures de crédits budgétaires, est que les comptes et les lignes budgétaires sont liés à des exigences spécifiques en matière de reddition de comptes. Cela peut rendre les partenariats avec d'autres acteurs bilatéraux ou multilatéraux – qui doivent eux-mêmes rendre des comptes à de nombreux membres ou actionnaires – difficiles et chronophages, les deux partenaires devant satisfaire aux diverses exigences¹⁷. Par ailleurs, le volume des contributions préaffectées versées par les États-Unis est souvent important, ce qui n'incite guère à mutualiser les financements ou à harmoniser les exigences en matière de rapportage avec les autres membres ou associés. Les États-Unis ont noué des partenariats solides au niveau local, avec des entités dont ils sont souvent l'un des principaux contributeurs, tels le Programme alimentaire mondial, le Fonds mondial, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance. Malgré les défis systémiques qui se posent, les États-Unis pourraient s'appuyer sur leurs importantes contributions multilatérales pour agir au niveau des pays dans le cadre d'une coalition plus vaste de partenaires afin de partager les risques et de gagner en influence.

La mise en place de la Société américaine de financement du développement international et le déploiement des instruments de financement public se heurtent à certains obstacles

L'autorisation de création de la Société américaine de financement du développement international (DFC) a marqué un tournant décisif, le pays délaissant ainsi son approche historique consistant à fournir une aide aux pays étrangers presque exclusivement sous la forme de dons pour proposer une plus vaste gamme d'instruments¹⁸. L'un des objectifs de la DFC, dont le plafond de financements peut atteindre 60 milliards USD, est d'« orienter les capitaux privés » de façon à soutenir les objectifs de la politique étrangère des États-Unis¹⁹ (US International Development Finance Corporation, 2021^[27]). Cependant, la suppression de l'exigence de connexion ou de lien, qui s'appliquait aux projets soutenus

par l'un des organismes ayant précédé la DFC – l'Overseas Private Investment Corporation (OPIC) –, signifie que les opérations de la DFC sont entièrement non liées²⁰. Les revenus de la DFC proviennent des crédits budgétaires consentis chaque année par le Congrès, sous forme de prêts du Trésor américain, le produit de ces prêts étant reversé au Trésor – ce qui n'est pas le cas pour de nombreuses autres institutions bilatérales de financement du développement. La DFC n'est pas tenue de maintenir une bonne notation de crédit, ce qui devrait faciliter la concentration des investissements dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Son mandat dans le domaine du développement n'a toutefois pas empêché le Congrès et l'Administration de demander des dérogations permettant à la DFC de financer d'autres actions prioritaires dans des pays à revenu plus élevé. De l'avis de certains, ces dérogations pourraient affaiblir le fort soutien bipartisan initial dont la DFC a bénéficié, celle-ci risquant d'être davantage instrumentalisée²¹. À ce jour, la DFC a dépassé son objectif annuel consistant à garantir qu'au moins 60 % des investissements qu'elle soutient sont destinés à des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et à des contextes fragiles. Comme l'a observé l'Inspecteur général de la DFC le 21 mars 2022, « la DFC est confrontée à un défi complexe : réaliser des investissements qui concilient les intérêts concurrents de la performance financière, de l'impact sur le développement et de la politique étrangère, tout en répondant aux exigences de reddition de comptes et de transparence » (US International Development Finance Corporation, 2022^[28]).

Le succès de la DFC dépendra de la rapidité avec laquelle elle parviendra à mettre en œuvre de nouveaux instruments, en particulier les prises de participation, et à collaborer avec l'administration américaine et d'autres partenaires²². La DFC se heurte à des difficultés liées à la mise en œuvre de son programme, très attendu, d'investissements sous forme de prises de participation²³ et au décalage entre les décisions d'investissement et le versement des fonds (US International Development Finance Corporation, 2022^[28]). Parvenir à mobiliser des ressources pour des transactions prévues dans les pays partenaires constitue un défi permanent, qui nécessitera que la DFC collabore plus régulièrement avec le personnel sur le terrain ou celui dédié à certains pays dans les services centraux d'autres organismes publics américains, notamment USAID, les Départements d'État et du Commerce, la Millennium Challenge Corporation (MCC) et l'Agence américaine pour le commerce et le développement, ainsi que d'autres institutions bilatérales et multilatérales de financement du développement. Dans l'ensemble des bureaux locaux de USAID, la perte de l'autorité interne de crédit au développement, qui a été intégrée à la DFC, est durement ressentie. L'Unité de la DFC chargée des transactions des missions (*Mission Transaction Unit*) collabore étroitement avec le personnel de liaison de USAID et de la DFC dans chaque bureau local de USAID ; une présence accrue de la DFC au niveau local serait bénéfique pour la collaboration au niveau des pays. La DFC est soumise à des restrictions juridiques qui peuvent l'empêcher d'investir dans certains pays ou secteurs dans lesquels USAID peut mener des activités, tels que les investissements dans l'industrie textile qui pourraient avoir des répercussions négatives sur les emplois aux États-Unis²⁴. Il est donc peu probable que la DFC accroisse ses investissements sous forme de prêts ou de prises de participation dans des contextes où les résultats en termes de développement pourraient sinon être positifs, comme on l'a vu au Kenya avec le Pôle de commerce et d'investissement (*Trade and Investment Hub*) de USAID en Afrique de l'Est.

La plupart de l'aide extérieure américaine est préaffectée et orientée par le Congrès, ce qui limite la marge de manœuvre de l'administration pour l'utilisation des fonds

Les dissensions au sein du Congrès mais également entre le Congrès et le pouvoir exécutif ont entraîné une flexibilité réduite du financement des crédits budgétaires en faveur des programmes du Département d'État, des programmes des opérations à l'étranger et des programmes connexes²⁵. Le contrôle plus strict exercé par le Congrès peut s'expliquer par une volonté de protéger ses prérogatives face aux blocages législatifs²⁶ ainsi que par les priorités divergentes des pouvoirs exécutif et législatif. En raison du manque de concordance et de confiance, les législateurs cherchent de plus en plus à contourner le processus législatif et à utiliser d'autres outils procéduraux pour orienter les dépenses

au titre de l'aide aux pays étrangers, par exemple au moyen de directives plus rigides, d'une flexibilité moindre et d'un plus grand nombre de conditions prévues dans les instructions (Bolton, 2022^[29]). Ce contrôle plus strict a donné lieu à la formulation de quelques 600 à 700 instructions pour chacune des ouvertures de crédits budgétaires en faveur des programmes du Département d'État, des programmes des opérations à l'étranger et des programmes connexes (*State, Foreign Operations, and Related Programs*, SFOP) des précédents exercices (Bureau de l'Inspecteur général de l'USAID, 2021^[30]) ; en conséquence, dans les faits, plus de 90 % de l'aide américaine apportée aux pays étrangers gérée par USAID et/ou par le Département d'État prend la forme soit de contributions préaffectées soit de financements orientés par le Congrès. Bien que la majorité de ces instructions ne soient pas juridiquement contraignantes, il est dans l'intérêt de l'exécutif de s'y conformer dans la perspective des futures ouvertures de crédits budgétaires. Dans la loi 2022 sur les ouvertures de crédits budgétaires consolidées (*FY 2022 Consolidated Appropriations Act*), le Congrès a maintenu une disposition désignant les affectations présentées dans les tableaux inclus dans les instructions comme les montants minimums légalement requis devant être dépensés dans les pays ou secteurs concernés²⁷ (Congrès des États-Unis, 2022^[31]).

Le président propose un budget qui reflète les préférences du pouvoir exécutif deux ans avant le début de l'exercice. Les demandes budgétaires de l'ensemble des organismes publics sont déterminées par les priorités de l'Administration, les besoins spécifiques des pays (recueillis au moyen des demandes de ressources transmises par les missions et les bureaux locaux) et les priorités mondiales, telles que la lutte contre la pandémie de COVID-19 ou la lutte contre le changement climatique. Le Bureau de la gestion des ressources et du budget de USAID et le Bureau de l'aide extérieure du Département d'État soumettent de façon conjointe une demande budgétaire au Bureau de la gestion et du budget (*Office of Management and Budget*, OMB), qui joue un rôle important en veillant à ce que les préférences et les initiatives de l'administration soient bien intégrées dans une proposition de budget, par le biais de différents leviers au stade des demandes budgétaires²⁸. L'un de ces leviers consiste à renvoyer les demandes budgétaires aux organismes en leur demandant d'ajuster les niveaux de financement – il s'agit de l'étape de *passback* [passe arrière] (Pasachoff, 2016^[32]). La demande budgétaire du président est alors soumise au Congrès, puis intégrée à une justification budgétaire du Congrès (*Congressional Budget Justification*) pour l'exercice financier pour chaque organisme public et département américain.

Les priorités de l'exécutif et du Congrès ne sont pas toujours convergentes, et l'art de faire correspondre les demandes budgétaires aux ouvertures réelles de crédits devient particulièrement délicat une fois que les deux chambres ont adopté le projet de loi portant ouverture de crédits²⁹. Une fois la loi promulguée, un rapport établi en vertu de la Section 653(a) de la loi sur l'aide aux pays étrangers (*Foreign Assistance Act*) concernant les SFOP – un tableau exhaustif présentant l'ensemble des affectations par secteur au niveau des pays, des directives, des préaffectations et des initiatives – est adressé au Congrès³⁰. Ce processus implique de s'assurer que les affectations par pays sont respectées en même temps que les préaffectations par secteur. Par exemple, une directive visant à consacrer un certain montant à un secteur ou à un thème donné devra être croisée avec les préaffectations par pays, même si ce montant n'a jamais été inclus dans la demande budgétaire du président (ou du bureau local de USAID). Le Bureau de la gestion des ressources et du budget et plusieurs autres bureaux de USAID collaborent avec le Bureau de l'aide extérieure du Département d'État et l'OMB pour effectuer des ajustements et proposer des modifications à apporter aux préaffectations et aux directives allouées, avant que le rapport établi en vertu de la Section 653(a) ne soit soumis par le Département d'État et USAID au Congrès³¹.

Concilier les priorités des pouvoirs exécutif et législatif et celles des pays partenaires est une tâche complexe, qui n'est pas facilitée par les conditions préalables à l'engagement des dépenses ni par l'ouverture tardive des crédits budgétaires en cours d'exercice

La complexité des conditions préalables à l'engagement des dépenses ainsi que l'ouverture tardive des crédits budgétaires en cours d'exercice peuvent nuire à la mise en œuvre des programmes par le Département d'État et USAID. Une fois le rapport de la Section 653(a) soumis, le processus d'exécution du budget démarre et l'OMB répartit les financements³², autorisant ainsi le Département d'État et USAID à engager les fonds³³. Les missions nationales sont tenues de fournir des informations supplémentaires (par des notifications et des plans opérationnels individuels par pays adressés au Congrès), qui expliquent comment les fonds seront utilisés au cours de l'exercice et signalent toute divergence avec la justification budgétaire soumise au Congrès, y compris toute notification spéciale (liée aux éléments budgétaires qui nécessitent une approbation préalable)³⁴, les nouveaux programmes et même les partenaires de mise en œuvre. En outre, les directives sectorielles peuvent imposer de fournir des plans budgétaires qui décrivent, pour chaque domaine technique, les travaux devant être réalisés dans chacun des pays. De plus, pour un certain nombre de secteurs techniques ou de pays, le Congrès inclut parfois une condition de consultation préalable à l'engagement des dépenses. En général, ces notifications et ces plans sont formulés au moins six mois après le début de l'exercice. Les retards peuvent également nuire aux objectifs d'adaptation au contexte local (L'adaptation au contexte local) et de programmation, compte tenu du peu de temps restant pour engager les fonds pour de nouvelles attributions avant la fin de la période de disponibilité des fonds. Ces exigences exercent une pression sur le personnel de USAID, notamment au sein des services chargés de l'acquisition et de l'aide dans les bureaux locaux et régionaux, ainsi qu'à Washington, D.C., où les engagements de dépenses sont centralisés.

Aujourd'hui, USAID est bien mieux positionnée pour défendre les besoins spécifiques des pays en proposant l'affectation de fonds lors du processus prévu par la Section 653(a). Le rôle du Bureau de l'aide extérieure du Département d'État a évolué depuis sa création en 2006. USAID a en effet noué d'étroites relations avec le corps législatif et mis sur pied des systèmes internes et des capacités budgétaires plus solides ; ainsi, l'Agence a tout récemment consolidé son rôle de chef de file par la nomination d'une seconde administratrice adjointe chargée de la gestion et des ressources. Le Bureau de l'aide extérieure travaille en lien avec le Bureau de la gestion des ressources et du budget et le Bureau des politiques, de la planification et de l'apprentissage de USAID pour procéder aux ajustements nécessaires, conformément à la loi sur les ouvertures de crédits budgétaires, sur les 21 comptes (9 entre les mains de USAID, 9 entre celles du Département d'État et 3 gérés et comptabilisés de façon conjointe). Dans ce cadre, le Département d'État et USAID ont également la possibilité d'exploiter davantage les stratégies nationales intégrées et les stratégies de coopération pour le développement par pays, qui établissent des liens explicites entre les priorités des États-Unis et celles des pays partenaires pour justifier les affectations de fonds. De plus, il est demandé aux bureaux locaux de USAID de donner ou non leur accord concernant les activités financées par les fonds programmés au niveau des services centraux³⁵, renforçant ainsi le rôle de chef de file de USAID dans le système américain de coopération pour le développement³⁶.

Les pouvoirs exécutif et législatif œuvrent aujourd'hui à la restauration d'un climat de confiance réciproque (Une politique cohérente à l'échelle de l'ensemble de l'administration). Signe d'un regain de confiance et d'une moindre volonté de contrôle, la loi de 2022 sur les ouvertures de crédits budgétaires consolidées prévoit légèrement moins de financements orientés par le Congrès pour les programmes du Département d'État, les programmes des opérations à l'étranger et les programmes connexes que les textes des années précédentes³⁷. USAID et le Département d'État ont ainsi la possibilité de démontrer qu'une moindre restriction des financements offre la souplesse nécessaire pour répondre aux besoins des pays partenaires et obtenir de meilleurs résultats. Par la transmission précoce de conseils aux personnes

chargées des ouvertures de crédits budgétaires au sein du Congrès et une plus grande souplesse en matière de programmation des initiatives présidentielles, l'exécutif pourrait également prouver sa bonne volonté. Pour résumer, USAID et le Département d'État ont l'occasion de prouver qu'en l'absence de directives, ils sont en mesure de respecter les priorités du Congrès et de l'Administration et d'obtenir les résultats attendus. Accroître l'écart autorisé (10 % aujourd'hui) et allonger la période d'engagement des ressources³⁸ permettraient à l'Administration américaine de mieux répondre aux besoins des pays en matière de développement.

La mise en adéquation des ressources humaines au regard des besoins de l'Agence est un chantier en cours

USAID ne dispose pas de plan stratégique global en matière de ressources humaines, comme le recommandait l'examen par les pairs de 2016, et le plan provisoire actuel n'est en vigueur que jusqu'à fin 2022. Même si USAID n'a pas proposé de calendrier pour le remplacement de son plan provisoire, sa nouvelle Initiative de partenariat mondial pour le développement (*Global Development Partnership Initiative*) prévoit une phase de recrutement visant à rééquilibrer la part d'agents du service extérieur des États-Unis, d'agents de la fonction publique et de titulaires de contrats au sein de ses effectifs. USAID commence à se remettre du gel des embauches instauré en 2017 pour le personnel en poste à Washington, D.C., et intensifie ses recrutements en mettant l'accent sur la valorisation de ses ressources humaines dans les domaines suivants : problématique du genre et développement inclusif ; démocratie et lutte contre la corruption ; santé mondiale ; aide humanitaire ; lutte contre le changement climatique ; diversité, équité, inclusion et accessibilité (Encadré 3). Les conversations menées avec les membres du Congrès en vue d'augmenter le nombre de postes à embauche directe (agents du service extérieur et agents de la fonction publique) par rapport au nombre de titulaires de contrats sont constructives et ont déjà produit certains résultats. Par exemple, le nombre d'agents recrutés au sein du nouveau Bureau de l'aide humanitaire a augmenté, apportant ainsi un soutien technique aux ressortissants nationaux agents du service extérieur (L'adaptation aux situations de fragilité). La loi de 2022 portant ouvertures de crédits budgétaires reconnaît que USAID ne dispose pas du personnel suffisant pour répondre aux besoins urgents qui se posent à travers le monde et prévoit d'allouer des fonds pour permettre d'augmenter le nombre de postes au sein du service extérieur et de la fonction publique : les instructions, ou déclaration explicative conjointe, qui accompagnent la loi justifient également cette augmentation au vu de l'objectif d'adaptation au contexte local de l'Agence³⁹ (Congrès des États-Unis, 2022_[31]) (L'adaptation au contexte local).

L'adaptation au contexte local devenant une priorité, l'un des principaux défis consiste à créer davantage de postes de direction pour le personnel recruté localement (ressortissants nationaux agents du service extérieur). À l'échelle de l'Agence, il existe actuellement 12 postes de ressortissants nationaux agents du service extérieur de grade 13 – le grade le plus élevé pour le personnel recruté localement, ces postes ayant en général vocation à retenir une personne précise, sans forcément répondre à des besoins fonctionnels ou organisationnels. Comme l'ont confirmé plusieurs partenaires à Jakarta et Nairobi, les ressortissants nationaux agents du service extérieur sont des professionnels de grande qualité et leur connaissance du contexte, de la culture et des langues à l'échelon local est précieuse pour la réussite des programmes, comme en témoignent les équipes de liaison au niveau des comtés au Kenya, dirigées par de tels agents. L'accent mis sur l'adaptation au contexte local nécessitera d'augmenter le nombre d'agents contractuels et de mieux fidéliser les agents expérimentés dotés d'une connaissance approfondie du système. À l'heure où USAID redéfinit son appétence au risque pour faire de l'adaptation au contexte local une priorité, des implications sont à prévoir sur les besoins en ressources humaines de l'Agence dans ses postes à l'étranger ainsi qu'à Washington, D.C. (L'adaptation au contexte local). Les ressortissants nationaux agents du service extérieur de USAID semblent avoir davantage de possibilités que leurs homologues des autres pays du CAD d'être affectés à d'autres missions nationales en tant que ressortissants de pays tiers ou dans des pôles régionaux dans le cadre de détachements ponctuels.

Encadré 3. USAID promeut la diversité, l'équité et l'inclusion au sein de ses effectifs

USAID fait face à des difficultés pour promouvoir davantage la diversité, l'équité et l'inclusion au sein de ses effectifs. Un rapport établi en 2020 par la Cour des comptes (*Government Accountability Office*) a révélé que les chances de promotion dans la fonction publique étaient de 31 à 41 % inférieure pour les personnes issues des minorités raciales ou ethniques que pour les Blancs en début ou en milieu de carrière. Dans le service extérieur, les taux de promotion moyens étaient plus faibles pour les personnes issues des minorités raciales ou ethniques en début ou en milieu de carrière, même si les différences n'étaient pas significatives sur le plan statistique après contrôle de différents facteurs. En d'autres termes, il y avait en général moins de personnes issues des minorités raciales ou ethniques aux postes les plus élevés.

USAID reconnaît la nécessité d'accroître la diversité, l'inclusion et l'équité parmi ses effectifs, de renforcer les rôles opérationnels et administratifs, et d'augmenter le nombre et la contribution des ressortissants nationaux agents du service extérieur. L'Agence a enregistré des progrès en matière de renforcement du leadership et des capacités. Pour atteindre ces objectifs, USAID met notamment en place les mesures suivantes :

- **Un engagement stratégique fort et un leadership résolu** – USAID a récemment mis en place le Bureau de la diversité, de l'équité, de l'inclusion et de l'accessibilité (*Diversity, Equity, Inclusion and Accessibility, DEIA*). Rattachée au Bureau de l'administrateur, sa directrice veille à ce que les programmes, le personnel, les processus, les stratégies et les pratiques de USAID reflètent la diversité des États-Unis dans leur ensemble, qu'ils soient inclusifs et intègrent la notion d'équité dans toutes les décisions. Le Bureau de la DEIA a pour mission d'intégrer ces notions dans l'ensemble de l'Agence – en rencontrant les individus au niveau local et en élargissant l'espace collectif d'appropriation, d'innovation et de leadership afin d'aider USAID à accomplir sa mission de transformation, dans le monde et en interne, en s'appuyant sur son propre personnel.
- **Le réexamen des stratégies de recrutement et des postes rémunérés** – Engagée dans une réflexion active sur ses zones et lieux de recrutement, USAID a récemment intensifié ses efforts pour diversifier son vivier de candidats au moyen d'accords de partenariat avec les universités traditionnellement noires (*Historically black colleges and universities, HBCU*). L'Agence réfléchit également à la possibilité d'assouplir les exigences relatives aux certificats médicaux d'aptitude, au niveau de diplôme et à l'expérience à l'étranger, afin de mieux cibler les personnes qu'elle désigne comme les « groupes visés par les mesures d'égalité d'accès à l'emploi ». Ces changements incluraient également la création de postes en alternance et un plus grand nombre de stages rémunérés.
- **Le renforcement des capacités et le développement continu des compétences** – USAID a lancé une nouvelle plateforme d'apprentissage et d'engagement baptisée RISE (*Respectful, Inclusive, and Safe Environments*), consacrée aux environnements respectueux, inclusifs et sûrs, à destination de son personnel et couvrant une grande variété de contenus liés aux notions de DEIA. Depuis juin 2021, plus de 6 000 agents de USAID ont suivi une formation ou assisté à un événement ou un séminaire RISE. L'Agence impose désormais aux responsables du recrutement du service extérieur et aux membres de la commission pour les promotions de suivre la formation sur les biais cognitifs inconscients, et 80 % des personnes en poste à l'étranger ont participé à un atelier de cinq jours sur les compétences interculturelles, la diversité, l'équité, l'inclusion et l'accessibilité.

- **L'élargissement et la diversification des partenariats** – En novembre 2021, USAID a lancé le site WorkwithUSAID.org, qui a pour vocation de donner accès gratuitement à des connaissances et des réseaux afin de faciliter la collaboration des associations avec l'Agence.
- **Un appui de qualité aux systèmes locaux** – USAID reconnaît que les notions de diversité, d'équité, d'inclusion et d'accessibilité sont contextuelles et varient d'un endroit à l'autre. Au Kenya, un coordinateur régional DEIA collabore avec l'équipe dirigeante de la mission, le Conseil DEIA et l'association du personnel pour aider à identifier les lacunes et obstacles en matière d'équité et d'inclusion et à atteindre les objectifs de DEIA.

Note : Cette pratique est décrite plus en détails sur la plateforme « **TIPs • Outils, enseignements et pratiques de la coopération pour le développement** » : www.oecd.org/cooperation-developpement-apprentissage/pratiques/usaid-promeut-la-diversite-l-equite-l-inclusion-et-l-accessibilite-au-sein-de-ses-effectifs-c4e54e67.

La loi de 2022 sur les ouvertures de crédits budgétaires consolidées impose à USAID de mettre en place « des initiatives en faveur de la diversité des effectifs et de rédiger un rapport sur ses effectifs détaillant le nombre de personnes en poste, de recrutements et de suppressions de postes au sein de la fonction publique, du service extérieur et parmi les ressortissants nationaux agents du service extérieur de USAID, pour chaque unité opérationnelle » et de faire part des avancées obtenues aux comités responsables de l'affectation des crédits budgétaires au sein du Congrès, chaque trimestre jusqu'au 30 septembre 2023.

Sources : Congrès des États-Unis (2022^[31]), « Division K – Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act, 2022 », www.congress.gov/117/crec/2022/03/09/168/42/CREC-2022-03-09-bk4.pdf ; Bureau américain d'évaluation des programmes gouvernementaux (2020^[33]), USAID: *Mixed Progress in Increasing Diversity, and Actions Needed to Consistently Meet EEO Requirements*, www.gao.gov/products/gao-20-477.

Les obstacles opérationnels qui entravent les dispositifs de recrutement au niveau des missions compromettent la qualité des programmes locaux. Le Kenya en est une illustration. Malgré la forte augmentation du nombre d'agents USAID ces dernières années, 100 des 380 postes existants demeurent vacants. Les agents recrutés sur place forment la base de tout bureau local et de nombreux programmes. Pourtant, il faut parfois jusqu'à un an pour les embaucher dans le cadre de contrats de prestation de services individuels qui s'apparentent plus à des contrats d'approvisionnement pour des biens et services qu'à des contrats de ressources humaines⁴⁰. En outre, une fois un poste pourvu, les évolutions de carrière sont impossibles sans un reclassement des postes, qui nécessite la mise en place d'un processus de recrutement entièrement nouveau et menace ainsi la bonne exécution des programmes. Si les bureaux locaux disposent d'une certaine marge de manœuvre pour déterminer la part des coûts de programmes pouvant être allouée au financement des frais administratifs et de personnel, les obstacles opérationnels ont tendance à amoindrir cette flexibilité.

Les États-Unis s'efforcent de recourir aux données probantes, mais ils pourraient favoriser davantage l'apprentissage par le biais d'évaluations stratégiques et du partage de connaissances entre les membres des différents organismes

Les États-Unis ont mis en place des processus d'évaluation robustes, ainsi que de solides mécanismes de collaboration, d'apprentissage et de redevabilité, qui prévoient de façon systématique des phases de pause et de réflexion. La loi de 2018 sur les fondements pour une action publique reposant sur des données probantes (*Foundations for Evidence-Based Policymaking Act*), qui s'appuie sur la loi de 2010 de modernisation de la loi sur les performances et les résultats de l'administration (*Government Performance and Results Act Modernization Act*), exige des organismes fédéraux qu'ils évaluent l'impact des programmes, qu'ils aient davantage recours aux données, aux éléments factuels et aux évaluations dans les processus d'élaboration des politiques et qu'ils rendent les données accessibles au public. USAID et d'autres organismes ont accès à une vaste base de données utilisée pour informer les stratégies, les programmes et les activités des États-Unis. Les données sont générées tant à des fins de reddition de comptes que pour l'apprentissage. Elles proviennent pour

l'essentiel du suivi des résultats et de l'évaluation de la performance au niveau des projets et des programmes. Au sein de USAID, la collaboration stratégique, l'apprentissage continu et la gestion adaptative relient toutes les composantes du cycle des programmes. Les temps de pause et de réflexion sont un élément essentiel de l'approche dite de collaboration, d'apprentissage et d'adaptation (*Collaborating, Learning and Adapting, CLA*) (Encadré 4).

Encadré 4. Collaboration, apprentissage et adaptation (CLA) : quelles applications pour les données factuelles ?

L'apprentissage revêt une grande importance pour USAID. Afin d'améliorer l'efficacité de la coopération pour le développement des États-Unis, USAID rend les pratiques de collaboration, d'apprentissage et d'adaptation plus systématiques et intentionnelles, tout au long du cycle des programmes, et déploie des ressources spécifiques pour aider le personnel à les appliquer. Chacune des trois étapes requiert des actions précises, à savoir :

- **Collaboration stratégique** – USAID et les parties prenantes identifient les intérêts communs et travaillent main dans la main. Ce faisant, ils réduisent les doublons en matière d'efforts déployés et partagent les connaissances disponibles.
- **Apprentissage continu** – USAID et les parties prenantes utilisent des données provenant des activités de suivi, de l'examen des portefeuilles, de la recherche, des évaluations et des analyses afin de réfléchir à la mise en œuvre. Les temps de pause et de réflexion favorisent l'apprentissage.
- **Gestion adaptative** – USAID et les partenaires appliquent les enseignements tirés de l'apprentissage et procèdent à des ajustements lors de la mise en œuvre. La gestion adaptative est particulièrement importante dans les contextes moins stables et en transition.

La boîte à outils pour la collaboration, l'apprentissage et l'adaptation de USAID (*CLA Toolkit*) aide le personnel à comprendre cette approche, à la rendre systématique et intentionnelle, et à veiller à la disponibilité des ressources nécessaires à son application. Elle oriente les praticiens dans l'identification des questions d'apprentissage, dans l'examen du profil des collaborateurs potentiels et des domaines de coopération, mais aussi pour déterminer dans quelle mesure les données et les connaissances éclairent les prises de décision, à quel moment appliquer des mesures d'adaptation et comment aider les autres à faire de même. Elle propose également des approches pour recueillir, synthétiser et partager les connaissances à travers l'ensemble des individus, des équipes et des programmes.

Les examens annuels de portefeuilles et le bilan à mi-parcours des stratégies de coopération pour le développement par pays viennent compléter les activités continues de collaboration, d'apprentissage et d'adaptation de chaque bureau local de USAID. Ils ont pour objectif d'informer les changements de cap, de revoir les hypothèses et d'éclairer la planification future au niveau local.

Davantage d'efforts pourraient être déployés pour étendre cette démarche à d'autres organismes publics américains dans une optique de collaboration, d'apprentissage et d'adaptation, en tirant les enseignements des succès et des échecs de l'aide aux pays étrangers et en s'appuyant sur les exemples concluants de USAID.

Le nouveau poste d'économiste en chef de USAID, revalorisé et au périmètre étendu, et un recours accru aux évaluations stratégiques pourraient permettre à l'Agence d'obtenir des informations sur le degré de réalisation des objectifs des programmes mais également fournir des voies d'amélioration. Les dialogues stratégiques avec les principales parties prenantes, dirigés par l'économiste en chef de USAID, avec le soutien du nouveau Bureau des sciences comportementales et

d'économie expérimentale (*Office of Behavioural Science and Experimental Economics*), porteront sur les moyens de renforcer les programmes de l'Agence afin de mieux atteindre les objectifs de développement. Au sein de USAID, les évaluations sont décentralisées au niveau des bureaux locaux et de certaines unités des services centraux et tendent donc à porter sur des contextes précis. Conjugués au suivi, aux évaluations portant sur les activités et aux évaluations portant sur les programmes sectoriels, thématiques, par pays et régionaux, ces nouveaux dialogues peuvent permettre d'obtenir des informations sur la réalisation d'objectifs plus vastes. Apprendre de ces différents types d'évaluations permettrait également de faciliter et d'étendre les processus d'amélioration au-delà des équipes et des unités au sein des organismes publics.

Recommandations

4. Forts de leur puissant leadership et des contributions additionnelles considérables qu'ils ont versées au titre de l'APD en réponse à la pandémie de COVID-19 et aux crises multiples, les États-Unis devraient :
 - accroître leur APD, aussi bien en volume qu'en proportion de leur RNB ;
 - poursuivre le déliement de leur aide, en prenant acte des progrès accomplis dans le domaine de l'aide alimentaire.
5. Alors qu'ils renouent avec leur engagement multilatéral, les États-Unis devraient définir une approche permettant d'améliorer la cohérence, la clarté et la transparence s'agissant des raisons qui président au choix d'utiliser les canaux multilatéraux, et des avantages associés, compte tenu notamment de l'augmentation des ressources et du nombre d'acteurs publics impliqués.
6. Afin d'accroître la marge de manœuvre et la flexibilité des futurs crédits alloués à l'aide extérieure et afin de mieux répondre aux besoins des pays partenaires et de faire reculer la pauvreté, USAID et le Département d'État devraient mener un dialogue plus stratégique avec le Congrès des États-Unis sur les résultats et impacts de leurs stratégies et programmes.
7. USAID devrait se doter d'un plan ou d'une stratégie à moyen terme en matière de ressources humaines pour orienter ses efforts considérables de recrutement et d'intégration afin de rééquilibrer les proportions d'agents du service extérieur, d'agents de la fonction publique et de titulaires de contrats au sein de ses effectifs. L'Agence devrait également s'efforcer d'augmenter encore le nombre de personnes recrutées localement, conformément à ses objectifs de diversité, d'inclusion, d'équité et d'accessibilité.
8. La Société de financement du développement international des États-Unis devrait se doter d'une feuille de route claire pour mettre en œuvre de nouveaux instruments financiers – notamment les prises de participation –, renforcer ses ressources humaines dans les pays partenaires et travailler plus étroitement avec l'administration des États-Unis et les autres partenaires.

L'adaptation au contexte local

Les États-Unis disposent de bases solides pour inscrire leur coopération pour le développement dans le contexte local, mais ils doivent clarifier leurs intentions pour appuyer cette vision ambitieuse

Les États-Unis s'efforcent depuis longtemps d'adapter leur aide au développement au contexte local, afin de renforcer l'appropriation et la pérennité de l'aide, avec plus ou moins de succès. Le volet « Solutions locales » (*Local Solutions*) du programme de réforme *USAID Forward*, lancé en 2010 sous l'Administration Obama, fixe l'objectif d'attribuer 30 % de l'aide américaine à des organisations locales et à des pays partenaires (Bureau de l'Inspecteur général de l'USAID, 2019^[34]). Cette initiative a été suivie du programme « Cheminement vers l'autonomie » (*Journey to Self-Reliance*)⁴¹, sous l'Administration Trump. La Stratégie de 2018 relative aux acquisitions et à l'aide (*2018 Acquisition and Assistance Strategy*) et l'introduction consécutive de la *New Partnerships Initiative* visaient à contribuer à surmonter certains des obstacles internes à la diversification des entités partenaires de l'Agence. Ces initiatives ont laissé en héritage un corps d'agents ayant pris part à des initiatives d'ancrage local, ainsi que des enseignements qu'il est possible d'exploiter de façon systématique (USAID, 2021^[35]). Même s'ils nécessitent du temps, des progrès ont été réalisés malgré les obstacles bureaucratiques et les exigences réglementaires et légales, les priorités antagonistes, les défis de mesure et les résistances inhérentes aux intérêts particuliers (Steiger, Maloney et Runde, 2021^[36] ; Bureau de l'Inspecteur général de l'USAID, 2020^[37] ; Gouvernement des États-Unis, 2022^[12]). Au-delà de USAID, le développement communautaire piloté au niveau local procède d'une longue tradition au sein du Corps de la paix (*Peace Corps*), de la Fondation interaméricaine et de la Fondation pour le développement de l'Afrique.

La nouvelle approche de l'adaptation au contexte local reflète à la fois la continuité de ces initiatives et des changements majeurs d'ambition et de direction. L'administratrice de USAID, Samantha Power, s'inspire du passé pour élaborer sa vision du développement mondial, qui prévoit, entre autres, d'attribuer 25 % des financements à des organisations locales dans un délai de quatre ans, en s'appuyant notamment sur les indicateurs des précédentes initiatives (USAID, 2021^[6] ; Ingram et al., 2022^[38]). Cette vision marque aussi une réorientation des objectifs prioritaires, qui vise à remédier aux rapports de force au sein de la coopération pour le développement, à atteindre les populations les plus marginalisées et à placer les individus au centre des processus de développement. Comme l'a déclaré l'administratrice de USAID, Mme Power, en novembre 2021, au moins 50 % de l'aide apportée par USAID d'ici la fin de la décennie « devra confier les rênes aux communautés locales que ce soit pour concevoir les projets, définir les priorités, piloter la mise en œuvre ou évaluer l'impact de nos programmes » (USAID, 2021^[6]). USAID définit à l'heure actuelle les modalités de mise en œuvre des engagements pris par l'administratrice de l'Agence.

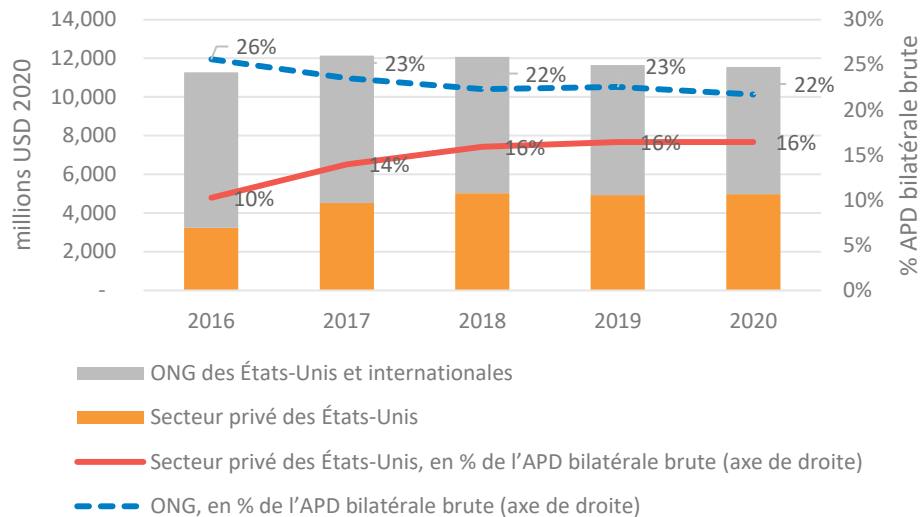
Parvenir à une compréhension commune de l'adaptation au contexte local, au sein de USAID mais aussi à travers l'ensemble des organismes publics américains et parmi les partenaires, sera essentiel pour mener une action efficace et coordonnée. En outre, une mise en œuvre réussie de cette nouvelle vision nécessitera de tirer des enseignements des réformes précédentes, de veiller à ce que des initiatives gérables et clairement signalées soient disponibles ainsi que des indicateurs communs dotés d'orientations simples, claires et cohérentes (Bureau de l'Inspecteur général de l'USAID, 2020^[37] ; King, Garber et Hirschfeld, 2022^[39]). La démarche d'adaptation au contexte local est soutenue par une réelle volonté politique, notamment parmi les fournisseurs du secteur privé et la société civile dans son ensemble, et bénéficie également d'un soutien bipartisan au Congrès (Cooley, Gilson et Ahluwalia, 2021^[40] ; Ingram et al., 2022^[38]). Toutefois, il n'existe à ce jour aucune définition harmonisée de l'adaptation au contexte local et de ce qu'elle englobe, qui puisse être adoptée par l'ensemble des organismes publics américains mais aussi comprise au-delà. Plutôt que d'être une fin en soi, l'adaptation au contexte local est un processus qui permet de rééquilibrer les rapports de force, renforcer l'équité dans

la programmation et accroître le nombre de partenaires non traditionnels issus des communautés défavorisées, et orienter les efforts de développement de sorte qu'ils débouchent sur des résultats dont les populations locales assurent à terme la pérennité en mobilisant les ressources locales (Gouvernement des États-Unis, 2022^[12]). Il importera également de développer une théorie du changement claire, précisant les retombées d'une transition vers l'ancrage local, en termes de durabilité et d'impact sur le développement dans des contextes variés, notamment les contextes autoritaires. Cet effort de clarté pourrait permettre aux organismes publics américains désireux d'intensifier leur ancrage local de nouer des partenariats avec d'autres organismes américains, dotés de modèles de développement complémentaires prenant déjà en compte le contexte local, tels que la Fondation interaméricaine, la Fondation des États-Unis pour le développement de l'Afrique, le Plan d'aide d'urgence du président des États-Unis pour la lutte contre le sida (*President's Emergency Plan for AIDS Relief*, PEPFAR) et le Corps de la paix.

L'augmentation des fonds versés aux partenaires locaux doit se faire en fonction du contexte et s'appuyer sur une stratégie cohérente


Il sera important de bien définir le concept de partenaire local afin de déterminer ce qui entre dans le champ de l'adaptation au contexte local. Pour concrétiser son objectif de versement direct de 25 % de ses financements aux partenaires locaux, USAID doit disposer d'une définition claire et consensuelle de ce qu'est un partenaire local. L'aide américaine acheminée par l'intermédiaire des organisations de la société civile (OSC) s'est élevée à 6.6 milliards USD⁴², soit près de 22 % de l'APD bilatérale brute en 2020, une proportion globalement constante au cours des cinq dernières années (Graphique 2). Les données du Système de notification des pays créanciers (SNPC) de l'OCDE révèlent toutefois que cette aide n'a presque jamais été acheminée par l'intermédiaire d'OSC basées dans des pays en développement (OCDE, 2022^[41]). Différents critères qualitatifs sont énoncés dans les définitions des entités locales et des partenaires implantés localement, comprenant les bureaux locaux des ONG internationales et les entreprises immatriculées localement, qui figurent dans les orientations de USAID relatives aux dons et aux contrats⁴³ ou dans d'autres documents d'orientation. Or, les définitions revêtent une grande importance, puisqu'elles participeront au calcul des indicateurs de réussite et façonneront la nature de la démarche d'ancrage local de USAID (Bureau de l'Inspecteur général de l'USAID, 2021^[42]).

Graphique 2. Canaux d'acheminement de l'aide publique au développement bilatérale brute, 2016-20



Note : L'APD acheminée par l'intermédiaire du secteur privé américain renvoie aux activités notifiées dans le SNPC avec le code-canal « Secteur privé du pays donneur » (code-canal 61xxx) ; l'APD acheminée par l'intermédiaire des ONG internationales ou américaines renvoie aux activités notifiées dans le SNPC avec le code-canal « ONG internationale » (code-canal 21xxx) ou « ONG basée dans un pays donneur » (code-canal 22xxx).

Source : OCDE (2022^[41]), Système de notification des pays créanciers (SNPC) (base de données), <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CRS1>.

StatLink  <https://stat.link/ctr480>

Plusieurs voies simultanées peuvent être suivies pour inscrire la coopération pour le développement dans le contexte local, chacune étant susceptible de jouer un rôle dans la démarche de USAID. Les missions de terrain et l'examen de la documentation disponible ont fait ressortir de multiples pistes différentes, compatibles entre elles, pour le financement des partenaires locaux :

- Une première piste passe par un lien de financement direct entre USAID et l'organisation locale. Mais cela aurait un impact sur le modèle d'activité de USAID puisque l'Agence devrait alors gérer des milliers de partenaires, bénéficiaires de dons de faible montant (King, Garber et Hirschfeld, 2022^[39]). L'existence de partenaires locaux dotés du profil adéquat et des capacités suffisantes pour absorber et gérer le financement octroyé par USAID peut être un enjeu dans certains contextes, mais des progrès sont possibles, comme le démontre l'exemple du PEPFAR⁴⁴.
- Une deuxième piste consiste à passer par les institutions intermédiaires de partenaires établis localement, qui sont implantées dans les pays partenaires et collaborent avec des groupes plus locaux ; cela leur permet de rassembler les partenaires au sein de coalitions et de réseaux ou de gérer les dispositifs de subventions. Des critiques ont cependant été formulées à l'encontre des ONG internationales (ONGI) et des fournisseurs du secteur privé basés aux États-Unis qui enregistrent des antennes à l'échelon local pour être éligibles⁴⁵.

- Une autre piste, qui s'appuie sur le renforcement de la transparence des financements, repose sur des tiers, tels que les fournisseurs privés, les ONGI et les organisations multilatérales qui servent d'intermédiaires auprès des organisations locales, notamment par le biais de fonds communs par pays (Cooley, Gilson et Ahluwalia, 2021^[40]). Au total, les financements versés au secteur privé, en hausse depuis 2016, et ceux versés aux ONGI représentent 38 % de l'APD brute (OCDE, 2022^[41]). Pour pouvoir véritablement qualifier ce soutien de « local », il serait nécessaire de disposer d'une meilleure visibilité et d'une plus grande transparence du financement versé aux organisations locales par le truchement de tiers, mais également d'intégrer des attributions de financements ou des incitations contractuelles dans le soutien apporté aux partenaires locaux.
- USAID peut s'appuyer sur les réseaux et les pratiques des organismes dotés d'une vaste expérience de la gestion des relations directes avec des partenaires locaux en passant par des transferts entre organismes.

USAID continuera probablement à recourir à différents modèles de partenariat en fonction du contexte, et ceux-ci évolueront certainement encore à l'avenir. Il convient de souligner que l'engagement international en faveur de l'adaptation au contexte local de l'aide humanitaire a connu quelques avancées au niveau mondial, suite au lancement en 2016 du *Grand Bargain* (pacte relatif au financement de l'action humanitaire), qui pourraient constituer des bases sur lesquelles s'appuyer⁴⁶. Le choix des priorités retenues influencera l'évolution de USAID en tant qu'organisation, en tenant compte de ses avantages comparatifs et de ses contraintes internes. Il importera pour l'Agence de se doter d'une stratégie cohérente lui permettant de gérer ce processus.

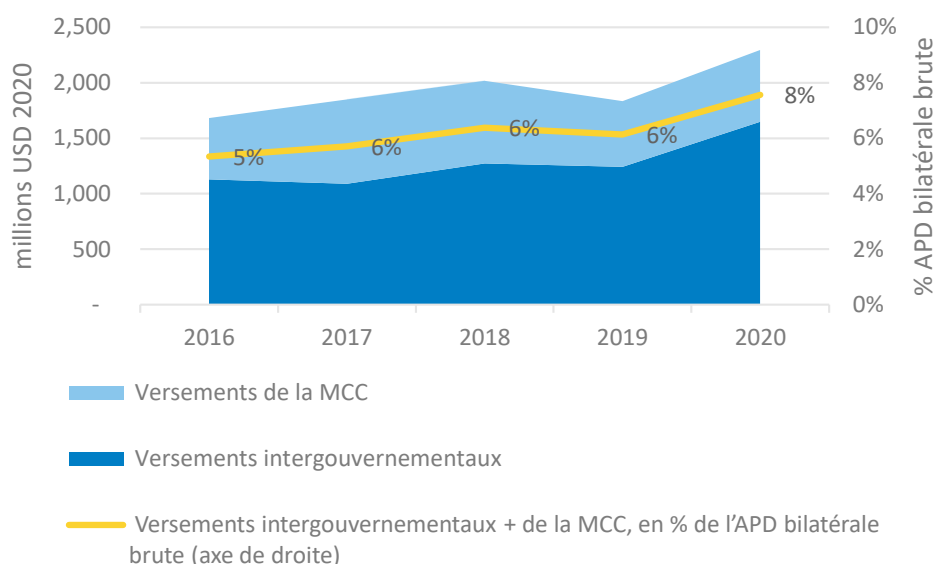
L'élaboration d'une approche mettant davantage l'accent sur le rôle des pays partenaires devrait être au centre du développement piloté localement

Les États-Unis ont accompli des progrès dans leur soutien au développement piloté par les pays. L'examen par les pairs de 2016 leur recommandait de s'aligner davantage sur les besoins prioritaires des pays et d'apporter un soutien plus marqué aux pouvoirs publics (OCDE, 2016^[43]). Comme observé au Kenya et en Indonésie, les stratégies de coopération pour le développement par pays illustrent de façon positive la façon dont USAID ancre son approche dans un contexte donné, en se fondant sur une analyse approfondie et un processus consultatif solide⁴⁷. USAID a conclu des accords formels avec les pouvoirs publics, qui renforcent les partenariats. En Indonésie, par exemple, l'Agence a signé des accords de mise en œuvre de ses dons avec le ministère de la Planification du développement national (Bappenas) et des ministères sectoriels. Au Kenya, les accords formels prévoyaient un dialogue stratégique bilatéral de haut niveau, des accords-cadres de développement et des lettres de mise en œuvre, au niveau des ministères, afin de définir les attentes en matière de redevabilité mutuelle pour la programmation. Dans les pays partenaires, une approche à l'échelle de l'ensemble de la société, comprenant la coopération avec les pouvoirs publics, joue un rôle central pour le renforcement des systèmes et la pérennité du soutien.

Les États-Unis n'ont toutefois que peu avancé sur la systématisation des approches intergouvernementales pour faire de la question de l'établissement de capacités durables un élément clé de la composition de leur portefeuille. Comme le montre le Graphique 3, en 2020, 8 % de l'APD bilatérale américaine, y compris les apports de la Millennium Challenge Corporation (MCC), était une aide intergouvernementale. En dehors des pays qui suscitent un fort intérêt dans le cadre de la politique étrangère américaine, les approches intergouvernementales de USAID demeurent marginales⁴⁸. Les missions se heurtent parfois à des mesures dissuasives les décourageant d'intégrer une plus grande part d'aide intergouvernementale, malgré la révision en profondeur des processus complexes d'approbation prévue par le Chapitre 220 du Système de directives automatisé. Les difficultés qu'elles rencontrent comprennent notamment les conditions à satisfaire préalablement à l'engagement des dépenses, comme les notifications au Congrès, la documentation du Département d'État sur l'éligibilité et


la viabilité des projets, et les questions relatives aux risques et à la redevabilité⁴⁹ (USAID, 2021^[44] ; Organisme d'audit du Congrès des États-Unis, 2015^[45]). Généraliser les approches intergouvernementales nécessite également une incitation politique plus forte à se poser la question de la mise en œuvre des programmes par et à travers les pouvoirs publics des pays partenaires. En s'appuyant sur les principes de l'efficacité du développement, USAID pourrait intégrer dans son approche de l'adaptation au contexte local la collaboration avec et par l'intermédiaire des pouvoirs publics comme un élément plus prépondérant de ses différents engagements et canaux. Le PEPFAR se heurte actuellement aux défis du renforcement des systèmes, de la transition vers les partenaires locaux et du financement par les pouvoirs publics plutôt que par une structure parallèle⁵⁰. À ce titre, la Millennium Challenge Corporation (MCC) fait figure de modèle solide, démontrant les avantages des approches intergouvernementales⁵¹ (Encadré 5).

Graphique 3. Aide publique au développement (APD) d'État à État, en volume (en USD, à prix constants de 2020) et en pourcentage de l'aide publique au développement



Note : Les versements d'État à État correspondent aux activités notifiées dans le SNPC avec le code-canal « Gouvernement du bénéficiaire » (code-canal 12xxx) ; les versements de la MCC correspondent aux activités notifiées dans le SNPC avec la MCC comme agence (code-agence 18).

Source : OCDE (2022^[41]), Système de notification des pays créanciers (SNPC) (base de données), <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CRS1>.

StatLink  <https://stat.link/hg4qor>

Encadré 5. La Millennium Challenge Corporation : quels enseignements pour le système américain de développement dans son ensemble ?

Ancrer les programmes de développement dans les systèmes nationaux représente une voie efficace vers la durabilité, ainsi que vers des évolutions systémiques et évolutives au-delà du niveau des projets. Les examens par les pairs de 2011 et de 2016 ont mis en avant le rôle de catalyseur de la MCC au sein de l'architecture américaine de coopération pour le développement. Elle conserve son statut de

chef de file en matière d'alignement sur les priorités des pays et de promotion de l'appropriation au niveau des pays ; pour cela, elle encourage les réformes, mène des analyses rigoureuses et approfondies, elle s'appuie sur la connaissance du contexte local et met fortement l'accent sur les données et leur utilisation, et elle intègre systématiquement les résultats et les évaluations dans son portefeuille d'activités. La MCC reste pourtant un acteur relativement modeste : elle a versé 645 millions USD en 2020, soit seulement 2 % de l'APD bilatérale américaine. La MCC intervient en Indonésie depuis 2006 dans le cadre de deux programmes compacts et d'un programme seuil et envisage actuellement un autre programme seuil au Kenya. Dans les deux pays, la MCC fournit aux États-Unis un mécanisme unique permettant de s'engager en profondeur dans des domaines de réforme aux côtés des gouvernements partenaires.

La MCC fêtera bientôt ses vingt ans. C'est un moment charnière idéal – incarné par le plan MCC@20 – pour prendre en compte l'évolution des contours de la pauvreté et sa concentration accrue dans les contextes fragiles, ainsi que le changement climatique et la montée de l'autoritarisme. Dans sa configuration actuelle, le modèle de la MCC pourrait contribuer à répondre à ce nouveau contexte de développement, de trois manières.

- **Élargir le périmètre de l'engagement pour faire face à la géographie changeante de la pauvreté.** Les critères mis en œuvre par la MCC présentent des obstacles majeurs pour opérer dans des contextes où la gouvernance est faible – en 2022, elle a suspendu son programme au Burkina Faso suite à un coup d'État – et elle s'engage dans peu de petits États insulaires en développement. Depuis 2018, la MCC a autorité pour investir à l'échelon régional, ce qui lui a permis d'élargir le champ de ses activités, et il existe sans doute d'autres solutions innovantes pour lui permettre de diversifier davantage son portefeuille sur le plan géographique. Pour ce faire, il lui faudrait toutefois modifier son modèle opérationnel et son appétence au risque, et accroître ses ressources.
- **Mettre à jour la gamme de ses instruments et améliorer sa réactivité.** Le modèle d'activité de la MCC prévoit des programmes seuil et des programmes compacts lorsque certaines conditions d'éligibilité sont réunies. Le modèle actuel est conçu pour être volontariste, mais il est lent et sa montée en puissance est longue. Il serait judicieux d'envisager la création de mécanismes plus agiles, sans pour autant mettre en péril la philosophie de base de la MCC.
- **Approfondir l'engagement dans les contextes de réforme.** Selon les règles en vigueur, la MCC ne peut avoir que deux programmes compacts à la fois dans un même pays. Mais il pourrait être possible d'accepter un niveau de risque plus important dans les pays où les résultats sont concluants, de façon à mettre en place des programmes compacts supplémentaires qui pourraient tirer parti des analyses existantes et fournir d'importantes ressources complémentaires.

Le plan MCC@20 pourrait être mis à profit non seulement par la MCC, mais également par l'ensemble des organismes publics américains, pour aborder la question complexe de la transposition à plus grande échelle d'un modèle de développement réussi, faisant de l'appropriation par les pays un élément central, de sorte que le système soit adapté aux enjeux de demain.

Sources : Rapport de la Millennium Challenge Corporation (2021^[46]) sur les critères et la méthodologie de détermination de l'éligibilité des pays candidats à l'aide du fonds Millennium Challenge Account, www.mcc.gov/resources/doc-pdf/report-selection-criteria-methodology-fy22 ; Dercon (2022^[47]), *Gambling on Development : How Some Countries Win and Others Lose*.

Confier les rênes du développement aux acteurs locaux modifie les rapports de force des approches traditionnelles

Miser sur le renforcement des capacités des acteurs locaux pour qu'ils deviennent des artisans du changement et gagnent une indépendance de plein droit semble prometteur. Le pilotage du développement au niveau local exige que les acteurs locaux définissent leurs propres priorités, qu'ils élaborent des solutions et qu'ils apportent les capacités, l'impulsion et les ressources nécessaires pour concrétiser ces solutions (Baguios et al., 2021^[48]). Comme l'illustre l'Encadré 6, l'émergence d'un environnement propice à un développement piloté au niveau local résulte en général de changements multiples. Lors de la phase de consultation à grande échelle, le projet de Stratégie de développement des capacités locales (*Local Capacity Development Policy*) de USAID a été salué comme une approche nuancée, fondée sur des principes et adaptée au contexte, permettant de répondre avec souplesse aux besoins et aux priorités des acteurs locaux (USAID, 2021^[49] ; InterAction, 2022^[50]). Ce projet prend en compte les tensions inhérentes aux processus pilotés au niveau local sur des questions telles que la légitimité et la représentativité des organisations locales ou la potentielle inadéquation entre les priorités locales et celles des États-Unis. La volonté de renforcer la diversité et l'équité au niveau des partenariats est bienvenue et l'accent mis sur l'approche systémique est louable. Le renforcement des capacités des administrations locales et nationales est un volet fondamental de ce système. Une fois finalisée, il sera essentiel de mettre en place des mécanismes pour aider les missions à mettre en œuvre cette stratégie.

La démarche de cocréation est un mécanisme prometteur pour favoriser la participation, mais nécessitera un changement culturel pour être à même de répondre aux priorités locales⁵². Le champ d'application potentiel de la cocréation est vaste, ce mécanisme permettant d'intégrer des points de vue extérieurs à différentes étapes du cycle des projets (King, Garber et Hirschfeld, 2022^[39]). La démarche de cocréation va de la consultation sur des idées de projets à la co-élaboration à proprement parler (USAID, 2021^[35]). Le fait de confier le contrôle aux acteurs locaux est au cœur de la démarche de développement piloté au niveau local. Mais des progrès sont encore à faire à cet égard (Baguios et al., 2021^[48]). Alors qu'elle s'engage sur la voie de la cocréation, USAID devra faire évoluer la culture institutionnelle qui consiste à considérer les partenaires locaux comme des exécutants des programmes USAID pour les envisager comme des acteurs à l'appui des initiatives locales. Cela nécessitera également que le personnel se dote de compétences différentes – facilitation, sens de l'écoute, connaissance du contexte local et sensibilité diplomatique –, mais aussi qu'il fasse preuve d'une plus grande souplesse dans la définition des résultats à l'échelon local (Un système de coopération pour le développement à la mesure de ses objectifs). En Indonésie comme au Kenya, les consultations avec la société civile ont mis en évidence les effets préjudiciables des cycles de projet à court terme, qui entraînent une perte d'expertise, d'expérience et de capacités organisationnelles ; des obligations de mise en conformité fastidieuses ; et une propension à se focaliser sur les résultats des projets au détriment du renforcement des capacités institutionnelles des organisations locales et de la consolidation des systèmes.

Encadré 6. Au Kenya, l'engagement de USAID s'oriente vers une approche d'ancrage local, dictée par le contexte

Suite à l'adoption d'une constitution inclusive et progressiste en 2010, le Kenya a entamé un nouveau chapitre du processus de décentralisation de l'administration publique en 2013. Les 47 nouvelles administrations de comté ont négocié la teneur de leur partenariat avec les autorités nationales s'agissant de la répartition des pouvoirs et des recettes, mais se sont heurtées à des obstacles d'ordre politique, budgétaire et administratif pour fournir des services aux Kenyans.

USAID a réagi en réorganisant l'ensemble de son portefeuille, de ses partenariats et de ses ressources humaines pour s'adapter et soutenir les nouvelles autorités locales. Une stratégie claire et une théorie du changement fondées sur de solides analyses, telles que définies dans la stratégie de coopération pour le développement du pays (USAID, 2021^[51]), ont contribué à des évolutions significatives dans la façon dont USAID Kenya s'adapte au contexte local. Les principales initiatives et caractéristiques de cette transition sont :

- **Des partenariats avec les administrations de comté et le Conseil des gouverneurs.** USAID a conclu des accords avec les autorités de 22 des 25 comtés ciblés par la stratégie de coopération pour le développement du pays et développé des liens politiques avec les gouverneurs par le biais de priorités sectorielles définies de façon conjointe, qui permettent de faire concorder les priorités de USAID et celles des autorités locales. En conséquence, USAID et les autorités locales fournissent de façon conjointe les ressources nécessaires au regard des priorités de développement. L'Agence aide également le Conseil des gouverneurs à identifier les problématiques communes et à mener, au nom des comtés, des actions de plaidoyer auprès des pouvoirs publics nationaux.
- **Des organisations locales plus autonomes.** Au niveau des comtés, USAID aide les OSC bien implantées dans les communautés où elles agissent à mettre en place des organisations locales de développement afin de faire entendre la voix des citoyens et de promouvoir un développement soutenu et redevable localement.
- **La transition vers des partenaires locaux, avec un recours systématique à la cocréation.** Les partenaires locaux sont de plus en plus impliqués dans l'exécution des programmes au niveau des comtés et USAID fait de la cocréation un outil décisif pour renforcer l'appropriation locale des programmes dans l'ensemble de son portefeuille.
- **Une programmation intégrée.** Au niveau des comtés, l'ensemble de l'aide américaine au développement est davantage coordonnée et alignée sur les plans des comtés, ce qui permet à USAID de puiser de façon plus stratégique dans les ressources importantes consacrées à la santé ou à la résilience, d'opter pour un soutien direct aux administrations de comtés et de se concentrer sur le renforcement des systèmes et la fourniture de services.
- **La constitution et le déploiement d'équipes de liaison au niveau des pays.** Composées de ressortissants nationaux agents du service extérieur hautement qualifiés et maîtrisant les langues du pays, ces équipes de liaison constituent un moyen novateur de soutenir la nouvelle approche qui passe par l'engagement politique, l'intégration des programmes et une collaboration avec les partenaires locaux.

Par ces actions, USAID Kenya opère une transition audacieuse, mais mûrement réfléchie. À l'avenir, il sera possible d'utiliser les plateformes mises en place par USAID pour intégrer d'autres partenaires de développement. Cette stratégie s'inscrit également sur le long terme, puisqu'elle appelle un renforcement des institutions et un engagement politique sur plusieurs cycles de programmes. Afin de maximiser l'impact de cette démarche d'adaptation au contexte local, il sera essentiel qu'elle s'articule à des actions menées au niveau national au Kenya et de renforcer les systèmes nationaux.

Note : Cette pratique est décrite plus en détails sur la plateforme « **TIPs • Outils, enseignements et pratiques de la coopération pour le développement** » : <https://www.oecd.org/cooperation-developpement-apprentissage>.

L'apport de financements au budget central des OSC pour développer les partenariats à long terme avec les acteurs locaux constituerait un changement d'approche radical. USAID fournit plusieurs exemples d'actions visant à promouvoir de meilleures approches de développement piloté au niveau local, à l'instar des attributions de financements de la *New Partnership Initiative*⁵³. La nouvelle initiative phare,

Centroamérica Local, conçue pour donner aux partenaires davantage de moyens pour lutter contre les migrations irrégulières, expérimentera des financements à plus long terme et plus prévisibles, parallèlement à un processus ouvert d'appel à expressions d'intérêt et à des capacités supplémentaires pour gérer les dons de faible montant par le biais de procédures souples⁵⁴. Toutefois, en 2020, sur le volume total de l'APD bilatérale brute américaine, moins de 1 % a été alloué à des OSC sous la forme de contributions à leur budget ordinaire, tandis que 22 % ont été acheminés par l'intermédiaire d'OSC afin de mettre en œuvre des projets initiés par les États-Unis (OCDE, 2022^[41] ; OCDE, 2022^[41] ; OCDE, 2022^[41] ; OCDE, 2022^[41]). Deux pistes sont à explorer : d'une part, placer le renforcement des capacités institutionnelles (hors capacités de mise en conformité) au centre de toutes les attributions ; et, d'autre part, investir dans des partenariats à long terme, assortis d'un accroissement des apports de financements discrétionnaires au budget ordinaire des OSC. Cela peut s'avérer particulièrement important lorsque des limitations ou des restrictions du champ d'action de la société civile appellent à une certaine flexibilité et à un soutien politique et financier (Carothers, 2014^[52]).

Consolider la base de données probantes en faveur de systèmes favorisant l'ancrage local devrait être un complément essentiel des progrès réalisés dans la réforme des incitation internes

En dépit des réformes, le modèle d'activité, les attributions de financements et les exigences de conformité de USAID demeurent des obstacles importants à l'ancrage local de son action. De par sa structure, USAID est configurée pour gérer des attributions de financements importantes plutôt que des dons de faible montant ; en outre, ses mécanismes de mise en conformité et la charge de notification sont autant de barrières à l'entrée pour les nouveaux partenaires et les partenaires insuffisamment mobilisés. Avec l'annonce de la Stratégie de 2018 relative aux acquisitions et à l'aide et la hiérarchisation des recommandations, d'importants efforts ont été déployés pour accélérer le processus d'attribution de financements et le rendre plus inclusif et accessible, au moyen de différents outils. Ces derniers vont des dispositifs de paiement par étape – par exemple, les attributions de financements d'un montant fixe –, à la priorité donnée aux partenaires locaux, en passant par la traduction de la documentation disponible dans les langues locales, le nouveau portail www.workwithusaid.org et la sensibilisation des missions (USAID, 2018^[53] ; USAID, 2019^[54]). Ces réformes internes au sein du système actuel doivent bien entendu être poursuivies ; mais une action du Congrès et de l'exécutif serait nécessaire pour initier de nouvelles réformes, notamment pour étudier la possibilité d'allonger les périodes de financement, accroître les effectifs, relever les seuils et augmenter la flexibilité, ou dispenser les petites organisations de la documentation spécifique aux administrations américaines (Un système de coopération pour le développement à la mesure de ses objectifs).

Pour concrétiser les ambitions de USAID en matière d'adaptation au contexte local, il sera nécessaire de comprendre et de respecter l'appétence au risque de l'Agence et de mettre en œuvre des mécanismes d'atténuation des risques adéquats. La Déclaration publique d'appétence au risque 2018 de USAID et les approches éprouvées en matière de gestion du risque constituent des bases solides pour une approche fiable de la gestion des risques (USAID, 2018^[55]). USAID prépare actuellement une mise à jour de sa Déclaration d'appétence au risque. Il serait utile que celle-ci propose des orientations pour la gestion des risques antagonistes, notamment l'aversion pour le risque fiduciaire et la volonté d'assumer davantage de risques opérationnels en collaborant avec les acteurs locaux. À mesure que progressent l'ancrage local et, dans une moindre mesure, l'aide intergouvernementale, il sera nécessaire de mettre en place des procédures plus solides et plus codifiées pour gérer les risques ; par exemple, des mécanismes d'atténuation propres au contexte, des procédures d'alerte pour assurer une couverture politique ou un soutien en renfort permettant aux bureaux locaux de USAID de gérer le niveau de risque nécessaire dans leurs contextes respectifs⁵⁵. Sans cet environnement de soutien, les missions chercheront à limiter leur exposition au risque. Une approche plus équilibrée et diversifiée des portefeuilles, prenant en compte le grand nombre de modalités et de partenaires différents, pourrait être

envisagée. Cela pourrait par exemple consister à collaborer avec des organisations telles que les fondations, qui ont une plus grande tolérance au risque, pour expérimenter des initiatives d’ancrage local. Cependant, les risques que USAID est autorisée à prendre sont définis dans un cadre plus vaste (ses statuts, le Bureau de l’Inspecteur général, le Congrès, etc.). De ce fait, USAID peut avoir besoin de collaborer avec d’autres parties prenantes pour négocier une plus grande tolérance au risque pour une partie de son portefeuille.

La réussite de l’ancrage local passera à la fois par un renforcement du pilotage central et par un pouvoir discrétionnaire local plus étendu. USAID peut s’appuyer sur un ensemble vaste, mais diffus, d’initiatives, d’approches et d’outils pour réussir l’adaptation de ses missions au contexte local, mais seule une fraction de ces éléments est mobilisée à ce jour. Les missions pourraient avoir besoin d’orientations plus fermes et plus claires concernant l’ancrage local – il pourrait s’agir, par exemple, d’un soutien aux missions locales sous la forme de directives organisationnelles, qui éviteraient aux missions de devoir trouver elles-mêmes leur voie. À l’inverse, de par son essence, l’adaptation au contexte local exige des missions locales qu’elles disposent de la flexibilité et du pouvoir discrétionnaire nécessaires pour réagir face à l’évolution des besoins – aucune approche universelle ne saurait prévaloir en la matière. Ainsi des robustes systèmes internes de gestion axée sur les résultats de USAID : ces systèmes devront intégrer aux programmes des mesures plus contextuelles et définies à l’échelon local, notamment l’alignement sur les programmes nationaux⁵⁶. Par le recours à des méthodes mixtes et aux études de cas, USAID a contribué à renforcer les données factuelles sur le développement piloté au niveau local et par les communautés⁵⁷. Les évaluations peuvent aider à analyser l’évolution et l’impact des systèmes à plus long terme. Concernant le développement piloté par les communautés locales, les données probantes sont mitigées⁵⁸ (Mansuri et Rao, 2004^[56] ; White, Menon et Waddington, 2018^[57] ; Waddington et al., 2019^[58]). Veiller à ce que des données crédibles sous-tendent la future orientation de l’approche en termes d’ancrage local – d’une manière qui soutienne le leadership local et qui se fasse l’écho des voix des acteurs locaux – sera essentiel pour conserver le soutien des membres du Congrès et d’autres parties prenantes clés, ainsi que des partenaires externes.

Recommandation

9. En tant que leader de l’adaptation au contexte local, les États-Unis devraient veiller à ce que les principes de l’efficacité du développement soient au cœur de la manière dont ils s’efforcent d’atteindre leurs objectifs, notamment :
 - en élaborant des définitions et des indicateurs qui puissent être reliés à l’objectif de renforcer les impacts de cette approche sur la durabilité et le développement dans les pays partenaires ;
 - en favorisant l’efficacité des partenariats pour mettre en œuvre une adaptation au contexte local à grande échelle – avec tous leurs partenaires –, notamment à travers l’augmentation du soutien apporté aux pouvoirs publics partenaires et au budget courant des organisations de la société civile locale ;
 - en accélérant la réforme des systèmes et des incitations internes pour permettre un développement piloté localement et en renforçant la base de connaissances factuelles sur l’impact à plus long terme de l’adaptation au contexte local.

L'adaptation aux situations de fragilité

Les États-Unis apportent un soutien conséquent aux contextes fragiles, qui s'appuie sur de nouvelles priorités stratégiques

Les États-Unis demeurent le plus important donneur individuel du Comité d'aide au développement (CAD) en faveur des contextes fragiles. Le pays a conscience qu'en matière de stabilisation, des investissements à long terme, systémiques et appropriés par les populations locales sont nécessaires pour créer les conditions d'une autosuffisance pérenne et pour remédier à la fragilité, et il s'est employé à réorienter sa politique publique en faveur de la prévention des conflits, la coopération pour le développement étant envisagée comme un outil majeur dans ce cadre (Département des affaires étrangères/USAID/Département de la défense des États-Unis, 2018^[59]). Le pays s'efforce dès lors de renforcer et de soutenir les États partenaires favorables aux réformes, les autorités infranationales en dehors des capitales et les organisations de la société civile (OSC), en particulier lorsque les autorités au niveau national sont moins réceptives à son offre politique et économique.

Depuis le dernier examen par les pairs, un vaste corpus législatif a été adopté pour accompagner cet ajustement de l'action publique, qui a établi les principes d'une approche intégrée visant à traiter à la fois les facteurs et les impacts des crises et de la fragilité. Plusieurs lois et documents stratégiques ont fortement contribué à orienter la coopération américaine pour le développement vers la prévention des conflits violents et l'atténuation des impacts de la fragilité lorsqu'elle représente une menace pour les intérêts américains. Citons notamment la Stratégie de sécurité nationale (*National Security Strategy*) de 2017 (White House, 2017^[4]) ; l'examen de l'aide à la stabilisation (*Stabilization Assistance Review*) de 2018 (Département des affaires étrangères/USAID/Département de la défense des États-Unis, 2018^[59]) ; la loi sur la fragilité dans le monde (*Global Fragility Act*) (Congrès des États-Unis, 2019^[60]) ; et la Stratégie de prévention des conflits et de promotion de la stabilité (*Strategy to Prevent Conflict and Promote Stability*) qui en a découlé (Département des affaires étrangères des États-Unis, 2020^[61]). Cet ajustement de l'action publique s'applique à toutes les composantes de l'administration, et les Orientations stratégiques provisoires de 2021 en matière de sécurité nationale (*Interim National Security Strategic Guidance*) reconnaissent que la coopération pour le développement est, par nature, un instrument de politique étrangère, qui peut contribuer à la prévention des conflits (White House, 2021^[6]).

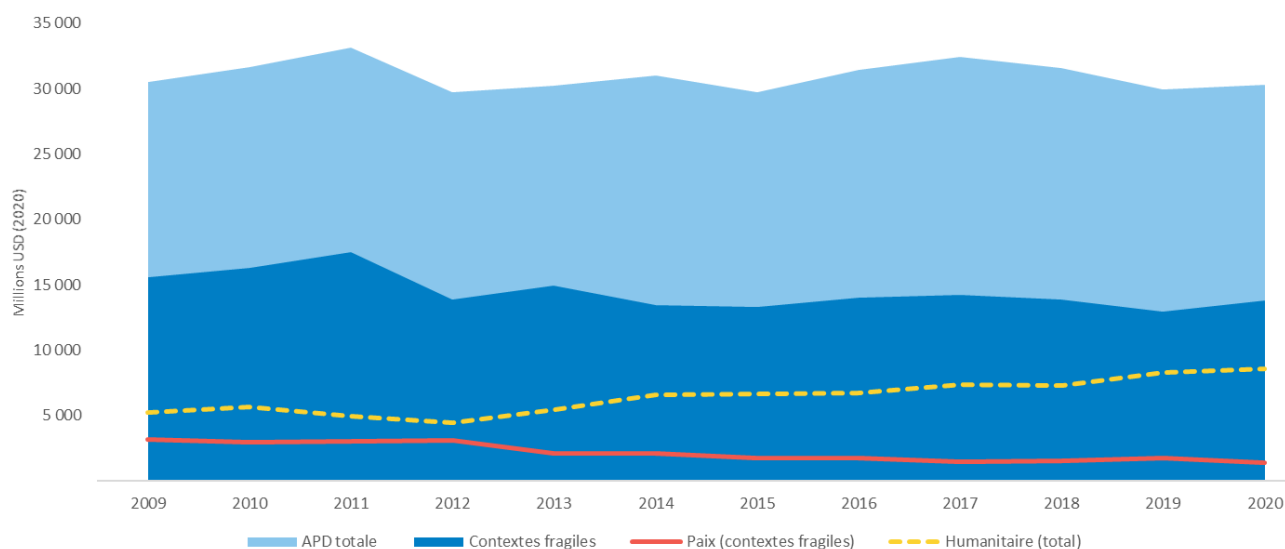
En tant que pierre angulaire des efforts américains pour la prévention des conflits, la loi sur la fragilité dans le monde et la stratégie associée bénéficient d'une large adhésion au sein de l'administration à Washington, D.C., comme en témoignent la structure de coordination de haut niveau mise en place et l'approche interinstitutionnelle instaurée au niveau du Département d'État, de USAID, du Département de la défense, du Département du Trésor et d'autres départements et organismes. La loi sur la fragilité dans le monde et la stratégie associée se fondent sur une compréhension fine de la façon dont la fragilité évolue et se manifeste à travers différentes dimensions. L'accent mis sur l'autonomisation des acteurs nationaux et locaux pour répondre aux préoccupations des citoyens et remédier aux causes sous-jacentes de la fragilité permet d'impliquer les femmes en tant qu'agents du changement et moteurs essentiels de la paix. Parce qu'elle adopte une perspective à dix ans de l'engagement américain, la Stratégie de prévention des conflits et de promotion de la stabilité a le potentiel – avec un appui financier suffisant – de changer en profondeur la façon dont les États-Unis s'engagent stratégiquement dans les contextes fragiles dans le cadre de partenariats avec des acteurs locaux, pour renforcer les institutions et systèmes locaux afin de gérer les conflits de façon pacifique et d'enrayer la violence. Plus précisément, les États-Unis ont pour objectif de mobiliser toutes les composantes du gouvernement fédéral en faveur d'une approche de la coopération pour le développement sensible aux situations de conflit, qui est au cœur de la stratégie.

Malgré l'intention affichée par les États-Unis de mettre l'accent sur la paix et la prévention des conflits, seule l'aide humanitaire augmente et la portée de la loi sur la fragilité dans le monde est limitée

L'évolution de l'APD américaine n'est pas en phase avec les intentions stratégiques du pays. Comme l'illustre le Graphique 4, la part de l'APD versée au titre de l'aide humanitaire dans l'APD brute des États-Unis n'a cessé d'augmenter au fil du temps, passant de 17.8 % en 2010 à 28.3 % en 2020, soit la proportion la plus élevée parmi les membres du CAD. Dans le même temps, l'APD américaine destinée aux activités d'appui à la paix, dont la prévention des conflits, a reculé dans les contextes fragiles⁵⁹ à la fois en valeur absolue et en proportion de l'APD brute américaine, passant de 18.3 % en 2010 à 10 % en 2020⁶⁰. Si l'ampleur des besoins humanitaires est indéniable, l'aide humanitaire n'est pas un outil de prévention des conflits et ne peut servir les objectifs stratégiques américains dans ce domaine. La Recommandation du CAD sur l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix (OCDE, 2019^[62]) reconnaît que la coopération pour le développement contribue à la prévention des conflits lorsque sa programmation intègre un niveau substantiel de sensibilité au conflit. À l'avenir, il sera nécessaire que les États-Unis soient plus cohérents en axant résolument leur politique de développement sur la prévention des conflits et qu'ils y allouent des ressources suffisantes, notamment par la mise en œuvre de la loi sur la fragilité dans le monde⁶¹ en lien avec d'autres priorités d'action publique, telles que la loi sur les femmes, la paix et la sécurité (*Women, Peace and Security Act*) (Congrès des États-Unis, 2017^[63]).


Graphique 4. Évolution de l'aide publique au développement des États-Unis en faveur des contextes fragiles

Versements bruts d'APD (2009-20) des États-Unis en faveur des contextes fragiles



Note : Le graphique montre les versements d'APD en USD à prix constants.

Source : OCDE (2022^[41]), Système de notification des pays créanciers (SNPC) (base de données), <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CRS1>.

StatLink  <https://stat.link/agnseu>

L'apprentissage continu, en parallèle du déploiement pilote de la loi sur la fragilité dans le monde, sera primordial au cours des dix prochaines années pour que la prévention des conflits demeure

une priorité de l'agenda politique international des États-Unis. Les États-Unis ont choisi de commencer par tester leur nouvelle stratégie dans quatre pays et une région pilotes⁶². Compte tenu de la portée et de l'ambition de la loi sur la fragilité dans le monde, les États-Unis devront veiller à préserver la dynamique autour de la prévention des conflits et d'une programmation sensible aux conflits dans les nombreux contextes fragiles qui ne sont pas en crise. Dans ces contextes, un engagement politique et financier relativement modeste, mais bien coordonné, peut faire la différence ; dans les contextes véritablement en crise, la complexité des situations et les contraintes politiques peuvent limiter les options en matière de coopération et induire une réponse humanitaire prolongée. Au Kenya, par exemple, 2.5 % de l'APD bilatérale américaine a été consacrée à des activités liées à la paix, une proportion modeste au regard des risques nationaux et régionaux importants qui sont pleinement reconnus par l'ambassade à l'approche des élections générales prévues en 2022⁶³. Le Kenya n'étant pas un pays pilote, la loi sur la fragilité dans le monde ne peut y jouer un rôle fédérateur autour de la prévention des conflits. Les États-Unis devraient trouver un moyen d'utiliser les contextes pilotes non pas comme la première étape d'une évolution des pratiques à l'échelle mondiale, mais comme une source d'apprentissage continu pour la prévention des conflits et la stabilisation, ces objectifs constituant un pilier central des stratégies intégrées par pays au-delà des contextes pilotes de la loi sur la fragilité dans le monde.

Si les États-Unis sont bien préparés pour faire face aux crises et aux conflits, ils sont moins bien outillés pour mettre en œuvre des mesures en faveur du redressement et de la paix

Les crises prolongées nécessitent une subtile combinaison de programmes. Les États-Unis savent comment réagir rapidement face aux situations d'urgence. Par exemple, USAID a été le premier acteur à utiliser les « modificateurs de crise » (*crisis modifiers*) pour injecter rapidement des fonds d'urgence dans les programmes de développement existants en période de crise (USAID, 2017^[64]) et les États-Unis sont un fervent promoteur des mesures de lutte contre l'insécurité alimentaire et de renforcement de la résilience dans les contextes fragiles ou touchés par un conflit (Hendrix et Anderson, 2021^[65]). Dans le même temps, les États-Unis peinent à gérer les situations de crise prolongées, qui constituent aujourd'hui la majorité des crises en cours dans le monde. Dans ces contextes, où les besoins en matière d'aide humanitaire et d'aide au développement se chevauchent, il est nécessaire de mettre en place une programmation et un financement souples à tous les niveaux de l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix. Il demeure toutefois difficile pour les partenaires américains d'optimiser leur impact en ajoutant à leurs programmes humanitaires des programmes de redressement dès que la situation le permet.

Le manque d'interopérabilité entre des instruments cloisonnés empêche les États-Unis de travailler réellement à la promotion de l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix. L'efficacité des stratégies dépend de la disponibilité des instruments et des ressources allouées à leur mise en œuvre. Malgré des avancées importantes dans l'amélioration de la cohérence et de la coordination de l'action publique au sein de l'administration – par exemple via des politiques et des stratégies pangouvernementales conjointes –, les États-Unis ne tirent pas pleinement profit de leurs efforts car ils continuent d'utiliser un ensemble d'instruments rigides, dotés chacun d'une structure et de procédures propres. La fusion du Bureau de l'alimentation au service de la paix (*Office of Food for Peace*) de USAID et du Bureau de l'aide d'urgence en cas de catastrophe à l'étranger (*Office of US Foreign Disaster Assistance*), dont est issu le Bureau pour l'assistance humanitaire (*Bureau for Humanitarian Assistance*), a permis de renforcer l'alignement et la cohérence des activités d'aide humanitaire de USAID. En revanche, les objectifs visant à rationaliser l'aide et à accroître son efficacité restent un chantier en cours – en matière de programmation pluriannuelle, par exemple – et la charge administrative des ONG partenaires de USAID a encore augmenté depuis le dernier examen par les pairs. Il demeure par ailleurs difficile pour les partenaires de soutenir l'intégration des réfugiés, pourtant soutenue par le Bureau de la population, des réfugiés et des migrations du Département d'État américain

(*Department of State's Bureau of Population, Refugees, and Migration*), au sein de programmes de développement figurant dans les portefeuilles de USAID. Cette situation empêche de trouver des solutions durables et d'intégrer au niveau local, le cas échéant, les personnes ayant fait l'objet de déplacements forcés.

Définir des objectifs stratégiques communs dans les contextes fragiles peut permettre de rationaliser les mesures de réponse et de réduire les coûts de coordination. Dans les contextes fragiles, où les risques sont plus importants, la coordination et l'interopérabilité des politiques et des instruments représenteront toujours un défi pour une administration aussi vaste et étendue que l'administration américaine. D'importants efforts de coordination sont déjà mis en œuvre à travers l'ensemble des organismes publics et des structures de sécurité nationale. Il est peu probable qu'une coordination plus poussée entre différents bureaux d'un même organisme ou entre différents organismes ait un impact significatif à Washington, D.C., ou au niveau des missions américaines (Une politique cohérente à l'échelle de l'ensemble de l'administration). La mission américaine au Kenya est parvenue à réduire le nombre d'équipes-projet thématiques au sein de l'ambassade de 22 à 5, un résultat qui peut servir d'exemple de réduction des coûts de coordination pour les autres missions. Dans un système aussi complexe, où de nombreux services de l'administration américaine interviennent conjointement, la clarté et l'appropriation des stratégies nationales intégrées (*Integrated Country Strategies, ICS*) sont fondamentales. Comme énoncé dans la Recommandation du CAD, établir une vision commune des résultats attendus pour les trois piliers que sont l'action humanitaire, le développement et la recherche de la paix peut aider les différentes composantes de l'administration à agir en vertu des mandats, procédures, financements et cycles de programmation qui leur sont propres, à l'appui d'un objectif commun en matière de paix et de stabilisation. Une fois un consensus établi à tous les niveaux, l'orientation commune définie dans l'objectif stratégique rend possible une coordination ponctuelle et interne au niveau des services centraux ou des pays⁶⁴.

Les programmes régionaux demeurent un défi dans la pratique

La plupart des crises ont des causes et conséquences régionales, mais il demeure complexe de mettre en œuvre des programmes en faveur de la paix et de la sécurité à cette échelle en raison de leur nature politique. Les stratégies régionales élaborées par le Département d'État en partenariat avec USAID font toutes de la paix et de la sécurité des priorités, mettant en avant leur lien avec les enjeux de développement (Département des affaires étrangères des États-Unis, 2022_[66]). Les stratégies régionales de USAID visent à aborder les défis transnationaux, auxquels les pays ne peuvent faire face seuls. Les États-Unis analysent pour cela en détail la dimension transnationale des risques. Ainsi, au Kenya, une telle analyse a fait ressortir les liens entre la préservation de la faune et la lutte contre le commerce illicite et le terrorisme à l'échelle régionale (USAID, 2022_[67]). Pourtant, le système américain de coopération pour le développement repose sur des relations bilatérales et, à l'instar de nombreux autres membres du CAD, les États-Unis peinent à élaborer des programmes au-delà de l'échelon national sans s'appuyer sur des organisations régionales. De ce fait, ils ont mis fin à certains programmes régionaux, par exemple dans la Corne de l'Afrique. Soulignons que certains membres du CAD sont parvenus à trouver des solutions pour mobiliser des ressources humaines et financières dans l'optique d'intervenir à la fois au niveau national et régional pour lutter contre les activités criminelles transfrontalières et circulaires⁶⁵.

L'impact à long terme des régimes de sanction sur le développement est insuffisamment pris en compte

La coopération pour le développement et le recours aux sanctions sont deux instruments de la politique étrangère des États-Unis, dont il conviendrait de renforcer l'interdépendance et la cohérence. Différents régimes de sanction sont utilisés pour réduire les risques majeurs susceptibles de peser sur la sécurité nationale des États-Unis et le recours aux sanctions a augmenté de 933 % entre 2000

et 2021 (Département américain du Trésor, 2022^[68]). En 2021, le Bureau du contrôle des avoirs étrangers (*Office of Foreign Assets Control*) gérait et exécutait 37 programmes de sanction (Département américain du Trésor, 2022^[69]). La majorité de ces régimes de sanction cible des contextes où la situation politique crée un environnement susceptible d'aggraver plusieurs dimensions de la fragilité. Or, ces contextes sont souvent parmi les principaux bénéficiaires de l'aide humanitaire des États-Unis⁶⁶. Grâce à une approche pangouvernementale, les États-Unis ont déployé de réels efforts afin d'analyser et d'atténuer l'impact de leurs régimes de sanction sur l'acheminement de leur aide humanitaire (Département américain du Trésor, 2021^[70]), qui ont été salués par la majorité des partenaires du pays au sein des Nations Unies. Par exemple, l'administration américaine délivre des autorisations qui facilitent la livraison de l'aide humanitaire et assouplissent les restrictions imposées sur les transactions financières en Afghanistan (Département américain du Trésor, 2022^[71]). Pourtant, la majorité des personnes résidant dans les pays concernés par les sanctions ne bénéficient probablement pas de l'aide humanitaire. Pour certaines catégories de la population, notamment les travailleurs des classes inférieures et moyennes qui alimentent et bâtissent l'économie de ces pays, les régimes de sanction peuvent avoir des conséquences à long terme en totale dissonance avec les objectifs américains de développement. Ils peuvent également saper certains des objectifs politiques visés.

Les autorisations ne modifient pas fondamentalement le niveau de risque perçu et l'incertitude ressentie par les acteurs économiques ou humanitaires (International Peace Institute, 2019^[72]). La charge de travail administratif pour les acteurs de l'aide humanitaire augmente de façon significative dès lors qu'ils doivent composer avec les obligations relatives au devoir de diligence, inhérentes aux sanctions, et ce coût constitue souvent un obstacle insurmontable pour les opérateurs locaux de l'aide humanitaire ou de l'aide au développement. En parallèle, les banques privées et autres acteurs du secteur privé ne trouvent qu'un intérêt limité à intervenir dans des environnements aussi risqués (Center for Strategic and International Studies, 2021^[73]), ce qui peut favoriser le recours à des formes de transfert financier moins réglementées ou moins formelles. Par conséquent, le niveau de risque perçu demeure particulièrement élevé pour l'ensemble des intervenants internationaux ou locaux dans ces contextes extrêmement fragiles où l'APD – et pas uniquement l'aide humanitaire – peut représenter un apport financier externe important (OCDE, 2021^[74]).

Les efforts actuels visant à adapter la conception des sanctions devraient continuer à examiner leurs impacts à long terme sur le développement, au-delà de l'acheminement de l'aide humanitaire. Plusieurs études économiques ont mis en évidence les répercussions négatives des sanctions économiques sur la population des pays ciblés et affirment que les élites trouvent en général des solutions pour se soustraire à ces impacts négatifs (O'Driscoll, 2017^[75] ; Haass, 1998^[76]). Par exemple, les sanctions économiques ont un impact considérable sur les secteurs tournés vers l'exportation ou le financement en raison de la baisse des investissements étrangers qui en découle. Cette situation pèse alors sur les possibilités d'emploi et les sources de recettes intérieures, avec un impact sur les niveaux de pauvreté (Neuenkirch et Neumeier, 2011^[77]). Au cours des dernières années, la collaboration accrue entre le Département américain du Trésor, le Département d'État et USAID a permis aux États-Unis d'adopter une approche plus nuancée pour l'élaboration de ses sanctions, avec pour objectif de réduire les dommages collatéraux (Département américain du Trésor, 2021^[70]). Cette coopération pourrait être encore approfondie dans l'optique d'analyser les risques et de trouver une juste mesure entre les effets potentiels des sanctions sur le développement à long terme et l'objectif politique visé.

Recommandation

10. Les États-Unis doivent s'assurer que la prévention des conflits demeure un domaine central par défaut de la coopération pour le développement menée par l'ensemble des acteurs publics américains, au-delà des contextes pilotes et de l'horizon à dix ans de la loi sur la fragilité dans le monde.

Références

- Baguios, A. et al. (2021), *Are We There Yet? Localisation as the Journey Towards Locally led Practice: Models, Approaches and Challenges*, Overseas Development Institute, Londres, <https://cdn.odi.org/media/documents/ODI-SH-Localisation-Report-Oct21-Proof06.pdf>. [48]
- Bolton, A. (2022), « Gridlock, bureaucratic control, and nonstatutory policymaking in Congress », *American Journal of Political Science*, vol. 66/1, pp. 238-254, <https://doi.org/10.1111/AJPS.12621>. [29]
- Bureau de l'Inspecteur général de l'USAID (2021), *Lessons From USAID's FY 2019 Budget Process Highlight Interagency Constraints and Areas that Require Continued Attention*, https://oig.usaid.gov/sites/default/files/2021-03/Lessons%20from%20USAIDs%20FY%202019%20Budget%20Process_0.pdf (consulté le 29 avril 2022). [30]
- Bureau de l'Inspecteur général de l'USAID (2021), *PEPFAR in Africa: USAID Expanded the Use of Local Partners But Should Reassess Local Partner Capacity to Meet Funding Goals*, https://oig.usaid.gov/sites/default/files/2021-12/4-936-22-001-P_0.pdf. [42]
- Bureau de l'Inspecteur général de l'USAID (2020), *USAID Updated Guidance To Address Inconsistent Use of Journey to Self-Reliance Metrics and Misalignment of Missions' Budgets*, <https://oig.usaid.gov/sites/default/files/2021-01/9-000-21-002-P.pdf>. [37]
- Bureau de l'Inspecteur général de l'USAID (2019), *Despite Optimism About Engaging Local Organizations, USAID Had Challenges Determining Impact and Mitigating Risks*, <https://oig.usaid.gov/node/2063>. [34]
- Bureau de la gestion et du budget des États-Unis (2003), *Circular A-4: Regulatory Analysis*, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/assets/regulatory_matters_pdf/a-4.pdf. [22]
- Carothers, T. (2014), *The Closing Space Challenge: How Are Funders Responding?*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C. [52]
- Center for Global Development (2021), *Commitment to Development Index 2021*, <https://www.cgdev.org/cdi#/>. [15]

- Center for Strategic and International Studies (2021), *Impact of U.S. Sanctions on Aid Delivery in Afghanistan* (verbatim), <https://www.csis.org/analysis/impact-us-sanctions-aid-delivery-afghanistan>. [73]
- Congrès des États-Unis (2022), « Division K - Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act, 2022 », *Congressional Record*, vol. 168/42-Book IV, pp. H2992-H3027, <https://www.congress.gov/117/crec/2022/03/09/168/42/CREC-2022-03-09-bk4.pdf> (consulté le 30 avril 2022). [31]
- Congrès des États-Unis (2019), *Global Fragility Act*, H.R. 2116, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/2116/text>. [60]
- Congrès des États-Unis (2017), *Women, Peace, and Security Act of 2017*, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/1141>. [63]
- Congressional Research Service (2022), *Department of State, Foreign Operations, and Related Programs: FY2022 Budget and Appropriations*, <https://sgp.fas.org/crs/row/R46935.pdf>. [11]
- Cooley, L., J. Gilson et I. Ahluwalia (2021), *Perspectives on Localization*, Professional Services Council, Arlington, VA, https://www.pscouncil.org/_p/cr/r/Perspectives%20Download.aspx. [40]
- Département américain du Trésor (2022), *Office of Foreign Assets Control - Sanctions Programs and Information* (page web), <https://home.treasury.gov/policy-issues/office-of-foreign-assets-control-sanctions-programs-and-information>. [69]
- Département américain du Trésor (2022), *Sanctions Programs and Country Information* (page web), <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information>. [68]
- Département américain du Trésor (2022), « U.S. Treasury issues general license to facilitate economic activity in Afghanistan », <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0609>. [71]
- Département américain du Trésor (2021), *The Treasury 2021 Sanctions Review*, <https://home.treasury.gov/system/files/136/Treasury-2021-sanctions-review.pdf>. [70]
- Département de l'intérieur des États-Unis (2022), « Interior Department announces significantly reformed onshore oil and gas lease sales », <https://www.doi.gov/pressreleases/interior-department-announces-significantly-reformed-onshore-oil-and-gas-lease-sales> (consulté le 13 May 2022). [19]
- Département des affaires étrangères des États-Unis (2022), *Joint Regional Strategies* (page web), <https://www.state.gov/joint-regional-strategies/>. [66]
- Département des affaires étrangères des États-Unis (2020), *United States Strategy to Prevent Conflict and Promote Stability*, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/01/2020-US-Strategy-to-Prevent-Conflict-and-Promote-Stabilit-508c-508.pdf>. [61]
- Département des affaires étrangères des États-Unis/Bureau exécutif du président, États-Unis (2021), *The Long-Term Strategy of the United States: Pathways to Net-Zero Greenhouse Gas Emissions by 2050*, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/10/US-Long-Term-Strategy.pdf>. [24]

- Département des affaires étrangères/USAID/Département de la défense des États-Unis (2018), *Stabilization Assistance Review: A Framework for Maximizing the Effectiveness of U.S. Government Efforts to Stabilize Conflict-affected Areas*, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/06/SAR-Final.pdf>. [59]
- Dercon, S. (2022), *Gambling on Development: How Some Countries Win and Others Lose*, Hurst Publishers, Londres. [47]
- Dissanayake, R. (2021), *The Roots of Policy Incoherence: Domestic Policy, Global Public Goods, and International Development*, Center for Global Development, Washington, D.C., <https://www.cgdev.org/sites/default/files/Roots-of-policy-incoherence.pdf>. [20]
- Gouvernement des États-Unis (2022), *2022 OECD DAC Peer Review: Self-Assessment - United States of America*, [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/AR\(2022\)1/7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/AR(2022)1/7/en/pdf). [12]
- Gouvernement des États-Unis (2021), *The United States of America Nationally Determined Contribution: Reducing Greenhouse Gases in the United States - A 2030 Emissions Target*, <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/United%20States%20of%20America%20First/United%20States%20NDC%20April%202021%202021%20Final.pdf>. [25]
- Gouvernement des États-Unis (2019), *United States Government Global Health Security Strategy*, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2019/05/GHSS.pdf>. [13]
- Groupe d'action financière (2020), *Anti-Money Laundering and Counter-terrorist Financing Measures: United States - 3rd Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating*, <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/fur-united-states-2020.html>. [17]
- Haass, R. (1998), *Economic Sanctions: Too Much of a Bad Thing*, Brookings Institution, Washington, D.C., <https://www.brookings.edu/research/economic-sanctions-too-much-of-a-bad-thing/>. [76]
- Hendrix, C. et J. Anderson (2021), *Resilience and Food Security Amidst Conflict and Violence*, USAID, Washington, D.C., https://resiliencelinks.org/system/files/documents/2021-08/RTAC_Resilience%20and%20Food%20Security%20Amidst%20Conflict%20and%20Violence_April2021_508.pdf. [65]
- Ingram, G. et A. Pipa (2022), « Upcoming DAC peer review is an opportunity to advance US development goals », *blog Future Development*, <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2022/01/19/upcoming-dac-peer-review-is-an-opportunity-to-advance-us-development-goals/> (consulté le 25 January 2022). [10]
- Ingram, G. et al. (2022), « Locally driven development: Overcoming the obstacles », *Brookings Global Working Paper*, n° 173, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2022/05/Locally-Driven-Development.pdf>. [38]
- InterAction (2022), *NGO Community Response and Recommendations on USAID's Draft Local Capacity Development Policy*, <https://www.interaction.org/wp-content/uploads/2022/02/NGO-Community-Response-and-Recommendations-for-USAIDs-Draft-Local-Capacity-Development-Policy.pdf>. [50]
- International Peace Institute (2019), *Making Sanctions Smarter: Safeguarding Humanitarian Action*, International Peace Institute, New York, https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2019/12/1912_Making-Sanctions-Smarter.pdf. [72]

- King, G., L. Garber et K. Hirschfeld (2022), *The Four Approaches: Final Report*, USAID, Washington, D.C., https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00Z8KS.pdf. [39]
- Mansuri, G. et V. Rao (2004), « Community-based and -driven development: A critical review », *Document de travail de recherche sur les politiques*, n° 3209, Banque mondiale, Washington, D.C. [56]
- Millennium Challenge Corporation (2021), *Report on the Criteria and Methodology for Determining the Eligibility of Candidate Countries for Millennium Challenge Account Assistance for Fiscal Year 2022*, <https://www.mcc.gov/resources/doc-pdf/report-selection-criteria-methodology-fy22>. [46]
- Neuenkirch, M. et F. Neumeier (2011), « The impact of US sanctions on poverty », *Journal of Development Economics*, vol. 121, pp. 110-119, <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2016.03.005>. [77]
- O'Driscoll, D. (2017), *K4D Helpdesk Report: Impact of Economic Sanctions on Poverty and Economic Growth*, Institute of Development Studies, Brighton, Royaume-Uni, <https://gsdrc.org/publications/impact-of-economic-sanctions-on-poverty-and-economic-growth/>. [75]
- OCDE (2022), *Aperçu de la coopération pour le développement dispensée par les États-Unis*, Éditions OCDE, Paris, [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/AR\(2022\)4/7/FINAL/fr/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/AR(2022)4/7/FINAL/fr/pdf). [7]
- OCDE (2022), *Perspectives économiques de l'OCDE, Rapport intermédiaire, mars 2022 - Guerre en Ukraine : Conséquences économiques et sociales et implications pour les politiques publiques*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f111a540-fr>. [3]
- OCDE (2022), *Système de notification des pays créanciers (SNPC) (base de données)*, <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CRS1>. [41]
- OCDE (2021), *États de fragilité 2020*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/0d344c87-fr>. [74]
- OCDE (2021), *Perspectives économiques de l'OCDE, Volume 2021 Numéro 2*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/09bf9e01-fr>. [2]
- OCDE (2020), *OECD Economic Surveys: United States 2020*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/12323be9-en>. [1]
- OCDE (2019), « Recommandation du CAD sur l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD/LEGAL/5019, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-5019>. [62]
- OCDE (2019), « Recommandation du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement durable », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD/LEGAL/0381, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0381>. [21]
- OCDE (2018), « Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD/LEGAL/5015, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-5015>. [26]

- OCDE (2016), *OECD Development Co-operation Peer Reviews: United States 2016*, Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264266971-en>. [43]
- ONU (2015), *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (A/RES/70/1)*, Assemblée générale des Nations Unies, New York, <https://undocs.org/A/RES/70/1>. [14]
- Organisme d'audit du Congrès des États-Unis (2020), *USAID: Mixed Progress in Increasing Diversity, and Actions Needed to Consistently Meet EEO Requirements*, <https://www.gao.gov/products/gao-20-477> (consulté le 2 juin 2022). [33]
- Organisme d'audit du Congrès des États-Unis (2015), *GAO Highlights: USAID Has Taken Steps to Safeguard Government-to-Government Funding but Could Further Strengthen Accountability*, <https://www.gao.gov/assets/gao-15-377.pdf>. [45]
- Pasachoff, E. (2016), « The President's budget as a source of agency policy control », *The Yale Law Journal*, vol. 125/8, pp. 2182-2291, <https://www.yalelawjournal.org/article/the-presidents-budget-as-a-source-of-agency-policy-control> (consulté le 29 avril 2022). [32]
- Steiger, W., C. Maloney et D. Runde (2021), « Whither the Journey to Self-Reliance? », Wilson Center, Washington, D.C., <https://www.wilsoncenter.org/article/whither-journey-self-reliance>. [36]
- US International Development Finance Corporation (2022), *Letter to The Honorable Scott A. Nathan*, Bureau de l'Inspecteur général de l'USAID, Washington, D.C., https://www.dfc.gov/sites/default/files/media/documents/DFC%20CEO%20Correspondence%20March%2021%202022_0.pdf (consulté le 16 mai 2022). [28]
- US International Development Finance Corporation (2021), *DFC Congressional Budget Justification Fiscal Year 2022*, <https://www.dfc.gov/sites/default/files/media/documents/FY22%20CBJ.pdf> (consulté le 15 mai 2022). [27]
- USAID (2022), *East Africa: Combating Wildlife Crime*, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/Combating_Wildlife_Crime_fact_sheet_2_022.pdf. [67]
- USAID (2021), *Administrator Samantha Power on a New Vision for Global Development (verbatim)*, <https://www.usaid.gov/news-information/speeches/nov-4-2021-administrator-samantha-power-new-vision-global-development>. [6]
- USAID (2021), *Kenya Country Development Cooperation Strategy (CDCS): October 2022-October 2025*, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/Kenya_CDCS_External_Sept_2021.pdf. [51]
- USAID (2021), *Local Capacity Development Policy - August 2021/Version 8*, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/LCD_Policy_-_FORMATTED_508_01-11.pdf. [49]
- USAID (2021), *NPI Action Plan Summary Report*, https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00XBKB.pdf. [35]
- USAID (2021), *Pre-Obligation Requirements for Government-to-Government (G2G) Assistance: A Mandatory Reference for ADS Chapter 220*, <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/220mac.pdf>. [44]

- USAID (2019), *Effective Partnering and Procurement Reform (EPPR) Recommendations*, [54]
https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/EPPR_Recs_Posted_7.30.2019_0.pdf (consulté le 15 mai 2022).
- USAID (2018), *Acquisition and Assistance Strategy*, [53]
<https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/AA-Strategy-02-04-19.pdf> (consulté le 15 mai 2022).
- USAID (2018), *U.S. Agency for International Development Risk Appetite Statement – June 2018*, [55]
https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/USAID_Risk-Appetite-Statement_Jun2018.pdf.
- USAID (2017), *Shock Responsive Programming and Adaptive Mechanisms*, [64]
https://usalearninglab.org/sites/default/files/resource/files/shock_responsive_programming_guidance_compliant.pdf.
- Waddington, H. et al. (2019), *Does Incorporating Participation and Accountability Improve Development Outcomes? Meta-analysis and Framework Synthesis*, International Initiative for Impact Evaluation (3ie), Londres, <https://doi.org/10.23846/SR00043>. [58]
- White House (2021), *Executive Order Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad*, [18]
<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/>.
- White House (2021), *Interim National Security Strategic Guidance - mars 2021*, [5]
<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.
- White House (2021), *Modernizing Regulatory Review*, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/modernizing-regulatory-review/>. [23]
- White House (2021), *National Strategy on Gender Equity and Equality*, [9]
<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/10/National-Strategy-on-Gender-Equity-and-Equality.pdf#page=7&zoom=100,92,100>.
- White House (2021), *United States Strategy on Countering Corruption*, [16]
<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/12/United-States-Strategy-on-Countering-Corruption.pdf>.
- White House (2017), *National Security Strategy of the United States of America*, [4]
<http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2017.pdf>.
- White House (2010), *Presidential Policy Directive / PPD-6*, <https://irp.fas.org/offdocs/ppd/ppd-6.pdf>. [8]
- White, H., R. Menon et H. Waddington (2018), « Community-driven development: does it build social cohesion or infrastructure? A mixed-method evidence synthesis », *3ei Working Paper*, n° 30, International Initiative for Impact Evaluation, Londres, <https://www.3eiimpact.org/evidence-hub/publications/working-papers/community-driven-development-does-it-build-social-cohesion>. [57]

Notes

¹ Un Aperçu de la coopération pour le développement mise en œuvre par les États-Unis complète le présent rapport d'examen par les pairs. Il contient des informations sur les politiques, les dispositifs institutionnels et les systèmes de financement et de gestion du pays.

² La Stratégie de sécurité nationale définit les priorités des États-Unis pour le développement mondial et la façon dont elles contribuent aux objectifs de sécurité nationale et de politique étrangère de l'Administration américaine. Le Conseil de sécurité nationale formule des avis à l'intention du président sur les questions de sécurité nationale et de politique étrangère ; il coordonne la prise de décisions en matière de politique publique à l'échelle du gouvernement fédéral concernant les priorités de développement. Voir www.whitehouse.gov/nsc/.

³ Comme c'est généralement le cas pour les nominations à caractère politique, le mandat des membres du Conseil sur le développement mondial a pris fin avec la prise de fonctions du président suivant.

⁴ Avant l'instauration du Dialogue stratégique bilatéral entre le Kenya et les États-Unis (*Kenya-US Bilateral Strategic Dialogue*), il existait plus de 25 groupes de travail interinstitutionnels au sein de la mission américaine de Nairobi. Si quelques-uns de ces groupes poursuivent leurs activités (par exemple sur la question des espèces sauvages), les interactions interinstitutionnelles s'articulent désormais autour des cinq piliers du Dialogue : prospérité économique, défense, démocratie et sécurité civile, questions multilatérales et régionales, et santé publique.

⁵ Les orientations ont été formulées suite à l'examen par la Cour de comptes (*Government Accountability Office*) de six organismes publics américain qui mettent en œuvre la majeure partie de l'aide du pays en matière de la santé, de sécurité et de démocratie. L'examen a passé en revue neuf éléments liés à la coordination interinstitutionnelle, à l'intégration stratégique et à l'évaluation des progrès pour atteindre les objectifs stratégiques. Les conclusions de cet examen sont disponibles dans le document suivant : www.gao.gov/assets/gao-18-499.pdf.

⁶ L'Indice de l'engagement pour le développement (*Commitment to Development Index, CDI*) classe 40 pays selon 8 indicateurs : financement du développement, investissement, migrations, commerce, environnement, santé, sécurité et technologie.

⁷ Pour de plus amples informations sur l'AGOA, voir <https://agoa.info/about-agoa.html>.

⁸ L'AGOA a amélioré la compétitivité à l'exportation des produits d'habillement. Entre 2010 et 2020, les exportations de textiles et de produits d'habillement entrant dans le cadre de l'AGOA ont augmenté d'environ 64 %. Mais cette hausse ne s'est pas traduite par un élargissement de la base d'exportation. Au cours de cette période, les produits d'habillement ont représenté 88 % des exportations totales du Kenya vers les États-Unis et 99 % de celles du Lesotho au titre de l'AGOA. Pour en savoir plus, voir www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2021/11/15/how-the-biden-administration-can-make-agoa-more-effective/.

⁹ Au cours des deux premières années, 800 accords, d'une valeur estimée à 50 milliards USD, ont été conclus entre des pays africains et les États-Unis afin de favoriser les exportations et l'investissement dans 45 pays africains.

¹⁰ Pour de plus amples informations sur les émissions de CO₂ des pays de l'OCDE, voir <https://stats.oecd.org/>. Des représentations graphiques de différentes données relatives aux émissions de gaz à effet de serre sont disponibles à l'adresse <https://ourworldindata.org/co2-and-other-greenhouse-gas-emissions>.

¹¹ Le Conseil de sécurité nationale a été créé en vertu de la loi sur la sécurité nationale de 1947. Le Conseil des conseillers économiques, créé par le Congrès en 1946, conseille le président en matière de politique économique, sur la base de données, de travaux de recherche et d'éléments factuels. Voir www.whitehouse.gov/cea/#:~:text=The%20Council%20of%20Economic%20Advisers,domestic%20and%20international%20economic%20policy.

¹² Sur les cinq objectifs établis dans le cadre du plan stratégique conjoint, les quatre premiers visent à 1) raviver le rôle moteur des États-Unis et mobiliser les coalitions existantes afin de faire face aux défis mondiaux, 2) favoriser la prospérité à l'échelle mondiale, 3) renforcer les institutions démocratiques et faire respecter les valeurs universelles, et 4) redynamiser les effectifs et les institutions au service du développement. Voir www.usaid.gov/sites/default/files/documents/Final_State-USAID_FY_2022-2026_Joint_Strategic_Plan_29MAR2022.pdf.

¹³ Des données préliminaires sont disponibles pour les contributions au budget central d'organisations multilatérales. Les données ne sont pas encore disponibles pour les contributions préaffectées, qui sont calculées sur la base de la notification de statistiques au niveau des activités par les membres du CAD.

¹⁴ L'OCDE a réalisé des analyses de similitude de portefeuilles en s'appuyant sur les données du Système de notification des pays créanciers relatives à l'aide multilatérale et bilatérale pour la période 2015-19. Voir www.oecd.org/dac/2022-mdf-comparing-multilateral-bilateral-aid.pdf.

¹⁵ Le dernier rapport de ce type établi par le Département d'État pour l'exercice 2020 peut être consulté à l'adresse suivante : www.state.gov/wp-content/uploads/2022/01/Report-US-Contributions-to-IOs-2020-data.pdf.

¹⁶ Le dernier rapport du Trésor destiné au Congrès a été soumis en juin 2021. Voir <https://home.treasury.gov/system/files/206/2021NACReport-FINAL.pdf>.

¹⁷ USAID peut évaluer ex ante si ses programmes contribueront à concrétiser l'intention du Congrès américain et de l'Administration américaine et conclure des accords reposant sur des processus de reddition de comptes et de rapportage, que l'ensemble des partenaires devront appliquer dans le cadre d'un programme donné.

¹⁸ La DFC est née de la fusion de l'Overseas Private Investment Corporation (OPIC) et de l'Autorité de crédit au développement (*Development Credit Authority*) de USAID.

¹⁹ La liste des projets de la DFC récemment approuvés est disponible à l'adresse suivante : www.dfc.gov/media/press-releases/dfc-approves-21-new-investments-mobilizing-more-11-billion-tackle-development.

²⁰ Il convient de noter que les États-Unis ne comptabilisent dans leur APD ni les apports versés par la DFC ni ses financements.

²¹ Si certaines dérogations ont reçu une suite favorable, à l'image de l'Initiative des trois mers en Europe de l'Est, ce n'est pas le cas de toutes les dérogations. Exemple le plus récent, la Chambre des Représentants a rejeté en avril 2022 une demande de financement supplémentaire en faveur de l'Ukraine présentée par la Maison Blanche. La Maison Blanche cherchait à soustraire la DFC aux dispositions de la loi pour une meilleure utilisation des investissements au service du développement (*Better Utilization of Investments Leading to Development [BUILD] Act*), qui exige d'aider en priorité certains pays, pour ainsi permettre à la DFC d'apporter plus facilement un soutien direct à certains pays suite à la guerre en Ukraine pour l'exercice 2022-27. Voir www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/04/FY_2022_Emergency_Supplemental_Assistance-to-Ukraine_4.28.2022.pdf.

²² Pour plus d'informations, voir l'Aperçu accompagnant cet examen par les pairs [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/AR\(2022\)4/7/FINAL&docLanguage=fr](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/AR(2022)4/7/FINAL&docLanguage=fr).

²³ À l'heure actuelle, les investissements de la DFC sous forme de prises de participation sont comptabilisés comme des dons, ce qui limite le montant possible de ce type d'investissement.

²⁴ Certains projets, formellement interdits, ne peuvent bénéficier du soutien de la DFC. Il s'agit notamment des « projets ou sociétés qui remplacent la production américaine ou qui sont susceptibles d'induire une baisse significative du nombre d'emplois aux États-Unis, notamment les *runaway plants* [usines désertiques] et l'externalisation de la fourniture de biens et de services (par exemple l'externalisation des processus d'affaires) en dehors des États-Unis ». Voir www.dfc.gov/sites/default/files/media/documents/DFC_ESPP_NUCLEAR_Redlines_for_NOTICE%20%286.10.2020%29.pdf.

²⁵ L'ouverture de crédits budgétaires pour les programmes du Département d'État, les programmes d'opérations à l'étranger et les programmes connexes est également désignée comme le « compte 150 » (*150 Account*).

²⁶ Un blocage s'entend comme « une situation où l'effet combiné de la fragmentation idéologique et d'institutions législatives fonctionnant à la majorité qualifiée entrave les efforts des majorités législatives visant à faire évoluer les politiques de *statu quo* », comme défini par A. Bolton dans l'article accessible ici : <https://doi.org/10.1111/AJPS.12621>.

²⁷ L'instruction relative aux montants minimums légalement requis fait référence à la section 7019(a) de la loi sur les programmes du Département d'État, les programmes d'opérations à l'étranger et les programmes connexes (*SFOPs Act*).

²⁸ Ces leviers comprennent le levier lié à la forme et au contenu, et le levier d'approbation, désigné par le terme *passback*.

²⁹ L'ouverture de crédits budgétaires pour les programmes du Département d'État, les programmes d'opérations à l'étranger et les programmes connexes au titre de l'exercice 2019 illustre ce type d'inadéquation. Les crédits approuvés par le Congrès étaient supérieurs de 22 % au montant demandé par l'administration, ce qui a obligé le personnel chargé du budget à modifier les plans existants ou à en établir de nouveaux. En l'occurrence, bien que l'administration n'ait pas sollicité de fonds pour les programmes relatifs à la lutte contre le changement climatique dans le cadre du budget de USAID, « le Congrès a appliqué des directives liées au changement climatique dans son processus d'ouverture de crédits budgétaires, obligeant le personnel de USAID à élaborer des plans visant à financer des actions dans ce domaine une fois les processus d'établissement, de justification et d'ouverture de crédits budgétaires achevés ». Pour en savoir plus, voir https://oig.usaid.gov/sites/default/files/2021-03/Lessons%20from%20USAIDs%20FY%202019%20Budget%20Process_0.pdf.

³⁰ Certains comptes sont en général affectés par pays dans le rapport établi en vertu de la section 653(a), d'autres sont affectés aux bureaux centraux pour financer les mesures de réponse aux situations de crise. Parmi les comptes alloués par pays figurent les programmes en matière de santé à l'échelle mondiale ; le Fonds américain de soutien économique ; l'aide destinée à l'Europe, à l'Eurasie et à l'Asie Centrale ; le programme international pour la lutte contre le trafic de drogue et l'application de la loi ; le financement des forces armées étrangères ; l'instruction et la formation militaires internationales ; les initiatives en matière de non-prolifération des armes, de lutte contre le terrorisme, de déminage et autres programmes connexes ; l'aide au développement et le Fonds pour la démocratie. Les comptes visant à faire face aux situations de crise englobent les opérations de maintien de la paix ; les initiatives de transition ; l'assistance pour les migrations et l'aide aux réfugiés ; le Fonds pour les crises complexes ; le Fonds américain d'aide d'urgence pour les réfugiés et les migrations ; et l'aide internationale en cas de catastrophe. Voir <https://sgp.fas.org/crs/row/IF11515.pdf>.

³¹ Contrairement à la notification budgétaire au Congrès, le rapport établi en vertu de la section 653(a), qui couvre l'ensemble des ouvertures de crédits budgétaires en faveur des programmes du Département d'État, des programmes des opérations à l'étranger et des programmes connexes (SFOP), n'est pas rendu public, bien que le détail des niveaux de crédits ouverts et planifiés soit consultable sur le site www.foreignassistance.gov. Ces dernières années, le Congrès ayant attribué davantage de financements que ceux demandés, l'importance du rapport 653(a) dans les décisions d'affectation s'est accrue. Voir <https://sgp.fas.org/crs/row/IF11515.pdf>.

³² Lorsque l'OMB répartit les fonds, il fournit en général un calendrier pour l'engagement de ces fonds afin que ceux-ci ne soient pas totalement utilisés ou dépensés prématurément.

³³ Les dépenses engagées constituent un engagement définitif, qui rend l'administration juridiquement responsable du paiement des biens et services commandés ou réceptionnés. À titre d'exemple, un organisme engage des dépenses lorsqu'il passe une commande, signe un contrat, octroie un don, achète un service ou prend d'autres mesures qui obligent l'administration à effectuer des paiements en faveur d'un organisme public, ou d'un compte public à un autre.

³⁴ Dans la mesure du possible, les notifications au Congrès, qui présentent l'argumentaire par pays, comprennent également les demandes de notification spéciales – par exemple le référencement des notifications propres à un pays, les transferts entre organismes ou encore les opérations planifiées entre gouvernements d'un montant supérieur à 10 millions USD.

³⁵ Ces activités en marge de la répartition des financements au niveau local ne sont pas prises en compte dans les stratégies de coopération pour le développement par pays. Elles sont toutefois cohérentes avec les déclarations des services centraux au regard de leurs stratégies et programmes et sont dotées de mécanismes distincts en matière de supervision et de programmation.

³⁶ Par exemple, en Indonésie, le bureau local de USAID a approuvé une activité dans le domaine de la recherche, une autre liée à l'éducation et un programme régional. La mission a évalué ces trois activités pour s'assurer de leur cohérence avec la stratégie de coopération pour le développement du pays et les attentes de l'administration.

³⁷ La Déclaration explicative conjointe (instructions) relative aux SFOP (ou « Division K ») concernant la loi de 2022 sur les ouvertures de crédits budgétaires consolidées comprend 25 tableaux présentant l'autorité budgétaire recommandée pour les comptes et programmes ; celle de l'exercice précédent comprenait 35 tableaux de ce type. Voir www.congress.gov/117/crec/2022/03/09/168/42/CREC-2022-03-09-bk4.pdf et <https://docs.house.gov/billsthisweek/20201221/BILLS-116RCP68-JES-DIVISION-K.pdf>. Alors que la section consacrée aux dispositions générales des Déclarations explicatives conjointes fournit des directives concernant les fonds destinés à certains pays, le nombre de tableaux a été réduit de 20 pour 2021 à 8 pour 2022.

³⁸ En général, les fonds doivent être engagés dans un délai de deux ans. Certains, à l'image du PEPFAR, disposent d'un délai de cinq ans. D'autres ne sont assortis d'aucune date d'expiration, comme les fonds destinés à l'aide humanitaire.

³⁹ La déclaration explicative conjointe stipule également que, au plus tard 90 jours après l'adoption de la loi de 2022 sur les ouvertures de crédits budgétaires consolidées, l'administratrice de USAID est tenue d'informer les comités responsables de l'affectation des crédits budgétaires quant aux « initiatives visant à encourager le personnel de l'Agence à mettre sur pied des partenariats durables avec des représentants des autorités et des chefs de communauté locaux en vue de mettre en œuvre des programmes, notamment le programme Local Works ». Voir www.congress.gov/117/crec/2022/03/09/168/42/CREC-2022-03-09-bk4.pdf.

⁴⁰ Les contrats de USAID destinés aux agents recrutés localement offrent à l'Agence une certaine flexibilité pour recruter des experts pour une certaine durée (le temps d'une activité ou d'une stratégie pays) et pour s'adapter aux changements. Ces contrats sont différents des contrats de prestation de services signés par les agents du Département d'État.

⁴¹ Le concept de « Cheminement vers l'autonomie » (*Journey to Self-Reliance*) consistait en une approche de la réforme de grande envergure, qui englobait la question de l'adaptation au contexte local : www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1869/USAID%20Forward%20Fact%20Sheet%20April%202016.pdf.

⁴² Ce chiffre correspond à l'APD bilatérale acheminée par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales américaines et internationales en USD, à prix constants de 2020.

⁴³ [Le Chapitre 303 du Système de directives automatisé \(ADS\) de USAID](#), qui couvre les dons et les accords de coopération avec les ONG, donne cette définition.

⁴⁴ Un audit récent de l'ambitieuse campagne du PEPFAR visant à faire appel à des partenaires locaux a révélé que « l'insuffisance du vivier de partenaires locaux dotés des capacités nécessaires a entravé les efforts déployés par USAID pour atteindre son objectif de 70 %, contribuant à ce que les missions ciblent en priorité la réalisation des objectifs du PEPFAR ». Cet audit est accessible à l'adresse suivante : https://oig.usaid.gov/sites/default/files/2021-12/4-936-22-001-P_0.pdf. De la même façon, un examen du plan d'action de la New Partnerships Initiative mené en 2021 a fait ressortir que la moitié des 77 bureaux locaux de USAID interrogés ont cité les capacités limitées des nouveaux partenaires et l'insuffisante mobilisation de certains partenaires comme obstacle principal ; 20 % des missions ont également cité comme défi les difficultés rencontrées avec le pays hôte. Pour plus de détails, voir https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00XBKB.pdf.

⁴⁵ En 2022, le réseau pour la modernisation de l'aide aux pays étrangers (*Modernizing Foreign Assistance Network*), une coalition en faveur de la réforme bénéficiant du soutien des deux partis représentés au Congrès, qui réunit des professionnels spécialisés dans le développement international et la politique étrangère, des défenseurs de l'action publique et des experts, a fait valoir dans une déclaration publique que la définition du concept de partenaire local dans les efforts d'ancrage local déployés par USAID ne devrait pas inclure la catégorie de « partenaires implantés localement ». La déclaration peut être consultée à l'adresse suivante : <http://modernizeaid.net/2022/01/mfan-calls-for-clear-definition-usaids-localization-work/>.

⁴⁶ Le Comité permanent interorganisations apporte son soutien à la mise en œuvre du *Grand Bargain* (pacte relatif au financement de l'action humanitaire). L'un de ses axes de travail spécifiques est l'adaptation au contexte local, en mettant l'accent sur les critères de référence, le rapportage annuel et la compilation des bonnes pratiques. Voir <https://interagencystandingcommittee.org/localisation-0>.

⁴⁷ Au Kenya, la stratégie de coopération pour le développement du pays a été élaborée selon un processus innovant, fondé sur des données et reposant sur une analyse détaillée du contexte kenyan. La stratégie a été examinée par diverses parties prenantes lors de 16 sessions consultatives, auxquelles ont participé plus de 900 Kenyans issus des 47 comtés, y compris des personnes porteuses de handicap. L'objectif était d'aboutir à ce que la programmation établie par USAID à l'issue de ce processus soit pilotée et gérée par les Kenyans et que la population se l'approprié.

⁴⁸ Au cours des dix dernières années, les cinq principaux bénéficiaires du soutien intergouvernemental ont été la Jordanie, le Pakistan, les États fédérés de Micronésie, la Cisjordanie et la bande de Gaza et l'Afghanistan.

⁴⁹ Dans le cadre de ce processus, la mission américaine au Kenya a récemment procédé à un examen renforcé de la démocratie, des droits de la personne et de la gouvernance.

⁵⁰ La transition vers les partenaires locaux est désormais au centre de l'approche du PEPFAR, mais il reste encore beaucoup à faire. Voir www.usaid.gov/global-health/health-areas/hiv-and-aids/technical-areas/local-partner-transition.

⁵¹ Pour une analyse de qualité des avantages que procure le recours aux systèmes locaux, voir www.oecd.org/dac/effectiveness/48780908.pdf.

⁵² USAID définit la cocréation comme un moyen de « réunir des individus pour concevoir collectivement des solutions en réponse à des difficultés spécifiques dans le domaine du développement. Dans un laps de temps défini et selon un processus participatif, les partenaires, les potentiels organismes de mise en œuvre et les utilisateurs finaux définissent de façon collaborative un problème, mettent en évidence des solutions nouvelles ou existantes, dégagent un consensus autour des mesures à déployer et affinent la planification pour faire avancer les programmes et les projets. » Voir www.usaid.gov/work-usaid/how-to-work-with-usaid/co-creation-usaid.

⁵³ La *New Partnership Initiative* permet à USAID de collaborer avec une plus grande variété de partenaires, de renforcer ses relations de partenariats et de proposer aux organisations davantage de points d'entrée pour collaborer avec l'Agence. Depuis le lancement de l'initiative en mai 2019, USAID a formé 29 partenariats avec près de 60 organisations, pour une enveloppe totale de plus de 400 millions USD. Voir www.usaid.gov/npi/npi-awards.

⁵⁴ Dotée d'un budget de 300 millions USD, l'initiative Centroamérica Local est déployée au Salvador, au Guatemala et au Honduras avec pour ambition d'impliquer, de renforcer et de financer les organisations locales afin de mettre en œuvre des programmes qui visent à favoriser une croissance économique durable et équitable, à améliorer la gouvernance, à lutter contre la corruption, à protéger les droits de la personne, à améliorer la sécurité des citoyens et à lutter contre les violences sexuelles et les violences faites aux femmes. L'inscription dans le contexte local est au cœur de cette initiative, qui permettra à USAID d'expérimenter des solutions pour améliorer les partenariats noués avec les organisations locales. Voir www.usaid.gov/news-information/press-releases/nov-4-2021-usaid-announces-centroamerica-local-initiative-empower-local.

⁵⁵ Lorsque USAID Kenya a été confronté à un cas grave de corruption au sein de l'Agence de fournitures médicales du Kenya, l'incident a été notifié aux plus hauts niveaux et abordé lors des discussions bilatérales entre chefs d'État. La gestion d'un cas grave de corruption peut être épuisante pour les missions si elles ne disposent pas de ressources supplémentaires ou d'un environnement propice pour gérer ce type de situation.

⁵⁶ Au Kenya, une organisation enregistrée localement a géré et dirigé le système de suivi par une tierce partie. Des possibilités prometteuses se profilent pour favoriser la prise en compte de la parole des citoyens dans cet aspect de la programmation, allant du retour d'expérience des bénéficiaires à des approches innovantes en matière de suivi, d'évaluation et d'apprentissage.

⁵⁷ Le Learning Lab de USAID et l'[Annonce générale de l'Agence](#) en faveur de l'innovation en matière de développement piloté au niveau local offrent des possibilités d'explorer [différentes approches](#) et de renforcer la base factuelle. Des [évaluations à visée de développement](#) et l'inclusion plus systématique des acteurs locaux pour définir et exploiter l'apprentissage sont en cours d'expérimentation, et il est possible de mettre sur pied des études de cas avec le programme [Local Works](#).

⁵⁸ Par exemple, USAID s'est engagée avec le Mouvement pour le développement piloté par les communautés (*Movement for Community-led Development*) en soutenant une [étude de cas sur l'apprentissage collaboratif](#). Voir <https://mclcd.org/>.

⁵⁹ Dans le Cadre de l'OCDE sur la fragilité, l'APD ciblant les secteurs liés à la paix est repérée, dans le SNPC, au moyen des codes-objet suivants : 15110, 15111, 15112, 15113, 15130, 15150, 15152, 15153, 15160, 15170, 15210, 15220, 15230, 15240, 15250 et 15261. Pour plus de détails, on se reportera à la page 166 du rapport *États de fragilité* de 2018 à l'adresse suivante : <https://doi.org/10.1787/9789264308916-fr>.

⁶⁰ Six codes-objet SNPC se rapportent directement à la prévention des conflits : 15210, 15220, 15230, 15240, 15250 et 15261. Pour plus d'informations sur le rôle de l'APD dans ce domaine, voir [Conflict prevention in fragile contexts](#).

⁶¹ Le Congrès américain a autorisé un budget pouvant atteindre 200 millions USD par an pour les initiatives menées dans une sélection de pays pour opérer le déploiement pilote de la loi sur la fragilité dans le monde et a attribué 125 millions USD de financements au titre de l'exercice 2022 en faveur du Fonds de prévention et de stabilisation, en complément de l'aide bilatérale que les États-Unis versent déjà à ces pays partenaires. Pour plus d'informations, voir : www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/04/01/addressing-the-collective-challenges-of-our-time-implementing-the-u-s-strategy-to-prevent-conflict-and-promote-stability/.

⁶² Ces pays sont Haïti, la Libye, le Mozambique et la Papouasie-Nouvelle-Guinée ; la région est l'Afrique occidentale côtière (Bénin, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée et Togo).

⁶³ Dans le budget de la mission de USAID Kenya, la ligne budgétaire consacrée à la paix et à la sécurité a augmenté en valeur absolue entre l'exercice 2014 et l'exercice 2021, pour atteindre 13.5 millions USD. Pourtant, sur cette période, cette ligne budgétaire n'a représenté en moyenne que 1.2 % du budget global de la mission de USAID Kenya.

⁶⁴ Dans les situations de crise, où différentes organisations interviennent dans un contexte qui évolue rapidement, la coordination n'est pas toujours possible. Dans ce genre de contexte, d'autres institutions, principalement dans les secteurs militaire et médical, ont conçu des systèmes permettant aux responsables opérationnels de demeurer aligné sur l'objectif général tout en se dispensant d'une coordination excessive. Le système des sept questions en est une illustration. Issu du domaine militaire, ce système est utilisé dans la réponse aux crises ; il a notamment été utilisé pour prendre des mesures lors de la crise du COVID-19. Pour plus d'informations sur les sept questions, voir www.stevejeffrey.co/7-questions-to-plan-make-decisions-in-a-crisis/.

⁶⁵ Par exemple, dans le golfe de Guinée, la région pilote retenue pour la mise en œuvre de la loi sur la fragilité dans le monde, l'Union européenne (UE) et Expertise France apportent un soutien à la lutte contre la traite des êtres humains à travers une approche multi-pays, liée à un objectif régional. Pour de plus amples informations, voir www.expertisefrance.fr/fr/fiche-projet?id=726413. Dans la région des Grands Lacs, l'UE et la Suisse interviennent aux côtés de la société civile pour promouvoir les intérêts communs et accroître la coopération transfrontalière entre les communautés du Burundi, du Rwanda, de l'Ouganda et de la République démocratique du Congo. Voir <https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/pays/grands-lacs.html/content/dezaprojects/SDC/en/2013/7F08815/phase3>.

⁶⁶ Les 19 contextes fragiles ou touchés par des crises concernés par l'application de régimes de sanction ont reçu au total 47 % de l'aide humanitaire apportée par les États-Unis en 2020. Il s'agit des pays suivants : Afghanistan, Éthiopie, Iraq, Liban, Libye, Mali, Myanmar, Nicaragua, République arabe syrienne, République bolivarienne du Venezuela, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République islamique d'Iran, République populaire démocratique de Corée, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Yémen et Zimbabwe.



Extrait de :
**OECD Development Co-operation Peer Reviews:
United States 2022**

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/6da3a74e-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2022), « Conclusions et recommandations », dans *OECD Development Co-operation Peer Reviews: United States 2022*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/619df396-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes 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. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :
<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.