



Institut du développement durable et des relations internationales – 6, rue du Général Clergerie – 75116 Paris – France – Tél. : 01 53 70 22 35 – iddri@iddri.org – www.iddri.org

analyses

N° 04/2006 | GOUVERNANCE MONDIALE

Le Millenium Challenge Account Une nouvelle conception de l'aide publique au développement ?

Benoit Daviron (Cirad), Thierry Giordano (Iddri)

Sommaire

Résumé <i>Summary</i>	2
Avant-propos	3
Introduction	5
Innovants, mais viables ?	6
L'aide dans l'histoire de la politique étrangère américaine	7
La guerre froide : la sécurité avant le développement	8
L'après-guerre froide : contestation de l'aide	9
Les origines du MCA	11
Une initiative de l'administration Bush	11
Le discours du Président Bush	13
Les similitudes entre l'USAID et le MCA	14
La construction de l'initiative	14
Une construction transparente	14
Le choix des indicateurs en débat	15
Le choix de la structure	16
L'intervention du Congrès	16
La procédure de validation	17
Les principales modifications	17
L'allocation budgétaire	18
Le Congrès joue le jeu de l'Administration	19
Une mise en œuvre peu cohérente	20
Le pouvoir discrétionnaire du bureau des directeurs	20
Deuxième sélection sans surprise	21
Premiers contrats	22
Premières difficultés	22
2006, année charnière	23
Baisse de l'allocation budgétaire	23
Révision de la méthode	23
Troisième sélection des pays éligibles	24
Qualité des programmes	24
Coordination impérative	25
Conclusion	25
Notes	27
Bibliographie	31
Annexes	35

Résumé

En créant le Millennium Challenge Account (MCA) en 2004, Georges W. Bush bouscule les pratiques américaines de l'aide publique au développement. Désormais, les bénéficiaires seront sélectionnés de manière transparente à partir de critères économiques, sociaux et de bonne gouvernance extérieurs à l'Administration. Ceci implique une déconnexion complète des objectifs de politique étrangère et des pressions du Congrès, l'appropriation des programmes par les bénéficiaires et, enfin, la concentration de l'aide sur quelques pays en développement. L'objectif affiché est la lutte contre le terrorisme par la promotion de la croissance et de la lutte contre la pauvreté. Alors que l'aide américaine n'a pas connu de réforme depuis 1961, il s'agit là de la première initiative d'envergure. S'il est séduisant sur le papier, le MCA soulève de nombreuses questions relatives à sa légitimité politique et à sa pertinence idéologique. Le rejet des objectifs du Millénaire pour le développement, l'absence de coordination avec les autres bailleurs, l'accent mis sur la lutte contre le terrorisme alors que les pays faibles en sont exclus, une mise en œuvre discutée, sont autant d'éléments qui posent la question de la pérennité de l'initiative.

Summary

Created by Georges W. Bush in 2004, the Millennium Challenge Account (MCA) caused a lot of upheaval in the U.S. traditional foreign assistance policy and practices. Transparency, selectivity, program ownership are all but new principles of allocating U.S. foreign assistance. The MCA is described as a soft power instrument of war on terror, aiming at promoting growth and reducing poverty. While very attractive on paper, both its theoretical basis and its political legitimacy remain questionable. It does not refer to any internationally agreed goals, it does not mention donor coordination, there is no evidence of any efficiency in fighting terrorism since weak and failed states can not apply, and its implementation is arguable. Each and every one of these elements is jeopardizing its durability.

Avant-propos

La promesse des États-Unis d'augmenter très sensiblement leur aide, qui engage l'État au plus haut niveau, n'est pas mise en œuvre de manière opaque à travers les arcanes d'un système administratif poussiéreux. Au contraire, elle est clairement inscrite dans une institution qui l'incarne, dont le titre aurait pu procéder d'un concours de créativité, la Millennium Challenge Corporation (MCC).

Depuis une quinzaine d'années, le monde de l'aide a connu plusieurs institutions nouvelles : dans l'espace multilatéral, des agences très diverses de la BERD (Banque européenne pour la reconstruction et le développement) ou du FEM (Fonds pour l'environnement mondial) jusqu'au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ; dans l'aide bilatérale, le DFID (Department for International Development) au Royaume-Uni et la DGCID (direction générale de la coopération internationale et du développement) en France, certes plus des aménagements que des créations.

Cet aspect en soi est assez singulier pour attirer l'attention : avec la MCC, l'innovation fait irruption dans l'aide bilatérale, juxtaposant à un système existant et controversé un étage nouveau, inspiré par le lien, devenu majeur après le 11 septembre 2001, entre sécurité et développement. La MCC est dissociée du Département d'État comme de l'USAID (United States Agency for International Development) afin de mieux porter l'objectif de la croissance comme outil pour réduire la pauvreté.

La MCC se distingue par la volonté affichée de la « vérifier », ce qui incite à s'y employer, en examinant l'institution depuis ses débuts. La gestion publique apparaît souvent comme un espace aux multiples contraintes, où la création du MCA et de la MCC participent d'une aspiration à étayer les politiques publiques par les enseignements de la recherche et la poursuite de l'efficacité, à l'abri de toute contrainte administrative héritée. Cette étude de la MCC naissante procède en réexaminant l'histoire, avec une remontée jusqu'à la guerre froide, aux origines de l'aide américaine, avec les tensions récurrentes entre la Maison Blanche et le Congrès sur le fondement de l'aide. Ces racines lointaines sont précieuses pour mettre en lumière l'enjeu d'une institution qui s'inscrit non seulement dans le débat relativement récent sur l'efficacité de l'aide mais dans une histoire plus longue. L'article montre comment, placée d'emblée au croisement de la politique étrangère et de la stratégie de sécurité nationale, la MCC innove radicalement en se proposant de sélectionner les pays bénéficiaires dans la plus grande transparence, en se fondant sur la qualité des politiques et celle de la gouvernance, critères renseignés par des résultats de recherche. Les premières étapes de la mise en œuvre montrent que les tensions n'ont pas été évacuées, mais qu'elles ont changé de nature, comme classiquement entre une conception technocratique (du côté de la MCC) et le réalisme politique (du côté du Congrès). Ainsi, alors que l'institution était presque finalisée sur le papier dans les quelques semaines qui ont suivi son annonce, trois ans auront été

nécessaires pour que soit signé le premier contrat de financement (le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme a été conçu fin 2001, les premiers accords de financement ont été signés en décembre 2002, et un premier décaissement est intervenu dès janvier 2003).

Inspirée par une préoccupation d'efficacité de l'aide, la MCC remplira-t-elle son contrat ? Cette initiative unilatérale, déconnectée des objectifs du Millénaire et des références obligées aux pratiques communes des donateurs, se met pourtant en place avec l'appui de la communauté des bailleurs de fonds. Au moment où se pose la question de la montée en gamme de l'aide, l'approche américaine offre matière à réflexion à plus d'un titre. Rarement dans le

milieu de l'aide, nouvelle institution aura suscité autant de littérature analytique, parlementaire ou scientifique.

Face à cette profusion, il importait d'offrir à l'honnête homme une introduction présentant un recul tant historique qu'au regard des grands débats sur l'aide, afin de suivre cette aventure administrative. Tout le mérite de Benoit Daviron et de Thierry Giordano consiste à mobiliser l'intérêt et l'esprit critique en trouvant la juste distance par rapport à un sujet aussi dense et documenté.

François Pacquement

*Chargé de mission auprès
du directeur général de la coopération
internationale et du développement,
ministère des affaires étrangères*

Introduction

Le 14 mars 2002, lors d'un discours à la Banque interaméricaine de développement, le président Georges W. Bush annonce une augmentation de l'aide économique bilatérale en créant une ligne budgétaire s'ajoutant au dispositif existant : le Millennium Challenge Account (MCA). Cette annonce serait sans doute passée inaperçue si le montant de l'aide avancé n'avait été aussi élevé : 5 milliards de dollars supplémentaires d'ici 2006 pour un programme permanent, ce qui représente quasiment le double du budget d'aide au développement dont disposait la principale agence d'aide américaine, la United States Agency for International Development (USAID) en 2003 (Nowels, 2004). A titre de comparaison, cette même année, l'aide publique au développement nette de la France s'est élevée à 7,253 milliards de dollars américains. Et s'il représentait à lui seul un pays, le MCA apparaîtrait alors comme le sixième donateur mondial, d'après les données de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE, 2005, p. 150). Il s'agit là de la plus forte augmentation de l'aide étrangère (*foreign aid*) américaine jamais enregistrée, à l'exception du Plan Marshall après la seconde guerre mondiale et de l'Alliance pour le progrès destinée à l'Amérique latine dans les années 1960, pendant la guerre froide.

Au-delà de cette augmentation significative de l'aide, le MCA surprend également par la modification radicale des pratiques américaines en matière d'aide au développement qu'il entérine. Le Centre de développement de l'OCDE avance que « avec le MCA, les États-Unis ont une opportunité historique de con-

solider leur organisation et leur stratégie » (OCDE, 2002). Effectivement, la création du MCA correspond à une modification profonde de la manière de concevoir l'aide, une première depuis que le Congrès a adopté l'acte fondateur de la politique d'aide voilà plus de quarante ans. Pour autant ce nouveau mécanisme peut-il réellement constituer un nouveau paradigme pour les donateurs et révolutionner leurs pratiques ? C'est ce que les États-Unis sont prêts à défendre (Tubiana et Giordano, 2005) : lors de la préparation de l'assemblée générale des Nations unies de septembre 2005, l'ambassadeur américain John Bolton n'a laissé planer aucun doute quant à la volonté de l'Administration de voir les principes clés du MCA s'imposer également dans les pratiques onusiennes, mettant entre parenthèses les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

D'où l'importance d'étudier de près cette initiative. Comment expliquer son émergence ? Dans quel contexte intervient-elle ? Quels en sont les fondements ? Quels ont été le rôle et l'influence des parties prenantes dans l'élaboration et la concrétisation de l'initiative ? Quel changement structurel de politique traduit-elle ? Comment s'insère-t-elle dans le système de coopération existant tant à l'échelle nationale qu'internationale ? Comment s'intègre-t-elle dans la politique étrangère des États-Unis ? Quels en sont les atouts et les inconvénients ?

Pour répondre à ces questions, nous présentons rapidement le MCA et l'institution créée pour gérer cette ligne budgétaire : la Millennium Challenge Corporation (MCC). Ensuite, nous revenons sur le contexte dans lequel s'insère cette initiative, qu'il soit historique, politique ou idéologique, afin de comprendre l'im-

portance qu'il convient de lui accorder. Enfin, nous décrivons comment cette initiative s'est concrétisée et quel a été le jeu des acteurs. En conclusion, nous reviendrons sur ce que représentent aujourd'hui le MCA et la MCC dans la politique d'aide américaine, sur les difficultés auxquelles la MCC doit déjà faire face, ainsi que sur les incertitudes qui en découlent quant à son devenir.

Innovants, mais viables ?

L'initiative nord-américaine repose sur deux principes de fonctionnement relativement simples, l'un concernant le bénéficiaire, l'autre le donneur. L'aide est destinée d'une part aux pays en développement qui démontrent leur engagement pour le développement économique et la lutte contre la pauvreté – en satisfaisant des critères reconnus, acceptés par tous et indépendants de l'Administration – et d'autre part à ceux où l'aide rencontre les meilleures opportunités pour atteindre les résultats attendus, autrement dit, pour être efficace.

Ces deux principes constituent une révolution dans les pratiques d'allocation de l'aide américaine. La déconnexion *a priori* de l'aide de toute considération stratégique ou politique, pour avoir comme seuls et uniques objectifs la croissance et la lutte contre la pauvreté est un procédé nouveau aux États-Unis même s'il a déjà été adopté par d'autres agences d'aide bilatérale. Quant à l'utilisation de critères de performance pour sélectionner les pays qui peuvent prétendre à une aide financière, elle ne connaît aucune pratique équivalente chez les donateurs bilatéraux.

En revanche, les fondements de l'initiative ne sont pas nouveaux. Ils proviennent d'idées et de pratiques déjà utilisées isolément ou partiellement par d'autres agences d'aide, américaines ou étrangères, bilatérales ou multilatérales. La force de la MCC est de rassembler l'ensemble de ces éléments pour élaborer un mode d'intervention radicalement différent des pratiques d'aide habituelles des États-Unis. Six caractéristiques principales semblent importantes à relever – nous y reviendrons tout au long de notre analyse.

La première est la sélection transparente des bénéficiaires. Depuis les années 1980, avec Georges H.W. Bush, Bill Clinton et Georges W. Bush, il existe une rhétorique constante dans l'Administration américaine : il faut récompenser les pays ayant prouvé leurs bonnes politiques et leur bonne gouvernance, ces deux éléments étant un préalable à tout trans-

fert de ressources¹. Ce principe de sélectivité a été impulsé, à la fin des années 1990, par des experts de la Banque mondiale, qui cherchent à démontrer que l'aide n'est efficace qu'en présence de bonnes politiques, sans pour autant aboutir jusqu'à présent à une conclusion péremptoire². Néanmoins, la sélection des bénéficiaires s'est imposée à la Banque mondiale³, puis à l'Initiative d'allègement de la dette des pays pauvres⁴. Elle est reprise ici par la MCC. Les conséquences pratiques sont immédiates : il ne s'agit plus d'aider les pays sur la base des engagements qu'ils prennent (conditionnalités), mais sur les engagements qu'ils ont pris et tenus, ainsi que sur leur efficacité. Déjà, l'USAID allouait une partie de ses financements sur la base des performances des pays, mais ici, l'innovation majeure réside dans l'utilisation de critères extérieurs à l'Administration pour assurer une transparence maximale du processus de sélection.

La deuxième caractéristique est une aide déconnectée des intérêts de court terme des États-Unis. Les indicateurs utilisés pour sélectionner les bénéficiaires ne doivent en aucun cas provenir de l'Administration, mais au contraire être publics et reconnus, afin d'éviter toute dérive clientéliste. L'Administration manifeste sa volonté de rompre avec les pratiques existantes et notamment de ne plus lier l'aide ni aux intérêts géostratégiques, ni aux intérêts particuliers défendus par les membres du Congrès, ni aux intérêts commerciaux des États-Unis. Cette position peut apparaître assez paradoxale alors que la politique extérieure américaine nécessite des financements complémentaires pour récompenser les pays alliés dans la lutte contre le terrorisme (Bainard *et al.*, 2003, p. 2). La déconnexion permet d'éviter les contestations : dans l'esprit de l'Administration, si certains pays récusent les données et les indicateurs pour dénoncer leur non-éligibilité au MCA, ils ne pourront accuser la MCC ; ils n'auront d'autres solutions que de se tourner vers ceux qui les produisent. Reste que le choix des indicateurs et la manière de les agréger, qui relèvent uniquement de la MCC, conditionnent l'éligibilité des pays, de même que la discrétion dont dispose le bureau des directeurs pour sélectionner les pays éligibles.

La troisième caractéristique est l'appropriation des programmes par les bénéficiaires⁵. Chaque pays, quel que soit son niveau de développement, doit avoir la possibilité de construire et de mettre en œuvre sa propre stratégie de développement. Aussi les programmes financés par le MCA doivent-ils être présentés par les bénéficiaires à la MCC sur la base de

leurs propres politiques de développement. Il convient de nuancer cette appropriation dans la mesure où, face à la faiblesse institutionnelle souvent rencontrée dans les pays les plus pauvres, l'USAID peut être amenée à apporter une assistance technique pour construire les projets. De plus, il est quasi impossible de faire abstraction du rôle joué par les autres bailleurs de fonds dans la définition des priorités des pays aidés et des relations entre bénéficiaires et donateurs, qui influencent certainement la détermination des stratégies nationales.

La quatrième caractéristique est la concentration de l'aide sur un petit nombre de pays. Ces dernières années, l'aide américaine a été allouée à de nombreux pays (plus de cent), chacun en recevant souvent une part relativement faible, et seule une poignée d'entre eux a bénéficié de montants équivalents ou supérieurs à 100 millions de dollars. Ainsi, dans la plupart des cas, l'aide américaine a représenté une fraction relativement peu importante de l'aide totale reçue par le bénéficiaire ; elle a donc eu un impact limité sur les résultats macroéconomiques du pays. Dans le schéma d'aide actuel, lorsque les ressources sont importantes, elles sont principalement destinées aux situations d'urgence, au maintien de la paix ou à la transition économique⁶. En ciblant l'aide sur un petit nombre de pays, le MCA doit permettre aux États-Unis de figurer parmi les trois principaux donateurs et assurer ainsi un fort impact sur la croissance économique locale et la lutte contre la pauvreté. Toutefois, cet objectif, annoncé comme déterminant pour pérenniser le mécanisme, semble difficile à atteindre compte tenu des multiples facteurs qui conditionnent les résultats macroéconomiques d'un pays, de la faiblesse de l'allocation budgétaire du MCA entérinée par le Congrès en 2004 et 2005, et des montants modestes des premiers contrats passés par la MCC.

La cinquième caractéristique est une administration réduite. Face à la lourdeur administrative et aux coûts de fonctionnement très élevés de l'USAID, la MCC compte disposer d'un effectif réduit – pas plus de 200 personnes, après révision du chiffre de 100 initialement proposé par l'Administration – pour faire fonctionner l'initiative et limiter les coûts opérationnels. Aussi une grande partie de ses activités sera-t-elle externalisée soit à l'USAID, soit à des contractants privés. Radelet (2003a, p. 114) compare les effectifs et les budgets de plusieurs agences de développement bi- et multilatérales et de fondations : pour administrer 5 milliards de dollars, le Department for International Development (DFID) du Royaume-Uni utilise

3 410 personnes, la Banque mondiale 2 564, et le Fonds monétaire international 561⁷. Bien qu'il soit difficile de comparer ces organisations entre elles et à la MCC, les écarts sont tout de même considérables et il est raisonnable d'émettre quelques réserves quant à la capacité d'une si petite équipe à gérer efficacement un tel budget.

La dernière caractéristique est qu'il s'agit d'un programme permanent : contrairement à d'autres initiatives sur l'aide récemment lancées par les Américains, comme l'initiative HIV et ses 15 milliards de dollars que l'Administration prévoit de débloquer sur cinq ans⁸, le MCA est un programme permanent qui devrait disposer de 5 milliards de dollars de dons chaque année, *a priori* sans limite de durée. Cette somme devrait s'ajouter à l'aide américaine existante. Toutefois, les difficultés budgétaires actuelles pourraient contrarier ce scénario : si le MCA devrait être relativement bien doté, ce qui reste à confirmer compte tenu des premières allocations budgétaires, d'autres lignes budgétaires affectées à l'aide publique au développement pourraient subir des coupes drastiques.

L'aide dans l'histoire de la politique étrangère américaine

Depuis la fin du Plan Marshall, l'objectif principal de l'aide américaine n'a cessé d'être la sécurité (Duhamel, 2001), malgré quelques inflexions conjoncturelles et l'introduction d'objectifs secondaires par le Congrès – répondant souvent à une logique d'intérêts soutenus par de puissants lobbies – et par certains présidents. Meade (2004, p. 7) va plus loin et soutient que les États-Unis ne font que défendre le projet américain (*American Project*) : « protéger notre propre sécurité intérieure tout en construisant un ordre mondial en paix composé d'États démocratiques liés entre eux par des valeurs communes et partageant une même prospérité ». La seule véritable question, poursuit-il, devient dès lors de déterminer la meilleure manière de faire avancer le projet américain dans un environnement changeant pour construire « un monde démocratique, prospère, en paix et plus sûr ». Selon cette perspective, la MCC n'échappe pas à la préoccupation sécuritaire, bien au contraire : elle doit apparaître comme un instrument supplémentaire pour accomplir le projet américain. En reprenant cet argumentaire, le président Bush a réussi à faire adopter l'initiative, alors que tous ses prédécesseurs, Kennedy excepté,

se sont heurtés au Congrès dès lorsqu'ils ont tenté de réformer l'aide.

La guerre froide : la sécurité avant le développement

Aux États-Unis, l'histoire de l'aide internationale est particulière. La première opération – et la plus importante –, le Plan Marshall (1948-1951), est une réussite totale au regard des deux objectifs affichés : d'une part, relancer l'économie européenne pour en faire un marché capable d'absorber les exportations américaines et éviter ainsi une crise semblable à celle de 1929 et, d'autre part, empêcher l'arrivée au pouvoir dans certains pays européens des partis communistes alors en plein essor. Le fait que les pays bénéficiaires soient parmi les pays industrialisés les plus développés et que leur système économique ait été détruit explique cette réussite (Morgenthau, 1962) ⁹.

A partir de la fin des années 1940 et jusqu'à la chute du mur de Berlin, la lutte contre le communisme et, plus spécialement, contre l'influence de l'Union soviétique et de la Chine, constitue le premier axe de la politique étrangère américaine. En tant qu'instrument à part entière de cette politique, l'aide est donc utilisée dans cette perspective. Les Américains ne parlent pas d'aide au développement mais d'aide économique et militaire – une grande partie des débats sur l'aide au cours de la guerre froide porte sur la nécessité éventuelle de séparer ces deux catégories.

Une fois la relance européenne entamée, les guerres d'Indochine (1946-1953) et de Corée (1951-1953), qui traduisent la menace grandissante d'une expansion du communisme aux pays voisins de l'URSS et de la Chine, orientent la politique américaine. Le Mutual Security Act de 1951 et celui de 1954 reflètent cette crainte et, afin de garantir la sécurité des États-Unis et de leurs alliés, entérinent le basculement de l'aide économique à destination de l'Europe vers l'aide militaire aux pays frontaliers des deux géants communistes. Dans cette perspective et dès le début des années 1960, le développement économique des pays pauvres constitue un second élément important pour justifier l'aide américaine, notamment parce qu'il paraît indispensable d'engager ou de maintenir les pays bénéficiaires sur la voie de l'économie de marché et non de calquer leur développement sur le modèle communiste. La révolution cubaine, la publication du livre d'Ernesto Che Guevara sur la guerre de guérilla, l'augmentation de l'aide soviétique à un nombre croissant de pays en développement,

le discours de Kroutchev en 1961 approuvant les mouvements de libération nationale sont autant d'éléments qui poussent les États-Unis à agir (Duhamel, 2001).

Rien d'étonnant alors à ce que l'acte fondateur de la politique d'aide américaine, mis en place par l'administration Kennedy (1961-1963), le Foreign Assistance Act (FAA) de 1961, lie l'aide économique, objet de la partie I (The Act of International Development of 1961), et l'aide militaire, objet de la partie II (The International Peace and Security Act of 1961). Pour Robert McNamara, alors secrétaire à la défense, l'aide militaire doit remplir deux fonctions : fournir aux pays en développement l'entraînement et le matériel indispensables pour constituer et entretenir un bouclier militaire qui abritera leur essor économique ; renforcer l'éducation et l'action civique, à savoir utiliser des forces armées pour mener à bien des projets qui, sans relever de la tradition militaire, bénéficient à la population locale (construction et réparation de routes, d'écoles, d'hôpitaux...). Quant à l'aide économique, elle doit s'attaquer aux racines du sous-développement et ne pas seulement en diminuer les symptômes. Il est alors clair qu'un programme d'aide est inutile si le pays aidé ne fait pas lui-même le premier effort. Cette condition préalable s'impose pour toute décision future en matière d'assistance (McNamara, 1969, p. 160-161).

Rien d'étonnant non plus, après le succès de la révolution cubaine, à ce que l'Alliance pour le progrès (1961), l'un des tout premiers projets de l'USAID – la principale agence d'aide créée par le FAA – soit destinée à l'Amérique latine et comporte un volet économique (pour s'opposer au modèle communiste) et un volet sécuritaire (visant à éradiquer les mouvements révolutionnaires) ¹⁰. McNamara précise ainsi que l'Alliance pour le progrès devait « rechercher, avec les pays de l'Amérique latine, les moyens d'accomplir une révolution pacifique en moins d'une génération », car « si les institutions politiques stables doivent s'épanouir en dehors de toute menace de révolution violente, il est essentiel de supprimer les causes de l'aliénation et de la souffrance humaine » (McNamara, 1969, p. 42).

En conséquence, sous Kennedy, l'aide américaine augmente de 23 % en trois ans ; sous la présidence de Lyndon Johnson (1963-1969), elle atteint son plus haut niveau et représente jusqu'à 0,6 % du PIB ¹¹. Pour expliquer la croissance accélérée de l'aide américaine, il faut ajouter à la menace communiste l'influence de Walt Whitman Rostow, notamment auprès de Kennedy et de McNamara. Rostow fournit un

argument théorique fallacieux mais retenu par l'Administration pour justifier l'aide. Il avance que l'investissement est proportionnel à la croissance et que si l'épargne locale ne permet pas d'obtenir un investissement suffisant pour atteindre le taux de croissance désiré, alors l'aide doit combler ce déficit d'investissement (Easterly, 2004, p. 33). Cet argument persistera plusieurs décennies comme fondement rhétorique légitime de l'aide, non seulement pour les États-Unis, mais également pour de nombreux autres donateurs bilatéraux et multilatéraux.

D'autres objectifs s'ajoutent progressivement à celui du développement (Huntington, 1971) : « Le développement économique est le principal mais certainement pas le seul objectif que poursuivent les États-Unis avec leur aide. Cette dernière est également utilisée pour promouvoir la sécurité militaire, les exportations américaines, l'écoulement des surplus agricoles, les investissements et les entreprises privées à l'étranger, le bien-être social, la participation politique et les gouvernements démocratiques, le soutien diplomatique, l'appui politique des régimes amis. »

Cette multiplication des objectifs ne doit pas être sous-estimée : elle traduit les critiques que ne cesse d'essuyer l'aide américaine, et plus précisément l'USAID. En effet, pour répondre à la multiplicité des objectifs, l'USAID doit remplir des fonctions de plus en plus nombreuses : elle est à la fois une banque, une fondation, un service de consultants, un opérateur et un conseiller technique (Huntington, 1971). Comme elle ne parvient pas à satisfaire tous les objectifs qui lui sont assignés, elle se trouve soumise à la critique.

Une première vague de critiques émane du Congrès. Dès 1963, soit deux ans après avoir entériné la fusion de l'aide économique et de l'aide militaire, le Congrès affirme que les États-Unis doivent donner la priorité à l'aide au développement à long terme et non pas à une aide à des fins militaires de court terme. Il fait alors pression pour réduire l'aide, en arguant qu'elle est inefficace. Les crédits accordés à l'USAID sont notablement réduits, ce que le secrétaire à la défense, Robert McNamara dénonce alors au nom de la sécurité : « Les coupes sombres que le Congrès a faites en 1967 dans le budget gouvernemental de l'aide économique et militaire ont provoqué un grave affaiblissement de l'ensemble de la défense collective » (McNamara, 1969, p. 22). Les critiques de l'efficacité de l'USAID adressées par le Congrès reviendront de manière récurrente sur le devant de la scène ¹².

Ainsi et d'une manière générale, malgré la multiplication des objectifs, l'enjeu sécuritaire

continue de dominer, alors que la promotion du développement économique reste marginale. Comme le précise Huntington (1970), « On ne peut présumer que le développement économique soit le seul, ou même le principal, intérêt des États-Unis dans un pays en développement. [...] Ce n'est qu'un aspect de l'intérêt global porté à ce pays et il est lié à l'ensemble de la politique étrangère américaine à l'égard de ce pays. »

Dans les années 1970, l'objectif de développement devient un élément de légitimation plus marqué, avec notamment la New Directions Initiative – une initiative de l'administration Nixon (1969-1973) fondée sur les besoins essentiels ¹³ – et l'accent que met l'administration Carter (1977-1981) sur les droits de l'homme (un sujet sensible utilisé également pour faire pression sur l'URSS) et les réformes sociales. Mais l'administration Reagan (1981-1989) rappelle l'importance d'affirmer la suprématie américaine face à l'Union soviétique (Nijman, 1998) ¹⁴. Cette résurgence de la question sécuritaire s'explique par l'influence de cercles de droite soucieux des victoires communistes dans plusieurs pays du tiers-monde (Somalie de Ziyad Barre, 1969 ; Éthiopie de Mengistu, 1974 ; Mozambique et Angola, 1975 ; Vietnam, 1976 ; Nicaragua, 1979 ; Iran, avec la chute du Shah, 1979...).

Cette baisse de l'influence américaine conduit Reagan à intensifier son offensive et à développer la doctrine du conflit de faible intensité (*low intensity conflict*). Selon cette doctrine, les conflits soutenus par l'URSS dans le tiers-monde étant plus dangereux qu'une éventuelle confrontation avec l'URSS en Europe (Duhamel, 2001), les États-Unis doivent intervenir. L'intervention n'est pas nécessairement militaire, mais si tel était le cas, elle doit rester de faible ampleur. La doctrine Reagan s'appuie ainsi sur deux éléments : le militaire et le civil, à savoir la coordination de l'aide militaire et économique. Reagan parvient ainsi à rétablir l'interventionnisme comme outil primordial de la politique étrangère américaine, en insistant sur la dimension idéologique de la bataille à mener (démocratie vs communisme), plutôt que sur la confrontation de deux puissances militaires ¹⁵.

L'après-guerre froide : contestation de l'aide

Avec l'effondrement de l'Empire soviétique, l'argument sécuritaire et celui du développement économique perdent progressivement de leur pertinence, sans que le pouvoir exécutif en

place ne parvienne à imposer d'autres justifications à l'aide¹⁶. L'USAID, déjà plusieurs fois malmenée, connaît alors une période difficile malgré les efforts de l'administration Clinton (1993-2001). Il faut dire que la multiplication des objectifs de l'aide ne fait qu'affaiblir l'appui politique (*constituency*) dont elle dispose. En 1994, l'administration Clinton tente une réforme en profondeur : en réponse au rapport de Clifford Wharton, alors secrétaire d'État adjoint, elle présente le Peace, Prosperity and Democracy Act (PPDA) pour réformer le FAA de 1961, qui perdait de sa pertinence avec la fin de la guerre froide¹⁷. Le président ne s'engagera jamais dans le débat et laissera de côté toutes les questions de politique étrangère, tout au moins au cours de son premier mandat (David, 2004).

Devant le comité des affaires étrangères de la Chambre des représentants, le secrétaire d'État, Warren Christopher, énonce les priorités de l'aide pour l'après-guerre froide (Christopher, 1993)¹⁸ : « la croissance globale et la création d'emplois ; les défis transnationaux tels que les maladies, la dégradation de l'environnement, la croissance de la population mondiale et les migrations ; la promotion d'économies soutenables et de démocraties stables ». L'année suivante, Lynn Davis, sous-secrétaire d'État, indique que les demandes budgétaires devront être structurées autour des six objectifs du PPDA¹⁹ : « la promotion de la prospérité des États-Unis ; la construction de la démocratie ; la promotion du développement durable ; la promotion de la paix ; la fourniture d'une assistance humanitaire ; la progression de la diplomatie ». La place accordée à la sécurité est beaucoup plus faible qu'avant. L'apparition d'enjeux globaux et environnementaux fait porter l'accent sur le développement de l'économie nationale, la construction des démocraties et leur renforcement²⁰.

En novembre 1994, les Républicains remportent les élections de mi-mandat et obtiennent la majorité au Congrès. L'élan de réforme du FAA est brisé. Conduits par le sénateur Jesse Helm, les Républicains vont même demander la fusion de l'USAID avec d'autres agences²¹. L'Administration s'y oppose, Brian Atwood, l'administrateur de l'USAID, aussi (Atwood, 1995) : « L'Administration est fermement opposée à la fusion de quatre agences aux missions distinctes en une seule méga-bureaucratie. » Helms échoue, mais obtient tout de même une réduction de 20 % des crédits accordés à l'aide (Nijman, 1998). Le vice-président Al Gore propose que l'USAID soit absorbée par le Département d'État. Clinton ne veut pas en

entendre parler. Seule est entérinée l'obligation pour l'USAID de rendre compte désormais au secrétaire d'État et non plus au président (Lancaster, 2000, p. 41).

A l'exception de la bataille du sénateur Helms, qui s'apparente davantage à la volonté de voir disparaître l'USAID que de réformer le système, les modifications apportées à l'aide – orientations stratégiques, objectifs, organisation institutionnelle – ne résultent pas d'un débat national mais de décisions *ad hoc* prises par l'administration Clinton (Duhamel, 2001). Cette tendance se poursuivra sous l'administration Bush.

Malgré l'échec de la réforme de l'aide, le second mandat du président Clinton reste marqué par une institutionnalisation croissante de la promotion de la démocratie, avec la recherche de changements structurels plus profonds. Le président lui-même s'investit davantage sur la question. La Stratégie nationale de sécurité de 1996 formule trois objectifs principaux : renforcer la sécurité, soutenir la prospérité intérieure et promouvoir la démocratie à l'étranger. Ce dernier point est vu comme un moyen de servir les intérêts stratégiques américains, dans la mesure où plus les démocraties sont nombreuses, meilleure est la situation des États-Unis. Ce discours concerne essentiellement les nouvelles démocraties indépendantes issues de l'ex-URSS (White House, 1996). La Stratégie nationale de sécurité publiée en 1999 va plus loin : elle fait explicitement référence à la promotion de la démocratie comme une condition de la paix (théorie de la paix démocratique²²) et comme un moyen de favoriser les intérêts américains : « En dessinant notre stratégie, nous reconnaissons que la progression de la démocratie, des droits de l'homme et du respect de l'État de droit ne reflètent pas seulement les valeurs américaines, mais qu'elle favorise également notre sécurité et notre prospérité. Des gouvernements démocratiques sont davantage susceptibles de coopérer entre eux contre des menaces communes, d'encourager le libre échange, de promouvoir le développement économique durable, de soutenir l'État de droit et de protéger les droits des populations. Ainsi, les avancées vers la démocratie et les marchés libres partout dans le monde favorisent les intérêts américains. » (White House, 1999, p. 4).

Cette orientation n'a rien d'altruiste : elle n'est destinée qu'à servir les intérêts américains, qu'ils soient économiques ou sécuritaires, sous couvert d'une promotion de l'économie de marché et de la démocratie. Brian Atwood, alors à la tête de l'USAID, rappelle

pourquoi « mettre l'accent sur la coopération, le développement et la construction de la démocratie est cohérent avec nos valeurs et notre sécurité nationales. [...] Premièrement, nous avons besoin [de l'aide] pour prévenir ce qui est devenu une menace fondamentale à la sécurité américaine dans cette période d'après-guerre froide, et l'affronter : l'effondrement de l'ordre national et la défaillance des nations. [...] La seconde raison est la création de marchés pour nos biens. L'aide crée des emplois pour les travailleurs américains et favorise notre bien-être économique. [...] Les biens américains trouvent leurs principaux marchés dans la forte croissance des pays en développement [...] Les exportations vers les économies émergentes d'Asie ou d'Amérique latine sont l'une des principales raisons de la faiblesse de notre chômage et expliquent pourquoi nos exportations sont le segment de notre économie en plus forte croissance. » (Atwood, 1998). Malgré ces précautions et l'accent sur la promotion de la paix démocratique, le président Clinton n'a pas les moyens de mettre son discours en pratique. Il ne dispose pas d'instrument spécifique, la réforme de l'USAID proposée par son administration ayant été rejetée. Seules les initiatives d'allègement de la dette des pays pauvres apparaissent comme une nouvelle manière de promouvoir la paix démocratique, bien loin des ambitions premières de l'Administration.

Que ce soit Johnson, Nixon, Carter ou Clinton, les présidents qui tentent d'écarter l'aide de sa logique sécuritaire ont tous maille à partir avec le Congrès, qui dénonce l'inanité de l'aide orientée vers d'autres fins et refuse de lui trouver une autre source de légitimité. Et paradoxalement, alors que Georges W. Bush ne fait qu'utiliser l'argument sécuritaire depuis les attentats du 11 septembre 2001, il semble réussir à imposer une autre vision de l'aide : celle du développement économique, déconnectée de toute considération stratégique de court terme émanant de l'Administration ou du Congrès.

Les origines du MCA

Les attentats de septembre 2001 modifient le contexte qui prévalait depuis la guerre froide et qui était marqué par l'absence de menace envers les États-Unis. Sans sortir de la vision morale de l'aide (aide aux enfants, lutte contre le sida) qui devient dominante, le président Bush donne une nouvelle justification à l'aide américaine, donc, dans une certaine mesure,

un appui politique. Il ne supprime pas les programmes passés mais en construit un nouveau, afin d'éviter la lourde et difficile tâche de réformer le système existant.

Une initiative de l'administration Bush

Il est difficile d'identifier comment le MCA a été créé. Une certitude néanmoins : il s'agit d'une initiative de l'Administration, sans consultation préalable de la société civile. Si, lors de la campagne électorale de 2000, le candidat Bush n'a cessé de faire preuve de compassion et de souligner l'effort que devaient fournir les États-Unis pour soutenir les économies en développement, personne n'était en mesure d'imaginer l'initiative qu'allait lancer le président. Lui non plus probablement.

L'annonce intervient quelques jours avant l'ouverture de la Conférence sur le financement du développement, qui s'est tenue à Monterrey du 18 au 22 mars 2002. Le contexte est tendu : la pression est forte pour qu'émane de cette conférence un engagement ferme de la part des pays riches en faveur d'une augmentation sensible de l'aide publique au développement. Il est difficile de connaître la position dominante au sein de l'Administration américaine et si le MCA en est le reflet. Sent-elle qu'il est de son devoir vis-à-vis de l'extérieur de s'engager en faveur du développement et, pour cela, d'annoncer une augmentation substantielle de son aide, quelle qu'en soit la forme ? Pour partie sans doute. S'agit-il d'un signe de bonne volonté tourné vers les pays en développement pour redorer le blason de l'Amérique après l'intervention en Afghanistan et s'assurer le soutien de certains pays en développement dans la perspective de l'intervention en Irak – alors déjà décidée (Frankel, 2005) ? Plus vraisemblablement.

Le plus difficile pour l'Administration reste de convaincre le Congrès qui, comme nous venons de le voir, se montre peu enclin à augmenter l'aide au développement, tout au moins dans sa forme actuelle. Aussi le président met-il l'accent sur les points sensibles que les sénateurs et les représentants ne peuvent rejeter : d'abord l'argument sécuritaire, important pour l'opinion publique après le 11 septembre, et, plus tard, celui de l'efficacité de l'aide. La lutte contre le terrorisme est devenue la priorité absolue et mener à bien cette nouvelle « guerre » exige de mettre en œuvre toutes les stratégies possibles. C'est ce que fait l'Administration en montrant qu'elle est capable d'allier *hard power* et *soft power*²³. La guerre contre le terrorisme sert également de prétexte à l'administration

Bush pour réformer la politique étrangère tout en échappant aux contraintes financières consécutives à l'accroissement massif du déficit budgétaire (Maede, 2004, p. 113). Dans cette perspective, introduire le MCA, et plus généralement la question du développement des pays pauvres, comme un élément à part entière de la Stratégie de sécurité nationale ²⁴ freine une éventuelle opposition à l'engagement budgétaire nécessaire.

Une telle présentation vise à asseoir la légitimité interne de l'initiative. L'Administration ne se préoccupe pas des nombreuses questions que pose le caractère unilatéral du MCA à l'échelle internationale. Non seulement elle ne porte aucune attention aux actions possibles des autres donateurs, mais elle s'en démarque. Entre les attentats du 11 septembre 2001 et l'intervention en Irak, le 20 mars 2003, elle ne fait aucun effort pour effacer les craintes de ses alliés de la guerre froide devant sa rhétorique de préemption ²⁵ (Meade, 2004, p. 115). En témoigne l'utilisation exclusive de coalitions volontaires (*coalition of the willing*) au détriment des institutions existantes ²⁶. Le MCA s'inscrit dans la logique suivante : les États-Unis étant les premiers donateurs en volume, avec 19 milliards de dollars en 2004, ils sont capables d'influencer seuls la situation des pays qu'ils comptent aider. Et quand ils mettent en place une politique nouvelle que soutient le Congrès, l'avis des autres donateurs leur importe peu..

La participation du MCA à la stratégie globale de lutte contre le terrorisme transparaît dans le discours présidentiel annonçant l'initiative. « La pauvreté ne cause pas le terrorisme. [...] Cependant, une pauvreté et une oppression persistante peuvent conduire au désespoir et au sentiment d'impuissance. Et quand les gouvernements ne parviennent pas à satisfaire les besoins les plus essentiels de leur population, ces États défaillants peuvent devenir des refuges pour le terrorisme. [...] Le développement fournit les ressources pour construire l'espoir, la prospérité et la sécurité » (Bush, 2002). Cet argument est récurrent dans la bouche des promoteurs du MCA. Le directeur général de la MCC, Paul Applegarth, rappelle encore devant le Congrès, fin avril 2005, que la MCC est un élément clé de la stratégie nationale de sécurité (Applegarth, 2005) : « Quand on fournit à un pays, respectable mais faible, les moyens de croître et de se développer, les intérêts sécuritaires des États-Unis sont mieux protégés. » C'est d'ailleurs ce que recommande le Rapport de la commission sur les attentats du 11 septembre (The 9/11 Commission Report, 2004, p. 379) : « Une stratégie américaine globale pour con-

ter le terrorisme devrait inclure les politiques économiques qui favorisent le développement, l'ouverture des sociétés et offrir des opportunités aux populations pour améliorer la vie de leurs familles et accroître les perspectives d'avenir de leurs enfants. »

Au-delà de la recherche de légitimité interne, l'accent mis sur la contribution du MCA à la sécurité nationale reste surprenant et ceci pour deux raisons. D'une part, le MCA devant déconnecter l'allocation de l'aide des objectifs de politique étrangère de l'Administration et surtout des pressions du Congrès, rien ne garantit *a priori* que les États aidés seront ceux qui pourraient contrôler les mouvances terroristes. D'autre part, le MCA n'étant pas destiné aux États faibles ou défaillants, il est difficile d'imaginer qu'il permettra de les aider. Il faut plutôt voir dans cette option une distinction implicite entre les objectifs sécuritaires de long terme (prévention) et les objectifs sécuritaires de court terme. Ces derniers relèvent d'autres instruments, comme le Economic Support Funds (ESF) géré par le Département d'État qui apporte un soutien financier à certaines initiatives politiques et diplomatiques ²⁷, ou encore le bureau du coordinateur pour la reconstruction et la stabilisation (Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization) ²⁸, nouvellement créé.

Reste que la priorité qu'est devenue la lutte contre le terrorisme modifie les rapports de force au sein de l'Administration : l'influence du National Security Council (NSC) ²⁹ supplante celle du Département d'État et même, dans une certaine mesure, celle du Secrétariat à la défense (Rothkopf, 2005). Les États-Unis adoptent une vision plus internationale de leurs problèmes intérieurs, notamment de la sécurité nationale. Il n'est donc pas surprenant que le concept du MCA, préparé par le NSC et fortement soutenu par sa directrice, Condoleezza Rice, soit entendu et retenu par le président. Comme il est compréhensible qu'il ne soit pas contesté par le Secrétaire à la défense ou par le Secrétaire d'État qui s'affrontent sur la stratégie américaine à l'égard de l'Irak.

Le processus de préparation de la conférence de Monterrey a probablement influencé l'annonce. Les premières propositions intergouvernementales portaient sur la réduction de moitié de la dette des pays pauvres. Cette idée est, semble-t-il, rejetée par l'Union européenne lors des réunions préliminaires. En fait, les discussions s'attardent moins sur les financements supplémentaires que sur ce qu'il est possible d'obtenir à partir de l'argent disponible. Conséquence directe de ce refus européen et de la teneur

des discussions, l'Administration américaine s'oriente vers le MCA qui, à ce moment, n'est qu'un concept vague. Pour preuve, lors de la conférence, pendant une réunion avec les ONG (organisations non gouvernementales), Alan Larson, le sous-Secrétaire d'État aux affaires économiques, ne peut apporter les précisions que le public demande sur le programme : tous les chiffres qu'il donne sont faux alors même que les questions sont nombreuses, car la communauté du développement est surprise et intéressée par l'annonce, que personne n'avait anticipée. L'ignorance d'Alan Larson peut être interprétée comme une preuve supplémentaire que l'initiative émane davantage du NSC que du Département d'État.

Avec la Stratégie nationale de sécurité dévoilée en septembre 2002 – soit six mois après l'annonce de la création du MCA – la politique étrangère américaine s'appuie désormais sur les 3 D : diplomatie, défense et développement (White House, 2002). Ceci confirme l'attention croissante que le président et le Département d'État accordent au développement. Le NSC accélère alors la préparation de la Millennium Challenge Corporation. Le programme reçoit le soutien de nombreux autres membres de l'Administration, parmi lesquels Colin Powell, le Secrétaire d'État et bien entendu le président. En revanche, les ONG ne sont pas impliquées dans la préparation de l'initiative. Seuls le chanteur Bono et sa fondation Data semblent avoir joué un petit rôle pour pousser le président à agir, mais ils ne sont pas intervenus dans la construction du MCA ³⁰.

Ce changement majeur de la politique d'aide américaine pourrait s'inscrire dans une initiative plus large de l'Administration de réviser le système d'aide de fond en comble, ce que plusieurs *think tanks* et ONG soutiennent en avançant des propositions (Lancaster et Van Dusen, p. 50-57 ; Brainard *et al.*, 2003, p. 158-160). De même, certains membres du Congrès pourraient appuyer une réforme plus profonde, à l'instar du président du House International Relations Committee, le représentant républicain Henry Hyde, pour qui le MCA et le Fonds sida pourraient inspirer une future réforme de l'aide.

Le discours du Président Bush

En annonçant la création du MCA, le 14 mars 2002, le président Bush laisse entrevoir les objectifs poursuivis, la manière de les atteindre et les conditions d'allocation des fonds (Bush, 2002).

« L'objectif est de fournir aux pays en développement les moyens dont ils ont besoin pour

saisir les occasions que leur offre l'économie mondiale. » Il s'agit de renouer sans ambiguïté avec l'objectif de développement économique qui, depuis le Plan Marshall, est plus fréquemment relevé dans le discours que dans la pratique. L'initiative s'appuie sur les mécanismes de marché et sur l'insertion dans l'économie mondiale comme moyen ultime du développement, comme le montrent les exemples suivants d'utilisation possible.

« Avec cette ligne budgétaire, qui s'ajoute à d'autres efforts, nous étendrons notre lutte contre le sida ; nous fournirons des formations à l'informatique aux jeunes professionnels des pays en développement ; nous aiderons les entreprises africaines à vendre leurs biens à l'étranger ; nous offrirons des manuels scolaires et des formations aux pays islamiques et africains ; nous appliquerons nos connaissances techniques et scientifiques pour améliorer les récoltes là où la faim est la plus grande. » En s'appuyant sur le discours dominant, il mentionne plusieurs dimensions du développement économique et rappelle quelques conditions à réunir pour le promouvoir. Outre la lutte contre le sida et le développement des exportations, les objectifs sont les mêmes que ceux mentionnés par le président Truman dans son discours d'investiture en 1949, discours fondateur de la politique d'aide américaine ³¹.

« Le MCA récompensera les nations qui combattent la corruption, respectent les droits de l'homme et adhèrent à l'État de droit. Les citoyens éduqués et en bonne santé étant des agents de développement, nous récompenserons les nations qui investissent dans un meilleur système de santé, d'éducation et une plus large immunisation. [...] Les pays qui respectent ces orientations – gouverner loyalement, investir dans le capital humain et encourager la liberté économique – recevront davantage d'aide de la part des États-Unis. » Il ne s'agit donc pas d'une aide universelle, tous les pays en développement ne seront pas éligibles. Les premiers critères de sélection des bénéficiaires du MCA sont là encore issus de la pensée dominante.

Cet argumentaire mentionne plusieurs éléments de la Stratégie de sécurité nationale de 1999, qui dressait les grandes lignes de la politique étrangère de la seconde administration Clinton (White House, 1999). La théorie de la paix démocratique sur laquelle s'appuie explicitement la politique de cette administration semble également fonder celle du président Bush. Néanmoins, les moyens d'action utilisés par les deux administrations sont différents. Alors qu'après le rejet du PPDA, l'administra-

tion Clinton ne dispose que de l'allègement de la dette pour accompagner les mécanismes d'aide nationaux existants (White House, 1999, p. 6), le président Bush pousse le Congrès à accepter un instrument dessiné à cet effet.

Dans son discours, le président ne fait jamais explicitement référence à l'efficacité du nouvel instrument. Or, c'est sur ce point que portent les attentes du Congrès. Certes, l'argument sécuritaire a permis l'aval du Congrès, mais à plus long terme seule l'efficacité assurera la survie de l'initiative. Aussi, l'efficacité sera mise en avant dans la loi (choix des critères pour identifier les pays) et dans la mise en œuvre (définition de critères de résultat précis dans les contrats).

Les similitudes entre l'USAID et le MCA

Les quarante années qui séparent les deux seules réformes d'envergure de la politique d'aide américaine n'ont que peu modifié les raisons qui ont poussé les deux administrations à agir : certains problèmes que l'administration Kennedy a cherché à surmonter en créant l'USAID se retrouvent dans la création du MCA et de la MCC. Les similitudes entre les deux initiatives sont frappantes.

Premièrement, les deux réformes interviennent dans un contexte d'insécurité : la guerre froide, notamment la crise cubaine (débarquement américain manqué dans la Baie des cochons et crise des missiles) d'une part ; la lutte contre le terrorisme après les attentats du 11 septembre, d'autre part.

Deuxièmement, l'engagement personnel des présidents – la réforme de 1961 est annoncée par John F. Kennedy ; la création du MCA par Georges W. Bush – a probablement été primordial pour obtenir le soutien du Congrès.

Troisièmement, l'argumentaire repose sur la lutte contre la pauvreté. L'administration Kennedy le fonde sur la forte corrélation entre la pauvreté, l'instabilité et la sécurité des États-Unis (Duhamel, 2000). Bush s'appuie également sur la lutte contre la pauvreté comme un enjeu de la sécurité intérieure. Ceci conduit les deux présidents à mettre l'accent sur le développement : Kennedy lance « la décennie du développement ³² » et Bush déclare que les pays développés « devraient doubler la taille des économies les plus pauvres du monde en une décennie » (Bush, 2002).

Quatrièmement, les deux initiatives visant à libérer l'aide des pressions de court terme, qu'elles soient politiques, militaires ou géostratégiques, elles offrent une plus grande liberté d'action. L'USAID connaît tellement de contraintes

législatives que son action en devient illisible. La transparence du MCA doit garantir la non-intervention du Congrès.

Enfin, le souci d'efficacité. Le FAA cherche à réorganiser le système complexe qui gouverne l'aide américaine. L'USAID qu'il met en place considère en premier lieu l'importance que représente le pays bénéficiaire pour les États-Unis en termes de stabilité et de croissance et ensuite de la capacité du pays bénéficiaire à utiliser l'aide efficacement à des fins de croissance et à mobiliser d'autres sources de financement ³³. Le MCA veut contourner l'USAID critiquée pour son manque d'efficacité, tout en reprenant exactement les mêmes objectifs.

Ces similitudes sont inquiétantes quant à l'avenir même du MCA. Comment s'assurer qu'il ne tombera pas dans les mêmes travers que l'USAID ? Est-il possible de compter sur les différences qui persistent ? (Radelet, 2003a, p. 110)

La première différence porte sur l'architecture institutionnelle. Kennedy cherche à rassembler sous une même organisation l'ensemble des programmes d'aide économique et militaire des États-Unis. Il n'y parvient que partiellement. À l'inverse, la MCC est une institution à part, qui s'ajoute au dispositif existant. Elle permet d'augmenter les dépenses, mais ne réforme pas le système d'aide dans son ensemble – les autres activités d'aide et les institutions qui en sont chargées n'étant pas remises en cause. Ceci confirme une caractéristique du fonctionnement de l'administration Bush : l'additionnalité est un principe clé.

La seconde se réfère aux pays bénéficiaires. Adoptant une vision globale de l'aide, Kennedy veut travailler avec un grand nombre de pays en développement afin de bloquer l'expansion du communisme, d'autant que la décolonisation accroît considérablement le nombre de pays où l'intervention devient urgente. En revanche, l'administration Bush ne veut collaborer qu'avec un nombre restreint de pays minutieusement sélectionnés.

Rien n'assure que ces différences seront suffisantes pour prévenir une dérive du MCA similaire à celle de l'USAID. Analyser plus concrètement l'initiative de l'administration Bush apporte quelques éléments de réponses.

La construction de l'initiative

Une construction transparente

Si l'initiative émane de l'administration Bush, selon un processus mal connu, sa construction est réalisée dans la plus grande transparence.

Elle s'appuie sur une équipe composée de représentants du NSC, de l'Office of Management and Budget (OMB) – deux organismes rattachés au bureau exécutif du président –, du Département d'État, du Département du Trésor et de l'USAID (*an inter-agency team*), qui a été spécialement constituée pour la dessiner et la mettre en œuvre. Pour identifier les pratiques pouvant être qualifiées de bonnes politiques, le Département d'État, le Département du Trésor, l'USAID, le NSC et des scientifiques organisent des consultations au sein de l'Administration. Des indicateurs permettant d'évaluer les comportements des gouvernements bénéficiaires sont identifiés. Des groupes de travail sont créés sur plusieurs aspects de la MCC. Des personnels des différentes administrations sont mis à disposition pour préparer le programme. Le NSC est chargé de la politique d'ensemble, le Département d'État, de l'animation (*outreach*) et le Département du Trésor, de rassembler les indicateurs pour identifier les pays éligibles.

Le choix des indicateurs en débat

Paul O'Neil, le Secrétaire du Trésor, attache une grande importance au respect des critères et à la performance ; pour lui, la responsabilité politique (*accountability*) est prépondérante. Cause ou conséquence, l'identification des indicateurs est confiée au Département du Trésor. Un groupe de travail auquel participent le Département d'État, l'USAID, le NSC, l'OMB et le Council of Economic Advisers (CEA) est constitué. Ses travaux, qui débutent en juin 2003, s'appuient sur les bilans (*review*) d'expériences passées.

Seize indicateurs sont proposés, répartis en trois catégories (tableau 1.) : gouverner loyalement (*ruling justly*), investir dans le capital humain (*investing in people*) et garantir la liberté économique (*ensuring economic freedom*). Les indicateurs sont choisis pour leur capacité à représenter le plus fidèlement possible le large spectre des politiques publiques et pour leur corrélation théorique avec la croissance et la réduction de la pauvreté. Une des contraintes, qui a été respectée, est de les définir suivant une méthode transparente, à partir de données publiques, sûres et facilement compréhensibles (Nowels, 2004).

Les données par pays sont fournies par les institutions multilatérales (Banque mondiale, Fonds monétaire international et Nations unies), par des organisations non gouvernementales (Freedom House, Heritage Foundation) et par des organisations privées (Institutional Investor Magazine). La corruption est le seul critère éliminatoire (*pass-fail test*).

Un des inconvénients majeurs d'une sélection reposant sur plusieurs indicateurs est la difficulté de justifier une méthode d'agrégation plutôt qu'une autre, ce qui limite la qualité intrinsèque de la procédure. Dans le cas du MCC, le classement des pays ne se fait pas par agrégation simple des scores obtenus pour chacun des indicateurs, mais par un mécanisme plus complexe : pour être sélectionné, un pays doit se situer au-dessus de la valeur médiane pour la moitié des indicateurs de chacune des trois catégories, exception faite de l'indicateur d'inflation (inférieur à 20 %) et surtout de l'indicateur de corruption, qui devient éliminatoire dès lors qu'il se situe en dessous de la valeur médiane.

Le choix des indicateurs suscite de nombreuses réactions de la part des *think tanks* et des ONG, suivies de débats constructifs. Certains se montrent hostiles à cette procédure de qualification (Birdsall *et al.*, 2002 ; Radelet, 2002). D'autres soulignent que certains indicateurs étant évalués sur une échelle étroite, les pays sont éliminés sur des différences minimales (Nowels, 2004). D'autres encore remarquent que la forte corrélation entre certains indicateurs d'une même catégorie rend *in fine* les autres indicateurs de cette catégorie non discriminants (Brainard, 2003). Les données suscitent aussi des discussions, dans la mesure où leur valeur est parfois contestable, notamment l'indice de corruption pourtant éliminatoire (Kaufman *et al.*, 2003) et où leur absence disqualifie automatiquement un pays. Enfin, et sans aucun doute la critique la plus solide, les indicateurs sélectionnés ne semblent pas préfigurer le développement futur du pays sélectionné (Macrea *et al.*, 2004, p. 18-37) et le choix d'un indicateur dominant comme la corruption n'est alors plus cohérent (Morrissey, 2005). Les critères utilisés biaisent donc l'évaluation des pays et peut conduire à une allocation de l'aide loin d'être optimale au regard du critère d'efficacité, ce qui, en terme, ne ferait que desservir le MCA.

Au-delà des critiques, ces critères garantissent-ils un impact plus important de l'aide sur la croissance et la réduction de la pauvreté ? Les études macroéconomiques récentes ne permettent aucune conclusion péremptoire en ce sens (Rajan et Subramanian, 2005). La légitimité de ces indicateurs s'en trouve remise en question, tout comme les réformes que les pays en développement mettent en œuvre pour les satisfaire et ainsi obtenir les financements américains. Déjà le cuisant échec des plans d'ajustement structurel promus par la Banque mondiale dans les années 1980 s'explique pour partie par la faiblesse de leurs fondements théoriques ; il

ne s'agit pas de commettre la même erreur avec le MCA. Plus encore, imposer des critères d'éligibilité n'est-il pas antagoniste avec le principe adopté d'une appropriation des projets par les bénéficiaires ? Ne va-t-il pas à l'encontre même de la construction d'un contrat social national, fondement même de la légitimité du gouvernement bénéficiaire, en réduisant le spectre des politiques possibles ? Cette dimension a été très peu analysée, sans doute à tort.

Le choix de la structure

Initialement, plusieurs types de structures sont envisagés pour gérer le MCA : une fondation indépendante ; un organe au sein même de la Maison Blanche ou du Département d'État ; un bureau spécial à l'intérieur de l'USAID ; une institution séparée de l'Administration. Deux propositions sont conservées : développer une structure à l'intérieur du Département d'État ou créer un organe totalement séparé de l'Administration. La Maison Blanche tranche pour la seconde. L'argument avancé est le manque d'expérience des personnels du Département d'État pour gérer les programmes d'aide. Dès lors, l'USAID apparaît comme l'institution la plus légitime pour accueillir le MCA. Là encore, l'Administration décide, avançant que l'USAID ne fonctionne pas du tout comme le MCA et donc que les deux entités doivent être déconnectées. Hormis ces raisons « polies », d'autres arguments sont avancés pour expliquer la création de la MCC en dehors de l'Administration.

D'abord, la volonté de rompre avec la pratique, notamment ne plus dépendre du Département d'État, du Département du Trésor ou de l'USAID, afin de garantir la déconnexion la plus large possible entre la MCC et les considérations stratégiques et géopolitiques (Nowels, 2004). Un rattachement formel au Département d'État aurait discrédité l'initiative et compromis son acceptation par le Congrès. En établissant une structure hors de l'Administration, cette dernière ne peut faire pression sur la MCC qu'en passant par la direction, contrairement à ce qui se passe actuellement à l'USAID où le Département d'État est l'organe décisionnel.

De plus, l'administration Bush n'a pas confiance en l'USAID pour des raisons idéologiques et d'efficacité. Elle souscrit aux critiques essuyées par l'USAID au cours des années 1990. Dans le même temps, pour rassurer les Démocrates, elle construit la MCC en complément de l'USAID et montre que l'objectif n'est pas de s'en débarrasser. Néanmoins, la décision de jouer la carte extérieure à l'agence d'aide plutôt que de la réformer en profondeur apparaît comme une

motion de défiance (Brainard *et al.*, 2003, p. 146). Aujourd'hui encore, l'articulation de l'USAID et de la MCC est loin d'être claire.

Un autre argument est la volonté de libérer l'aide au développement de la pression du Congrès, notamment pour l'utilisation des financements, afin de disposer de davantage de flexibilité et de facilité d'action. En effet, le problème majeur de l'USAID est de faire correspondre le budget aux objectifs imposés par les multiples directives et affectations (*earmarks*) votées par le Congrès, qui spécifient l'utilisation des fonds pour certains pays ou pour certaines activités et imposent des restrictions à d'autres. Pour lever cette contrainte, une nouvelle structure s'impose (Lancaster, 2002). Fonder les financements du MCA sur les demandes des gouvernements et sur des résultats tangibles devrait dégager davantage de moyens et de flexibilité, même si certaines restrictions générales restent en vigueur³⁴. En effet, toute intervention du Congrès (directive, affectation) viendrait à l'encontre du principe d'appropriation (*ownership*), principe clé de l'initiative (Nowels, 2004).

Enfin, il est important de noter que la MCC est une *corporation*, une société commerciale, ce qui signifie que les contribuables américains sont des investisseurs qui attendent un retour sur investissement, ce qui inclut implicitement dans l'esprit américain une plus grande motivation et une plus grande efficacité du personnel. Plus qu'un symbole.

L'intervention du Congrès

Comme le note Brzezinski (2004, p. 269), « Le Congrès serait bien en peine de poser les fondations de la politique étrangère des États-Unis, d'autant plus qu'il est le champ d'affrontements d'intérêts divergents, portés par des groupes de pression industriels ou ethniques les plus variés. Seul l'exécutif avec son organisation hiérarchique soumise, en dernier recours, au président, est adapté à la tâche et dans l'intérêt de la sécurité nationale, il se doit de l'assumer. » Certes, le MCA confirme ces propos, mais il ne faut pas oublier le contrôle qu'exerce le Congrès *a posteriori* grâce à sa capacité à soutenir ou à s'opposer aux lois proposées par l'exécutif. Comme le rappelle Lancaster et Van Dusen (2005, p. 37), « Le Congrès joue un bien plus grand rôle en influençant l'aide fédérale que n'importe quel corps législatif dans tout autre pays donateur. » Il peut ainsi profondément modifier les propositions de lois – y compris et surtout la loi de finance qui couvre la totalité des dépenses de l'Administration. Puis les lois sont signées par le prési-

dent s'il approuve les modifications du Congrès. Cette procédure d'évaluation est déterminante : elle suppose que l'Administration propose une loi suffisamment persuasive pour recueillir un soutien autorisant son adoption.

S'agissant d'une loi sur l'aide américaine, cette nécessité devient d'autant plus prégnante que le Congrès n'a jamais été favorable aux réformes sur cette question, comme nous l'avons vu précédemment³⁶. Bien au contraire, chaque année, lors de l'examen de la loi de finance, le Congrès n'a pas hésité à orienter l'aide américaine selon différents objectifs. C'est notamment ce qui limite aujourd'hui l'efficacité de l'USAID. La loi qui l'a constitué, le FFA de 1961, a été régulièrement amendée par le Congrès. Les contraintes d'engagement se sont multipliées : aujourd'hui, l'USAID poursuit 33 objectifs, compte 75 domaines d'action prioritaires et tente de concilier 247 directives (Radelet, 2003a, p. 2)³⁷.

La phase d'examen par le Congrès est donc importante non seulement pour déterminer quelle sera la forme définitive de l'initiative, mais également pour analyser la crédibilité que lui accordent les membres du Congrès. Il ne suffit pas à ces derniers de voter la loi pour que l'initiative prenne sa pleine dimension, encore faut-il que le MCA soit doté d'un financement suffisant au moment du vote du budget. En l'occurrence, en raison de la longueur de la procédure législative, la création du MCA et de la MCC est directement inscrite dans la loi de finance consolidée de 2004 (Public Law 108-199)³⁸.

Si les positions historiques du Congrès sur la politique d'aide laissent à penser que le Congrès n'a pas la confiance de l'exécutif sur ce point, il convient de relever que l'Administration n'avance pas sans s'être assurée du soutien de quelques sénateurs et représentants clés, et ceci parce que le président dispose d'une majorité à la fois à la Chambre et au Sénat. En l'occurrence, lorsque Bush annonce le lancement du MCA, il est assuré de l'appui de certains membres du Congrès. Le sénateur Jesse Helms, alors président du Senate Foreign Relations Committee, l'accompagne jusqu'à la Banque interaméricaine de développement où a lieu l'annonce. Autre signe de bonne volonté de la part des représentants cette fois, lors des débats au sein du House International Relations Committee, le républicain Henry Hyde, président de ce comité, accepte tous les apports des représentants démocrates et ce qui montre sa volonté de voir le projet de loi adopté.

La procédure de validation

Le 25 novembre 2002, le président reprend et valide une partie des propositions du comité

interagence chargé d'élaborer l'initiative afin de lancer la procédure de transcription législative. En février 2003, une première version de proposition de loi est prête, l'administration Bush la soumet au Congrès. Deux comités du Congrès en sont destinataires³⁹, l'un au Sénat, le Senate Foreign Relations Committee, présidé par le sénateur républicain Richard Lugar, successeur de Jesse Helms, et l'autre à la Chambre des Représentants, le House International Relations Committee, présidé par le représentant républicain Henry Hyde.

Ces deux comités doivent se prononcer séparément sur la loi déposée par l'Administration, notamment la création du MCC et la nomination des directeurs, les recommandations de financement et, plus généralement, l'architecture légale du MCC, les objectifs qui lui sont assignés, les moyens dont il dispose et le suivi de la mise en œuvre de l'initiative. Les débats durent plus de six mois et se terminent en août 2003. Chaque comité propose sa version de la loi qu'il fait valider par l'instance à laquelle il est rattaché, à savoir le Sénat et la Chambre des Représentants.

Une fois validées, ces deux versions sont transférées au Subcommittee on Foreign Operations, Export Financing and Related Programs, présidé par le sénateur républicain Jim Kolbe. Ce sous-comité, qui dépend du Committee on Appropriation – qui lui-même contrôle le budget – est chargé de mettre en cohérence les deux versions de la loi, puis de défendre la version définitive devant le Congrès pour approbation. Le débat se poursuit ainsi jusqu'en janvier 2004, date à laquelle la version définitive du texte est votée par le Sénat et par la Chambre des Représentants. Le 23 janvier 2004, le président signe l'acte d'allocation consolidé, qui crée la MCC et attribue, pour l'année 2004, 994 millions de dollars au MCA.

L'aval du Congrès pour la création du MCA et de la MCC n'aurait jamais été obtenu sans la volonté des présidents des trois principaux comités concernés – les Républicains Jim Kolbe, Richard Lugar et Henry Hyde – de la voir aboutir.

Les principales modifications

Durant les six mois qui séparent la transmission de la proposition de loi par l'Administration et son adoption par le Congrès, ce dernier apporte des modifications notables sur six points.

Les pays éligibles. Déterminante, cette question est tranchée en faveur des pays à faible revenu. Deux amendements déposés par des

sénateurs sont rejetés : augmenter le nombre de pays sud-américains éligibles et rendre éligibles les pays à revenu moyen inférieur dès 2005. Dans son ensemble, le Congrès est fermement décidé à faire de cette initiative un instrument de lutte contre la pauvreté.

Le bureau des directeurs. La création d'un organe indépendant pour contrôler le MCA a été au centre de discussions intenses, les approches de la Chambre des Représentants, du Sénat et de l'Administration étant différentes⁴⁰. La proposition de l'Administration est critiquée, car elle revient à renvoyer la surveillance de l'aide au Département du Trésor et à l'OMB. Le Département d'État s'en trouve donc déposé, alors qu'il coordonne la politique étrangère. De plus, l'OMB étant une administration qui ne dépend pas du politique, elle ne peut pas rendre compte devant le Congrès⁴¹. Enfin, l'Administration est accusée de vouloir démanteler l'USAID – et de suivre ainsi les critiques acerbes de quelques sénateurs républicains à l'encontre de l'agence – et de mettre l'aide au développement entre les mains de quelques officiels de la Maison Blanche et de l'OMB. La décision est prise de placer la MCC sous l'autorité d'un bureau des directeurs, présidé par le Secrétaire d'État, afin d'éviter que le Congrès n'entrave les activités de la MCC avec des considérations budgétaires. Ce bureau compte neuf membres : les quatre initialement proposés (le Secrétaire d'État, le Secrétaire au Trésor, le directeur de l'OMB et le représentant américain au commerce) ; l'administrateur de l'USAID ; quatre personnes n'appartenant pas à l'Administration, dont la fonction est de garantir l'honnêteté des autres, donc de contrôler le pouvoir discrétionnaire du bureau. Le président nomme ces quatre membres à partir de listes fournies par les leaders de la majorité et de l'opposition à la Chambre des Représentants et au Sénat. Le 31 août 2005, seuls sont nommés Kenneth Hackett, président du Catholic Relief Services, et Christine Todd Whitman⁴², administratrice de la Environmental Protection Agency. Quant au directeur exécutif, il est nommé par le président et confirmé par le Congrès. En mai 2004, Georges W. Bush désigne Paul Applegarth⁴³.

Le pouvoir discrétionnaire du bureau des directeurs. Le Congrès ne s'oppose pas à la proposition de l'Administration de donner un pouvoir discrétionnaire au bureau des directeurs pour choisir les pays éligibles. Mais il l'encadre, d'une part en déléguant la responsabilité à l'ensemble du bureau et non au seul directeur exécutif, d'autre part en modifiant la composition du bureau et en y introduisant des personnalités de la société civile.

Les indicateurs. Sans faire référence explicitement aux indicateurs, le Congrès ajoute dans la loi que trois critères supplémentaires devront être considérés à l'avenir : le respect des droits des personnes handicapées, la gestion durable des ressources naturelles, l'investissement dans la santé et l'éducation des femmes et des jeunes filles. La MCC doit donc prendre ces recommandations en considération et faire évoluer les indicateurs de sélection. En février 2005, Christine Whitman lance un processus de réflexion sur les indicateurs permettant d'évaluer la gestion durable des ressources naturelles⁴⁴. Il est vraisemblable que des groupes ont fait pression pour introduire ces critères qui traduisent des préoccupations occidentales (exception faite de la place accordée au genre).

Le choix des pays éligibles. Au-delà de l'aspect technique, le Congrès impose, d'une part, de rendre publics les critères d'éligibilité, les indicateurs et la méthode utilisés pour évaluer les pays, afin de recueillir commentaires et appréciations et, d'autre part, de consulter le Congrès avant de rendre publique la liste des pays éligibles. Le premier élément marque la volonté de faire du MCA un instrument d'aide objectif. Le second peut être interprété comme un renforcement du contrôle démocratique exercé par le Congrès, qui est censé freiner toute dérive du bureau des directeurs. Le Congrès peut ainsi s'impliquer davantage dans la sélection des pays bénéficiaires et contrer les éventuelles manœuvres de certains sénateurs pour imposer leurs intérêts.

Les relations entre l'exécutif et le Congrès. Des consultations avec le Congrès sont prévues sur les contrats (*compacts*), c'est-à-dire sur les propositions des pays. L'Administration devra notifier l'utilisation des fonds au comité dirigé par Jim Kolbe. Ces *checks and balances* (freins et contrepoids) n'apparaissaient pas dans la version de la loi proposée par l'Administration.

L'allocation budgétaire

Le 3 février 2003, le président propose d'alimenter le MCA à hauteur de 1,3 milliard de dollars, avec pour objectif d'obtenir une ligne budgétaire de 5 milliards en 2006. En janvier 2004, le vote budgétaire conduit à n'allouer que 994 millions de dollars. De même, pour l'année fiscale 2005, la demande du président s'élève à 2,5 milliards de dollars, mais le Congrès n'en accorde que 1,448, soit un total de 2,28 milliards pour 2004 et 2005. Cette somme reste inférieure aux besoins actuels du MCC. Trois milliards au moins sont nécessaires pour financer les premiers contrats – mais le Maroc,

pays éligible pour 2005, n'a pas encore rendu sa proposition. De plus, des financements doivent être dégagés pour le *threshold programme*, destiné aux pays proches de l'éligibilité, mais qui pèchent sur un ou deux critères⁴⁵, et pour faciliter le développement et la mise en œuvre des contrats (section 609(g) du Millennium Challenge Act of 2003). En conséquence, la demande du président pour 2006 s'élève à 3 milliards et elle sera sans aucun doute de 5 milliards en 2007. Le 16 juin 2005, l'Appropriation Subcommittee on Foreign Operations présidé par Jim Kolbe, pourtant un fervent défenseur du MCA lors de sa création, propose d'allouer seulement 1,75 milliard de dollars au MCA pour 2006, en précisant que la contrainte due au déficit budgétaire est trop forte pour aller au-delà, un argument que reprend le House Appropriations Committee (Nowels, 2005).

Il y a donc beaucoup moins d'argent qu'escompté. Outre la rapidité de sélection des projets, il est difficile au Congrès d'alimenter une ligne budgétaire qui ne connaîtra de décaissement qu'à la signature du premier contrat (en avril 2005)⁴⁶. Certains pensent même que les financements n'atteindront pas les 5 milliards annoncés par le président si le déficit persiste (Radelet, 2005a). Au-delà de la tenue des promesses, la réduction des moyens pose la question de la répartition des fonds, d'autant que les pays bénéficiaires ont été sélectionnés. Faut-il réduire le nombre de pays sélectionnés, mais alors sur quelles bases ? Accepter de ne financer que certains d'entre eux au risque de décevoir les autres ? Refuser certains projets, mais sur quels critères ? Aucune réponse pour le moment.

Ces questions sont d'autant plus pertinentes qu'en novembre 2002, l'Administration laisse entendre qu'elle souhaite étendre, dès 2006, les pays éligibles aux pays disposant d'un revenu par habitant inférieur à 3 035 dollars (*low middle income countries*), tels que définis chaque année dans le *World Development Report* publié par la Banque mondiale. Les partisans du développement sont surpris (Brainard, 2003, p. 147). Un débat s'ouvre. Certains *think tanks* arguent que si l'objectif est de maximiser l'efficacité de l'aide, alors les pays à revenu moyen inférieur doivent être inclus, notamment parce qu'ils disposent d'institutions plus fortes et comptent un plus grand nombre de pauvres (Pasicolan et Fitzgerald, 2002). Mais, dans l'ensemble, les organisations non gouvernementales se prononcent pour limiter les pays éligibles aux pays à faible revenu, qui ont les besoins les plus élevés (InterAction, 2002). Radelet (2003a,

p. 26-27) souligne que les fonds devraient être réservés aux pays les plus pauvres, que les pays à revenu moyen inférieur ont les moyens de faire appel à d'autres sources de financement et que les considérations stratégiques et géopolitiques qui portent sur certains d'entre eux risquent d'anéantir l'objectif de dépolitisation de l'aide. Ce dernier point est sans aucun doute le plus important : certains partenaires stratégiques des États-Unis font partie de cette catégorie de pays, tels l'Égypte, la Colombie, la Russie, la Jordanie ou la Turquie. Les inclure dans les possibles bénéficiaires reviendrait à sombrer dans les dérives passées de l'aide : privilégier les partenaires stratégiques. Ce serait alors jeter le discrédit sur cette initiative et, sans aucun doute, signifier sa perte.

Afin de tenir compte de ces deux arguments, l'Administration sépare les deux groupes et classe chaque pays par rapport à la médiane de son groupe, afin de qualifier les meilleurs de chaque catégorie. Mais elle ne précise pas comment seront répartis les fonds (Nowels, 2004). Radelet (2002) propose une répartition 80 %-20 % entre les pays à faible revenu et les pays à revenu moyen inférieur. Le Congrès tranche : les pays à revenu moyen inférieur seront éligibles au MCA à partir de 2006, mais ils ne pourront recevoir au maximum que 25 % du budget annuel du MCA. Cette répartition aura des conséquences importantes : les pays les plus pauvres recevront des montants fortement réduits ; les pays à revenu moyen inférieur seront peu nombreux à en bénéficier compte tenu de la faiblesse des sommes.

Le Congrès joue le jeu de l'Administration

Un consensus tacite s'élabore entre l'exécutif et le législatif sur la nécessité de l'initiative. Néanmoins, l'adhésion du Congrès demeure prudente. Prudente dans les procédures, avec la multiplication des garde-fous afin d'éviter toute tentation de transformer le MCA en instrument stratégique de politique étrangère. Prudente également dans l'allocation des fonds, respectant ainsi le rôle de garant de la bonne utilisation des deniers publics qu'assure le Congrès. Contrepartie de cette prudence et du contrôle démocratique exercé sur le choix des critères de sélection jusqu'au bon usage des fonds, le risque persiste d'une dérive progressive par rapport à l'objectif initial. Suite aux amendements du Congrès qui, comme ce fut le cas pour l'USAID, pourraient se multiplier si l'efficacité du mécanisme était remise en cause, le MCA deviendrait un nouveau mécanisme au

service des intérêts particuliers portés par les membres du Congrès. Enfin, les amendements apportés par le Congrès montrent combien il est difficile pour les Républicains comme pour les Démocrates de resituer les éléments de la politique d'aide américaine dans le contexte international : aucun amendement pour lier l'initiative aux OMD – ce qui rassurerait les autres donateurs – ; aucune référence aux autres bailleurs de fonds quant à la nécessité d'une action coordonnée pour renforcer l'efficacité de l'aide. Parce que la justification du MCA avancée par l'Administration est fondée sur la sécurité nationale, parce que le Congrès ne peut pas être moteur dans la définition de la politique étrangère des États-Unis, la conception de l'initiative demeure unilatérale. L'attitude du Congrès permettra à l'Administration de malmenager en toute légitimité interne les OMD lors de l'assemblée générale des Nations unies de septembre 2005 (Lynch, 2005).

Une mise en œuvre peu cohérente

Le risque est grand que le MCA soit vidé de son contenu, comme le montre la mise en œuvre de l'initiative. Le pouvoir discrétionnaire, dont a usé le bureau des directeurs de la MCC en 2004, et le faible montant des premiers contrats, qui hypothèque l'impact sur la pauvreté et le développement, sont de potentiels points d'achoppement. Déjà deux éléments s'annoncent déterminants pour la réussite de l'initiative : la MCC doit se maintenir à l'écart des pressions de l'Administration et de celles du Congrès, comme l'a souligné Steve Radelet lors de son audition devant le House Committee on International Relations fin avril 2005 (Radelet, 2005b) ; elle doit, d'autre part, démontrer l'efficacité de la MCC à court terme – capacité à remplir ses missions rapidement et convenablement – et à plus long terme – réduire la pauvreté et promouvoir la croissance. Le second élément permettra de concrétiser la promesse d'une efficacité renforcée de l'aide, qui a permis à Georges W. Bush de convaincre le Congrès qu'il était opportun de créer le MCA (Lancaster et Van Dusen, 2005, p. 42).

Le pouvoir discrétionnaire du bureau des directeurs

Le 6 mai 2004, le bureau des directeurs de la MCC dévoile la première liste des pays éligibles. Ceux-ci ont été sélectionnés sur la base des seize indicateurs parmi les pays éligibles à l'Association internationale pour le développement (AID) : revenu par habitant inférieur ou égal à

1 415 dollars américains en 2004 et n'ayant pas accès aux prêts internationaux en raison de leur faible solvabilité. Étaient exclus les pays en développement privés de l'aide américaine (partie I du FAA de 1961) ⁴⁷. L'intérêt de s'appuyer sur l'AID est de partir d'une définition multilatérale, donc moins contestable, des pays à bas revenu. L'inconvénient majeur pour les États-Unis est que la liste des candidats peut changer si l'AID modifie sa définition (Radelet, 2003a, p. 25). Conséquence ou non de cette remarque, en 2005, la condition d'éligibilité à l'AID est retirée, et seul est conservé le plafond des 1 465 dollars par habitant ⁴⁸.

Les pays éligibles sont alors autorisés à solliciter la MCC pour obtenir le financement de programmes de développement. Ils doivent fournir au bureau des directeurs un projet de contrat (*compact*) où figurent les priorités nationales de développement, les programmes qu'ils souhaitent développer grâce au MCA, en indiquant quand et comment les fonds alloués seront dépensés et quels sont les résultats attendus. Des indicateurs précis de résultat doivent permettre d'évaluer le bon déroulement des programmes et la réalisation des objectifs. Il n'existe pas de date limite pour le dépôt des contrats : tant que la somme débloquée par le Congrès pour 2004 n'est pas épuisée, un pays éligible cette année-là peut déposer une demande pendant plusieurs mois et même déborder sur les années suivantes. Il en est de même pour les allocations budgétaires annuelles suivantes. Toutefois, une fois l'initiative installée, chaque allocation budgétaire sera probablement débloquée au cours de l'exercice. Le Congrès pourrait bien aller plus loin et faire de ce point un pré-requis à toute nouvelle allocation budgétaire.

Lorsque la MCC rend publique la liste des seize pays éligibles (tableau 2, p. 39), les réactions sont peu nombreuses. La liste semble cohérente et reflète assez bien la réalité des indicateurs, à quelques détails près : le Vietnam, la Mauritanie et le Bhoutan auraient dû être qualifiés car ils ont obtenu des résultats supérieurs à la médiane dans les trois catégories, mais leurs résultats pour certains indicateurs étaient trop faibles et, de plus, ce ne sont pas des démocraties ; le Ghana n'a pas été qualifié sans que les raisons soient claires. En revanche, trois pays sont sélectionnés malgré de piètres performances : la Bolivie, le Mozambique et la Géorgie. La Bolivie obtient de bons résultats malgré une forte corruption ; elle a sans doute été choisie pour des considérations stratégiques de sécurité, probablement sous la pression du NSC. La raison invoquée par le bureau des directeurs est que l'indicateur de corruption ne reflète pas les

efforts entrepris pour lutter contre la corruption depuis que Carlos Mesa a remplacé Gonzalo Sanchez de Lozada à la tête du pays en octobre 2003 (MCC, 2004a). Le Mozambique enregistre des investissements sociaux très faibles selon les données de la Banque mondiale, mais le bureau des directeurs s'appuie sur la tendance à la hausse observée depuis 1995 pour justifier son choix. La Géorgie est la seule vraie surprise : c'est une démocratie nouvelle qui est récompensée précisément pour cela, en plus d'être un allié important dans la guerre contre le terrorisme. Comme pour la Bolivie, le bureau fait reposer sa sélection sur les progrès enregistrés par le nouveau gouvernement en seulement trois mois, notamment dans la lutte contre la corruption, progrès que les indicateurs ne peuvent refléter.

Malgré une définition précise et transparente des critères, le Millennium Challenge Act of 2003 précise que « Le bureau devra déterminer si un pays candidat est éligible pour les objectifs de cette section. Pour cela, il devra s'appuyer autant que faire se peut (*to the maximum extent possible*) sur des indicateurs objectifs et quantifiables de l'engagement du pays sur ces critères [...]. » Autrement dit, le bureau s'appuie sur les résultats pour sélectionner les pays, mais il conserve une certaine marge de discrétion. Il peut donc prendre en compte d'autres éléments que les seuls critères d'éligibilité, comme l'absence ou l'ancienneté des données, la tendance générale des performances, ou toute autre information traduisant l'engagement du pays en faveur de la croissance et de la lutte contre la pauvreté. Les indicateurs sont donc des conseillers, des points de repère, et le bureau n'est pas obligé de les respecter à la lettre.

En dernier ressort, le président dispose aussi d'une marge de discrétion (Nowels, 2004). Celle-ci peut être interprétée comme une manière de compenser les inconvénients de la procédure de sélection et de qualifier des pays écartés en raison d'un manque de données par exemple (comme la Géorgie). Mais elle peut aussi permettre de qualifier des pays jugés stratégiques par l'Administration. Cette dérive, contraire à la philosophie initiale, ne fera courir un risque au MCC que si le Congrès juge que le bureau des directeurs et / ou le président sont allés trop loin dans l'utilisation du pouvoir discrétionnaire. Difficile de dire aujourd'hui où se situe la limite, ce qui incite à recommander à l'Administration la plus grande prudence⁴⁹.

Deuxième sélection sans surprise

Pour 2005, l'allocation budgétaire étant inférieure à la somme requise par l'Administration,

certain observateurs pensaient que seuls 4 ou 5 nouveaux pays seraient retenus – Philippines, Maroc, Swaziland, éventuellement Indonésie et Égypte, avec pour les deux derniers une forte suspicion en raison de leur intérêt stratégique pour les États-Unis. En fait, la sélection 2005 dévoilée le 8 novembre 2004 fait apparaître 16 pays, 15 présents en 2004 auxquels s'ajoute le Maroc, qui remplace le Cap Vert dont le revenu par habitant dépasse le plafond des 1 465 dollars par habitant⁵⁰.

Le choix du Maroc est discutable, les performances de sa politique commerciale étant plutôt faibles. Le bureau justifie son choix en soulignant les efforts entrepris par ce pays depuis 2000 pour ouvrir ses frontières : outre l'accord avec l'Union européenne prévoyant la suppression des droits de douane sur les produits non agricoles d'ici 2012, le Maroc a signé des accords de libre-échange avec la Turquie, la Jordanie, l'Égypte, la Tunisie et les États-Unis (MCC, 2004b). Pour les États-Unis, le Maroc est un partenaire stratégique dans le monde musulman. L'accord de libre-échange entré en vigueur le 1^{er} janvier 2006 tout comme son éligibilité relèvent davantage de la volonté américaine de voir le pays se développer sans subir l'influence des fondamentalistes.

Nowels (2005) n'est pas surpris de retrouver quasiment les mêmes pays éligibles pour 2004 et 2005 et ceci pour trois raisons. Tout d'abord, les pays sélectionnés la première année ont tout intérêt à poursuivre leurs efforts pour être éligibles les années suivantes et conserver ainsi leur avance sur les autres pays. Ensuite, la divulgation des deux listes n'étant séparée que de six mois – et non d'une année comme ce sera le cas par la suite –, tous les indicateurs n'ont pas été mis à jour et les deux listes ont été élaborées à partir des mêmes données. Enfin, l'introduction de treize nouveaux pays dans la liste des candidats a conduit à abaisser les valeurs médianes pour au moins six indicateurs. Les pays ayant obtenu de bons scores en 2004 en ont donc enregistré de meilleurs en 2005. Par exemple, la Bolivie est passée au-dessus de la valeur médiane pour la corruption et a été qualifiée sans que son score n'ait évolué, mais avec une totale légitimité.

Les pays qui satisfont les critères de sélection mais qui ne sont pas élus soulèvent davantage de questions. Après le Bhoutan, la Guyane, la Mauritanie et le Vietnam en 2004, ce sont le Burkina Faso, la Chine, Djibouti, l'Égypte, le Népal, les Philippines et le Swaziland en 2005. La seule explication avancée par le bureau des directeurs est que leur score est substantiellement en dessous de la médiane (*substantially*

below the median), sans jamais préciser ce que cela veut dire (Nowels, 2005). Ce point est très critiqué, car il exprime l'ambiguïté des choix opérés : si le bureau doit impérativement justifier pourquoi il sélectionne certains pays, il n'a aucune obligation d'expliquer pourquoi il n'en sélectionne pas d'autres. Existe-t-il un critère interne non dévoilé par le bureau ? S'agit-il d'une réponse à la réduction des crédits décidée par le Congrès ou de considérations géopolitiques cachées ? Pour l'exercice 2006, s'il veut continuer à utiliser ce critère sans discréditer l'initiative, le bureau devra le clarifier.

Premiers contrats

Les projets, qui résultent d'une consultation nationale où les apports de la société civile sont possibles, sont proposés par les gouvernements des pays éligibles. Ils sont évalués par la MCC en fonction de l'impact probable sur la croissance et la réduction de la pauvreté. Les contrats (*compacts*) sont ensuite signés entre la MCC et le gouvernement bénéficiaire pour une durée de trois à cinq ans.

Le 18 avril 2005, le premier contrat est signé avec Madagascar pour un montant de 110 millions de dollars sur une période de 4 ans (MCC, 2005b), soit en moyenne 27 millions de dollars par an, avec un maximum de 48 millions la deuxième année. Cette somme représente une faible part de l'aide reçue par Madagascar ces dernières années – entre 350 et 539 millions de dollars par an de 1999 à 2003 (Manning, 2005). L'objectif d'influencer le développement du pays et d'intervenir comme un donneur majeur ne semble pas avoir été privilégié, comme le souligne Radellet (2005b). Henry Hyde, président du House International Relations Committee, souligne ce point (Hyde, 2005) : « Peut-être une série de contrats de 100 millions de dollars est, par convention, d'un « bon montant » et les stratégies de développement ne devraient jamais se réduire à une course aux financements parmi les donateurs. Cependant, si l'on est réaliste, ces contrats ne pourront pas avoir l'influence nécessaire pour changer fondamentalement les économies pauvres. » La faiblesse des montants peut être interprétée comme une frilosité liée aux incertitudes qui pèsent sur la méthode, mais également comme une prudence en cas de résultats inférieurs à ceux escomptés. Depuis, six autres contrats ont été signés avec le Honduras, le Cap Vert, le Nicaragua, la Géorgie, l'Arménie et Vanuatu pour des montants oscillant entre 65 et 295 millions de

dollars (tableau 3, p. 43). La MCC s'engage davantage, mais cela sera-t-il suffisant pour crédibiliser l'initiative auprès du Congrès.

Le total des engagements pour l'année fiscale 2005 s'élève à 909 millions de dollars, auxquels s'ajoutent 40 millions destinés au *threshold program* et environ 40 autres millions pour le fonctionnement de la MCC. Le budget 2004 de 994 millions est alloué à cinq pays, laissant sur la touche les onze autres pays éligibles. Il en sera probablement de même pour 2005 et 2006. Des critères plus stricts, appliqués de manière plus transparente pourraient permettre d'adapter le nombre de pays élus au budget du MCA, tout en renforçant la crédibilité de l'initiative. Mais au détriment des pays éligibles non récompensés qui pourront trouver le processus injuste et se détourner des États-Unis.

Premières difficultés

L'année 2005 est difficile pour le MCA. Seize mois à peine après la première réunion du bureau des directeurs, le MCA traverse sa première crise sérieuse. La lenteur de la mise en œuvre est pointée du doigt (Dugger, 2005). Certains analystes réagissent : une élaboration rapide des contrats nuirait au processus de consultation (Fox et Rieffel, 2005). Reçus par Bush le 13 juin, trois chefs d'État africains éligibles au MCA (Festus Mogae, Bostwana ; John Kufuor, Ghana ; Armando Guebuza, Mozambique ; Hifikepunye Pohamba, Namibie ; Tandja Mamadou, Niger) critiquent les lourdeurs administratives qui ralentissent et rendent difficile l'allocation des fonds (Dugger, 2005).

Conséquence directe ou indirecte de ces critiques, Paul Applegarth remet sa démission au président Bush le 15 juin, probablement parce qu'il n'a pas réussi à obtenir un soutien solide du Congrès. Le 11 août, ce dernier nomme à la tête de la MCC l'ambassadeur américain au Brésil, John J. Danilovich, un autre ancien spécialiste des investissements privés, mais doté d'une expérience de diplomate. Sera-t-il capable de fédérer les Républicains et les Démocrates au Congrès et de s'assurer leur soutien ? Parviendra-t-il à dynamiser la MCC pour convaincre les parties prenantes de son utilité ? Ces questions restent entières.

La tâche du directeur s'annonce lourde : améliorer la transparence du processus de sélection, accélérer la signature des contrats pour l'allocation budgétaire 2005, s'assurer de la taille minimale des contrats pour augmenter l'impact du MCA sur la croissance et la lutte contre la pauvreté, évaluer les premiers résul-

tats, renforcer la qualité des contrats et notamment leur pertinence par rapport aux attentes locales... Et ce, alors que les premiers contrats deviennent opérationnels et que leur qualité est critiquée (Walsh, 2005). De plus, le déficit budgétaire, qui atteint un niveau historique, pousse le Congrès à réduire les dépenses.

En septembre 2005, le Republican Study Committee, un centre de recherche indépendant dont l'objectif est de promouvoir les idées des Conservateurs au sein de la Chambre des Représentants et qui compte une centaine de représentants comme membres, publie un budget alternatif à la proposition du président pour 2006. Afin de réduire le déficit budgétaire, il propose de diminuer l'APD et de supprimer le MCA, dans la mesure où il s'ajoute au système actuel au lieu de le remplacer (Republican Study Committee, 2005).

Le MCA connaît donc un manque criant de légitimité que seules pourraient combler la réduction des incohérences inhérentes à son fonctionnement et la résolution de ses ambiguïtés. S'il ne parvient pas à apporter une réponse aux interrogations précédemment soulevées, le risque est grand que le Congrès ne soutienne pas longtemps l'initiative il pourrait même l'abroger dès la prochaine échéance budgétaire.

2006, année charnière

Si elle ne veut pas voir cette initiative privée des moyens indispensables à son action, l'administration Bush doit démontrer l'utilité du MCA dans les plus brefs délais et en renforcer la légitimité interne, par exemple en mettant en avant les premiers résultats. Elle doit aussi trouver des appuis et une reconnaissance externes. Les mesures prises en 2005 vont-elles dans le bon sens ?

Baisse de l'allocation budgétaire

Alors que la demande de l'Administration pour 2006 s'élevait à 3 milliards de dollars, le Congrès n'a accordé que 1,770 milliard, suivant de près la recommandation du House International Relations Committee qui avait proposé de plafonner l'allocation à 1,75 milliard. Environ 1,270 milliard sera destiné aux pays à faible revenu et 420 millions aux pays à revenu moyen inférieur. Si la MCC entend influencer les économies aidées, elle devra accepter tout au plus 8 à 10 contrats (6 à 7 pour les pays à faibles revenus et 2 à 3 pour pays à revenu moyen inférieur). Conclure des contrats d'un

montant élevé permettra sans doute d'obtenir le soutien politique des pays bénéficiaires mais risquerait de compromettre l'efficacité de l'initiative à plus long terme, en engageant des sommes au-delà des besoins réels ou de la capacité d'absorption du bénéficiaire. La clé est dans le juste équilibre.

Révision de la méthode

Le bureau des directeurs était attendu sur deux points particuliers : la clarification du très controversé critère « substantiellement en dessous de la médiane » ; la modification des critères, notamment l'intégration de la gestion des ressources naturelles.

Sur le premier point, le bureau précise que pour une variable discrète (les droits politiques, les libertés civiles et la politique commerciale), tout score inférieur à 25 % de la médiane est considéré comme respectant le critère (MCC, 2005a). Pour les indicateurs, il apporte des modifications à la marge : les données (éducation, santé, politique fiscale) pourront être fournies par les pays candidats à l'éligibilité ; le calibrage des indicateurs (politique commerciale). Seul l'indicateur de solvabilité est supprimé : dépendant de paramètres extérieurs, il ne peut pas garantir la qualité des mesures politiques prises par les gouvernements. Il a donc été jugé inadapté et a été remplacé par le coût de démarrage une activité économique. La logique demeure la même : mieux évaluer les mesures prises par les gouvernements pour encourager le développement de l'activité économique (MMC, 2005d).

En revanche, l'indicateur de gestion des ressources naturelles n'a pas encore été identifié par le groupe de travail conduit par Christine Todd Whitman ; il pourrait être validé pour la sélection 2007. Toutefois, certains s'opposent à l'introduction d'un tel critère, pourtant demandée par le Congrès (Sautet *et al.*, 2005 ; Schaefer, 2005). Ils considèrent que la gestion durable des ressources naturelles est une conséquence et non une cause du développement économique ; s'appuyant sur la courbe de Kuznets, ils avancent que toute protection de l'environnement freinerait le décollage économique, empêchant la mission première du MCA et compromettant son avenir. Sur ce point, la bataille est engagée.

Deux nouveaux indicateurs sont prévus, l'un, plus complet, afin d'évaluer les politiques commerciales, et l'autre sur les politiques de santé destinées aux femmes et aux enfants. Là encore des réticences se font jour : pour les

plus libéraux, les critères sociaux ne sont pas source de croissance, mais en sont le résultat.

Ce débat sur les critères à utiliser pour identifier les pays éligibles traduit deux vices de forme du MCA. D'une part, les deux objectifs assignés au MCA – stimuler la croissance économique et lutter contre la pauvreté – ne répondent pas au même paradigme et les logiques qui les guident sont souvent antagoniques. D'autre part, l'assise théorique sur laquelle reposent les fondements de l'initiative est faible. Il en résulte une opposition forte entre les tenants des valeurs libérales, souvent proches des Républicains, et les défenseurs d'une aide plus morale, où les dimensions sociales et environnementales sont tout autant prioritaires que les paramètres économiques. Comment concilier ces deux visions pour mesurer l'efficacité de l'aide ? La MCC se trouve dans une impasse : elle subira les foudres des libéraux si la croissance n'est pas au rendez-vous dans les pays aidés et souffrira également de critiques sévères si une réduction notable de la pauvreté n'y est pas enregistrée.

Troisième sélection des pays éligibles

Comment influencer sur les économies bénéficiaires si les sommes investies ne sont pas suffisantes pour corriger leurs défaillances ? C'est un des reproches le plus souvent adressés au MCA, comme si l'effet de levier que l'aide peut susciter était uniquement corrélé à la somme investie. Pourtant le choix des secteurs d'intervention, les méthodes, les modalités, les chronologies, les régions... sont autant de paramètres à prendre en compte pour dynamiser les effets de l'aide. Néanmoins, le volume des contrats étant un des arguments qui a incité le Congrès à soutenir l'initiative, la MCC doit s'y tenir. Si la méthode est bonne, seuls les pays où l'aide devrait être la plus efficace seront sélectionnés, ce qui réduira les risques. Encore faut-il que la MCC le prouve.

Une autre solution est de jouer sur les chiffres. Par exemple en appuyant les pays où l'aide extérieure est relativement faible afin de faire apparaître les États-Unis comme premier donateur et obtenir les transformations attendues sans investir démesurément. Ou encore en soutenant les pays les plus avancés pour obtenir de bons résultats sans augmenter la taille des contrats, ce que permet l'entrée en lice des pays à revenu moyen inférieur.

En 2006, 23 pays éligibles ont été sélectionnés : 20 pays à faible revenu – les 16 sélectionnés en 2005, auxquels s'ajoutent le Burkina Faso, la Gambie, la Tanzanie et le Timor

oriental –, ainsi que 3 pays à revenu moyen inférieur – le Cap Vert, sélectionné lorsqu'il se trouvait sur la liste des pays à faible revenu, le Salvador et la Namibie. Cette sélection va à l'encontre des attentes de nombre d'observateurs qui espéraient une réduction du nombre de pays éligibles compte tenu de la faiblesse de l'allocation budgétaire. Si, en 2006, l'augmentation du budget atteint 22 % par rapport à 2005 (1,77 milliard contre 1,45), elle est bien inférieure à l'augmentation du nombre de pays éligibles qui est de 43 %. Reste à présent au bureau des directeurs la tâche délicate de sélectionner les contrats sans décevoir les pays candidats non retenus.

Qualité des programmes

Peu d'études évaluent la qualité des programmes qui constituent les contrats. Fox et Rieffel (2005) ont analysé le contenu de plusieurs programmes et ont interviewé des membres de l'Administration, des personnes travaillant dans différents bureaux et des représentants d'organisations non gouvernementales. Ils soulignent les faiblesses et les points forts des contrats (Tableau 4, p. 44) et remarquent qu'ils sont conventionnels et peu originaux. Pour améliorer l'efficacité du mécanisme, ils formulent plusieurs propositions : allonger la durée des contrats aujourd'hui limitée à cinq ans pour accroître la prévisibilité de l'aide ; permettre le développement de plusieurs contrats à la fois dans un même pays pour éviter les effets de *stop and go* dans l'attribution de l'aide ; ouvrir les contrats aux autorités régionales (notamment dans les grands pays) et aux acteurs non étatiques pour limiter les coûts de transaction ; promouvoir les secteurs émergents ou offrant un potentiel de développement.

Non seulement ces propositions requièrent une délibération du Congrès pour modifier le Millennium Challenge Act de 2003, ce qui laisse planer des doutes sur une mise en œuvre prochaine, mais elles sont insuffisantes pour transformer les contrats en un outil innovant de promotion du développement dans la mesure où rien n'est dit sur le contenu et la mise en œuvre des contrats. Or, c'est davantage sur ce point que peuvent émerger des propositions innovantes que sur le contenu des contrats.

En fin de compte, la qualité des contrats est difficile à évaluer, sauf à dire que sur le papier existent les prérequis (indicateurs de suivi, d'impact, de résultats finaux et intermédiaires...) pour satisfaire les exigences du Congrès

quant à l'évaluation de l'efficacité de l'aide. Ni la mise en œuvre des contrats, ni leurs éventuels effets sur le terrain n'ont encore été étudiés. Or, ceci est indispensable pour corriger au plus vite les erreurs et confirmer que le MCA est un outil efficace.

Coordination impérative

Comme le rappellent Fox et Reiffel (2005), si les résultats obtenus par les pays bénéficiaires sont bons, il sera toujours difficile de prouver le rôle du MCA ; en revanche, s'ils sont mauvais, la MCC sera sans aucun doute mise en cause. La MCC doit donc obtenir les meilleurs résultats possibles avec les moyens dont elle dispose. Ceci passe par la coordination des agences d'aide pour favoriser les synergies et éviter les actions antagoniques.

Les appareils d'aide américains doivent améliorer leur coordination. La collaboration avec l'USAID doit être resserrée, ce qui suppose que cette dernière dispose des moyens nécessaires pour répondre à ses propres objectifs tout en les articulant à ceux du MCA, ce qui n'est pas le cas. Une première collaboration formelle s'est opérée pour le *threshold program* dont l'USAID est chargé. Certes, depuis octobre 2004, des accords existent entre les agences d'aide américaines et la MCC (GAO, 2005, p. 22), mais ils concernent davantage la mobilisation d'experts et l'assistance technique qu'une coordination réelle. Ceci est loin d'être suffisant. Pour assurer la survie du MCA, l'administration Bush doit engager une réforme profonde et rapide de l'USAID pour la libérer des pressions du Congrès. Toutefois, les signaux sont troublants : l'Administration préparerait une réforme en profondeur de l'aide américaine, avec la ferme intention d'une part de libérer l'aide des pressions du Congrès et, d'autre part, de faire du Département d'État l'organe de tutelle de la politique d'aide (Dinmore, 2005). Cette politisation de l'aide est fortement contestée, même si nombreux sont ceux qui prêchent depuis longtemps pour une refonte de la loi de 1961 (Radelet, 2003b).

Une coordination des donateurs est souhaitable pour que les actions des uns renforcent celles des autres. Aucun des contrats signés ne décrit, ne serait-ce que grossièrement, comment cette coopération doit se mettre en place. Aucune donnée de terrain n'est aujourd'hui disponible pour préciser la réalité d'une telle coordination. Plus encore, et en amont de l'établissement des contrats, rien n'est dit sur les expériences des donateurs dans les pays bénéficiaires, alors qu'il est urgent de tirer des

leçons des succès comme des échecs, notamment dans les pays où l'expérience américaine est limitée ou récente.

Conclusion

Lors de l'annonce de la création du MCA en 2002, l'administration Bush a justifié cette nouvelle forme d'aide au développement par la défense des intérêts de sécurité nationale. Trois ans plus tard, le discours se veut toujours aussi direct : « Nous cherchons à faire progresser l'Afrique et le monde en développement parce que nos intérêts sont directement en jeu. Le 11 septembre 2001, les Américains ont découvert que l'instabilité et le non-respect des lois dans un pays éloigné peut engendrer le danger dans le nôtre [...] La réponse ultime à ces menaces est d'encourager les sociétés prospères, démocratiques et légitimes qui nous rejoignent pour triompher des forces terroristes. [...] Le développement économique n'est pas quelque chose que nous faisons pour les pays, c'est quelque chose qu'ils atteignent avec nous. Avec la Millennium Challenge Corporation, établie voici un an et demi, l'Amérique a commencé à allouer une aide financière généreuse aux pays qui combattent la corruption, optent pour un gouvernement démocratique, encouragent le libre marché et investissent dans la santé et l'éducation » (Bush, 2005).

Ainsi défini, le MCA apparaît comme un instrument de la paix démocratique et illustre le *soft power* américain dans la stratégie sécuritaire nationale. Sortir du terrorisme suppose de déclencher des initiatives politiques pour éliminer les causes de son existence. Le MCA en est une : il cherche à réduire les inégalités de développement entre les pays. Mais, dans le même temps, les critères de sélectivité laissent de côté les pays les plus pauvres ou les moins démocratiques, ce qui renforce leur acrimonie à l'encontre des États-Unis.

Dans ce contexte où seule la légitimation intérieure prévaut, les objectifs internationaux de l'aide ne peuvent pas apparaître dans les discours : le MCA n'est pas un instrument de coopération multilatérale, mais bien une initiative bilatérale destinée à servir les intérêts américains. C'est sans doute à cette seule condition, en profitant de l'élan sécuritaire, que cette initiative a reçu l'aval du Congrès. En contrepartie, l'articulation du MCA avec les autres dispositifs bilatéraux et multilatéraux d'aide est négligée, alors qu'il est primordial d'évaluer les conséquences, internes et externes, de l'initiative sur les pays bénéficiaires, les pays non

éligibles et les autres donateurs. Ni l'Administration, ni le Congrès n'ont abordé la question en ces termes.

Il est difficile de croire que l'Administration a cherché à faire de l'aide un instrument de lutte contre le terrorisme. En effet, rares sont les pays éligibles au MCA qui se sont investis dans la lutte contre le terrorisme ou qui peuvent être considérés comme de potentiels berceaux du terrorisme qu'il conviendrait d'aider impérativement pour éviter le pire. De plus, toute tentative de l'Administration de manipuler la liste de pays éligibles pour répondre à ces fins mettrait un terme à l'initiative, le Congrès la reprenant en mains au profit des intérêts particuliers que défendent ses membres ou annulant la ligne budgétaire. En revanche, l'Administration se devait de répondre à la pression internationale concernant une augmentation de l'aide à laquelle la seule justification possible était la ligne de politique étrangère qu'elle défend depuis le 11 septembre 2001, et ceci d'autant plus que l'intervention en Irak était déjà décidée.

Si cette stratégie fondée sur la sécurité a été efficace pour obtenir le soutien du Congrès, elle pose un problème de résultats. Dans quelle mesure le MCA constitue-t-il une réponse adéquate pour lutter contre le terrorisme et plus largement contre l'instabilité de certaines parties du monde ? Ceci ne peut être évalué qu'à long terme et le Congrès pourrait émettre des réserves quant à l'efficacité de cette nouvelle forme d'aide, dès que l'argument sécuritaire perdra de son influence. Car l'efficacité de l'aide est au cœur des préoccupations des quelques représentants et sénateurs qui s'y intéressent. Garant de la bonne utilisation de l'argent des contribuables, ils feront de l'efficacité de l'aide, donc de la croissance et de la réduction de la pauvreté, le critère de pérennité du MCA.

L'efficacité de la MCC dépendra de sa capacité à choisir les bons critères, à sélectionner les meilleurs pays, les meilleurs *compacts*, à attribuer les moyens nécessaires pour réussir, à assurer un suivi, à garantir la qualité de l'évaluation... Autant de tâches qui dépendent d'éléments extérieurs à la MCC. Pour avoir un impact réel sur la croissance économique du pays bénéficiaire, les États-Unis comptent intervenir massivement et apparaître comme un des tout premiers donateurs. Est-ce une garantie suffisante à supposer que les politiques financées par la MCC soient favorables à la croissance ? En effet, la croissance est le résultat de l'action de nombreux acteurs. Par essence, c'est un objectif collectif, mais la MCC la considère comme un objectif individuel et

veut en faire un critère central d'évaluation pour répondre aux pressions du Congrès. Et quand bien même toutes les opérations étaient réalisées au mieux, encore faudrait-il que les actions conduites par les autres agences d'aide, tant américaines comme l'USAID qu'étrangères (bi- ou multilatérales), aillent dans le même sens que celles financées par le MCA. Comment travailler alors sans un minimum de coordination entre les agences ? Aucun processus formel n'a été défini : l'articulation de la MCC avec l'USAID n'est pas claire, pas plus qu'avec les autres agences d'aide américaines ; la politique d'aide des États-Unis et les autres éléments de sa politique étrangère, notamment la politique commerciale, ne sont pas cohérents⁵¹ ; la coordination de la MCC avec les autres bailleurs n'a aucune réalité.

Certains pensent que le fonctionnement de la MCC peut devenir un modèle pour les autres donateurs, notamment si les États-Unis travaillent étroitement et en coopération avec eux (Radelet, 2003a, p. 3). Ne serait-ce pas collectivement irrationnel car totalement contre-productif et par conséquent extrêmement dangereux ? En effet, un alignement des bailleurs sur des critères identiques d'efficacité conduirait à une mise à l'écart sévère et irrémédiable de certains pays, sans autre destin que de devenir le berceau tout désigné de nouvelles menaces pour les Occidentaux. Que faire pour les pays pauvres qui sont loin de se qualifier pour le MCA, si d'autres mécanismes d'aide, d'autres donateurs ne les prennent pas en compte ? Si l'ambition est d'anticiper la dégradation des conditions dans ces pays et de les empêcher de devenir les berceaux du terrorisme, alors il faut impérativement les aider. L'administration Bush en est consciente, même si sa stratégie est encore inachevée (Tubiana et Giordano, 2005). L'utilisation de critères est utile pour caractériser et clarifier des situations complexes, mais certainement pas pour priver certains pays de l'aide extérieure. Comment travailler avec ces pays ? Telle est sans aucun doute le défi le plus important auquel les politiques d'aide devront répondre dans les années à venir.

Notes

- ¹ | Contrairement aux plans d'ajustement structurel de la Banque mondiale dans les années 1980, il ne s'agit pas d'une conditionnalité *ex ante* – le bénéficiaire prend des engagements qu'il pourra ou non remplir –, mais d'une conditionnalité *ex post* – le bénéficiaire doit avoir déjà obtenu des résultats pour pouvoir être aidé. Ce critère est moins évident pour les pays éligibles au programme de seuil, comme nous le verrons plus loin.
- ² | Voir notamment les travaux de Collier et Dollar (1999) et Burnside et Dollar (2000), contestés par Easterly *et al.* (2003), ainsi que les débats qui ont suivi sur la sélectivité.
- Radelet (2003a, p. 22) note que si cette appréciation d'une aide plus efficace en présence d'institutions fortes et d'une bonne gouvernance n'est pas clairement établie à l'échelle macroéconomique, elle semble proche de ce que les praticiens du développement retiennent.
- Voir Clemens *et al.* (2004) pour une revue de cette littérature. Voir également les travaux récents de Rajan et Subramanian (2005) pour une analyse aussi objective et structurée que possible des différentes manières d'aborder la relation entre l'aide et la croissance, à partir des techniques économétriques traditionnelles d'analyse transversale et de panel. Ces auteurs ne mettent en évidence aucune relation claire entre aide et croissance, quelles que soient la méthode utilisée et les corrections apportées.
- ³ | Dollar et Levine (2004) avancent que la Banque mondiale était déjà sélective, dans la période 1990-1994 et encore davantage de 1995 à 1999, pour choisir les destinataires de l'aide de l'*International Development Association*, l'organe de la Banque mondiale pour les pays les plus pauvres, tant en direction des pays conduisant de bonnes politiques que des plus pauvres. Cette sélectivité n'existait pas pendant la période 1984-1989.
- ⁴ | L'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), lancée par les pays du G7 en 1996 et révisée en 1999, permet d'annuler la dette de ces pays. Pour être éligibles, ces derniers doivent remplir des critères macroéconomiques évalués à partir d'indicateurs clairs et transparents (ratio dette/exports, ratio exportations/PIB, revenu par habitant...), définis par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm>. Voir également Brainard *et al.* (2003, p. 21-23).
- ⁵ | Le thème de l'appropriation est présent dans les débats sur l'aide depuis longtemps. C'est sans doute le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, lancé à l'occasion du G8 d'Okinawa en 2002, qui insiste le plus sur la nécessité que les pays s'approprient les programmes, en leur laissant la responsabilité de les concevoir, d'établir des priorités, d'utiliser les fonds et de superviser les actions subventionnées. Pour ce faire, une instance de coordination nationale qui regroupe des représentants du secteur public (gouvernement, agences nationales et internationales, universitaires...) et du secteur privé (entreprises, ONG...) est créée dans chaque pays. Elle est associée à la définition des résultats à atteindre, résultats qui conditionnent le décaissement de fonds. <http://www.theglobalfund.org/fr>. Voir également Brainard *et al.* (2003, p. 21-23).
- ⁶ | Les mécanismes de programmation et les structures sur le terrain sont inappropriées pour remplir ces nouvelles missions : ils n'ont été créés ni pour gérer de faibles ressources, ni pour assurer le maintien de la paix, ni pour répondre aux situations d'urgence. En conséquence, tout fonctionne comme si l'USAID dictait chaque année sa stratégie et ses directives politiques, comme si les bureaux sur le terrain définissaient leur budget et leur programme sur la base de leur propre évaluation des besoins, des opportunités qui se présentent et des leçons tirées des expériences passées, alors que les situations où se concentre l'aide américaine sont essentiellement contrôlées par le Congrès et les bureaux de Washington et

- non par les missions sur le terrain (Lancaster, 2000, p. 29-30).
- 7 | En 2003, les engagements totaux du groupe Agence française de développement (AFD) se sont élevés à 1 493 millions d'euros, avec un taux de change nominal euro/dollar de 0,886 en 2003 fourni par l'OCDE, les engagements s'élevèrent à 1 323 millions de dollars (<http://www.oecd.org/dataoecd/5/50/2483826.xls> pour le taux de change 2003). L'AFD compte 1 626 agents (AFD, 2003). En extrapolant et toutes choses égales par ailleurs, 4 067 agents seraient nécessaires pour gérer les 5 milliards de dollars, loin des 200 employés de la MCC, ce qui montre bien que les deux institutions n'abordent pas l'aide sous le même angle.
- 8 | Il s'agit du *President's Plan for Emergency AIDS Relief*, lancé en décembre 2002. Voir <http://www.whitehouse.gov/infocus/hivaids>
- 9 | Ce diagnostic, pourtant établi voilà plus de quarante ans, semble quelque peu oublié par les observateurs actuels qui tentent, comme déjà dans les années 1980, de proposer un Plan Marshal pour l'Afrique en confondant la reconstruction de puissances existantes et le développement. Voir Daviron *et al.* (2005).
- 10 | Voir Duhamel A. (2001) sur l'aide économique américaine et sur la sécurité dans les Amériques.
- 11 | Données OCDE.
- 12 | En y ajoutant l'objectif sécuritaire, l'administration Bush réussit *in fine* à en faire un argument en faveur de la création du MCA et de la MCC comme organe indépendant de l'USAID.
- 13 | Cette initiative répond au rapport de la Commission Peterson (1969-1970), commandé par Nixon, qui souligne l'importance d'insister sur l'aide au développement pour le développement lui-même, sans aucune autre considération idéologique (Duhamel, 2000).
- 14 | Il est intéressant de noter que l'ouverture vers les questions de développement coïncide avec la présence de Robert McNamara à la tête de la Banque mondiale (1968-81). Durant ses deux mandats, il met notamment l'accent sur les inégalités dans la distribution des revenus et sur l'accès aux services essentiels.
- 15 | Georges W. Bush se placera dans le même cas de figure lorsqu'il déclenchera la guerre contre le terrorisme et mettra la promotion de la démocratie et du marché au centre de son argumentaire.
- 16 | Il convient tout de même de rappeler qu'en 1992, le Congrès adopte le Freedom Support Act (FSA) et le Support for East European Democracies Act (SEED), qui contiennent tous deux des dispositions relatives à l'aide publique américaine. Alors même qu'il n'y a plus de raison de continuer à soutenir les anciens alliés de la guerre froide, l'argument suivant est mis en avant : si la transition démocratique échoue dans les anciens pays communistes, les intérêts sécuritaires américains seront à nouveau menacés (Nijman, 1998).
- 17 | Ce rapport est déclassé mais non publié. Nous y référons par l'intermédiaire des déclarations de plusieurs membres de l'administration Clinton.
- 18 | Christopher (1993) cite quatre exemples de demande budgétaire : « des fonds de développement pour l'Afrique ; des contributions à l'Agence de planning familial des Nations unies ; des financements pour faire face aux problèmes environnementaux globaux ; des engagements pour les programmes de construction de démocraties dans le monde ».
- 19 | Discours prononcé le 12 avril 1994 devant un sous-comité du Sénat : <http://www.fas.org/asmp/library/asm/asm25.html>
- 20 | Duhamel (2001) souligne que cette politique n'est pas nouvelle. Déjà en 1950, le National Security Council avait produit un document mentionnant que l'extension des démocraties était un enjeu crucial de la politique étrangère et de sécurité américaine.
- 21 | Conservateur, il est alors président du comité des relations étrangères du Sénat (Senate Foreign Relations Committee). Il quitte le Sénat fin 2002. Il est écouté par le président Bush et par le vice-président Cheney. Il est présent lorsque Georges W. Bush annonce la création du MCA et a fortement soutenu Bono auprès du président. Ceci peut expliquer également pourquoi la MCC est créée en dehors de l'USAID. Rappelons que le sénateur Helms avait déjà violemment attaqué l'USAID en 1999 (Austin, 2000) et même demandé sa suppression en 2001 (Mufson, 2001).
- 22 | La paix démocratique est comprise comme l'absence de guerre entre pays démocratiques, en raison des caractéristiques inhérentes aux régimes démocratiques. Voir Brown *et al.* (1996) pour une présentation des débats théoriques autour de cette notion.
- 23 | Inventeur du concept, Joseph Nye définit le *soft power* comme « l'aptitude à obtenir ce que l'on veut par l'attraction plutôt que par la coercition ou la récompense » (Nye, 2004, p. X). L'auteur souligne d'ailleurs que la réussite de cette initiative, ainsi que celle des autres mesures prises par l'Administration pour aider les pays en développement, représentent un investissement significatif dans le *soft power* américain (Nye, 2004, p. 144).
- 24 | Dans le chapitre VII de la Stratégie nationale de sécurité, le MCA est mentionné comme partie intégrante des stratégies utilisées par les États-Unis pour répondre à l'objectif ainsi formulé : « Les États-Unis et les autres pays développés devraient se fixer un objectif spécifique et ambitieux : doubler la taille des économies les plus pauvres au monde en une décennie. » Cet objectif, posé au conditionnel puisqu'il n'a pas été entériné par la communauté internationale, pourrait intégrer pour certains aspects seulement (accès à la santé, à l'éducation...) les objectifs du Millénaire, qui eux, ne sont aucunement mentionnés dans le document de la Maison Blanche. Ceci pourrait être interprété une fois encore comme une défiance à l'égard des institutions

internationales et traduire leur préférence pour les coalitions volontaires bi- ou multilatérales. Mais surtout, cela reflète une approche différente du développement dans laquelle la fourniture des services essentiels ne doit être qu'un moyen parmi d'autres de favoriser la croissance économique, et non une modalité prioritaire.

- ²⁵ | « Au centre des débats récents, la préemption est fondée sur l'idée de prévenir une attaque en mettant hors de combat un ennemi menaçant. En dehors de cela, la signification précise du terme n'est pas bien arrêtée. Il peut comprendre à la fois une action militaire anticipée (c'est-à-dire contre une menace absolument imminente) et une action militaire préventive (c'est-à-dire tuer dans l'œuf une menace future) » (Roberts, 2005, p. 56).
- ²⁶ | Dans la préface de la Stratégie nationale de sécurité de décembre 2002, Georges Bush précise que « Les coalitions volontaires s'ajoutent aux organisations permanentes », à savoir les Nations unies, l'Organisation mondiale du commerce, l'Organisation des États d'Amérique et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (White House, 2002). Pour lui, il ne s'agit donc pas d'une alternative au multilatéralisme, mais d'un complément.
- ²⁷ | En 2005, l'ESF s'élève à 2,132 milliards de dollars et les principaux bénéficiaires sont l'Égypte, Israël, la Jordanie et le Pakistan (PL 108-199). En 2006, 2 634 milliards sont budgétés, l'Afghanistan devenant également un bénéficiaire privilégié (PL 109-102). L'USAID est fréquemment le maître d'ouvrage des programmes ESF, ce qui fait peser une forte pression politique sur certaines des opérations de l'agence (Radelet, 2003a, p. 108). Pour une vision plus générale de l'organisation du système d'aide américain, voir Lancaster et Van Dusen (2005, p. 13-23).
- ²⁸ | L'objectif de ce bureau est d'identifier les réponses à apporter aux situations succédant aux conflits, de coordonner l'action civile des États-Unis, y compris dans les actions multilatérales, pour stabiliser et reconstruire les sociétés sortant de crise. Il est sous la tutelle directe du Secrétaire d'État. Voir Krasner et Pascual (2005) pour un argumentaire détaillé sur la création de ce bureau.
- ²⁹ | Créé par Truman en 1947 dans le cadre de la loi sur la sécurité nationale, le NSC est partie intégrante du bureau exécutif du président. Il a pour objectif initial de coordonner les institutions impliquées dans la conception et la mise en œuvre de la politique étrangère et de conseiller le Président. Depuis, le pouvoir du NSC a varié suivant les administrations. Il semble qu'après le 11 septembre 2001, sous la férule de Condoleezza Rice, le NSC ait joué son rôle de coordination de l'action américaine. Voir David et Vallet (2003) pour une description détaillée du NSC.
- ³⁰ | Personnellement engagé dans la lutte contre la pauvreté, Bono était à Washington ; il a accompagné le président Bush à la Banque interaméricaine de développement lorsque celui-ci a annoncé la création du MCA.
- ³¹ | « Plus de la moitié de la population du monde vit dans conditions proches de la misère. La nourriture est inadaptée. Les maladies la déciment. La vie économique est peu développée et elle stagne. La pauvreté est un handicap et une menace pour les populations pauvres et plus prospères. Pour la première fois dans l'histoire, l'humanité dispose des connaissances et des compétences pour soulager les souffrances de ses populations. [...] Je crois que nous devrions mettre à la disposition des populations aimant la paix les bénéfices de nos connaissances techniques pour les aider à satisfaire leurs aspirations à une vie meilleure. [...] Ce que nous envisageons est un programme de développement reposant sur le concept de distribution démocratique loyale. [...] Produire plus est la clé de la prospérité et de la paix. Et pour produire plus, les connaissances techniques et scientifiques modernes doivent être diffusées et appliquées avec rigueur » Truman's Inaugural Address, January 20, 1949. http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm
- ³² | Congressional Record Senate, Foreign Aid Message from President J.F. Kennedy, March 22, 1961. Cité par Duhamel (2000).
- ³³ | Nelson J.M. (1966) *Aid, Influence and Foreign Policy*. New York, MacMillan, p. 31. Cité par Duhamel (2000).
- ³⁴ | Est formellement interdite l'utilisation des fonds pour : 1. toute aide militaire ou des formations militaires ; (2) pour une aide liée à la perte d'emploi aux États-Unis ou à des délocalisations ; (3) pour des activités comportant des risques pour l'environnement, la santé ou toute mise en danger ; (4) pour l'avortement ou des stérilisations involontaires (Millennium Challenge Act of 2003). Les conditions (1) et (3) correspondent aux principes fondateurs du MCA. La condition (4) n'est pas surprenante, les Républicains ayant déjà interdit à l'USAID de participer à toute forme de planning familial. La condition (2) paraît la plus restrictive, mais en contradiction avec les fondements même du MCA, puisque le développement des pays pauvres doit normalement renforcer la prospérité des États-Unis.
- ³⁵ | Voir Nowels (2004) pour un examen détaillé des propositions du Congrès et des modifications qu'il a apportées au titre IV de la Division D: Foreign operation, export financing and related programs appropriation Act, 2004 de la P.L. 108-199 qui institue le MCA et le MCC, également dénommé « Millennium Challenge Act of 2003 ».
- ³⁶ | Il est souvent dit que les Républicains sont opposés à l'aide alors que les Démocrates y sont plutôt favorables. Dans les faits, la distinction n'est pas si nette si l'on compare augmentations et baisses de crédits suivant les partis au pouvoir. Il semble que ce qui influence davantage le vote du Congrès soit la justification de l'aide donnée par l'Administration (Lancaster, 2000, p. 47).
- ³⁷ | Il faut noter que dans le système américain,

beaucoup de lois sont soumises à de tels amendements. L'aide n'est pas nécessairement moins bien traitée que d'autres domaines.

- ³⁸ | L'unique fois où le Congrès a fait passer une loi rapidement, ce fut après le 11 septembre 2001.
- ³⁹ | Il existe 22 comités au Congrès. Quatre allouent les fonds pour les dépenses sociales et les dépenses discrétionnaires (celles des agences gouvernementales). Toute l'aide passe par le comité des relations extérieures, sauf l'aide alimentaire et les budgets de fonctionnement du Département d'État qui passent par d'autres comités.
- ⁴⁰ | A titre d'illustration, le *Senate Foreign Relations Committee* approuve un amendement qui place le MCA à l'intérieur du Département d'État. Le Président du Comité, le sénateur Richard Lugar, reçoit aussitôt une lettre de Colin Powell argumentant la nécessité d'une entité indépendante et nouvelle pour gérer le MCA et menaçant même les sénateurs d'un veto du Président si la loi conservait cette organisation (Nowels, 2004).
- ⁴¹ | Brainard *et al.* (2003, p. 135) souligne l'inopportunité de la présence de l'OMB dans cette organe de direction, dans la mesure où, de part son rôle d'arbitre dans l'allocation des fonds entre les différentes agences gouvernementales, l'OMB a tout intérêt à privilégier une allocation budgétaire unique, ce qui pourrait ainsi compromettre sa neutralité dans l'allocation budgétaire aux différentes agences d'aide.
- ⁴² | Christine Todd Whitmann n'est pas totalement étrangère au pouvoir. Si elle a en outre été gouverneur du New Jersey, elle a également travaillé avec Donald Rumsfeld, l'actuel Secrétaire à la Défense, lorsque celui-ci est nommé par le Président Nixon en 1968 à la tête du Bureau des opportunités économiques (Office of Economic Opportunities). Rumsfeld avait alors choisi comme bras droit Richard Cheney, l'actuel vice président (Mann, 2004, p. 9-12). Dans ces conditions, Christine Todd Whitman peut-elle assurer l'honnêteté des autres membres du bureau ? Ceci peut sans doute être discuté. Rappelons également que le bureau des opportunités créé par le président Johnson avait pour objectif de conduire des programmes d'éradication de la pauvreté.
- ⁴³ | Applegarth arrive directement du secteur privé où il dirigeait une société d'investissement spécialisée dans les marchés émergents. Son expérience du développement date de ses neuf années passées à la Banque mondiale en début de carrière. Plus récemment, il a été *Chief Operating Officer* du Emerging Africa Infrastructure Fund, une initiative, soutenue par les Britanniques et l'Union européenne, de partenariat public-privé pour le développement des infrastructures en Afrique subsaharienne.
- ⁴⁴ | A cette occasion, pour la sélection 2006, le Bureau des directeurs annonce également que d'autres indicateurs portant notamment sur la mesure des activités des entreprises (*entrepreneurial activities*), de l'investissement dans le capital humain (*investment in people*) et des barrières commerciales. L'évolution portera sur la gestion des ressources, notamment sur des indicateurs d'investissement social afin de répondre à la demande du Congrès (Federal Register, 2004).
- ⁴⁵ | Dix pour cent des fonds alloués au MCA sont utilisés pour financer le *threshold program* (programme de seuil) en 2004 et 2005. Chaque année, le bureau dévoile une liste élaborée en analysant les résultats pour l'ensemble des indicateurs. Les pays peuvent alors être aidés pour conduire les réformes nécessaires et ainsi améliorer les résultats trop faibles obtenus pour certains indicateurs qui les rendent inéligibles. Comme pour le programme principal, l'allocation des fonds pour une période de deux ans n'est pas automatique, elle se fait après présentation d'un *concept paper* par le pays, qui est examiné par la MCC. Si ce dernier est accepté, alors le pays éligible doit préparer un Threshold Country Plan, qui établit notamment le programme de réforme, les moyens utilisés pour le mettre en œuvre et les financements nécessaires.
- ⁴⁶ | Le Congrès est attaché au MCA. En témoigne le rejet, par 379 voix contre et 41 pour, de l'amendement proposé par le représentant Paul le 15 juillet 2004 de purement et simplement supprimer l'allocation budgétaire à la MCC (Nowels, 2005).
- ⁴⁷ | Selon le FFA de 1961, un pays n'est pas éligible à l'aide américaine s'il viole les droits de l'homme, s'il ne coopère pas dans la lutte contre le trafic de drogue...
- ⁴⁸ | S'ajoutent ainsi à la liste des pays candidats la Chine, l'Égypte, la Guinée Equatoriale, l'Irak, le Maroc, le Paraguay, les Philippines, le Swaziland, le Turkménistan, Tuvalu et l'Ukraine.
- ⁴⁹ | Néanmoins, des indices pourraient rapidement apparaître avec l'élection en décembre dernier du socialiste Indien Evo Morales, proche de Fidel Castro et Hugo Chavez, et leader syndical des producteurs de coca, à la présidence de la Bolivie. Aujourd'hui rien n'interdit formellement Morales de présenter un contrat auprès de la MCC.
- ⁵⁰ | Le Cap Vert demeure éligible aux fonds débloqués en 2004. Tant que les fonds ne sont pas épuisés, il peut toujours proposer des programmes à financer sur cette année fiscale.
- ⁵¹ | Pour Brainard *et al.* (2003, p. 147-148), « The impact of U.S. aid on global poverty could be increased, however, if the MCA is part of a broader strategy to transform U.S. policy toward the poorest countries over time – driving greater coherence among U.S. trade, aid and investment policies, clarifying missions, and helping to rationalize existing aid programs. »

Bibliographie

- Agence française de développement, 2004. Rapport annuel 2003. Paris, juin, 95 p.
► <http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/myjahiasite/users/administrateur/public/plaquettes/rapport-annuel-2003-fr.pdf>
- Appelgarth P.V., 2005. Testimony of Paul V. Appelgarth, Chief Executive Officer, Millennium Challenge Corporation before the Senate Foreign Relations Committee, April 26.
- Atwood J.B., 1995. The future of Foreign Aid. Statement of J. Brian Atwood, Administrator, U.S. Agency for International Development to the Committee on International Relations, House of Representatives. Washington, D.C., May 9.
- Atwood J.B., 1998. The Future of United States Foreign Aid. In Grant R. and Nijman J. The Global Crisis of Foreign Aid. New York, Syracuse University Press, p. 147-151.
- Austin K., 2000. The Second Amendment, Going Global. Washington Post, March 26, p. B.01.
- Birdsall N., Levine R., Lucas S., Shah S., 2002. On the eligibility criteria for the Millennium Challenge Account. Washington, Centre for Global Development.
► http://www.cgdev.org/docs/MCA_criteria.pdf
- Brainard L., Graham C., Purvis N., Radelet S. & Smith G.E., 2003. The other War: Global Poverty and the Millennium Challenge Account. Washington D.C., Centre for Global Development and Brookings Institution Press, 265 p.
- Brainard L., 2003. Compassionate conservatism confronts global poverty. The Washington Quarterly, Spring, 26: 2, p. 149-169.
- Brown M.E., Lynn-Jones S.M. & Miller S.E., 1996. Debating the Democratic Peace. Cambridge, MIT Press, 379 p.
- Brzezinski Z., 2004. Le vrai choix – L'Amérique et le reste du monde. Paris, Odile Jacob, 310 p.
- Burnside C. & Dollar D., 2000. Aid, Policies, and Growth. American Economic Review, September, 90:4, p. 847-868.
- Bush G.W., 2002. President proposes \$5 billion plan to help developing nations. Remark by the President on global development, Inter-American Development Bank, March 14.
► <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/03/20020314-7.html>
- Bush G.W., 2005. President discusses G8 Summit, Progress in Africa. Washington D.C., Meyer Auditorium at Freer Gallery, June 30.
- Christopher W., 1993. Testimony on foreign assistance priorities after the cold war. Washington D.C. May 18.
► <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dossec/1993/9305/930518dossec.html>
- Clemens M.A., Radelet S. & Bhavnani R., 2004. Counting chickens when they hatch: the short term effect of aid on growth. Washington, Centre for Global Development, working paper n°44, July, 58 p.
► <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/2744>
- Collier P. & Dollar D., 1999. Aid allocation and poverty reduction. Paris, Conférence ABCDE de la Banque mondiale, 11 avril, 33 p.
- Daviron B., Giordano T. & Tubiana L., 2005. Un plan Marshall ne sauvera pas l'Afrique. Mimeo, juillet, 3 p.
- David C.P., 2004. Foreign policy is not what I came here to do – Dissecting Clinton's foreign policy-making: A first cut. Montréal, université du Québec, Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, Occasionnal Paper n 1, 16 p.
► http://www.dandurand.uqam.ca/download/pdf/articles/foreign_policy_firstcut.pdf
- David C.P. & Vallet E., 2003. Le conseil de sécurité nationale et la politique étrangère américaine. Diplomatie, novembre-décembre 2003, n°6, p. 14-22.
- Dinmore G., 2005. Bush plans overhaul to impose more control on US aid budget. Financial Times, December 12th, p. 2.
- Dollar D. & Levine V., 2004. The increasing selectivity of foreign aid, 1984-2002. Washington, World Bank Policy Research Paper 3299, May, 33 p.

- <http://www.cgdev.org/docs/Dollar%20and%20Levin%20-%20Increasing%20Selectivity%20of%20Foreign%20Aid.pdf>
- Dugger C.W., 2005. Bush aid initiative for poor nations faces sharp budget cuts and criticism of slow pace. *New York Times*, June 16.
- Duhamel A., 2000. Les débats entourant la création de l'agence internationale du développement des États-Unis, USAID. Montréal, université du Québec, Groupe de recherche sur l'intégration continentale, Cahier de recherche n°00-06, mai, 31 p.
► <http://www.unites.uqam.ca/gric/pdf/USAID.pdf>
- Duhamel A., 2001. L'aide économique américaine et la sécurité dans les Amériques. Montréal, université du Québec, Groupe de recherche sur l'intégration continentale, Cahier de recherche n°01-02, juin, 42 p.
► <http://www.unites.uqam.ca/gric/pdf/gric-01-5-duhamel-aide+secu.pdf>
- Easterly W., 2001. The Elusive quest for growth – Economists' adventure and misadventures in the tropics. Cambridge, MIT Press, 342 p.
- Easterly W, Levine R. & Roodman D., 2003. New Data, New Doubts: Revisiting "Aid, Policies, and Growth". Washington, Centre for Global Development, Working Paper n° 26, June, 19 p.
► http://www.cgdev.org/docs/cgd_wp026.pdf
- Federal Register, 2004. Millennium Challenge Corporation, report on the criteria and methodology for determining the eligibility of candidate countries for Millennium Challenge Account Assistance in FY 2005. 69:168, August 31, 2004, Notices.
► http://www.mca.gov/about_us/congressional_reports/FRV69No168%20.pdf
- Frankel G., 2005. From memos, insights into ally's doubts on Iraq war. *Washington Post*, June 28, p. A01.
- Fox J.W. & Rieffel L., 2005. The Millennium Challenge Account: Moving toward smarter aid. Washington, The Brookings Institution, July 25, 38 p.
► <http://www.brookings.edu/views/papers/20050714rieffel.pdf>
- GAO, 2005. Millennium Challenge Account: Progress made on key challenges in first year operations. Washington, United States Government Accountability Office, GAO-05-625T April 27, 48 p.
► <http://www.gao.gov/new.items/do5625t.pdf>
- Huntington S.P., 1970. Foreign aid for what and for whom. *Foreign Policy*, n°1, Winter, 1970-1971, p. 161-189.
- Huntington S.P., 1971. Foreign aid for what and for whom, II. *Foreign Policy*, n°2, Spring, p. 114-134.
- Hyde H., 2005. Opening remarks of Chairman Henry J. Hyde before the Full Committee Hearing on "Millennium Challenge Account: Does the program match the vision?" Washington, April 27.
- InterAction, 2002. The Millennium Challenge Account: A new vision for development. Washington, May.
- Kaufman D., Kraay A., & Mastruzzi M., 2003. Governance Matters III: Governance Indicators 1996-2002. Washington, The World Bank, Policy Research Working Paper n° 3106, 59 p.
► http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatters3_wber.pdf
- Krasner S.D. & Pascual C., 2005. Addressing State Failure. *Foreign Affairs*, 84:4, p. 153-163.
- Lancaster C., 2000. Transforming foreign aid – United States assistance in the 21st century. Washington D.C. Institute for International Economics, August, 114 p.
- Lancaster C., 2002. Where to put the Millennium Challenge Account. Washington, Centre for Global Development, December,
► http://www.cgdev.org/docs/where_MCA.pdf
- Lancaster C. & Van Dusen A., 2005. Organising U.S. Foreign Aid – Confronting the challenges of the 21st century. Washington, Brookings Institution Press, 78 p.
- Lynch C., 2005. U.S. wants changes in U.N. agreement. *Washington Post*, August 25th, p. A01.
- Mann J., 2004. Rise of the vulcans – The history of Bush's war cabinet. London, Pinguin Books, 426 p.
- Manning R., 2005. Coopération pour le développement, Rapport 2004. Paris, OCDE, Les dossiers du CAD, 262 p.
- Macrae J., Shepherd A., Morrissey O., Harmer A., Anderson E., Piron L.H., McKay A., Cammack D. & Kyegombe N., 2004. Aid to 'Poorly Performing' Countries: a Critical Review of Debates and Issues. London, ODI, July, 109 p.
► http://www.odi.org.uk/pppg/activities/concepts_analysis/poorperformers/MainReport_AidtoPoorlyPerformingCountries.pdf
- Morrissey, 2005. Whither conditionality? Selectivity versus monitoring. Paper presented at the UNU-WIDER Jubilee Conference, WIDER Thinking ahead: The future of development economics, Helsinki, 17-18 June, 19 p.
- MCC, 2004a. Report on the selection of MCA eligible countries for FY 2004.
► http://www.mca.gov/countries/eligible/Report_Selection_FY04.pdf
- MCC, 2004b. Report on the selection of MCA eligible countries for FY 2005.
► http://www.mca.gov/about_us/congressional_reports/Report%20on%20the%20Selection%20of%20Eligible%20Countries%20of%20FY05.pdf
- MCC, 2004c. Report on countries that are candidates for Millennium Challenge Account eligibility in FY 2004 and countries that are not candidates because of legal prohibitions. http://www.mca.gov/countries/candidate/FY04_candidate_report.pdf
- MCC, 2004d. Report on countries that are candidates for Millennium Challenge Account eligibility in FY 2005 and countries that are not candidates because of legal prohibitions.

- http://www.mca.gov/countries/candidate/FY05_candidate_report.pdf
- MCC, 2004e. Report on the criteria and methodology for determining the eligibility of candidate countries for Millennium Challenge Account Assistance in FY 2004.
► http://www.mca.gov/countries/selection/methodology_report.pdf
- MCC, 2004f. Report on the criteria and methodology for determining the eligibility of candidate countries for Millennium Challenge Account Assistance in FY 2005.
► http://www.mca.gov/about_us/congressional_reports/Report%20to%20Congress%20on%20Criteria%20and%20Methodology%20FY051.pdf
- MMC, 2005a. FY06 Data Rules.
► http://www.mca.gov/countries/rankings/FY06_Data_Rules.pdf
- MCC, 2005b. Millennium Challenge Compact Between The United States of America Acting through The Millennium Challenge Corporation and the Government of the Republic of Madagascar.
► <http://www.mca.gov/countries/compact/041805MadagascarCompact.pdf>
- MCC, 2005c. Report on countries that are candidates for Millennium Challenge Account eligibility in FY 2006 and countries that would be candidates but for legal prohibitions.
► http://www.mca.gov/countries/candidate/FY06_candidate_report.pdf
- MMC, 2005d. Report on the criteria and methodology for determining the eligibility of candidate countries for Millennium Challenge Account Assistance in FY 2006
► http://www.mca.gov/about_us/congressional_reports/FY06_Criteria_Methodology.pdf
- McNamara R.S., 1969. Sécurité américaine et paix mondiale. Paris, Fayard, 176 p.
- Meade W.R., 2004. Power, Terror, Peace and War. American's grand strategy in a world at risk. New York, Alfred A. Knopf, 226 p.
- Morgenthau, 1962. A political theory of foreign aid. *American political science review*, 56:2, June, p. 301-309.
- Mufson S., 2001. Helms calls for abolishing AID, Increasing support for Taiwan. *Washington Post*, January 12, p. A06.
- Nijman J., 1998. United States Foreign Aid – Crisis? What Crisis? In Grant R. and Nijman J. *The global crisis of foreign aid*. New York, Syracuse University Press, p. 29-43.
- Nowels L., 2004. The Millennium Challenge Account: Congressional consideration of a new foreign aid initiative. Washington, CRS report for Congress n°RL31697, 19 mars, 39 p.
- Nowels L., 2005. Millennium challenge Account: Implementation of a new U.S. foreign aid initiative. Washington, CRS report for Congress n°RL32427, updated March 29, 25 p.
- Nye J.S., 2004. *Soft power: The means to success in world politics*. New York, Public Affairs, 191 p.
- OCDE, 2002. *United States Development Co-operation Review*. Paris, Development Assistance Committee, 127 p.
- Pasicolan P. & Fitzgerald S.J., 2002. *The Millennium Challenge Account: Linking Aid with economic freedom*. Washington, The Heritage Foundation, October.
► <http://www.heritage.org/Research/TradeandForeignAid/loader.cfm?url=/commonspot/security/getfile.cfm&PageID=30737>
- Radelet S., 2002. *Qualifying for the Millennium Challenge Account*. Washington, Centre for Global Development, December.
► http://www.cgdev.org/docs/Choosing_MCA_Countries.pdf
- Radelet S., 2003a. *Challenging Foreign Aid: A policy-maker's guide to the Millennium Challenge Account*. Washington, Centre for Global Development, May, 179 p.
- Radelet S., 2003b. *Bush and Foreign Aid*. *Foreign Affairs*, 82:5, p.104-117.
- Radelet S., 2005a. *From pushing reforms to pulling reforms: The role of Challenge programs in foreign aid policy*. Washington, Centre for Global Development, Working Paper n° 53, February, 30 p.
► http://www.cgdev.org/docs/Radelet_WP_53.pdf
- Radelet S., 2005b. *The Millennium Challenge Account: Making the vision a reality*. Testimony for the House Committee on International Relations, Steve Radelet, Senior Fellow, Centre for Global Development, April 27.
- Rajan R.G. & Subramanian A., 2005. *Aid and growth: What does the cross-country evidence really show?* Washington, IMF working Paper, WP/05/127, June, 48 p.
► <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wpo5127.pdf>
- Republican Study Committee, 2005. *RSC Budget options 2005*. Washington, September 21, 23 p.
► http://www.house.gov/pence/rsc/doc/RSC_Budget_Options_2005.doc
- Roberts A., 2005. *Pourquoi et comment intervenir ? Jus ad Bellum et Jus in bello dans le nouveau contexte*. In Andréani G. & Hassner P. *Justifier la guerre*. Paris, Les Presses de Sciences Po, p. 43-68.
- Rothkopf D.J., 2005. *Inside the Committee that runs the world*. *Foreign Policy*, March/April.
- Sautet F., Hooks, B. & Rothschild D., 2005. *The Challenge ahead: Maintaining a focus on incentives to enable development*. Public interest comment on the Millennium Challenge Corporation's Report on the criteria and methodology for determining the eligibility of candidate countries for Millennium Challenge Account Assistance in FY 2006, George Mason University, Mercatus Center, October 6th, 18 p.
► <http://www.mercatus.org/pdf/materials/1418.pdf>
- Schaefer B.D., 2005. *Proposals for an environmental indicator for the MCA should be resisted*. *Heritage*

foundation, Backgrounder, n° 1896, November 14th, 8 p.

► <http://www.heritage.org/Research/TradeandForeignAid/loader.cfm?url=/commonspot/security/getfile.cfm&PageID=85295>

Tubiana L & Giordano T., 2005. La nouvelle offensive de la diplomatie américaine. *Les Echos*, 7 septembre, p 15.

The 9/11 Commission Report, 2004. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. Washington, Official Government Edition, July 22, 567 p.

► <http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>

Walsh C.O., 2005. Millennium Challenge Account: Does the program match the vision? Testimony of Connor O. Walsh, Country representative for Honduras, Catholic Relief Services. Washington, U.S. House of Representatives, Committee on International Relations, April 27, 6 p.

► http://www.house.gov/international_relations/109/wal042705.pdf

White House, 1996. A National Security Strategy of Engagement and Enlargement. Washington, February, 52 p.

► <http://www.fas.org/spp/military/docops/national/1996stra.htm>

White House, 1999. A National Security Strategy for the New Century. Washington, December, 49 p.

<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

White House, 2002. The National Security Strategy of the United States of America. Washington, September, 31 p.

► <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

Annexes

Tableau 1. Critères d'évaluation des politiques publiques utilisés par le MCC pour identifier les pays éligibles au MCA

Critères utilisés en 2004	Source
Gouverner loyalement	
1. Contrôle de la corruption	Banque mondiale
2. Autorité de la loi	Banque mondiale
3. Responsabilité politique et liberté d'expression	Banque mondiale
4. Efficacité du gouvernement	Banque mondiale
5. Libertés civiles	Freedom House
6. Droits politiques	Freedom House
Investir dans le capital humain	
7. Dépenses d'éducation (% du PIB)	Source nationale
8. Taux d'achèvement de l'éducation primaire	Unesco/Banque mondiale
9. Dépenses de santé (% du PIB)	Source nationale
10. Taux de vaccination contre la poliomyélite et la rougeole	OMS/Banque mondiale
Garantir la liberté économique	
11. Indice de solvabilité du pays	Institutional investor
12. Inflation (inférieure à 20 %)	FMI
13. Déficit budgétaire (% du PIB)	Source nationale
14. Politique commerciale	Heritage Foundation
15. Qualité de la réglementation	Banque mondiale
16. Nombre de jours pour démarrer une activité économique	Banque mondiale
Modifications apportées en 2005	Source
8. Taux d'achèvement de l'éducation primaire des filles	Unesco/Banque mondiale
12. Inflation (inférieure à 15 %)	FMI
Modifications apportées en 2006	Source
11. Coût pour démarrer une activité économique	Banque mondiale
Recherche d'indicateurs pour 2007	Source
Gestion des ressources naturelles ?	?
Santé des femmes et des enfants	?
Politique commerciale ?	?

Source : MCC (2004e, 2004f, 2005d), Federal Register (2004)

Tableau 2. Pays candidats et éligibles au MCA et au programme de seuil pour les années fiscales 2004 et 2005.

			6-mai-04	8-nov-04	8-nov-05	30-sept-04	8-nov-04	8-nov-05		8-nov-05
Pays à faible revenu candidats à l'éligibilité pour l'année fiscale 2004	Pays à faible revenu candidats à l'éligibilité pour l'année fiscale 2005	Pays à faible revenu candidats à l'éligibilité pour l'année fiscale 2006	Les 16 pays éligibles au MCA pour l'année fiscale 2004	Les 16 pays éligibles au MCA pour l'année fiscale 2005	Les 20 pays éligibles au MCA pour l'année fiscale 2006	Les 7 pays éligibles au programme de seuil pour l'année fiscale 2004	Les 12 pays éligibles au programme de seuil pour l'année fiscale 2005	Les 13 pays éligibles au programme de seuil pour l'année fiscale 2006	Pays à revenu moyen inférieur candidats à l'éligibilité pour l'année fiscale 2006	Les 3 pays à revenu moyen inférieur éligibles pour l'année fiscale 2006
Afghanistan	Afghanistan	Afghanistan								
Albanie						Albanie	Albanie		Albanie	
									Algérie	
Angola	Angola	Angola								
Arménie	Arménie	Arménie	Arménie	Arménie	Arménie					
Azerbaïdjan	Azerbaïdjan	Azerbaïdjan								
Bangladesh	Bangladesh	Bangladesh								
Bénin	Bénin	Bénin	Bénin	Bénin	Bénin					
									Biélorussie	
Bhoutan	Bhoutan	Bhoutan								
Bolivie	Bolivie	Bolivie	Bolivie	Bolivie	Bolivie					
Bosnie Herz.									Bosnie Herz.	
									Brésil	
									Bulgarie	
Burkina Faso	Burkina Faso	Burkina Faso			Burkina Faso		Burkina Faso			
Cameroun	Cameroun	Cameroun								
Cape Vert			Cap Vert						Cape Vert	Cape Vert
Chine	Chine	Chine								
Comores	Comores	Comores								
									Colombie	
Djibouti	Djibouti	Djibouti								
Egypte	Egypte	Egypte								
									Equateur	
									El Salvador	Elsalvador
Erythrée	Erythrée	Erythrée								
Ethiopie	Ethiopie	Ethiopie								
									Fiji	
Gambie	Gambie	Gambie			Gambie					
Georgie	Georgie	Georgie	Georgie	Georgie	Georgie					
Ghana	Ghana	Ghana	Ghana	Ghana	Ghana					
									Guatemala	
Guinée	Guinée	Guinée								
	Guinée éq.	Guinée éq.								
Guyane	Guyane	Guyane					Guyane	Guyane		
Haïti	Haïti	Haïti								
Honduras	Honduras	Honduras	Honduras	Honduras	Honduras					
									Iran	
									Iles Marshall	
Iles Salomon	Iles Salomon	Iles Salomon								
Inde	Inde	Inde								
Indonésie	Indonésie	Indonésie						Indonésie		
	Irak	Irak								
									Jamaïque	
								Jordanie	Jordanie	
									Kazakhstan	
Kenya	Kenya	Kenya				Kenya	Kenya	Kenya		
Kiribati	Kiribati	Kiribati								

Kyrgystan	Kyrgystan	Kyrgystan						Kyrgystan		
Laos	Laos	Laos								
Lesotho	Lesotho	Lesotho	Lesotho	Lesotho	Lesotho					
									Macédoine	
Madagascar	Madagascar	Madagascar	Madagascar	Madagascar	Madagascar					
Malawi	Malawi	Malawi					Malawi	Malawi		
									Maldives	
Mali	Mali	Mali	Mali	Mali	Mali					
	Maroc	Maroc		Maroc	Maroc					
Mauritanie	Mauritanie	Mauritanie								
									Micronésie	
Moldavie	Moldavie	Moldavie						Moldavie		
Mongolie	Mongolie	Mongolie	Mongolie	Mongolie	Mongolie					
Mozambique	Mozambique	Mozambique	Mozambique	Mozambique	Mozambique					
									Namibie	Namibie
Népal	Népal	Népal								
Nicaragua	Nicaragua	Nicaragua	Nicaragua	Nicaragua	Nicaragua					
Niger	Niger	Niger								
Nigeria	Nigeria	Nigeria								
Pakistan	Pakistan	Pakistan								
Pap. Nlle Guinée	Pap. Nlle Guinée	Pap. Nlle Guinée								
	Paraguay	Paraguay					Paraguay	Paraguay		
									Pérou	
	Philippines	Philippines					Philippines	Philippines		
RDC	RDC	RDC								
Rép. du Congo	Rép. du Congo	Rép. du Congo								
									Rep. Dom.	
									Roumanie	
Rwanda	Rwanda	Rwanda							Serbie Mont.	
									Samoa	
Sao Tome et P.	Sao Tome et P.	Sao Tome et P.				Sao Tome et P.		Sao Tome et P.		
Sénégal	Sénégal	Sénégal	Sénégal	Sénégal	Sénégal					
Sierra Leone	Sierra Leone	Sierra Leone								
Sri Lanka	Sri Lanka	Sri Lanka	Sri Lanka	Sri Lanka	Sri Lanka					
									Suriname	
	Swaziland	Swaziland							Swaziland	
Tadjikistan	Tadjikistan	Tadjikistan								
Tanzanie	Tanzanie	Tanzanie				Tanzanie	Tanzanie	Tanzanie		
Tchad	Tchad	Tchad								
Timor Oriental	Timor Oriental	Timor Oriental				Timor Oriental	Timor Oriental	Timor Oriental		
									Thaïlande	
Togo	Togo	Togo								
Tonga									Tonga	
									Tunisie	
	Turkménistan	Turkménistan								
	Tuvalu	Tuvalu							Tuvalu	
Uganda	Uganda	Uganda				Uganda	Uganda	Uganda		
	Ukraine	Ukraine						Ukraine		
Vanuatu	Vanuatu	Vanuatu	Vanuatu	Vanuatu	Vanuatu					
Vietnam	Vietnam	Vietnam								
Yémen	Yémen	Yémen				Yémen	Yémen			
Zambie	Zambie	Zambie					Zambie	Zambie		

Source: MCC (2004a, 2004b, 2004c, 2004d, 2005c).

Tableau 3. Contrats passés par la MCC avec les pays éligibles (au 23 août 2005)

Date de signature	Pays	Montants (millions US\$)	Principales actions financières
18 avril 2005 (signature)	Madagascar	110	Réforme foncière Amélioration du système bancaire Développement des activités commerciales agricoles
13 juin 2005 (signature)	Honduras	215	Développement rural Développement des infrastructures de transport
4 juillet 2005 (signature)	Cap-Vert	110	Développement de l'agriculture et gestion de l'eau Développement du secteur privé Développement des infrastructures de transport
14 juillet 2005 (signature)	Nicaragua	175	Régulation des droits de propriété Développement des infrastructures de transport Développement des activités commerciales rurales
12 septembre 2005 (signature)	Georgie	295	Réhabilitation d'infrastructures Développement des entreprises
19 septembre 2005 (signature)	Arménie	235	Développement des infrastructures de transport Développement rural Développement des activités commerciales agricoles
3 janvier 2005 (signature)	Vanuatu	65	Développement des infrastructures de transport
Total		1 205	

Source : MCC.

Tableau 4. Avantages et inconvénients du MCC

Critères	Avantages	Inconvénients
Préparation des programmes	Rapidité dans la signature des contrats (6 mois)	La prise de risque est grande
Type d'investissement	Approche par projets permet des résultats précis et tangibles	Fongibilité des financement dans l'approche du projet
Niveau de financement	Sous forme de dons et non de prêts	Trop faible pour prétendre influencer l'économie mondiale
Participation et appropriation	Impossible à évaluer	Impossible à évaluer
Coordination avec les autres donateurs	Coordination avec la Banque mondiale et l'USAID	
Choix des secteurs économiques	Une orientation vers les populations rurales, souvent les plus pauvres	Aucun financement pour la santé, l'éducation ou la technologie
Besoins administratifs	Les unités de gestion de programme accélèrent la mise en œuvre Les indicateurs de suivi et de résultats ont façonné les programmes	Diversions des élites locales vers les unités de gestion de programme du MCC Les bénéficiaires peuvent apparaître après le programme et s'étaler dans le temps
Relations MCC/USAID	Tres variable d'un contrat à l'autre	Tres variable d'un contrat à l'autre

Source : Réalisé à partir de Fox et Rieffel (2005).