

**L'APRÈS-11 SEPTEMBRE
ET LES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT AMÉRICAIN
POUR L'AIDE A L'ETRANGER**

RHÉTORIQUE ET RÉALITÉ

PAR

ANNE C. RICHARD (*)

George W. Bush pourrait devenir le Président américain le plus généreux dans l'attribution d'aides à l'étranger depuis Harry Truman et le Plan Marshall – mais une telle chose n'est nullement garantie.

A la surprise de ses détracteurs, le gouvernement Bush est en train d'accroître non seulement l'aide militaire des Etats-Unis à leurs alliés dans la « *guerre contre le terrorisme* », mais aussi d'autres formes d'aide, en augmentant le nombre des *Peace Corps*, en rejoignant l'UNESCO et, ce qui fut le plus inattendu, en s'attelant à l'aide au développement. Ces mouvements stratégiques ont été surprenants, parce qu'aucun des propos du candidat Bush pendant la campagne présidentielle, ni ses premiers mois à la présidence, n'auraient indiqué que ce gouvernement ferait de l'augmentation des aides et autres programmes internationaux une priorité budgétaire. Bien sûr, les attentats terroristes du 11 septembre 2001, la lutte subséquente contre les terroristes anti-américains et les pays qui les hébergent ont joué un rôle. Cependant, le type d'aides et le moment de leur révélation sont très liés aux priorités du Président et à celles des personnalités qui l'entourent, ainsi qu'au désir d'affirmer la générosité américaine lors des réunions internationales.

Malgré tout, la préoccupation qui commence à se faire jour est que la rhétorique de Bush ne se traduira pas en espèces sonnantes et trébuchantes à court terme. Si l'on examine de plus près ces annonces, il apparaît que des sommes importantes restent encore à être obtenues du Congrès. Les dépenses de la plupart des nouvelles initiatives doivent être étendues sur plusieurs années, des programmes et subventions actuels ont reçu un nouvel habillage et ont été présentés comme « nouveaux ». De plus, le gouvernement compte rendre les nouvelles aides au développement dépendantes de critères stricts, mais encore indéfinis. A moins que le rythme de financement de ces programmes ne s'accélère, l'attribution réelle des aides financières ne

(*) Ancien conseiller pour les affaires budgétaires et la planification du Secrétaire d'Etat américain M^{me} Albright et actuellement consultante à Paris. Article traduit de l'anglais.

sera pas à la hauteur de ces sentiments bien intentionnés – et bien affichés – et ne répondra aucunement à des besoins réels.

Pour apprécier l'importance de la nouvelle approche de Bush envers l'aide étrangère, il est utile de comprendre les difficultés de subvention qui avaient fait obstacle au budget des Affaires étrangères de l'ancien Président, ainsi que les attitudes américaines envers l'aide étrangère en général.

LE CONTEXTE HISTORIQUE ET SOCIAL

Le Plan Marshall du Président Truman et l'Alliance pour le progrès initiée par le Président John F. Kennedy restent des points culminants de l'aide étrangère des Etats-Unis. La pointe la plus récente en matière d'aide étrangère a été atteinte durant la présidence de Ronald Reagan. L'augmentation des dépenses durant l'année fiscale 1985 a reflété l'aide aux pays alliés dans la lutte contre le communisme tout autant qu'une aide en réponse aux problèmes économiques que le Moyen-Orient connaissait à cette époque.

Depuis la fin de la Guerre froide, le montant accordé aux aides a baissé, parvenant à son point le plus bas dans l'année fiscale 1997. Après la chute du Mur de Berlin et la fin de l'Union soviétique, s'est répandue l'opinion selon laquelle le public américain ne soutenait plus ces programmes. L'aide aux pays émergents serait également devenue impopulaire parmi les membres du Congrès, qui s'y opposaient en général, ne défendaient que certains programmes – tel le soutien aux réfugiés –, ou bien étaient très passifs lors des votes sur ces questions.

A la même époque, la composition du programme de l'aide internationale des Etats-Unis a changé. De nouveaux programmes pour les Etats de l'ancienne Union soviétique et d'Europe centrale furent créés. Des programmes d'aides traditionnels, qui récompensaient les pays accueillant des bases militaires américaines ou donnant accès à la flotte américaine dans leurs ports, furent supprimés. L'aide au développement se déplaça du soutien à de grands projets de construction et de dons aux gouvernements vers une utilisation plus grande de l'assistance et de la formation techniques, incluant davantage de programmes fondés sur la promotion de la démocratie et d'une gouvernance éclairée.

En dépit des baisses dans le montant global des aides et des changements dans la composition des aides à l'étranger, beaucoup d'Américains continuent de penser que, comme à l'époque du Plan Marshall, les Etats-Unis sont des donateurs principaux d'aides internationales, qu'une part importante du budget fédéral est réservée à l'aide à l'étranger et que cette aide est directement attribuée à des gouvernements corrompus ou incapables. Un sondage réalisé en 2000 demandait aux Américains quelle partie du budget

fédéral était à leur avis réservée à l'aide à l'étranger : l'estimation médiane était de 20 %, alors qu'en réalité le total de l'aide étrangère représente moins d'1 % du budget fédéral. Dans l'absolu, l'idée est vraie que les Etats-Unis sont le plus important des pays donateurs, mais peu d'Américains savent que les Etats-Unis se retrouvent derrière les autres pays industrialisés si l'on prend pour indice de richesse nationale les dépenses d'aide au développement. Ces aides sont de plus en plus accordées par des moyens non officiels, incluant les universités américaines, le secteur privé et les ONG. L'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID), par exemple, déclare que près de 80 % de ses contrats et subventions sont accordés à des firmes américaines.

Les sondages réalisés dans les années 1990 ont montré que la majorité du public américain était mal informé sur l'importance et les buts du plan d'aide internationale des Etats-Unis. Pourtant, les sondeurs ont découvert que les Américains, loin d'être isolationnistes, soutenaient la prépondérance des Etats-Unis dans les affaires mondiales, voulaient que les Etats-Unis paient leurs cotisations à l'ONU et désiraient partager une partie de la richesse de l'Amérique du Nord avec les populations pauvres d'autres pays. Cependant, dans le même temps, beaucoup d'Américains sont apparus convaincus qu'une très petite partie de l'aide à l'étranger parvient à ceux qui en ont besoin et que la plus grande partie de l'argent finit dans les poches des membres corrompus de ces gouvernements. Si quelques Américains contribuent à faire lever des fonds de campagne et votent par groupes ethniques pour des candidats qui soutiennent des programmes d'aides à des pays particuliers, des segments importants du public américain demeurent sceptiques sur la question et l'importance des aides internationales n'a pas encore joué de rôle dans les campagnes électorales présidentielles.

UNE SITUATION NOUVELLE A L'ORIGINE DE CHANGEMENTS

L'aide internationale a continué d'être un non-problème au cours des débats précédant l'élection présidentielle de 2000. Bush, encore gouverneur, fit des déclarations qui n'auraient pas pu être interprétées comme prêchant une augmentation importante des programmes d'aide étrangère : il s'est prononcé en faveur d'une aide légère pour encourager les marchés et les réformes, pour l'abandon de la dette sous certaines conditions. Il a critiqué les prêts du FMI à la Russie et l'interventionnisme de l'Etat et s'est montré partisan d'une approche modeste des Etats-Unis dans leurs relations internationales, *etc.* En revanche, quand il a abordé les thèmes de la sécurité nationale et de la politique étrangère, il s'est révélé beaucoup plus explicite quant à son attachement à augmenter le budget de la défense. Ainsi, la décision du Président de lancer une nouvelle série de programmes d'aide

s'éloigne de ses remarques modérées sur l'aide à l'étranger et s'oppose à l'ambivalence montrée par le public et ses collègues du Parti républicain à ce sujet. Finalement, le Président Bush n'a pas introduit ces changements notables immédiatement après être entré dans ses fonctions, mais après que l'évolution d'une double situation a rendu politiquement praticable une augmentation des dépenses dans les programmes internationaux.

L'un de ces deux facteurs a été le changement d'atmosphère à Washington DC et dans le pays à la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001. Du jour au lendemain, les Américains ont éprouvé un intérêt grandissant pour l'actualité au-delà de leurs frontières et les menaces provenant de l'étranger. Pendant l'automne 2001, ils ont pu constater combien la formation d'une coalition de nations alliées a contribué à la lutte contre le terrorisme : la coalition fut en effet un brillant exemple des bénéfices d'une coopération multilatérale pour la nation. En octobre et en novembre, les lettres au Président de 63 Représentants et de 29 Sénateurs se prononçaient en faveur d'une croissance du budget des Affaires étrangères. Ce mouvement général ne s'est pas limité aux seuls programmes d'aides : il incluait de nombreuses activités diplomatiques, dont la diplomatie publique (1) et des efforts de propagande internationale.

Le second facteur de changement est l'augmentation du budget pour la sécurité intérieure, avec un retour au déficit budgétaire. Pendant les années 1990, un mélange entre discipline budgétaire et croissance économique avait conduit à l'équilibre budgétaire – pour la première fois depuis 1969 : Bush a ainsi hérité d'un budget comportant un excédent positif. Toutefois, une combinaison de baisse des impôts, d'augmentation des dépenses et de prévisions économiques revues à la baisse ont éliminé le surplus originellement envisagé. Paradoxalement, le fait que le budget soit déjà en déficit a facilité une augmentation des dépenses pour les programmes d'aide internationale : une dépense supplémentaire assez peu élevée ne change rien à la situation politique globale. Si le budget avait été plus proche de l'équilibre, il aurait été peu probable que le Président proposât une augmentation des subventions pour les actions internationales. En revanche, si le déficit rend l'annonce de nouveaux programmes d'aides réalisable à court terme, les prévisions budgétaires d'un déficit grandissant dans les deux ou trois prochaines années peuvent mettre en danger la réalisation de ces nouveaux programmes.

(1) Les programmes de diplomatie publique sont destinés à influencer les publics et dirigeants étrangers à travers les médias, les échanges interpersonnels et les activités culturelles. Nombre de ces programmes avaient été bien subventionnés pendant la Guerre froide sous les auspices de l'Agence d'information des Etats-Unis (USIA), mais les fonds de diplomatie publique ont été coupés dans les années immédiates de l'après-Guerre froide et l'USIA fut intégrée au ministère de l'Intérieur.

L'AUGMENTATION DE L'AIDE
EN RÉPONSE AU 11 SEPTEMBRE

La croissance du budget fédéral pour la sécurité intérieure a reflété l'adoption d'une vaste gamme de mesures destinées à protéger les citoyens américains du terrorisme. Quelques jours seulement après le 11 septembre, le gouvernement a approché le Congrès avec une série de propositions de mesures financières d'urgence. En plus d'une aide à la ville de New York et aux familles directement touchées, des milliards de dollars ont été requis pour le Département de la Défense et un certain nombre d'agences intérieures. Des fonds d'urgence ont également été alloués aux agences internationales du gouvernement pour renforcer la sécurité des ambassades et autres postes, permettre des évacuations d'endroits à haut risque, engager plus d'agents de haute sécurité, remplacer des équipements de communication dépassés et intensifier les efforts de propagande dans le Moyen-Orient et l'Asie centrale. Un mélange d'aide économique et militaire pour le Pakistan et d'autres pays considérés comme étant sur la « ligne de front » de la guerre contre le terrorisme a été intégré dans ces demandes de subventions d'urgence.

Etant donné que les décisions en réplique aux événements terroristes du 11 septembre 2001 sont toujours en cours, le montant dépensé depuis lors pour de nouveaux programmes d'aide est difficile à déterminer. Le *Bulletin d'allocation aux opérations étrangères*, utilisé par le Congrès pour financer l'aide internationale, pourrait finir par augmenter de plus de 10 %, jusqu'à 1,6 milliard de dollars, entre les années fiscales 2001 et 2003 (au début du mois de novembre 2002, le financement n'est pas encore établi par le Congrès). Cette croissance peut être attribuée en majeure partie à l'après-11 septembre 2001.

L'Administration Bush a promis jusqu'à 1 milliard de dollars d'aide au Pakistan et fait également acheminer de l'aide aux pays d'Asie centrale. En supplément de l'aide directement liée au combat contre les Talibans et Al Qaïda en Afghanistan, le Congrès a également attribué des fonds au combat contre le terrorisme en Indonésie et aux Philippines. Les programmes d'aide existants pour combattre le trafic de stupéfiants en Colombie et encourager la paix au Moyen-Orient sont en train d'être révisés ou rejustifiés pour se concentrer sur le combat contre le terrorisme. L'aide est distribuée pour financer une grande variété d'activités, incluant la sécurité aux frontières et l'entraînement antiterroriste, ainsi que d'autres besoins de développement plus traditionnels, comme l'éducation et la santé.

Les mesures les moins controversées des programmes d'aide internationale post-11 septembre concernent les plans d'aide aux Afghans : des millions de dollars pour l'aide humanitaire et l'assistance aux réfugiés ont été attribués au Comité International de la Croix-Rouge (CICR), au Haut-Commissariat

d'aide pour les réfugiés des Nations Unies, à la Fédération internationale du Croissant rouge et à des organisations privées pour le retour des réfugiés ou la reconstruction de l'Afghanistan ravagé par la guerre. Traditionnellement, les Etats-Unis dominent l'aide en nourriture, et l'aide américaine à l'alimentation contribue à nourrir la population en Afghanistan et des réfugiés dans les pays voisins.

Les Etats-Unis financent également des plans d'action pour aider la transition, en Afghanistan, d'une situation de crise à un retour vers une vie normale. Des programmes axés sur la vaccination et la scolarisation des enfants, l'établissement de cliniques, la construction d'équipements sanitaires et de circuits d'eau potable sont en cours de financement. Lors d'une conférence ministérielle à Tokyo en janvier 2002, la communauté internationale s'est engagée à fournir 1,8 milliard de dollars. Quelques pays ont pris un engagement sur plusieurs années : l'ensemble s'élève à 4,5 milliards de dollars sur plus de 5 ans. Les Etats-Unis se sont engagés à verser 300 millions de dollars, un montant qu'ils comptent dépasser, et font du *lobbying* auprès d'autres gouvernements en faveur d'actions supplémentaires.

En plus des programmes d'aide bilatéraux, le Président américain a mis en évidence le montant des dons charitables privés venant d'Américains ordinaires, pour soutenir l'Afghanistan. Dans un mouvement rappelant l'appel de Franklin Roosevelt aux enfants à donner leurs centimes pour éradiquer la polio – à l'instar des écoliers qui avaient donné leurs pièces pour ériger la Statue de la Liberté, le Président a demandé aux enfants américains d'aider les petits Afghans en contribuant d'un dollar à la Fondation américaine pour les enfants afghans (en envoyant l'argent à la Maison-Blanche à Washington). Le rôle joué par les organisations charitables américaines en réponse à l'invasion de l'Afghanistan par les Etats-Unis est utilisé par la Maison-Blanche pour démontrer l'utilité des partenariats entre les secteurs public et privé comme outil de l'aide internationale.

Il est hors de doute que les Américains sont les premiers à encourager la restauration de l'Afghanistan – par exemple, l'armée américaine reconstruit des écoles en Afghanistan. Néanmoins, dans un discours prononcé en avril 2002, le Président a peut-être fait des promesses excessives en comparant les efforts actuels des Etats-Unis en Afghanistan avec le rôle du Plan Marshall en Europe. Bien qu'il ne se soit pas engagé sur des sommes précises, en promettant d'aider les Afghans à mettre en place un gouvernement stable, une économie solide, une armée nationale et un système d'éducation viable, le Président a augmenté les attentes. Alors que la Maison-Blanche met en avant les nombreuses manières dont les Américains aident les Afghans, quelques sceptiques soulignent la longue liste de manques qui ne sont pas comblés dans ce pays – particulièrement le maintien de la paix en dehors de Kaboul. Il est clair que l'assistance américaine ne constitue pas un nouveau « Plan Marshall pour l'Afghanistan », puisqu'elle n'a absolument pas l'enver-

gure du Plan Marshall originel, et ne remplit pas les critères nécessaires à la réussite d'un effort de reconstruction.

LE « MILLENIUM CHALLENGE ACCOUNT »

Alors que les Etats-Unis répliquaient aux attentats terroristes sur le sol américain, le gouvernement Bush s'exposa à la critique l'accusant de trop se consacrer à l'aspect militaire de la guerre contre les terroristes et insuffisamment aux conditions de vie des pays en développement, conditions censées engendrer des terroristes ou un soutien au terrorisme. Afin de se disculper et de mettre en avant la générosité des Américains, le Président Bush annonça le *Millenium Challenge Account* (MCA) juste avant la Conférence de Monterrey pour le financement du développement, en mars 2002. Donnant l'impression d'avoir été élaboré à la hâte avant le voyage du Président à Mexico, le MCA est un nouveau programme devant fournir une aide au développement aux pays prêts à entreprendre des réformes politiques et économiques importantes. Il n'était pas inclus dans le budget de l'année fiscale 2003 remis au Congrès en février 2002, ni dans une requête pour des fonds supplémentaires concernant l'Afghanistan publiée le 21 mars 2002. Le commencement du financement du MCA ne doit pas être demandée officiellement au Congrès avant février 2003, lors de la présentation du budget présidentiel pour l'année fiscale 2004.

Il est prévu que le MCA s'étale sur trois ans et accroisse la somme totale des aides américaines au développement de 5 milliards de dollars, soit une augmentation de 50 % par rapport au niveau actuel, d'ici à l'année fiscale 2006. Les dons accordés aux pays en développement *via* le MCA dépendraient de progrès soigneusement surveillés dans les domaines liés à l'avancement d'une bonne gouvernance, aux investissements dans la santé et l'éducation et à l'adoption de politiques économiques solides. A la lumière des déclarations de la Maison-Blanche, il est peu probable que l'éducation, la santé et l'eau soient des priorités financières. Les pays en développement dont les gouvernements ne correspondent pas aux critères du nouveau programme ne seront pas sélectionnés pour les bourses du MCA, mais pourront éventuellement recevoir, ou continuer à recevoir, les plans d'aide au développement traditionnels de l'USAID. Le but du MCA est surtout d'encourager la réforme et pas seulement d'augmenter le niveau des aides.

Plusieurs personnalités ont probablement influencé le lancement d'un nouveau plan d'aide. La décision de Bush d'assister à la conférence de Monterrey est liée à son amitié et son désir de collaborer avec le Président mexicain Vicente Fox. Le voyage de Bush à Monterrey avait également pour but d'apaiser les tensions dans les relations entre les Etats-Unis et le Mexique liées à la politique d'immigration des Etats-Unis. Dès qu'il eut consenti à assister à la conférence, Bush est devenu vulnérable aux critiques de la

gauche américaine et de la communauté internationale, accusant Washington de ne pas en faire assez pour financer le développement. En envisageant un programme qui pourrait être lancé dans la foulée de la Conférence de Monterrey, Bush a probablement trouvé un soutien pour ce concept parmi ses principaux conseillers en politique étrangère : apparemment, la Conseillère à la Sécurité nationale Condoleezza Rice et le Secrétaire d'Etat Colin Powell ont soutenu une expansion du plan d'aide des Etats-Unis. De même, la première dame Laura Bush peut avoir joué un rôle influent : en tant qu'ancienne professeur des écoles et bibliothécaire, elle soutient fortement les programmes éducatifs, dont les plans d'aides consacrés à l'éducation des enfants.

Quand Bush proposa le nouveau programme, il admit que le développement était « *un engagement central de la politique étrangère américaine* ». Il combla également la fissure qui grandissait dans son propre gouvernement entre, d'une part, la défense de l'engagement et les discours du Secrétaire d'Etat Powell et, d'autre part, les assertions répétées du Secrétaire du Trésor Paul H. O'Neill, selon qui la plupart des aides accordées avaient été gâchées. En se faisant l'écho des préoccupations d'O'Neill et en soulignant que l'argent devait être dépensé pour des programmes efficaces, Bush a peut-être réussi à apaiser les craintes des critiques et du public. O'Neill lui-même semble avoir trouvé de l'intérêt à rendre les plans d'aide fonctionnels – particulièrement dans la recherche de moyens de fournir une eau pure en Afrique – suite à son voyage très médiatisé en Afrique avec la star de rock irlandaise Bono (2) en mai 2002.

L'importance que Bush accorde aux résultats n'est pas nouvelle : les organismes de financement multilatéraux, telle la Banque mondiale, ou les agences de financement bilatérales, principalement l'USAID aux Etats-Unis, se concentrent depuis un certain temps sur la promotion des réformes économiques et politiques – comme l'application du droit – parmi les receveurs de l'aide. Le défi que le gouvernement Bush doit relever est de faire progresser son propre programme d'aide d'une façon qui produise des résultats mesurables.

Maintenant que le programme a été annoncé, la partie la plus difficile reste à accomplir : convaincre le Congrès d'attribuer les fonds, décider de la structure du programme, et procéder aux premières donations. Jusqu'ici, le développement du MCA a été un effort entre les agences concernées, impli-

(2) Bono (de son vrai nom Paul Hewson), membre du groupe de rock U2, est considéré par un magazine musical britannique comme « *l'homme le plus puissant de l'industrie musicale mondiale* ». Ces dernières années, Bono est devenu une figure de proue du mouvement pour l'abandon de la dette des pays les plus pauvres dans le cadre du Jubilé 2000. Il fut accueilli à bras ouverts à la Maison-Blanche et au ministère des Finances sous le mandat de Clinton, développa également de bonnes relations avec des membres clefs du Congrès et, surtout, fut présent lorsque Bush annonça le MCA. Les voyages du « *couple désassorti* » du développement furent abondamment couverts par les médias, à la suite de quoi les deux hommes firent des apparitions dans des émissions de télévision populaires, et, dans le cas d'O'Neill, devant le Congrès, pour débattre de leur déplacement.

quant l'USAID, les Départements des Finances et de l'Intérieur, ainsi que des bureaux de la Maison-Blanche comme le Conseil de Sécurité intérieure et le Bureau des Conseillers financiers. On ne sait pas encore quelle agence dirigera le programme. En outre, peut-être le gouvernement prendra-t-il la décision de créer un comité inter-agences qui remplirait en quelque sorte le rôle d'un bureau des directeurs. A son crédit, l'USAID a invité le public à faire des commentaires sur l'élaboration du nouveau programme. Les membres de la communauté d'aide – les ONG, les universités, le personnel du Congrès, les représentants des pays bénéficiaires – ont montré un grand intérêt pour la future structure du programme et la définition des critères.

Il reste cependant à voir si une définition efficace d'une « politique économique solide » peut être déterminée et de bons acteurs être identifiés clairement. Il faut également envisager qu'un pays adopte des réformes économiques, mais pas politiques : en d'autres termes, un gouvernement démocratique doit-il être un critère ? Comment des augmentations importantes des aides aux alliés dans la guerre contre le terrorisme, tels que l'Ouzbékistan et le Pakistan, s'insèrent-elles dans le propre cadre de récompense aux réformateurs, fixé par le Président ? Quelques-unes de ces questions connaîtront une réponse quand les critères seront définis. En attendant, le plan et le financement de la Maison-Blanche pour le MCA doivent encore être approuvés par le Congrès.

AUTRES CONFÉRENCES ET AUTRES PLANS D'AIDE

Des initiatives pas toujours novatrices

L'annonce du MCA, malgré son importance, n'a pas débouché sur une augmentation réelle des dépenses à court terme. En revanche, elle a donné lieu à d'autres annonces tout au long de l'année 2002. Ainsi, depuis mars 2002, plusieurs autres propositions d'aide (*cf.* l'encadré p. 455) ont été lancées pour coïncider avec les conférences et rencontres au sommet importantes, tout comme la proposition du MCA avait été calculée pour décourager les critiques des Etats-Unis lors de la Conférence de Monterrey. Quelques-uns de ces nouveaux engagements proposent des financements qui doivent encore recevoir l'approbation et l'allocation de fonds par le Congrès. Ce qui semble être à première vue de vastes programmes d'aide se révèle être plus modeste quand l'aide s'étale sur un certain nombre d'années. Plusieurs autres annonces ont « introduit » des initiatives qui utilisent des financements existants ou donnent tout simplement un habillage neuf à des plans d'aide.

Les actions récentes sur le financement de la lutte contre l'épidémie du VIH/SIDA donnent un exemple de la manière dont l'atmosphère à Washington a changé pour soutenir les programmes d'aide – et de la manière

dont les attentes peuvent être accrues, puis balayées. Le sénateur Bill Frist, un médecin, a défendu la cause d'un financement fédéral de programmes contre la transmission du virus du SIDA des mères à leurs enfants. Il s'est allié en 2001 avec Henry Hyde, membre du Comité des Relations internationales, pour promouvoir un projet de législation. Cependant, l'événement le plus inattendu a été le soutien déclaré du sénateur Jesse Helms : en mars 2002, Helms annonça son soutien à une dépense de 500 millions de dollars de fonds d'urgence pour combattre le SIDA (3).

En juin, pendant sa préparation au sommet du G-8 à Kananaskis, au Canada, le Président Bush a repris sa propre version du plan d'aide Frist-Helms, s'engageant à verser 500 millions de dollars dans ce but. Cependant, la version de la Maison-Blanche du même plan fit glisser 300 millions de dollars du financement dans la préparation du budget de l'année fiscale 2004. Subséquemment, les 200 millions de dollars censés être dépensés pendant l'année fiscale 2002 ont été retenus dans les filets de la politique budgétaire, embarqués dans la législation proposée pour l'année fiscale 2003 et n'avaient toujours pas été alloués quand la majorité du Congrès a quitté Washington en octobre pour la campagne de réélection. Ainsi, les grandes annonces de mars et de juin n'ont donné lieu à aucun financement.

De nombreuses autres propositions d'aides qui ont émergé après la rencontre à Kananaskis en juin ont suivi le schéma des promesses non tenues. Quatre présidents africains, présentant un nouveau programme d'aide intitulé le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), ont rendu visite aux dirigeants du G-8 lors de la conférence afin de solliciter l'engagement du G-8 à attribuer une plus grande partie de son aide aux pays d'Afrique. Les Etats-Unis ont refusé tout engagement spécifique, au motif qu'avec le nouveau Défi du Millénaire, l'aide serait accordée aux réformateurs. En dépit d'une annonce de la Maison-Blanche antérieure à la rencontre, selon laquelle les Etats-Unis augmenteraient les dépenses pour des programmes bilatéraux d'aide à l'éducation en Afrique sur cinq ans, aucun plan d'éducation coordonné pour l'Afrique ne fut adopté durant le sommet. La déclaration jointe sur l'abandon de la dette des pays les plus pauvres faite lors du sommet fut bien accueillie par les défenseurs de l'aide, mais ne fut le signal d'aucun changement dans la politique des Etats-Unis. Dans l'ensemble, le sommet du G-8 fut donc perçu comme décevant par les acteurs de l'aide au développement.

Toujours à Kananaskis, les Etats-Unis ont eu le plaisir d'obtenir une autre coopération en dons dans un engagement de 20 milliards de dollars sur dix ans en vue d'éliminer les armes de destruction massive. Ils se sont

(3) Helms est un conservateur important, ayant maintenant quitté le Sénat, doté de la réputation de s'opposer à la plupart des formes d'aide internationale. Il a expliqué son revirement soudain par le fait qu'il vieillit et va bientôt rencontrer « son créateur » ! Encouragée par les groupes chrétiens, la conversion d'Helms a été perçue comme la preuve d'une vague de changement dans les attitudes des membres du Congrès envers les programmes d'aide.

engagés à fournir la moitié de la somme, mais leur promesse se basait sur les niveaux d'aide actuels : le gouvernement n'a donc en réalité pas pris de nouvel engagement pour les États-Unis. Il a simplement réussi à gagner la coopération des autres pays pour un but commun.

George W. Bush ne serait pas le premier Président à laisser son programme de déplacements déterminer ses décisions stratégiques, mais le schéma d'annonces de vastes programmes d'aide avant de grandes conférences ne peut pas continuer longtemps sans que les sceptiques ne commencent à chercher de l'argent concret et des résultats tangibles. Le rythme des annonces de la Maison-Blanche semble s'être ralenti. Le Président a décidé de ne pas assister à la conférence mondiale pour le développement durable à Johannesburg et a demandé au Secrétaire d'Etat Colin Powell de diriger la délégation des États-Unis. Par contraste avec le MCA, les initiatives annoncées par les États-Unis au Sommet de Johannesburg étaient plus modestes et se basaient sur une réallocation de fonds déjà accordés vers des objectifs fraîchement réhabillés – fournir de l'eau et de l'énergie, faire cesser la faim, préserver les forêts –, plutôt que d'augmenter les budgets d'aide globaux.

D'autres propositions de Bush, élaborées pour dynamiser les économies des pays en développement, ne dépendent pas d'une augmentation des budgets d'aide. Le secrétaire O'Neill souhaitait régler le problème du fardeau de la dette des pays en développement en encourageant les donneurs bilatéraux et multilatéraux à faire plus de dons, et moins de prêts, à ces nations. Il a défendu agressivement sa liste de réformes en quatre parties pour les banques de développement multilatéral : clauses d'action collective dans les contrats de dette publique ; développement de règles claires pour la restructuration de la dette publique ; mise en place de limites fermes aux prêts du FMI ; amélioration de la surveillance du FMI et des systèmes de prévention des crises. Tandis que son discours initial – toute l'aide a été gâchée – s'est assoupli, son ministère a joué un rôle en contribuant à rendre dépendantes les subventions des États-Unis aux programmes de prêt de l'Association Internationale de Développement (AID), de la Banque mondiale et du Fonds pour l'environnement mondial (GEF) de leur capacité à montrer des résultats mesurables. L'USAID promeut une « Alliance du développement mondial » qui met l'accent sur la collaboration avec des partenaires privés – telles les corporations, fondations, institutions académiques et autres associations à but non lucratif : l'idée est de coordonner et de regrouper les ressources afin de lever des fonds privés pour l'aide au développement.

L'UNFPA, une exception

La création, par le gouvernement, de nouveaux programmes d'aides n'a pas été synonyme d'un abandon de ses principes politiques. C'est ainsi qu'un programme d'aide multilatérale a été annulé à la suite des critiques

de groupes américains opposés à l'avortement. Le Congrès a attribué 34 millions de dollars à une contribution de la Fondation des Nations Unies pour la population (UNFPA) pour l'année fiscale 2002. Ces contributions ont été très controversées par le passé, si bien que les paiements ont été suspendus ou annulés à de nombreuses reprises : les groupes anti-avortement aux Etats-Unis (« *pro-life* ») ont soutenu que l'argent de l'UNFPA alimentait des programmes coercitifs de planning familial en Chine. Plutôt que d'honorer la contribution de l'année fiscale 2002, en janvier 2002, la Maison-Blanche a annoncé un examen du programme de l'UNFPA en Chine; l'équipe d'« observation indépendante » qui s'y est rendue en mai a déclaré n'avoir trouvé aucune preuve que l'UNFPA ait volontairement financé des avortements coercitifs ou des stérilisations non désirées en Chine, et a recommandé l'attribution des 34 millions de dollars. Cependant, le 21 juillet 2002, le Département d'Etat annonçait que cette somme ne serait pas accordée, mais serait réallouée à des programmes bilatéraux de planning familial gérés par l'USAID. Cette action, largement interprétée comme ayant été influencée par la Maison-Blanche pour apaiser un électorat républicain clef, fut critiquée par les dirigeants de l'UNFPA. En réaction, les gouvernements européens ont entrepris de combler une partie du financement manquant.

QUELLES PERSPECTIVES D'AVENIR ?

Il était peu prévisible que le gouvernement de Bush fût le champion d'une augmentation importante de l'aide internationale. Toujours est-il qu'après deux ans de mandat, un schéma des préférences du gouvernement dans la restructuration des plans d'aides se dessine. A partir des exemples analysés ci-dessus, il est possible de dresser la liste des traits principaux de l'approche développée par Bush par rapport à l'aide à apporter à l'étranger :

- il ne faut pas comparer les budgets d'aide avec les fonds nécessaires à leur réalisation ou la capacité de payer : il est plutôt préférable de dire que l'aide des Etats-Unis est plus importante que toutes celles des autres nations (*cf.* à ce sujet cette déclaration : « *dans l'ensemble, mon budget consacre 4,5 milliards de dollars au problème du changement climatique – plus que tout autre nation dans le monde entier* »);
- il faut étaler les engagements sur plusieurs années, comme c'est le cas, par exemple, avec le *Millenium Challenge Account* ou encore les engagements sur le SIDA;
- il faut essayer de faire passer les programmes d'aide existants pour de nouvelles initiatives (*cf.* les initiatives du Sommet de Johannesburg, la moitié de l'engagement d'Education pour l'Afrique, certaines parties du programme sur le changement climatique);

- il faut repousser les plus grandes augmentations au lendemain (comme cela a été fait pour le *Millennium Challenge Account*, pour le bonus de la troisième année de l'IDA et celui de la quatrième année du GEF);
- il faut insister sur les critères stricts – exemples : le *Millennium Challenge Account*, le renouvellement des subventions « fondé sur les résultats » de l'AID, la contribution au GEF.
- il faut préférer les dons aux prêts (*cf.* la plate-forme du Secrétaire O'Neill pour les Banques de développement multilatéral);
- il faut favoriser les partenariats entre les secteurs public et privé (comme, par exemple, l'Alliance pour le développement global de l'USAID, la collecte de donations publiques par la Maison-Blanche pour l'Afghanistan, le Fonds global pour la lutte contre le SIDA, la tuberculose et la malaria);
- il faut mettre l'accent sur les enfants, c'est-à-dire les innocents, et l'éducation (*cf.* l'Éducation en Afrique, les programmes contre le SIDA basés sur la transmission de la mère à l'enfant, la demande faite aux écoliers de donner pour les enfants afghans ou encore les efforts de l'armée américaine pour reconstruire les écoles afghanes);
- il faut insérer les annonces de plans d'aide dans les sommets et conférences internationales pour décourager les critiques de la politique des États-Unis (*cf.* la Conférence de Monterrey, le Sommet du G-8 à Kananaskis, la Conférence de Johannesburg, l'Assemblée générale des Nations Unies);
- il faut rester attentif aux électeurs conservateurs (l'annulation de la contribution des États-Unis à l'UNFPA, position encouragée par les groupes anti-avortement, est un exemple de cela).

Dans les mois qui vont suivre, le gouvernement devra soumettre une requête formelle au Congrès pour le *New Millennium Challenge Account*. Le gouvernement et le Congrès à la fois devront préciser clairement les détails du fonctionnement du nouveau fonds. Le chapitre du développement a été abordé dans le *Bulletin de stratégie nationale pour la sécurité* du gouvernement publié en septembre. L'attention sans précédent qui a été portée à ce document – à cause de la politique de Bush de « frappe préventive » – a également mis en lumière des déclarations telles que : « *inclure tous les pauvres de la terre dans une spirale de développement – et d'opportunités – en expansion est un impératif moral et une des priorités principales de la politique internationale des États-Unis* ». L'engagement très clair du Président d'augmenter les budgets d'aide au développement au-delà de leur niveau actuel offre une chance aux ONG américaines et autres défenseurs de l'aide, ainsi qu'aux autres gouvernements, d'impliquer le gouvernement dans ces problèmes d'une façon très constructive.

Néanmoins, l'échec de la mise en place d'une aide adaptée aux besoins de l'Afghanistan suscite certaines préoccupations relatives au débat sur l'invasion envisagée de l'Iraq et les projets pour un gouvernement iraquien sui-

vant cette invasion. Bien qu'il ait travaillé avec le Congrès pour accroître rapidement le budget de la défense, on ne peut pas dire si le gouvernement a la capacité ou la volonté de chercher et d'attribuer promptement des fonds importants pour des plans d'aide, y compris une vaste reconstruction de l'Afghanistan.

Les décisions très récentes concernant les aides ont inclus un soutien à l'opposition iraquienne contre le régime de Saddam Hussein, dont un entraînement militaire fourni par les troupes américaines. Entre-temps, l'annonce en octobre 2002 que la Corée du Nord avait un plan de développement d'armes nucléaires a remis en question la continuation du soutien des États-Unis à un programme d'aide au développement de sources d'énergie pacifiques en Corée du Nord. Dans le même temps, le soutien du gouvernement de Bush au Pakistan n'a pas vacillé, même si preuve est faite que le Pakistan a aidé le programme d'armes nucléaires de la Corée du Nord.

En fait, l'enthousiasme pour le nouveau programme du MCA doit être tempéré par une compréhension des limites que la Maison-Blanche a l'intention d'assigner à l'aide au développement (comme le montre la liste de caractéristiques ci-dessus mentionnées). La situation générale du budget fédéral est une autre limite, qui va se présenter quand le Président et son équipe économique se prépareront à l'élection présidentielle en novembre 2004. Les coupes fiscales et le retour à des dépenses budgétaires déficitaires vont certainement être l'objet des critiques de la part des opposants. L'encouragement initial du public et du Congrès pour de vastes programmes d'aide à des pays comme le Pakistan et l'Ouzbékistan, dû au choc du 11 septembre 2001, peut commencer à s'épuiser.

En fin de compte, si la liste des nouveaux engagements d'aides venant de la Maison-Blanche de Bush promet beaucoup, elle doit en réalité encore tenir ses promesses. Étant donné la façon dont ces programmes sont en train d'être structurés, même ce qui est promis pourrait ne pas être suffisant pour parvenir à la stabilité et la croissance en Afghanistan ou à un succès dans la lutte contre le SIDA. Dans les deux ou trois ans qui vont suivre, la capacité du gouvernement Bush à tenir ses promesses sera mise à l'épreuve et la réalité rattrapera la rhétorique.

*Résumé des engagements de Bush
concernant l'aide à l'étranger
depuis le 11 septembre 2001*

- 11 sept. 2001** Fonds d'urgence pour combattre la « Guerre de la terreur »
- > A la suite des attentats du 11 septembre contre le World Trade Center et le Pentagone, le Congrès a attribué des fonds d'urgence pour la protection des citoyens

américains et une attaque contre les forces d'Al Qaïda et des Talibans en Afghanistan. Une partie de ces nouveaux fonds est allée à l'aide de pays de la région alliés avec les Etats-Unis (Pakistan, Républiques d'Asie centrale), une autre partie à la lutte contre le terrorisme aux Philippines, en Indonésie, en Colombie et au Moyen-Orient. D'autres augmentations des fonds aux affaires internationales ont renforcé la sécurité des ambassades américaines et autres postes à l'étranger et amélioré la diffusion dans les pays musulmans.

21 janv. 2002 Aide de 300 millions de dollars promise lors de la conférence ministérielle des donateurs **pour l'Afghanistan** à Tokyo

> La communauté internationale a promis 1,8 milliard de dollars (4,5 milliards sur 5 ans). L'engagement des Etats-Unis s'élève à environ 300 millions de dollars pour la première année. Les Etats-Unis dépensent actuellement la majeure partie de cette somme en Afghanistan et vont en fournir plus. Le Secrétaire Powell a demandé au reste de la communauté internationale d'augmenter son action.

29 janv. 2002 **Doublement du nombre de volontaires dans les *Peace Corps*** sur cinq ans annoncé lors du discours dans l'Etat de l'Union

> Le budget de l'année fiscale 2002 soutient actuellement entre 6 000 et 7 000 volontaires. Le Président a requis une augmentation du budget des *Peace Corps* de 42 millions de dollars pour l'année financière 2003, afin de soutenir 8 200 volontaires. L'action du Congrès sur cette augmentation est bloquée à cause d'une incapacité à déterminer à temps les attributions de l'année fiscale 2003.

14 févr. 2002 Stratégie de Bush contre le **changement climatique**

> Le Président inclut 4,5 milliards de dollars dans le budget de l'année fiscale 2003, et ce, dans une approche graduelle pour empêcher les émissions volontaires. Cela comprend plusieurs parties d'aides internationales : 40 millions de dollars d'accords de « dette à la nature » avec les pays en développement; 25 millions de dollars pour l'observation du climat dans les pays en développement; plein financement du GEF et allocation de 155 millions de dollars au fonds de l'USAID pour les programmes climatiques.

- 14 mars 2002** 5 milliards de dollars pour le *Millenium Challenge Account*, annoncés avant la Conférence de Monterrey
- > 1,7 milliard de dollars devront être requis pour l'année fiscale 2004 et 3,3 milliards pour l'année fiscale 2005, le chiffre annuel de 5 milliards de dollars devant être atteint d'ici l'année fiscale 2006 – tout cela en plus des ressources existantes. Le gouvernement travaille encore à l'élaboration du programme. La première année de financement doit être requise pour le budget du Président Bush de l'année fiscale 2004 (envoyé au Congrès en février 2003).
- 17 avril 2002** Nouveau « **Plan Marshall** » pour l'Afghanistan envisagé dans un discours à l'Institut militaire de Virginie
- > Le Président n'a pas annoncé de nouveau programme de dépenses dans son discours, mais a engagé les Etats-Unis à aider les Afghans à construire un gouvernement stable, une économie solide, un système éducatif et une armée nationale. Il a aussi signalé le travail que les Etats-Unis accomplissent pour dégager les champs de mines, construire des routes et fournir un soin médical.
- 19 juin 2002** 500 millions de dollars pour l'**Initiative internationale contre la transmission du SIDA de la mère à l'enfant**, annoncés lors d'une cérémonie à la Maison-Blanche
- > Les sénateurs Helms et Frist ont annoncé un objectif de 500 millions de dollars pour des programmes en Afrique afin d'empêcher la transmission du SIDA d'une mère à son enfant en mars. Le gouvernement a réduit la proposition à 200 millions de dollars durant l'année fiscale 2002 (les 300 millions restants seront requis pour l'année fiscale 2004). Le Congrès a inclus les 200 millions de dollars dans le supplément d'urgence pour 2002, mais les fonds se sont retrouvés dans un ensemble plus large annulé par le Président. La Maison-Blanche a immédiatement requis l'ajout de cet argent pour la lutte contre le SIDA dans les attributions de l'année fiscale 2003, mais l'action du Congrès a été bloquée.
- > Le gouvernement de Bush s'est également engagé à verser 500 millions de dollars au Fonds global pour le SIDA, la tuberculose et la malaria sur deux ans (années fiscales 2002-2003). En octobre 2002, environ la moitié de cette somme a été payée.

- 20 juin 2002** 200 millions de dollars pour l'aide des Etats-Unis à l'**Éducation en Afrique** annoncés avant le Sommet du G-8 à Kananaskis
- > Cela équivaut à une augmentation de 20 millions de dollars par an, pendant cinq ans, ou 100 millions de dollars au-dessus des montants existants. Le gouvernement américain fournit des détails supplémentaires sur, et double la somme, d'une initiative dévoilée en 2001. Durant le Sommet, le G-8 n'a pas adopté un plan coordonné d'éducation.
- 27 juin 2002** 10 milliards de dollars pour le **Partenariat global du G-8 contre l'expansion des armes et matériels de destruction massive** : accord conclu au Sommet de Kananaskis
- > 10 milliards de dollars venant des Etats-Unis seront complétés par 10 milliards de dollars venant des partenaires du G-8, sur dix ans. Les Etats-Unis incluent les financements existants pour cet objectif. Le gouvernement recherche 1 milliard de dollars pour l'année financière 2003 et compte maintenir ce niveau de financement sur dix ans. Les autres donateurs seront également sollicités lors du Sommet d'Evian afin que le total des engagements atteigne l'objectif des 20 milliards de dollars.
- 25 juill. 2002** 2,85 milliards de dollars de subventions à l'**Association Internationale pour le Développement (IDA-13)**, contingents de résultats
- > En février 2002, le Président a proposé dans son budget pour l'année fiscale 2003 une augmentation pour l'IDA, le programme à moindre coût, ou de taux d'intérêts « concessionnels » de la Banque mondiale : 2,55 millions de dollars seraient fournis sur les trois prochaines années, avec une contribution finale de 300 millions de dollars contingente de « *la réussite de l'IDA sur des indicateurs clefs* ». En juillet les directeurs exécutifs de la Banque ont achevé les négociations sur l'accord de subventions.
- 7 août 2002** 500 millions de dollars au **Fonds pour l'environnement mondial**, négociés lors des discussions sur les subventions du GEF de la Banque mondiale
- > 430 millions de dollars de subventions seraient accordés sur 4 ans (107,5 millions par an, ce qui correspond au montant de la dernière subvention). Cependant,

70 millions de dollars supplémentaires seraient alloués la quatrième année si le GEF satisfait à une série de mesures des résultats (si cette somme est allouée, elle représenterait une augmentation de 16 % sur la précédente subvention). L'engagement des Etats-Unis faisait partie d'une subvention au GEF de 2,92 milliards de dollars, consentie par 32 nations.

29 août 2002 Initiatives de « signature » du Sommet de Johannesburg

> La presse a rapporté à l'époque « *plus de 4 milliards de dollars sur plusieurs années pour améliorer la santé et l'éducation en Afrique* », mais la plupart des « nouvelles » initiatives sont des réallocations de fonds existants, aucune augmentation globale du budget de l'aide n'est prévue.

Selon l'USAID : eau pour les pauvres – jusqu'à 970 millions sur trois ans (années fiscales 2003-2005); énergie propre (« alimentation du développement durable ») – 43 millions de dollars pour l'année fiscale 2003; supprimer la faim en Afrique – 90 millions de dollars pour l'année fiscale 2003; Partenariat pour les forêts du bassin du Congo – 53 millions de dollars sur quatre ans (années fiscales 2002-2005).

12 sept. 2002 80 millions de dollars pour la réparation des routes afghanes, annoncés à l'Assemblée générale de l'ONU

> Cette aide fait partie d'un ensemble de 180 millions de dollars incluant des contributions du Japon et de l'Arabie saoudite (50 millions de dollars chacun). Le Département d'Etat a déclaré combattre les « *efforts de la Maison-Blanche pour utiliser* [40 millions de dollars en] *liquide déjà destinés* » à des programmes humanitaires existants en Afghanistan.

12 sept. 2002 60 millions de dollars pour l'entrée des Etats-Unis à l'UNESCO (*), annoncés à l'Assemblée nationale de l'ONU

> Les Etats-Unis doivent payer 60 millions de dollars d'arrhes pour leur entrée et une cotisation annuelle par la suite. Le Président requerra les fonds dans son budget pour l'année fiscale 2004.

(*) Ce sont des paiements de cotisations et pas des programmes d'aide, mais ils sont cités en tant qu'exemples de financement officiel d'engagements et d'actions des Etats-Unis.

30 sept. 2002 Approbation du **paiement final des cotisations dues à l'ONU (*)**

> Le Congrès a agréé l'information selon laquelle les standards de réforme de l'ONU avaient été respectés et a autorisé le paiement de 30 millions de dollars à l'ONU et de 214 millions de dollars à d'autres organisations internationales, en tant que troisième partie de l'accord Helms-Bidden de 296 millions de dollars, conclu à l'origine par le gouvernement Clinton.

Source : tableau préparé par Anne C. Richard, novembre 2002