

[Mai 2017]

CHERCHER L'ACCORD SUR L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

ROYAUME-UNI,
ALLEMAGNE & ÉTATS-UNIS

Henry de CAZOTTE

Préface de Rémy RIOUX



REMERCIEMENTS

Ce rapport ne représente que les opinions de son auteur. Il bénéficie des contributions d'agents de l'AFD (liste en annexe) qu'il y a lieu de remercier. Il a eu le soutien de la direction du développement durable du ministère des Affaires étrangères et du Développement international et de la direction générale du Trésor du ministère des Finances et des Comptes publics. Il a été irrigué du contenu de nombreux entretiens, y compris ceux qui ont pu se faire à Berlin, Bonn, Francfort, Luxembourg, Bruxelles, Londres et Washington ; la liste de leurs contributeurs et une abondante bibliographie ayant enrichi ce travail se trouvent en annexe. Les représentations diplomatiques françaises concernées ont accompagné et éclairé très pertinemment l'élaboration de ce document et ont aidé à identifier les personnes rencontrées et à organiser les nombreux entretiens, qu'elles en soient remerciées.

Merci aussi à Clémentine Moser, excellente réviseuse et challengeuse du contenu de ce rapport, qui en outre a assuré la mise en place des annexes et contribué à la compilation de l'information ayant permis cette rédaction.

Merci à Thomas Roca pour son aide à la mise au point de l'indicateur de consensus ainsi qu'à Charles Sellen pour la révision du rapport.

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de son auteur. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Retrouvez nos publications sur : <http://editions.afr.fr/>

CHERCHER L'ACCORD SUR L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

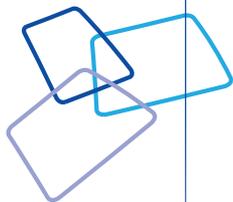
Royaume-Uni, Allemagne & États-Unis
Orientations et pistes pour l'avenir
en France de la coopération internationale
pour le développement durable

Henry de CAZOTTE

Version actualisée à décembre 2017



Rémy RIOUX, Directeur Général
de l'Agence Française de Développement (AFD)



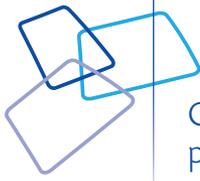
Préface

Depuis 2015, le concert international de la politique de développement joue une partition résolument nouvelle. Avec le sommet d'Addis Abeba sur le financement du développement, avec l'adoption des Objectifs de développement durable, avec la COP21 et l'Accord de Paris, un nouvel horizon se dessine : celui d'un agenda universel du développement durable, commun aux pays du Nord comme du Sud, qui doit mobiliser à l'unisson tous les acteurs, privés et publics, opérationnels et académiques

Sur cette nouvelle scène, la politique de développement se joue *crescendo*. Selon les chiffres de l'aide publique au développement (APD) pour 2016, qui viennent d'être publiés par l'OCDE, l'APD a augmenté l'an dernier de 8,9 %. Parmi les pays contributeurs, trois leaders se distinguent. Les États-Unis, avec 33 Md\$, sont de loin le premier donateur mondial. Le Royaume-Uni, qui tient depuis 2013 l'engagement de consacrer 0,7 % de son revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement, demeure une référence internationale. Et l'Allemagne se joint désormais à ce trio : avec près de 25 Md\$ d'APD en 2016, elle atteint pour la première fois les 0,7 % de son RNB consacrés au développement.

La France, elle aussi, fait entendre depuis 2015 son engagement renouvelé pour le développement. Sur le chemin de la COP 21, le Président de la République a annoncé que l'AFD augmenterait de 50 % ses engagements annuels à horizon 2020. Dès 2016, les fonds propres de l'Agence ont été doublés pour permettre cette croissance et de nouvelles ressources en dons lui ont été affectées provenant de la taxe sur les transactions financières, pour renforcer son action dans les pays les plus fragiles. À cette occasion, un consensus bipartisan s'est manifesté au Parlement.

Dans le même temps, des notes dissonantes commencent à se faire entendre. La nouvelle administration américaine a affirmé son souhait de réduire les moyens consacrés au développement, dans des proportions et des modalités qui demeurent inconnues. Le Brexit pose la question de la pérennité à terme de l'engagement britannique en faveur du développement. En Allemagne, en France, des voix s'élèvent aussi pour prôner le repli. La part que prendra le développement dans le nouveau projet européen qui s'esquisse est encore inconnue.



Chercher l'accord sur l'aide publique au développement

C'est dans ce contexte que j'ai souhaité confier à Henry de Cazotte une mission pour nous aider à comprendre, au-delà des chiffres, les fondements politiques et citoyens du consensus, de l'accord autour de la politique de développement, qui s'est construit chez les trois leaders que sont les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne.

Ce rapport, fruit des travaux de cette mission, présente une analyse passionnante, qui n'avait jusqu'ici jamais été produite : celle de l'harmonie singulière qui a été patiemment construite depuis plus de dix ans dans chacun des trois pays, autour de la politique de développement. Chaque pays s'est doté d'un récit différent pour justifier son effort de solidarité, mais tous ont su mobiliser autour de ce récit l'ensemble des parties prenantes : acteurs politiques, société civile, monde académique, entreprises, responsables de la sécurité nationale, etc.

Les conclusions de cette étude arrivent à point nommé, au moment où la France connaît des échéances politiques majeures. Comparaison n'est pas raison, évidemment, et on ne peut transposer d'un pays à l'autre les leçons d'une réussite ou d'un échec. Mais la lecture de ce rapport ouvre des perspectives pour tous ceux qui s'intéressent à la politique de développement de la France, et les invite à l'optimisme.

Chercher l'accord sur l'aide au développement et placer cette politique à un niveau plus élevé est une ambition qui en vaut la peine, conforme aux valeurs de la France et aux attentes de nos partenaires. D'autres pays en ont trouvé la force et ont construit sur ce fondement leur *leadership*.

Je forme le vœu que tous les lecteurs de ce rapport se sentent inspirés par cette ambition. S'ils veulent passer de l'ambition à l'action, ils trouveront l'Agence Française de Développement (AFD) sur leur chemin, un partenaire résolument décidé à travailler à l'unisson avec toutes les parties prenantes de la politique de développement, pour construire un accord français puissant et harmonieux, au service d'un monde en commun.

Rémy RIOUX

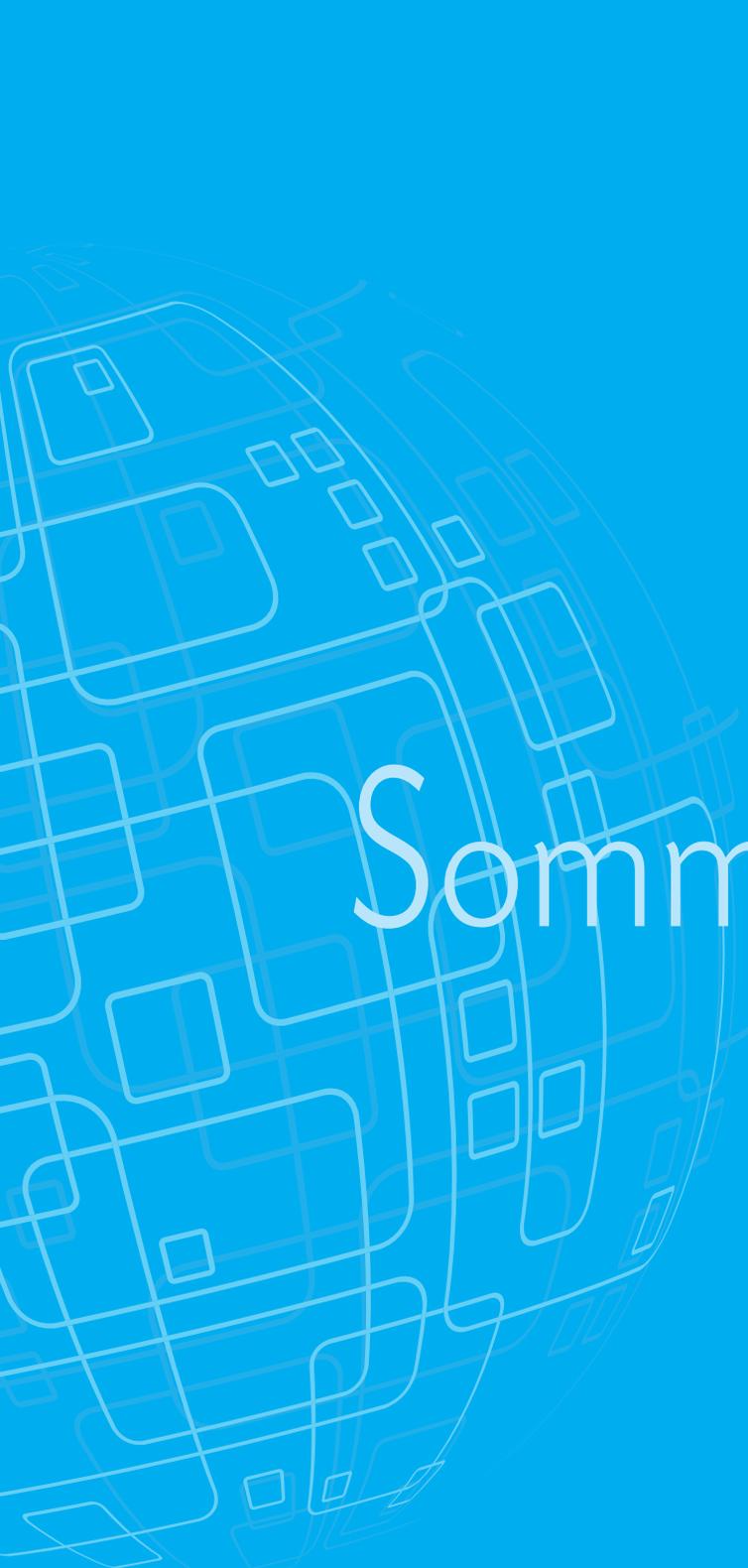




Henry de Cazotte, directeur à l'AFD, a été représentant spécial pour Habitat III, responsable à la direction du développement du ministère des Affaires étrangères et du Développement international. Henry de Cazotte est ingénieur agronome, diplômé de l'École Polytechnique Fédérale de Zürich, Suisse, et ancien élève de l'École Supérieure des Sciences Économiques et Sociales. Sa carrière l'a mené en Éthiopie, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Brésil, Afrique du Sud pour le compte du ministère des Affaires étrangères et de l'Agence Française de Développement. Il a été responsable du cabinet du directeur général de l'AFD, conseiller culturel et de coopération à l'ambassade de France à Brasilia, Brésil, directeur de l'Agence régionale de l'AFD à Johannesburg, directeur AFD des relations extérieures et de la communication. Il a été le conseiller spécial du coordinateur exécutif de la Conférence des Nations unies Rio+20, et coordinateur interministériel de l'agenda de développement post-2015, des Objectifs du développement durable, du financement du développement.

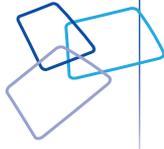
Henry de Cazotte est engagé dans diverses responsabilités associatives de développement durable en France, et est viticulteur. Il est marié et a quatre enfants.





Sommaire

Synthèse	15
Introduction	21
I. Qu'est-ce que le consensus sur l'aide au développement ?	25
II. La construction du consensus : analyse comparée	29
1. Des fondements communs pour le consensus (2000-2015)	29
a. Des institutions stables qui se consolident pour répondre aux nouveaux enjeux	29
b. Une société civile indépendante qui interagit et soutient globalement la politique publique	30
c. Une ligne conductrice peu sensible aux alternances politiques, ou aux changements de dirigeants	31
d. Une production intellectuelle encouragée, et financée, mobilisant des acteurs de renommée internationale	31
2. Spécificités et fragilités	32
a. Le repli sur soi et le rejet	32
b. L'intérêt supérieur national et le lien avec les problèmes domestiques	33
3. Arguments nouveaux pour l'aide	33
a. La construction d'un monde durable : le changement de paradigme	33
b. La pression sécuritaire : diplomatie, défense et sécurité, développement	35
c. La priorité environnementale et l'urgence du dérèglement climatique	35
d. Les inquiétudes liées à la mondialisation	36
e. Les solutions de la nouvelle économie : « aid tech for sustainable development »	38
4. L'opinion publique et ses attentes à l'égard de la politique publique de développement	39
a. « Le soutien du public est aussi étendu qu'il est superficiel » (Smillie, OCDE 2003)	39
b. L'existence d'une opinion publique mondialisée, structurée et influente	40
c. L'exigence de transparence	41
d. Une clarification attendue sur les objectifs de l'aide	42
5. Application aux trois pays de l'indicateur de consensus	43
6. Les nouveaux acteurs du marché de l'aide	44
7. Contrastes et interdépendances	46
a. L'influence réciproque des politiques de développement	46
b. L'incontournable échelle européenne	47

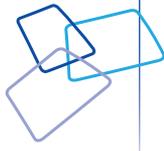


III. États-Unis d'Amérique 53

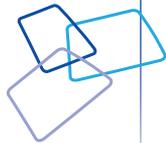
1. Le consensus américain : sous le sceau de la sécurité nationale et l'impulsion présidentielle, une alliance entre acteurs publics et privés 53
 - *Trois enseignements : le difficile leadership global* 58
2. Histoire de l'aide et évolution des politiques publiques 58
 - a. Origines 58
 - b. Période récente 65
3. Les bâtisseurs du consensus américain 76
 - a. Le cadre gouvernemental joue une partition délicate pour la production du consensus 76
 - b. Le Congrès : législateur et décideur principal de la politique d'assistance extérieure, il a sanctuarisé les valeurs transpartisanes qui l'entourent 85
 - c. L'influence des lobbys et partenaires de développement 91
 - d. Le rôle diversifié du business 96
 - e. Opinion publique, médias, leaders d'opinion 100
 - f. La communication publique: « Aid for the American people » 103
 - g. Think tanks, universités : un milieu foisonnant d'innovations intellectuelles 104
 - h. Washington D.C., capitale multilatérale mondiale, et son influence sur la politique américaine 107
 - i. La forte mobilité des élites 108
4. La présidence de Donald Trump : l'introduction de l'incertitude 109
 - a. Le consensus bipartisan se fissure 109
 - b. Les ambitions réformatrices subsistent chez les experts de l'aide au développement 112
 - c. Situation au printemps 2017 113
 - d. Positions du nouveau Congrès 115
 - e. Le débat budgétaire 115
 - f. Esquisses de scénarios 116
 - *Trois scénarios (plus un) contrastés sont proposés pour permettre d'éclairer le débat* 116



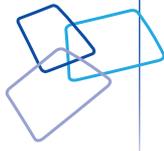
IV. Allemagne	119
1. Le consensus allemand sur l'aide au développement : des élites soutenues par une société civile éduquée et engagée	119
→ <i>Trois enseignements : l'engagement sociétal allemand</i>	120
2. Une histoire de l'APD allemande marquée par la volonté de leaders politiques actifs sur le long-terme	121
a. <i>Un démarrage tardif sous le sceau de la reconstruction et de la réparation</i>	121
b. <i>Période contemporaine : l'Allemagne associe le thème de la responsabilité globale au développement durable pour acquérir une influence notable sur la scène internationale</i>	125
3. Le cadre institutionnel et organisationnel public : un réseau dense d'acteurs très organisés et capables de coopérer	134
a. <i>Le cadre gouvernemental</i>	134
b. <i>Un Parlement où le développement est soutenu par tous les partis</i>	143
c. <i>L'influence des partenaires de la société civile : leur influence et leurs stratégies</i>	149
d. <i>L'opinion publique : avertie et éduquée, entraînée par la jeune génération vers plus d'engagement</i>	159
4. Une communication et une pensée qui insistent sur la communauté des problèmes domestiques et internationaux	165
a. <i>Communication publique</i>	165
b. <i>Des médias peu impliqués qui se réveillent peu à peu</i>	166
c. <i>Monde académique : l'aide au développement peu étudiée commence à intéresser les chercheurs allemands</i>	166
5. Perspective 2017 : des dirigeants qui manifestent leur volonté d'accentuer la tendance à la croissance de l'APD	169



V. Royaume-Uni	173
1. Le consensus britannique : tous d'accord pour lutter contre la pauvreté	173
→ <i>Trois enseignements : une volonté politique</i>	174
2. Histoire de l'aide et évolution des politiques publiques	175
a. <i>Origines</i>	175
b. <i>Période récente</i>	178
3. Les administrations et le Parlement, acteurs du contrôle démocratique de l'APD au Royaume-Uni	189
a. <i>Le cadre institutionnel ministériel : une centralisation de l'aide efficace, qui cependant freine l'interaction avec les autres partenaires</i>	189
b. <i>Le cadre institutionnel parlementaire : un socle informé et consensuel fondamental</i>	193
c. <i>Le « soft power » britannique ou comment le Royaume-Uni joue de son influence grâce à l'APD</i>	198
4. Rôle et influence des partenaires du gouvernement britannique	198
a. <i>Les ONG : un ancrage local qui permet d'engager le public durablement</i>	198
b. <i>Think tanks et fondations : une importante capacité d'information et d'influence des décideurs politiques</i>	203
c. <i>Universités : actrices d'une prise de conscience générationnelle</i>	204
d. <i>Le monde des affaires investit les ODD</i>	205
5. Communication et médias : critiques constructives et polémiques	208
6. Opinion publique : entre mobilisation et lassitude	211
7. Scénarios post-Brexit	212
a. <i>Fermeture</i>	212
b. <i>Ouverture</i>	213

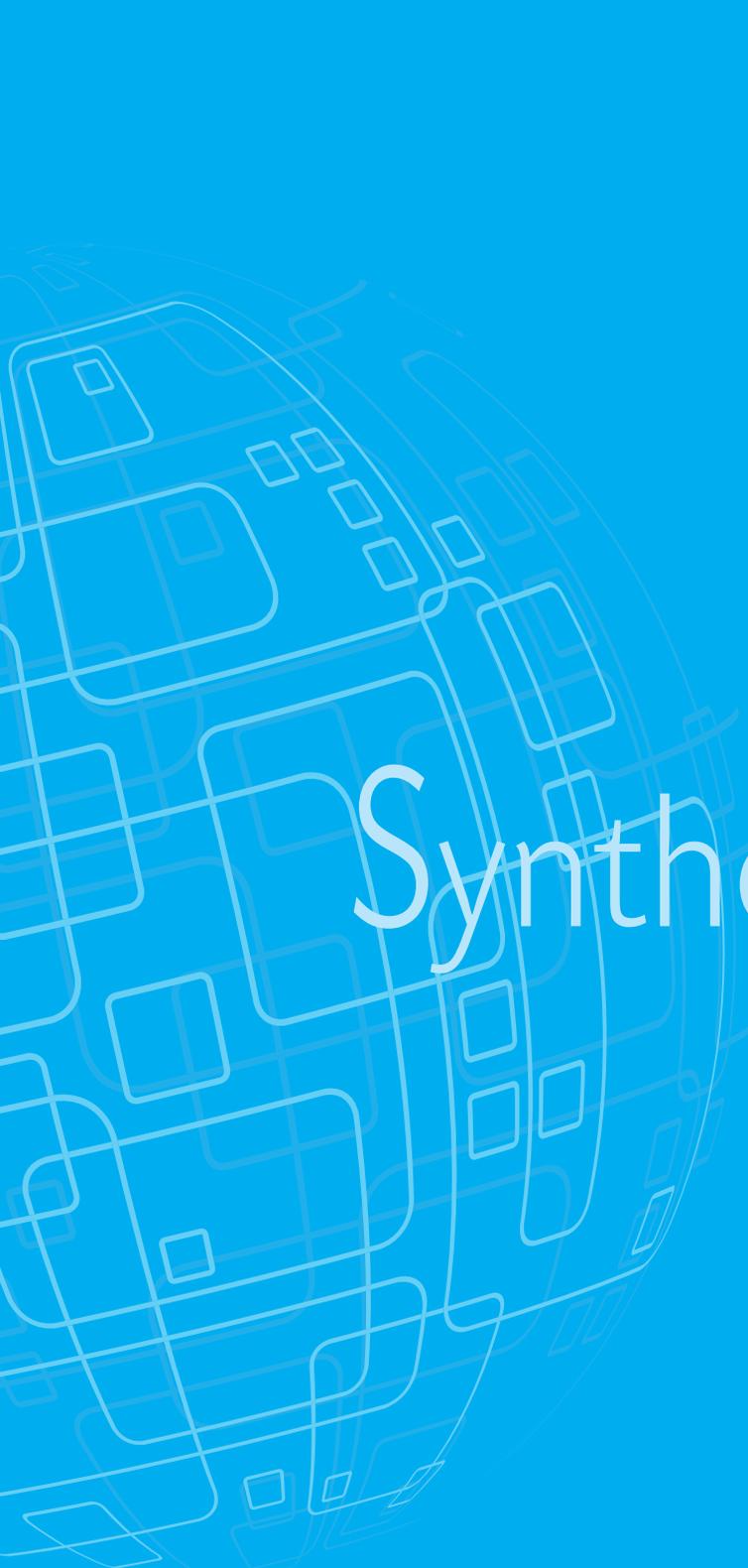


VI. Hypothèses de consensus appliquées à la France	217
1. Comparaison aux autres pays	217
2. Enseignements américains, allemands, britanniques : quels enseignements pour la France ?	219
3. L'indicateur de consensus français	220
a. Fédérer	221
b. Agir	223
c. Prioriser	224
Annexes	229
1. Liste des personnes consultées et rencontrées	229
2. Graphiques et tableaux	238
3. Indicateur de consensus	245
<i>Comparaison des trois pays</i>	245
<i>Indicateur de consensus en France sur trois périodes</i>	248
<i>Note explicative de l'indicateur de consensus</i>	248
4. Lettre de mission	253
Liste des sigles et abréviations	257
Bibliographie	263

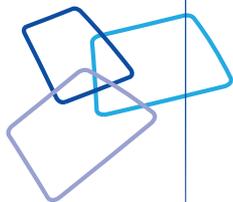


Graphiques et tableaux 238

Graphique 1	Visuel de l'indicateur avec la moyenne maximale	27
Graphique 2	Évolution du volume en millions de dollars de l'APD britannique et de son pourcentage par rapport au RNB, 1960-2014, OCDE	175
Graphique 3	Évolution du volume de l'APD en millions d'euros sur quinze ans (Allemagne) (source : OCDE)	238
Graphique 4	Évolution du volume de l'APD en millions d'euros sur quinze ans (Royaume-Uni) (source : OCDE)	238
Graphique 5	Évolution du volume de l'APD en millions d'euros sur quinze ans (États-Unis) (source : OCDE)	239
Graphique 6	Évolution du volume de l'APD en millions d'euros sur quinze ans (France) (source : OCDE)	239
Graphique 7	Évolution comparée (colonnes) du montant de l'APD en % par rapport au RNB sur quinze ans (source : OCDE)	240
Graphique 8	Évolution comparée (courbes) du montant de l'APD en % par rapport au RNB sur quinze ans (source : OCDE)	240
Graphique 9	Focale sur le financement public des ONG (source : OCDE 2013)	241
Graphique 10	Évolution du pourcentage de personnes pensant que l'aide au développement est importante sur dix-sept ans (France, Allemagne, Royaume-Uni) (source : Eurobaromètre)	242
Graphique 11	Indicateur CGDev sur l'APD 2003-2016 (il évalue le degré d'investissement des pays vis-à-vis du développement)	242
Graphique 12	Focale sur l'évolution de l'opinion publique en faveur de l'APD	243
<hr/>		
Tableau 1	Caractérisation des pays selon sept critères marquants	29
Tableau 1 bis	Tableau comparatif des critères marquants entre pays	218
Tableau 2	Récapitulatif des enseignements de l'étude comparée	219
Tableau 3	Somme des revenus annuels des principaux think tanks en Allemagne, au Royaume-Uni et aux États-Unis (millions d'euros)	244
Tableau 4	Proportion de la somme consacrée à l'APD par rapport au budget l'Etat en 2016 (%) (source : The World Factbook/CIA, et DAC OCDE)	244



Synthèse

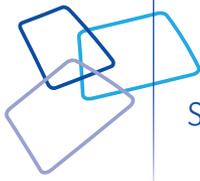


Synthèse

Le Royaume-Uni consacre 0,7 % de son revenu national brut à l'aide publique au développement depuis 2013 ; l'Allemagne a atteint cet objectif en 2016. Les États-Unis constituent le premier pays donateur en valeur absolue, ayant doublé ses moyens en quinze ans. Ce constat en dit cependant très peu sur les facteurs sociaux, institutionnels ou conjoncturels qui ont permis ce résultat, et il ne permet pas de décrypter le consensus qui semble en être le fondement.

Les efforts de la France semblent être en décalage avec ceux menés par les pays énoncés plus haut. L'objet de ce rapport est de comprendre quels moyens peuvent être mobilisés en vue de constituer une unité politique et sociale sur la question du développement, et quelle base peut supporter un tel accord. C'est ce qui a été fait ici en étudiant la formation et la dynamique de contextes nationaux plus consensuels et favorables à l'aide. En suivant les termes de la lettre de mission (cf. annexe 4), il était en effet possible de faire connaître les caractéristiques saillantes de chaque pays, mais aussi d'observer ce qui les rapprochait. Il s'agit donc ici de souligner les éléments importants du cadre institutionnel qui entoure l'aide publique au développement, de comprendre le rôle du parlement, la position des partis politiques, d'évaluer le *leadership* politique, la qualité de la communication institutionnelle, les fondements sous-jacents du discours et la manière dont toutes les parties prenantes sont impliquées, tous ces éléments pouvant potentiellement concourir à un accord sur l'aide au développement.

Les acteurs du développement de ces trois pays – responsables de toute origine, ONG, parlementaires, institutions publiques, privées, religieuses, médias et chercheurs – ont généralement su tisser des interactions de qualité, même si elles peuvent être de nature différente. Le dénominateur commun entre le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Allemagne est une certaine continuité de la politique de développement construite sur les vingt dernières années, en dépit des alternances partisanes gouvernementales. Il est possible d'en retirer des leçons pour la France, en gardant à l'esprit les récents bouleversements politiques qui présentent une remise en question du consensus dans ces pays. En effet, les politiques publiques de développement états-unienne et britannique sont plus difficilement prévisibles du fait de l'arrivée de Donald Trump au pouvoir et de l'imminence du Brexit. Le départ annoncé du Royaume-Uni de l'Union européenne crée un vide considérable dans le pilotage européen du développement durable international, sans compter que l'aide



britannique est confrontée, à l'échelle domestique, à des attaques médiatiques à répétition. Les annonces de coupes budgétaires par le président des États-Unis ont relancé un débat sur l'aide. L'Allemagne, qui a atteint les 0,7 % du RNB l'an dernier grâce à une impressionnante croissance de son APD, affirme cependant qu'elle ne peut incarner un leader isolé sur la scène internationale, et recherche par conséquent un partenaire sur qui compter pour agir avec elle dans le domaine du développement.

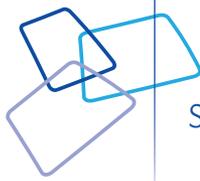
Les États-Unis : le difficile *leadership* global

16

Aux États-Unis, les représentants et sénateurs des deux partis qui s'intéressent de près aux questions du développement international sont alliés, et ce depuis les années 1930. S'il existe des divergences de point de vue entre républicains et démocrates, et au sein même des partis, la nécessité du développement n'est pas débattue. On constate que les ONG et entreprises engagées sont relativement indépendantes vis-à-vis d'un État qui associe aide au développement aux enjeux diplomatiques et de défense. Jusque-là en effet, ce domaine de l'action publique a été épargné par les polémiques, étant présenté comme un des instruments de la politique étrangère américaine œuvrant à la sécurité nationale. Mais le consensus sur la politique d'aide au développement s'apparente peut-être davantage à un statu quo : il semble dépendre de sa mise à l'écart du débat public. La partie la plus visible du développement en est la prise régulière d'initiatives présidentielles : ces grandes initiatives à thème (VIH/Sida, Énergie/Afrique...) sont plus médiatisées et font partie intégrante de la communication autour du président. En dépit d'un milieu intellectuel très actif sur cette question, l'aide ne concerne en fait que les élites intéressées : l'opinion publique en sait très peu sur la politique de développement américaine, et ne la soutient ni ne la condamne.

L'Allemagne : l'engagement sociétal

En Allemagne également, les parlementaires sont unanimes sur l'importance de l'aide au développement, évoquée sous le titre de coopération internationale. À la différence des États-Unis cependant, l'ensemble de la société est engagé sur les questions globales et de durabilité, affirmant son adhésion aux ODD. L'engagement à la mesure de chacun est vivement encouragé. La notion de devoir moral est en effet inculquée à tous dès l'école et se traduit par un soutien populaire solide aux acteurs plus spécialisés du développement : ONG, associations, élus et fondations politiques, Églises, entreprises...



Les institutions mandatées pour l'exécution de la politique de développement allemande sont en outre puissantes. Le BMZ (Ministère de la Coopération économique et du Développement) a gagné en importance avec un ministre (Gerd Müller) qui surprend par son franc-parler et ses très nombreuses initiatives. Le GIZ et la KfW mettent en œuvre la politique du ministère avec une certaine autonomie. Leur importance en termes de ressources humaines et financières est, somme toute, le fruit d'une volonté politique affirmée à la chancellerie d'accroître l'aide au développement, soutenue par l'ensemble de la société allemande.

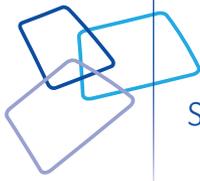
Le Royaume-Uni : la volonté politique

L'aide au développement britannique fait en ce moment l'objet d'une campagne médiatique agressive. Elle bénéficie pourtant encore aujourd'hui d'un soutien transpartisan très fort qui a permis l'inscription dans la loi des 0,7 % du RNB consacrés à l'APD. L'ensemble des parlementaires, et en particulier les membres de la commission du développement, sont bien informés sur ces questions. Ils sont vivement sollicités par leurs électeurs, les ONG et les Églises qui font pression dans les circonscriptions pour la mise en valeur du développement et de la lutte contre la pauvreté sur l'agenda politique.

Les relations entre les ONG, des *think tanks* très puissants, les entreprises et le ministère sont fluides ; la mobilité d'une institution à une autre est grande, garantissant ainsi l'existence d'un réseau dynamique qui connecte les agents gravitant autour de l'aide au développement. Le DfID, ministère dont l'unique mandat est d'attribuer et mettre en œuvre 80 % de l'APD, est réputé internationalement pour son efficacité et son autonomie vis-à-vis de la diplomatie britannique. Cette situation est en grande partie le fruit de l'engagement audible et constant de dirigeants politiques successifs : Blair, Brown, Short, Cameron, Osborne. C'est cette prise de position politique répétée qui, bien que motivée par des intérêts différents, a permis à un cadre institutionnel solide de se construire sur la durée, apte à résister aux aléas conjoncturels.

Un trait d'union entre les pays pour faire croître l'aide au développement

Le Royaume-Uni, l'Allemagne et les États-Unis ont en commun des éléments qui participent vraisemblablement à l'établissement d'un consensus sur l'aide au développement. Des dirigeants politiques des trois pays ont mis le développement

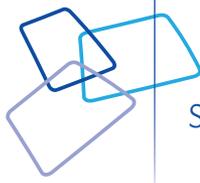


en avant comme une action estimable, utile et valorisante. Aussi spécifiques que peuvent être les lignes directrices de chaque politique au développement (le développement durable global, la lutte contre la pauvreté ou la sécurité et les opportunités pour les intérêts stratégiques nationaux), elles ont pour point commun d'être clairement énoncées : dès lors que les objectifs sont clairs, il est plus facile de se concentrer sur l'efficacité et la transparence de l'action publique. La présence d'élus parlementaires informés sur ces questions, impliqués institutionnellement dans la construction de la politique de développement, augmente le nombre d'avocats de l'aide dans tous les partis politiques et la communication en la faveur de celle-ci.

La société civile, si elle possède une indépendance et des moyens appréciables et une position potentiellement critique vis-à-vis de l'État, ne s'oppose pas à lui frontalement et est au contraire en mesure de travailler efficacement avec lui grâce au dialogue qui se déploie entre eux. L'existence d'une véritable réflexion théorique et stratégique, qu'elle se forme dans des pôles de recherche académique ou des *think tanks*, semble indispensable au renouvellement des pratiques et d'un discours favorable à l'aide. Elle est d'ailleurs liée à la croissance d'un marché de l'aide et de l'innovation soutenable, engageant ainsi davantage les entreprises privées pour la réalisation des objectifs de développement durable.

Le partenariat global est un des éléments essentiels crédibilisant la mise en œuvre des accords universels de 2015. C'est un partenariat qui implique l'engagement des grands pays émergents, un rôle actif du secteur privé, l'implication des banques et des acteurs financiers, la reconnaissance de la société civile et du dialogue à tous les niveaux. Si les acteurs des trois pays sont pleinement engagés dans ce partenariat global, au travers de multiples initiatives privées, politiques, associatives, locales et qui se déploient pour certaines sans s'appuyer sur les pouvoirs publics, il manque un message, un concept, une approche politique qui puisse faire adhérer tant l'opinion que les acteurs, autour d'un consensus cohérent et « holistique ». Les discours entendus (moins en Allemagne) reflètent encore souvent des préoccupations nationales et de court-terme, même si la société civile des trois pays a désormais bien intégré l'interdépendance entre développement et durabilité, c'est-à-dire entre l'aide et la protection de l'environnement, et fait le lien entre les enjeux du sud et du nord.

Pour l'Allemagne et le Royaume-Uni, le contexte européen de l'aide a été fondamental durant les vingt dernières années, et l'influence des deux pays a récemment été déterminante pour bâtir le Consensus européen pour le développement. Avec le Brexit, l'Allemagne attend de la France un renforcement de l'alliance pour recréer une dynamique autour de l'APD désirée par les autres États membres et la Commission.



Créer un indicateur de consensus

Afin de faciliter la comparaison entre les pays et de mettre en évidence les facteurs du consensus sur le développement, le rapport propose un nouvel « indicateur de consensus » qu'il soumet à l'appréciation du lecteur. Il s'agit d'un outil de travail visuel qui pourrait faire l'objet de travaux additionnels.

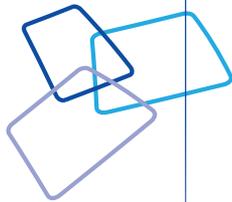
L'indicateur s'appuie sur une douzaine de « facteurs de consensus », regroupés en trois chapitre : fédérer, agir, prioriser. Sur la base des informations qualitatives et quantitatives recueillies pour l'élaboration de ce rapport, une note sur dix a été attribuée pour chaque critère selon les pays : la note maximale signifie que les possibilités offertes par le critère pour consolider le consensus autour de l'APD sont utilisées au maximum dans le pays concerné. Il en résulte une moyenne, par pays et par période (les années post-guerre froide 1995-2000, les années 2010-2015 de la fin des OMD, les années suivant 2017), censée refléter de manière chiffrée le degré et la solidité du consensus qui entoure la politique d'aide au développement.

En appliquant cette analyse au cas de la France, il est possible d'envisager un programme d'action qui permettrait de mener des initiatives propres à y renforcer l'accord sur l'aide et d'encourager en conséquence la politique publique d'aide au développement.





Introduction



Aussi faut-il prendre le tableau pour une sorte de théâtre à l'italienne : le rideau s'ouvre, nous regardons, nous attendons, nous recevons, nous comprenons ; et la scène passée, le tableau disparu, nous nous souvenons : nous ne sommes plus les mêmes qu'avant : comme dans le théâtre antique, nous avons été initiés.

(Roland Barthes, 1979, Cy Twombly)

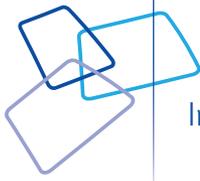
Depuis plus de quinze ans et en particulier le G8 de Gleneagles de 2005, l'évolution positive des politiques publiques d'aide et de financement du développement international des États-Unis d'Amérique, de l'Allemagne et du Royaume-Uni est notable et constante. Le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE souligne le rôle essentiel de ces trois pays pour l'aide au développement mondiale. Prenant une place centrale dans les débats internationaux sur les affaires globales, ils ont joué également un rôle déterminant pour l'aboutissement des accords historiques sur le développement durable de 2015.

Le Royaume-Uni, leader mondial de la lutte contre la pauvreté, met en œuvre des moyens considérable et insiste sur la gouvernance, le genre et le dérèglement climatique ; sa politique est portée de façon constante au plus haut de l'État depuis 1997.

L'Allemagne, championne de l'économie verte, est respectée pour ses moyens croissants, la solidité et l'expertise de ses institutions ; elle a mis en avant la recherche d'une politique extérieure cohérente de responsabilité globale. Elle valorise le renforcement des capacités, l'intégration des problématiques d'infrastructures eau/énergie/alimentation en appui à la transition environnementale et climatique. La dynamique politique en faveur d'une APD croissante date aussi de 2000.

Les États-Unis ont initié en 2001 une relance de leur aide internationale et ont joué le jeu d'un multilatéralisme ouvert sur les partenariats, encourageant tous les acteurs, et ils ont porté d'ambitieuses initiatives sur la santé, l'innovation et les nouveaux modèles de développement ; l'assistance internationale a pris une place croissante au sein de la politique américaine de sécurité nationale.

L'engagement multilatéral de ces trois pays pour le développement durable, renforcé à compter de 2012 avec la conférence de Rio+20 et la COP 17 climat de Durban, sous-tendu par les visions spécifiques et complémentaires de chacun, a été déterminant pour que les accords de l'agenda 2030 sur le développement durable et sur le changement climatique se nouent, confortant les choix et les priorités



Introduction

françaises. L'Europe a bénéficié de ce socle puissant pour que sa vision d'un agenda unique et universel auquel les éléments économique, social, environnemental et climatique, de gouvernance sont intégrés, domine le débat multilatéral.

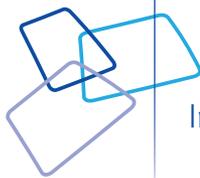
Les politiques de développement international des trois pays ont en commun une certaine continuité et stabilité, marquées par des actes forts et une dynamique croissante. Elles sont assises sur un positionnement gouvernemental relativement clair, permis par un consensus remarquable au sein de l'élite politique ayant su résister aux alternances électorales, ce qui donne à leurs institutions de mise en œuvre un atout considérable. Les autres parties prenantes sont largement associées à la construction des consensus qu'elles influencent tout en conservant leur indépendance. Comment a pu se construire un tel édifice ? Quelles en sont les fragilités ? Les dynamiques sont-elles pérennes ?

Les accords de 2015 (le cadre de réduction des risques de SENDAI, le Plan d'Action d'Addis-Abeba, l'Agenda 2030 et les ODD, l'Accord de Paris) ont permis d'écrire une ambitieuse feuille de route du développement durable mondial et ont confié à tous et à chacun des cibles à mener à bon terme. Ce changement de paradigme peut conduire à des inflexions et des remises en question de priorités, de discours stratégiques, de certitudes : en effet l'universalité de l'agenda change la donne. Le consensus existant qui repose parfois sur des visions différentes peut-il évoluer ?

La crise migratoire qui alimente la montée des populismes, menaçant de revenir sur les avancées récentes, peut conduire à un retour possible de l'isolationnisme et d'un certain égoïsme national, mais aussi à de nouvelles initiatives, parfois très courageuses. Les récentes alternances au Royaume-Uni et aux États-Unis interpellent et pourraient fragiliser les acquis. Les échéances électorales de 2017 en Allemagne et en France nécessitent une meilleure compréhension du consensus qui permet le maintien de la situation des politiques d'APD et de financement du développement durable international de chacun de ces trois pays, du succès de leurs modèles, chacun très différent. Peut-on tracer quelques scénarios d'évolution ou non du consensus, et des hypothèses sur ce qui fait fluctuer les politiques d'aide ?

Des inflexions à venir aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Allemagne pourraient influencer sur la politique française de développement durable international.

Rédigé à la demande du directeur général de l'Agence Française de Développement, ce rapport a pour objectif d'examiner le consensus qui sous-tend les politiques publiques d'APD de chacun de ces trois pays, en soulignant ce qui paraît asseoir la force et la constance de celles-ci. Quelques observations utiles pour l'écosystème



français, certains éléments de réflexion seront ensuite tirés pour contribuer au débat sur la politique de développement international en France.

Le rapport, qui fera un examen séparé des trois pays, cherchera à :

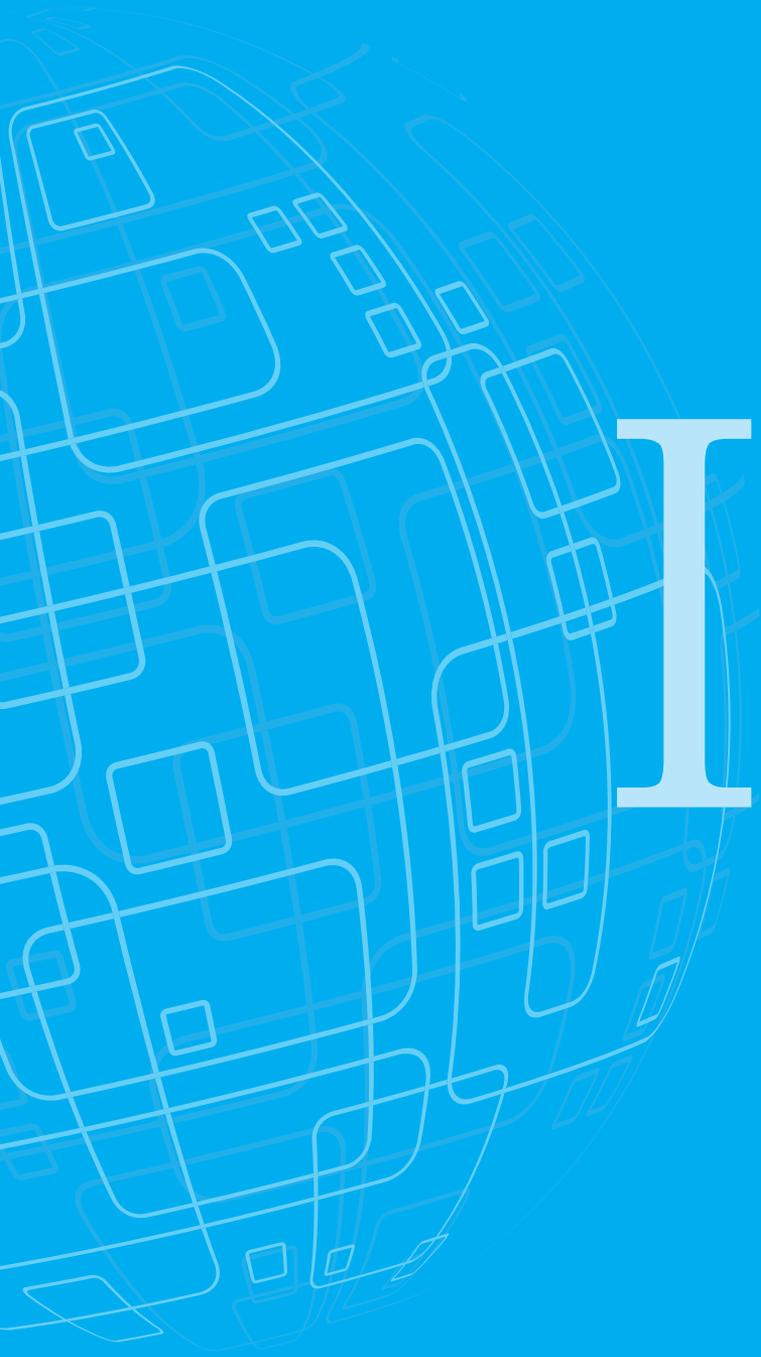
- résumer le **discours politique**, et la **communication** qui est offerte à l'opinion publique ;
- comprendre les **fondements** sous-jacents du discours ;
- mettre en évidence la responsabilité des **Parlements** et des prises de position des **partis politiques** ;
- évaluer comment les **parties prenantes** sont associées à la construction du consensus ;
- vérifier comment le cadre **institutionnel** se nourrit du consensus.

Un chapitre séparé, à la suite du travail de définition qui ouvre ce rapport, présente les commentaires et observations communes aux trois pays. Ces derniers font ensuite chacun l'objet d'une partie. Un chapitre final tentera de faire des hypothèses de propositions pour le contexte français.

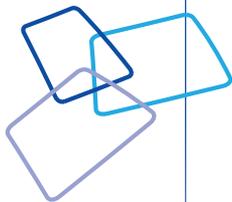
Le rapport a été réalisé sur la base d'entretiens ayant mobilisé plus de cent-soixante-dix interlocuteurs¹ à Berlin, Londres, Washington D.C., Bruxelles, Luxembourg et Paris, Bonn et Francfort, mais sans auditionner des partenaires de développement dans les PED. Recueillir leur perception des points soulevés par cette enquête et leur réaction sur les résultats du rapport est un exercice qui reste à mener.



1 / Dans ce rapport, certains de nos interlocuteurs sont cités de manière anonyme pour des raisons de confidentialité.



I

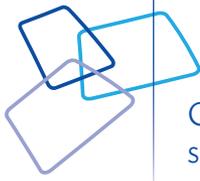


Qu'est-ce que le consensus sur l'aide au développement ?

Le consensus désigne au sens le plus strict un état de parfaite entente sur un objet donné entre les parties qu'il concerne ; on peut appliquer le terme de manière plus souple à une configuration dans laquelle les opinions convergent. Sur des politiques publiques comme celles dont l'aide au développement fait aujourd'hui l'objet, les parties concernées par un potentiel consensus sont très nombreuses : on compte le gouvernement, les institutions parlementaires, les partis, les médias, l'opinion publique, les ONG, les entreprises privées et syndicats, les autorités locales qui peuvent tous eux-mêmes être divisés à nouveau en plusieurs parties. L'implication de tant d'acteurs peut faire douter de la possibilité même d'atteindre un accord consensuel autour de l'aide au développement, ce qui nous force à employer le terme de « consensus » dans un sens relatif : on parlera alors d'un consensus plus ou moins fort dans tel pays, autour de telle question.

Cette relativité est nécessaire tant la notion de consensus apparaît volatile. Tous les acteurs concernés, leurs avis et intérêts vis-à-vis de l'aide au développement, sont influençables par une série de facteurs, sans nécessaire lien entre eux, que l'on peut tenter de répertorier ici :

- ▶ des événements marquants (cf. 11 septembre 2001) ;
- ▶ les éléments perçus par l'opinion publique, et ce qu'en savent les décideurs,
- ▶ les émotions ressenties par la population vis-à-vis de l'« autre » ;
- ▶ le flux d'information distillé officiellement ou non par les institutions gouvernementales, leur capacité à éduquer sur les questions de développement et d'affaires internationales ;
- ▶ la teneur du débat politique domestique sur la relation avec l'international,
- ▶ les leaders d'opinion, qu'ils soient gouvernementaux ou non (entrepreneurs, individus issus de la société civile, célébrités) ;
- ▶ les groupes de pression ;
- ▶ la teneur du débat intellectuel et académique ;
- ▶ les sujets de discussion et de préoccupation dominants, éventuellement mis à l'agenda par les médias ;
- ▶ l'action gouvernementale de court et de long termes, que ce soit à travers une charte, un livre blanc, une loi, une institution, un statut, ou l'affirmation d'une ligne politique sur plusieurs années.



Qu'est-ce que le consensus sur l'aide au développement ?

Aucun de ces facteurs, seul, ne suffit à l'établissement du consensus : il ne correspond par exemple pas nécessairement au niveau de médiatisation du débat. Chacun de ces éléments et chacun des acteurs concernés concourent cependant à l'établissement du consensus, qui est donc un objet contingent difficile à saisir, dynamique et non statique, en perpétuelle reconstruction.

Il faut toutefois noter que cette construction peut faire l'objet d'une stratégie de communication animée par des objectifs précis : ce peut être un message réfléchi qui tente de simultanément traduire et provoquer une adhésion au thème évoqué. Ce message peut présenter l'impératif humanitaire comme une responsabilité morale, ou l'aide internationale comme garante de la stabilité et de la sécurité dans le monde. Il peut même tenir en une phrase, « *Build the wall !* » (D. Trump, 2016), ou « *Wir schaffen das* » (A. Merkel, 2015 : « Nous pouvons le faire »).

26

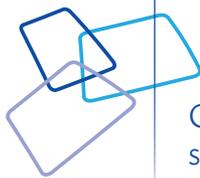
Le consensus sur l'aide que nous explorons pour chacun des trois pays ne peut être traité comme un acquis ou un état fixe. C'est une notion relative qui sert de point de départ au débat sur les institutions, les finalités et la politique publique. L'avertissement permanent porte sur le caractère superficiel du consensus. C'est lui qui permet à l'action publique de se dérouler dans une relative stabilité, au-delà de la durée limitée du mandat politique.

Il faut enfin préciser que ce rapport ne traite pas du « consensus de Washington »², qu'il ne faut pas confondre avec celui qui nous occupe, s'agissant d'un concept économique qui se situe dans une autre sphère de réflexion et d'étude. Ce rapport n'intervient pas non plus sur le Nouveau Consensus européen sur l'aide au développement³, qui est le fruit d'une démarche de l'Union européenne et ses États membres pour se donner une stratégie commune.

Enfin, la recherche de ce consensus se situe dans une période charnière où les États du monde se sont rassemblés autour d'un « consensus politique mondial » sur un agenda d'objectifs mondiaux : d'abord ceux des OMD en 2000, puis en 2015, ceux de l'agenda 2030 du développement durable et des ODD, et les objectifs climatiques, associant les gouvernements et les acteurs non gouvernementaux dans des processus largement ouverts et plus légitimes.

2 / Le consensus de Washington (1989-2007) est une notion qui reflète l'accord des économies avancées dans le cadre des institutions de Bretton Woods pour un déploiement libéral économique, basé sur la compétitivité, garant de perspectives favorables pour le développement et permettant de sortir de l'endettement.

3 / Le Nouveau Consensus européen pour le Développement est un processus en cours de discussion entre États membres de l'Union européenne et ses institutions, qui devrait aboutir dans une déclaration commune en 2017, et qui proposera une vision partagée, un cadre d'action et un schéma directeur pour une nouvelle politique de développement européenne en vue de l'atteinte des ODD en 2030.



Qu'est-ce que le consensus sur l'aide au développement ?

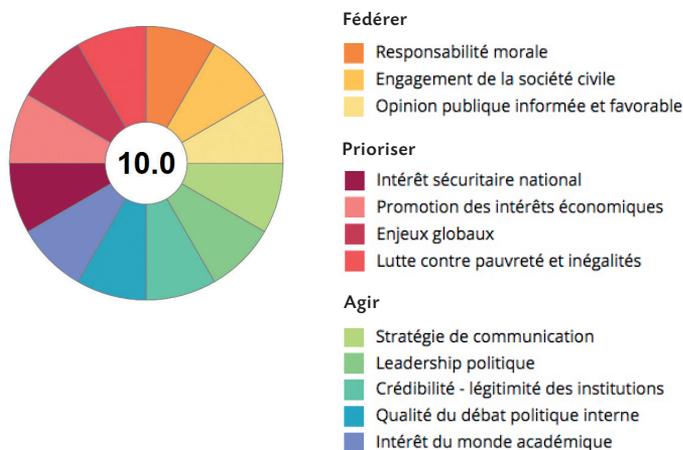
On voit l'importance que revêt l'utilisation du terme, qui à elle seule permet de conférer une certaine forme de légitimité à un discours. Compte tenu de la difficulté de circonscrire la notion, il faut cependant se demander si, plutôt que d'en faire une utilisation condamnée à être approximative, il n'y a pas lieu de trouver un autre terme pour caractériser la configuration de la société qui permet à la politique de développement de progresser au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Allemagne. En définitive, ce rapport a cherché à « capturer l'ensemble des dimensions d'un pays pour aller plus loin qu'une seule lecture économique, religieuse ou politique » (R. Rioux, La Croix, 6 décembre 2016).

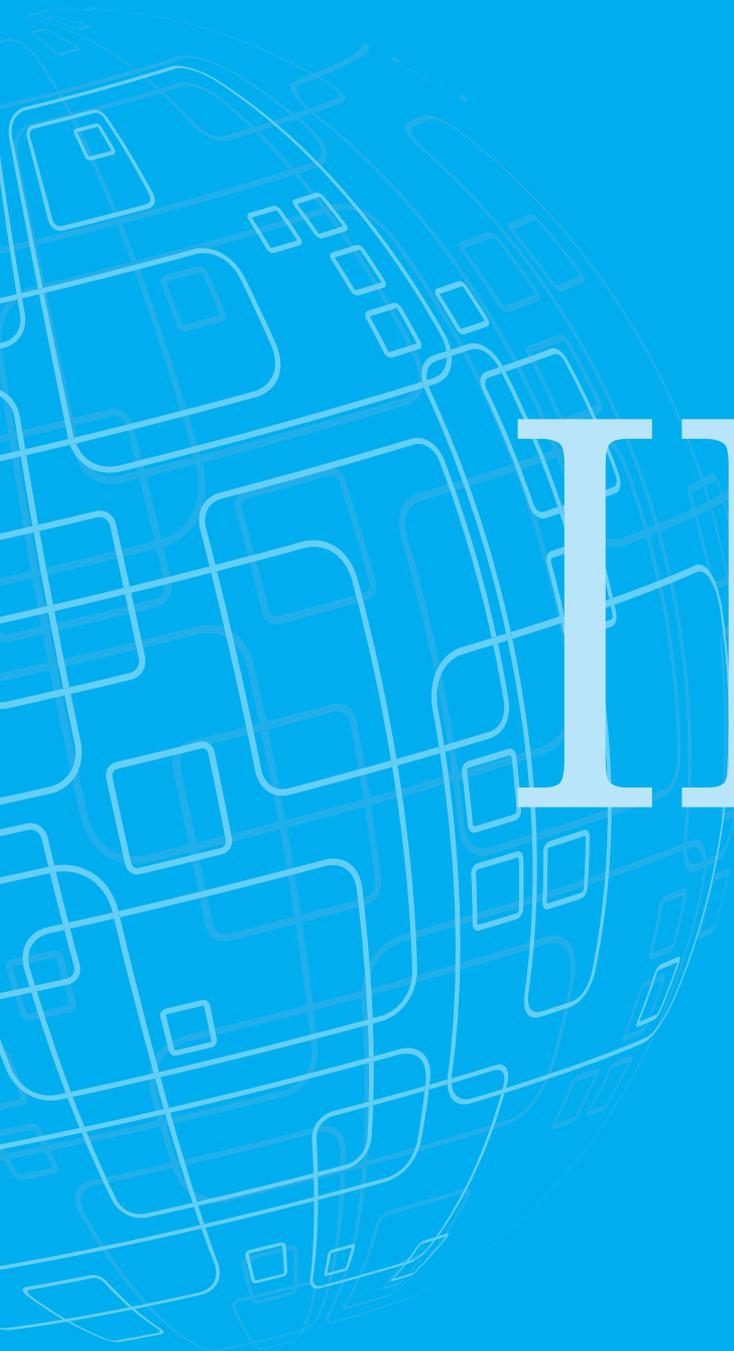
L'indicateur de consensus

Afin de faciliter la comparaison entre les pays et de mettre en évidence les facteurs du consensus sur le développement, le rapport se propose d'élaborer un nouvel « indicateur de consensus » qu'il soumet à l'appréciation du lecteur. Il s'agit d'un outil de travail expérimental, sous la seule responsabilité de l'auteur, qui mérite approfondissement et étude, et qui pourrait faire l'objet de travaux additionnels. Il sert de référence visuelle dans le cadre de ce rapport.

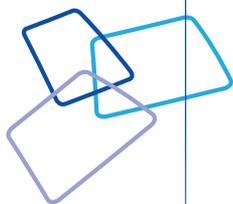
L'indicateur s'appuie sur une douzaine de « facteurs de consensus », regroupés en trois chapitres : fédérer, agir, prioriser. Il permet de donner une note à chaque pays, moyenne des notes de chaque facteur, et en fonction de trois périodes : les années post-guerre froide 1995-2000, les années 2010-2015 de la fin des OMD, les années suivant 2017. Cet indicateur peut être visualisé sous la forme de rosaces colorées que l'on retrouvera dans le texte. Chacun des facteurs est explicité en annexe 3.

Graphique 1 – Visuel de l'indicateur avec la moyenne maximale





II



La construction du consensus : analyse comparée

Tableau 1 – Caractérisation des pays selon sept critères marquants

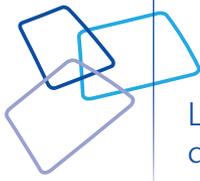
	Allemagne	Royaume-Uni	États-Unis
Leadership politique	Fort, au plus haut niveau	Fort, au plus haut niveau	Assez fort
Qualité de la communication institutionnelle	Faible, croissante	Autrefois forte, faiblissante	Faible
Fondements sous-jacents du discours	Solides, devenus complexes	Clairs	Assez clairs
Rôle du Parlement	Impliqué	Très impliqué	Fortement impliqué
Position des partis politiques	Globalement d'accord sur le fond	Globalement d'accord sur les objectifs, avec des nuances.	Agissant ensemble au Congrès, dans le cadre de la politique de sécurité nationale
Implication des parties prenantes	Très forte	Très forte	Forte
Cadre institutionnel	Solide et pérenne, devenant plus foisonnant	Solide, mais fragilisé	En progressive amélioration, mais de nombreux chantiers non aboutis

1. Des fondements communs pour le consensus (2000-2015)

a. Des institutions stables qui se consolident pour répondre aux nouveaux enjeux

Ancrés dans les fondamentaux et les institutions d'après-guerre, les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne partagent des valeurs et des approches du développement international similaires, même si les objectifs peuvent différer. Ils ont bénéficié au cours des quinze dernières années du déploiement et de la consolidation de leurs dispositifs institutionnels, rendus possibles par :

- un *leadership* politique au plus haut niveau sur la durée, mettant en avant le développement international comme une matière noble, identitaire, politiquement utile. **S'appuyer sur des valeurs partagées par l'opinion publique fonctionne ;**

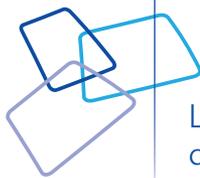


La construction du consensus : analyse comparée

- ▀ une conjonction d'efforts ciblés permis par une conjoncture économique favorable, une société civile agissante, le lancement des Objectifs du millénaire, l'intervention du secteur privé, la volonté de répondre à des engagements lourds pris en G7, G20, ONU, OCDE, UE et autres institutions internationales : santé et VIH/SIDA, États fragiles, climat, sécurité, crises humanitaires ;
- ▀ la prise en compte sur le plan national de la concurrence sur les marchés de l'aide des nouvelles agences multilatérales et des acteurs nouveaux : Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et autres fonds verticaux, Fondation Bill et Melinda Gates, Chine, notamment, qui conduit à une émulation entre acteurs, à un effort d'efficacité et à une revitalisation et professionnalisation des outils bilatéraux.
- ▀ l'engagement des Parlements (avec des nuances), qui disposent d'outils plus ou moins à leur main : Commission dédiée, capacité d'évaluation indépendante et d'études, contribution au dialogue et participation au débat public, présence internationale et sur le terrain. Des élus sont reconnus, écoutés et clairement sont des « champions » du sujet. Ils peuvent proposer des initiatives (lois, budget), et poursuivre une carrière dans l'humanitaire et le développement durable international. Le débat politique est riche en contenu, en réflexion stratégique, en contributions expertes, mais aussi exigeant en demande d'efficacité et de résultats.

b. Une société civile indépendante qui interagit et soutient globalement la politique publique

La société civile est organisée, foisonnante, légitime, a été capable de mobiliser efficacement l'opinion et les politiques, s'est emparée aujourd'hui des réseaux sociaux, et est capable de rapprocher le monde de l'environnement et du développement. Elle est ouverte aux autres acteurs (institutions, entreprises, philanthropie, économie sociale, scientifiques, multilatéral, médias) et est ancrée dans les territoires. Elle est le plus souvent largement financée, reconnue et soutenue politiquement, parfois « envahissante » au sein du pouvoir politique ou des institutions. Elle se finance de plus en plus de manière autonome, est capable de se renouveler et gagne en indépendance. Elle est très écoutée par les médias et au sein des Parlements. Elle est à la source de nombreuses initiatives concrètes, reprise par les États ou dans le cadre européen et multilatéral. Elle travaille de façon croissante en groupe, en plateforme d'intérêts, ou pour des objectifs communs.



La construction du consensus : analyse comparée

En définitive, elle crée l'espace politique pour les institutions, sert de caisse de résonance et est un facteur incontournable de l'action publique au point qu'elle est capable de peser sur le niveau d'engagement des États. Elle peut être exigeante et critique, mais fonctionne en général de façon convergente avec le politique qui a établi, avec diverses nuances, de multiples points et espaces de dialogue, formels ou informels.

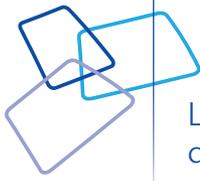
c. Une ligne directrice peu sensible aux alternances politiques, ou aux changements de dirigeants

Chaque pays a une ligne directrice claire, qui n'évolue pas, ou seulement à la marge ; le développement durable global (Allemagne), la lutte contre la pauvreté (Royaume-Uni), la sécurité et les opportunités pour les intérêts stratégiques nationaux (États-Unis). Cette différenciation est surprenante alors que les trois pays obéissent aux mêmes références : définition OCDE de l'APD, cadre de développement durable de l'ONU. S'il y a débat sur les enjeux, les priorités, les objectifs ou les moyens, cela ne conduit pas à une remise en cause de principes ancrés dans les esprits. La ligne politique reflète des fondamentaux de la société, la société s'y retrouve, même aux États-Unis, où on accepte partout la notion de sécurité nationale.

Il y a une forte demande de transparence et pour que le discours soit un reflet des actes suivi d'engagements normés en ce sens. Il y a peu d'hésitation entre les objectifs, ce qui conduit à un discours assez clair correspondant au contenu de l'action publique.

d. Une production intellectuelle encouragée, et financée, mobilisant des acteurs de renommée internationale

S'il n'est pas absolument établi que la présence d'instituts universitaires de recherche et de *think tanks* de niveau international influe sur le consensus national sur le développement, les trois pays disposent ainsi de pôles référents, capables de peser, d'influencer et de susciter une recherche académique conséquente et des réflexions de haut niveau. Cet état de fait est indispensable à la légitimité des autres acteurs qui ont besoin de ces références intellectuelles pour agir, ce qui, par voie de conséquence, consolide l'ensemble de l'écosystème. Ceci est validé au niveau politique dont le personnel peut s'afficher avec des personnalités (universitaires, intellectuels de haute volée) renforçant la légitimité du sujet auprès de l'opinion éclairée.



La construction du consensus : analyse comparée

Les relations de l'État et de ses organes publics avec la sphère des *think tanks* sont incomparablement étroites et facilitées par les allers-et-retours de leurs hauts responsables respectifs. Leur rôle est clairement défini : **il s'agit bien de fournir en temps réel, et à la demande, une capacité de réflexion stratégique, d'idées nouvelles et de propositions, assises sur les meilleures analyses, dont les acteurs publics pourront ensuite débattre avec les différents acteurs de l'écosystème et promouvoir le cas échéant.** Les institutions intellectuelles de Washington et Londres influent sur l'écosystème mondial du développement.

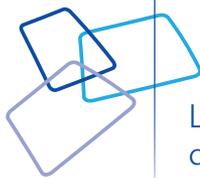
2. Spécificités et fragilités

a. *Le repli sur soi et le rejet*

Dans chacun des pays, il existe un front contre les politiques d'aide, alimenté selon les cas par certains médias, des réseaux sociaux, des mouvements politiques ou intellectuels. La voix de ces acteurs peut avoir des effets clairement négatifs sur le sentiment général, mais ne conduit pas à remettre en question « le train qui avance », car la politique d'aide n'est pas une politique strictement domestique, et est donc relativement éloignée et protégée du débat politique national. Les questions régaliennes de relations extérieures et de sécurité nationale ne sont pas les sujets les plus critiques du débat public.

Avec la situation nouvelle de 2016-2017, du fait de l'éclosion de la pression populiste et l'impact de la pression migratoire, les réactions de certains groupes de la société peuvent être exacerbées, hostiles à l'aide au développement, mais elles peuvent aussi susciter de nouvelles solidarités et des prises d'initiative. Les sujets du développement, des inégalités des chances, des risques environnementaux, climatiques et sanitaires qui pouvaient sembler lointains se rapprochent des préoccupations populaires. La demande croît pour des réponses capables de réguler les instabilités, pour trouver des solutions humaines et dignes, pour identifier des propositions concrètes agissantes et produisant des résultats.

Le thème de la démographie, qui nourrit une sourde inquiétude liée à la proximité d'une grande Afrique instable et mobile, pourrait faire naître à l'avenir de nouvelles réactions négatives en Europe et ailleurs si l'on n'anticipe pas un renouveau du discours sur l'aide et l'investissement, la coopération internationale et l'action solidaire. L'initiative du BMZ allemand de lancement d'un Plan Marshall avec l'Afrique est une tentative de répondre à ces peurs.



La construction du consensus : analyse comparée

b. *L'intérêt supérieur national et le lien avec les problèmes domestiques*

Deux tentations nationales se croisent pour influencer sur les politiques de développement. L'une qui est de tout relier à la sécurité nationale, et que pousserait le monde de la diplomatie et de la défense, l'autre, issue de la base populaire et des classes moyennes, est portée par des inquiétudes concernant la sécurité, l'emploi et l'immigration.

Ces deux dynamiques se conjuguent pour défendre un nouveau discours de réalisme face à un avenir mondial qui inquiète, induisant une attitude défensive par rapport à un projet de développement global et à la promotion d'intérêts partagés.

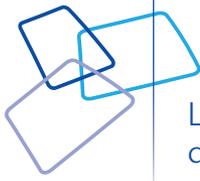
Ce phénomène conduit à une nouvelle « *Realpolitik* », dans les trois pays. Il est plus ou moins fortement intégré aux forces qui contribuent au consensus sur l'aide et participent de l'argumentaire. C'est un pilier important aux États-Unis et au Royaume-Uni, moins en Allemagne, bien que les récentes incursions de cette dernière en Afghanistan et au Mali, outre la prise en compte du sujet syrien, du Sud-Soudan, viennent alimenter ce courant de pensée. Cette logique conduit à plus d'aide au développement (sous couvert de stabilisation), avec des stratégies (de *continuum* ou non) et des acteurs et instruments nouveaux. En revanche, ce n'est pas nécessairement un sujet consensuel, mais davantage une affaire d'état-major.

La référence claire du message américain à l'intérêt des citoyens dans leur activité quotidienne, « *international development is good for me* » (« le développement international est bon pour moi »), semble riche de potentialités constructives, comme celles que semble vouloir exploiter l'Allemagne en y ajoutant l'idée que chacun peut aussi agir – « *mitmachen* » – pour apporter des réponses.

3. Arguments nouveaux pour l'aide

a. *La construction d'un monde durable : le changement de paradigme*

L'aboutissement en 2015 des négociations mondiales pour la mise en œuvre d'un cadre renouvelé (l'agenda 2030, l'accord de Paris, les plans d'action d'Addis-Abeba et de Sendai, les objectifs universels pour le développement durable planétaire associant tous les acteurs) traduit la volonté d'un effort collectif pour la survie et le mieux-être de long-terme. Les trois pays en ont été des acteurs importants, avec leurs écosystèmes de parties prenantes. La négociation collective entre États et acteurs



La construction du consensus : analyse comparée

de la société, relayée sur les réseaux sociaux pendant près de cinq ans, a été vécue par ses participants comme un grand moment de travail collectif et de construction d'une base de travail commune.

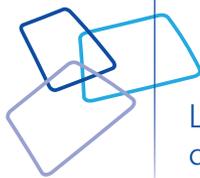
Une communauté de développement assise sur des valeurs, des compétences et des références s'est formée, dépassant les seuls cercles du développement et du changement climatique. Cette communauté, impulsée par des acteurs incontournables des trois pays, et qui trouve ses relais dans le monde entier, met les États devant leurs responsabilités. Chaque pays en est conscient, quelles que soient les priorités – différentes, mais complémentaires – de chacun.

34

La capacité des trois pays à mettre en œuvre les engagements de 2015 n'est pas assurée, au-delà de la communauté des acteurs qui ont négocié et été parties des accords, qui en ont établi le discours, les messages, les modes de faire, et qui se sont engagés pour agir. Seule l'Allemagne à ce jour semble avoir défini un processus structuré, les outils et le début d'une stratégie d'engagement en vue de la partager avec toute la société.

Le partenariat global est un des éléments essentiels crédibilisant la mise en œuvre des accords universels. C'est un partenariat qui implique l'engagement des grands pays émergents, un rôle actif du secteur privé, l'implication des banques et des acteurs financiers, la reconnaissance de la société civile et du dialogue à tous les niveaux. Si les acteurs des trois pays sont pleinement engagés dans ce partenariat global, au travers de multiples initiatives privées, politiques, associatives, locales et qui se déploient pour certaines sans s'appuyer sur les pouvoirs publics, il manque un message, un concept, une approche politique qui puisse faire adhérer tant l'opinion que les acteurs, autour d'un consensus cohérent et « holistique ». La fédération des nombreuses énergies agissantes et co-créatrices pourrait être un beau programme.

Autre facteur fondamental de la négociation des agendas de 2015 et de leur aboutissement positif : « l'option inclusive », qui cherche à donner une chance à tous les hommes et toutes les femmes, et qui proclame que personne ne doit être laissé de côté : « *no one must be left behind* ». Nouveau projet sociétal mondial, il répond aux attentes de la société. Se traduit-il au travers d'un projet politique, ou dans les arguments des acteurs ? Cela ne transparaît pas de façon évidente dans les trois pays, chacun d'entre eux étant parcouru par d'autres références de court-terme qui ont tendance à réfréner l'invention d'un nouveau paradigme humain. C'est un message politique qui pourrait par exemple reposer sur des concepts de fraternité, de solidarité, de communautés inter-agissantes et de partage, et que chaque pays pourrait renouveler.



La construction du consensus : analyse comparée

b. *La pression sécuritaire : diplomatie, défense et sécurité, développement*

La forte influence américaine sur les affaires du monde ne s'est pas traduite par l'exportation vers ses alliés de l'association conceptuelle et concrète des trois piliers : « Diplomatie, Défense, Développement ». Ce discours, qui s'explique historiquement pour les États-Unis, et qui s'est brutalement renforcé à compter du 11 septembre 2001, reste un concept qui appartient à l'élite et demeure mal compris par l'opinion. Si ce discours s'articule sur une réalité actuelle très prégnante comme le souligne la récente tribune⁴ du chef d'état-major des armées et du directeur général de l'AFD face aux risques du Moyen-Orient et de l'Afrique, il peut se référer à des résultats positifs récents : la Colombie, la Sierra Leone, la Somalie par exemple. Il paraît cependant complexe à partager au-delà d'un cercle d'experts des crises, de l'humanitaire, des interventions de terrain associées à la stabilisation⁵.

Il semble ardu d'expliquer à l'opinion que des crédits d'aide au développement sont appliqués à des projets où le « militaire » est encore agissant, d'où la demande de crédits ou d'instruments spécifiques additionnels pour ces situations floues, où les justifications de l'action ne sont pas déterminées principalement par des objectifs de développement économique et social.

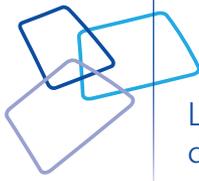
L'intérêt renforcé pour les questions de développement de la part des nouveaux acteurs de la défense et de la sécurité, qui fait suite à quinze ans d'interventions en Afghanistan, en Afrique et au Moyen-Orient, évolution partagée par les trois pays, permet **d'élargir la base de soutien politique à la politique publique de développement** : c'est le cas de façon évidente aux États-Unis, qui ont établi des structures uniques à cet effet, et à moindres égards au Royaume-Uni et en Allemagne.

c. *La priorité environnementale et l'urgence du dérèglement climatique*

La soutenabilité des politiques de développement est un acquis issu des négociations sur l'environnement mondial. L'accord de Paris fait une référence claire à l'agenda 2030 et aux ODD. L'accord a établi le quatrième pilier, celui des actions volontaires,

4 / *Le Figaro* 05/12/2016, Pierre de Villiers, Rémy Rioux « Une seule voix, pour une paix d'avance ».

5 / La « stabilisation » est un nouveau concept à la mode de la politique étrangère, introduit d'abord en Allemagne et au Royaume-Uni ; il fait référence à l'association de spécialistes de la politique, de la défense et du développement dans les situations où les trois types d'activité peuvent être menés. La pertinence du modèle peut toutefois être remise en question par une efficacité constatée plus grande lorsque chacun circonscrit son action à son domaine d'expertise.



La construction du consensus : analyse comparée

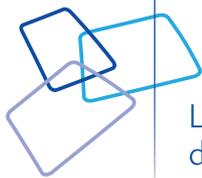
qui sont la traduction opérationnelle du **co-bénéfice développement** de la lutte contre le changement climatique. Cette vision n'était pas acquise en 2014 : ainsi l'ODD 13 sur le climat a failli ne pas voir le jour. Les ONG de développement ont eu de la peine à internaliser au cours des quinze dernières années les considérations environnementales, contrairement aux ONG environnementales qui depuis longtemps font le lien avec le développement durable et la pauvreté. Les trois sociétés civiles américaine, allemande et britannique se sont construites sur ces débats, et il semble clair que tous les acteurs interprètent aujourd'hui une unique problématique intégrée.

Cependant, le discours sur un développement dé-carboné, riche en biodiversité, ne franchissant pas de « limites planétaires », ne se traduit pas par un message positif global. Celui-ci consoliderait le consensus sur le développement durable sur tout son spectre (à l'exemple de la signature « Zéro exclusion, zéro carbone, zéro pauvreté » du Forum Convergences, ou « Un monde en commun » de l'AFD). Si l'on sait que l'on doit agir en faveur des PED, par exemple, *via* le pilier financier de l'accord de Paris, les acteurs politiques ne font pas immédiatement le lien avec l'aide au développement.

L'opinion perçoit en outre la question menaçante des émissions chinoises et indiennes, américaines et européennes, et moins les enjeux énergétiques et de durabilité de l'Afrique (démographie, urbanisation, désertification, consommation des ressources naturelles, pauvreté). Dans les trois pays, de nombreuses initiatives publiques et privées, instrumentales et financières, sont menées pour rapprocher la lutte contre le changement climatique, contre l'appauvrissement de la biodiversité, etc., de la lutte contre la pauvreté, des questions alimentaires, sanitaires, d'accès aux services essentiels, de prévoyance face aux risques naturels, ou même de sécurité et de stabilité. Les efforts sont, semble-t-il, faits dans les trois pays, mais si l'importance du sujet climat croît dans l'opinion, et si des « seuils » environnementaux devaient être franchis, il serait urgent de déployer et de **renforcer un message de cohérence entre urgences environnementales et nécessités du développement** afin de canaliser les différentes énergies contribuant ainsi à la construction du consensus.

d. Les inquiétudes liées à la mondialisation

Dès les années 2000, les craintes liées à la mondialisation sont perçues par l'OCDE comme un facteur commun pouvant susciter un rejet des politiques de développement ; ce n'est donc pas nouveau. **Plus personne dans les trois pays cibles ne croit à une mondialisation heureuse, où les échanges seraient**

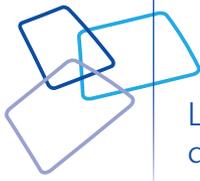


La construction du consensus : analyse comparée

naturellement mutuellement bénéfiques, où chacun aurait sa chance et pourrait en voir les avantages. L'opinion publique se rebiffe et traduit son hostilité dans les urnes. Le déplacement et la déqualification des emplois, la baisse des salaires, la captation de la richesse et des valeurs ajoutées, le dumping commercial, l'impact du monde numérique sont des éléments contribuant à un ressenti négatif sur le développement qui serait responsable de l'apparition d'une concurrence menaçante sur le capital, les ressources, les modes et la qualité de vie, l'emploi.

Les politiques publiques pour le développement se trouvent confrontées à ces inquiétudes, car elles participeraient au rattrapage et à la concurrence, à l'exemple de la presse britannique qui s'est déchaînée sur « l'aide » à la Chine. Or tant en Allemagne qu'au Royaume-Uni, l'affectation d'une part significative de l'Aide publique en direction des pays émergents se maintient et progresse à nouveau. Si le monde du développement s'est bâti dans les années 1990 sur la notion de la protection sélective des marchés, notamment agricoles, et sur les dévaluations compétitives, le discours actuel s'appuie clairement sur le libre-échange et l'économie de marché qui n'est pas remise en question, en tout cas bien moins que dans les périodes précédentes, marquées par les mouvements altermondialistes. Le sujet de la croissance ou même celui de la prospérité, ont cependant été mis en sourdine des négociations onusiennes de 2014-2015, alors que l'on observe soudain des processus établis d'accords commerciaux s'écrouler comme des châteaux de cartes. Les Accords de partenariat économique entre l'UE et l'Afrique d'une part, l'accord transatlantique TTIP d'autre part, suscitent de fortes critiques de la part de la société civile allemande, et l'ALENA et le projet de PTP entre pays riverains du Pacifique sont remis en cause.

L'Allemagne propose une voie de sortie en suscitant une réflexion lourde sur les filières de commerce équitable et les systèmes de production et de consommation durables tel que définis par l'ODD 12, qu'elle souhaite promouvoir. Elle mobilise les acteurs économiques et syndicaux depuis le lieu de production jusqu'au consommateur allemand, et tous doivent agir avec responsabilité, en intégrant les conditions de production en amont. On y trouve une logique certaine mais bien difficile à mettre en œuvre, s'agissant de la cohérence de la politique commerciale et des attentes des consommateurs. D'un sujet très marginal, porté par les tenants des boutiques « Fairtrade, Artisans du Monde », le ministère allemand de la Coopération économique et du Développement en fait un sujet pivot de sa politique. De nombreuses entreprises majeures sur la scène de la consommation mondiale s'en sont emparées : Walmart, REWE, Tesco, Unilever, Danone, Starbucks, Cadbury.



La construction du consensus : analyse comparée

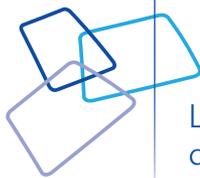
Cette piste peut-elle former un creuset pour une action nouvelle, donnant au sujet de la cohérence des politiques des lettres de noblesse pour agir concrètement, en dehors des sentiers battus ? Ne faudrait-il pas là ménager un espace de dialogue entre acteurs économiques et politiques pour des démarches convergents, transversalement aux trois pays ? Les acteurs (y compris le WEF et WBCSD) et institutions du développement international pourraient-ils être mandatés pour aider à la fabrication de cohérences économiques et sociales équitables ?

e. *Les solutions de la nouvelle économie :* *« Tech Aid for sustainable development »*

Dans l'écosystème des trois pays, les entreprises ont pris une place croissante, encouragée par les institutions internationales. Un secteur remarquable, très visible aux États-Unis, est constitué de la communauté et des laboratoires de l'innovation technologique, du numérique, des solutions alternatives pour le développement durable. Le Royaume-Uni s'est associé aux initiatives américaines et a également mis en place des dispositifs spécifiques à travers divers instruments incitatifs. Les universités américaines les plus prestigieuses déploient des plateformes d'innovation sociale et environnementale, aspirant à accueillir les meilleurs esprits du monde, y compris pour des sujets « basiques ». Les grandes fondations contribuent à cette innovation qui touche des secteurs aussi divers que la finance responsable, la prévention et le traitement médical, l'alimentation et le commerce, les nouveaux modèles économiques, s'inspirant de l'agenda des cibles ODD.

Ces thématiques peuvent aussi cacher des futurs marchés concurrentiels stratégiques : économie de l'eau, stockage de l'électricité, mobilité urbaine, communication, éducation, vaccins. Il faut noter que certains acteurs de cette dynamique nouvelle ont aussi des visées sur la maîtrise mondiale des informations liées au développement, d'où l'intérêt des autorités publiques pour ce secteur.

Ce mouvement, qui semble augurer un renouveau des acteurs, attire un nouveau type de soutien de la part de la jeunesse qualifiée et mondialisée, tout autant que des investisseurs philanthropes, et met en œuvre des réseaux internationaux puissants qui peuvent agir sans frontières et établissent des ponts entre les continents. Cette nouvelle économie du « *Tech Aid for Development* » constitue un vecteur de croissance et de soutien à l'aide au développement, dès lors que les institutions publiques cherchent à accompagner cette dynamique.



4. L'opinion publique et ses attentes à l'égard de la politique publique de développement

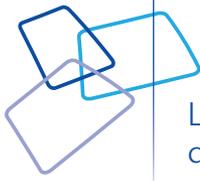
a. « *Le soutien du public est large, mais reste superficiel* »
(Smillie, OCDE 2003).

Les enquêtes d'opinion demeurent assez constamment favorables à l'aide au développement, y compris dans la période récente. Elles ont fait l'objet de multiples études, qui amènent à garder une certaine prudence sur ces résultats dont l'impact direct sur les politiques publiques au développement n'est pas certain. En outre les conclusions que l'on peut en tirer ne semblent pas assurées, tant les résultats sont variables en fonction des questions posées ; leur utilisation pour mesurer un des piliers du consensus sur le développement est donc risquée. Celles produites par Eurobaromètre, l'OCDE, les institutions de développement, l'enquête PIPA (sur la participation, l'intéressement et l'épargne d'entreprise), ou d'autres, sont cependant utiles pour mesurer des évolutions comparatives de l'opinion. Il y a en revanche d'excellents travaux plus approfondis, qu'il faut encourager, tels ceux suscités par la Fondation Bill et Melinda Gates appuyée par l'Université de Londres (UCL), qui offrent de multiples enseignements pour les situations britannique, allemande, américaine (et française) afin de mieux comprendre les motivations profondes des opinions en faveur de l'aide au développement et de la solidarité, en discriminant les populations. Cela peut aider à déployer le bon discours politique et encourager les sociétés de chaque pays à agir.

Les décideurs ne sont pas directement saisis par l'opinion, et ce sont les intermédiaires connus et répertoriés, dont les ONG de plaidoyer ou de proximité, qui se font les porte-paroles de l'opinion ; ils s'adressent aux parlementaires, de façon plus ou moins systématique, ainsi qu'au personnel politique, et tentent de peser sur leurs choix. Au Royaume-Uni, cela semble être une « industrie » très active. Aux États-Unis, **le rôle de l'État n'est ni connu de l'opinion, ni vraiment compris, ce qui dessert considérablement le maintien du consensus sur l'aide au développement ;** ce n'est pas le cas au Royaume-Uni, où l'opinion publique accepte cette mission étatique. Ailleurs on se reporte sur des acteurs de proximité : *Oxfam, Christian Aid, Brot für die Welt, World Vision*. L'opinion surestime toutefois les moyens qui sont consacrés à l'aide au développement, d'où une réflexion qu'il y aurait lieu de conduire sur les indicateurs de mesure de l'aide **pour l'éclairer** car le %/RNB reste une notion technique, obscure^{6/7}.

6 / Cf. tableau n°4 en annexe.

7 / En France, le 1 % du budget pour les projets décentralisés dans le domaine de l'eau et de l'assainissement garanti par certaines collectivités locales est très bien compris par la population (Loi Oudin-Santini de 2005).



La construction du consensus : analyse comparée

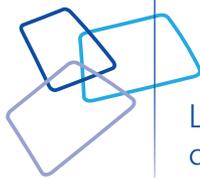
Les décideurs ont par ailleurs tendance à sur-interpréter le sentiment des opinions – dans un sens plutôt négatif – alors que les enquêtes globales sont plutôt favorables, malgré le glissement plus récent qui est observé sur certains compartiments. De nombreux signes favorables sont perçus dès lors que l'on interroge plus en détail les ressorts personnels, y compris sur des thèmes nouveaux comme « investir pour réduire les migrations », qui créent un espace favorable à l'aide. Les mobilisations immédiates et humanitaires pour des causes spécifiques restent fortes : la faim en Éthiopie, l'épidémie du VIH/SIDA, les catastrophes naturelles (tsunami, tremblement de terre).

Des doutes existent aussi sur la compréhension des concepts. Il est difficile de faire la différence entre l'aide humanitaire et l'aide au développement. L'aide au développement est maintenant un monde plus complexe, qui est mal répertoriée pour les communicants, car elle recouvre de très nombreuses notions, de plus en plus éloignée du « message de la brochure UNICEF ». *A contrario*, l'aide humanitaire internalise nouvellement le sujet du développement durable, de la stabilisation, de questions environnementales, de construction d'institutions pérennes : en Allemagne, ce sont les mêmes opérateurs ONG qui agissent pour le développement et les besoins humanitaires.

Il est temps de reprendre la discussion sur une nouvelle communication à destination de l'opinion afin de redéfinir des concepts sur lesquels se retrouvent à la fois l'opinion, les décideurs, et qui se rapproche de l'action effective mise en œuvre par les agences d'aide et les acteurs privés : financements, projets, échanges et dialogue, coopérations diverses, formation et expertise, gouvernance, et ce pour la diversité des objectifs. La construction de ces nouvelles stratégies de communication pourrait faire l'objet d'une décision prise au plus haut niveau pour un débat dans un cénacle multilatéral, tant il paraît urgent de produire un message universel audible sur l'humanité solidaire.

b. L'existence d'une opinion publique mondialisée, structurée et influente

Les opinions publiques sont sensibles aux messages portés par les acteurs du développement durable international qui animent des réseaux sociaux sans frontières. Les mouvements d'opinion et de construction de consensus globaux n'ont pas de limites, et créent des courants d'opinion transnationaux, déterminés à influencer sur le débat politique. Les relais des campagnes d'opinion globalisées entre États-Unis, Royaume-Uni et Allemagne ont fonctionné automatiquement dès les années 2000, suscitant la création jusqu'à aujourd'hui de multiples réseaux et institutions



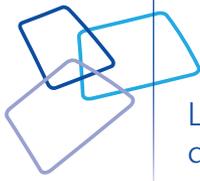
La construction du consensus : analyse comparée

organisés autour du sujet de la solidarité et du développement durable international. Que ce soit dans le domaine du plaidoyer ou du déclaratif (ONE, Oxfam, CAN, Avaaz,...), dans le domaine institutionnel avec le rôle important des grandes fondations et des lieux de débat (Forum de Davos, Forum social mondial), ou que ce soit dans le monde multilatéral (rôle du PNUD, de l'UNICEF, messages et initiatives du SGNU (Secrétaire général des Nations unies), campagnes *One World*, etc.), les mouvements ont été nombreux. Le risque est qu'ils ne soient dominés que par les seuls pays et acteurs « WEIRD » (« *western, educated, industrialized, rich, democratic societies* », Hariri 2016) ; on observe toutefois depuis longtemps de nombreux relais puissants en provenance du Sud. À titre d'exemple, le Brésil inventa le Forum social mondial en 2001, et la Colombie et le Guatemala ont inspiré les Objectifs du Développement Durable.

Ces réseaux de plaidoyer agissent sur l'opinion, et par voie de conséquence sur les politiques publiques par leur impact sur les parlementaires et les exécutifs gouvernementaux. Les gouvernements de T. Blair et G. Brown ont su en jouer avec brio. Ces réseaux interviennent aussi sur les différents processus de négociation multilatérale (G8, G20, ONU) et sur le cycle du développement des institutions de Bretton Woods, de l'OCDE, jusqu'à pouvoir influencer sur le contenu des accords. Il paraît aujourd'hui difficile de ne pas tenir compte de ces forces pour la nouvelle politique publique d'aide au développement, qu'elles tiennent un peu « en otage ». Ces réseaux évoluent d'ailleurs avec la société et la technologie, avec les capacités des outils de l'Internet, pour coproduire des éléments d'un consensus global. Et à plus long-terme, ce dialogue global sur le développement devient force de propositions : il débouche sur des initiatives collaboratives de production et de mise en œuvre de solutions, parfois en concurrence avec les outils et les pratiques de l'aide traditionnelle, offrant un riche espace d'innovation. En matière de construction de consensus, tous les acteurs, y compris les institutions gouvernementales, peuvent trouver au sein de ces réseaux un outil de soutien, de renforcement des alliances et de cohésion, d'où **la nécessité de soutenir le dialogue avec les différents éléments de cette nébuleuse**, parfois changeante et qui ne demande que des signaux d'encouragement.

c. *L'exigence de transparence*

Les trois pays étudiés ont entrepris un important effort de transparence. Les différents outils d'évaluation institutionnels mis en place au cours de la période sont issus d'un fort désir de disposer d'informations externes, indépendantes et publiques, impliquant les parlements. Ces outils trouvent aussi leur origine dans le souhait de



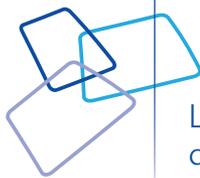
La construction du consensus : analyse comparée

pouvoir mieux informer les processus d'efficacité de l'aide, dans le prolongement des lourds travaux méthodologiques menés par le monde académique et les professionnels de l'aide souhaitant faire face aux critiques et aux questions des bénéficiaires sur les résultats effectifs des moyens mis en œuvre. Les initiatives internationales alimentées par l'ONG Transparency International (Allemagne) et d'autres qui conduisent à la création de l'EITI (*Extractive Industries Transparency Initiative*, 2009) et de l'IATI (*International Aid Transparency Initiative*, 2008) au Royaume-Uni en sont une démonstration. Le besoin de transparence est une demande claire de l'opinion vis-à-vis de l'ensemble des politiques publiques. Pour ce qui concerne l'aide au développement, qui a vécu parfois dans l'ombre de politiques de relations extérieures confidentielles et qui semble en mal de confiance, l'objectif d'une transparence aboutie sur buts poursuivis, les moyens, les résultats, la qualité des partenaires et le respect des engagements reste lourd et difficile à atteindre, surtout dans les pays qui en font un élément de sécurité nationale.

Il semble cependant que la pleine transparence de l'aide soit un élément essentiel de la solidité du consensus, sauf à avoir une dissymétrie d'information, fragilisant l'accord des parties prenantes. Cette affirmation en faveur de la transparence est ambitieuse. L'aide au développement intègre en effet des éléments de complexité croissante : les sujets sécuritaires, les effets de levier économiques, la gouvernance démocratique, les projets de partenaires qui vivent la transparence différemment, le renforcement des sociétés civiles, pouvant chacun nécessiter une certaine confidentialité. Ne faudrait-il déclarer en APD que les actions menées si elles peuvent être transparentes ? On peut faire l'hypothèse que l'opinion veut savoir à quoi elle a affaire. La transparence permet d'asseoir l'intégrité de l'aide, de la labelliser (une politique noble), d'éviter les arrière-pensées débilantes (relations marchandes ou troubles entre États ou acteurs), articulant les moyens avec les objectifs recherchés. Cette intégrité est un des piliers d'une aide consensuelle. *A contrario*, une aide au développement qui aurait des objectifs cachés, ou contraires à ce qui est affirmé, prend de graves risques de voir l'opinion décrocher et refuser son soutien. De multiples exemples de débats publics très dommageables à la construction du consensus le démontrent, à l'image des polémiques entretenues par la presse Outre-Manche.

d. Une clarification attendue sur les objectifs de l'aide

Les parents et acteurs de l'APD sont presque étonnés de ce qu'est devenu leur enfant. D'une aide destinée à la reconstruction, au rattrapage économique et social, à une aide pour lutter contre la pauvreté et pour les droits humains, elle a embrassé les biens publics mondiaux et la défense de la planète, elle intervient dans l'amortis-



La construction du consensus : analyse comparée

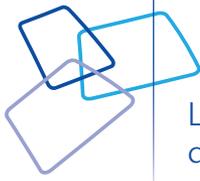
sement des crises et cherche à stabiliser des pays et soutenir des peuples à la dérive. Elle veut maintenant contribuer à régler les défis des migrations, organiser de meilleures relations commerciales et financières entre les pays et réduire les inégalités. Elle est à la fois interétatique, maillon de solidarité entre les peuples et veut donner la parole aux personnes. Elle fait intervenir un très important écosystème d'acteurs qui entretiennent une certaine cacophonie dans les messages. Comment expliquer cela aux électeurs, citoyens, contribuables, et donateurs individuels ? Comment les faire adhérer à un discours sur des objectifs si diversifiés ?

Nos trois pays s'en sortent en privilégiant, d'une part, le discours complexe destiné aux seules élites qui en définitive décident de l'allocation des moyens et assurent le pilotage des institutions, et en donnant, d'autre part, un message simplifié basé sur les fondamentaux culturels et historiques destiné à l'opinion. Le positionnement futur de l'aide nécessite cependant une assise au niveau de l'opinion demandeuse de clarification, surtout si les critiques populistes croissent. La nécessité d'un nouveau discours se fait sentir. Il faudrait peut-être moins promouvoir l'aide au développement qu'un partenariat humain global qu'il faudrait qualifier et où chacun pourrait trouver sa place. Il faudrait donc susciter la renaissance de la belle idée du développement et de la coopération entre les peuples et les pays pour des objectifs partagés, et de ses nombreux objectifs associés.

Autre facteur porteur pour la communication et l'adhésion, commun aux trois pays : **l'importance des initiatives que l'on célèbre, des programmes que l'on voit et que l'on comprend**, peu nombreux mais visibles, et qui laissent de côté les volumes financiers, les modalités de mise en œuvre, les institutions qui les portent. On met au contraire l'accent sur l'ambition, sur le partenariat, sur les contributeurs locaux et sur les objectifs que l'on atteindra. Ce schéma est puissant politiquement et renforce les messages en faveur de l'aide.

5. Application aux trois pays de l'indicateur de consensus

L'exercice d'application de l'indicateur de consensus aux trois pays permet de mettre en évidence les différences entre ceux-ci en fonction des douze facteurs qui ont été retenus pour la fin des années OMD (2010-2015), comme l'explique l'annexe 3. Il s'agit d'une analyse subjective susceptible d'être débattue. On observe, muni de cet outil d'analyse, qu'au titre des **facteurs de fédération** de l'opinion et des acteurs de la société, les situations sont assez similaires, avec partout un engagement de la société civile important, bien que l'opinion soit assez mal informée, sauf à moindre niveau en Allemagne. Les **facteurs pour agir** sont assez différenciés, le Royaume-Uni



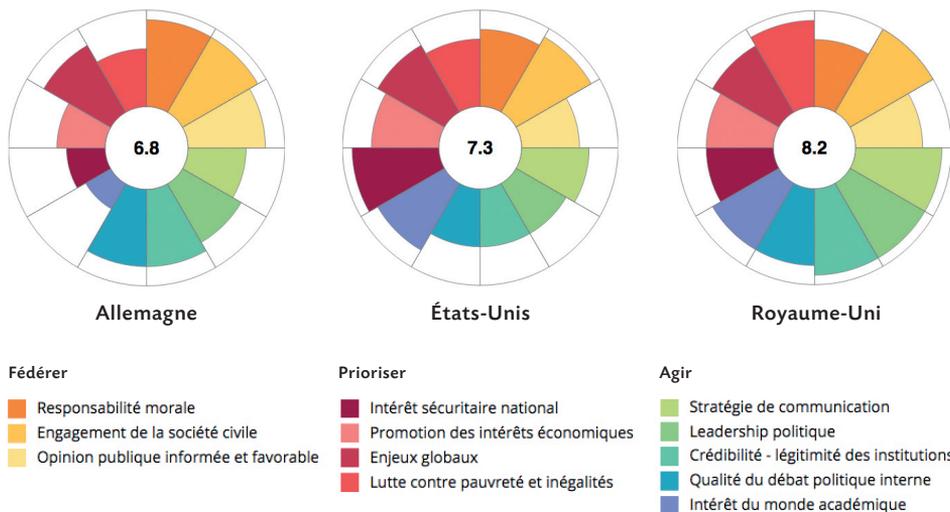
La construction du consensus : analyse comparée

surclassant ses partenaires allemands et américains. Enfin les **facteurs de priorisation** se répartissent de façon contrastée, la sécurité nationale ou les intérêts économiques s'imposant aux États-Unis plus que dans les deux autres pays européens.

Cet exercice a été fait pour les périodes de la fin de la guerre froide avec des critères moins nombreux, et en prospective pour les années après 2017 afin de dessiner des tendances et de souligner quelques points particuliers. Cet outil peut ainsi servir à simplement visualiser l'état de construction du consensus en faveur de l'aide et d'en tirer des conclusions pour l'action publique. Une explication plus poussée des facteurs est consultable en annexe 4.

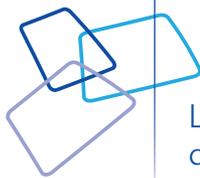
44

Indicateur de consensus 1 : fin années OMD (2010-2015)



6. Les nouveaux acteurs du marché de l'aide

Les trois pays sont le lieu d'origine de ce que l'on a appelé une « **action hyper-collective** » en faveur de l'aide au développement (cf. Severino & Charnoz, 2008, Severino & Ray, 2011), accompagnant la nouvelle architecture mondiale, post-west-phalienne, qui fait la part belle à de très nombreux acteurs légitimes de la société, souvent en dehors des canaux anciens des relations internationales. Outre les nouveaux acteurs que sont les fondations, entreprises, collectivités locales, institutions



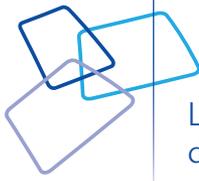
La construction du consensus : analyse comparée

non gouvernementales de tous types et de tous formats, de multiples entités agissantes se sont créées par alliances, clubs, coalitions et conglomérats organisés pour des objectifs spécifiques. Il est remarquable que cette évolution a conduit en quelques années à fragiliser le débat sur l'efficacité de l'aide, tant le sujet est devenu d'abord celui de l'initiative des acteurs et de la recherche de résultats, quelque soient les moyens publics et/ou privés. Les nouveaux intervenants ont peu d'incitations à agir au sein de référentiels et de règles collectives qui ont été conçus pour un petit nombre d'intervenants publics.

La notion de « donateur » se fragilise aussi puisque le bénéficiaire de l'aide devient le plus souvent un partenaire qui est associé aux résultats et à la gouvernance des actions menées, et certains des modèles (et processus) de coopération suivis par les institutions deviennent obsolètes. Cela est d'autant plus vrai lorsque des outils financiers plus complexes sont mis en œuvre, comme c'est le cas de façon croissante dans les trois pays considérés, notamment au Royaume-Uni et aux États-Unis : le donateur devient capital-risqueur, *maker*, investisseur, accompagnateur, garant, médiateur, etc. Le consensus national, qui était le produit du pacte entre l'État, ses acteurs publics, les acteurs de la société civile et les entreprises, devient encore plus complexe puisque des acteurs du Sud et d'ailleurs, partenaires et alliés, bénéficiaires et clients, deviennent parties prenantes.

Ce foisonnement frappant conduit à **une aide « publique » au développement qui cherche à échapper à la sphère publique classique et qui se transforme en une dynamique vivante d'acteurs**. Ceux-ci interagissent, conduisant leurs programmes, leur communication sur leurs logiques et leurs critères, et sont en interaction avec les autres. Le rôle de l'État et de ses institutions, en sus des actions qu'il mène en propre pour le compte de la société, est alors de s'assurer, d'une part, que la trajectoire poursuivie par l'ensemble est vertueuse et, d'autre part, d'alimenter les liens entre ses différents éléments (ONG, entreprises, fondations, etc.) qui forment un entrelacs d'acteurs, de tous types et de tous formats, dont il faut raffermir l'union.

Le consensus sur le développement est un élément mobile, parce que nombre de ses parties prenantes non institutionnelles évoluent dans le temps et y génèrent des dynamiques dont on espère qu'elles seront convergentes, ou du moins parallèles. Chacun de ces éléments supportant un consensus peut suivre sa propre trajectoire. On peut déployer ainsi à la fois un consensus sur la lutte contre le VIH/SIDA, et un autre contre les sacs en plastique en Méditerranée, les deux approches ne s'opposent pas et contribuent à un état d'esprit globalement favorable à l'aide, associant des communautés d'intérêt. Les ONG rassemblées sont capables d'associer dans leurs



La construction du consensus : analyse comparée

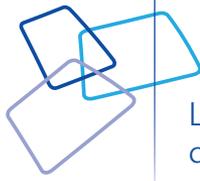
actions de plaidoyer les éléments agissant ensemble, du commerce équitable, de lutte contre les accords commerciaux, de protection de l'enfance, du changement climatique, de prévention du VIH/SIDA, et de défense des droits de l'homme.

Pour les États, c'est constater un état de fait à la fois riche et délicat. S'ils savent agir et conduire les dialogues et les débats entre les acteurs, ils peuvent être dans la logique de construction d'un consensus vertueux, large et légitime qui leur permettent de prendre des initiatives et de revendiquer un rôle public de pilotage et de *leadership*. S'ils sont soumis au vent des modes et des initiatives portées par les autres, ils peuvent perdre de leur légitimité et les conséquences peuvent être graves pour l'aide publique, car ce sont les États, qui, en définitive, sont les garants de la pérennité de la politique publique. On a vu par exemple combien l'USAID a souffert au début des années 2000, presque pris en otage par la société civile et ses contractants. En revanche, un État qui oublierait **d'animer un dialogue avec les acteurs du consensus capable de lui ménager l'espace politique pour agir**, parce qu'il est sûr de sa bonne parole et de la qualité de ses projets, risquerait de se trouver seul en mode défensif, face à l'opinion ou aux médias, comme on l'a vu au Royaume-Uni.

7. Contrastes et interdépendances

a. L'influence réciproque des politiques de développement

Nos trois pays mènent trois politiques de développement qui reposent sur des fondements et organisations différentes, disposent chacun de leviers propres, et sont sur des trajectoires et des dynamiques spécifiques. Ceci est tout à fait surprenant s'agissant d'une politique mondiale globale reposant sur un référentiel unique, pour les pays de l'OCDE, et suivi par des institutions multilatérales puissantes communes à tous. L'engagement pour la lutte contre la pauvreté, l'intérêt sécuritaire national, le développement durable global pourraient conduire à des oppositions et des incompréhensions entre les trois pays qui sont cependant arbitrées positivement par la force et les nécessités de la coopération internationale entre alliés. La réalité et les engagements du terrain font aussi converger l'action. Chaque pays dispose enfin d'acteurs qui sont devenus, du fait du métier et de leurs moyens, des acteurs globaux, pour lesquels le rattachement à un consensus national n'est pas ou plus essentiel ; ils tiennent leurs ressources, leur énergie, leur référentiel d'autres bases : l'ONU, l'UE, leurs mandats privés, et le dynamisme de leurs coopérations et partenariats au Sud et au Nord.



La construction du consensus : analyse comparée

On a vu que les consensus nationaux aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Allemagne évoluent avec le temps et la conjoncture : ils sont donc dynamiques. Ils interagissent du fait de la qualité et l'intensité des coopérations entre les pays donateurs principaux, et sont sensibles à la solidité de l'état de consensus de chacun.

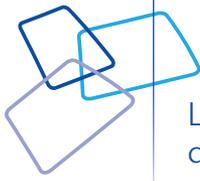
Lorsque le consensus dans un pays est fragilisé, il entraîne une faiblesse de l'ensemble du collectif international sur l'aide : chaque pays est en grande partie dépendant des autres. En 2016-2017, avec la remise en question des politiques d'aide de tel ou tel pays, l'ensemble des politiques d'aide sont concernées par l'introduction d'éléments de fragilité.

Les actions des agents, publics ou privés, sont liées et interdépendantes. Tel dirigeant peut se positionner en fonction de son homologue du G7. Tel pays fera évoluer son engagement en fonction des efforts de l'autre : on l'a vu avec l'Allemagne qui a été fortement influencée par le Royaume-Uni, sur le plan de la posture internationale. Toute initiative aujourd'hui qui souhaite un impact ne peut se concevoir, en principe, sans association avec les partenaires : ce n'est pas toujours le cas, notamment aux États-Unis. Les institutions de mise en œuvre se comparent en permanence et font évoluer leurs instruments en fonction de ceux des autres, sans parfois aboutir. Les sociétés civiles construisent les plaidoyers en commun. Le débat intellectuel est sans frontières, la pensée des *think tanks* tire l'ensemble de la réflexion sur des repères communs.

Les politiques de développement et de coopération sont devenues centrales dans la projection extérieure des pays, et s'insèrent au sein des géostratégies européenne et américaine. Elles en sont donc dépendantes et marquées lorsque la géostratégie prime, comme le montre la lutte collective contre le terrorisme, fait dominant depuis le 11 septembre 2001. D'autres sujets lourds s'imposent : les migrations, les effets du changement climatique. Dans le cas de ruptures majeures par le franchissement de seuils et de niveau de risques, des réponses collectives s'ajouteront, se superposant aux consensus sur le développement.

b. L'incontournable échelle européenne

Aujourd'hui, en plus de la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne sont les membres de l'Union européenne les plus actifs sur les questions de développement. Le Royaume-Uni l'est davantage du fait de l'histoire de son adhésion à l'Union faisant suite à l'intégration des pays en développement du Commonwealth dans le dispositif d'aide européen. L'intérêt de l'Allemagne dans ce domaine est plus récent : lors de la création de la Communauté économique européenne (CEE), l'un des points



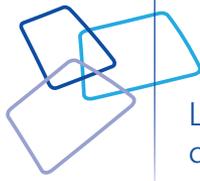
La construction du consensus : analyse comparée

de tension était l'inclusion ou non d'une politique commune en matière de développement, rejetée par l'Allemagne pour son lien avec le colonialisme. Depuis le traité de Rome, la conjonction de la politique de développement (*soft power*) avec la politique commerciale (*hard power*), a fait pendant longtemps la politique extérieure de l'Union, sous l'égide de la France et du Royaume-Uni – *modus operandi* évidemment bousculé par le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne et la naissance d'une diplomatie du développement allemande.

Le départ britannique des instances de l'Union s'avère très problématique pour la continuité de l'aide européenne à tous points de vue, y compris pour la formulation du message et son portage. En effet, le Royaume-Uni a, à travers l'histoire, apporté une contribution notable au débat européen sur le développement. Les acteurs britanniques (société civile, ses parlementaires, *think tanks*, hauts fonctionnaires) sont associés dans une capacité remarquable à déployer une influence et une pensée riche. Le Royaume-Uni est partie prenante du groupe Nordic+ qui lui a permis d'élargir son action et de recueillir des alliances avec les pays scandinaves sur des projets communs. Les institutions bilatérales (*British Council*, DfID...) sont associées à de multiples partenariats complémentaires, innovants, intellectuels, et animent des réseaux européens. Les ONG britanniques sont très actives au sein de CONCORD, la plateforme européenne des ONG. Les parlements britannique et européen se parlent, et la politique européenne de développement est d'autant plus forte qu'on observe une convergence entre le réseau des Comités et Commissions parlementaires sur le développement, coopération qui pourrait être d'avantage encouragée en France.

Il existe un espace européen sur le développement que les services de la Commission encouragent lors des Journées européennes sur le développement⁸, espace qui est le lieu aussi de la création, du débat et de l'évolution de la pensée qui induit et soutient les évolutions, la prise en compte des nouvelles exigences (sécurité, migrations, climat), les instruments de flexibilité et les initiatives européennes, bases du consensus global, et de son financement sur le long terme. Il semble en revanche que l'échelle européenne ne soit pas celle qui s'impose lorsqu'il s'agit de comprendre où se construit le consensus national autour de l'aide au développement. Les élites politiques et l'opinion publique semblent se concentrer avant tout sur le débat et l'action domestiques, l'échelle européenne étant considérée par beaucoup comme un simple

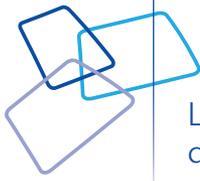
8 / Forum de débat et d'échange sur les questions de développement, organisé tous les ans par la Commission Européenne (DG DEVCO) en juin, pendant deux jours à Bruxelles. En 2016, les JED ont réuni près de 6000 professionnels du développement.



La construction du consensus : analyse comparée

outil complémentaire de l'aide bilatérale. En revanche, pour les équipes gouvernementales britanniques et allemandes, les engagements européens, la gestion et le financement des outils européens, la mise en place des coopérations renforcées, sont autant d'éléments de stabilité des dispositifs nationaux et d'arguments pour alimenter des bases politiques de l'aide. Les messages nationaux plus ou moins forts sur l'aide au développement, leurs fondements, se trouvent en quelque sorte complémentaires à l'échelle européenne tant que le consensus qu'ils reflètent est favorable à l'aide. En revanche, il existe bien sûr des points de vue divergents sur les priorités, l'utilisation et l'attribution des moyens qu'expriment les diverses positions diplomatiques, dont on retrouve la trace dans les négociations pour le Consensus européen pour le développement, déclaration politique conjointe de la Commission européenne, le Parlement européen et les États membres, adoptée en 2005. Un nouveau consensus européen pour le développement est actuellement en cours de révision pour refléter l'Agenda 2030 et la Stratégie Globale de l'UE. Le nouveau consensus est adopté en Juin 2017, lors des Journées Européennes du Développement.

Le développement du Consensus européen est un exercice délicat puisqu'il faut marier les positions, trouver une voie médiane qui accueille l'ensemble des vingt-huit États membres. De surcroît, l'exercice actuel est encore plus complexe que la fois précédente puisqu'il faut tenter, pour la première fois, d'associer les autres directions générales de la Commission à un document inspiré du caractère transversal, universel de l'Agenda 2030. Le rapprochement des discours sur le développement, l'environnement et le climat, la gouvernance, le financement et les moyens, durement acquis après cinq années de négociation internationale autour de l'Agenda 2030 (qui a vu l'Allemagne et le Royaume-Uni s'opposer), nécessite un fort soutien des parties prenantes pour éviter le retour de logiques thématiques, sectorielles, détricotant l'énorme effort de cohérence accompli autour du développement durable. C'est pour cette raison que l'animation d'un débat actif dans le cadre européen sur le développement international est fondamental, avec les rendez-vous multipliés et organisés, les consultations, les auditions parlementaires, les travaux des *think tanks* (ECDPM, Eurodad, *Friends of Europe...*), les confrontations entre acteurs, dans un souci de décloisonnement et de projection vers l'avenir : tant le Royaume-Uni que l'Allemagne excellent dans ces exercices. Les services de la Commission, du SEAE, des institutions européennes sont très sensibles à cette animation, ces contacts directs et ouverts, dans une grande fluidité informelle et riche. Ils les perçoivent comme la traduction de l'opinion publique européenne dont l'UE souhaite se faire le relais direct, lui permettant de déployer des principes de redevabilité et de transparence qui sont aujourd'hui attendus.

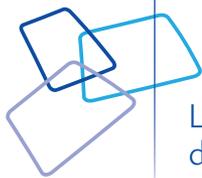


La construction du consensus : analyse comparée

L'Union a accepté de confier la gestion d'une partie des moyens destinés au développement à ses États membres *via* leurs banques publiques de développement, et promeut un nouveau fonds pour le développement durable, dans le cadre du plan d'investissement externe, qui utilisera les institutions financières nationales comme des intermédiaires pour lever les investissements privés. Le secteur du développement constitue ainsi une opportunité pour l'Union européenne de se rapprocher de ses états membres, tandis que ces derniers sont de plus en plus incités à renforcer la place de l'Union européenne dans leurs initiatives bilatérales.

L'Union européenne souffre d'un portage politique insuffisant de la politique européenne de développement. Il n'existe à ce jour pas de porte-parole politique, un champion unique et engagé de l'action européenne sur le développement capable d'incarner pour les citoyens européens cette mission. L'Union européenne a ainsi été porteuse de l'agenda post-2015 avec une signature ambitieuse « *Notre monde, notre dignité, notre avenir* », insistant sur la nécessité de s'unir pour agir en dignité dans un monde commun. S'il y a donc une véritable volonté de formuler des objectifs clairs, de communiquer sur des moyens d'action, les tentatives observées sont fortement limitées par la grande complexité et la forte dispersion des mandats liés au développement, ainsi que par la multiplicité des points de vues nationaux. Sans cette clarté, cette univocité, il est difficile de propager un message constructif sur le développement à un moment où l'angoisse, davantage que la compassion, domine le débat qui entoure l'arrivée quotidienne des migrants en Europe. Le Consensus européen, largement débattu, pourrait susciter, avec l'aide de véritables communicants, ambassadeurs et porte-paroles, la production d'un beau message identitaire pour l'Europe et ses États membres, qu'il faudrait déployer dans et avec la société, et qui pourrait saisir l'opportunité du ressaisissement de l'Union Européenne, après les élections américaines et le Brexit.

Le Parlement européen, et en particulier les parlementaires de la Commission du Développement (DEVE), doit jouer un rôle plus important pour participer à ce renouveau de l'action et du discours : disposant de moyens accrus de supervision sur un certain nombre d'instruments européens, à l'écoute de la société civile, il peut aussi faire le lien avec les autres politiques européennes pour plus de cohérence, et tenter de faire croître politiquement la place de l'aide et de la coopération dans les préoccupations de l'Union. Ce discours univoque devient d'autant plus important que l'Union cherche à associer de plus en plus d'acteurs à sa politique de développement, notamment les entreprises privées, et qu'elle s'adresse maintenant à une politique universelle. **Le décalage entre une communication sur l'aide assez traditionnelle,**



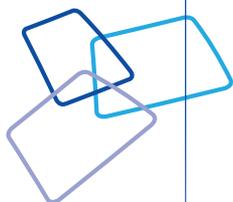
La construction du consensus : analyse comparée

surannée, et la réalité de la politique de développement durable externe de l'UE doit être réduit. Le discours devrait également associer tous les citoyens européens dans la construction d'une nouvelle « globalisation solidaire », ou d'un « partenariat global »





III

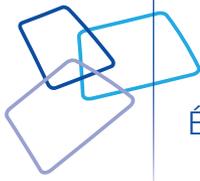


États-Unis d'Amérique

1. Le consensus américain : sous le sceau de la sécurité nationale et l'impulsion présidentielle, une alliance entre acteurs publics et privés

Un accord bipartisan soutient aux États-Unis la politique extérieure depuis la fin de la guerre du Vietnam, notamment sur la nécessité de parvenir à un équilibre global grâce au *soft power*, instrument d'influence sur le monde dont l'aide au développement est un élément crucial, et qui se manifeste aussi par le soutien américain aux institutions de Bretton Woods. Depuis G.W. Bush et B. Obama, les considérations de sécurité nationale, établies formellement au sein du *Policy Development Directive* en 2008-2009, guident l'ensemble des acteurs et sont intrinsèquement liées au développement. S'opposer à cette tendance ne peut que conduire à la marginalité, et chacun s'efforce donc de faire entrer l'effort public américain dans ce cadre. Les autres acteurs peuvent mentionner des fondements qui leur sont propres, soit moraux (la société), soit économiques (les entreprises). Tant le Congrès que l'échelon exécutif sont convaincus que le niveau – moins de 1 % du budget en assistance extérieure (et même environ 0,8 % du budget pour l'APD à proprement parler)⁹ – qui est dépensé par le contribuable américain est faible, et que cela a donc du sens : l'outil est essentiel à la projection américaine vers le reste du monde qui se fait ainsi à bon compte. Il s'agit là d'une décision unilatérale des États-Unis qui ne reconnaissent aucun engagement international dans ce domaine, et le faible pourcentage du budget qui y est consacré rentre dans le cadre de la règle « *value for money* » qui dicte systématiquement les actions dans ce domaine.

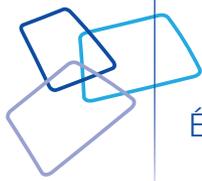
Ce fil conducteur est pérenne, résilient quelles que soient les alternances politiques et s'il y a des évolutions conjoncturelles, elles restent peu significatives car la politique des affaires étrangères se fait sur le long-terme : les références historiques, la rigidité des stratégies liées aux institutions (le Congrès, le complexe militaire) sont peu modulables à court-terme. Le consensus se construit de façon « organique », au gré des évolutions politiques.



L'institution du **Congrès** apparaît toute puissante et est le lieu où le consensus est possible pour cette politique qui constitue par là une exception. Aussi, le Congrès demande à être convaincu de façon permanente et veut garder le *leadership* de la politique internationale. Les responsables militaires qui se sont confrontés concrètement à la reconstruction et au développement dans de nombreux pays – depuis le plan Marshall – ont décidé de soutenir la politique civile d'assistance internationale car ils en bénéficient et en voient les bienfaits. Leur voix pèse dans toutes les instances. **Le consensus établi depuis trente ans entre les membres du Congrès repose en définitive sur une mise à l'écart des débats politiques du sujet de l'assistance internationale** ; s'il faisait l'objet d'un véritable débat, les fragilités, les tensions qui l'entourent seraient mises au jour. Les décisions du président Trump concernant les montants attribués pour le développement ont justement fait ressortir les soutiens de la politique d'aide, qui notamment se situent dans l'armée : la lettre des cent-vingt-et-un militaires retraités à l'adresse des chefs de la majorité et de la minorité du Sénat, du chef de la majorité de la Chambre des Représentants et du porte-parole de la Chambre des Représentants (27/02/2017) interpelle ainsi les plus hauts responsables politiques du Congrès pour se dresser contre la baisse des dotations imposée par le Président.

La **continuité de la politique des présidents** B. Clinton, sans grands moyens, G.W. Bush puis B. Obama, est notable. C'est la présidence G.W. Bush qui permet l'obtention de crédits additionnels conséquents. La recherche du dialogue et du consensus prônée par B. Obama a été très encouragée, en partie pour des raisons tactiques, mais aussi grâce à un environnement de la société civile bipartisan très organisé, ouvert sur les forces républicaines, conservatrices, militaires et économiques, qui lui fournissait un espace de prise d'initiatives. Il n'y a que peu ou pas de références au contexte international (OCDE, G20, ONU).

L'écosystème du développement est très riche. Universités, ONG, *think tanks*, fondations, Églises, communautés d'intérêts de tous types agissent et foisonnent, les ONG sont très organisées et fournissent autant des expertises et des exemples concrets qu'elles diffusent des messages moraux. **ONG, fondations et autres acteurs privés mettent en œuvre des moyens considérables, à une échelle comparable à celle de l'aide publique.** Interagissant avec le Congrès républicain et démocrate, articulé avec le pouvoir politique et l'administration, cet écosystème d'acteurs permet l'engagement personnel de figures marquantes et contribue à asseoir l'opinion des parlementaires. Cette vie collective est un grand aboutissement sur lequel se base le consensus sur l'aide. Si Washington demeure à part, et si l'écosystème est relativement refermé sur lui-même, la thématique de l'assistance internationale déborde des

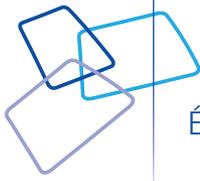


grands appuis existants comme les ONG, les fondations et entreprises vers des forces nouvelles qui s'en emparent et qui ensemble contribuent en définitive à engager plus de moyens que l'aide publique : Hollywood, la Silicon Valley et les réseaux sociaux, les nouveaux philanthropes, New York et la Californie, les maires et gouverneurs progressistes et internationalistes, Starbucks et Walmart, etc. Le développement durable est à la mode. Les dirigeants de Facebook, Microsoft, Google, Apple veulent aussi « sauver » le monde, et laisser un héritage en construisant le discours sur les solutions et les innovations. On célèbre la notion de « *do some good* », qui réintroduit un regard moral, naturel, dans le contexte américain. Les *think tanks* produisent le discours intellectuel, font progresser les concepts.

Washington est aussi une capitale de l'aide internationale avec la présence sur son sol des **institutions multilatérales de Bretton Woods**, du GEF, de la BID, et d'autres qui semblent toutefois avoir peu d'impact sur la politique américaine. Les conséquences sont plus visibles en termes d'emplois, qu'ils soient au sein même de ces organisations ou avec les multiples contractants, agences et institutions qui dépendent ou interagissent avec le réseau multilatéral de Washington. Le lobby des grands contractants privés et de certaines ONG, quant à lui, pèse : il est le sous-traitant d'une grande partie de l'aide américaine publique (certains observateurs caustiques parlent du « *Bandit beltway* » pour illustrer le fait qu'une large part de cette aide ne franchit pas le boulevard périphérique de la capitale fédérale).

La reconnaissance du rôle des acteurs privés, de leur implication à tous les niveaux au titre du *leadership* global, est un des atouts pour construire un message souvent d'un grand pragmatisme. Cela vient en contrepoint d'un système public d'aide qui demeure très bureaucratique. Bien que l'on s'interroge sur l'efficacité d'une telle méthode, le **lancement d'initiatives majeures**, appuyées par un marketing puissant (de contenu et non pas institutionnel), s'effectue constamment en associant l'initiative privée ; on cherche ainsi à accroître l'impact et la performance des solutions. C'est un élément concret qui permet de rassurer et de garantir que les initiatives soient sérieuses, tant les critiques en provenance du business ou de la société civile sont fortes sur la capacité de l'État fédéral. L'aide américaine publique s'inspire de ce grand marché privé de l'aide, qui prend une autonomie grandissante.

La force des coalitions autour du développement est notable, associant l'État, les ONG, les fondations, les entreprises, des intermédiaires de tous types. Elles sont largement financées et ont une grande autonomie. Elles doivent également rendre des comptes et leur « *track record* » mériterait d'être évalué. Elles forment cependant des outils de mobilisation et de mise en œuvre importants et elles soutiennent la

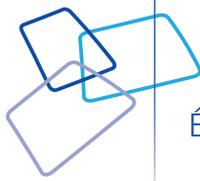


États-Unis d'Amérique

politique publique par opposition ou en décalage avec les relations de coopération bilatérale, construites projet par projet, forcément moins parlantes. Les *think tanks*, très dépendants des fondations américaines, n'en sont pas moins assez largement financés et contribuent à l'initiative ; ils sont une grande force, car c'est le lieu où peuvent se tester les stratégies et les idées nouvelles, mais ce sont aussi les plateformes de redevabilité et de crédibilité externe pour les institutions publiques permettant les confrontations, en dehors des auditions au Congrès. Les *think tanks* accueillent les hauts responsables de l'administration publique en cas d'alternance. Les lieux de rencontres et de débat foisonnent, y compris dans des cénacles proches du Congrès, dans un cadre indépendant de l'administration ou de l'USAID, ce qui crée donc une communauté vivante, peuplée d'experts de haute volée.

56

L'opinion publique n'est pas engagée sur les sujets de l'aide. Il n'y a donc ni réelle hostilité, ni militantisme provenant de la population : le ciment sociétal est fort, il reste assez consensuel. Les pensées extrémistes existent mais demeurent marginales, bien qu'animées par des réseaux sociaux actifs. Les Américains sont centrés sur leurs intérêts personnels, mais ne soulèvent pas de questions fondamentales sur une aide publique qui est comprise comme le pendant des efforts militaires. L'opinion américaine n'a que peu d'idées sur ce qu'est la politique d'assistance internationale. Sa perception sur les montants en cause, très surévalués, traduit le fossé entre les Américains et la situation d'un monde qu'ils méconnaissent. Ils n'interviennent pas auprès des membres du Congrès pour réclamer plus ou moins d'aide, et le sujet n'en est pas un, laissant une grande liberté au pouvoir politique, aux institutions ou aux lobbys de fonctionner. L'opinion publique, contrairement au Royaume-Uni, ne porte pas culturellement le sujet du développement international. C'est *via* les Églises, certaines ONG, les campus universitaires et le volontariat (les *Peace Corps*) que les questions du développement sont posées. L'opinion publique, en partie à cause de son manque de connaissances sur l'aide dont elle surestime considérablement les montants, n'accorde pas son soutien au consensus qui concerne la politique publique de développement. L'aide semble souvent liée à des engagements politiques (les suites des conflits du Moyen-Orient), sur lesquels la population a peu de prise. Ce manque de soutien populaire constitue la principale fragilité du secteur du développement, et a permis au Président Trump de décider les coupes budgétaires drastiques sur les fonds onusiens en particulier, rencontrant finalement assez peu de résistance, en dehors d'un cercle restreint.



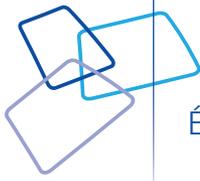
En outre, l'aide passe d'abord par les institutions caritatives, l'État fédéral restant assez peu légitime pour agir. Il existe de grands piliers : ceux des Églises protestantes et évangéliques, les Églises catholiques, les communautés immigrées (Haïtiens, Centroaméricains, Iraniens, Africains) qui forment une base de soutien localisée et qui sont en lien étroit avec les élus.

Cela conduit les autorités à mener une politique publique dans un certain confort : l'opinion publique n'est pas tant un facteur, s'agissant des affaires étrangères, domaine réservé de l'État fédéral. Les budgets pour l'aide au développement sont intrinsèquement liés à ceux de la sécurité internationale : ils sont d'ailleurs présentés ensemble devant le Congrès, ce qui est une des raisons du succès de la démarche d'autorisation budgétaire.

Le consensus prévaut sur le fait que l'aide est « bonne » et « fonctionne », et que les impacts seront au rendez-vous. On sait que c'est un effort de long-terme.

Les autorités doivent vendre de grands programmes avec une forte communication diplomatique et politique, mettant en avant des résultats mesurables, et assurant un fort retour politique domestique (malgré la faible proportion APD/RNB finalement attribuée). Les Américains ne recherchent pas les alliances et la coopération entre agences bilatérales, leurs propres initiatives sont d'une envergure suffisante : de toutes façon ces actions sont soumises à de tels contrôles et autorisations que le rapprochement avec d'autres acteurs n'est pas indispensable, ni parfois possible.

En 2012 le *Global Leadership Coalition* (USGLC) met en exergue six éléments de consensus bipartisan entre acteurs : le renforcement de l'action « civile » au sein du Département d'État et de l'USAID ; une aide effective, tirée par les résultats, selon les principes de Busan, avec plus de transparence et de redevabilité ; la nécessité de favoriser les effets de levier avec le secteur privé (les partenariats de développement) pour changer d'échelle ; le maintien de suffisamment de moyens budgétaires pour « faire face aux challenges économiques croissants rencontrés par l'Amérique » ; l'amélioration continue de la coordination des acteurs américains publics, ce qui nécessite un *leadership* fort ; la définition de priorités permettant de changer d'échelle là où les États-Unis ont démontré leur compétence et savoir-faire.



États-Unis d'Amérique

Trois enseignements : le difficile leadership global

Clé 1 : *Responsables républicains et démocrates sont alliés depuis le New Deal et gardent la main sur les institutions américaines de projection internationale.*

Clé 2 : *Une société civile, intellectuelle et entrepreneuriale puissante sur des sujets internationaux sans grand ancrage dans l'opinion, se détachant de l'action publique.*

Clé 3 : *Un rapprochement objectif entre aide et diplomatie, aide et défense / sécurité, autour d'une recherche de leadership global, s'appuyant sur de grandes initiatives portées personnellement par les Présidents comme un élément de leur héritage politique.*

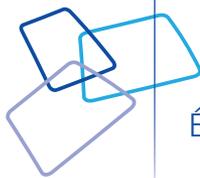
58

2. Histoire de l'aide et évolution des politiques publiques

a. Origines

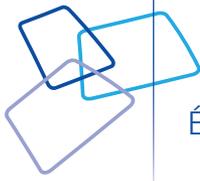
Crises et guerres

La démocratie américaine est durement frappée par la crise de 1929 et s'engage dans une politique du « *New Deal* », théorisée par J. M. Keynes, qui fait la part belle à l'action de l'État. De multiples institutions sont créées aux États-Unis dans la période d'avant-guerre, dont la Sécurité Sociale et la « *Tennessee Valley Authority* » (TVA) ; on considère alors que l'État peut agir pour des objectifs sociaux. Les grands philanthropes capitalistes : A. Carnegie, J.D. Rockefeller, H. Ford se responsabilisent, créent leurs fondations et s'engagent en faveur d'une action humanitaire domestique : aide alimentaire, bibliothèques, écoles, hôpitaux universitaires. Il est normal de « donner aux pauvres ». Tant les libéraux que les conservateurs croient aux bénéfiques humanitaires. Les présidents démocrates F.D. Roosevelt (1933-1945) puis H. Truman (1945-1953) conçoivent pendant la guerre et les années qui la suivent un État interventionniste. Les États-Unis doivent « étendre le *New Deal* au monde entier », ils doivent être le « bon samaritain du monde » (Henry Luce, cité par Donald White, 1999), le business peut « remettre le monde en place ». En 1947, l'aide militaire et civile américaine à la Grèce et à la Turquie est le premier combat gagné au Congrès américain de l'aide au développement moderne, même si cette victoire est en partie fondée sur la « peur du communisme ». En 1949-1950, l'aide américaine aux réfugiés palestiniens est distribuée via un organe multilatéral, l'UNWRA. Le canal radiophonique *Voice of America* naît de la guerre.



Le Plan Marshall (1947-1951) s'inspire du rôle idéologique « d'endigement du communisme » : « la pauvreté du Tiers Monde est un terreau fertile pour la propagation du communisme » (Butterfield, 2004). C'est un plan public de reconstruction économique et financière de l'Europe, une aide liée à la fourniture de biens et services américains cofinancée par ses bénéficiaires, et qui fait suite au « *Lend/lease Act* » de 1940. Dans le même esprit, les bourses Fulbright sont créées en 1946 pour contribuer à la paix en favorisant les échanges culturels entre les États-Unis et le reste du monde, permettant à d'excellents étudiants et chercheurs de passer un an à l'étranger. L'économiste J.K. Galbraith théorise les écarts de développement, évalue le besoin de financement par les États-Unis de la mise à niveau des standards économiques entre pays après-guerre et suggère de prolonger le plan Marshall après 1952.

La doctrine Truman (1945-1953) de développement du monde, « *a bold new program* » (« un nouveau programme audacieux »), est élaborée dans le « Point Quatre » de son discours inaugural : l'aide doit servir à enseigner les moyens de se développer. Le Bureau du coordinateur des affaires interaméricaines (OIAA) créé pendant la guerre devient la « *Technical Cooperation Administration* » (TCA, 1950) au sein du Département d'État. Les fonctions de la « *Economic Cooperation Administration* », créée en 1949, sont transférées, à la demande de la Chambre des représentants en 1951, à la nouvelle *Mutual Security Agency* (*Mutual Security Act*, MSA, 1951), rattachée au Président. En 1953, la MSA récupère également les fonctions de la *Technical Cooperation Administration*. Cette réorganisation regroupe toutes les activités de coopération technique, financière et en partie militaire qui étaient menées séparément en Amérique latine, en Asie, en Europe, en Afrique ; elle absorbe le Plan Marshall, le TCA, et le « Point Four » de la politique étrangère de Truman, et souhaite coordonner les opérations militaires et l'action civile. On veut aussi créer, sans succès, une « *International Investment Corporation* » pour construire des agences semblables à la *Tennessee Valley Authority* sur les fleuves Gange, Parana, Ob, Danube. L'idée de créer la Banque interaméricaine de développement est lancée en 1954, en réponse à une initiative du président brésilien J. Kubitschek et encouragée par le futur vice-président républicain Nelson Rockefeller. Ce dernier avait nourri un intérêt constant pour les relations entre l'Amérique latine et les États-Unis sous les présidences de Truman, Eisenhower et Nixon, et était alarmé par les tensions sociales et la perte d'influence des États-Unis en Amérique latine.



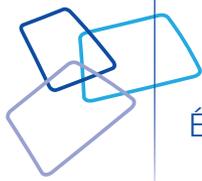
États-Unis d'Amérique

Dans le contexte de la guerre de Corée, D. Eisenhower décide de la création, indépendamment du département d'État, de la « *Foreign Operations Administration* » (FOA, 1953). L'humanitaire perd de l'importance face à la promotion du « *Trade, not Aid* » d'Eisenhower. La fameuse loi sur l'aide alimentaire PL 480 qui déversera des millions de tonnes de céréales dans les PED en soutien aux agriculteurs américains est approuvée en 1954. Eisenhower affirme cependant dans le *New York Times* : « *the security and welfare of the United States are directly related to the economic and social advancement of all people who share our concern for the freedom, dignity and well-being of the individual* » (17 avril 1955, « La sécurité et le bien-être des États-Unis sont directement liés à l'avancement économique et social de tout peuple partageant notre préoccupation pour la liberté, la dignité et le bien-être de l'individu. »). Il encourage la société civile à s'organiser et promeut l'*International Development Conference* qui se réunit tous les deux ans depuis 1952 à l'initiative de la société civile.

À compter de 1956, le Congrès demande que les besoins des pays pauvres soient la priorité de « l'*International Cooperation Administration* » (ICA) réintégrée au Département d'État, tout en combattant le communisme. À l'époque, on considère que les aides financière et militaire doivent être de courte durée, et la coopération technique de plus long-terme : c'est pourquoi la question du maintien des institutions d'aide est posée chaque année. Ce n'est que vers les années 1955 que la Chambre des Représentants constate la nécessité de l'aide au développement de faire partie intégrante de la politique étrangère des États-Unis dans le Tiers Monde : « *There is today evidence that the Mutual Security program has begun to give us important foreign policy advantages* » (*House Foreign Affairs Committee*) (« Il y a aujourd'hui la preuve que le programme de sécurité mutuelle a commencé à nous apporter d'importants bénéfices en termes de politique étrangère »). L'opinion publique est principalement motivée par les défis internationaux de la pauvreté et l'emploi, plus proches de ses propres soucis que le combat anti-communiste. L'aide est unilatérale et projette le modèle américain qui demeure la seule référence.

Le Foreign Assistance Act

C'est le Président J.F. Kennedy qui décide, lors de son discours d'investiture, de conceptualiser la Nouvelle Frontière et de valider une aide internationale pour les pays dans le besoin, aux côtés du renforcement de la défense nationale, de la lutte contre la ségrégation et la promotion des droits civiques. Il s'agit d'une politique « juste » pour ce qu'elle est, et non « pas pour faire comme les autres, notamment les communistes ». En 1961, Kennedy institue un projet global : le *Foreign Assistance Act* est approuvé par le Congrès, les « *Peace Corps* », l'Alliance pour le Progrès (à destination de l'Amérique latine) et l'USAID sont créés. Il nomme Robert McNamara

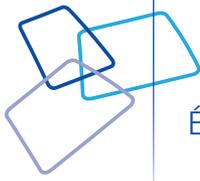


à la tête de la Banque mondiale. L'USAID fusionne les institutions existantes : l'ICA, le *Development Loan Fund*, et d'autres services du Département d'État. C'est une agence qui doit promouvoir la liberté, le progrès, la paix, la lutte contre l'ignorance, les « énergies créatrices des peuples », et doit déployer des efforts coopératifs pour les besoins élémentaires que sont le logement, le travail, la terre (dans le contexte latino-américain), la santé, l'éducation. L'aide alimentaire et l'aide militaire sont associés à ces efforts. Kennedy dira : « *the conquest of poverty is as difficult, if not more difficult, than the conquest of outer space* » (« la conquête de la pauvreté est aussi difficile, sinon plus, que la conquête de l'espace »). L.B. Johnson, qui promeut la « Grande Société », poursuit l'expansion initiée par J. Kennedy, qui intègre l'assistance économique aux pays pauvres comme instrument de la guerre froide et appuie les conclusions de la Commission Pearson qui valide l'objectif de 0,7 %/RNB pour l'APD et demande une augmentation des moyens. Le *think tank* bipartisan CSIS naît en 1962 pour « soutenir la prééminence américaine et sa prospérité comme une force pour le bien dans le monde ».

Sous R. Nixon et H. Kissinger, Secrétaire d'État, et dans le contexte de la Détente, le volet économique est renforcé avec la création de l'OPIIC (*Overseas Private Investment Corporation*) en 1973, ce qui permet de séparer les activités de prêt, d'assistance technique et d'aide. Le FAA (*Foreign Assistance Act*) introduit la lutte contre le trafic de stupéfiants (1971). R. Nixon introduit la notion « d'intérêt national », et conditionne l'aide américaine à celui-ci, refusant de se responsabiliser pour tous les pays libres du monde (discours de Guam, 1970). Les Fondations Ford, Rockefeller, Carnegie encouragent la création du *think tank* progressiste *Overseas Development Council*, qui disparaît seulement en 2000 ; il est longtemps le ferment de la réflexion et du plaidoyer sur le développement, accueillant les ex-dirigeants de la Banque mondiale ou de l'USAID, promouvant des thématiques élargies au-delà de l'aide, et assez fortement critique de l'activité traditionnelle de l'USAID.

Au cours des années 1960-70, la Révolution verte bat son plein, impulsée par son inventeur Norman Borlaug, prix Nobel de la Paix 1970, qui conduit à la création du Groupe Consultatif de la Recherche Agronomique Internationale (CGRAI), premier grand partenariat mondial, avec l'aide de la Fondation Rockefeller.

En 1973, c'est la Chambre des représentants qui donne une « nouvelle direction », imposant à l'exécutif une nouvelle loi d'assistance internationale : le *Basic Human Needs Act*, qui cherche à remédier à la réduction (« *phasing down* ») des programmes d'aide et promeut l'intérêt des États-Unis, l'aide étant clairement un instrument de la politique de sécurité nationale. Cette relance cherche à aligner le développement économique et l'équité, propose une place plus importante pour le commerce,



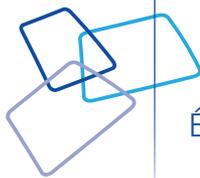
États-Unis d'Amérique

l'investissement et le secteur privé, et priorise l'aide « aux pauvres des pays les plus pauvres » ainsi qu'une relance de la voie multilatérale. Cette politique se traduit progressivement dans les actions de l'USAID, qui évoluent profondément, le volet militaire étant plus autonomisé, les programmes mixtes (diplomatie, sécurité, développement), abandonnés. Des amendements notables à la loi de 1973 interviennent : introduction de la priorité pour les femmes, interdiction de financements pour la promotion de l'avortement et du planning familial, suppression des coopérations pour la sécurité et la police, déploiement humanitaire en cas de catastrophe. C'est aussi une période faste pour la pensée globale américaine : celle de Robert McNamara à la Banque mondiale, du rapport Pearson, des premières alertes environnementales avec la Conférence environnementale de Stockholm de 1972, les livres de Paul et Anne Ehrlich (*The Population Bomb*), de David Brower (*Encounters with the Archdruid*), et de Rachel Carson (*Le Printemps silencieux*). C'est le moment de l'émergence des mouvements environnementaux et citoyens (*Public Citizen* de Ralph Nader, *Global Watch*, *League of Conservation Voters*, *Friends of the Earth*), qui naissent des combats pour les droits civiques mais qui ne réussissent pas à faire le lien avec les *Private Voluntary Organizations* (PVO, ancêtres des ONG de développement).

La première vague des grandes conférences internationales onusiennes marque la politique américaine et ses acteurs, et à ce moment naît une nouvelle communauté d'ONG, moins générique, plus concernée par les dossiers du moment sur lesquelles elle se spécialise : les femmes, la population, l'alimentation, l'habitat, l'environnement.

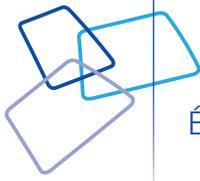
Les hommes politiques de l'époque, proches de la gauche, « vieille » ou « nouvelle », se mettent à regretter dans les années 1970 ce tiédissement dans la guerre froide initié après la période Truman. La peur d'une victoire du communisme qui serait facilitée par une coopération accrue entre les nations, y compris avec l'URSS, la « reconnaissance du progrès social et économique comme un droit de l'homme fondamental » (Guilhot) et le déclinisme ambiant qui touche les États-Unis, laissent à penser que ces derniers pourraient plier face à l'Union soviétique. La rupture du consensus bipartisan sur la politique étrangère est notable.

Cette rupture du consensus est cependant également l'occasion pour les *think tanks* et groupes d'experts de se multiplier sur un modèle réformé par rapport à la vieille *Brookings Institution* ou à la Fondation Ford ; en effet, si les héritiers de la vieille gauche sont peu à peu mis à l'écart de l'administration d'État, ils s'en rapprochent via l'industrie du conseil et les ONG qui se développent et qui vont agir avec le département d'État, par exemple pour la dénucléarisation soviétique. Mais il s'agit dans les années 1970 d'un type de conseil qui s'assume plus partisan et plus idéologique, et les *think tanks* américains spécialisés sur l'action extérieure deviennent de plus en plus concurrentiels.



En 1977-81, Jimmy Carter, futur Prix Nobel, s'engage pour les droits de l'homme, dont le respect devient une des conditions de l'attribution de l'aide américaine. Il souhaite rénover les relations avec le Tiers Monde, et déploie une grande activité multilatérale. L'action de l'USAID est encouragée, et on envisage sa séparation du Département d'État au profit d'un ministère spécifique de pilotage de l'aide internationale. Mais face à la montée des troubles et conflits au Moyen-Orient, l'aide est massivement orientée vers Israël, l'Égypte, la Jordanie et la Cisjordanie. Les accords de Camp David (1979) conduisent à une hausse massive de l'*Economic Support Fund* (stabilité politique et économique) et de la coopération militaire (FMF), deux organes qui jouent encore un grand rôle. **C'est depuis Camp David que diplomatie, défense et développement se conjuguent**, et que le développement devient un outil essentiel de la politique étrangère, marquée durablement par les engagements massifs en faveur de moins d'une demi-douzaine de pays clés.

Les années de R. Reagan (1981-1989), puis de G. Bush père (1989-1993) sont celles de la fin de la guerre froide. C'est une période d'érosion forte de la politique d'assistance internationale, qui accompagne à nouveau la politique d'intervention militaire et de « gendarme du monde », notamment lors de la première guerre du Golfe. Le *Foreign Assistance Act* introduit la lutte contre le terrorisme dans ses objectifs (1983). Les ONG s'organisent face à cette réduction des ambitions et créent *InterAction* en 1985. De nouveaux philanthropes apparaissent : G. Soros crée l'*Open Society Institute* (1979), Ted Turner crée CNN et la Fondation des Nations unies, la *Better World Society* qui fera campagne à la télévision pour la fin de la faim... De son côté la Chambre des représentants produit le rapport Hamilton-Gilman (1988-1989) qui fait une large revue bipartisanne de l'assistance américaine et décrit froidement son inefficacité, sa complexité et la multiplicité d'objectifs non coordonnés. Un nouveau tournant est alors pris par l'administration de R. Reagan en faveur d'une politique dynamique de développement, du fait de la pression exercée sur le gouvernement par les ONG de plus en plus professionnalisées qui finit par porter ses fruits : le gouvernement républicain intègre ainsi la défense des droits de l'homme et de la démocratie à sa politique étrangère. Bien que les républicains ne trouvent dans ces concepts un intérêt que pour la lutte contre l'influence soviétique, leurs discours sur ces questions leur lient en partie les mains et sont suivis d'effets dans le domaine du développement : « *Reagan was eventually driven by [the Administration's] own rhetoric* » (« Reagan a fini par être guidé par le discours [de l'administration] ») écrit A. Neier, fondateur de *Human Rights Watch*.



Un faux-départ

Bill Clinton (1993-2001) arrive porteur d'un souffle nouveau, et rebat les cartes de l'aide américaine et du développement : les risques sont multiples, les solutions doivent être globales. Un sous-secrétaire d'État aux Affaires globales est nommé au Département d'État. Le réformateur Jim Wolfensohn (1995-2005) est désigné à la Banque mondiale. En 1996, les États-Unis encouragent dans le cadre du G7 les travaux qui poussent à la cohésion entre les structures de financement international. Le développement durable, le développement humain, la participation des acteurs sont promus, les programmes d'appui très polarisés (Amérique centrale) sous les administrations G. Bush et R. Reagan réduits. B. Clinton est bloqué dans ses ambitions par un Congrès républicain, animé par le Sénateur J. Helms, président de la commission des Affaires étrangères, très hostile à l'aide, dès 1995, ce qui conduit à la baisse drastique du budget d'APD à 0,08 % du RNB¹⁰, le plus faible niveau depuis l'avant-guerre, ainsi qu'à la réduction du personnel de l'USAID de 30 %¹¹, le *Foreign Assistance Act* est bafoué. L'USAID, freinée par de multiples demandes contradictoires et contraintes imposées par le Congrès, s'enfonce dans une bureaucratiation paralysante, en dépit de la vision de son chef Brian Atwood qui s'inquiète des écarts de pauvreté qui alimentent guerre et terrorisme, mais aussi menacent la santé et le changement climatique mondial (1999, cité dans OCDE 2003).

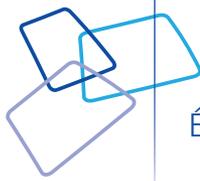
Le Congrès, dans une critique conservatrice de l'interventionnisme multilatéral, lance un processus de revue des institutions de Bretton Woods et demande à la Commission Allan Meltzer (1999-2000) d'examiner de façon approfondie le rôle des IFI (institutions financières internationales) dans le cadre du sauvetage financier de la crise asiatique (1997-1999). Le rapport de la commission – ancré dans l'idée que la Banque mondiale et le FMI encouragent le paresseux dans sa paresse, autrement dit que « le fauteur doit payer pour ses fautes »¹² – refusait aux actionnaires des IFI la responsabilité de refinancer *via* leurs quotas des États défaillants comme la Corée du Sud, le Brésil ou l'Argentine, de prendre des responsabilités de gestion et d'intervenir dans les politiques économiques de ces pays.

Cette ambiance négative pousse les acteurs non gouvernementaux américains, tous secteurs confondus, à se regrouper pour former une force puissante. La Plateforme *US Global Leadership Coalition* (USGLC) se met en marche, impulsée par L. Schroyer

10 / Source : CAD OCDE.

11 / idem.

12 / Cf. article « Critics of World Bank and IMF eyed for key role at Treasury », *Financial Times*, 27 Mars 2017.



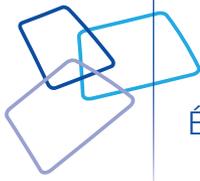
et les entreprises (aéronautique) qui luttent pour les structures de promotion commerciales (maintien de l'Eximbank), les ONG, fortement dépendantes d'USAID à l'époque, qui souhaitent préserver leurs crédits et les autorités militaires, pour qui le développement est une solution à la stabilité des pays. B. Clinton reprend l'initiative en fin de mandat et cherche à transformer l'USAID en fondation autonome, sans succès : celle-ci restera sous la tutelle du Département d'État, sans indépendance d'action. Bill Clinton trouve plus tard avec la *Clinton Global Initiative*, une façon de promouvoir le partenariat avec les entreprises et de poursuivre un engagement pour des solutions « gagnant, gagnant », marqué notamment par son action en Haïti (2010-2011), où il cumule ses actions philanthropiques et une mission onusienne.

L'histoire moderne de l'aide américaine (1961-2000) est édifiante. À partir de la promulgation du *Foreign Assistance Act* de 1961, **les États-Unis n'ont eu de cesse d'équilibrer le Développement avec la Diplomatie et la Défense** avec une profusion de priorités et de directives, « les 3 D » bénéficiant d'une dynamique animée au sein du Conseil de Sécurité Nationale dont l'USAID devient membre. Les présidents démocrates et républicains ont soutenu l'assistance américaine, avec une Chambre des représentants plus difficile à gérer par moments. Les analystes politiques ont admis que les causes de la pauvreté, les inégalités de développement constituaient des risques au même titre que de multiples autres facteurs, que ceux-ci impactaient les affaires globales du monde et menaçaient en définitive la sécurité des États-Unis. Il faut donc traiter ces questions sur le long-terme, comme l'a anticipé H. Truman dès 1945: « *We are here embarking on a venture that extends far into the future. We are at the beginning of a rising curve of activity, private, governmental and international, that will continue for many years to come* » (« Nous nous lançons dans une aventure qui s'étend loin dans le futur. Nous sommes au commencement de la courbe ascendante d'une activité, privée, gouvernementale et internationale, qui continuera pour de nombreuses années à venir »).

b. Période récente

Une politique de développement conservatrice

Libérés des suites de la guerre froide, les objectifs du Millénaire en 2000 semblent dynamiser les énergies créatrices : en seize ans, quatre administrations (celles sous G. W. Bush fils, puis B. Obama) se sont succédées et ont contribué à bâtir un dispositif transformé et bien établi.



États-Unis d'Amérique

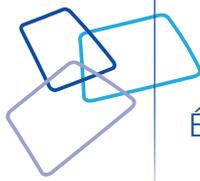
66

Chercher l'accord sur l'aide publique au développement

L'US *Global Leadership Coalition*, créée dès 1995, qui regroupe cinq cents personnes d'une élite de tous bords (politiques, diplomates, anciens militaires, membres de la société civile, représentants des Églises, entrepreneurs, philanthropes et intellectuels) fait campagne pour la diplomatie et le développement, en sus de la défense. Elle veut la modernisation et l'efficacité de l'USAID, la transparence, des partenariats accrus. Elle organise de façon systématique la construction d'un consensus bipartisan et contribue à l'éducation des parlementaires et des responsables à Washington et dans de nombreux États. La coalition encourage la « civilisation » des affaires internationales, position encore renforcée après le 11 septembre 2001, et ce courant s'accélère. Il faut extraire le développement de son lien avec les interventions militaires, des opérateurs de la défense, et renforcer le pouvoir civil. Cet objectif est demandé par les hauts responsables militaires (une enquête menée auprès d'officiers américains retraités après le 11 septembre montre que 90 % le réclament¹³). Les entreprises souhaitent par ailleurs que l'État américain aide à l'établissement de l'État de droit pour soutenir l'expansion commerciale américaine. Il faut sortir des stéréotypes de la guerre froide et des habitudes interventionnistes prises par l'Amérique. Bill Gates, dont la société Microsoft est menacée par des mesures anti-trust, décide d'agir en faveur de la santé globale après la sortie remarquable du rapport de la Banque mondiale sur la santé et initie ses premiers déplacements en Afrique.

Dès le premier jour de son investiture, le Président G.W Bush, porteur d'une compassion chrétienne, antiraciste, est ébranlé par les messages qui lui sont apportés en faveur des « pauvres gens d'Afrique » et de la santé infantile, notamment par ceux issus de la communauté religieuse évangélique, très présente en Afrique et dans le reste du monde, et par les leaders des ONG confessionnelles qu'il reçoit, alors qu'il est lui-même engagé sur le plan spirituel. Le chanteur Bono qui convainc Jesse Helms, sénateur républicain conservateur, viendra le voir la Bible à la main, encourageant les responsables politiques à affirmer une posture personnelle morale.

Le 11 septembre 2001, considérablement traumatisée, l'Amérique bascule, touchée dans ses fondements. Il s'agit d'un viol durable qui détruit dans les consciences l'esprit parfois idéaliste et candide américain ; les liens avec l'étranger sont brisés et l'Amérique doit se repenser dans son environnement international. La réflexion sur la sécurité nationale se prolonge sur l'idée qu'il y a lieu de privilégier les pays avec le plus fort potentiel démocratique. L'aide doit appuyer ces pays, et y compris leurs secteurs privés qui doivent contribuer à les stabiliser ; de là naît le projet de création d'une institution spécifique qui agirait différemment de la coopération mise en œuvre par l'USAID, le Département d'État ou le Département de la Défense.

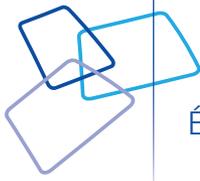


Ces nouveaux messages aboutissent et convainquent le Congrès républicain : le président G.W. Bush, qui nommera Colin Powell, puis Condoleeza Rice, premiers Secrétaire d'État afro-américains, fait adopter la « Stratégie de Sécurité Nationale » en 2001, qui met pour la première fois en pratique les trois « D » (diplomatie, développement, défense). Ceci conduit aussi au lancement annuel de grandes initiatives présidentielles, dont le déroulé est impressionnant. C'est la Maison Blanche qui a la main et qui convainc le Congrès. On remarque notamment la *Global Development Alliance* (GDA, 2000), soutenue personnellement par le Secrétaire d'État C. Powell et A. Natsios, administrateur de l'USAID : l'alliance rassemble l'USAID, les entreprises, les fondations et les ONG pour des partenariats de développement. Le Congrès adopte également le traitement multilatéral de la dette (Le New York Times mettra en couverture le Pape, Bono et G.W. Bush : « *The Pope, U2 and George W. Prevail* »), et les annonces budgétaires à la Conférence sur le financement du développement de Monterrey (2002).

Les initiatives présidentielles : un outil qui fait autorité

Le programme du Président PEPFAR (2003), qui fait suite au Kerry/Frist *Global Aids Bill* (2002) de lutte contre la pandémie du VIH/SIDA, est une décision fondamentale, qui est accompagnée de crédits additionnels (5 milliards d'USD à l'époque). Bénéficiant d'un soutien domestique unique et puissant (Églises évangéliques, communauté gay, les conservateurs, les experts de la pandémie) au moment où le VIH/SIDA fait ses premiers ravages aux États-Unis, PEPFAR est un grand succès qui garantit durablement au pays son *leadership* sur les questions de santé globale. G.W. Bush crée ensuite le *Millennium Challenge Corporation* (MCC, 2004), une nouvelle agence de financement conditionnée à une exigence de résultats, le *President's Malaria Initiative* (PMI, 2005), qui s'adresse à l'Afrique puis au Bassin du Mékong, étend le *Development Credit Authority* (DCA, 1999), fonds de garantie de l'USAID, lance *Feed the Future* (2009). Les Sénateurs Dole et McGovern créent le *Food Education and Children Nutrition Programme* (2002).

Sur le plan multilatéral, le Président Bush, d'abord influencé par son camp, envisage de supprimer la Banque mondiale et d'en faire une agence de dons pour les pays pauvres, et de retirer au FMI toute activité de soutien aux pays pauvres. Il fait suite aux rapports d'A. Meltzer, très critique du rôle des IFI et J.A. Gurría/P. Volcker qui souhaite la poursuite de l'activité des banques multilatérales de développement dans les pays à revenu intermédiaire. Le Trésor pousse la Maison Blanche au contraire à faire de ces institutions un outil de l'influence américaine, et de la Banque mondiale une « agence américaine ».



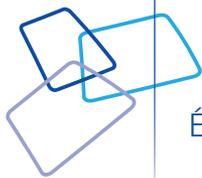
États-Unis d'Amérique

Sur le plan environnemental, le Président Bush, après son retrait du protocole de Kyoto, crée le « *Major economies forum on energy and climate* » (2009), outil à sa main, alternatif à l'UNFCCC, qui joue cependant un rôle conséquent dans la négociation climatique. Mais le climat ne bénéficie pas du même soutien domestique, l'industrie des énergies renouvelables n'étant pas développée aux États-Unis, en comparaison avec l'Europe ou la Chine. Il renoue avec les Nations unies en payant une partie de ses arriérés, aidé en cela par Ted Turner qui contribue au compromis et débourse 1 milliard d'USD pour sa *Better World Campaign* et ses initiatives en faveur des Nations unies.

Ces programmes accompagnent le renforcement des moyens humains au Département d'État et à l'USAID. Tout cela avec un souci de contrôle sur les activités de l'USAID, notamment via le « *F Process* » du Département d'État (2006) mis en place par Condoleezza Rice, qui institue une double commande programmatique et budgétaire, introduit des indicateurs de performance et renforce la redevabilité et l'évaluation de la mise en œuvre. Est-ce une réaction de prudence face à la volonté du Congrès de mettre la main sur l'USAID, jugée trop indépendante et mal pilotée politiquement ? Bien qu'une volonté de progressive déliaison existe, pour s'accorder avec les règles de l'OCDE, la réalité montre que les bénéficiaires des budgets d'aide restent principalement les entreprises, les ONG et les institutions américaines chargées de mettre en œuvre la politique et les programmes de l'Agence, au point qu'USAID se plaint d'être pris dans un carcan étroit entre les exigences du Congrès et l'interventionnisme de ses bénéficiaires. Trois lois (2007-2009) issues du Congrès imposent des efforts de redevabilité et d'évaluation, tout en demandant plus sur des sujets aussi divers que la microfinance, l'eau et l'assainissement ou l'éducation de base.

Le Département d'État déploie une réflexion conceptuelle sur la diplomatie « transformationnelle » qui doit intégrer le développement. L'aide (« *Foreign assistance* ») n'est pas limitée à l'APD dans la définition de l'OCDE/CAD et intègre d'autres actions, issues non seulement du Département d'État et de l'USAID (et du MCC), de la Défense, mais aussi des ministères de la Santé, de l'Administration publique, et du Trésor. Elle couvre aussi l'aide exceptionnelle et temporaire liée aux conflits et crises, dont la budgétisation séparée ne doit pas peser sur l'aide bilatérale.

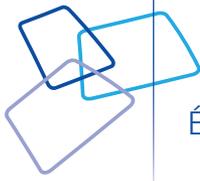
Le développement apparaît toujours inextricablement lié aux questions de sécurité nationale : sont mises sur le même plan la lutte contre le VIH/SIDA, les crises afghanes, la guerre en Irak, ou les conséquences de la crise économique et financière mondiale. Les emplois et les budgets ciblent ces pays, le Pakistan, foyers de crise



mondiale. Le principe « *Make America Safer* » guide les allocations financières. **En 2005, 21 % de l'aide publique américaine transite par le ministère de la Défense ;** l'USAID, en tant qu'agence opérationnelle, s'entend bien avec les militaires, notamment pour l'humanitaire et dans les grands pays cibles. Les justifications économiques de l'assistance sont en fait absentes.

Le cadre multilatéral devient un vecteur possible de l'influence américaine, piloté par le secrétariat des Affaires internationales du Trésor et le *Bureau of International Organizations Affairs* du Département d'État, qui imposent leurs orientations progressivement au sein des institutions de Bretton Woods et aux Nations unies (ils en avaient quitté l'écosystème sous la présidence Bush Senior). Les partenariats avec les entreprises, la société civile et les ONG, canal dominant de la mise en œuvre de l'action publique, croissent (les moyens cumulés du programme *Global Development Alliance* entre 2001-2008 atteignent 11,5 milliards d'USD¹⁴, contributions privées comptabilisées). Dans l'opposition, le *Modernizing Foreign Assistance Network* (MOFAN), réseau bipartisan, animé par Gayle Smith, ancienne du *National Security Council* de la présidence Clinton, prépare l'alternance en 2007 et réunit des cadres de l'administration, des experts du développement avec le souhait d'une refondation. On propose un nouveau regard sur le monde, internalisant la notion d'interdépendance et le besoin de tenir compte des autres acteurs ; on doit s'associer, et partager les fardeaux (« *burden sharing* »), notamment dans le domaine multilatéral, et éventuellement se répartir les tâches. Il faut aussi repenser les stratégies, les priorités, voir comment assurer des effets multiplicateurs, en utilisant des instruments nouveaux. Il faut mettre en avant le développement là où les intérêts stratégiques piment, notamment au Moyen-Orient, et rééquilibrer les priorités d'allocation de ressources. L'USAID doit évoluer et se renforcer en matière de capacité, de connaissances, d'évaluation, en s'inspirant du DfID. Mais contrairement à ce dernier, ce ne sont pas les principes d'APD qui guident ; l'aide au développement est davantage un outil qui vient compléter la diplomatie.

Le développement international est aussi un thème familier de la coopération, difficile et conflictuel, et s'insère au sein des Consultations annuelles entre les États-Unis et la Chine à compter de 2009. Un dialogue stratégique s'instaure pour débattre des institutions, de l'APD, de la santé globale, de l'énergie, du climat et de l'environnement, dialogue encouragé aussi à l'OCDE, dans le cadre du partenariat global de Busan (2011).

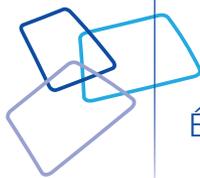


La continuité démocrate

Bâtissant sur ces remarquables acquis républicains, le président B. Obama (dont la mère travaillait pour la Fondation Ford et l'USAID), s'engage à sa façon généreuse et raisonnable, et choisit une stratégie politique différente de celle de son prédécesseur : il encourage, avec le Département d'État et l'USAID, les thématiques de prédilection du Congrès et s'appuie sur celles-ci pour les formaliser au sein de documents fondateurs et d'actes législatifs. C'est donc le Congrès qui est à la manœuvre. En parallèle, **il fait du développement (*Policy directive on development, 2010*, basé sur les travaux du MFAN [*Modernizing Foreign Assistance Network*]) un pilier central de sa politique étrangère et s'appuie sur l'héritage qui n'est pas contesté de la présidence Bush, d'autant plus que le modèle du MCC correspond à sa méthode (un contrat pour des résultats). Cela permet aussi de bâtir des liens avec les Républicains, comptant sur leur appui futur au Congrès. S'inspirant des meilleures compétences externes, organisées par Jerry Weinstein, (Université de Stanford), l'inventeur de l'*Open Government Partnership*, il veut dynamiser les capacités (« *knowledge base* ») de l'USAID qui initie des changements internes à cet effet.** Il répond aux opinions du Général Petraeus, de retour d'Afghanistan, qui promeut les interventions extérieures « non traditionnelles », et est aidé par sa secrétaire d'État, Hillary Clinton ; il s'attelle à renforcer peu à peu les volets impactant le développement des grands programmes dans les pays stratégiques : Égypte, Irak, etc., en investissant les sujets économiques pouvant avoir un effet multiplicateur : il encourage ainsi les premiers instruments de financement mixés, et déploie des « *Peace and development packages* » dans les pays fragiles.

Le gouvernement prend plusieurs initiatives dès 2010 : le *Global Health Initiative* élargit et cadre le PEPFAR, *President's Emergency Plan for AIDS Relief*, (qui doit être guidé par la science, « *driven by science* »), l'initiative PMI est renforcée et élargie, ce qui permettra en six ans de presque tripler les crédits d'aide destinés à la santé, succès qui sera le modèle des futurs autres programmes « bipartisans ». La plateforme « *Feed the Future* » (2010) est amplifiée pour la sécurité alimentaire, et est introduite au G8 et G20 ; elle permet de multiplier par cinq les crédits alloués à l'agriculture, tous ces programmes contribuant à l'atteinte des OMD. Le *Global Climate Change Initiative* accompagne les négociations internationales avec l'ambition d'être un élément de l'héritage durable de B. Obama.

En même temps, Hillary Clinton continue l'articulation entre les trois piliers Défense, Diplomatie et Développement, et les questions de développement se renforcent au Conseil de sécurité nationale (NSC), un sujet piloté par la Maison Blanche qui

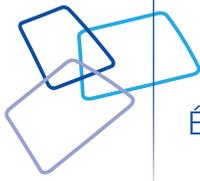


déploie une stratégie agressive vis-à-vis du Congrès pour organiser le consensus bipartisan, alors que les processus budgétaires sont bloqués par ailleurs. La Maison Blanche élargit le débat aux autres acteurs de l'administration, notamment au ministère de la Défense qui développe un message sur la nécessité de l'augmentation des crédits pour l'Assistance internationale, plutôt que de confier des tâches de développement aux acteurs militaires. Le général Mattis, alors en action au Pakistan et en Afghanistan, et futur Secrétaire à la défense de D. Trump, affirme : « *If you don't fully fund the State Department, then I need to buy more ammunition* ». L'administration Obama reprend le financement des agences des Nations unies, dont l'appui avait été fragilisé depuis l'époque du Sénateur Helms. Au Congrès, les deux camps parlent en permanence des intérêts économiques de l'Amérique, ce qui influe sur la nécessité d'une projection de l'Amérique vers l'extérieur.

Le *Quadrennial Diplomacy and Development Review* (QDDR) est lancé en 2010 et permet à l'USAID d'obtenir une autonomie croissante *via* son programme « USAID Forward » de 2010, en contrepartie d'un grand effort d'efficacité et de redevabilité demandé sous l'effet des suites de la crise financière de 2008 ; le développement appartient à la stratégie intégrée de sécurité nationale, « fondée sur les valeurs ». L'innovant Rajiv Shah, issu de la Fondation Gates, inventeur de l'IFFIm (qui finance GAVI), prend les rênes de l'USAID (2010-2015), et pousse à adopter une approche fondée sur les preuves (« *Evidence Summit* »). Décision importante, **une place, bien que non permanente, est donnée à l'Administrateur de l'USAID aux réunions de cabinet et du Conseil de Sécurité nationale.** L'USAID se réforme avec une fonction stratégique accrue, un rôle de responsable renforcé de la mise en œuvre, par opposition à une délégation externe systématique (« *external contracting* ») de moyens ; on établit des stratégies pour les programmes pays en intégrant les volumes d'aide ; des fonctions de mesure des résultats, d'apprentissage, et de pilotage renforcées sont créées avec une évaluation, (« *Bureau for Policy, Planning and Learning* »). L'USAID peut alors tenir son rang face à l'exécutif, le Département d'État, le Conseil de sécurité nationale, d'autant plus qu'il est soutenu par le Congrès. L'agence, distancée par le DfID dont le modèle est souvent cité, souhaite utiliser ses ressources financières plus efficacement et reprendre du poids vis-à-vis de ses opérateurs privés.

Innover avec les acteurs privés

L'innovation et les partenariats avec le secteur privé et les acteurs nationaux sont priorités, *via* le *Global Development Lab* (loi bipartite de 2016) et d'autres outils, qui étendent le GDA ; faire levier avec le secteur privé est un objectif majeur : l'« *Office of Private Capital and Microenterprise/PCM* » est créé en 2015 et le « *Sustainable*

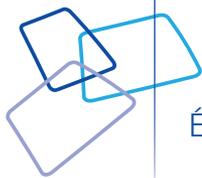


États-Unis d'Amérique

Finance Initiative » cherche à mobiliser les ressources domestiques. La réponse aux situations d'urgence est améliorée via des task forces professionnalisées, des « *Disaster Assistance Response Team/DART* » (Haïti, 2010). La coordination entre les trente agences concernées par l'Aide internationale est musclée avec la création de l'*Interagency Policy Committee on Global Development*. Un dialogue stratégique avec la société civile est organisé en 2011 par le Département d'État. Les affaires globales deviennent centrales. On entre dans une approche systémique pour le développement qui privilégie l'action collective, des alliances stratégiques, la consultation du secteur privé, des plateformes multi-partenariales. Une loi sur la transparence et la redevabilité est votée en 2013 à l'initiative républicaine (*Foreign Aid Transparency and Accountability Act*, Rubio/Poe) pour répondre aux critiques en provenance du Congrès, un des éléments de renforcement de la confiance.

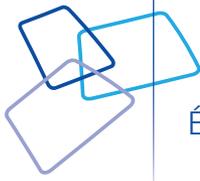
72

Hillary Clinton prend le *leadership* de causes mondiales, notamment pour le droit et l'égalité des femmes et des filles, mais aussi autour de sujets plus techniques tels les foyers améliorés et d'autres, dont elle fait un sujet lors de tous ses déplacements. Les États-Unis déploient une politique assez claire en faveur du développement économique, de la gouvernance et de la démocratie, des OMD (santé, alimentation et éducation), du genre, de la prévention et la sortie des conflits et des crises, de l'environnement et du climat, et de la réponse humanitaire à l'urgence. Les engagements lourds à caractère stratégique dominant encore dans certains pays ciblés : au Pakistan en priorité, en Afghanistan, où les financements baissent avec le désengagement progressif, en Europe de l'Est, en Europe centrale, et en Asie, où l'on veut maîtriser l'expansionnisme de la fédération de Russie. L'aide américaine se déploie ailleurs sur la ligne de consensus international, se référant aux objectifs onusiens. Les États-Unis peuvent jouer un rôle dans le concert des donateurs d'aide, profitant de ce que les budgets pour l'assistance internationale doublent de 2000 à 2010 (à 30 milliards d'USD), avec les budgets hors sécurité et coopération militaire pour le développement qui quadruplent (1995-2015), atteignant 20,5 milliards d'USD¹⁵. Au G8 et au G20, les USA pèsent à nouveau en faveur du développement international. Ils s'insèrent dans l'écosystème multilatéral, prennent une part active aux coalitions, jouent l'interdépendance, se mettent à l'écoute du monde et des sujets émergents.



Dans la dernière période, le président Obama semble accélérer, ce qui lui est permis car la question de l'assistance internationale semble être une des seules où il est possible de construire une politique bipartisane au Congrès (« un oasis de succès législatifs »). Obama profite des réseaux bipartisans comme le MOFAN, la coalition « *US global leadership coalition* » qui pousse à rehausser l'ambition, le *Global Development Council* qui est créé en 2011 et se réunit pour sa première réunion publique en 2014. En 2010, souligne le CAD de l'OCDE, un tableau de bord de la transparence et de la redevabilité s'applique à l'USAID s'inspirant des résultats du MCC : il fait office de modèle et s'inscrit dans l'engagement présidentiel en matière de gouvernement ouvert (*l'Open Government Directive* datée du premier jour de la présidence Obama, qui s'applique au plan domestique et à l'international, suivie de la contribution américaine à la coalition *Open Government Partnership*). Le *Congressional Research Service Foreign Assistance report* affirme clairement en 2012 le « devoir moral » qui demeure le principal moteur de la politique d'assistance. Cette politique se rapproche des sentiments de l'opinion publique et des faiseurs de politique publique majoritairement motivés par les besoins humanitaires, et non pas par ceux du commerce ou de la défense (Lawson, CRS, 2016).

En 2014, John Kerry, nouveau secrétaire d'État, et Raj Shah, administrateur de l'USAID, présentent un Plan stratégique pour le développement international élaboré en commun et imbriquant stratégies diplomatiques globales et développement durable, avec des cibles de performance. Sur la base de l'USAID Forward 2010 Agenda, l'USAID veut en finir avec le modèle du donateur traditionnel au profit d'une « agence pleinement et durablement engagée dans des partenariats stratégiques », « une organisation effective et efficace, tout en étant transparente et flexible ». Le revers de cette évolution reste l'attrition forte de la composante stratégique et politique de l'USAID. L'agence n'est presque plus qu'un « véhicule de contractualisation » avec des ONG et des entreprises privées (conseil, BTP). De premiers arbitrages en faveur de la politique de développement aboutissent pour plus de cohérence et touchent les politiques commerciales et agricoles (*Food for Peace*, l'aide alimentaire de la loi PL 480, par exemple, transformée dans le *Agriculture Act*, – *Farm Bill* – de 2014). Les relations avec le secteur privé se développent via le « *Center for Transformational Partnerships* » de l'USAID en faveur d'objectifs sociaux, de santé, de TIC, et sont déployées avec un appel à l'innovation (« *Global Development Innovation Labs* » ou le « *Higher Education Solutions Network* »), qui permet aussi de décloisonner l'USAID en interne. Faute de moyens nouveaux votés par le Congrès pour des initiatives marquantes, le Président Obama mobilise les acteurs scientifiques et déploie ainsi un nouvel outil de coopération internationale. De nombreux domaines comme l'Internet, les technologies, la santé, l'énergie, les



États-Unis d'Amérique

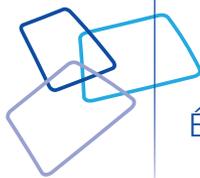
modèles économiques et l'alimentation sont concernés et bénéficient de partenariats avec les quarante-six meilleures universités américaines. On déploie des relations spécifiques avec l'Inde et d'autres, on pousse la réforme de la recherche agricole internationale et on s'engage clairement dans des orientations pro-croissance, alignées avec les intérêts américains, moins sociales, plus économiques *via* les coalitions publics/privés (la *New Alliance for Food Security and Nutrition, Power Africa* en 2013, qui valorise 3 milliards d'USD de contributions privées, *Better than Cash Alliance* avec Visa, Mastercard et Chase). MCC s'insère dans les initiatives *Power Africa* et *Feed the Future*, déploie des mécanismes de levier vis-à-vis du privé, investit dans les données. Les initiatives santé existantes sont complétées par le « *Global Health Security Agenda* » chargé de la prévention : il touche trente-et-un pays et devient un programme des pays membres du G7.

74

En même temps, des positions plus fortes sont prises en faveur de la lutte contre la corruption, de la transparence (adhésion à l'EITI pour les industries extractives), et de la défense de la société civile mondiale (qui bénéficie de la coalition présidentielle « *Stand with Civil Society Initiative* »). La jeunesse est encouragée *via* le « *Young Leaders Initiative* » qui se construit sur les réseaux sociaux. Enfin, le secteur financier est lui aussi impliqué *via* le *Dodd/Frank Act*, faisant suite aux chocs de la crise financière. Michelle Obama lance avec succès une initiative « *Let Girls Learn* ». Aux Nations unies, le Département d'État s'investit dans la confection des ODD et prend un *leadership* sur des sujets forts : l'innovation, la gouvernance (ODD 16), le changement de paradigme. Gayle Smith, Samantha Power et Susan Rice font équipe et font résonner les préoccupations domestiques de l'administration Obama : la violence, la justice sociale, les inégalités. Elles acceptent le principe de l'ODD 13 sur le climat et déterminent leur position en fonction de l'avancement de l'agenda de la négociation climatique.

Nombreux engagements et stagnation des moyens

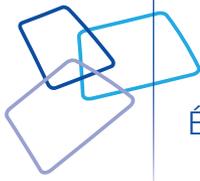
Les initiatives présidentielles validées au Congrès « *Power Africa* » (le « *Electrify Africa Act* », loi bipartisane, votée à l'unanimité dans les deux chambres) et « *Feed the Future* » (le « *Global food security Act* », loi bipartisane qui résonne dans l'imaginaire américain) sont complétées par trois autres lois approuvées au Congrès : Transparence et redevabilité de l'aide, Droits des filles, Sécurité en matière d'eau. En septembre 2016, deux autres processus législatifs sont en cours au Congrès : Connectivité Internet et Accès à l'éducation de base. Cependant, deux autres sujets ont échoué en 2016 : le renouvellement des moyens de la banque de commerce extérieur (Eximbank), et l'abandon du soutien public international aux centrales à



charbon. À noter que les crédits pour l'aide stagnent, voire décroissent à compter de 2014 (baisse de 33,8 milliards d'USD à 32,0 milliards en 2015¹⁶), en partie en raison du retrait afghan. Le Trésor maintient les flux de financement pour les instruments financiers multilatéraux sans intervenir sur les contenus. Les moyens pour les agences de l'ONU (UNICEF, PNUD, UNHCR, etc.) sont stabilisés sans croissance. Le projet de création d'une banque de financement du développement en combinant les instruments existants (OPIC, USAID-DCA, USTDA) reste en calamine au Congrès, la question d'Eximbank, que les Républicains rejettent, occupant les esprits. Les contributions aux fonds multilatéraux restent faibles par rapport à la totalité de l'aide américaine (11 % environ en 2015). Les législateurs sont attachés à l'aide liée, poussés par les lobbys de leurs États, ce qui se traduit par un haut pourcentage de 37 % en 2013, supérieur du double à la moyenne OCDE.

Avec l'arrivée de John Kerry, les États-Unis embrassent tous les processus de négociation multilatéraux lancés après la COP 17 climat de Durban et la conférence de Rio+20 en 2011-2012 : ils jouent un rôle important à New York pour l'aboutissement des ODD, en appui à la Colombie et au Guatemala, sont très impliqués dans les débats sur le financement du développement durable, appuient l'initiative franco-brésilienne sur les technologies et l'innovation. Ils demeurent le leader global (avec les fondations américaines) des sujets de santé mondiale, réagissant au quart de tour pour les crises Ebola et Zika, et de la mortalité infantile et du genre. Après les COP climat de Copenhague et Durban, les États-Unis déploient une stratégie climatique forte et engagée : l'accord bilatéral avec la Chine en 2015 et la ratification de l'accord de Paris en 2016 marquent les esprits. Ils s'engagent dans de multiples coalitions : *'Climate and Clean Air Coalition'*, *'Tropical Forest Alliance 2020'*, *'Sustainable Energy for All'*, etc. Alternative opérationnelle à la Convention sur le droit de la mer (1982) qui n'aura pu être adoptée, l'initiative personnelle de John Kerry « *Our Ocean* » en 2014-2016, devenue internationale, permet de drainer des engagements importants en faveur de l'environnement, du climat et du développement. Les États-Unis demeurent le principal bailleur du FEM/GEF et ils sont actifs au sein de la Convention de la Biodiversité, bien qu'ils ne la ratifient pas sous la présidence Obama.

Le bilan de la présidence Obama paraît donc positif : faire plus et mieux, déployer une stratégie partenariale, moderniser la politique d'aide, y introduire une valeur éthique, renforcer les politiques et programmes existants sur le long-terme, agir au plan multilatéral, renforcer la collaboration avec le Congrès : en effet, « **lorsque**



nous travaillons tous ensemble, nous sommes capables de faire beaucoup » (Gayle Smith¹⁷). Les fondations répondent présent pour un nouveau bond en avant. B. Obama souligne en juillet 2016 que : « dans une ville qui n'est pas d'accord sur beaucoup de choses, nous pouvons tous nous mettre d'accord sur l'impératif du développement intelligent » (« *In a city that doesn't agree on much, we can all agree on the imperative of smart development* »). Et il ajoute: « Quel que soit le prochain Président, le développement doit demeurer un pilier fondamental de la politique étrangère américaine et un élément clef de notre travail pour améliorer des vies non seulement outre-mer, mais aussi ici aux États-Unis », et « Les États-Unis continuent à être le plus grand donateur d'aide humanitaire au monde, et le resteront, j'en suis sûr, dans la prochaine administration » (« *whoever the next president is, development has to remain a fundamental pillar of American foreign policy and a key part of our work to lift up lives not just overseas, but here in the US* » et « *the US continues to be the world's largest donor of humanitarian aid, and it will remain so, I'm confident, in the next administration* »). La conviction que les efforts doivent être patients, longs et durables est solide.

Seul bémol, les crédits nouveaux ne sont pas au rendez-vous, et l'APD américaine stagne voire diminue, portée seulement par les grandes initiatives spéciales en faveur de la santé. Les présidences Obama et Bush montrent cependant qu'il leur a fallu s'impliquer personnellement en faveur de la politique de développement, laquelle ne repose en définitive que sur un nombre très limité de collaborateurs engagés. Le retour des Républicains, qui contrôlent l'exécutif et le Congrès, devrait conduire à la norme ancienne, avant les hausses exceptionnelles intervenues au début de la présidence de G.W. Bush. C'est du moins l'argument de certains Républicains.

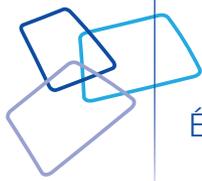
3. Les bâtisseurs du consensus américain

a. *Le cadre gouvernemental joue une partition délicate pour la production du consensus*

La Maison Blanche

Le *National Security Council* est le lieu de l'impulsion politique et de la coordination sur la politique d'aide américaine : c'est là que se formule le lien entre les trois « D ». Ses responsables sont à l'écoute du Président et assurent la conduite de la dynamique d'ensemble, un rôle joué par Gayle Smith pendant la présidence Obama.

17 / Gayle Smith, Discours d'ouverture au Sommet de la Maison Blanche sur le développement global, Juillet 2016.



Avec la nouvelle administration, Dina Powell, *Deputy National Security Adviser for Strategy* pourrait jouer ce rôle, et s'appuyer sur son bilan et ses réalisations chez son ancien employeur, Goldman Sachs (où elle dirigeait les projets « 10 000 Women », « *Urban Investment Group* », « *Fondation GS* »).

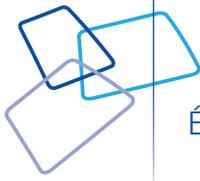
Le *Council on Environmental Quality*, autre institution membre de l'*Executive Office*, a été fortement impliqué sur les questions environnementales globales.

Le Département d'État

Le Département d'État est attentif à utiliser au mieux les ressources existantes. Il est pleinement engagé par le discours issu des grandes négociations internationales de 2015 et souligne la nécessité de mobiliser plus de ressources domestiques pour les besoins du développement. L'aide internationale doit aussi mobiliser les flux privés pour accélérer la croissance. L'architecture internationale est appelée à travailler unie autour des ODD et il est demandé aux IFIs, aux agences onusiennes, aux structures régionales de se coordonner autour de programmes ciblés sur des résultats. La réforme des agences doit se poursuivre en promouvant des innovations, et ciblant l'efficacité en matière de procédures internes. Des revues institutionnelles peuvent être menées.

Les législateurs sont très attentifs à l'équilibre et la répartition des budgets des différentes agences internationales, aux résultats obtenus (*value for money*). Les interventions du secteur privé sont encouragées pour renforcer les agences, apporter les systèmes et les technologies modernes et déployer des partenariats dans l'éducation, notamment en introduisant l'Internet et les téléphones portables. L'aide publique doit se marier à la philanthropie pour investir dans de nouvelles technologies et offrir de nouveaux marchés d'avenir. Les pays intermédiaires qui le peuvent aujourd'hui doivent apporter leur contribution aux agences internationales. Les États-Unis mettent l'accent sur la gouvernance avec l'ODD 16, sur le genre avec l'ODD 5 pour lequel il faut faire plus, éléments accélérateurs et fondateurs pour le reste de l'agenda.

Le Département d'État suit attentivement les discussions au Congrès, se sert des thèmes qui font mouche comme la sécurité alimentaire, la santé et la sécurité globale, afin d'expliquer l'impact pour le peuple américain des activités menées, et de s'assurer que ces programmes ne se trouvent pas profondément remis en question. Ce versant de l'action du Département d'État semble donc relativement inefficace, mal relayée à l'égard d'une population qui reste, comme mentionné plus haut, assez peu favorable à l'aide. Les récentes crises humanitaires doivent bénéficier d'efforts conjoints mieux coordonnés.

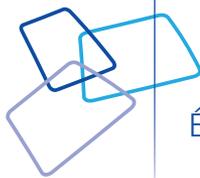


USAID : la mise à contribution de tous les acteurs de la société pour une reconnaissance accrue au Congrès

Jusqu'en 2016, l'administrateur de l'USAID, Gayle Smith, est traitée à égalité avec le conseiller à la Sécurité nationale, Susan Rice. Sa participation aux réunions du Conseil de Sécurité nationale (NSC), confirme qu'il y a, pour les autorités américaines, une corrélation entre la pauvreté, les conflits et l'instabilité. « Le développement n'est pas de la charité, c'est un des investissements les plus intelligents que nous pouvons faire pour notre avenir partagé, pour notre sécurité et notre prospérité » (Obama, 2016). L'USAID est l'acteur essentiel du *soft power* promu par le *National Security Council* de la Maison Blanche. Sa place a été élevée au sein des agences gouvernementales, tant pour son rôle de réduction des vulnérabilités que ses objectifs de promotion d'une croissance durable. Argumentant pour le maintien de son rôle de pilier de la politique extérieure des États-Unis, l'USAID a cherché depuis vingt ans, avec un certain succès, à renforcer son image et son identité pour conforter et asseoir la confiance dans ses capacités et sa mission ; ses ressources se maintiennent depuis huit ans, à défaut de croître. Mais chaque décision doit toujours faire l'objet d'un avis de non-objection de la part du Congrès : l'administrateur et l'équipe de liaison avec le Congrès sont donc actifs en permanence. Ils peuvent désormais s'appuyer sur une capacité de réflexion stratégique et sectorielle qui n'a rien à envier aux autres institutions internationales.

L'USAID a cependant un important défi à surmonter puisque le renouvellement de ses équipes est en cours : ses experts professionnels partent, remplacés par des agents moins aguerris. L'*outsourcing* systématique qui a été mené a conduit à externaliser l'expertise au sein des *Independent Development Contractors*, consultants spécialisés, des ONG et de la Banque mondiale, et l'USAID doit faire des efforts pour se mettre en capacité de mise en œuvre de ses propres financements.

Les agents sont faiblement engagés, n'ayant que des contrats de court-terme, et ont peu de chances d'être une force de « résistance » ou de proposition résiliente si l'ambiance générale n'est pas propice au renouvellement des idées et aux prises d'initiatives. Les propositions viendraient alors davantage des contractants extérieurs et seraient ensuite adaptées au discours politique. Certaines ONG seraient prises dans ce même moule, dépendantes pour leur survie de contrats publics, en particulier celles qui vivent de l'aide d'urgence ou de l'aide alimentaire. *A contrario*, ces contractants et ONG, qui représentent une vraie force, pourraient se poser en un lobby puissant pour maintenir un certain nombre de programmes.



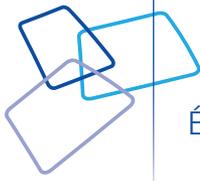
L'USAID doit démontrer, avec ses réformes, qu'elle peut fournir des résultats pour ses partenaires, et qu'elle sert les États-Unis. En effet sa taille, ses structures complexes, ses liens touffus avec les acteurs extérieurs, le poids du contrôle tatillon du Congrès sont des obstacles. C'est ce qui explique la popularité politique de PEPFAR, où l'on peut comptabiliser le nombre de personnes traitées, de vaccins ou de traitement distribués, etc.

Gayle Smith, active sur le sujet dès 2006 et lorsqu'elle suivait l'Afrique au *National Security Council* sous B. Clinton, a cultivé et solidifié les liens d'une génération d'acteurs du Congrès, des ONG, des forces religieuses, des entreprises, des fondations, de la Silicon Valley, etc. Elle fait de la constitution identitaire d'un écosystème « non partisan plutôt que bipartisan » (G. Smith¹⁸) un allié pour l'assistance américaine et encourage les collaborations systématiques pour rédiger les amendements législatifs, afin d'avancer plus rapidement. Il faut lier tactique et politique pour motiver à prendre des décisions et les faire appliquer. G. Smith sait que l'expertise et l'excellence se trouvent chez les acteurs qui gravitent à l'extérieur de l'administration : les universités, la diaspora qui connaît les pays, les OSC. Il est demandé au secteur privé de contribuer au design des modèles et des initiatives, ce qui est aussi encouragé par les Républicains. On encourage cette « communauté d'acteurs engagés, légèrement folle » (G. Smith¹⁹), qui devient un soutien de la Présidence. L'USAID consulte en permanence la société civile, et à tout instant, les acteurs sociaux sont appelés à se rencontrer pour discuter stratégies, programmes, projets dont les ONG sont souvent les opérateurs. Le *Global Development Council* est un des outils de débat qui permet de confronter tous les acteurs publics et privés. L'*Advisory Council on Voluntary Assistance* se réunit formellement tous les trimestres. Les *Global Development Labs* deviennent un marché ouvert aux idées et aux partenariats multi acteurs et multi instrumentaux qu'USAID encourage, cofinance (*matching*) et induit. **Ces espaces de coordination sont d'autant plus cruciaux pour l'administration que la société civile dans son ensemble mettrait en œuvre plus de moyens à l'international que les grandes agences publiques.**

On comprend alors que les moyens mis en place par l'USAID pour garantir ces alliances avec le Congrès et les autres acteurs soient importants. Chaque membre du Congrès qui voyage est accompagné, et on essaie de garantir que le *debriefing* qu'il fera devant sa communauté, sa paroisse, sur son expérience internationale sera démonstratif du rôle et des résultats américains à l'étranger. On demande aux

18 / Gayle Smith, Discours d'ouverture au Sommet de la Maison Blanche sur le développement global, Juillet 2016.

19 / Idem.



États-Unis d'Amérique

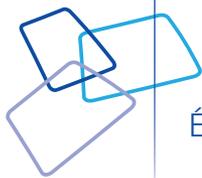
partenaires (ONG, Fondations, opérateurs privés) de produire des histoires, d'investir les réseaux sociaux et de dérouler des supports visuels qui touchent l'opinion. L'USAID, limitée par des obstacles règlementaires qui l'empêchent de dérouler un plaidoyer pro-domo, encourage ses partenaires à se diriger vers l'opinion et le Congrès et de bâtir un large *outreach* éducatif, favorable à l'aide publique. Les représentations de l'aide américaine au niveau des politiques et des décideurs sont très rigides, très difficiles à faire évoluer, et les importants changements intervenus au sein de la communauté internationale de l'aide, en matière de fondements du discours et de pratiques opérationnelles, sont ignorés, ce qui impose d'importants efforts aux responsables.

80

Le Trésor : dernier défenseur du développement multilatéral ?

Outre le suivi des outils de financement bilatéraux comme OPIC, Eximbank ou MCC, le Trésor assure la très importante tâche de pilotage du financement multilatéral. Il mène depuis vingt-cinq ans une politique constante de soutien aux Institutions financières internationales : Bretton Woods, Banques régionales, FIDA, fonds globaux. Il a intégré, sous la pression des acteurs américains, de nouvelles considérations environnementales, sociales et de développement. Le Trésor se positionne en actionnaire « activiste », intervenant sur les stratégies, les opérations et le contrôle des institutions, contrairement à d'autres pays qui donneraient plus de marges de manœuvre aux agences. Le Secrétaire au Trésor reste, selon les observateurs, insuffisamment impliqué personnellement par les questions de financement international pour le développement, malgré les efforts des services qui tentent de s'assurer que leurs messages sont portés au niveau politique. C'est finalement au *National Security Council* (G. Smith pendant la période Obama) de convaincre le Secrétaire au Trésor en liaison avec le Secrétaire d'État et l'administrateur d'USAID pour qu'il porte le message de *leadership* américain sur ces sujets dans les cénacles financiers internationaux. Jack Lew, sous l'administration Obama, s'était ainsi intéressé à l'inclusion financière, et s'est rendu à la conférence d'Addis-Abeba en 2015.

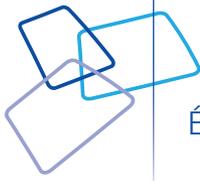
La position du Trésor apparaît ainsi ambivalente, à la fois tout puissant pour imposer ses vues vis-à-vis des institutions multilatérales et financières, et fragile faute de support pour ses actions au Congrès et au sein de la société américaine. Il participe aussi d'une importante coordination interministérielle, impulsée par la Maison Blanche pendant la présidence Obama, et repose sur l'USAID pour être informé de la situation du terrain, assurer la revue des projets et des financements, et pour examiner les évolutions des politiques de développement des institutions.



Malgré de nombreux efforts de dialogue avec les acteurs, la société civile américaine n'est en effet pas d'un grand soutien pour les financements multilatéraux, notamment ceux à destination des IFI, privilégiant les subventions ; elle critique fortement les stratégies multilatérales, depuis les critiques du consensus de Washington, et celles plus récentes sur les politiques de développement : grands barrages, déforestation, agro-industrie, énergies fossiles, protection de la biodiversité, lutte contre le changement climatique, etc. Des outils sont en place pour permettre un dialogue régulier, hebdomadaire ou mensuel ; le débat, parfois tendu, parfois productif, permet de prendre en compte des informations du terrain et d'éclairer ainsi l'administration sur les positions à adopter. L'administration du Trésor répond à de nombreux courriers issus de la société civile, qui cependant ne lui fournit pas un espace qui lui permette de défendre son budget face aux membres du Congrès, qu'il faut convaincre pour tous les financements multilatéraux, et qui n'y voient pas de « retour pour le peuple américain ». Les récentes interventions de la société civile ou de la coalition USGLC ne font pas référence aux engagements multilatéraux. Seul le Fonds global dispose d'une base de soutien multi-acteurs.

La tâche est donc rude pour l'administration du Trésor, qui doit investir en spécialistes des affaires législatives et se préparer à une présence systématique au Congrès, aussi d'ailleurs pour contrer les pressions de certains groupes contre l'activité de la Banque mondiale, perceptibles dans les documents budgétaires (à l'image de la controverse sur les barrages, ou les sujets du genre). Elle doit aussi se prémunir d'avis tranchés issus du Congrès, qui peuvent remettre en question le financement de la lutte contre le changement climatique, de questions liées à l'énergie, le refinancement de l'AID, l'intervention dans certains pays. C'est ainsi qu'en fin de période de présidence Obama ont été prises des voies détournées (subventions prélevées sur des reliquats de l'ESF) pour assurer la première tranche de financement du Fonds vert (deux fois 500 millions d'USD²⁰) via un *Executive Order* qui n'a pas fait l'objet d'une autorisation spécifique du Congrès. Les rencontres avec le staff du Congrès, toujours de façon bipartisanne, peuvent être difficiles et nécessitent un dialogue continu pour surmonter les oppositions latentes. Démocrates et Républicains s'affrontent, les uns pour réclamer plus de clauses de sauvegarde environnementales et sociales, les autres pour les rejeter, inquiets de les voir s'appliquer sur le plan domestique.

Le Trésor entretient aussi des relations étroites avec les grands intervenants, dont la Fondation Gates, pour traiter de sujets qui encadrent le fonctionnement des fonds ; il s'agit notamment de la graduation des pays AID qui peut les conduire à ne plus



États-Unis d'Amérique

pouvoir bénéficier des aides du Fonds global, et pour lesquels il faut donc éviter des effets de seuil, ou de la promotion des travaux tendant à créer des instruments innovants favorables à la mobilisation des ressources domestiques.

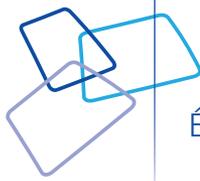
Si les entreprises américaines étaient très impliquées en soutien des activités des institutions de Bretton Woods dans les années 1980-90, elles se sont progressivement désintéressées, n'ayant plus besoin d'un soutien institutionnel pour leurs marchés internationaux. Elles sont cependant, avec le Trésor, satisfaites de l'évolution récente des clauses d'appels d'offres qui permettent une prise en compte de la qualité des prestations et qui peuvent donc donner aux fournisseurs américains une place plus importante dans la répartition des contrats financés par la Banque : cela concerne notamment les infrastructures financées par la SFI (Société financière internationale). Certains soulignent toutefois que les bénéficiaires sont en définitive les seuls juges de l'attribution des contrats d'exécution, et que les récentes orientations prises par la présidence américaine pourraient s'avérer contre-productives. L'opinion et le Congrès sont hostiles à tout subventionnement des entreprises par les financements internationaux, ce qui handicape le projet de banque de développement, à l'étude depuis plusieurs années.

Le Trésor souhaite accélérer une prise en compte accrue de l'efficacité des instruments. Il pourrait envisager de faire une nouvelle revue multilatérale, sous contrôle du Congrès, comme celle qui a été faite lors de la Commission Meltzer ou lors du rapport de P. Volcker/A. Gurría.

Les autres ministères

On a vu combien le ministère de la Défense joue un rôle central. Depuis les interventions en Irak et en Afghanistan s'est constituée au sein de l'armée et parmi les vétérans (*Association of US Army/AUSA*) une coalition d'intérêt autour des droits de l'homme et du développement, avec de grandes voix, très claires sur les rôles respectifs du pouvoir civil et militaire. Le ministère a mis en œuvre des moyens importants d'aide dans les pays stratégiques, y compris lors des catastrophes naturelles (Haïti, Indonésie, Ebola), et souhaite se désengager au profit d'USAID.

La politique d'assistance américaine concerne d'autres acteurs gouvernementaux également, tels le ministère de l'Agriculture qui assure le transport de l'aide américaine ou le ministère de la Santé qui s'occupe de PEPFAR. Le CDC (*Centre for Disease Control and Prevention*) d'Atlanta gère la pandémie de VIH. La Maison Blanche pilote les questions environnementales et du climat par l'entremise du *Council on Environmental Quality*, en liaison avec le *National Security Council*. La Secrétaire de l'EPA dirige la

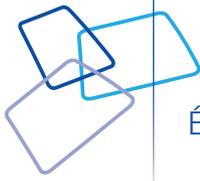


délégation américaine à Rio+20 et fait le lien entre les questions de justice environnementales, pauvreté et développement durable. Le Secrétaire à l'Habitat a préparé avec la société civile la Conférence Habitat 3 de 2016. Ces institutions interagissent avec le Département d'État et sont souvent associées aux initiatives présidentielles.

Millennium Challenge Corporation

La MCC joue un rôle particulier : c'est une agence indépendante et innovante construite sur les principes multilatéraux de la déclaration de Paris, dont le modèle est bâti sur la notion du contrat pour les résultats, et qui fait écho au Fonds mondial. Depuis sa création au début de la première administration G.W. Bush, la MCC a mis en place dix-neuf contrats (11 milliards USD²¹) et travaille sur la mise au point de huit autres. Sa contribution à la croissance et à la réduction de la pauvreté s'appuie sur une base de performance très sophistiquée, conçue par l'administration Bush qui s'interrogeait sur l'efficacité de l'aide ; elle est **ciblée sur la bonne gouvernance**, jugée comme le facteur déterminant des réussites. On crée une institution qui conditionne des financements importants, versés pour un programme précis et piloté localement, la focale étant celle des résultats et non pas celle de la mise en œuvre de micro-moyens. L'association systématique du secteur privé et de la société civile *via* des consultations est perçue très différemment de ce qui était entrepris à une époque par l'USAID. La mise au point d'un système de pilotage sur indicateurs (*annual scorecard*) associé à un dispositif d'incitations et de récompenses a été soutenue par le Congrès et les observateurs externes. La déliaison effective et la priorité donnée à des secteurs soutenus au Congrès comme la sécurité alimentaire, l'eau, l'assainissement et la santé, la priorité à l'Afrique, l'énergie sont des garanties du succès.

La présidence Obama a pensé fusionner l'institution avec l'USAID mais le PDD (*Policy Directive on Development*) devait finalement ne pas retenir cette option et préférer le cadre initial de l'administration républicaine à l'innovation. L'articulation est cependant étroite, le secrétaire d'État préside le Conseil d'administration, le secrétaire au Trésor est le vice-président, l'administrateur de l'USAID est membre du Conseil, avec quatre représentants du secteur privé, ce qui permet de se coordonner et d'éviter tout doublon. Le Congrès est notifié des quatre à cinq dossiers de compact étudiés chaque année et suit leur élaboration à chaque étape de validation ; il peut conserver le projet par devers lui jusqu'à ce qu'il soit satisfait des



États-Unis d'Amérique

réponses aux nombreuses questions posées. Ses membres visitent les compacts dans les pays concernés. Le vice-président des États-Unis est associé aux signatures. Le Congrès se fait le gardien du temple et souhaite que la MCC reste très ferme sur ses critères à moins de perdre sa raison d'être.

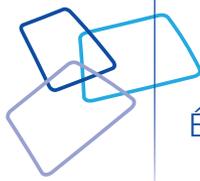
Les entreprises sont favorables à la MCC et en sont proches. Les autres groupes qui pèsent, Églises, *think tanks*, ONG, apprécient le discours et le dispositif.

La MCC peut ainsi prendre de la distance vis-à-vis du discours officiel du département d'État ou de l'USAID (stabilité et sécurité nationale) et se concentrer sur sa mission, sachant que son modèle et ses procédures ne rencontrent pas de critiques : la MCC crée des marchés et des opportunités pour les acteurs et les populations dans les pays concernés, contribue à la lutte contre la pauvreté, et son action en définitive n'est pas centrale aux intérêts américains (les derniers financements pour le Niger – 437 millions USD – ou la Sierra Leone – 257 millions USD – n'ont pas d'intérêt stratégique, mais ne sont pas contestés²²). Contrairement à ce qui avait été prévu, la MCC a été autorisée à déployer un deuxième cycle de compact, ce qu'elle a entrepris, avec sans doute un renforcement de ses activités économiques : Compact Bénin Énergie – 375 millions USD – et Ghana Énergie – 498 millions USD – notamment ont l'ambition de catalyser des investissements privés américains, en relais de *Power Africa*. Pour faire croître son modèle, MCC se heurte autant au nombre limité de pays, qui s'élargit à l'Amérique centrale, à l'Europe et l'Asie centrale, et à certains pays émergents (Indonésie, Philippines, Pérou), ainsi qu'aux capacités d'absorption limitées des pays les plus pauvres. Elle étudie pour l'instant l'élargissement de sa liste au profit de pays en développement dont certaines populations ou régions mériteraient un appui, et projette de déployer des programmes régionaux, sa priorité étant de réduire ses importants restes-à-verser, bloqués sur un compte au Trésor.

Peace Corps

Le *Peace Corps*, qui s'appuie sur une vieille histoire, continue à se déployer et à créer un réseau très important de soutien public, recrutant dans les universités d'élite.

Le *Peace Corps* est une agence indépendante gérée par l'exécutif américain et qui fait l'objet d'un soutien bipartisan au Congrès : elle est en général financée par un pourcentage du budget destiné aux opérations étrangères (410 milliards USD en 2016, englobant également les opérations militaires) et a pour but de recruter des béné-



voles (six-mille-huit-cents en 2016) pour travailler localement (soixante-quatre pays) au développement des populations qui éprouvent un besoin particulier, notamment dans le domaine de la santé (PEPFAR, PMI, *Global Health*) ou de la sécurité. Les volontaires actuels et les anciens forment à ce jour un réseau d'environ deux-cent-vingt-mille personnes. La plupart a travaillé durant deux ans à l'étranger.

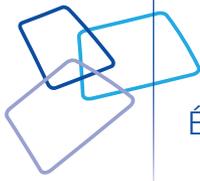
Overseas Private Investment Corporation (OPIC)

Cette agence n'est pas suffisamment reconnue à l'extérieur comme un des outils de l'aide au développement, perçue en partie comme concurrente de l'USAID, et souffre de son histoire trop proche des entreprises. Bien considérée par le Trésor et agissant dans le créneau favorisé par le Plan d'action d'Addis-Abeba, elle n'est ni soutenue suffisamment par la société civile qui privilégie l'intervention *via* les dons, ni par les Républicains qui souhaitent la faire disparaître, suspectée de subventionner les entreprises. Les acteurs (y compris certaines ONG) les plus au fait des questions de développement souhaitent en revanche la voir évoluer et progresser. Les projets visant en particulier à y annexer une banque de développement en consolidant différents instruments publics, favorables au secteur privé, n'ont pu se concrétiser au Congrès.

b. Le Congrès : législateur et décideur principal de la politique d'assistance extérieure, il a sanctuarisé les valeurs transpartisanes qui l'entourent

La primauté du Congrès

Le Congrès américain, composé du Sénat et de la Chambre des Représentants, occupe une place toute particulière dans le dispositif et garantit une certaine continuité depuis soixante-dix ans que la politique d'assistance étrangère est débattue. Le consensus établi est assez stable depuis trente ans. Il repose sur l'idée que l'on ne doit pas introduire de la politique partisane lorsque l'on débat de politique étrangère. On accepte de consacrer des moyens à l'aide, sans référence à des normes internationales (l'OCDE, les OMD, ou encore les ODD) inconciliables avec la conception d'indépendance des États-Unis, car on n'oublie pas que ces moyens sont d'abord constitués de l'argent des contribuables. La puissance du Congrès est tant dans le contrôle croissant exercé sur ces activités, que dans sa capacité à prendre des initiatives, en complément ou en substitution de l'exécutif. Ses membres ont en effet pris et prennent de nombreuses initiatives de politique publique, et ont été souvent à la manœuvre, notamment *via* la Commission des Affaires étrangères de



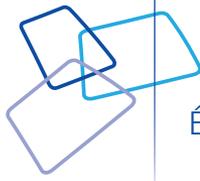
États-Unis d'Amérique

86

Chercher l'accord sur l'aide publique au développement

la Chambre des représentants. Un noyau de membres est assez informé, et suit, y compris sur le terrain, l'activité des agences. Ceux qui le constituent sont à l'écoute des différents *think tanks*, lobbys et acteurs qui sont engagés dans les relations internationales, et qui oscillent entre les promoteurs d'un *leadership* américain sur les sujets globaux et la lutte contre la pauvreté et ceux qui souhaitent limiter l'aide à la stabilisation des États et des sociétés et à la lutte contre les facteurs de crise et de conflits. Les membres du Congrès ne sont *a priori* pas très inquiets vis-à-vis d'une opinion qui est au centre – et donc relativement consensuelle : la forte hostilité à l'aide demeure marginale et ne se déclare finalement que sur les sujets brûlants comme l'avortement, le planning familial et le changement climatique qui sont des sujets de politique intérieure. Élus démocrates et républicains se distinguent sur des positions assez classiques : le *soft power* pour la sécurité nationale pour les républicains, le développement économique et humain, la promotion du secteur privé et le climat pour les démocrates. Ils trouvent le moment venu le consensus bipartisan pour soutenir la politique, en restant toujours assez éloignés de la notion de responsabilité morale.

La Chambre des Représentants et le Sénat jouent une partition complexe mais essentielle dans la production du consensus. Environ une cinquantaine de membres du Congrès sont actifs au sein de la Commission des Affaires étrangères. Ces membres sont particulièrement bien informés, circulent sur le terrain avec leurs conseillers, visitent des projets, et se déplacent constamment dès les interruptions législatives. L'USAID dispose d'un bureau qui assure un suivi rapproché des déplacements parlementaires et tente d'organiser des visites systématiques de projet pour des membres du Congrès et leurs équipes qui peuvent alors aller au fond des choses et interroger les résultats de programmes pays (cf. évaluation du programme PEPFAR de 600 millions²³ USD en Ouganda, pour lequel d'importantes coupes budgétaires seraient demandées). Au sein de la Chambre, il existe de nombreux « caucus » parlementaires, regroupés par pays et régions (Afrique, Cuba), ou par thématiques : l'eau potable, l'éducation primaire, la préservation de la nature internationale. On y conduit des *hearings* (par exemple sur les « quatre famines », les programmes humanitaires pour la Syrie, de résilience pour l'Éthiopie, des journées d'étude diverses, par exemple sur la région Afrique de l'Est). Mais il n'y a pas d'intérêt pour un débat global sur le développement économique durable, on ne traite essentiellement que de quelques pays, de quelques initiatives phares et des intérêts particuliers. C'est

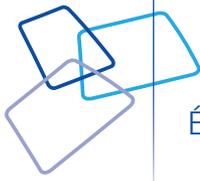


au sein des Commissions des Affaires étrangères et du Budget, sous-commission des Affaires étrangères, que cela se passe.

La lecture des documents budgétaires annuels est intéressante car ceux-ci sont regroupés sous l'étiquette de l'assistance étrangère, bien au-delà de l'aide, et qui regroupe tant la coopération militaire et de sécurité que celle au développement bilatéral ou multilatéral ou à l'humanitaire. Les chapitres les plus débattus sont ceux du militaire, de la réduction des moyens affectés au désengagement, de la justification des financements pour le Pakistan, des besoins liés à l'expansionnisme russe, ou des questions liées à la sécurité (migrations illégales, narco trafics, terrorisme), bien davantage que les programmes liés aux sujets humanitaires ou de développement.

Il faut distinguer d'une part le processus budgétaire et les activités ordinaires d'initiatives, de suivi et de contrôle, qui aboutissent **aux lois d'autorisation (authorisations)** définissant des lois cadres sans y affecter les moyens correspondants, et d'autre part les lois d'appropriation qui ont été conduites principalement de façon bipartisanne au cours des dernières années. L'activité du Congrès doit se faire de façon bipartisanne, on cherche sur chaque sujet un consensus total, notamment au Sénat (« *unanimous consent* »), et les équipes doivent travailler à rapprocher les intérêts, prenant exemple du *Global Food Security Bill* puis *Act* (après sa signature par le Président), entre les promoteurs du développement international agricole (l'ouverture des marchés aux intérêts américains) et ceux qui se préoccupent de sécurité alimentaire pour des raisons de sécurité nationale (les suites des émeutes de la faim dans certains pays). Il faut éviter les sujets « toxiques », échapper aux intérêts particuliers (les transporteurs de l'aide alimentaire), et construire une base de soutien tant auprès des acteurs de l'intérêt américain que ceux de la Sécurité nationale. L'aide américaine continue de vivre sous une loi d'autorisation datée de 1985 et réaménagée au fur et à mesure, la loi initiale, le *Foreign Assistance Act, as amended*, restant celle datée de 1961 sous la présidence de J.F. Kennedy. PEPFAR et la MCC ont ainsi bénéficié de lois propres.

Le débat est plus rude que par le passé, car les membres du Congrès posent des questions nouvelles sur la soutenabilité des efforts, sur l'intérêt de tel ou tel petit projet face aux enjeux de l'économie globale, sur la nécessité de prioriser, et chacun regarde les montants face aux besoins de sa communauté (un pont qui nécessite des travaux, etc.). Pris un à un, les membres se laissent convaincre, mais la position du groupe peut évoluer négativement, de façon plus politique. Certains membres ont des idiosyncrasies (un principe religieux) ou des intérêts particuliers (défense de Laurent Gbagbo) dont il faut tenir compte, car il faut l'unanimité. Les membres



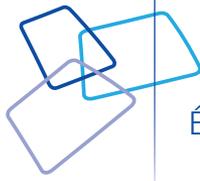
États-Unis d'Amérique

du Congrès qui ont une base solide sur l'aide au développement sont ceux issus des grandes villes : New York, Washington, Los Angeles et San Francisco, Seattle, Houston, Detroit ; en Indiana, État du Sénateur Corker (Rep.), seuls 2 %²⁴ des personnes sondées souhaitent une aide américaine à l'Irak. On s'intéresse dans ces cas-là plus à *Moscow, Indiana*, que *Moscow, Russia*. Il existe un soutien spécifique là où se concentrent une population immigrée et des entreprises internationalisées. Une fois parcouru le long chemin de l'autorisation, les agences d'exécution sont chargées de tenir compte de ce qui a été décidé, soit en termes de montant plafond ou plancher, soit sur les critères et conditions données pour tel pays, ou tel programme.

88

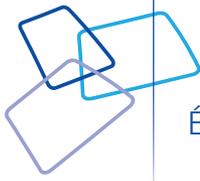
La construction du budget

Le processus budgétaire effectif se fait *via* **les lois budgétaires (*appropriations*)**, qui construisent le budget intégré du Département d'État et de l'assistance internationale comprenant les questions de sécurité, le financement de l'USAID et des autres agences bilatérales et des organisations multilatérales. Deux instruments qui s'intègrent au sein du budget « discrétionnaire » sont concernés : l'article 150 qui rassemble l'essentiel des engagements auquel s'ajoutent les *Overseas Contingency Operations* (OCO) qui correspondent aux lourdes opérations temporaires (Irak, Pakistan, Jordanie, Syrie, Yémen, République Centrafricaine, Ukraine), pour un volume de 60 milliards d'USD (dont environ 30 milliards d'APD), et qui regroupe donc de nombreux sujets non liés à l'APD, par exemple la sécurité des ambassades. C'est au niveau du travail de la sous-commission de la Chambre aux attributions budgétaires pour les affaires étrangères, une des douze sous-commissions budgétaires, que se fait le travail d'élaboration et de finalisation du budget : les cinq membres du parti majoritaire travaillent avec les deux conseillers parlementaires démocrates et leurs six correspondants au Sénat. En tout, environ une dizaine de personnes bâtissent le budget définitif des programmes (PEPFAR, MCC, financements multilatéraux) et des pays (Israël, Égypte, Afghanistan, Jordanie, Pakistan...) sur la base d'un ensemble de critères. Ils doivent d'abord compter avec le plafond qui leur est attribué par le président du processus budgétaire de la Chambre, les « mille interventions » portées par les élus, souvent regroupées par thèmes (accès à l'eau, microfinance, PEPFAR...) en caucus bipartisan de vingt à cinquante membres (avec une présence plus importante pour les représentants démocrates), tout en étant à l'écoute de ce qui est proposé par l'administration. La Commission de la Chambre



élabore le processus budgétaire : elle décide donc des modalités de celui-ci, passage « politique » du parti majoritaire ou volonté bipartisane. Il s'y fait un arbitrage entre les deux partis examinant chaque rubrique et tenant compte tant de la demande du Président, du soutien du parti majoritaire que de l'avis de l'opposition, ce qui permet de se mettre d'accord sans avoir à débattre en séance. Le débat public est en effet le lieu de tous les dangers, car les élus peuvent alors décider à tout moment de supprimer telle activité ou telle institution (par exemple les crédits au profit de telle agence des Nations unies) au moyen d'amendements ouverts, réduire un salaire, couper un budget, chacun faisant sien le souhait de réduire les dépenses. Ces dernières modalités bipartisanes sont généralement adoptées pour le budget de l'assistance internationale, **car cela permet de faire passer les questions les plus problématiques sans débat** : la loi sur l'aide n'a ainsi pas été débattue au Congrès depuis 2008 !

Contrairement à la plupart des lois budgétaires dans d'autres secteurs, la loi budgétaire pour l'aide internationale est touffue et reflète de nombreuses conditions posées. Elle définit par exemple des cibles minimum d'intervention pour l'aide, cibles directement liées au niveau d'appui des membres du Congrès. Plus un sujet reçoit l'appui organisé de membres du Congrès, à l'exemple de celui que peut mener le « *basic education Caucus* », plus cela permet au président de la Commission de rassembler l'ensemble de ces caucus en vue de soutenir la loi budgétaire. Il faut parfois recommencer tout le processus bipartisan si des obstacles sont rencontrés afin d'obtenir un accord qui peut prendre de nombreuses semaines de travail. Parallèlement aux travaux au sein de la Chambre, le Sénat fait son travail et les conseillers parlementaires des deux chambres se retrouvent pour la finalisation du document de loi budgétaire ; chaque virgule est alors négociée, et le parti majoritaire laisse volontairement des espaces de gain potentiel pour l'opposition. Les assistants reçoivent aussi de nombreuses visites des groupes de la société civile de plaider qui viennent défendre leurs arguments et leurs programmes. Une audience (*Hearing*) formelle associe les parlementaires, leur staff et les groupes de plaider pour évoquer l'ensemble du projet de loi. La loi budgétaire sur l'aide internationale est ensuite amarrée à une **loi omnibus de support budgétaire** qui ne souffre pas de discussion, par exemple associée avec les budgets des vétérans ou celui de la sécurité intérieure ou de fonctionnement de l'État. La sous-commission budgétaire est à l'écoute de l'extérieur et est en lien étroit avec les bureaux des affaires législatives des agences et administration pour être en phase avec le langage et les dernières priorités en date. En ce qui concerne le budget 2017, et compte tenu de points de départ trop divergents au sein de l'actuel Congrès, il est probable qu'il ne sera mis en place qu'au travers d'une « *Continuing resolution* », la véritable discussion d'une loi budgétaire

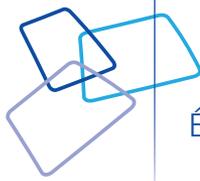


États-Unis d'Amérique

n'étant appliquée que pour l'exercice 2018 et 2019 : sans nouveau budget voté, les activités du gouvernement continueront donc sur les autorisations en cours. L'administration Trump ne pouvant cependant pas travailler indéfiniment sur la base des autorisations du mandat de l'administration Obama, une telle situation deviendrait certainement problématique avant la fin de l'année 2017.

La plupart des lois et des directives autorisées telles que *Food for Security*, *Electrify Africa*, ainsi que les programmes pays, trop difficiles à vendre (le Pakistan, par exemple), ne disposent pas de lois d'appropriation, et ne sont donc financées que sur le budget existant ; l'administration doit alors faire ses arbitrages sur les marges de manœuvre sous réserve des plafonds budgétaires ouverts. Le Congrès est donc volontairement silencieux sur un certain nombre de sujets afin de favoriser l'accord, l'administration luttant pour le plus de marges d'action possibles. Le Congrès sait qu'il faut accepter ces flexibilités pour assumer les engagements pris par le gouvernement, notamment les engagements pluriannuels pour lesquels il ne peut garantir qu'une loi d'appropriation en assurera le financement. Le financement du Fonds vert est un cas d'école, puisque les fonds versés par l'administration Obama l'ont été sur des subventions d'*Economic Support Fund* et sur des reliquats destinés à des programmes pays (Gaza, Égypte, Pakistan), à l'initiative de l'administration, ce qui pose pour l'avenir un lourd questionnement vis-à-vis de la Chambre qui s'oppose au financement climatique. Les démocrates tentent de mettre en avant l'objectif de financement budgétaire climatique, ce qui nécessitera de générer un caucus important pour aboutir.

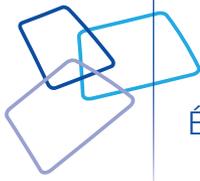
Le Congrès dispose d'un outil d'analyse : le *Congressional Research Service*, implanté dans la Librairie du Congrès, qui fournit une expertise non partisane sur le développement et qui répond à la demande ponctuelle des parlementaires au moyen de mémos confidentiels, de réponses *ad hoc*, de dossiers pour les *hearings* et de rapports. Le CRS produit aussi des documents publics d'analyse sur l'aide américaine. Dans sa Division des Affaires étrangères et du Commerce, une douzaine de personnes sont affectées aux sujets globaux, deux étant affectées au suivi du programme d'aide. Le CRS n'évalue pas directement les projets qui le sont soit au sein des institutions d'aide et des départements ministériels (inspection générale), soit par le *Government Accountability Office*. Ses agents peuvent être invités à se déplacer lors des missions parlementaires. Cette instance est très utile pour éclairer de grands débats où il y a lieu de créer un consensus, comme pour la réforme de l'aide alimentaire. C'est aussi là que se forme une réflexion sur les questions d'architecture et de coordination de l'aide, le rôle du secteur privé et non gouvernemental, et là que peuvent se faire des comparaisons avec les dispositifs d'aide internationale (sujet des banques bilatérales de développement).



c. *L'influence des lobbys et partenaires de développement*

USGLC : un instrument unique et efficace de renforcement du consensus bipartisan

Il faut revenir sur l'étonnante coalition USGLC, dont l'objectif formel est de célébrer **le consensus qui associe diplomatie, défense, et développement à part égale**, et de maintenir les budgets pour l'aide internationale. L'aide est un des outils essentiels de la sécurité nationale. La coalition regroupe les entreprises (Pfizer, Chevron, Deloitte, UPS, Walmart, Caterpillar, Boeing...), les ONG (*InterAction, Save the Children, Care, World Vision, Oxfam, ONE, Catholic Relief Service, Bread for the World...*), et d'autres acteurs (*American Enterprise Institute, GGD, Brookings, International Republican Institute...*) ; elle repose sur un large spectre politique, religieux, académique, social et militaire. Ses deux conseils stratégiques sont impressionnants : l'un est présidé par Colin Powell et regroupe tous les anciens secrétaires d'État et anciens présidents de la Banque mondiale (John Kerry adhère en mars 2017), l'autre est coprésidé par l'amiral J. Stavridis, ancien commandant en chef de l'OTAN, et le général A. Zinni, ancien commandant en chef des armées, et accueille cent-soixante-quinze généraux 3 et 4 étoiles en retraite, un groupe d'élite. Il s'agit de promouvoir par la voie civile la sécurité des États-Unis, l'économie et la prospérité internationale, et les valeurs « humanitaires » de lutte contre la pauvreté, la faim, les endémies, améliorer l'éducation et la situation des femmes et des filles. Cet organe, répliqué dans vingt-sept États américains, profère des messages simples, destinés principalement au Congrès. À chaque alternance politique il rapporte l'état actuel du consensus sur le développement, ce qui permet de peser sur la prise de décision et de dérouler des propositions législatives. Le « rapport des rapports » en 2012, qui établit la revue des positions, décline diverses propositions et établit une feuille de route (« *roadmap of consensus to put smart power to work* » : « feuille de route pour mettre de la puissance intelligente au travail ») destinée à l'administration et au Congrès. Le président Obama et sa conseillère Gayle Smith s'en saisiront et en feront leur guide. USGLC produit aussi un annuaire (*The Global Plum Book*) des cent positions gouvernementales d'influence pour le développement global et la diplomatie, afin de souligner l'importance des nominations. Pour les différents acteurs, ce lobby parlementaire est une assurance de constance en matière de politique étrangère et d'aide internationale. Son blog « *Global impact blog* » est un argumentaire éducatif permanent très simplifié pour l'aide et décrit les résultats des programmes publics et privés mis en œuvre pour démontrer que l'aide fonctionne. Ses activités dans les États américains se tournent vers le monde éducatif, les vétérans (« *Veterans for smart power* »), les ONG locales, les Églises, les entreprises tournées vers l'international et met en valeur les élus fédéraux. Son lobby au Congrès est intense : par exemple quatre-vingt rendez-vous



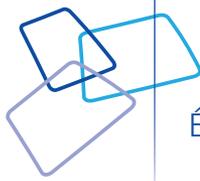
États-Unis d'Amérique

rien que le 10 février 2017 avec cent de ses membres ! Ces derniers peuvent diverger, par exemple sur des sujets tels la réforme de l'aide alimentaire, mais des compromis sont trouvés car tous sont d'accord sur les fondements et l'objectif pragmatique du maintien des moyens publics. Chacun apprécie qu'USGLC soit un outil de connexion performant avec le système politique du pays.

ONG : des acteurs de taille, largement autonomes

La puissance de la société civile américaine est un des atouts de la présence américaine à l'extérieur. Les grandes ONG humanitaires et de développement, *World Vision*, *Care*, *Save the Children*, *Mercy Corps*, *American Red Cross*, *Catholic Relief Services*, les Samaritains, *Plan*, dont l'action globale se chiffre en milliards d'USD, ont un rôle puissant dans le secteur. Le chiffre d'affaire international des deux-cents ONG américaines membres d'*InterAction* en 2016 est estimé à 18 milliards d'USD, dont 24 % (4,32 milliards) proviennent de ressources publiques²⁵. Les ONG ont pris une progressive indépendance des financements publics, dont elles étaient très dépendantes avant 2000, et se refinancent à 80 % auprès du grand public, de leurs membres et d'autres acteurs privés (fondations, huit-cents entreprises principales) : ensemble, elles sont le quatrième bailleur international. Certaines d'entre elles se passent complètement de liens avec le gouvernement, amoindrissant le rôle d'USAID, bien qu'elles prennent l'initiative de rechercher des co-financements sur leurs projets. Leur interaction avec la société n'est pas « citoyenne » à l'opposé du type de présence qu'elles ont au Royaume-Uni. Ce sont les Églises catholiques et protestantes qui agissent pour leurs communautés. Certains de leurs porte-paroles, notamment évangéliques, se manifestent le plus et ont fait la base du programme PEPFAR, rejoignant la communauté militante gay dans une surprenante alliance, soutenue ensuite par les fondations et les milieux de la santé.

Les ONG se sont regroupées avec *InterAction*, plateforme de plaidoyer et d'éducation sur le développement et l'humanitaire. *InterAction* regroupe des acteurs très différents dont les opinions et le positionnement politique peuvent diverger très fortement. Mais vis-à-vis du pouvoir, *InterAction* parle d'une seule voix et de façon constructive. Les ONG cherchent à démontrer leur positionnement en faveur de la lutte contre la pauvreté, là où ni les États, ni les entreprises ne sont performantes. Elles veulent ainsi montrer qu'elles agissent à égalité avec les autres acteurs selon une sorte de division du travail. Elles peuvent manifester leur désaccord, par exemple sur la façon dont elles sont associées à la gouvernance des *Development Labs*.

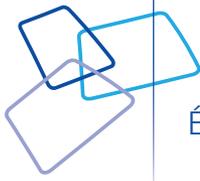


InterAction suscite des coalitions spécifiques, par exemple autour des Objectifs de développement. C'est le cas notamment au sein de l'*Action 2015 Campaign* qui pourrait, avec le soutien des autorités publiques, constituer la base pour un déploiement des ODD aux États-Unis. Les ONG s'engagent fortement pendant les deux présidences Obama et adhèrent à la démarche partenariale. Elles travaillent à réformer leur façon de faire comme celles qui vivaient par exemple de la vente de l'aide alimentaire américaine. Elles adhèrent aux principes de la déclaration de Paris, distinguant les pays fragiles et les pays intermédiaires, et de transparence de l'aide (IATI), et publient ainsi le *NGO Aid Map* recensant sept-mille-cinq-cents projets en 2015 mis en œuvre par une centaine d'organisations. Elles interviennent en plaidoyer sur les grandes négociations et obtiennent des avancées importantes avec un outil en faveur du développement dans le cadre des accords sur le commerce (*Trans-Pacific Partnership*). Elles sont un catalyseur utile pour constituer la coalition d'intérêt autour de l'initiative *Feed the Future (Global Food Security Act)* en rapprochant des intérêts apparemment inconciliables entre entreprises de l'agroalimentaire et du transport, syndicats agricoles, universités, les ONG elles-mêmes très divisées, les parlementaires, et les institutions internationales (PAM) pour un programme de 6,7 milliards d'USD ; cette loi reste cependant non financée à ce stade, encore en attente d'une loi budgétaire.

Les ONG américaines sont autant ancrées à gauche qu'à droite, et doivent donc composer avec les concepts américains de sécurité nationale, l'aide considérée comme vecteur du *soft power* étant protégée au sein du budget de l'aide. Elles sont capables de construire un message autour de la protection de la sécurité nationale à l'adresse de leurs adhérents plus conservateurs et du centre, de même qu'elles peuvent reprendre les messages gouvernementaux sur l'ouverture des marchés aux entreprises américaines et la recherche d'opportunités, qui ne peuvent qu'être atteints à long-terme.

À titre d'exemple, *Habitat for Humanity*, qui intervient aux États-Unis et à l'étranger, regroupe mille-trois-cents groupes locaux, dispose d'un budget domestique de 1,5 milliard d'USD et intervient dans soixante-dix pays au moyen de plusieurs centaines de millions de dollars sur des thématiques du logement et de l'habitat, peu en lumière dans les priorités internationales²⁶. Déployant près d'un million de volontaires (dont Jimmy Carter) qui se rendent régulièrement sur des chantiers, *Habitat for Humanity* dispose ainsi de relais de son action auprès des élus, souvent associée avec les grandes ONG « *mainstreet* » pour assurer une présence locale (Croix rouge, *Care*,

26 / <https://www.habitat.org/about/annual-reports-990s>.



États-Unis d'Amérique

Armée du Salut, *Goodwill Industries*, etc.). *Habitat for Humanity* ne bénéficie que de très peu de subventions publiques internationales et travaille cependant avec l'USAID, PEPFAR, MCC, OPIC sur certains projets (efficacité énergétique, climat, microfinance, garanties). Ses futurs partenariats se trouvent dans la coopération décentralisée, évolution qui pourrait être accélérée par l'arrivée de D. Trump.

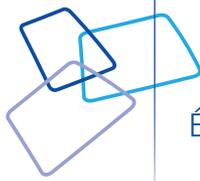
Les grandes ONG environnementales WWF, NRDC, *Conservation International*, *The Nature Conservancy*, *League of Conservation*, *Sierra Club*, etc. deviennent des acteurs à part entière de l'écosystème américain à l'international et agissent dans leurs différents domaines : plaidoyer, appui aux politiques, financement de projets. Ces ONG sont des acteurs essentiels de l'architecture internationale des grandes négociations avec leurs relais universitaires et leurs alliances avec les fondations, comme lors des conférences et conventions de Rio, des conventions environnementales, de l'accord climatique où elles ont clairement appuyé le Secrétaire d'État. Elles mènent ensemble des programmes lourds avec ou sans l'État, comme le programme fédéral de décarbonation ou l'expansion des territoires de biodiversité, et elles sont des fervents promoteurs des initiatives volontaires autour du développement durable, associées par exemple aux leaders territoriaux comme Michael Bloomberg (New York) et Jerry Brown (Californie).

Fondations : un modèle en plein essor

Les fondations à activité internationale sont une spécificité de l'écosystème américain, tant elles ont marqué le secteur, depuis les premières initiatives des Fondations Rockefeller, Ford, Carnegie et MacArthur.

L'indispensable Fondation Bill et Melinda Gates

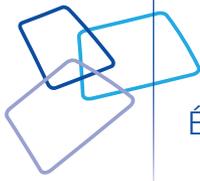
Il faut placer à part la fondation Bill et Melinda Gates (BMGF) qui est maintenant classée dans la catégorie des bailleurs de fonds et qui intervient à l'international à hauteur de 2,6 milliard d'USD/an²⁷. Elle en vient en fait à récuser son identité de « fondation », du fait de sa taille et de sa flexibilité, de ses responsabilités, de sa voix et de sa relation aux acteurs bilatéraux avec qui elle entretient des collaborations étroites : l'USAID, bien entendu, mais aussi le DfID, le Fonds mondial, la Banque mondiale ou la Banque africaine de développement. Elle est dix à vingt fois plus grosse que quiconque parmi les autres fondations, et peut ainsi peser sur l'ensemble de l'écosystème américain et international : la Fondation Bill et Melinda Gates joue



aussi le rôle dominant du financement des *think tanks*, des réseaux de plaidoyer, de lobby, d'éducation au développement, outre ses financements de projets et programmes. Elle souhaite investir en particulier les questions de communication à destination de l'opinion publique. Son importance est considérable vis-à-vis des États et des institutions multilatérales : elle devient une référence morale, et sa force de frappe financière lui permet de traiter d'égal à égal avec des États. Ses liens avec le pouvoir américain – et britannique – sont notables. Implantée mondialement dans les capitales des principaux bailleurs de fonds, elle s'assure directement, ou *via* les ONG de plaidoyer qu'elle finance, d'un suivi de l'APD. Invitée aux grands rendez-vous globaux, elle élargit ses réflexions à la sécurité et soigne ses relations avec le monde de la défense.

Dès sa création, elle s'aligne sur les politiques publiques américaines et les OMD onusiennes et déploie un arsenal de leviers dont elle fait son fonds de commerce. Il s'agit de remédier aux défaillances du marché par la recherche et la technologie, l'innovation financière, le partenariat. Il y a la volonté d'être toujours à la pointe de la réflexion, d'abord sur la santé humaine, puis animale, puis les questions de sécurité alimentaire, sur les modèles économiques et les incitations, etc. La coopération avec les entreprises doit privilégier des approches de marché en évitant une distorsion de la concurrence, et offrir aux pays et aux populations pauvres des avantages certains pour l'accès aux soins, au progrès agricole, aux opportunités économiques. Bill et Melinda Gates appellent les entreprises à investir pour l'atteinte des objectifs de développement lors des grands rendez-vous : Davos, New York, G20, G7-8.

La Fondation des Nations unies est une entité à part, précurseur de la fondation Gates, fondée par le milliardaire Ted Turner, excédé par l'attitude américaine vis-à-vis de l'ONU. Il affecte 1 milliard de ses ressources personnelles pour compenser les arriérés américains vis-à-vis de l'ONU en 1998, mettant en place le Fonds des Nations unies des partenariats internationaux, doté de 500 millions de dollars. À ce jour, cette fondation a décaissé 1,4 milliard de dollars au profit de projets onusiens, et cherche à poursuivre son activité en recueillant de nouvelles contributions issues d'autres fondations. La Fondation des Nations unies incube ou soutient des coalitions d'acteurs, héberge des plateformes de coopération internationale, organise les collectes de fonds et mène de nombreuses initiatives collaboratives : l'Alliance globale sur les foyers améliorés, *Family Planning 2020*, *Global Partnership for Sustainable Development Data*, *Sustainable Energy for All*, *Every Women Every Child*. Elle joue un rôle très important pour maintenir des relations vivantes entre le Congrès, la Maison Blanche et les agences des Nations unies, et en direction de l'opinion à travers *Better World Campaign*. À New York, elle joue le rôle d'appui aux négociations et assure un lien



États-Unis d'Amérique

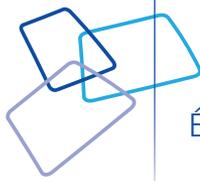
entre les États en organisant très habilement des « retraites », séminaires de négociation informelle sur le développement. La *Stanley Foundation* (Iowa) est une autre fondation américaine qui promeut le soutien aux Nations unies (activités climatiques, dénucléarisation, droits de l'homme).

Les fondations Ford, Hewlett, Buffet, Walton, Soros, Packard, Moore, MacArthur, Rockefeller, Pew, Cargill, mais aussi par exemple la *Clinton Global Initiative* (CGI), jouent un rôle permanent d'ouverture au monde depuis des décennies et demeurent des références. La Fondation Ford est engagée socialement et promeut les communautés de base. La Fondation Rockefeller s'intéresse au climat et au développement durable et agit sur l'urbanisation, et promeut l'autonomie des villes. Pew Charitable Trust produit et analyse l'information et est le grand centre de connaissance de la conservation des océans, la Fondation David et Lucile Packard est très impliquée en matière de population et de santé maternelle et infantile. CGI promeut un mode d'engagement sélectif des acteurs privés appelés à contribuer, agir et à rendre compte. Le réseau Open Society Foundations de G. Soros pilote les initiatives de gouvernance démocratique et de société ouverte. Le budget cumulé à l'international des fondations hors BFMG est de 1,6 milliard de dollars²⁸ en 2014. Disposant d'outils flexibles, ces fondations peuvent se substituer à l'État fédéral le cas échéant, réorientant par exemple des programmes en cours. Elles peuvent en revanche se montrer inconstantes car elles n'ont pas d'obligations de financement pérenne, contrairement à l'État.

Certains politiques se servent de l'existence des fondations philanthropiques pour les mettre en concurrence avec l'État qui pourrait laisser à ces dernières le soin de traiter les sujets que lui-même ne souhaite plus prendre en compte. Cette question est brûlante pour les décisions humanitaires d'actualité auxquelles le gouvernement est confronté.

d. Le rôle diversifié du business

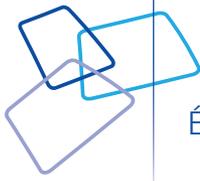
Les grandes entreprises américaines, le groupe des *Fortune* 500, sont favorables à l'aide internationale. Elles n'en étaient pas forcément convaincues au départ, l'expansion de leurs marchés étant leur objectif premier. Elles y voient cependant un outil de stabilité et d'établissement de l'état de droit, propice aux affaires. Elles se retrouvent au sein de la coalition USGLC qui est leur porte-parole global sur les



questions de développement, et traitent aussi en direct vis-à-vis du Congrès. L'*US Chamber* est active à l'international au sein de la *Global Business Coalition* pour intervenir sur les politiques globales, et les entreprises portent des messages de responsabilité au sein du WBCSD et du WEF. De nombreuses entreprises sont associées dans les contrats de partenariats pour le développement avec l'USAID, et progressivement les acteurs de la société civile se sont rapprochés d'elles. Les grands noms Coca Cola, General Electric, Microsoft, Cisco, Exxon Mobil, Intel, Pfizer, GSK, Procter and Gamble, Unilever, etc., se sont convertis depuis quinze ans avec l'USAID à la conduite de projets significatifs, locaux ou globaux, ce qui crée de nouveaux espaces de mise en réseau et de collaboration. Cela permet d'agir dans le bon sens et constitue une base de soutien, avec un « business group for Foreign Assistance » que le Président Obama a encouragé.

Le panorama est cependant plutôt contrasté, les acteurs privés pouvant agir de différentes manières : à travers leurs intérêts commerciaux et le soutien (l'industrie aéronautique) qu'ils portent au maintien de l'Eximbank et des outils de promotion commerciale, la pression que les transporteurs maritimes et les exportateurs agricoles exercent pour le maintien de la PL 480, loi d'aide alimentaire, les contrats de développement qu'ils mettent en œuvre pour le compte d'USAID (3,6 milliards USD/an)²⁹, la Responsabilité sociale et environnementale des entreprises (RSE), concept moins connu qu'en Europe, et que les entreprises préfèrent déployer sous le nom de « *shared responsibility* » (concept plus flou qui touche l'ensemble de l'activité des entreprises) et la philanthropie via d'importantes fondations qui génèrent de très nombreux partenariats internationaux.

Les acteurs privés vivant des contrats de l'USAID (*International Development Contractors*, ou « *Beltway bandits* », selon la terminologie populaire), implantés derrière le périphérique de Washington, jouent en définitive un rôle important de lobby, s'ajustant au gré des évolutions politiques car elles mettent en œuvre une part significative de l'aide publique traditionnelle. Chemonics, John Snow Inc., Tetra Tech, Creative Associates International, AECOM, etc. ont absorbé les compétences d'USAID lorsque l'agence a subi de lourdes réductions de personnel. Elles ont accompagné la privatisation de l'activité opérationnelle de l'agence pour organiser les projets et les alliances entre acteurs sur les grands programmes, y compris en intégrant des sous-traitants du monde associatif. Lorsque Raj Shah, directeur de l'USAID, a cherché en 2012 à redéployer les financements de l'agence vers des bénéficiaires locaux,

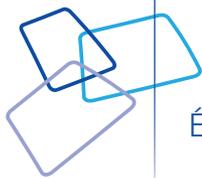


États-Unis d'Amérique

elles ont su créer un *Council of International Development Companies* pour défendre leurs intérêts. Plus inquiétant, les entreprises ont été achetées depuis une dizaine d'années par de grands conglomérats militaires privés (AECOM, Tetra Tech, DynCorp, L-3Communications) qui peuvent ainsi déployer **une offre militaire-développement intégrée, et vivre à la fois de la prévention des conflits, de la guerre, de la reconstruction et de la paix**. La taille de ces entreprises face à une agence américaine sous contraintes peut conduire à de multiples conflits d'intérêts (le cas haïtien a été abondamment décrit), et à un risque de déséquilibre entre la maîtrise d'ouvrage et opérateurs, tout en oubliant les intérêts essentiels des bénéficiaires. Cette privatisation de l'action publique fait l'objet d'une dénonciation forte (Sénateur S. Whitehouse (Dem.), « *Captured, the corporate infiltration of American democracy* », 2017).

Le monde de la Silicon Valley vit sans interactions majeures avec les acteurs traditionnels de l'aide au développement, même si des contacts étroits existent et progressent entre Google, Apple, Facebook, Amazon (GAFA), Microsoft et la Maison Blanche et le Département d'État. Une industrie privée innovante de l'aide fleurit et échappe à la tutelle ou même à la coordination avec le monde de l'aide publique.

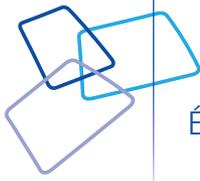
Par ailleurs, certaines entreprises s'interrogent sur les bienfaits de la libéralisation du commerce international et agitent des messages protectionnistes : les États-Unis auraient écrit les règles d'un jeu dont ils ne bénéficieraient pas, contrairement à la Chine ou à d'autres, d'autant plus que la présence américaine est remise en question dans des pays perçus comme hostiles à celle-ci. Le sujet de la concurrence déloyale sur les marchés est un thème très récurrent que les entreprises américaines ont essayé de traiter dans le dialogue politique sino-américain sur l'aide. Les entreprises américaines ne bénéficient plus du concours de la Banque mondiale et des organisations multilatérales : trop chères, elles ont perdu leur place au cours des années 1980 (infrastructures), des années 1990 (équipements), et 2000 (design et consultance). Elles ne bénéficient pas des contrats de fourniture de produits pharmaceutiques, par exemple, qui sont maintenant dans les mains des agences onusiennes prescriptrices, qui favorisent les génériques. Elles ne sont plus alliées du complexe international du financement du développement puisqu'elles n'en bénéficient plus directement : elles n'obtiennent par exemple de la Banque mondiale qu'1 % des contrats. Elles y trouvent d'autres avantages indirects, mais c'est aussi une des raisons pour lesquelles les modèles d'initiatives bilatérales américaines rencontrent un succès et un soutien sous la forme de coalitions larges État-entreprises – du type « *Electrify Africa* ».



Nouveaux acteurs, nouvelles manières d'agir pour le développement

Les initiatives prolifèrent grâce à l'intérêt croissant pour les questions de développement international, lié à la fascination pour la nouvelle économie et à la promotion d'un système d'aide axé sur les résultats, d'un retour sur investissement social et de responsabilité globale encouragé par B. Gates à Davos. La demande des consommateurs « *millennials* » pousse à des évolutions de comportement. Profitant de cette dynamique, de nouvelles institutions d'*inclusive business* sont créées. Cela n'a plus rien à voir avec l'écosystème classique aide publique/ONU/Banques de développement/ONG. Les plateformes constituées pour les grands enjeux des OMD, des ODD et du climat ont été des vecteurs d'initiatives privées qui prennent aujourd'hui une ampleur significative et dont les entreprises américaines sont parties prenantes. *Bank of America* a piloté l'initiative *Sustainable Energy for All* ; nombre d'entreprises financières sont associées au sein des *Climate Investor Summits* et contribuent au pilier des initiatives volontaires de l'accord de Paris ; les investisseurs de long terme, fonds de pension et assureurs, se désengagent du secteur du charbon ou des hydrocarbures et cherchent à faire plus en faveur des infrastructures durables. De lourdes initiatives privées de *reporting* social et environnemental encouragées par les associations d'actionnaires voient le jour et imposent une prise de conscience, y compris sur les responsabilités de ces entreprises à l'international. Les chaînes de production sont scrutées par les consommateurs, et les grands distributeurs (alimentation avec Starbucks et Disney, textile, chaussures, mais aussi or, diamants, matériel audiovisuel chez Walmart) sont engagés dans des évolutions importantes pour la certification des chaînes de valeur, de filières vertueuses (café, huile de palme, bois tropicaux) et entreprennent des évolutions technologiques durables (flottes de camions).

Le développement devient une bourse aux projets où la concurrence doit jouer, où l'esprit de compétition et de recherche d'impact dominant. Il ne faut plus attendre de grandes initiatives de l'État, mais plutôt les provoquer et s'assurer son appui, d'où les initiatives du *Global Development Labs* d'USAID qui encouragent et mettent en réseau les universités, les centres d'innovation et les start ups. D'un point de vue financier, les partenaires américains sont ainsi nombreux, notamment grâce aux plateformes de financement participatif en ligne qui drainent des fonds considérables : « *Give Directly* » permet par exemple de financer un toit de tôles auprès d'un particulier, sans intermédiaire, et rencontre un grand succès. C'est aussi le cas pour l'industrie de la « solution », dont les filets anti-moustiques imprégnés sont un classique exemple, mais bien d'autres solutions techniques et technologiques sont promues par une myriade d'acteurs, dans des réseaux mondiaux, souvent tournés vers l'Asie. L'innovation sociale pour le développement est également portée par les universités : Stanford, MIT, Yale, Johns Hopkins, Berkeley, Cornell mènent le bal.



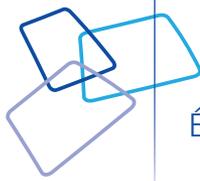
États-Unis d'Amérique

Ce panorama très foisonnant est encouragé par l'esprit d'initiative américain, les importants mouvements induits par les nouvelles technologies, le dynamisme universitaire, mais aussi par l'espace créé par le conservatisme et la difficulté d'USAID à se réformer, qui fait un peu office de repoussoir (sauf dans la dernière période). Cette activité privée prend le relais de l'influence américaine à l'international, s'imposant dans l'imaginaire du « *do good* ».

e. *Opinion publique, médias, leaders d'opinion*

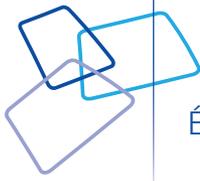
Une opinion publique peu informée, peu engagée, et peu prise en compte dans la décision

L'opinion publique américaine est peu informée ou éduquée sur les relations internationales, à un degré qui peut parfois forcer l'étonnement. Elle suit l'information qui lui est délivrée par la télévision d'abord, maintenant par les réseaux sociaux également, et elle oscille entre des moments plus ou moins isolationnistes en fonction des crises internationales et domestiques. En matière de développement, sa réflexion est d'abord compassionnelle et humanitaire. Elle surestime grandement les efforts budgétaires américains (de un à vingt fois) et se méfie traditionnellement des initiatives fédérales (« *big government* »). Elle n'est pas hostile à une aide *via* les institutions multilatérales. Les études d'opinion plus fouillées et périodiques de l'Université de Chicago ou de l'Université Johns Hopkins (PIPA) démontrent que le public américain n'est pas opposé à l'aide internationale, et que le décalage souvent relaté avec les opinions européennes n'est pas foncièrement avéré. Les études d'opinion sur l'aide rassemblée par l'OCDE et son Centre de développement sont assez claires : l'opinion n'a pratiquement pas changé au 20^e siècle, y compris au cours la période de point bas de l'aide sous R. Reagan. L'opinion publique est restée majoritairement mais faiblement favorable (45 % - 55 %) à l'aide au développement, hostile à trop de dépenses fédérales, attachée à la lutte contre la pauvreté pour des raisons compassionnelles et préoccupée par l'efficacité des efforts. Elle entend les critiques contre les institutions, contre la Banque mondiale notamment, ainsi que les controverses de tous types véhiculées par les médias ; il en résulte qu'elle ne serait pas hostile à une réduction des moyens. Elle soutient donc avec tiédeur l'idée que les États-Unis doivent aider les pays en développement, comprenant mal les concepts de développement économique, de coopération internationale, et se passionnant davantage pour des causes comme la faim, la population, le genre, l'environnement, les océans et la biodiversité, l'enfance, l'eau, l'éducation pour lesquelles elle continue de donner activement.



Les derniers travaux financés par la Fondation Bill et Melinda Gates sont plus précis encore. Ils démontrent que l'opinion se répartit en trois cohortes égales : les hostiles, les favorables, s'appuyant sur des critères moraux, les sceptiques qu'il faut convaincre, et pour lesquels la notion d'*empowerment* (que l'on peut traduire par l'action d'encourager à l'autonomie, à l'émancipation) est porteuse. Il faut montrer que les bénéficiaires agissent et progressent, et que l'aide est donc valorisée dans le progrès de l'autre. Ce dernier groupe peut être incité à agir lui-même dans son environnement. Le montant des dons privés ne diminue pas grâce à de nouveaux donateurs importants, mais la base globale de donateurs s'est réduite de 14 % en dix ans. Il est notable que les cristallisations entre gauche et droite pour le développement ne jouent pas, chacun ayant observé la droite évangélique proposer un grand programme de solidarité et les démocrates obtenir des avancées sur les droits des femmes. Les signes récents d'une nouvelle mobilisation citoyenne de résistance populaire suscitée par l'élection de Donald Trump, semblable à l'énergie militante des années de la guerre du Vietnam, pourraient avoir un impact sur l'opinion, réveillant l'intérêt pour les sujets humanitaires domestiques (controverse « *Meal on Wheels* ») et internationaux (que fait l'administration en réponse aux appels pour les « quatre famines africaines » ?). L'engagement civique nourri au sein des universités et du monde associatif reste une caractéristique états-unienne, et de ces mouvements sociaux responsables et multisectoriels peuvent naître autant de projets de terrain que de mouvements politiques actifs.

La pression migratoire est un phénomène familier qui peut peser en faveur de l'aide au développement dans l'opinion : les Américains se rappellent la vague en provenance d'une Amérique centrale en guerre civile, qui s'est dirigée vers Washington et la Californie (2,5 millions de Salvadoriens) dans les années 1980, et que l'on a tenté de stabiliser avec succès en investissant massivement en aide dans la région. Les effondrements naturels et la surexploitation des ressources naturelles encouragent l'émigration, argumentent en outre les militants environnementaux. L'opinion peut se raccrocher et valoriser un discours moral, mais l'intérêt de proximité prime, la solidarité baisse, peut-être aussi par une pratique religieuse qui se fait moins courante. Encouragés par des controverses particulièrement vives sur les réseaux sociaux, les clivages sur l'immigration croissent entre zones urbaines et rurales, entre zones plus libérales : Californie et Nord-Est, et Centre et Sud des États-Unis, qui soutiennent des solutions différentes en réponse aux pressions migratoires. Les inégalités sociales croissantes affectent la politique : un grand nombre de jeunes sont laissés de côté et ne peuvent accéder à l'enseignement supérieur. Les inégalités multiplient les sujets de débat domestiques (santé, éducation, enfance, logement) valables, ne laissant que peu de place aux préoccupations internationales.



Médias : les réseaux sociaux plus efficaces que la presse traditionnelle

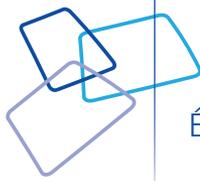
Les médias ne s'intéressent pas aux questions internationales, à l'exception des sujets spectaculaires : catastrophes humanitaires, terrorisme. Les grands médias *The New York Times*, *The Washington Post* et *The Los Angeles Times* reprennent cependant les articles et les commentaires éditoriaux sur les questions stratégiques du développement. Dans la période récente, ils cherchent à rappeler le consensus préexistant, louant le bipartisanisme, et oscillant entre des appels à la prise de responsabilité et des propositions constructives.

De multiples sites internet hostiles à l'assistance internationale communiquent activement, comme ceux de *America's Future*, *Heritage Foundation*, *Cato Institute*, *Conservative Review*, *America Enterprise Institute*, etc., dont le fonds de commerce est le dénigrement fédéral dans une optique très conservatrice, ainsi que la propagation d'un isolationnisme forcené et arguent du fait que « les États-Unis sont attaqués aux Nations unies par des pays que nous aidons », ce qui nécessite l'arrêt des financements³⁰. Ces critiques vivent d'une version du récit national qui met en exergue l'indépendance des États-Unis vis-à-vis du reste du monde, le fait que le pays se soit développé seul, par ses propres moyens, et qui reflète la vive inquiétude vis-à-vis de l'interdépendance croissante des économies et des sociétés qui serait menaçante pour l'emploi, les entreprises et la qualité de vie des citoyens américains. La célèbre déclaration de G.H.W. Bush en 1992 avant la Conférence Rio92, « *The American way of life is not up for negotiations Period* », traduit ce sentiment.

Certains pensent qu'il y a lieu de reconstruire un message de communication autour de quelques grandes causes communes portées par les ONG, sur des sujets suffisamment compréhensibles par l'opinion. Cela permettrait de constituer une base forte vis-à-vis des gouvernements, via des campagnes mondiales semblables à celles du début des années 2000. La période actuelle serait judicieuse pour cela, et les points d'accroche nombreux : climat, villes, économie circulaire, eau, stabilité, environnement, restauration des sols.

Ils citent notamment que le monde des célébrités est activement engagé, et qu'il serait profitable d'en tirer parti pour recueillir de forts échos. Sean Penn, Angelina Jolie, Leonardo DiCaprio, Robert Redford, Beyonce, Matt Damon, Harrison Ford, Don Cheadle, George Clooney et d'autres sont des porte-parole puissants qui se font

³⁰ / Voir, par exemple, la controverse sur l'aide au Pakistan dans D. Markey (Council on Foreign Relations), "Stop Writing Pakistan Blank Checks", *Foreign Policy*, Février, 2016.



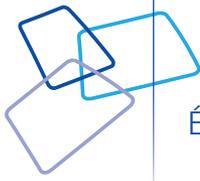
les avocats et les ambassadeurs de causes qui leur sont proposées par la société civile ou les Nations unies, et qui peuvent interagir efficacement avec leurs millions d'abonnés sur les réseaux sociaux.

f. La communication publique: « Aid for the American people »

Le discours gouvernemental américain sur l'aide au développement se réfère à la situation américaine, et à l'impact que la politique d'aide a sur la vie de ses habitants. L'aide doit répondre aux « *global challenges facing America* » (« défis globaux auxquels l'Amérique fait face »), et non les « *facing the world* » (« auxquels le monde fait face »). L'aide est liée à la situation américaine, sa sécurité alimentaire, sanitaire, environnementale, et politique. Les défis de la pauvreté, de gouvernance, de justice doivent être traités là-bas et ici. La violence contre les femmes, la lutte contre le VIH/SIDA, l'éducation primaire, l'accès au soin, la justice sont des sujets nationaux d'abord qui permettent d'incarner les sujets de développement dans le contexte domestique. Il est possible de les comprendre comme une projection américaine, et non pas comme des sujets spécifiques étrangers.

L'Amérique confiante dans sa puissance globale, l'est sans doute moins depuis ses déboires militaires. Elle est consciente qu'elle peut désormais être ciblée sur son sol, *a priori* inatteignable. Sa connaissance du monde reste faible, voire très faible, comme pour la plupart des pays continentaux, et la projection mentale de la situation extérieure est difficile, sinon de façon caricaturale (cf. film *Madagascar*). Face aux menaces supposées, les États-Unis affirment qu'il faut agir, et le consensus affirme que le déploiement militaire et sécuritaire n'est pas suffisant sans traitement des causes des risques de tous types. Cette vision est nuancée selon les régions, le Moyen-Orient étant plus présent à l'esprit, suivi de l'Asie, l'Amérique et l'Afrique.

L'USAID n'a pas de mandat pour communiquer auprès de l'opinion publique, ni fournir des programmes d'éducation au développement ou de sensibilisation qu'elle menait cependant depuis 1990. Les financements se sont taris au début de la présidence Bush à la demande du Congrès (J. Helms), remplacés par les grands efforts des associations *ONE*, *Global Citizen*, *World Vision*, etc.



États-Unis d'Amérique

La communication américaine sur le développement est unique, dans le sens où elle communique systématiquement sur les impacts et objectifs de développement en même temps que sur les effets pour la nation américaine.

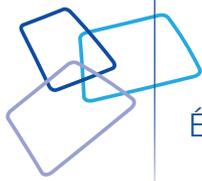
On ne parle pas des pays, mais des populations cibles et des gens concernés : le développement est « *people centred* ».

Il faut faire évoluer les messages qui ne correspondent plus à l'aide traditionnelle : on est dans l'investissement, dans les activités faites ensemble, « *with* », et il faut revaloriser la notion de solidarité. En même temps les belles histoires doivent se construire autour de thèmes que les gens peuvent comprendre : les villes intelligentes pour Devex, par exemple.

Le renouvellement du discours sur le développement reste urgent aux États-Unis. Actuellement dans une période régressive, il est temps de dépasser le discours défensif axé sur la sécurité nationale ou celui de l'impératif moral pour préférer bâtir un projet porteur comme celui de PEPFAR qui se construirait par exemple sur les infrastructures durables et l'action climatique, sur l'*empowerment* et la formation, etc.

g. Think tanks, universités : un milieu foisonnant d'innovations intellectuelles

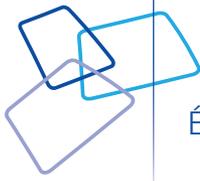
Les *think tanks* américains sont des leaders mondiaux du domaine, et Washington D.C. concentre une expertise intellectuelle supérieure sur les questions de développement³¹. CGD (ex-CGdev), Brookings, CFR, WRI sont souvent mis en avant, mais bien d'autres sont actifs : CSIS, IRI, *Carnegie Council for International Peace*, de même que les grandes fondations qui ont aussi une forte capacité intellectuelle (Pew à Atlanta, MacArthur à Chicago, Ford et Rockefeller à New York, et Gates, institution à part) et les instituts politiques qui prennent soudainement plus de place avec l'exacerbation actuelle des oppositions destructrices du consensus (*Heritage Foundation, American Enterprise Institute, Cato Institute, International Republican Institute, d'un côté, Center of American Progress, de l'autre*). Ils peuvent s'appuyer sur l'activité des universités de la région de Washington qui abritent au sein de divers instituts une importante réflexion sur les questions internationales : Georgetown, George Washington, Johns Hopkins, American University, University of Maryland et y compris les institutions universitaires spécialisées liées à la sécurité et à la défense.



Dans le domaine du développement, ODC fait office de précurseur dès 1969, et ouvre la porte à la création de CGD après sa disparition en 2000. CGD prend une place centrale, bénéficiant de l'aura de sa fondatrice et ancienne présidente, Nancy Birdsall, et de ses indicateurs internationaux de mesure de l'aide ; il est profondément engagé dans une réflexion sur les modèles de développement, sur les processus des agences, les innovations à promouvoir, les structures à changer. Un débat permanent est organisé dans ses locaux qui accueillent tout l'écosystème d'expertise, local et international.

Ces experts, parfois issus des grandes institutions multilatérales (ONU, Banque mondiale, BID, FMI), sont activement recrutés et ont une forte capacité à produire un plaidoyer conséquent en faveur de l'aide et du financement du développement, notamment sur les sujets sectoriels et transversaux. Ils peuvent accompagner des processus internationaux et domestiques. Ils reflètent aussi des visions globales sur les questions des ressources et de la viabilité de la planète (environnement, biodiversité, climat). Ils interagissent avec tous les acteurs américains : deux Chambres du Congrès, ONG, universités, agences multilatérales, fondations. Ils sont des passeurs d'information, des décrypteurs et analystes de situations, et de formidables instruments de construction de la pensée et de production de propositions. C'est avec ces institutions qu'USAID a pu mettre au point des cadres de redevabilité, de mesure des résultats. Ils disposent de réseaux, de dispositifs de mesure et de diffusion qui alimentent le dialogue des administrations et préparent les prises de position. Ils mènent des programmes (*the Brookings Africa Growth Initiative*) et des initiatives phares (*Commitment to Development Index* de CGD) qui sont des outils de communication renforçant la crédibilité de la politique d'aide. En accueillant les élites du pays au pouvoir et en les confrontant de façon continue avec les intellectuels, les experts, les acteurs, les *think tanks* sont souvent le lieu de la transparence et de la pression pour une vraie redevabilité des politiques publiques. Etant nombreux, ils sont en concurrence, ce qui crée une émulation permanente. On y trouve des opinions différentes, souvent bipartisanes, des savoirs spécialisés et des stratégies divergentes, ce qui permet sans doute à l'État de pouvoir prendre du recul sans subir une influence démesurée.

Dans la période récente, les *think tanks* ont pu intervenir sur la négociation internationale sur le développement durable et le climat. Un moment hostiles aux ODD, ils ont pris le train en route et assuré un suivi en soutenant et en s'assurant que les négociateurs américains jouent un jeu constructif. Ils ont accompagné les efforts du président Obama pour moderniser l'aide américaine, et contribué à poser des questions sur le maintien de l'aide à l'Égypte, après le coup d'État en 2013. Ils s'inter-



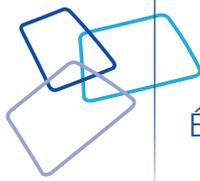
États-Unis d'Amérique

rogent sur les résultats de l'aide au Pakistan, et rappellent (*Council on Foreign Relations*) la position de G.W. Bush vis-à-vis de P. Musharraf (« *You are either with us or against us* »), souhaitant davantage conditionner l'aide au respect des principes démocratiques. D'autres souhaitent cibler les pays à risque, où la mise en place d'un gouvernement fonctionnel – avant d'être démocratique – serait préférable, d'autant plus qu'il serait parfois moins utile pour les intérêts américains de privilégier la bonne gouvernance.

Le *think tank* conservateur *Heritage Foundation* soutient fortement la politique annoncée du Président Trump, et en particulier celle concernant la réduction des financements accordés aux organisations internationales. La rhétorique se concentre sur la nécessité de réduire les dépenses inutiles tout en continuant à défendre les intérêts nationaux. À l'échelle de l'ensemble du gouvernement, il s'agit donc de faire de larges coupes pour atteindre l'équilibre budgétaire, sans toutefois toucher à la défense. En ce qui concerne l'aide des États-Unis à l'international, il s'agit de conditionner l'attribution de financements aux organisations internationales au service « vital et nécessaire » (Schaefer, 2017) qu'ils rendent aux citoyens américains. Prenant exemple sur la récente inflexion du DfID, qui notamment s'est retiré du financement de l'Unesco, le *think tank* promeut donc une forte réduction de la contribution américaine à l'international, adoptant ainsi une position assez unique dans le paysage des laboratoires d'idées. La nécessité de l'État de gérer de manière plus responsable et transparente l'argent du contribuable sert ici d'argument.

Les voix universitaires d'Amartya Sen, de Joseph Stiglitz, Jeffrey Sachs, Esther Duflo, Abhijit Banerjee, Tim Lovejoy, et bien d'autres sont connues du monde entier, parfois plus qu'aux États-Unis. Mais ce sont surtout celles de Bill et Melinda Gates que l'on entend dans les médias et le monde politique en matière de développement. Elles contribuent à renforcer la crédibilité de l'aide, ainsi que l'exigence à l'égard de son évaluation, et permettent de contrer les critiques incessantes de la droite sur « les éléphants blancs », l'argent gaspillé, etc. Cette assise scientifique est indispensable et donne aux *think tanks* qui en vivent des outils précieux pour déployer leurs propres discours en direction du pouvoir politique.

D'autres interviennent : Elon Musk, Al Gore, Carl Pope (sur les sujets climatiques), Mark Zuckerberg (sur l'accès à l'Internet). Beaucoup de ces personnalités ont des démarches lourdes, à l'image des anciens présidents : B. Clinton en Haïti, et la création de la *Clinton Global Initiative*, J. Carter, et sa fondation pour la gouvernance qui poursuivent leur action publique par des initiatives privées. Les financiers et aussi philanthropes Michael Bloomberg, Warren Buffett prennent le relais des T. Turner et D. Rockefeller.

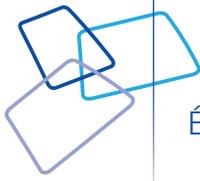


L'USAID a su capter cette énergie dans la période récente et déploie le *Global Lab*, qui met en réseau quarante-six grandes universités afin de les associer à une dynamique de recherche de solutions : innovations sociales, économiques, financières, techniques, agricoles et sanitaires sont promues. Les universités elles-mêmes disposent de laboratoires majeurs, y compris à l'étranger, en Asie et Amérique latine notamment : Yale, MIT, Cornell, Stanford, Arizona State, Columbia, engagent des moyens considérables en faveur du développement durable international, et se projettent à l'international où elles mènent d'innombrables programmes et expérimentations de développement avec une approche américaine de la recherche appliquée et d'*outreach*.

h. Washington D.C., capitale multilatérale mondiale, et son influence sur la politique américaine

La Banque mondiale et le FMI sont à deux blocs de la Maison Blanche. *Pennsylvania Avenue* est le lieu où se croisent les experts et acteurs du développement du monde entier, et les agences américaines (USAID, MCC, *Peace Corps* et OPIC) sont à deux pas. Quelles interactions entre ces deux mondes ? Les postes du Président de la Banque, du n°2 du FMI, du chef économiste du Fonds sont attribués, selon une règle non-écrite, par les États-Unis. On considère presque que le président de la Banque mondiale est nommé par le gouvernement américain, en accord avec quelques grands pays émergents et pourvu que la Chine et l'Inde ne s'y opposent pas, alors qu'il est élu, en principe, par les administrateurs. La proximité géographique du Trésor américain se fait sentir à tout instant, parfois de façon insidieuse, car surinterprétée par les collaborateurs, dans les couloirs et les lieux de décision des deux institutions de Bretton Woods. Les allers-et-retours d'affectation entre fonctionnaires du Trésor et du Département d'État à la Banque sont constants et ces agents travaillent aussi pour leur gouvernement. Les agences américaines USAID et MCC, avec le Département d'État et le Trésor, font des points réguliers sur l'ensemble des activités de la Banque, région par région ou pays par pays. À la Banque, on dit que « *Who pays says* » (« Celui qui paye à son mot à dire »). Le Congrès américain peut aussi imposer ses vues, comme il l'a déjà fait pour le planning familial et sur les droits sexuels et de santé reproductive du temps de la présidence Bush, et comme il est prêt à le faire à nouveau sur les mêmes sujets sociétaux. L'influence du Congrès sur les votes pour la reconstitution de l'AID est déterminante.

Les choix de P. Wolfowitz, J. Wolfensohn, R. Zoellick, ou J. Kim sont le fruit d'une alliance politique avec le président des États-Unis en place. Les relations étroites entre J. Kim et les époux Clinton ont conduit à sa nomination à la tête de la Banque,



États-Unis d'Amérique

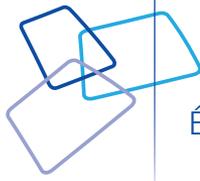
reflétant un mode de gouvernance qui pourrait être remis en question aujourd'hui, si cela devait être refait, mais cette relation particulière présente aussi un atout pour préserver les intérêts des institutions de Bretton Woods. La Banque est aussi le reflet d'un certain mode de pensée (unique) américain ; les collaborateurs, américains et étrangers, sont pour beaucoup issus des mêmes cursus universitaires.

Le Trésor américain sait aussi se servir de la Banque et de ses canaux pour faire passer sa vision et sa stratégie, y compris pour favoriser des retombées positives pour l'industrie américaine (Caterpillar, pharmacie autrefois), s'engouffrant dans les ouvertures faites au secteur privé pour répondre aux défaillances de marché (stratégie du « *cascading* »). Les entreprises américaines ont cependant abandonné leur place au cours des trente dernières années, perdant successivement les contrats d'infrastructures, d'équipement puis de consultance au profit d'acteurs plus compétitifs issus des grands pays du Sud. Les contrats de la Banque mis en œuvre par des acteurs privés américains ne représenteraient que 1%³² des marchés financés par la Banque, une des raisons qui pousserait le secteur privé à soutenir les initiatives bilatérales de type *Power Africa*.

Il semble en revanche que les milliers d'experts du développement présents à Washington au sein du Groupe de la Banque mondiale, de la BID, des autres agences et institutions internationales présentes (GEF...), n'aient que peu d'impact sur les positions américaines sur le développement. L'influence intellectuelle de la Banque vers la politique américaine est minime, la Banque est dans son monde, comme l'est un peu l'écosystème de développement de Washington DC pour le reste des États-Unis.

i. La forte mobilité des élites

Immense avantage, les hauts fonctionnaires et dirigeants des grandes institutions liées au développement sont mobiles et se déplacent au gré des alternances politiques : les deux anciens administrateurs de l'USAID Raj Shah et Gayle Smith prennent la tête l'un de la Fondation Rockefeller, l'autre de l'ONG ONE ; Elisabeth Cousens, ex-ambassadeur adjoint auprès des Nations unies, prend la direction de la Fondation des Nations unies. À la Fondation Gates, chez WRI, Brookings, on retrouve d'anciens vice-présidents de la Banque mondiale ou du Fonds monétaire. Et cette mobilité, Département d'État → USAID → contractants/entreprises → ONG → Congrès Fondations → *Think tanks*, etc., explique en grande partie la continuité des politiques qui peuvent survivre à l'alternance, ce qui est aussi un facteur favorable en matière de



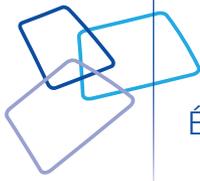
perspectives d'emploi ! Plus fondamentalement, cette mobilité permet de partager une même vision sur le rôle des États-Unis dans le monde entre administration, agences, Congrès et société.

4. La présidence de Donald Trump : l'introduction de l'incertitude

a. *Le consensus bipartisan se fissure*

Avant les élections, le débat interne au sein de l'écosystème washingtonien de l'aide s'intensifie en préparation des prochaines étapes. Tous les *think tanks* de la place font assaut de propositions pour approfondir et accélérer ce vent de créativité, de réformes et d'approfondissement institutionnel, notamment lors de la dernière réunion du *Global Development Council* en juillet 2016 à la Maison Blanche, où il apparaît déjà que la montée du discours populiste qui conduira à l'élection de Donald Trump rend un nouvel argumentaire en faveur du développement international nécessaire. La campagne électorale n'a cependant pas révélé de grandes attaques sur l'aide, en dépit de la violence du débat sur la politique étrangère. Dans le monde républicain, il existe cependant des promoteurs radicaux de la suppression totale de l'intervention fédérale (par exemple le Secrétaire à l'Énergie Rick Perry). Ainsi S. Bannon, ancien directeur de *Breitbart News*, un journal en ligne d'extrême droite américaine, et haut conseiller stratégique du président Donald Trump jusqu'en août 2017, déclare notamment en 2014 que l'Occident vit, selon lui, une crise qui trouve ses racines dans l'affaiblissement des valeurs judéo-chrétiennes et dans l'implication de l'État dans la régulation du capitalisme, soutenue par une cooptation internationale des élites. L'arrivée de D. Trump au pouvoir, la montée des partis d'extrême-droite en Europe sont, selon lui, les signes d'une révolution globale de la classe moyenne qui va s'étendre à tous les continents. Pour S. Bannon, la pauvreté doit être réduite mécaniquement par une conduite des entreprises basée sur les valeurs judéo-chrétiennes, et non par l'aide au développement.

Le *think tank* bipartisan CGD souligne que les arguments en faveur de la sécurité nationale sont moins convaincants ; la rationalité de l'aide accordée en Irak, Pakistan, Afghanistan est remise en question. Pourtant les messages fondamentaux demeurent : l'assistance internationale travaille pour l'intérêt des États-Unis ; elle produit des succès ; le *leadership* américain est fondamental vis-à-vis des menaces globales, mais ne suffit plus. Fin 2016, après le renouvellement du Congrès, USGLC affirme que le 115^e Congrès sera truffé « d'internationalistes », et que la politique engagée depuis dix ans pourrait être poursuivie.



États-Unis d'Amérique

110

Chercher l'accord sur l'aide publique au développement

Le *compact* 2016 du parti républicain qui reprend le discours de G.W. Bush en prévision des élections assure que l'aide internationale est un outil essentiel pour répondre à la prévention des conflits, ainsi que pour construire une stabilité globale qui permette d'ouvrir des marchés aux intérêts américains, et réaffirme la compassion pour les souffrances du monde. Il semble que ce discours s'éloigne des préoccupations de la classe moyenne américaine, car l'argument moral (le sens du don, du partage) et la responsabilité des États-Unis dans le monde s'érodent. Il faut ainsi s'inspirer des expériences et débats plus récents : le tsunami et les relations avec l'Indonésie, les inquiétudes vis-à-vis de pandémies telle Ebola, Zika (« ce n'est pas le système de santé de Dakar, mais Ebola à Houston qui compte »), la promotion économique des femmes, le trafic d'êtres humains dont la lutte est promue par les électeurs évangéliques blancs, le trafic des opiacés qui frappe à nouveau la jeunesse américaine. Ces thématiques pourraient compléter peu à peu les efforts conduits pour lutter contre le VIH/SIDA et la malaria. Les républicains savent que pour réduire les flux migratoires, il faut développement et stabilité, et l'Afrique pourrait bénéficier d'une prise de conscience politique sur ces questions.

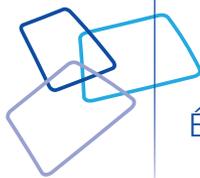
Les premiers mois de la présidence de D. Trump sont incertains et chaotiques. Le pouvoir semble partagé entre des « insurrectionnistes », qui souhaitent déconstruire le pouvoir fédéral et remettre tout en question et des institutionnalistes républicains qui veulent changer, mais dans une certaine continuité. Les promesses de campagne du candidat Trump s'imposent cependant. La présidence est moins idéologue et populiste qu'intéressée à faire des deals, des transactions, pour montrer que l'Amérique gagne. L'Administration Trump reste cependant bien décidée à réduire les financements extérieurs selon le slogan « *America First* ». D'un point de vue pragmatique, l'absence de soutien public à l'aide institue cette politique en bouc-émissaire facile et donc probable.

Certains autour du Président sont prêts à rompre le consensus existant sur l'APD en ouvrant une boîte de Pandore potentiellement explosive, d'où les propositions présidentielles initiales budgétaires pour le budget du département d'État et de l'assistance internationale (-37 %), réduites quelques peu quinze jours plus tard (-28 %) ³³.

Le caractère imprévisible du nouveau président et la nomination d'un nouveau secrétaire d'État issu du monde pétrolier ³⁴, rendent difficile tout pronostic. Le président élu a fait des déclarations contradictoires pendant la campagne : parmi celles en faveur

33 / Source : Washington Post.

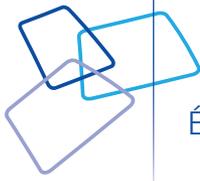
34 / ExxonMobil se veut le champion américain de la responsabilité sociale et notamment de l'éducation primaire.



de l'aide au développement, il a affirmé « les États-Unis continueront à faire la paix, à aider à sauver des vies et l'humanité, nous sommes une nation humanitaire », et « si nous n'aidons pas les pays qui rencontrent des désastres, nous pourrions faire face à des problèmes encore plus importants », et « les milliards que nous dépensons pour les enfants, la santé maternelle et infantile, l'aide alimentaire doivent avoir plus d'impact pour que les pays pauvres eux-mêmes fassent plus pour s'occuper d'eux-mêmes à l'avenir »³⁵. Le vice-président Mike Pence a été un avocat de PEPFAR sous Bush et Obama, qu'il a qualifié d'« obligation morale des États-Unis », mais n'a pas voté en faveur des moyens correspondants. Certains *think tanks* émettent l'idée qu'une crise de grande ampleur pourrait infléchir la politique de développement de Trump. Tout comme les attentats du 11 septembre ont eu un impact considérable sur la politique de Bush, lui offrant une plateforme pour un renforcement brutal de sa politique étrangère, une crise du même type ou humanitaire pourrait éventuellement amener Trump à considérer le développement comme une opportunité à saisir.

Alors que l'assistance américaine internationale faisait l'objet d'un consensus bipartisan assez fort depuis quinze ans, elle pourrait redevenir un sujet clivant, malgré quelques prises de position courageuses de la part de Sénateurs et Représentants critiques de la présidence de D. Trump (M. Rubio, L. Graham, J. McCain). La base républicaine est faiblement engagée pour le développement pour des raisons politiques, et il ne reste que peu d'élus républicains vraiment internationalistes de la génération Rockefeller (qui seraient aujourd'hui plutôt démocrates). Les sièges électifs se jouent de plus en plus entre membres du même parti, et la poussée droitiste est forte dans les primaires.

Des schémas de pensée antérieurs à l'administration Bush reviennent, les connaissances des nouvelles équipes étant très réduites. La sécurité est ainsi vue de façon étriquée : il faut protéger la patrie, contrer le terrorisme et la violence. Les pandémies font peur, d'où la préservation possible des initiatives PEPFAR et PMI. Il n'y a pas de base intellectuelle, sinon les positions extrêmes de *Heritage Foundation* qui entretiennent l'état d'esprit négatif, se nourrissant de réactions simplistes et populistes. Le rôle de l'État fédéral en faveur de l'aide au développement, naturel dans le monde européen, ne va pas de soi. Un fort mouvement pour encourager les acteurs privés à se substituer à l'État, à apporter expertise et financements et à créer des emplois dans ce domaine resurgit régulièrement.



États-Unis d'Amérique

Le soutien à l'indépendance d'USAID faiblit chez les Républicains de base. On questionne l'intérêt du gouvernement américain à agir à l'international : d'où les demandes explicites de suppression d'OPIC, d'Eximbank. Dans le domaine de l'environnement, des agences importantes pour les questions internationales sont également ciblées : l'EPA, le *Fish, Wildlife and Forest service*, les Parcs Nationaux, des programmes de la NASA, de NOAA (*National Oceanic and Atmospheric Administration*), etc. Les crédits pour les agences des Nations unies, le FEM sont en ligne de mire car ces organisations sont perçues comme hostiles à l'Amérique, notamment pour le climat où les perspectives sont très problématiques (la subvention d'une tranche de 300 millions USD en faveur du Fonds Vert due le 28 avril 2017 n'a pas eu lieu). UNFPA, UNFCCC, les agences humanitaires devront trouver des relais ou se réformer faute de financement américain. Le PAM et l'UNICEF pourraient en réchapper. Le PNUD pourrait être affecté.

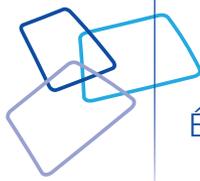
112

b. Les ambitions réformatrices subsistent chez les experts de l'aide au développement

Parmi les propositions avant et après le résultat des élections, croisées et piochées chez les *think tanks* (Brookings, CGD, etc.), on peut – en creux – faire apparaître les caractéristiques du système américain. On y trouve des propositions institutionnelles, stratégiques et substantielles.

Parmi les propositions portant sur les institutions, on trouve la **nomination rapide du nouvel administrateur de l'USAID** (de rang ministériel), et d'un deuxième adjoint chargé des affaires budgétaires. Pour garantir une meilleure coordination entre les institutions gouvernementales et au sein de l'USAID, la nomination d'un coordinateur à la Maison Blanche (utile par exemple sur les programmes en faveur de la santé) serait possible, ainsi que le renforcement du rôle de coordination des vingt-sept agences d'USAID. Cette dernière gagnerait à être autonome d'un point de vue budgétaire. De plus, la création d'une banque de développement globale influençant les actions du secteur privé serait recommandée, tandis que la MCC serait un modèle à prendre pour ses éléments les plus fonctionnels.

Le Congrès et la société civile pourraient en outre co-rédiger une nouvelle stratégie globale de développement qui conduise à la rédaction d'une nouvelle loi FAA. Afin de gagner en efficacité, certains programmes (cf. VIH/SIDA) ainsi que les stratégies d'allocation géographique (Moyen-Orient, Afrique du Nord) pourraient faire l'objet d'une révision en profondeur. Une tranche de l'ordre de 10 % du budget de l'Assistance internationale pourrait être utilement réservée à l'investissement



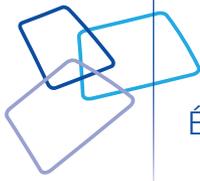
d'impact, et l'évaluation de celui-ci pourrait aider à revoir la répartition bilatérale/multilatérale des financements et à mesurer l'influence états-unienne en faveur des biens publics mondiaux. Certains conseillent également d'ouvrir les marchés aux PMA, et de mener une politique de migration non fermée liée à l'aide et à l'investissement.

En substance, certains attendent d'ailleurs le lancement d'une politique phare qui serait concentrée sur les réfugiés et les femmes. Concrètement, un souhait est exprimé de voir les États-Unis devenir le leader mondial des infrastructures et technologies durables et proposer des financements innovants de type « *Advanced Market Commitments* ». Un fonds d'*Economic Opportunity* pour les entrepreneurs devrait être créé, ainsi qu'un programme de lutte contre la déforestation, *Power Africa* devrait être renforcé.

c. Situation au printemps 2017

Le Congrès voit aussi que l'administration du département d'État reste encore balbutiante, faute de nomination pour les cent postes clés dans le domaine de l'assistance internationale, et se retrouve donc un peu seul face à une volonté politique quelque peu abrupte, et un Secrétaire d'État peu impliqué sur ces sujets. Les meilleurs alliés du développement sont le Général Mattis, Secrétaire à la Défense, et le *National Security Adviser Lt. Général H.R. McMaster*, qui ont des idées claires sur l'importance de l'aide civile. L'Ambassadeur Nikki Haley auprès des Nations unies se fera l'avocat des questions féminines et de la violence contre les filles. D'autres personnalités sont citées : Dina Habib Powell, *deputy National Security Advisor for Strategy* (et ex-présidente de la *Goldman Sachs Foundation*, promotrice d'une initiative 10 000 women), l'ambassadeur Mark Green, promu peut-être à la tête de l'USAID (ancien ambassadeur à Dar-es-Salam, directeur de l'IRI, ancien directeur du USGLC, membre du conseil d'administration du MCC, proche de M. Pence, R. Priebus, et P. Ryan, catholique pratiquant, etc.)... Mais sans organisation interministérielle à l'œuvre, les positions interministérielles ne peuvent prospérer, les instructions venant début 2017 d'un petit groupe à la Maison Blanche. Cette situation d'incertitude pourrait durer jusqu'en 2018.

Plusieurs indications montrent que des initiatives assez classiques pourraient être mises en place selon le modèle des revues adopté par l'administration Bush en 2000 : le Congrès pourrait coordonner une revue du dispositif d'assistance internationale pour évaluer l'efficacité des institutions. Les agences multilatérales pourraient voir leurs missions réévaluées, les engagements financiers américains devront montrer

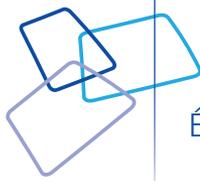


le « *value for money* », notamment en faveur des intérêts nationaux. Addam Lerrick, rédacteur du rapport Meltzer et nommé au poste de sous-secrétaire-adjoint aux affaires internationales du Trésor, est l'auteur d'une expression souvent citée du Professeur Meltzer: « *capitalism without failure is like religion without sin* ». Il conteste ainsi le soutien public aux États faillis, ce qui peut être un signal à prendre en compte. La recherche d'économies, la lutte contre le gaspillage et la fraude, quelques coupes symboliques seraient effectuées pour donner aux représentants une rhétorique du résultat dans leurs circonscriptions. Le renforcement de la mise en œuvre de la loi sur la transparence et la redevabilité serait promu. L'invitation au Congrès d'Andrew Mitchell, ancien ministre conservateur britannique, pour une réflexion comparative de l'expérience alternative mais favorable à l'aide, du gouvernement Cameron, est prévue.

Beaucoup se réfèrent aux premiers mois de l'administration Bush où les mêmes pressions négatives étaient en place. Or, elles ont progressivement laissé la place à une volonté de chercher des « résultats », jusqu'à créer une institution *ad hoc* et à construire un langage pour devenir celui de la nouvelle administration républicaine. Cette progression peut être expliquée en partie par le moment critique qu'occasionnent les attentats du 11 septembre, et le cycle républicain actuel pourrait bénéficier d'une même dynamique ; les avocats de l'aide rappellent les succès de l'administration Bush pour célébrer le *leadership* républicain dans ce domaine.

Les lobbys issus des Églises et des grandes ONG très puissantes ont en outre déjà entrepris une lourde pression sur le Congrès, et il n'est pas certain que les intentions de l'administration sortent indemnes de ces forces qui représentent aussi un lobby local essentiel, *via* les Églises, pour les Représentants. Les programmes qui seraient menacés par un retrait budgétaire public sont d'ores et déjà à la recherche de relais auprès d'autres partenaires. Les fondations sont prêtes à reprendre le flambeau. Bill Gates annonce un fonds d'1 milliard d'USD pour les énergies renouvelables.

À la Banque mondiale, les équipes américaines anticipent une pression accrue pour un « retour sur investissement » et cherchent comment mettre en évidence l'intérêt pour l'Amérique de sa propre présence. Car il faut protéger le paiement des arriérés (700-800 millions US), le refinancement de l'AID, et l'hypothèse d'augmentation de capital de la Banque. La SFI pourrait être très affectée. Aux Nations unies, les considérations risquent d'être très politiques ; l'abandon de positions au sein d'un certain nombre d'organisations (le PAM, par exemple) pourrait être irréversible. Des décisions de court-terme pourraient donc menacer les intérêts à long-terme des États-Unis en faveur d'un ordre international libéral.



La minorité du Congrès s'inquiète cependant, car le bilan des deux premiers mois est lourd et les quatre années de présidence s'annoncent difficiles pour la politique d'aide internationale. En définitive le Congrès ne pourra être le seul garant de la continuité de l'aide américaine qui devra également trouver des relais dans la société.

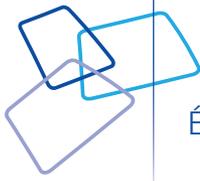
d. Positions du nouveau Congrès

Selon USCGL, de nombreux alliés de la « plateforme internationaliste » ont été réélus au Sénat et permettront de poursuivre le consensus bipartisan sur le *leadership* global des États-Unis. De nouvelles sénatrices pourraient notamment aider au consensus sur les questions internationales, celles-ci semblant être plus averties sur les questions de genre, par exemple. À la Chambre, les alliés des positions sur le développement, notamment au sein des différentes Commissions chargées des Affaires étrangères, ont retrouvé leur place, mais la prudence règne encore sur le positionnement effectif et les rapports de force.

e. Le débat budgétaire

Le premier défi est celui de la négociation budgétaire et les membres puissants du Congrès qui pilotent la Commission des Affaires étrangères sont à la manœuvre. Ce sont les Sénateurs républicains Lindsey Graham, Robert Corker qui devront composer avec leurs contreparties démocrates S. Whitehouse, etc., et les Sénateurs Marco Rubio et McCain, Tom Rooney, le Chairman de la Sous-Commission Hal Rogers, desquels partira la rédaction de la loi budgétaire au sein du Sous-Comité budgétaire des Affaires étrangères, des opérations extérieures et des programmes associés.

Face aux annonces fracassantes de la présidence – réduction de 37 % du budget du Département d'État, suppression de l'OPIC, d'Eximbank, remplacement du comité exécutif indépendant de *Voice of America*, et des coupes dans les financements à destination des agences onusiennes et de la Banque mondiale (réduction de 650 millions USD) –, un discours mesuré est porté par les équipes républicaines du Congrès. Elles s'opposent au budget initial et aux coupes drastiques proposées par la Maison Blanche, qui recule déjà faute de soutien. Elles considèrent que le budget de l'aide pourrait même croître, car il s'agit d'un élément de la Sécurité Nationale, ce qu'il faut expliquer à l'opinion. Pour elles, il est clair que faute d'investissement préventif en matière de développement (Syrie, Yémen), les pays peuvent s'effondrer et la gestion de l'avenir de ces pays « par les drones et les interventions des forces spéciales » ne sont pas viables sur le long-terme. Il en va de même pour les situations humanitaires ; il vaut mieux être présent lors des famines, des crises diverses ; et



États-Unis d'Amérique

répondre avec l'offre américaine, que de laisser d'autres acteurs occuper le terrain. Il faudra négocier et conserver le financement à un niveau « décent », sachant cependant que **certains gages devront être donnés à l'exécutif**. Les Représentants sont sensibles aux pressions qui commencent à monter avec les pétitions des généraux, des ONG, des entreprises, des Églises, les tribunes d'intellectuels et de Bill Gates, d'Andrew Natsios (ancien dirigeant de l'USAID), de Bush père, et entendent les attaques au vitriol de la presse démocrate et indépendante qui font monter le débat en se saisissant des thématiques humanitaires.

Si l'on peut sauver un certain nombre de programmes, les discussions devraient être très dures sur les financements budgétaires de l'*Economic Support Fund*, notamment au profit du Pakistan et de l'Égypte dont les gouvernements ne sont pas perçus comme favorables aux intérêts des États-Unis. La question est davantage de savoir quelle assistance militaire sera promue que de débattre des programmes d'éducation ou de santé. En définitive, le sujet humanitaire et de développement n'est pas très central dans la discussion plus large au Congrès sur les moyens de projection et de stabilité internationale des États-Unis. Des voix très conservatrices demeurent actives, par exemple sur l'activité du Fonds monétaire international, à qui est refusée une nouvelle contribution à la stabilisation financière de la Grèce.

f. Esquisses de scénarios

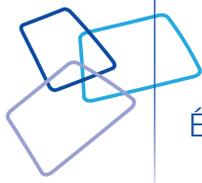
Trois scénarios (plus un) contrastés sont proposés pour permettre d'éclairer le débat :

Le « X-facteur » : l'incertitude destructrice règne

Le slogan « L'Amérique d'abord » prime et des décisions sont prises remettant en cause les institutions publiques et les contributions américaines. L'USAID réintègre le Département d'État, OPIC et Eximbank sont supprimés. Un panel propose de vastes réformes de l'architecture multilatérale et notamment des institutions financières. Les contributions américaines à de grands programmes sont remises en question : climat, humanitaire. L'influence américaine induit de graves troubles de l'équilibre et du consensus international. Des agences des Nations unies sont condamnées à disparaître.

Le facteur budgétaire et comptable domine : il faut donner des gages au peuple américain

Les électeurs attendent des mesures symboliques, qui répondent aux critiques sur la priorité à la dépense intérieure. Tous les budgets et les programmes sont revus à la baisse, sans remise en cause fondamentale des instruments et des moyens. Les



crédits multilatéraux sont vivement attaqués. Le Congrès plie et laisse faire, seuls sont sauvés les questions de santé globale et les programmes stratégiques, tandis que disparaissent les activités transversales, sectorielles. Les États-Unis n'ont plus de *leadership* sur les stratégies et la politique de développement international. La baisse des moyens pour le développement est très significative, car les programmes d'aide sont davantage frappés que ceux de la sécurité stratégique internationale qui émargent aux mêmes rubriques budgétaires.

L'administration de D. Trump souhaite renforcer son image

Il s'agit d'identifier quelques sujets populaires ayant un soutien qui peuvent contribuer à donner une image d'un conservatisme compassionnel. Les entreprises, les Églises, certaines ONG s'associent à ces initiatives. Certains thèmes sont envisagés : le bioterrorisme, l'esclavage moderne, la lutte contre la corruption, le sujets de droit foncier, les catastrophes (le traitement des « 4 » famines sera un test). La définition d'une initiative phare n'est pas impossible, surtout si une crise lui donne la légitimité et la visibilité voulues, et son soutien, y compris budgétaire est possible, comme l'a fait G.W. Bush. Ivanka Trump pourrait éventuellement jouer un rôle.

Le ministère de la Défense devient le ministère porte-parole du développement international qui devient de fait un sous-ensemble de la politique de sécurité nationale.

Le message américain se reconstruit, autour de la croissance des libertés, des opportunités économiques, de la lutte contre les obstacles au développement : corruption, trafics (armes, drogue), etc.

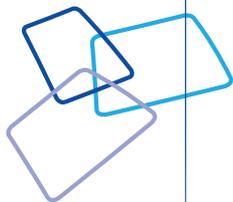
La résistance s'organise : la société civile entre en conflit ouvert avec la présidence et l'administration

Cette option extrême est mentionnée ici, prenant appui sur les mouvements citoyens qui se lèvent dans tous les États-Unis (heurts sur les campus, les marches des *pussy hat...*) ; ils restent cependant bien moins puissants à ce jour que les mouvements pour les droits civiques des années 1950.





IV



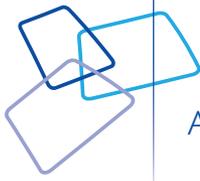
Allemagne

1. Le consensus allemand sur l'aide au développement : des élites soutenues par une société civile éduquée et engagée

L'Allemagne, tout en étant consciente de sa réussite économique, semble se tourner vers le reste du monde pour créer un meilleur espace de vie global. Parce que les acteurs sociaux et l'État allemands ont compris qu'il ne peut y avoir de paix durable dans un monde interconnecté où la pauvreté perdure, ils souhaitent de manière plutôt consensuelle que l'Allemagne devienne le chef de file du changement de paradigme pour un développement durable global. On veut une politique « meilleure pour le monde, meilleure pour l'Allemagne ».

Les dirigeants allemands sont très actifs sur ces questions, que ce soit en Europe, au sein du G7 ou du G20. Angela Merkel y promeut le respect de ses engagements mondiaux de justice sociale, ce qui permet à l'Allemagne d'acquiescer une position influente sur la scène mondiale. A. Merkel, soutenue par l'ex-Président CDU Horst Köhler (2004-2010) et Frank-Walter Steinmeier, ministre des Affaires étrangères (2013-2017), a impliqué tous les ministères sans exception dans la réalisation de cet objectif international, et propage le modèle du développement durable, tant vers les Länder que vers les pays partenaires avec des arguments et des moyens pour acter ce changement de paradigme global. Tous les partis du *Bundestag* se prononcent en faveur du développement, guidés par la position constante et le travail bien informé de la Commission de la Coopération économique et du Développement. Le développement n'est donc pas un secteur conflictuel pris en otage par le jeu politique, bien que des divergences existent sur les priorités et les approches envisagées.

La société civile, très consultée par les élus, s'organise, pour sa partie la plus engagée, en un réseau fort d'ONG laïques et religieuses, très ancrées dans la société *via* les Églises notamment, et formant ainsi un puissant bastion institutionnel. L'opinion publique allemande découvre et soutient une politique extérieure nouvellement assumée qui s'appuie sur un socle de valeurs morales ; le soutien est particulièrement fort sur la question du changement climatique, mais également à l'intervention en réaction à des catastrophes humanitaires (Haïti, Philippines). En outre, elle ne soutient



Allemagne

pas l'idée que l'aide au développement doive être justifiée par l'intérêt national, comme le suggèrent de récentes et vaines tentatives de lier l'aide au développement à la réduction des flux migratoires vers l'Allemagne. Si la crise migratoire crée un argument nouveau pour l'équilibre soutenabilité/stabilité/ sécurité ou même pour une conditionnalité accrue de l'aide, les fondamentaux semblent solides.

Les entreprises ne sont pas un facteur déterminant, bien qu'on leur demande de plus en plus d'apporter leur contribution et leurs investissements à la résolution des problèmes, y compris sur les objectifs de soutenabilité, qu'elles intègrent dans leurs stratégies. Le récent intérêt des milieux d'affaires pour l'Afrique, peu articulé avec la communauté du développement, crée un élément disruptif du consensus sur les politiques à mener : plus d'efforts devront être menés ici pour rapprocher les visions.

Chacun perçoit en Allemagne un sentiment croissant d'engagement en faveur des questions globales et de développement durable, donnant à la période un caractère exceptionnel, mais faisant suite à un lent processus enclenché il y a quinze ans. Cette dynamique surprend et impressionne par sa force les plus hauts responsables.

Trois enseignements : l'engagement sociétal allemand

Clé 1 : *La culture « de devoir moral » de la responsabilité globale, inculquée à tous dès l'école, enrichie d'une adhésion marquée pour le développement durable.*

Clé 2 : *Des principes de développement portés par les réseaux privés, associatifs et religieux, politiques, institutionnels, intellectuels, entrepreneuriaux, régionaux pour propager le modèle allemand, sans réel affrontement idéologique.*

Clé 3 : *Un dispositif institutionnel public et privé puissant et pérenne, foisonnant dans la période récente, mais offrant de nouvelles perspectives, et capable de prendre de nouvelles initiatives globales.*

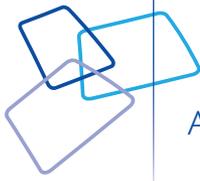


2. Une histoire de l'APD allemande marquée par la volonté de leaders politiques actifs sur le long-terme

a. *Un démarrage tardif sous le sceau de la reconstruction et de la réparation*

La politique extérieure de l'Allemagne est marquée par les conséquences de la Deuxième Guerre mondiale et de sa mise à l'écart de la scène internationale. Absente du Conseil de Sécurité, l'Allemagne se reconstruit avec le Plan Marshall, premier grand programme mondial de développement de l'après-guerre : il conduira à la création de la banque de reconstruction allemande, la KfW. Vivement encouragés par les États-Unis, les milieux politique et économique allemands s'organisent à la fin des années 1950 pour contribuer au développement économique et social des pays en développement. Tandis que l'Allemagne doit encore rembourser sa dette au Plan Marshall, elle accepte l'idée que tous les pays doivent contribuer et elle calque son action sur celle des États-Unis (exemple des *Peace Corps*). Le ministère des Affaires étrangères bénéficie de fonds pour irriguer les institutions multilatérales de développement (Bretton Woods, AID, programme de développement des Nations unies, Commission européenne). Au moment des indépendances africaines, on parle d'« obligation morale », ayant encore à l'esprit la conférence de Berlin (1884) et ses conséquences sur le continent africain ; on n'oublie toutefois pas les besoins en matière première de l'industrie allemande, accompagnée au Moyen-Orient, en Turquie, en Asie, et rapidement en Afrique francophone et au Congo belge. On y soutient les entreprises allemandes à l'export *via* la garantie de crédits privés et le gouvernement demande aux patrons de PME d'envoyer un de leurs enfants à l'étranger en vue d'y implanter une filiale de leur entreprise. Dès 1955, la seule Allemagne considérée comme légitime est celle du chancelier K. Adenauer, et les pays alignés avec la RDA (Cuba, Yougoslavie, Tanganyika) subissent la rupture des relations diplomatiques (doctrine de Hallstein).

Le gouvernement crée dès 1959 la Fondation allemande pour les pays en développement (DSE³⁶) fondation dédiée, dont le Conseil est composé pour moitié de députés de tous bords, du gouvernement, et de la société civile. Il s'agit d'exporter une aide concrète de là où les savoir-faire abondent : dans les domaines de l'agriculture et de la forêt, sur les coopératives, la santé, la police, le modèle de l'université populaire ou même les techniques de navigation fluviale. L'Allemagne privilégie la



Allemagne

122

coopération technique et scientifique *via* les bourses, les échanges et la formation car l'aide financière par l'endettement est mal vue par le peuple allemand qui se souvient des désastres financiers de Weimar et de l'après-guerre. Le BMZ, ministère fédéral de la Coopération économique, est créé dès 1961 sur un terreau déjà très travaillé : l'Institut Goethe et les Fondations politiques, créées pour certaines dès 1925 (Friedrich Ebert – social-démocrate), sont déjà actifs et œuvrent au profit de l'Allemagne à l'étranger, avec une abondance de moyens qui fait la jalousie des autres pays. Le ministère est peuplé de militants catholiques et protestants de « l'option pour les pauvres », et est pénétré de la notion de réparation, du besoin pour l'Allemagne de reconnaître une obligation « de retour » (Voiturier *et al.*, 2017) et d'asseoir le développement sur le « travail en commun » (« *Zusammenarbeit* »), même si cette nouvelle activité extérieure a aussi pour but de valoriser l'aide occidentale face à la propagande russe.

Sous les mandats de grande coalition de K.G. Kiesinger, de W. Brandt et H. Schmidt (sociale-libérale), le socialiste chrétien Ehrhard Eppler est ministre de la Coopération (1968-1974) et il finit par démissionner face à la baisse de son budget. Il a cependant alors déjà lancé les prémices de la coopération allemande moderne, tournée d'abord vers l'Est et est ensuite remplacé par Egon Bahr (1974-1976), inspirateur de l'*Ostpolitik* de Willy Brandt, suivis ensuite par une succession de ministres SPD, avant l'arrivée de deux ministres CSU Jürgen Warnke et Carl-Dieter Spranger, qui resteront respectivement neuf et huit ans. On ajoute « Développement » à l'intitulé du BMZ en 1993.

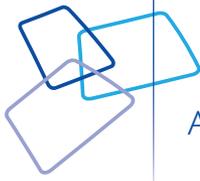
Au cours des années 1990, la coopération fédérale est très articulée avec les *Länder*, particulièrement mobilisés pour l'éducation et la culture, et leurs entreprises. Avec l'ensemble de la sphère politique, gouvernementale ou non, ils s'engagent à mieux façonner la forme que prend la globalisation. Les Églises catholique, puis protestante, associent l'aide au développement au devoir de répondre à la misère du monde. L'environnement et l'urbanisation deviennent des préoccupations majeures, alors qu'en parallèle croît la responsabilité de l'Allemagne sur le plan global. Mais la période de la Réunification allemande (1989-90) après l'effondrement communiste n'est pas propice à l'essor de l'aide au développement et l'APD baisse. Si l'aide britannique ou celle des Pays Bas restent ciblées exclusivement sur la lutte contre la pauvreté, le BMZ, en *co-leadership* avec le ministère fédéral de l'environnement, se voit très influencé par l'esprit du Sommet de la Terre de Rio 92, puis du Sommet du développement durable de Johannesburg 2002, et de leurs objectifs de soutenabilité globale – bien que ceci ne se traduise pas dans les chiffres. L'orientation du BMZ en faveur de l'environnement est donc plus ancienne que les premières grandes négociations climatiques, et on comprend qu'il ne se soit pas aligné sur le discours



de J. Wolfensohn ou de T. Blair en dépit des tentatives ultérieures de Heidemarie Wieczorek-Zeul (ministre BMZ), qui est liée à Clare Short *via* le groupe d'Utstein, de davantage cibler la lutte contre la pauvreté.

En réalité, près de 40 %³⁷ de l'aide (1990-1996) sont dirigés vers les pays en transition est-européens, ainsi que des flux financiers importants (non APD) à destination de l'Union soviétique compris dans les engagements nés de l'unification allemande. En 1994, le quadrilogue puissant du BMZ, des fondations politiques, des Églises et des ONG établit un programme commun de travail pour promouvoir le développement durable en Allemagne et au Sud et défendre le budget de l'APD. C'est le début d'une alliance durable qui formera la base politique en faveur du développement. Le Chancelier Kohl promet lors de plusieurs réunions du G7 un programme pilote en faveur des forêts du bassin amazonien brésilien, qu'en définitive l'Allemagne sera pratiquement seule à financer, en application de Rio 92. Mais il ne semble pas intéressé par le sujet, ne se déplaçant pas dans les pays en développement (PED), bien que lui-même bénéficie de davantage d'influence à l'international. Son gouvernement est d'ailleurs le principal frein à la remise de la dette multilatérale pour les pays du Sud. Même après le déplacement du président de la Banque mondiale J. Wolfensohn en personne, à Berlin et à Paris, à la suite duquel peuvent s'engager les premiers travaux qui conduiront aux programmes HIPC 1/HIPC 2, l'Allemagne reste en arrière par rapport aux autres pays occidentaux, adoptant ainsi une position en partie soutenue par certains milieux universitaires et experts, peu favorables aux aides publiques.

Au début des années 2000, alors que l'aide allemande stagne en-dessous de 0,3 % du PIB, l'Allemagne de Gerhard Schröder revendique une place permanente au Conseil de Sécurité. Le ministère des Affaires étrangères identifie les facteurs défavorables, dont l'absence de contribution aux efforts de maintien de la paix et une politique de développement insuffisamment ambitieuse, en décalage avec la richesse du pays. Tous les départements ministériels sont appelés à recenser les dépenses éligibles à l'APD, sans effet notable toutefois sur les statistiques allemandes. Sans s'enthousiasmer pour la question, il apparaît aux élites politiques allemandes que l'Allemagne doit s'investir beaucoup plus si elle veut accéder à des responsabilités internationales; personne ne se réfère à l'objectif des 0,7 %. L'administration allemande préfère poursuivre le contact avec les économies émergentes plutôt que les seuls pays pauvres, prenant la mesure des enjeux globaux qui se révèlent principalement dans ces économies.



Allemagne

124

Chercher l'accord sur l'aide publique au développement

Heidemarie Wieczorek-Zeul, nouvelle ministre de la Coopération économique et du Développement (SPD), prend ses fonctions en 1998 dans la coalition social-démocrate rouge-verte et restera dans ce gouvernement jusqu'en 2005. Elle fait adopter le Programme d'action 2015 « Réduire la pauvreté, une responsabilité mondiale » en s'appuyant sur l'OMD 1 de lutte contre la pauvreté, et martèle le message de façon continue et constante. De nouvelles dynamiques d'engagement sur ces questions se créent au sein des partis. Le CDU découvre dans l'opposition le sujet du développement. Le Chancelier Schröder accorde peu de soutien à la ministre qu'il n'apprécie guère, d'autant plus qu'il « hait » l'aide au développement, « des petites » selon lui. Il s'associe cependant à la « *Big Tent Coalition* » (« Coalition de la grande tente » littéralement) avec le président B. Clinton, le Pape Jean Paul II, le Dalaï-lama, Mohammad Ali et le chanteur Bono lors de la campagne du Jubilé, et promet des moyens supplémentaires « dès que l'économie allemande le permettra », sans que cela ne soit suivi d'effets. C'est au G8 Finances de Cologne en 1999 que les États s'engagent sur l'annulation des 100 milliards d'USD de dette due par les pays pauvres.

Heidemarie Wieczorek-Zeul, « Heidi la Rouge », est une combattante énergique et fière qu'A. Merkel garde au sein de son premier gouvernement. Personnalité forte, elle marque durablement la politique allemande du développement en positionnant visiblement ce secteur, en partie grâce à la longévité de son parcours (1998-2009) et ses bonnes relations avec la Chancelière. Elle appelle en 1999 lors du G7 Finances la société civile à apporter sa contribution afin de réduire les controverses et les conflits. Le BMZ décide en outre de consacrer plus de 10 % -12 %³⁸ de ses moyens à la société civile allemande. H. Wieczorek-Zeul impulse la première, bien que modeste, vague durable de l'aide allemande, malgré le contexte de la politique d'austérité du « Renouveau allemand » de 2001. Elle promeut les politiques de développement des PED pour qu'ils s'engagent structurellement vers le développement durable, et n'a de cesse de pousser les États membres de l'Union européenne et la Commission à faire croître leurs propres engagements, car l'Allemagne ne peut envisager de s'impliquer sans le cadre européen. Le pays commence d'ailleurs à s'engager sur le plan multilatéral.

A. Merkel, inspirée par ses convictions chrétiennes, fait de l'aide au développement un sujet important, se donnant un atout supplémentaire pour le *leadership* international qu'elle incarne progressivement, et fait un important pas vers l'international par

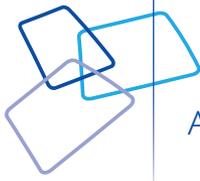


rapport aux chanceliers Kohl et Schröder. Elle soutient cette politique sans faiblir depuis sa première élection, alors que le SPD la défend mollement, son électorat étant peu allant. Le consensus politique est alors fragile sur la question du développement. Heidemarie Wiczeorek-Zeul, qui veut construire une « politique structurée globale », ferraille avec Frank-Walter Steinmeier, ministre des Affaires étrangères, mais obtient de nombreuses victoires budgétaires, du fait de sa forte base politique SPD, soutenue en outre par les partis Verts et la gauche (*Die Linke*, créé en 2007) ; cela marque la croissance constante des moyens attribués à l'aide de 5-8 % par an, qui augmentent de 60 % pour la KfW-Développement entre 2005 et 2010. Cette tendance est favorisée par onze années passées par la même ministre à la tête du BMZ, son engagement constant, sa grande technicité budgétaire, et le soutien international qui lui est témoigné lors du G8 du Sommet d'Heiligendamm (2007) où les demandes pour l'allègement de la dette, le financement de la lutte contre le VIH/SIDA prennent une tournure dramatique (« G8-The world can't wait »).

b. Période contemporaine : l'Allemagne associe le thème de la responsabilité globale au développement durable pour acquérir une influence notable sur la scène internationale

Dès 2005, le gouvernement d'A. Merkel observe certains défis mondiaux qu'il souhaite contrer avec la politique publique de développement : la pandémie du VIH/SIDA et les efforts globaux en cours, les premiers afflux de réfugiés, après l'effondrement du système soviétique ; le constat (renforcé par le club entreprises *l'Afrika Verein*) de l'arrivée de nouveaux donateurs, et notamment de la Chine dont la concurrence à l'égard de l'industrie allemande (2007) est perçue comme déloyale. Des signaux forts se manifestent en réaction à cela (visite du Dalai-lama à A. Merkel, 2007) et une série de décisions est prise pour déployer des aides à l'exportation et remédier aux insuffisances des outils existants ; les questions environnementales et climatiques sont privilégiées. Horst Köhler, venu du FMI et élu président fédéral en 2004, épaula A. Merkel dans son regard sur l'Afrique et son engagement pour un développement durable en partenariat avec tous les acteurs de la société allemande.

Angela Merkel impulse une vision du monde « holistique » à laquelle tous les sujets sociaux et sociétaux, de santé, environnementaux, énergétiques, de formation, doivent être intégrés. Elle s'intéresse aux OMD et plus tard aux ODD. Mais il s'agit aussi de promouvoir les valeurs allemandes et le modèle européen à l'étranger. En internalisant la politique étrangère, on donne forme à une « politique domestique mondiale » (Frank-Walter Steinmeier, 2008). L'Allemagne se projette de façon plus visible sur les sujets humanitaires, par exemple lors du tsunami de 2004 ; dès 2002,

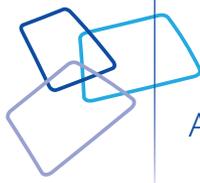


Allemagne

elle s'engage dans la reconstruction civile et policière de l'Afghanistan, avant d'accepter d'y envoyer plus tard un contingent de militaires en 2009, ce qui suscite un fort débat car l'opinion allemande est durablement hostile à l'engagement militaire extérieur. En 2007, A. Merkel préside avec succès aux côtés de Kofi Annan la deuxième reconstitution du Fonds mondial à 10 milliards d'USD, position qui lui donne un fort retentissement dans les médias allemands et la communauté internationale.

Durant le deuxième mandat de coalition noire jaune CDU/FDP (Merkel, 2009-2013), le ministre libéral D. Niebel (FDP) vient d'un parti laïc qui a fait campagne pour l'intégration du BMZ au ministère des affaires étrangères. Faisant contre mauvaise fortune bon cœur, Dirk Niebel, poussé par ses ambitions mais sans connaissances internationales, déjoue les attentes (il avait auparavant exigé la suppression du BMZ !) et contribue au renforcement des compétences du BMZ, à son réseau dans les ambassades, et à une augmentation des budgets, toujours avec l'appui d'Angela Merkel. Il cherche ainsi à répondre aux très fortes critiques, surtout pour sa priorité donnée au secteur privé, et aux défis que lui pose la société civile, qui obtient finalement un accroissement des budgets qui lui sont dédiés. D. Niebel enclenche la réforme des structures de l'aide, pour mieux en assurer le contrôle, et finalise le processus de regroupement des institutions de coopération autres que financières au sein d'une « GIZ » (*Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit*), bousculant des camps retranchés ; il lâche toutefois l'effort multilatéral et réduit son intérêt pour la Banque africaine et la Banque mondiale. Il lance les premières initiatives d'éducation au développement et préfère s'appuyer sur un certain réalisme allemand et européen, pour réduire l'influence idéologique des experts du développement de l'époque. Les priorités géographiques sont larges, il faut notamment intervenir dans les pays intermédiaires si l'on veut obtenir des résultats sur les grands sujets du moment et organiser les partenariats globaux sur la durabilité.

Lors du troisième mandat (2013-2017) d'Angela Merkel, le traité de coalition de gouvernement entre la CDU/CSU et le SPD conduit à la naissance de l'ambitieuse « Charte pour l'avenir : Un monde, notre responsabilité » (2014) qui bénéficie d'une large consultation publique et qui veut toucher tant la politique domestique que l'action externe. La Charte, lancée en 2014 avec 3000 jeunes et le parrainage ostensible de la Chancelière, alimente une nouvelle vague d'attention pour le développement international. La charte est donc concentrée sur les objectifs d'économie durable et de respect des droits de l'homme. Son titre, « Un monde – Notre responsabilité », souligne l'interdépendance des populations à travers le monde et la responsabilité de chacun à agir dans la limite de ses capacités pour un mode de vie durable. Ici, l'Allemagne insiste sur son propre devoir en tant que pays développé et membre

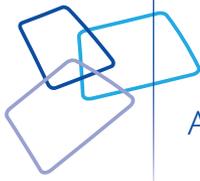


de l'Union européenne en vue d'y porter les objectifs de durabilité, ainsi qu'au sein de l'ONU. Le but de la charte est d'informer et de faire prendre conscience à la population de ce qui la lie très directement aux personnes qui bénéficient de l'APD dans le but de gagner le soutien du public allemand à l'action gouvernementale dans ce domaine.

A. Merkel fait passer sa vision lors du G7 d'Elmau (2015) et s'appesantit sur les questions climatiques, enjeu principal, celles relatives aux ODD, à la santé globale (reconstitution du Fonds GAVI à Berlin, intervention à l'OMS), au genre et à l'alimentation. Le ministère est confié au Dr Gerd Müller, ancien secrétaire d'État parlementaire, bavarois (CSU), pris lui aussi à contre-emploi car issu d'un parti et d'un secteur *a priori* réticents à la coopération internationale. Mais l'engagement religieux du nouveau ministre de la Coopération, son adhésion à des valeurs conservatrices et libérales, le conduisent à prendre des positions fortes sur les droits humains et la justice sociale, les mettant au cœur du discours ; de façon plus remarquable, il agit également pour la régulation équitable des marchés Nord-Sud, outre son intérêt pour des sujets classiques tels l'agriculture et l'alimentation. Les budgets augmentent encore sans un soutien marqué du SPD. Gerd Müller comprend aussi qu'il risque de perdre des moyens au profit du ministère de l'Intérieur et s'engage donc fortement en faveur d'une politique de gestion des réfugiés dans les pays de transit, propose de développer les projets en faveur de l'emploi et des petites entreprises, créant des opportunités au Maghreb et en Égypte, et lance le « Plan Marshall » avec l'Afrique.

Du fait de son poids économique mondial, l'Allemagne considère qu'elle doit prendre un *leadership* sur les affaires globales, une idée soutenue par la volonté de plus de cohérence politique en faveur de l'intérêt général. Limitée par le *Bundestag* qui freine les activités militaires étrangères, il est logique pour le gouvernement de privilégier des moyens d'action différents, et l'APD est donc un des indicateurs de son niveau d'engagement. Les trois ministres Wieczorek-Zeul, Niebel et Müller, qui se sont succédés sous A. Merkel, n'ont eu de cesse de donner au développement une place plus marquante.

Les leaders d'opinion, les Églises, la société soutiennent cette posture qui devient véritablement un grand sujet de débat national en 2015, année pic de la crise des migrants. Le consensus est établi entre élites politiques.



Le développement durable et les ODD : des sujets transversaux à l'ensemble des politiques publiques allemandes

L'Allemagne est très présente dans les négociations multilatérales sur le développement durable ; elle argumente lourdement en faveur de l'économie verte dont elle veut être la championne mondiale *via* ses entreprises engagées dans la transition énergétique et écologique. Ceci repose sur un état d'esprit partagé par les partis politiques au *Bundestag* et au sein de la société en général (notamment après Fukushima), correspondant à un besoin de transformation des économies pour l'alimentation, la mobilité, l'énergie, le climat, et résumé par l'idée que « l'on ne peut plus faire comme avant ». L'Allemagne est plus à l'aise sur les sujets globaux que pour parler de pauvreté, qui n'est qu'une partie du problème. En 2016, l'Allemagne se veut le leader de la mise en œuvre domestique et internationale de l'agenda 2030 et des 17 ODD qui résonnent bien avec la politique de développement allemande : la Chancelière réinstalle le Conseil national du développement durable en novembre 2016, fait adopter en janvier 2017 la Stratégie nationale de développement durable (SNDD) pilotée par Peter Altmaier, Chef de la Chancellerie. La structure institutionnelle très élaborée qui la prend en charge inclut tous les ministères, même si la société civile et les autres commissions parlementaires le perçoivent comme un sujet mixte BMZ-BMUB, dont les ministres sont les plus impliqués mais doivent compter avec leurs visions politiques différentes (CSU-SPD). Chacun est appelé à agir, y compris pour réduire la pauvreté dans le contexte allemand. La SNDD doit contribuer au dialogue entre les grands acteurs sociaux : entreprises, syndicats, société civile, etc. Malgré des initiatives prises en direction des commissions parlementaires par de hauts responsables pour transmettre les enjeux de l'agenda, ces derniers restent difficiles à expliquer et se heurtent à des obstacles politiques forts comme le mix énergétique allemand (cf. place du charbon). Chaque ministre doit avancer à son niveau, et des rendez-vous annuels, ainsi que tous les cinq ans et dix ans, sont programmés, en plus de celui du Forum politique des Nations unies de Juillet. Le ministère du Travail et des Affaires sociales s'est emparé de ce mandat et intègre les objectifs ODD à sa stratégie, mais la chose trouve moins d'écho ailleurs. Le BMZ en fait son cadre stratégique à l'international et les autres ministères (Commerce, Recherche, Éducation, Affaires étrangères) sont appelés à déployer des volets internationaux en soutien. L'Allemagne est partie prenante du Groupe des neufs chef d'état (Afrique du Sud, Brésil, Timor-Leste, Colombie, Tunisie, Libéria, Suède) pour la mise en œuvre mondiale de l'agenda 2030.

Le BMZ est chargé de défendre la cohérence des politiques au Conseil des ministres, une tâche difficile tant l'autonomie d'initiative de chaque ministère sur les ressources qui sont à sa disposition est forte (*Ressortprinzip*). Seule la Chancellerie peut vraiment

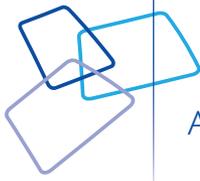


trancher, dans une certaine mesure ; elle bénéficie de la nouvelle donne universelle du développement durable qui irrigue progressivement la société, par exemple pour l'agriculture, que soutient personnellement le ministre du Développement.

Une forte impulsion éthique irrigue la politique allemande, reflétée par la lutte contre la pauvreté devenue prioritaire et dont les porte-paroles sont l'ex-Président Köhler, les Églises, le ministre du Développement. Cette attitude morale est le pendant d'une attention renouvelée pour l'intérêt national et européen : « le développement de l'Afrique est bon pour nous ». L'Allemagne est engagée dans de grandes politiques transversales³⁹. Les ODD servent de mobilisateur et d'accélérateur à la justification des politiques et sont soutenus par les officines spécialisées et les institutions gouvernementales. Le climat prend une place croissante, tant dans les allocations bilatérales que multilatérales, mais la tendance est à axer le débat sur les sujets domestiques, ce qui permet de mettre le développement au centre du débat public. Le ministre de la Coopération économique et du Développement s'affirme dans les médias et s'engage dans la politique intérieure allemande en reprenant des thématiques qui font mouche : le droit des travailleurs, la condition des femmes, la justice sociale, la consommation, au risque « d'oublier la demande des partenaires du Sud ». Il affirme l'interdépendance entre la consommation en Allemagne et le développement dans les pays d'origine des produits : « la façon dont nous nous habillons, dont nous nous alimentons, dont nous vivons est dépendante de l'extérieur ».

Sous l'impulsion d'un Maire SPD très actif, Bonn souhaite devenir avec le soutien de la Chancelière et du ministère des Affaires étrangères un grand pôle dynamique pour les institutions internationales du développement. Autour des thèmes notamment de l'éducation, du volontariat, de la durabilité et dans le cadre de l'agenda 2030, Bonn parvient à attirer un bon nombre d'organisations allemandes, dont de nouveaux bureaux de GIZ, et progressivement des Nations unies (plus de mille employés), et en dépit de l'échec relatif que constitue le non accueil du GCF (*Green Climate Fund*), la ville se développe et implante le « *Bonn Sustainability Hub* », espérant devenir le centre de la campagne mondiale de l'ONU pour les ODD. La COP 23, qui est mise en œuvre pour le compte du gouvernement des Fidji, sera un autre moment de consolidation des infrastructures locales pour le développement. Il demeure que le pouvoir est à Berlin qui est le véritable centre décisionnel.

39 / Droit des femmes et égalité des sexes, régulation financière et commerciale, environnement des entreprises et RSE, climat et biodiversité ; trois initiatives spéciales « *fast track* » pour plus de flexibilité, en sus des programmes par pays, sont prises en 2014 : Moyen-Orient, réfugiés, faim (« *a world without hunger* »).

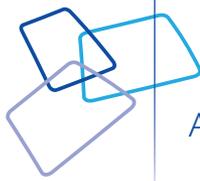


L'accueil des réfugiés : la mise en pratique de l'engagement civil et la relance du débat sur l'APD

« *Wir schaffen das* » (« **Nous pouvons le faire** »), la déclaration d'Angela Merkel conduisant à l'accueil en 2015-2016 d'un important flux de réfugiés issus des crises du Moyen-Orient, est un acte solitaire (il faut rappeler qu'en 2013, le ministère de l'Intérieur se préparait à accueillir généreusement mille-deux-cents réfugiés syriens, maximum que le pays pouvait recevoir). Ce qui semble le plus contesté n'est pas la décision d'accueil, sauf par les partis et groupuscules d'extrême droite, mais le manque de consultation du peuple allemand, du Parlement et des partenaires européens, interprété parfois comme de l'imprudence ou de la légèreté dont aurait fait preuve la Chancelière. Le débat politique sur l'aide devient subitement plus intense, exacerbé par la crise des réfugiés et la prochaine échéance électorale de 2017. Les citoyens découvrent que des conflits éloignés peuvent avoir un impact sur leur vie ordinaire. L'élite dirigeante comprend qu'il faille s'adapter aux inquiétudes naissantes, bien que globalement la nation allemande absorbe sans grand fracas le flux d'arrivants, surtout *via* l'action de ses communes, ses villes, ses citoyens et grâce à une économie dynamique et résiliente. On commence alors à tenir un discours politique sur le maintien dans leur pays d'origine des jeunes par la formation et l'emploi et un investissement réfléchi dans les ressources humaines de ces pays. Les initiatives du BMZ, proposent des projets concrets en Jordanie, au Liban, en Syrie. Le débat sur la conditionnalité de l'aide⁴⁰ existe même s'il ne conduit à aucune prise de décision tangible, ce débat semblant clos à ce stade. C'est le parti CSU bavarois qui mène la bataille sur les limites à ne pas franchir (*Obergrenze, plafond du nombre d'entrées de réfugiés*, à relier au « mur » de D. Trump) à l'afflux de réfugiés, en contradiction avec le discours de G. Müller, CSU lui aussi.

Le débat « sécurité/développement » n'est pas consensuel et les ministères du développement et de la défense souhaitent en approfondir le sujet, sans doute pour élaborer une position qui évolue. L'Allemagne n'est pas encore convaincue d'une action sécuritaire externe, et les interventions en Afghanistan et au Mali suscitent toujours autant d'opposition. Le repli sur l'aide au développement, attitude plus « morale », est donc une solution plus facile, dont la mise en œuvre est grandement aidée par la pression migratoire. Les financements allemands, issus du ministère des Affaires étrangères en direction des Offices humanitaires des Nations unies, permettent un grand rattrapage onusien. La précipitation avec laquelle ils sont effectués donne cependant l'impression d'une course à la dépense.

40 / Les interventions des ministres SPD pour conditionner l'aide au respect des accords de retour de déboutés du droit d'asile par les États originaires ont fait la une de la presse allemande.

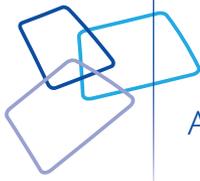


L'effet budgétaire : une hausse considérable des moyens qui ne s'explique pas uniquement par l'excédent budgétaire

La situation budgétaire excédentaire de l'Allemagne est un facteur positif déterminant, mais elle n'explique pas que les moyens disponibles soient recyclés dans l'APD. L'épouse de l'austère ministre Wolfgang Schäuble, ancienne dirigeante de l'ONG *Welthungerhilfe*, saura plaider de façon très positive en faveur de l'APD. C'est W. Schäuble qui appuie la Taxe sur les transactions financières et qui propose un nouveau « Compact pour l'Afrique » au G20 de 2017. Mais ce *compact* doit se déployer autrement qu'au travers du seul schéma classique « BMZ + coopération technique et financière ».

Des crédits additionnels attribués au ministère des Affaires étrangères, à celui de l'Environnement, et un partage des moyens pour l'agenda 2030 entre le BMZ (1,13 milliard d'euros en 2017 en sus) et les autres ministères expliquent la hausse des crédits d'APD. La manne est répartie afin d'éviter les conflits interministériels, qui cependant naissent des frictions qu'occasionnent des projets issus de ces ministères et menés en commun et que doivent mettre en œuvre le GIZ et la KfW. Les tentatives de certains d'y inclure des moyens à destination du ministère de la Défense se sont toutefois heurtées à une opposition du Parlement, au profit d'un package « Développement et Diplomatie » sans la Défense.

On observe une hausse massive des chiffres de l'aide, en pourcentage, en volume, et en qualité ; elle double pratiquement au cours des dernières années, en USD constant depuis 2010. Les annonces du gouvernement allemand de 2013, qui font passer l'APD allemande de 0,38 % à 0,52 % du RNB (14,2 milliards USD en 2013 ; 18 milliards USD en 2015), soit 25 % d'augmentation entre 2014 et 2015, accélèrent le rythme. Elles surprennent même en 2015 et en 2016 : 8,3 milliards € sont annoncés en sus entre 2016 et 2019, une hausse étant encore attendue en 2018-2020⁴¹. L'aide humanitaire aux réfugiés sur le territoire allemand (avec une comptabilisation limitée à une année, autorisée en 2015 par le CAD/OCDE) est pratiquement doublée, et les budgets d'APD sont marqués par cette aide qui se déploie en Allemagne, mais aussi dans les pays d'accueil initiaux : Jordanie, Turquie, Iraq. Il faut cependant noter que l'Allemagne serait prête à ne pas déclarer en APD au CAD/OCDE une importante partie de l'aide domestique aux réfugiés, l'APD allemande se rapprochant des 0,7 % APD/RNB. Le ministre des Finances W. Schäuble explique ces hausses budgétaires par « la poursuite des crises humanitaires, et les défis croissants en matière de financement



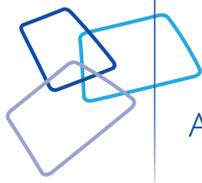
de la lutte contre le changement climatique ». La Chancelière se déplace en Afrique en octobre 2016 et promet des moyens à ceux qui géreront leur développement de façon vertueuse. La statistique d'APD atteint déjà 0,69 %/RNB en 2016, avec un pic explicable par la comptabilisation du coût de la première année de l'accueil des réfugiés, point haut remarquable qui devrait être suivi d'une baisse au cours des années suivantes. En effet, les nombreux engagements et les annonces qui se multiplient laissent pointer tout de même quelques signes d'un tassement des budgets en cours pour l'exercice 2017 (gel de crédits).

L'Afrique devient une priorité pour le gouvernement

132

La Chancellerie considère que l'Allemagne a négligé l'Afrique : il y a un déficit de connaissances, d'efficacité, de résultats de terrain, y compris du côté des opérateurs et de la société civile allemande. Madame Merkel reste sceptique sur les potentialités de l'Afrique mais l'inquiétude sur les menaces migratoires en provenance de l'Afrique (et non pas du Moyen-Orient), liée au flux de migrants africains de l'Italie vers l'Allemagne, est notable. Le ministre du Développement propose habilement au début 2017 la mise en œuvre d'un nouveau « Plan Marshall avec l'Afrique » qui associerait toutes les forces vives allemandes et européennes, qui veut « dépasser l'époque de l'aide au développement »⁴² et qui vise un commerce équitable, l'investissement privé et l'entreprise locale, la création d'emplois ; ce Plan, nouveau partenariat avec l'Afrique pour l'apprentissage et le développement, explique les nécessités des crédits en hausse par la conjonction de la situation démographique de l'Afrique, des besoins liés au climat, des crises et des nombreux réfugiés internes aux pays. Instrument politique qui saisit l'agenda du G20, il ne propose pas de nouveaux financements, mais cherche à capitaliser sur l'aide à l'Afrique pour mobiliser des acteurs, et se faire le réceptacle de budgets à venir en un programme cohérent, que son « ministère de l'Afrique » pourrait mettre en œuvre. Il faut donc apporter des solutions de court terme, à impact rapide, que réclame l'opinion, et l'Allemagne peut y contribuer en formant des jeunes et en créant des emplois. Les entreprises privées doivent agir à condition d'être sécurisées. Bien que ce projet ait peu de chances d'être suivi tel quel, « ce n'est pas un projet du gouvernement allemand », ni endossé par le ministère des Affaires étrangères, ni par la Chancellerie, il demeure cependant symbolique d'une nouvelle priorité africaine à venir, qui permettrait de regrouper les fonds existants pour les pays d'un « partenariat pour la réforme » (*Reformpartnerschaft*).

42 / "Africa and Europe – a new partnership for development, peace and a better future", BMZ, 2017.

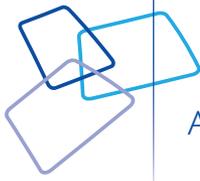


Ce Plan Marshall peut *a contrario* susciter des attentes de l'opinion susceptibles d'être déçues, car l'investissement et l'aide au développement vers l'Afrique ne sont sans doute pas garants de moins d'immigration à court terme. Ce programme reprend certains concepts élaborés dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée et vise à stabiliser les flux migratoires selon le mode du HCRNU en ciblant les actions dans les pays sahéliens, au Nigeria, au Maghreb et en Égypte.

Dans le contexte du G20 de Hambourg en juillet 2017, l'Allemagne, à la demande expresse d'Angela Merkel et du ministre des Finances, travaille activement à une proposition difficile de « *Compact avec l'Afrique* », proposition qui semble plus consensuelle, où le secteur privé jouerait un rôle important. On débat du rythme nécessaire pour accélérer les investissements privés en Afrique, et de ce que les autorités gouvernementales peuvent faire pour aider à ces investissements en analysant et en réduisant les risques en fonction des pays concernés, le but ultime étant d'organiser une approche globale incluant climat (prioritaire), développement, investissement, gouvernance, commerce. La mondialisation doit être un facteur de progrès pour contrer le populisme et le protectionnisme. On aimerait bien traiter de la question démographique, mais le sujet ne peut pas être traité dans un cadre G20.

En 2017, le Sommet UE/Afrique, qui pourra s'appuyer sur le projet de Plan Marshall, et la négociation du renouvellement de l'accord de Cotonou sont suivis de près par la Chancelière. Ce seront des moments importants pour avancer sur tous les sujets de coopération avec l'Afrique, pour redéployer une nouvelle coopération au développement, et donc l'assurance pour la GIZ et la KfW de nouveaux moyens pour l'Afrique. Plus que le plan Marshall, le *Compact avec l'Afrique* pourrait s'avérer un projet fédérateur.

L'Allemagne promeut un certain nombre de thématiques additionnelles dont elle fait ses spécialités. Elle encourage le sujet du financement des infrastructures, et tente de répondre à la globalisation de l'action par la mobilisation de plus de financements privés. Elle pèse dans le débat environnemental avec ses grands experts, tels Klaus Töpfer, Achim Steiner, Hans Joachim Schellnhuber qui façonnent des institutions qui construisent l'agenda des grands accords multilatéraux sur l'environnement. Il faut dire que les Allemands semblent montrer un attachement presque culturel, inspiré par le romantisme allemand, aux questions liées à la forêt, à la nature, à la connaissance et à la protection de la biodiversité. La notion de responsabilité partagée et de l'efficacité des politiques sont centrales et expliquent la priorité faite aux systèmes de suivi et de transparence, y compris au niveau des entreprises, dont on encourage la RSE et le business inclusifs. Le gouvernement organise les filières



vertueuses, telles le textile, l'huile de palme et le cacao durable et le commerce équitable, dont les acteurs sont des leaders mondiaux, et construit une offre mondiale sur la transition écologique.

Prenant en compte ces différentes évolutions, il existe à présent plusieurs « narratifs » sur l'aide avec lesquels la société allemande doit composer : un seul monde soutenable, la stabilisation des réfugiés et des migrants, les nouveaux marchés de l'aide. Comment traduire ces objectifs en une politique moderne et ciblée ?

3. Le cadre institutionnel et organisationnel public : un réseau dense d'acteurs très organisés et capables de coopérer

a. Le cadre gouvernemental

Le dispositif institutionnel allemand d'aide au développement est stable et ne sera pas remis en cause : le BMZ est chargé de la politique de développement allemande. Aucune indication ne permet de penser qu'une fusion BMZ-AA, un moment proposée par le parti libéral FDP, pourrait être possible, bien que ce sujet soit posé après chaque élection lors des négociations de coalition. Au contraire, ce schéma permet d'équilibrer l'action internationale dans la construction des coalitions allemandes entre deux partis opposés. La Chancellerie affirme la stratégie internationale de développement et la stratégie nationale du développement durable sans intervenir dans les affaires internes des ministères. Elle les soutient et essaie de coordonner le travail, et est en charge de l'agenda ainsi que de la place de la Chancelière lors des événements.

Le BMZ

Le BMZ est un petit ministère à part entière dont le représentant assiste aux Conseils des ministres. Dans la construction des gouvernements allemands, il s'agit du « deuxième ministère à l'international » et, pour des raisons d'équilibre politique, il est traditionnellement attribué au parti politique minoritaire de la coalition (aile gauche du SPD, FDP, CSU). **Seuls trois ministres se sont succédés à ce poste depuis 1998 (et six depuis 1982, sauf une courte exception de 1987 à 1989).** Parce qu'il occupe une position marginale, réduite à quelques interlocuteurs politiques malgré l'intérêt qu'y porte la Chancelière, il n'y a pas beaucoup de candidats pour ce poste, alors même que le BMZ disposerait maintenant du deuxième budget d'investissement du gouvernement fédéral. Jusqu'à il y a une demi-douzaine d'années, le BMZ est absent de la scène politique allemande ; ce n'est que récemment que le ministère

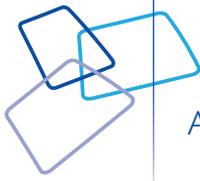


de la Coopération économique et du développement occupe progressivement une place plus visible, ouverte sur la société, embrassant des sujets beaucoup plus larges. Son titulaire actuel, qui a su créer une écoute avec sa façon sincère, authentique et populaire de s'exprimer à la télévision, est un politicien peu ordinaire avec un véritable charisme et une capacité certaine à se saisir de l'actualité allemande : il explique que le changement climatique, le terrorisme, la crise des réfugiés sont des sujets de développement, qui ont une prolongation sur le plan domestique. Il privilégie le contact de terrain en Allemagne, aux dépens de l'influence politique à Berlin. Son côté spontané suscite des interrogations dans les services, qui parfois peinent à suivre, surtout sur des sujets qui dépassent les responsabilités du ministère (consommation et production durable, l'initiative autour de la filière textile, les questions urbaines, environnementales). Le ministre « ne croit pas » à l'interministériel qui selon lui est un frein aux initiatives ; il veut bousculer et bouger, s'appuyant sur les grandes dynamiques (le G20 par exemple), certain de l'appui de la société allemande. Il est notable que le ministre souhaite rester à ce poste dans le cas d'une victoire d'A. Merkel aux élections de 2017, et envisage de changer le nom du ministère pour celui de la « soutenabilité globale » ou « du futur durable », pour en faire un ministère interdisciplinaire, transversal, ce qui est un peu contradictoire avec l'activisme thématique actuel. Si le ministère s'appuie sur les agences financières et techniques, celles-ci ne sont pas considérées au même plan et sont mal associées aux initiatives politiques (exemple du « Plan Marshall avec l'Afrique » qui ne mentionne pas la KfW ni le GIZ).

Le Auswärtiges Amt

Le ministère des Affaires étrangères veut incarner une nouvelle politique de développement basée sur le réalisme et les intérêts de l'Allemagne et de l'UE. La solidarité et les valeurs chrétiennes relèveraient de la « vieille école », alors que la nouvelle devrait être fondée sur le réalisme. Il faut une réponse claire face aux situations : la Syrie, la Lybie, l'Irak, le Sud Soudan, le Mali⁴³. L'aide au développement aurait vécu dans un certain confort et des illusions. Sans aucune option militaire en mains, l'Allemagne doit remplir ses obligations internationales avec suffisamment de moyens, ce qui explique ses tentatives depuis deux ou trois ans pour être en amont des crises pour accompagner, assister, endiguer le flux des migrants et créer des infrastructures : des routes, des hôpitaux, et pour le contrôle des réfugiés. Tout

43 / Le ministère des Affaires étrangères fait référence à l'article de Védrine H. publié dans Le Monde, daté du 13 janvier 2017.



Allemagne

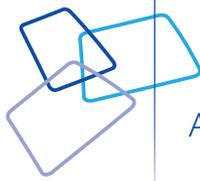
136

Chercher l'accord sur l'aide publique au développement

ceci dans l'intérêt de l'Allemagne, que l'on peut promouvoir sans avoir à le dire. Il ne s'agit là pas de générosité, la stabilisation est un intérêt honnête pour la nation qui ne pourra pas accueillir tous les miséreux du monde ; si la population allemande a été très généreuse pendant quelques mois, ses positions risquent d'évoluer devant une augmentation du désordre. Or, l'Égypte menace d'ouvrir les flux de migrants si elle ne reçoit pas de compensations. L'*Auswärtiges Amt* (AA) considère qu'il faut aussi repenser la coopération économique pour moderniser l'aide au développement actuellement trop dispersée en de multiples projets. Cela est débattu entre SPD (et à l'intérieur du SPD) et CDU, mais il ne fait pas de doute que la sécurité est la priorité. Le ministère des Affaires étrangères devient un acteur de poids. Il s'intéresse à nouveau à l'Afrique qu'il avait délaissée au profit du BMZ, et déploie une stratégie qu'il souhaite globale, y compris sur le plan du développement. Disposant de moyens nouveaux, il peut s'affirmer en coordonnant la Commission des affaires humanitaires qui réunit deux-cents personnes, et qui intègre le BMZ et le GIZ. Les moyens pour ce secteur ont été multipliés par dix entre 2013 et 2015 : ils atteignent 1,6 milliard d'euros en 2016⁴⁴.

L'AA est aussi convaincu que l'agenda 2030, qui a été débattu au G20 Affaires étrangères, offre un parapluie extraordinaire pour réfléchir à ce que le G20 peut faire ensemble et définir des partenariats intelligents. Ce cadre est un outil qu'il faut faire vivre et que l'on peut utiliser politiquement pour mobiliser de multiples énergies issues de la société civile, des entreprises, de nouvelles coopérations internationales. L'Argentine, qui prend le relais, devrait suivre cette impulsion en 2018.

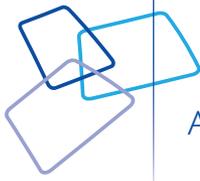
Tous les autres ministères ont le droit d'avoir des relations internationales, de déployer des crédits d'APD, et si par le passé seul le BMZ finançait la plus grande partie de l'aide allemande, ce n'est plus tout à fait le cas. Le ministère de l'Environnement (BMUB) est actif sur les sujets climatiques et environnementaux (forêts, par exemple), le ministère des Affaires étrangères s'est emparé de l'humanitaire, de l'urgence et des efforts de stabilisation qu'il coordonne, le ministère du Commerce veut agir aussi. Les autres ministères : Agriculture, Santé, Affaires familiales, Enseignement et Formation, Travail et Affaires sociales, ont des responsabilités internationales et peuvent défier le BMZ, sur des thématiques et des initiatives, y compris ses flux financiers. Certains projets humanitaires peuvent trouver un financement soit à l'AA soit au BMZ : ainsi certains projets financés par le BMZ au Sud-Soudan sont humanitaires (*Action contre la Faim*). La croissance de l'humanitaire, qui cherche des



ressources additionnelles, pèse sur les traditions de l'aide allemande et fait évoluer le « paradigme de l'aide », sujet très débattu par les acteurs concernés. À cela s'ajoutent les questions du genre, du climat qui conduisent à des projets en co-financement innovant AA/BMZ. Les ministères s'entendent tant bien que mal, mais les tensions entre Affaires étrangères et Coopération économique sont habituelles depuis des dizaines d'années et doivent être arbitrées par la Chancellerie. Le BMZ et le BMUB collaborent depuis longtemps et on sent qu'une meilleure répartition des tâches serait nécessaire : les stratégies pays et les NDC pour le BMZ, les questions régionales environnementales pour le BMUB. Chacun se rend compte que l'on est à un tournant, notamment du fait de l'agenda de transformation et de développement durable global, et il y a des tensions latentes entre les ministres pour exister sur le plan international.

La période récente a vu la relative dispersion des institutions allemandes se réformer autour de deux blocs, celui de **la coopération financière menée par la KfW**, qui a intégré la DEG, et celui de **la coopération technique autour du GIZ** qui a réuni plusieurs agences : GTZ (assistance technique), InWent (formation) et DED (volontariat). Les projets de rapprochement ou d'harmonisation, voire même de regroupement entre la coopération financière et technique, envisagés un temps semblent définitivement enterrés. Ces deux grands établissements dominent le panorama, au point de faire de l'ombre au BMZ, d'autant plus qu'ils sont largement écoutés et consultés au Parlement avec un lobby actif, le GIZ étant le maître de l'influence parlementaire. Cette question se pose particulièrement pour le GIZ du fait de ses ressources humaines (plus de dix-sept-mille employés, dont cinq-mille-cinq-cents agents allemands) et de son ancrage de terrain dans plus de cent-trente pays ; mais alors même que le BMZ ne peut se passer du GIZ, celui-ci fait de gros efforts pour ne pas entrer dans le domaine du politique.

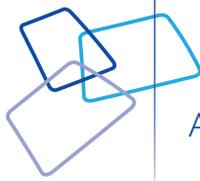
Avec l'environnement, la consommation durable et le climat « à sa gauche », et la stabilisation et le traitement des flux migratoires « à sa droite » qui l'encadrent, le BMZ, ministère traditionnel avec ses deux agences d'exécution : BMZ = GIZ + KfW ce schéma relativement simple est, semble-t-il, devenu plus complexe, avec de nouveaux acteurs ministériels et la création d'initiatives et d'institutions, du fait de la prise en compte de priorités plus larges et de la croissance des moyens budgétaires. Malgré le souhait de réponses globales unifiées, les collaborations entre le BMZ (à Berlin et Bonn), avec et entre les deux opérateurs (à Francfort et Bonn) sont parfois difficiles, chacun vivant dans ses « logiques propres » que les contacts directs entre structures et agents cherchent à faciliter. L'ouverture à de nouveaux ministères produit subitement un système d'aide publique qui devient complexe. Pour exister dans les médias, le BMZ prend des initiatives spéciales sur l'alimentation, les réfugiés, la Syrie, le climat et l'énergie, qu'il souhaite gérer en direct, sans dispositif stabilisé et procédures



très qualifiées. Il lance les programmes spéciaux, au risque de voir leur efficacité se réduire, et promeut des financements à destination d'acteurs allemands sur appel à proposition qui ne sont plus mis en œuvre par les agences d'état. Tout un chacun peut soumissionner : d'abord les institutions GIZ et KfW, mais aussi Églises, ONG, fondations, petites structures, avec l'idée qu'il faut plus de concurrence, plus de diversification des acteurs, et que le monde du développement doit s'affranchir de l'écosystème existant. Ces nouveaux canaux de financement pourraient nécessiter de revoir les processus et les structures qui les mettent en œuvre, peut-être après les élections de 2017.

Le BMZ crée « Engagement global » en 2012, une nouvelle agence (avec aujourd'hui un budget en forte hausse de 300 millions d'euros et 450 personnes⁴⁵), basée à Bonn, qui a pour objet de s'adresser au public allemand et de l'engager en faveur du développement. Elle met en œuvre des moyens en faveur de municipalités, de paroisses, de groupes de jeunes, des fondations, de petites ONG, avec l'idée de multiplier les activités en Allemagne, les projets de volontariat et d'éducation du public ; ceci lui est autorisé ainsi qu'au GIZ. « Engagement global » est une plateforme en ligne qui permet notamment aux personnes cherchant à s'engager de trouver aisément les programmes proposés par le gouvernement fédéral ou les collectivités locales qui correspondent le mieux à leur profil, ou même de proposer des initiatives, la marche à suivre pour le montage de projet étant clairement exposée. Toutes les informations y sont rassemblées avec une facilité d'accès et de lecture qui fluidifie considérablement l'acte de s'engager pour le développement durable global. Cette plateforme cible particulièrement les enfants, les adolescents et jeunes adultes, mais toutes les tranches d'âge y sont représentées. L'accent est par conséquent mis sur l'acquisition de nouvelles connaissances et compétences combinées à l'action pour le développement. En 2017, Engagement Global promeut le « plan Marshall avec l'Afrique ». Projet politique, l'Agence « Engagement global » doit montrer des résultats vis-à-vis de l'opinion publique et s'atteler à une tâche complexe s'articulant à une vision de long terme, celle de l'agenda 2030 et des ODD. La communication sur l'aide au développement change de direction, elle est fortement impulsée par le pouvoir politique (« *top-down* »).

BMZ crée enfin l'Agence pour l'économie et le développement, AWE, en avril 2016, chargée d'aider l'accès les PME allemandes aux marchés des pays en développement, en leur fournissant des conseils.

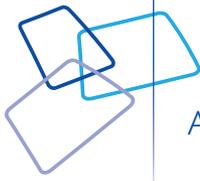


Le monopole du BMZ sur le développement est de fait remis en cause : le BMUB (environnement), l'AA, le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Défense, tous se pressent pour capter des ressources d'APD et internaliser des activités. Les services du BMZ sont assez peu structurés sur le plan de l'organisation interministérielle. Le ministère des Affaires étrangères crée des services et des outils propres pour traiter de l'aide humanitaire et de stabilisation et s'appuie sur les agences des Nations unies (50 %), les Agences GIZ et KfW (40 %) et les ONG (10 %) : il s'installe dans le paysage, les dernières allocations budgétaires ayant été réparties équitablement entre BMZ et AA. Si en 2008-2009, les moyens relatifs au climat relevaient à 90 % du BMZ, la répartition budgétaire n'est plus la même aujourd'hui. Le ministère de l'Économie ne souhaite pas formellement mêler aide au développement et commerce extérieur en refusant tout amalgame qui pourrait être préjudiciable à l'intégrité de l'APD.

Les ONG jugent que les programmes humanitaires en zone de crise sont mal financés, parfois peu efficaces, que le coût de la sécurité y est sous-estimé, la durée des financements trop limitée dans le cadre d'interventions longues.

Le ministère des Finances est absent du paysage de la réflexion sur le développement. Il assure les garanties publiques du groupe KfW et de la DEG, ce qui lui permet de se déployer à l'international, et est peu motivé par les États fragiles. Il est le chemin de la négociation budgétaire, et constitue un obstacle puissant qu'il faut franchir.

L'implication du **ministère de la Défense** et sa contribution aux efforts de stabilisation à la demande du ministère des Affaires étrangères imposent une nouvelle donne. Ursula von der Leyen, ministre de la Défense, s'est de plus emparée du sujet de la migration en provenance de l'Afrique, et se déplaçant pour la première fois au BMZ, considère que la sécurité est une partie intégrante de l'aide au développement. Des initiatives sont donc prises en Jordanie (44 blindés), au Niger et au Mali (650 hommes et des hélicoptères pour la MINUSMA). En 2017 le ministère de la Défense devrait mettre en œuvre 500 millions d'euros de crédits supplémentaires pour des actions de stabilité en plus des 400 millions d'euros des Affaires étrangères⁴⁶. Les dirigeants allemands sont plutôt déçus de voir l'Europe stagner sur l'*European Capacity Defense Initiative* (CBSD), et l'Allemagne avance donc seule. Elle s'interroge sur l'équilibre des moyens que peut apporter la France dans ces domaines. Le ministère de la Défense est sur une séparation totale des programmes civils et militaires pour éviter l'intervention civile dans les chaînes de commandement, ce qui n'empêche



pas les actions d'être coordonnées. La conférence sur la sécurité de Munich (février 2017) fait la promotion d'un principe de « la nouvelle responsabilité allemande, l'avenir de la politique extérieure, de développement et de sécurité allemande et européenne », document qui bénéficie de l'appui de la Fondation Gates avec la DIE.

La **GIZ** est la plus grande agence publique d'expertise technique mondiale avec 17 000 agents et constitue un magnifique réseau d'influence internationale. Agence d'exécution du BMZ, elle dispose d'outils très sophistiqués et d'un personnel nombreux lui permettant d'agir en support du BMZ. Sa direction collégiale reflète les différents partis politiques allemands. Son personnel de 5 550 agents et experts techniques allemands (à comparer avec les 1 025 agents du BMZ en Allemagne), sont une solide caisse de résonance domestique pour l'APD allemande. Le GIZ est financé par une ligne budgétaire de coopération technique qui n'est pas limitée à l'action dans les PED. Le soutien politique apporté au BMZ : la GIZ travaille sur les scénarios financier et technique de la politique de développement, et agit comme un *think tank* pour des fonctions stratégiques (*via* par exemple une équipe d'appui au cabinet du ministre mais aussi auprès d'autres institutions ministérielles, y compris en Europe, ou privées). Un département des Affaires globales a été créé (avec 1 200 personnes) qui permet au GIZ de produire de l'intelligence ; certains critiquent cette activité, souvent demandée par les autorités, qui ne serait pas de niveau international et resterait en partie confidentielle. Elle possède aussi une branche de consultance qui intervient sur le marché et répond à des appels d'offres internationaux et européens, et qui se retrouve donc en concurrence avec les ONG, institutions et consultants allemands, créant ainsi quelques difficultés. Pour répondre aux critiques, il lui est demandé d'externaliser 25 % - 30 % de son activité⁴⁷. **Le GIZ ne prend pas position, et son site Internet est par exemple très peu renseigné. On pourrait attendre de sa part à une contribution plus ouverte à la réflexion et à la connaissance. Mais son rôle est fondamental.** Il aurait ainsi une position forte vis-à-vis du ministère (petit BMZ/grand GIZ), qui peine à piloter pleinement l'activité de son agence, y compris du fait de sa réputation internationale, qui la protège. Le GIZ pourrait ainsi se trouver à orienter les décisions de son mandant.

Le financement de l'aide et au-delà de l'aide⁴⁸ vient principalement des budgets du BMZ, en direction notamment de la KfW et du GIZ (+ ONU, société civile etc.), mais les nouveaux moyens sont répartis plus largement. De façon intéressante, les autres

47 / Source : BMZ.

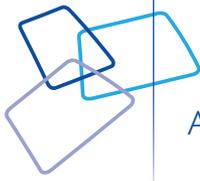
48 / Aide qui ne peut être comptabilisée comme APD : financements non concessionnels et autres dépenses, par exemple (garanties, investissements, etc.) qui sont effectuées en Allemagne



ministères, notamment celui de l'Environnement qui gère le produit financier du marché carbone et les crédits destinés à la lutte contre le changement climatique, ont aussi pour partie pour opérateurs et agences d'exécution la KfW et le GIZ, qui peuvent ainsi « jouer » entre les ministères. KfW et GIZ peuvent aussi contribuer à une cohérence d'intervention *a posteriori* entre leurs mandants allemands et avec les partenaires externes de l'Allemagne. Cette situation qui peut paraître idéale n'est cependant pas sans difficultés, et les critiques sur la dispersion de l'aide allemande se renforcent.

La KfW s'est retirée officiellement de la réflexion publique stratégique, laissant cette place aux autorités ministérielles. Son caractère d'établissement financier public la rend aussi moins agressive ou commerciale que sa sœur GIZ. Mais elle bénéficie de moyens nouveaux colossaux : son budget pour le financement de projet est multiplié par trois, et son impact par les effets de levier est fort. Elle est en contact permanent avec les ministères qui déploient une stratégie sur le développement : quotidiennement avec le BMZ, le BMUB, les Affaires étrangères, l'Économie. À l'exception de certains sujets (préparation du G20), on constate un manque de cohérence et de circulation de l'information⁴⁹. Elle se voit parfois contrainte d'assurer cette coordination pour le compte des ministères. La KfW produit des informations simples, basiques et utiles mais voit que son domaine – autrefois assez simple –, un flux technique de projets dans un cycle de qualité, devient beaucoup plus complexe. Les interventions financières se situent dans un contexte plus large, les facteurs politiques environnementaux domestiques jouent, la pression externe force aussi à des systèmes plus élaborés (environnement, climat, genre). Elle est fortement soutenue par le BMZ qui l'encourage à élargir son action et à faire les liens climat-développement, à trouver des réponses pour les États fragiles et d'origine des migrants, à s'investir dans le développement durable, à construire des partenariats avec de grands acteurs (Inde, Brésil, Maroc, Amérique latine), et à déployer des instruments innovants (garanties). Elle contribue à réfléchir à des initiatives stratégiques, à l'exemple de ce qui a été fait pour la faisabilité du GCF. La demande d'information et de redevabilité est permanente, les projets doivent être construits avec les autorités politiques qui veulent un dialogue intensif, et les différents intérêts allemands pourraient tendre à faire oublier les intérêts du partenaire ainsi que les compétences propres de l'institution. Le rapportage auprès des autorités politiques à Berlin est constant et les auditions à la Commission du développement et à la Commission des affaires étrangères sont

49 / Cf. le mécanisme de garantie de risques agricoles mis au point par le BMUB sans que le BMZ ne soit informé.



Allemagne

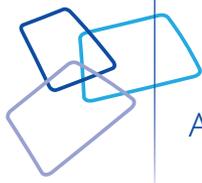
devenues monnaie courante. Ces relations directes avec le Parlement inquiètent le BMZ qui souhaite contrôler et se faire l'interface avec ses agences d'exécution. Le ministère des Finances est peu impliqué.

DEVAL, institution nouvelle rattachée au BMZ, se veut un organe d'évaluation indépendant, transparent, scientifique qui doit intervenir sur les stratégies. Produisant des études pour le Gouvernement et le *Bundestag*, elle a eu un démarrage difficile, du fait de désaccords entre le ministre et ses premiers dirigeants sur le niveau d'indépendance de son activité. DEVAL intervient aussi sur des sujets institutionnels et de méthode, et ne fait pas d'évaluation de projets, qui restent du domaine de la KfW et de la GIZ. Elle veut pouvoir influencer sur les acteurs pour élever le niveau scientifique des données de l'aide allemande, et contribuer à la transparence du système d'aide public et privé. DEVAL veut prioriser l'efficacité d'une aide qu'elle juge trop dispersée, trop touffue, et trop diverse. Elle dispose d'un conseil composé de parlementaires, de représentants du monde académique et de la société civile.

Institutions internationales et européennes : l'Allemagne tente d'y faire bouger les lignes

L'Allemagne fait jouer sa force dans les institutions européennes dont elle est un vivant défenseur : elle est toujours au rendez-vous des décisions stratégiques et présente ses actions bilatérales en référence à l'Europe. La présence d'un ministre de la Coopération très engagé et actif dans le domaine, Gerd Müller, a contribué au foisonnement d'initiatives européennes dans le domaine du développement ces dernières années. En revanche, si des moyens considérables font de l'Allemagne un co-financeur important de nombreuses actions européennes, elle aime aussi les impulser seule, parfois au plus haut niveau ; c'est notamment le cas récemment pour la Facilité pour les Réfugiés en Turquie, issue de l'accord UE-Turquie de Février 2016, mais aussi pour le fonds fiduciaire Madad pour la Syrie et celui pour la Colombie, ou encore, avec la France, le Sommet UE-Afrique de la Valette sur les migrations et le Fonds Fiduciaire qui en est issu. Les agents du ministère de la Coopération (BMZ) priorisent, à travers ces fonds, en effet la mise en œuvre bilatérale de fonds délégués européens jugés plus adaptés et réactifs à des situations de crise comme celle qui a caractérisé les arrivées parfois spectaculaires de demandeurs d'asile issus de la Syrie, du Pakistan et de l'Afghanistan arrivant en Europe par la Turquie et la Grèce.

À la tête de la Banque européenne d'investissement, l'homme politique allemand Werner Hoyer œuvre pour élargir les financements hors de l'Union, et implémenter l'initiative résilience qui doit soutenir les migrations aux portes de l'Europe, en



complément des efforts allemands. La Facilité d'investissement de Cotonou, animée très largement par l'Allemagne (BMZ) est un des seuls lieux de débat thématique (migrations en 2015) au sein de la BEI. À Bruxelles, l'Allemagne déploie une présence et une influence actives, mais limitée stratégiquement par des relations institutionnelles moins étroites avec ses agences (moins fortes que pour la France). Ce sont surtout ses agences et banques de développement (GIZ et KfW) et ses autres relais, notamment ses fondations politiques (Friedrich Ebert Stiftung) qui animent des forums de débat sur le développement, qui assurent la présence de l'Allemagne sur les dossiers.

L'Allemagne est aussi très présente et active aux Nations unies où elle promeut ses priorités avec ses acteurs publics et privés.

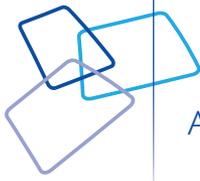
b. Un Parlement où le développement est soutenu par tous les partis

Au cours des années 1990, les parlementaires tous courants confondus ont soutenu la coopération allemande sans grand enthousiasme. Ils ont jugé qu'ils n'avaient que peu retiré (pour leurs entreprises) de la convention de Lomé, et ont entretenu un doute sur l'efficacité de la coopération européenne. Pragmatiques, ils ont cependant admis que le développement prenait du temps. Le débat est resté feutré au sein de la Commission de la Coopération économique et du développement du *Bundestag*.

On a vu combien le portage politique de l'agenda du développement avait été contrasté au cours des vingt dernières années. Les partis ont des avis qui varient, mais s'accordent pour soutenir la croissance des moyens, l'activité du BMZ, l'utilité de l'aide et un certain nombre de principes. Ceux-ci sont portés au sein de la Commission du *Bundestag ad hoc*, et garantissent la continuité de la politique allemande qui associe partis, BMZ, la société civile, les instituts et agences spécialisées, quelques soient les péripéties de court terme. La grande coalition en place ne présente pas d'obstacle à la Chancelière sur la politique de développement, d'autant plus que l'opposition y est très favorable.

La Commission de la Coopération économique et du développement

La Commission de la Coopération économique et du développement est moins prestigieuse que celle des Affaires étrangères, dont les membres ne dépendent pas d'une autorisation pour se déplacer. Les membres de la première affirment une position constante favorable à l'aide depuis vingt ans, à un ministère indépendant, qu'ils considèrent encore faible, et ils la font partager à leurs partis qui sont unanimes sur le sujet, élection après élection. Le consensus porte sur la nécessité d'une aide au développement forte, de moyens suffisants pour répondre à l'ensemble des sujets :



Allemagne

pauvreté, environnement, économie, stabilisation, et celui-ci est remarquable entre partis aux orientations très différentes. Il existe des positions qui restent débattues sur certains points entre partis : les APE, la migration, le niveau de financement des ONG, la priorité à l'Afrique, le financement budgétaire ou des projets, les instruments de l'aide, la répartition bilatéral/multilatéral, etc, mais on se retrouve sur l'essentiel. Le sujet du développement est cependant mineur au *Bundestag* et n'apparaît que dans les derniers paragraphes des accords de coalition et des plateformes politiques, qui au demeurant se concentrent surtout sur les sujets contentieux. On observe plus de divergences sur la projection militaire ou non de l'Allemagne à l'étranger, qui relève davantage des affaires étrangères ; le débat est vif dès lors que l'on traite des crises militaires, et c'est à ce moment que sont repris les sujets de la faim et de la pauvreté. La question du commerce est aussi fortement débattue, notamment avec la signature de trois Accords de partenariat économique par M. Müller, sous l'influence des mouvements critiques sur les accords transatlantiques portés par l'Europe.

Les membres parlementaires de la Commission, souvent des parlementaires jeunes et moins aguerris, sont unis, voyagent souvent ensemble, et, souvent confrontés aux mêmes expériences, font preuve d'un esprit de corps. Les Commissions des Affaires étrangères, des Affaires sociales, économiques ou des Affaires sociales et de l'Emploi sont moins convaincues et les attachés parlementaires de la Commission du Développement agissent de concert, du fait de leurs proximités stratégiques sur le développement, pour convaincre les membres des autres commissions, et surtout la Commission du Budget, qui semble avoir un discours constructif, proposant d'aller au-delà des propositions budgétaires gouvernementales (par exemple pour le Fonds mondial). Il s'agit d'un sujet sur lequel il est possible de se regrouper, par exemple en faveur de la priorité à l'Afrique, bien qu'il n'y ait pas d'unanimité sur les propositions faites : le *Bundestag* peine à suivre les très nombreuses initiatives ministérielles et s'inquiète des conditions de leur mise en œuvre, sans pouvoir réagir à temps. Les parlementaires sentent que la fin de l'aide n'est pas pour maintenant face aux défis auxquels la société allemande est confrontée.

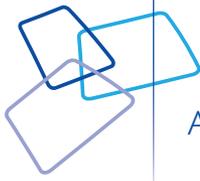
Des relations étroites sont entretenues avec le Conseil parlementaire du développement durable (qui n'est pas une Commission). La présence allemande croissante sur des terrains extérieurs, notamment dans les efforts de stabilisation, anime le débat parlementaire, par exemple sur le sujet des « enfants soldats » au Congo. Depuis dix-huit mois le débat sur les questions migratoires et la crise des réfugiés domine les échanges : les membres de la Commission sont alors écoutés car ils offrent une perspective autre, porteuse de solutions. Ils sont sensibles à la pression



constante des ONG, des Églises allemandes, qu'ils jugent extrêmement compétentes et qui ont un accès aux médias. Il est difficile de leur résister, même si elles propagent un certain « romantisme » sur le monde. Ils sont aussi informés directement par le GIZ et la KfW. De fait, il est possible de trouver des coalitions opportunistes associant les Verts, la gauche, et les partis de majorité, ce qui fait probablement du climat et de l'accueil des réfugiés les sujets sur lesquels la coalition CDU/SPD peut travailler de la manière la plus consensuelle avec les Verts.

Mais le rôle du Parlement est magnifié par l'existence des **fondations politiques allemandes**, une par parti politique, qui sont de manière tout à fait exceptionnelle des relais d'influence internationale et de captation des vibrations du monde auprès des politiques allemands. Certaines sont très anciennes, comme la Friedrich Ebert (SPD, 1925) ou la Konrad Adenauer (CDU, 1955), Friedrich Neumann (FDP, 1958), Hans Seidel (CSU, 1967), d'autres plus récentes : Heinrich Böll (Les Verts, 1984), Rosa Luxemburg (*Die Linke*, 2000). Elles sont très richement financées par le BMZ (280 millions d'euros en 2016) à travers une clé de répartition en fonction de la représentativité au Parlement et conduisent des programmes de coopération de tous types, visant les élites étrangères et les sujets de gouvernance locale et globale. Les crédits doivent être dépensés à l'extérieur à concurrence de 86 % et doivent être remboursés s'ils ne sont pas engagés annuellement. Quatorze pourcent des crédits peuvent financer des coûts administratifs internes. Un Comité de contrôle de douze membres désigné par la Chancellerie assure le pilotage et évalue les rapports et l'exécution des programmes de chaque fondation. Celles-ci disposent de bureaux dans le monde entier, sont très informées et communiquent largement avec les structures des partis, avec une gestion très séparée de ceux-ci. Elles offrent aux parlementaires une université permanente, notamment sur les sujets de développement, organisant moult débats, forums et autres lieux de discussion et de confrontation qui alimentent le dialogue politique. *Think tanks* aussi, elles produisent des papiers pour des discussions en petit comité pour aider les politiques à se prononcer.

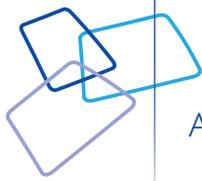
Les conservateurs (CDU et CSU) sont d'accord avec les positions des partis Verts et de la Gauche pour une politique de développement forte comprenant des moyens d'APD importants. Ils appuient les idées du ministre Müller pour un renouveau de la politique du développement qui doit être repensée autour des sujets de soutenabilité globale, « l'aide au développement » appartenant au lexique du passé. La CDU souhaite en revanche que les intérêts allemands soient préservés sans tomber dans le populisme, et préfère d'une manière générale l'action bilatérale au canal multilatéral. Cette position, qui suscite un certain nombre de débats dans le contexte



commercial ou environnemental, est aussi liée au soutien à l'économie allemande. On sait que le soutien d'intérêts allemands par l'APD (projets en Chine), a eu par le passé des effets contreproductifs, mais on voit la concurrence internationale s'affirmer, et on souhaite apporter des réponses, par exemple dans le cadre de la transition énergétique mondiale. La CDU juge qu'il y a une alliance entre la société civile organisée, la gauche et les verts, et que ceux-ci ne raisonnent qu'en fonction de valeurs et engagements personnels au mépris de la réalité du monde. Le parti est agacé par les critiques entendues sur les initiatives du ministre, mais on voit bien qu'il faut repenser la façon de procéder en associant la prévention des conflits et la gestion des crises (exemple de la Syrie). À la CDU, on veut bien aider les migrants, mais on préfère qu'ils ne s'établissent pas en Allemagne : il faut alors traiter les causes de leur venue. Le Plan Marshall est une bonne idée, suscite un intérêt populaire, et de nombreuses recommandations pourraient être étudiées. On déplore en même temps la faiblesse du *leadership* européen sur le développement.

Le FDP, parti libéral qui n'est plus représenté au Parlement, est un parti laïc, bourgeois, plutôt hostile à l'action extérieure de l'état, mais depuis la prestation du ministre Niebel, n'est pas pour autant anti-APD.

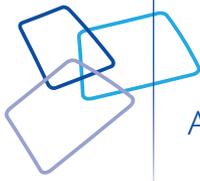
Le groupe parlementaire **SPD** hésite à parler de consensus en son sein; les interventions récentes de certains de ses représentants pour une conditionnalité accrue de l'aide ont suscité des réactions internes. Si l'ancrage en faveur de l'agenda global des ODD est reconnu, ceux-ci manquent encore de visibilité et il reste beaucoup à faire pour que la société soit prête à accepter ce qui est proposé. Les récentes initiatives du BMZ, très ponctuelles, ne sont pas articulées avec la vision des ODD, avec les efforts de gouvernance démocratique qu'il faut conduire, ou avec une vision de la solidarité qui est le fondement de la communauté du développement, il faut de toute façon repenser le modèle de la coopération au développement qui est démodé, au profit d'une politique globale. Ainsi le « Plan Marshall » qui est « survendu, très à court terme » ne se construirait pas avec les institutions africaines, et resterait trop tourné vers les préoccupations internes allemandes. Le '*Compact*' du G20 avec l'Afrique serait, selon le SPD, mieux construit. Il faut déployer une « *Soziale Globale Strukturpolitik* », une « politique structurée globale et sociale » comme un nouveau fondement du développement (à l'image de la réorganisation des filières textiles, avec un meilleur partage de la valeur ajoutée). On sait qu'il faut investir sur le long-terme, mais « on veut des résultats pour les milliards qui sont donnés », et il semble y avoir trop de contradictions entre la politique commerciale européenne et l'aide au développement, d'où l'inquiétude de voir le BMZ évoluer sur ces questions en faveur d'un accroissement du commerce et de l'appel au secteur privé. Les outils



de réduction des risques proposeraient une évolution de l'aide au développement non-maîtrisée, alors que l'on réduit les moyens structurels de renforcement de capacité et des institutions, notamment en Afrique. L'accroissement des financements pour le développement importerait peu par rapport à l'importance de la mise en place de conditions et d'institutions favorables locales. Le débat actuel sur le développement est perverti par la pression migratoire, instrumentalisée par un débat politique excité par les échéances électorales. Il faut lever ces ambiguïtés, car les défis posés à l'Europe conduisent inéluctablement à une demande de poser des barrières à l'entrée. Il faut donc expliquer à tous les partis politiques que des réponses rapides (cf. « *big push* ») ne peuvent rien donner sans traiter les causes, et favoriser les dialogues multilatéraux avec l'idée que l'UE doit impérativement agir.

Un élément propre à l'Allemagne est la force **du parti vert**, qui est très implanté dans la société et qui dispose de mandats électifs significatifs, bien que dans l'opposition parlementaire. Ce parti sait se coaliser et peut même être un allié de la CSU s'il le faut, notamment sur des sujets de développement local ou de vision internationale. Il joue un rôle important pour porter l'agenda du développement durable à l'international, mettant en évidence que le développement est un sujet global reposant sur un certain nombre de valeurs, et qui mérite plus de justice. Il appuie la politique d'APD allemande : son message porte sur la qualité de l'aide, est très hostile à la prise en compte dans les statistiques allemandes du coût de la Facilité africaine de maintien de la paix ou des réfugiés qui ne devrait pas être légitimement comptabilisé comme APD. Tant les réfugiés que le climat nécessitent des moyens additionnels et la crise des réfugiés ne doit pas être une raison de remettre en cause ou de repousser le changement de paradigme de l'agenda global, qui doit se développer sur le plan multilatéral, *via* des Nations unies réformées. Cet agenda doit engager tous les acteurs sociaux, y compris le secteur privé qui doit faire preuve d'une valeur ajoutée sociale et environnementale. Les Verts poussent une motion sur les ODD au sein du Parlement qui recueille un certain succès, et qui doit se traduire par l'accroissement des pouvoirs de la Commission du développement durable, notamment pour promouvoir plus de cohérence politique. Ils voient les élections comme un moment pour pousser les questions du climat, de la justice, des valeurs, de l'agenda 2030 et de la paix. Ils sont favorables au principe du Plan Marshall avec l'Afrique dont ils apprécient l'analyse, mais ils soulignent comme la gauche les incohérences de la politique étrangère.

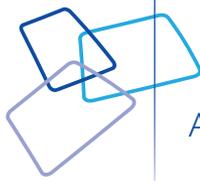
Pour la gauche radicale allemande et son parti « **Die Linke** », rien ne change dans la politique allemande du développement : l'appel récent à plus d'engagement du secteur privé en Afrique n'est que la reprise de la politique du ministre libéral Niebel



qui repose sur le libre-échange, le commerce, une aide au développement bien dotée, les accords économiques et le règne du marché. Des relations avec des dictateurs et des politiciens véreux restent monnaie courante, y compris de la part du business allemand. Or il faudrait réfléchir à un développement alternatif, s'appuyant sur les forces civiles locales, la réponse militaire dans les pays fragiles n'étant pas durable. Die Linke souligne aussi les rapports sur les inégalités (rapport Oxfam) qui interpellent, les huit-cent-millions d'êtres humains qui souffrent de la faim alors que l'on produit suffisamment pour nourrir trois fois le monde. Le parti relève les contradictions entre la volonté du développement durable, des objectifs environnementaux et les accords de partenariat économique, inégaux, qui favoriseront surtout les exportations des multinationales allemandes et européennes, et détruiront les économies locales. Il faut un commerce équitable et non libre : « *Fair trade and not Free trade* ». Les réponses ne peuvent venir du ministre du Développement (lui-même avocat de plus d'équité), mais du ministre des Finances (et du G20). Die Linke souligne l'ambition des ODD qui proposent un changement de paradigme. L'arrivée des réfugiés exacerbe la crise politique ; or, il est impossible d'empêcher les mouvements de personnes, le monde étant maintenant davantage connecté et informé. L'APD doit donc prendre à bras le corps ces éléments, investir plus dans les structures africaines, réduire la fuite des cerveaux, s'attaquer à la création effective d'emplois : les APE sont-ils créateurs d'emplois ? La gauche s'inquiète des risques que pose le financement par l'Allemagne de camps de réfugiés en Turquie, au Moyen-Orient, en Tunisie et au Soudan, que l'on pourrait qualifier de nouveaux « camps de concentration », conduisant à des abus. En définitive, il ne faut pas idéaliser la coopération allemande, qui n'est pas devenue brusquement vertueuse parce que l'Allemagne peut la financer avec ses excédents budgétaires.

Le parti d'extrême droite allemand, AfD (*Alternative für Deutschland*) qui n'est pas représenté au *Bundestag* mais qui a de grandes chances d'y faire son entrée à l'automne, n'a pas encore d'intérêt pour le sujet de l'aide au développement qui n'est pas une cible de ses attaques. Seul compte le souci des dépenses en Allemagne. Son pouvoir politique est faible directement, mais la pression induite sur les autres partis de gouvernement (CDU et SPD) est sensible, au point qu'ils peuvent en surestimer le poids réel. Les adhérents de l'AfD sentent qu'ils ne sont pas représentés et agissent donc autant contre les éoliennes que contre les camps de réfugiés. L'AfD s'inquiète des menaces qui pèsent sur les revenus et la sécurité.

Les partis se préparent à la production de leurs documents politiques de campagne 2017 et la référence à l'agenda 2030 reste un défi.



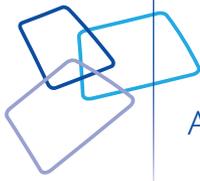
c. *L'influence des partenaires de la société civile :
leur influence et leurs stratégies*

Très organisée, la société civile allemande bénéficie d'un soutien direct du Parlement. Les deux fondations liées à chacun des principaux partis politiques sont très actives à l'international et se font le relais d'influence de l'Allemagne, y compris dans les négociations multilatérales. Les deux ONG protestante et catholique sont financées automatiquement mais volontairement par les citoyens *via* les déclarations d'impôt et permettent un engagement global des citoyens. On peut considérer que le dispositif de la société civile est institutionnalisé, ce qui le conduit à un dialogue permanent constructif avec les autorités.

**Les Églises : incontournables, elles constituent des ponts majeurs
entre l'état et la population**

Les Églises catholiques et protestantes sont le principal acteur de la société sur le plan moral. Elles sont fortes, très établies et organisées institutionnellement. Elles jouent un rôle central, y compris sur des sujets de politique extérieure et expriment leurs vues dans le débat politique. Elles souhaitent plus de cohérence entre le développement et les affaires étrangères et adhèrent au *leadership* allemand sur le développement durable. Elles défendent une vision de la réduction de la pauvreté, qui est facteur de conflits en s'appuyant sur leurs valeurs éthiques : les hommes sont nés égaux, et chacun doit avoir sa part. L'aspect caritatif vient en deuxième plan. Elles interviennent en soutien à la société civile en faveur des droits humains et pour le développement international. Elles assurent une diplomatie souterraine active et s'expriment publiquement en substance, sous double timbre catholique-évangélique. Plus récemment, le culte musulman et à niveau moindre, *via* ses fondations et ONG (*Islamic Relief Germany*), et le croissant rouge, joue un rôle dans l'aide au développement.

Depuis K. Adenauer (1949), les Églises allemandes, avec d'autres acteurs de la société, ont établi un accord cadre qui prévoit une assistance financière et une relation stable avec l'État. Le financement institutionnel leur permet de mener leurs programmes de développement dans un rapport de 75 % BMZ/25 % ressources propres. Il se trouve que 1,5 % de l'impôt ecclésiastique est consacré à l'aide internationale⁵⁰. Par voie de conséquence, elles sont les premières à soutenir un ministère de la Coopération économique autonome, seul selon elles à pouvoir défendre le long-terme, bâtir



Allemagne

les compétences en étant crédible. Cet état de fait semble recueillir l'approbation consensuelle de l'opinion et des institutions. Les ressources de l'État en faveur des Églises ont cru sensiblement à compter de 1998. Les moyens propres additionnés à la taxe d'Église (*Kirchensteuer*) permettent de financer de nombreuses institutions et agences pour qu'elles agissent concrètement, tant en Europe de l'Est que dans les PED. Elles déploient des relations indépendantes avec leurs partenaires au Sud, et assurent que leurs projets sont validés par les hiérarchies épiscopales locales. Les Églises ont un staff important et sont reliées au sein de nombreux réseaux internationaux. Elles voient combien leur situation est bien plus favorable que celle de leurs consœurs européennes ou américaines.

150

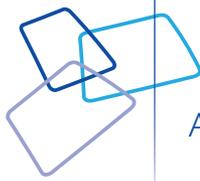
Chercher l'accord sur l'aide publique au développement

Les Églises sont proches des partis politiques, dans une tradition catholique vers le CDU et le CSU, et protestante vers le SPD, bien que ce schéma perde aujourd'hui de sa pertinence. Les dirigeants actuels (A. Merkel, le pasteur et ex-président fédéral J. Gauck, W. Schaüble, G. Müller), y sont tous sensibles. Les Verts ont des accointances religieuses aussi, à l'instar du Président du Land de Bade-Wurtemberg et la co-présidente du parti au niveau fédéral. Les leaders politiques sont très à l'aise avec leur appartenance à une Église, et certains Länder reflètent leur attachement religieux, catholique, protestant ou les deux.

Les Églises protestantes allemandes (regroupées dans l'EKD) déploient leurs activités à travers notamment l'ONG *Brot für die Welt*, qui est la plus grande organisation protestante avec un chiffre d'affaire de 250 millions d'euros. La campagne annuelle de dons avant Noël permet de recueillir 65 millions d'euros, et les revenus continuent de croître⁵¹. Les activités de développement de *Misereor* et autres activités catholiques telles que « *Kindermisshionswerk* », *Caritas*, etc. travaillent avec les autres organisations et contribuent au mouvement pour le développement allemand. À cela s'ajoutent une grande diversité d'initiatives sur un important maillage territorial.

Les Églises déploient plusieurs types d'activité :

- la mise en œuvre de projets qui dépassent 500 millions d'euros par an pour le seul mouvement catholique,
- le lobby : le Bureau catholique parlementaire joue un rôle important, et fait passer les points de vue des évêques allemands au sein du *Bundestag* et du gouvernement, notamment le ministère des Affaires étrangères. La Conférence conjointe des Églises (protestantes et catholiques) sur le développement



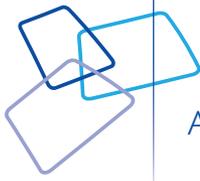
permet d'agir collectivement. Les ONG cléricales ont aussi leurs contacts personnels et sont organisées *via* un comité central des ONG catholiques, interface avec la Conférence des évêques.

- la doctrine et les positions : La Commission du Développement de la Conférence des évêques produit des lignes directrices pour les acteurs de l'Église. La commission Justice et Paix de l'Église catholique déploie un dialogue politique, s'appuyant sur une capacité de réflexion et de propositions, notamment en matière de droits de l'homme, de lutte contre le commerce d'armement et pour l'Afrique. Ces contributions ont un impact important, pouvant aller jusqu'à des propositions de lois.
- le relais dans les paroisses et les diocèses : de multiples actions locales, intégrant les sujets de développement, notamment lors de manifestations annuelles sont déployées : Journées catholiques (*Suche Frieden* en 2018), Jour des Églises protestantes (*Deutscher Evangelischer Kirchentag*) qui réuniront 200 000 personnes en mai 2017, lors desquels les ODD seront débattus avec l'idée que l'Allemagne est aussi un pays en développement, ou les commémorations (Jubilé de la Réforme de Martin Luther en 2017). Elles soutiennent des mouvements populaires, le commerce équitable. Les sujets de développement sont transmis à la société à travers ces rendez-vous.

Leur appui sollicité pour le Plan Marshall du ministre Müller, a pu susciter un certain nombre de critiques dans la blogosphère, mais est le signe de la proximité des Églises avec le ministère.

Les ONG : autonomes et très bien organisées, elles produisent une analyse critique de l'action gouvernementale mais travaillent en étroite coopération avec l'État

Les ONG de développement allemandes se sont renforcées depuis dix ans, c'est un écosystème stable, un peu compétitif, bien financé, soutien de la politique de développement. Elles offrent un espace politique pour le gouvernement. Particularité allemande, elles ne se sont pas scindées entre ONG humanitaires et ONG de développement, ce qui leur permet de ne pas faire les frais des combats budgétaires entre BMZ et Affaires étrangères, outre leur capacité à travailler sur le continuum humanitaire-développement et de rester dans le contexte des ODD. Elles ont des approches plus intégrées que les acteurs gouvernementaux. Elles perçoivent moins de subventions que les Églises, mais le BMZ les finance consciemment pour soutenir la communauté du développement allemande. Le volontariat est très vivant. Les deux groupes d'ONG catholiques et protestantes jouent un rôle fondamental vis-à-vis



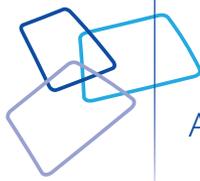
Allemagne

152

du Parlement et des autorités, et représentent deux tiers des ONG de développement, massivement soutenues même en dehors des fidèles pratiquants : l'Église et les ONG agissent ensemble. Elles sont rejointes par les ONG laïques, venues plus récemment, qui apparaissent très légitimes car non confessionnelles pour une partie de l'opinion allemande, et dont certaines ont des implantations internationales et cherchent une base financière solide en Allemagne. *Deutsche Welthungerhilfe*, Médecins sans Frontières, Action contre la Faim, *Care*, *World Vision*, *Islamic Relief*, Plan International croissent aussi. Les ONG françaises implantées en Allemagne participent des efforts de rapprochement franco-allemand. La société civile allemande, minorité très active, est indépendante, très organisée, très connectée et dispose de ressources propres. Elle survivrait si ses financements publics – très importants – étaient remis en cause. Elle élabore un discours consensuel sur la mondialisation équitable. Les ONG sont moins politisées que leurs prédécesseurs : pour agir et fournir des services sociaux, elles sont maintenant à la pointe de multiples coalitions techniques, par exemple SuSanA (« *Sustainable Sanitation Alliance* »), ou le réseau WASH. Plusieurs regroupements d'ONG allemandes, spécialisées dans différents domaines, sont en outre capables de produire des analyses et communiqués de presse communs, renforçant ainsi leur poids face au gouvernement allemand.

Les mouvements tiers-mondistes (type Terre des Hommes) sont très faibles et se concentrent sur la protection des enfants. Les ONG militantes de solidarité des années 1980-90 ont disparu. Les ONG de défense des droits humains sont plus petites.

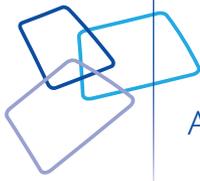
Les ONG environnementales sont regroupées dans les plateformes *Deutscher Naturschutzring* et *Forum Umwelt* qui, comme les ONG de développement, avec lesquelles elles travaillent au sein du Forum Environnement et Développement et l'Alliance pour le climat, sont très actives pour promouvoir le développement durable. WWF (270 agents, 66 millions d'euros par an, dont 15 millions de financements gouvernementaux)⁵², BUND (Amis de la Terre), NABU (Birdlife), soumissionnent aux financements mis en place par le BMUB et le BMZ (notamment l'*International Climate Initiative*), la ligne de financement BENGO et à DEVCO, où ces ONG allemandes se retrouvent en compétition avec des acteurs de pays tiers. Elles agissent ensemble pour un lobby efficace sur la biodiversité, le climat, l'énergie, les affaires européennes, les océans, l'agriculture. WWF, qui était vue comme une ONG spécialisée sur la biodiversité, est en fait engagée dans les modes de vie durables où les sujets de



l'impact des crises alimentaires, du climat, de la fragilisation des écosystèmes sur les populations sont centraux. Les ONG travaillent avec les agences allemandes (cf. KfW et WWF au Congo) et bénéficient de leurs réseaux internationaux.

VENRO est la coalition des ONG allemandes, née tardivement en 1995, qui regroupe cent-vingt organisations humanitaires et de développement ; elle est fortement soutenue par l'État (BMZ et Affaires étrangères) dont elle est proche des positions. Elle est avec lui dans une quasi-logique de partenariat et est en contact permanent avec les services des ministères, le cabinet du ministre, le *Bundestag*. VENRO a accès à la Chancellerie qui est respectée pour ses positions et son engagement. Il n'existe pas de Forum institutionnel entre les ONG et l'État : les relations sont fluides et permanentes, ce qui semble suffisant, mais VENRO se réjouit du nouveau Forum sur la stratégie de développement durable qui se met en place. Elle peut adopter une position critique tout en déployant le logo du BMZ sur ses manifestations. VENRO cherche à élargir son influence auprès des autres ministères (Agriculture, Commerce, Économie) avec toutefois plus de difficultés. Elle travaille étroitement avec les ONG environnementales et sociales, avec celles des droits humains et avec les syndicats et les associations de consommateurs ; ces derniers s'étaient regroupés en une coalition pour le développement durable lors d'une conférence marquante et de « transformation » à Berlin en 2016. VENRO déploie aussi des relations avec le secteur privé. Elle s'est fortement professionnalisée depuis une dizaine d'années et prend des positions *via* son conseil fédéral constitué de onze membres élus, et sur la base de quatorze groupes de travail permanents. Elle intervient sur les procédures et les allocations budgétaires, la préparation des élections et du G20, sur les sujets de politique de développement (en rédigeant des *policy papers*).

La communauté non gouvernementale du développement se retrouve dans le discours politique national qui est aligné sur les évolutions des priorités mondiales. S'il est donc considéré comme politiquement correct, des interrogations demeurent cependant sur la multiplicité des initiatives et sur leur cohérence, ainsi que sur des budgets en hausse dont les cibles prioritaires sont discutables : la lutte contre la pauvreté serait le parent pauvre, par rapport aux cibles climatiques et environnementales, et la question des réfugiés. Des inquiétudes se font sentir sur une baisse possible des moyens dès après 2017, année du G20, où l'on doit bien se comporter. Les campagnes de communication du ministre sont généralement assez critiquées. Si le bilan globalement positif est salué dans sa stratégie 2017-2020, VENRO dénonce ainsi le manque de cohérence dans les activités gouvernementales à l'étranger (fourniture d'armes en zones de crise), et incite à accroître l'importance du multilatéralisme dans la mise en œuvre de la politique de développement.



Allemagne

Berlin se veut un pôle mondial des ONG, avec *Transparency International*, l'*International Civil Society Centre*, conseiller stratégique pour les grandes organisations internationales de la société civile qu'il aide à mettre en relation pour faciliter le partage de savoir-faire et d'informations, ainsi que la mise en place de projets communs.

Le milieu philanthropique allemand fait preuve d'une capacité forte à s'organiser pour peser dans le débat international sur le développement durable. On peut citer le F20, sommet organisé en 2017 à l'initiative de fondations allemandes et incluant des fondations chinoises et argentines (du fait des présidences passées et à venir du G20). Elles insistent sur la nécessité d'accroître le rôle de la société civile pour atteindre l'objectif ultime d'une économie zéro carbone, et partagent pour cela leur analyse des politiques publiques afin de produire des recommandations à l'adresse des dirigeants du G20.

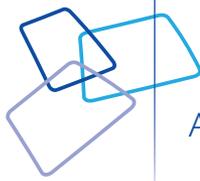
La Fondation Don Bosco est une organisation à part qui construit des écoles et des centres de formation en relation avec l'industrie allemande. C'est un modèle très actif et qui reçoit beaucoup de soutien.

Les syndicats semblent peu mobilisés par le sujet de l'aide au développement.

Le business : un lobby assez négligeable, mais une présence ouverte sur le monde

Le milieu allemand des affaires n'est pas dépendant de la politique d'aide au développement allemande. Il n'est pas non plus indifférent à la politique menée et il a pu faire preuve d'initiative, par exemple autour de l'énergie solaire en Afrique. La récente proposition de Plan Marshall avec l'Afrique est aussi confortée par une démarche économique et d'investissement de l'industrie allemande, qui voit la croissance démographique africaine et l'arrivée d'une classe moyenne affluente, ainsi que des marchés relais de l'Asie. Ses priorités restent cependant ailleurs : en Asie, dans les pays OCDE. À noter aussi que les entreprises allemandes cherchent des travailleurs et ne sont pas hostiles à l'afflux de migrants.

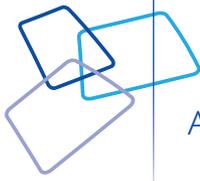
Contrairement à la perception externe, les lobbys industriels et économiques ne semblent pas avoir beaucoup de prise sur la politique d'aide allemande. Ils sollicitent moins le gouvernement pour des ressources qu'ils n'en sont sollicités pour en faire davantage, surtout pendant la période du ministre D. Niebel qui a été très critiqué, puis plus récemment avec le ministre G. Müller. Echaudées par les initiatives sur le textile (« *Partnership for Sustainable Textiles* », « *Clean Clothes Campaign* ») de Gerd Müller qui a fini par réunir les acteurs contre leur gré, les entreprises privilégient une approche qui vient d'elles, et des propositions sont débattues pour l'Afrique



du Sud ou sur la filière cacao notamment. Le dialogue paraît plus constructif, et un langage commun semble se construire avec l'État pour des choses « faisables ».

Cependant le milieu des affaires allemand est traditionnellement peu engagé, ne revendiquant pas de bénéficier des politiques d'aide au développement, dont l'impact est très marginal pour le commerce extérieur allemand disposant déjà d'effets de levier internationaux très conséquents. La Fédération des industries allemandes (BDI) et l'*Afrika Verein* jouent un rôle de réveil et accompagnent le déploiement allemand à compter du début des années 2000. Il s'agit surtout de lutter contre les entreprises chinoises et leurs projets clés-en-mains pour finalement obtenir une révision des clauses d'appel d'offres avec la KfW. Les entreprises allemandes veulent pouvoir jouer sur le même tableau que certaines entreprises soutenues par leurs États (tels la Chine, le Japon, la Corée du Sud). Mais personne ne semble réclamer un retour à l'aide liée, dont les contours bureaucratiques ne sont pas compris et qui ne reçoit pas de soutien de la part de la KfW. En revanche, l'idée est évidente que les entreprises allemandes (notamment le *Mittelstand*/les PME) et européennes doivent coopérer avec le secteur privé dans les PED, notamment en Afrique, et les pays émergents, s'inspirant sur ce qui a été fait avec les PED d'Asie, s'appuyant notamment sur le bureau européen de la Banque asiatique de développement, basé à Francfort, et ce de manière croissante. La *SubSahara Afrika Initiative* (SAFRI) répond à une demande du privé en regroupant les organisations consulaires (BDI, *Afrika Verein*, les Chambres de commerce, d'industrie, des services) auprès des autorités et organise, depuis son premier sommet de Berlin en 2015, une rencontre à haut niveau d'entreprises Allemagne/Afrique pour améliorer l'environnement des entreprises à l'échelle locale et identifier les opportunités d'affaires. Le groupement des trente grandes entreprises pour le développement durable, E-Konzern, est l'interlocuteur du gouvernement pour la SNDD et le BMUB et est très engagé dans le cadre des piliers d'actions volontaires environnementales pour lutter contre le changement climatique. Les ODD, l'économie verte, constituaient un marché des entreprises allemandes en Europe, aux États-Unis et dans les pays émergents. C'est à présent le tour de l'Afrique et de l'Amérique latine de devenir la nouvelle priorité. De fait, les entreprises allemandes sont attentives à faire partie du partenariat global pour le développement durable, étant insérées d'abord dans les pays émergents : elles prennent des initiatives en créant par exemple un groupe de travail avec le BMZ pour la mise en œuvre des ODD.

Plus récemment, l'ancien Président Horst Köhler, ancien du FMI et très engagé pour une aide au développement qui s'appuie sur la société civile, est devenu un fervent partisan d'un partenariat croissant des entreprises allemandes avec l'Afrique. Il s'est



Allemagne

156

Chercher l'accord sur l'aide publique au développement

fait l'avocat du « *Mittelstand* » qui, pour réduire les risques, s'implanter et contribuer au développement, doit être accompagné par l'État, d'où la création de l'Agence AWE (*Agentur für Wirtschaft und Entwicklung*). Cette aide implique la mise en place d'infrastructures. Le plan d'action d'Addis-Abeba qui fait une large place au secteur privé rencontre un écho très favorable : les messages en faveur du mixage d'efforts publics-privés pour plus d'effet de levier sont bien compris, tant par les acteurs publics que privés. L'Allemagne promeut des « *Paketlösungen* », des solutions en packs, qui associent plusieurs entreprises, par exemple dans le domaine des infrastructures énergétiques ou de la formation professionnelle. La BDI (*Bundesverband der deutschen Industrie*) affirme que l'aide projet traditionnelle ne peut absorber les financements d'aide, et que même la « GIZ ne sait que faire des crédits qu'elle reçoit ». Il faut donc passer par le secteur privé, seul capable de travailler à la bonne échelle et de produire des emplois à moindre coût. Cependant l'implication du secteur privé allemand serait assez modeste, ce qui encourage à plus d'efforts dans ce sens. Des groupes de travail se créent sur des sujets précis (par exemple les droits de l'homme) avec les ministères, les ONG, les chambres industrielles, le BDI, le GIZ, ou encore pour la traduction des ODD dans les stratégies des entreprises au-delà de la RSE, ou sur la digitalisation.

C'est un des raisonnements du projet du Compact Afrique présentés lors du G20 de 2017, et qui bénéficie donc de l'appui des quatre ministères : Finances, Coopération économique, Économie et commerce, Affaires étrangères. Le ministre Müller déploie beaucoup d'efforts pour associer les entreprises allemandes en leur montrant que ce nouveau cadre est synonyme d'opportunités.

De nombreuses entreprises allemandes créent ou renouvellent leurs dispositifs de responsabilité sociale et s'engagent à l'international (le laboratoire Merck et le combat contre la bilharziose⁵³), également motivées par les scandales de la globalisation à outrance et des critères environnementaux non respectés (Rana Plaza, VW). Il n'existe pas de loi allemande de la responsabilité (équivalent de la loi française NRE), les fédérations industrielles étant chargées de s'autoréguler. En plus du groupe allemand du Pacte Mondial des Nations unies et de E-Konzern, une nouvelle génération de managers veut travailler différemment, tournée vers la société *via* des dialogues participatifs et des actions communes. Certaines entreprises, plus que leurs fédérations et associations, souhaitent sincèrement contribuer à l'agenda 2030 et les directions générales des grands groupes allemands ont intégré ce fait, censé toucher le cœur de leurs activités.

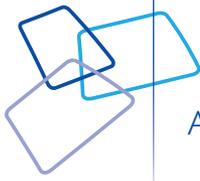


Le débat sur le commerce extérieur allemand n'intègre pas ces notions de responsabilité, Mme Merkel ne défendant que le libre-échange qu'elle estime menacé. Certaines entreprises étudient *via* le BDI et les universités allemandes les conditions d'un investissement industriel allemand accru en Afrique : sont ciblés l'Afrique du sud, le Maroc et l'Éthiopie/Kenya. La compagnie d'assurance-crédit Hermès initie ses activités en Afrique sub-saharienne en 2014. L'assureur Allianz investit 500 millions d'euros⁵⁴ dans un instrument à effet de levier de la SFI en faveur des infrastructures africaines. Siemens s'implante en Afrique de l'Est.

Avec le GIZ et les centres de recherche et technologique, on passe du concept « *made in Germany* » à celui de « *made with Germany* ». Le GIZ a investi le sujet de la mobilisation du secteur privé. Il définit un agenda sur lequel se réunit deux fois par an son Conseil du secteur privé, et déploie des programmes en appui aux entreprises : « *Fit for partnership with Germany* », « *GloBus* ». Ce dernier déploie plusieurs initiatives remarquables : l'une d'elles, « *ExperTS* », est en charge de promouvoir avec les chambres de commerce allemandes les relations d'affaires et les partenariats internationaux en Allemagne et à l'étranger ; le programme DC Scout avec son réseau de « 40 scouts de la coopération et du développement » conseillent les entreprises allemandes au sujet des aides disponibles pour les investissements liés au développement ; ce réseau est construit avec la DEG, un dispositif d'appui par filière à l'identification de la demande au Sud de l'offre de financement, dispositif qui est mis en place aussi au sein des fondations allemandes. Le programme de partenariat public-privé (« *DeveloPPP.de* ») auquel est associé la DEG permet au secteur privé allemand de soumettre des propositions de projets, à vocation de co-financement, pour des actions de RSE opérationnelles et de « *shared value* » : emplois de jeunes, inclusion de population marginalisée, infrastructures sociales, production durable (avec les principaux distributeurs allemands Lidl, REWE etc.) selon des approches entrepreneuriales. Des entreprises françaises (Danone, Total...) viennent y trouver des ressources. Depuis 1999, 1 milliard d'euros (1,7 % du budget du GIZ) aurait été engagés sur de tels projets, dont le financement est venu à hauteur de 60 %⁵⁵ par le secteur privé. L'expérience acquise permet d'aller plus loin et un dispositif d'innovation « *Lab of Tomorrow* » a mis en place des outils performants pour aider à promouvoir des idées neuves, des prototypes, avec des très petits à petits moyens pour les déplacements, la recherche, les hackathons, etc, et en mobilisant les directions « *business development* » des entreprises. Il est à noter que, du fait du cadre

54 / Source : BDI.

55 / Source : GIZ.

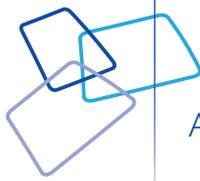


Allemagne

158

juridique de la GIZ qui a été créée volontairement comme une société et non pas comme une administration, une grande flexibilité lui permet d'agir avec les entreprises ; ceci est parfaitement admis par le personnel et ne susciterait pas de débat idéologique, les risques concernant la réputation de l'organisation étant limités par des clauses de sauvegarde (« *do no harm, no green washing, no product promotion, do global sustainability* »). Les résultats sont très probants selon la GIZ et de nombreux exemples peuvent être cités : traçage cajou et cacao avec SAP, emplois et formation avec Daimler, assurance climatique avec AllianzRe et MunichRe. Des entrepreneurs commencent à s'exprimer tel le Hambourgeois Michael Otto dont les fondations (Fondation 2°C notamment) agissent en soutien aux producteurs africains de coton, ou la coopérative multinationale REWE, ainsi que Lidl, Adidas, Puma, et C&A qui introduisent des contrôles de provenance rigoureux sur leur approvisionnement.

Le sujet de la consommation en Allemagne suscite de nombreuses initiatives, encouragées par le BMZ ; c'est par exemple le cas du programme d'appui aux municipalités pour leurs appels d'offres, qui introduit des standards d'inclusion sociale, de consommation et de production durable pour leurs fournitures. Même logique pour les appels d'offres concernant les uniformes de la police allemande, ou les projets de plateforme multiacteurs de type Commission mondiale des barrages, sur les produits importés : coltan, huile de palme. Le débat issu de l'examen des Accords de partenariats économiques entre l'Europe et l'Afrique, ou sur certaines filières et marchés montre que l'on cherche à protéger les producteurs africains dans un souci de cohérence entre commerce et développement (produits laitiers et Afrique de l'Ouest, avec *Misereor*, par exemple). Le GIZ, sur financement du BMZ, s'est emparée du sujet de la consommation durable, ce qui lui permet par voie de conséquence de s'adresser à un large public. Un dispositif en ligne permet de gérer et vérifier les certifications de durabilité. Le secteur agricole fortement industrialisé, tourné vers l'exportation (viande, lait), se trouve sous pression face à une demande d'un nouveau modèle de production : le bio, le local et la protection des exploitations familiales, la décarbonation (cf. subventions européennes liées à la décarbonation), permettant de faire le lien entre producteurs du Sud et du Nord. Le procès fait par un agriculteur péruvien à l'entreprise d'énergie RWE pour obtenir des compensations à la suite de la fonte des glaciers au Pérou a fait grand bruit.



Les collectivités locales et les Länder, mobilisés pour davantage d'ancrage dans la population allemande

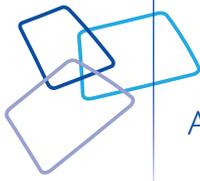
Les collectivités n'ont que peu d'activités internationales, à l'exception des Länder.

Gerd Müller, à la suite de la Charte « *One World – Our Responsibility* », lance la Tournée dans les seize Länder et crée une base de soutien mobilisant les villes pour demander le déploiement de stratégies de développement durable au niveau local. Là où cela était porté par les associations locales, cela devient des préoccupations communales. Des fonds spéciaux sont mis en place au profit des maires. Le GIZ a fait un *road show* pour déployer un concept de partenariat municipal pour le développement, et mène un projet « *connective cities* ».

En Allemagne, les Länder sont en mesure de mener une politique de coopération au développement relativement autonome ; c'est ainsi que le ministère des Affaires européennes bavarois a par exemple mis en œuvre en 2016 un programme d'aide au développement doté de vingt millions d'euros et destiné aux principaux pays d'émigration qui concernent le Land. Le Baden Wurtemberg accueille dans ses universités des élèves ingénieurs de Malaisie, encadrés par le GIZ. Cette coopération décentralisée est mise en valeur par des initiatives comme celles d'Engagement Global, qui organise notamment des séminaires dans toute l'Allemagne et œuvre à densifier le réseau des autorités locales actives dans le domaine du développement.

d. L'opinion publique : avertie et éduquée, entraînée par la jeune génération vers plus d'engagement

L'opinion publique est fondamentalement centrée sur les sujets domestiques. On sait cependant qu'elle est foncièrement favorable à l'aide aux pauvres et au développement depuis les premiers sondages menés il y a quarante ans, sans distinguer ce qui relève de la sphère privée, où les dons sont très soutenus, de celle de la politique publique de développement. Il n'y a pas de grands clivages politiques : à droite, on s'interroge sur l'efficacité, à gauche on ne veut pas aider les systèmes corrompus. L'opinion est marquée depuis le 19^e siècle par une tradition allemande missionnaire, associative, d'engagement individuel, qui est pérenne (OCDE 2000). Elle évolue après la réunification allemande, la partie orientale étant moins engagée du fait de ses propres difficultés économiques, et malgré l'héritage de la solidarité internationale de la RDA. Dans les années 1980-90 se développe un mouvement pour la justice sociale et pour le développement. Mais le soutien du public, y compris l'attention de la presse, baisse à la fin des années 1990 du fait de l'accueil massif des demandeurs d'asile et migrants de l'Est européen. Les Allemands privilégient



Allemagne

des démarches individuelles et demeurent de grands donateurs personnels. Cette opinion globalement favorable était en grand écart avec le niveau de l'aide allemande restée basse et en retard par rapport à celle de la communauté internationale jusqu'au début des années 2000. L'écart entre perception et réalisation s'est maintenant réduit avec le rattrapage budgétaire effectué depuis.

Si l'opinion allemande soutient massivement des personnalités comme le chanteur Bono et ses appels face à la famine en Afrique subsaharienne, le débat public est inexistant au cours des années 1990 et ne se réveille que lors du G8 de 1999 et des campagnes massives qui l'accompagnent. Il reste confiné entre le Gouvernement et les ONG militant pour l'annulation de la dette, qui obtiennent en conséquence des compensations concrètes via une hausse significative de leurs budgets. Les campagnes de 1999 d'allègement de la dette, de 2000 pour la hausse du budget d'APD, de 2001 pour mise en place de la Taxe Tobin, marquent ; les mouvements altermondialistes obtiennent un large écho. Une nouvelle génération politique perçoit, qui est plus ouverte au sujet, ce qui élargit l'intérêt de l'opinion.

Le gouvernement renforce peu à peu son activité d'éducation au développement et s'appuie sur les initiatives des ONG et des mouvements religieux, notamment via *Misereor* et *Brot für die Welt*. Les *Länder* implantent des fondations d'aide au développement qui rassemblent les différents secteurs – société civile, entreprises, universités, pour développer l'éducation au développement. L'activisme croît et l'engagement local est notable. Parallèlement sont lancées des campagnes pour le commerce équitable et les initiatives « *Fair Trade* » fleurissent : le réseau mondial *Fair Trade* (*World Fair Trade Organization*) est fondé à Berlin (1987).

Plus tard, les importantes et violentes manifestations de contestation de la mondialisation rencontrent un large écho et le G8 d'Heiligendamm, où s'affrontent G.W. Bush et A. Merkel pour le climat (« *Sturm über Heiligendamm* », titre de *Die Zeit* le 31 mai 2007), est l'occasion de la plus grande manifestation allemande de l'après-guerre. Une pétition « ta voix contre la pauvreté » rassemble 1,4 million de voix lors du concert organisé à Rostock par VENRO, Bono, Bob Geldof, Wim Wenders, Herbert Grönemeyer, et d'autres, qui font pression pour que la Chancelière fasse plus que les 700 millions d'euros d'aide supplémentaire annoncés pour les OMD ; on en fête alors la mi-parcours et cette mobilisation reflète bien l'opinion publique allemande.

Les sondages de cette époque (2000) sont convergents, l'opinion publique allemande est majoritairement favorable à l'aide au développement (75 % d'opinion favorable) et souhaite que l'Allemagne aide les pays pauvres. Un fort sentiment négatif, bien que minoritaire, existe quant à l'efficacité de cette aide que l'on accepte cependant – de façon résignée – comme seule réponse à un état de fait, une pauvreté durable.

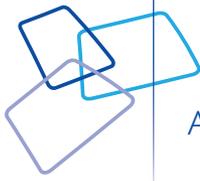


On sait que l'aide ne peut pas tout faire et que les forces du marché ont un poids plus important.

Les différents chocs de 2007, dont la crise alimentaire, suivie de la crise financière et de leur impact sur les pays en développement, ont relancé les ONG et la conscientisation de la société qui s'est aperçu que la responsabilité des pays du Nord était mise en cause. Les liens entre société allemande, consommation, situation au Sud apparaissent plus clairement. Les organisations environnementales bénéficient d'une forte avancée et se rapprochent des ONG de développement. La Semaine Verte fait le lien entre les subventions agricoles, la consommation en Allemagne et l'industrie agro-alimentaire en Afrique.

Dans la période plus récente, les jeunes Allemands adhèrent aux questions de développement durable global notamment *via* le projet « *One World* ». Ils ont été éduqués par leur système scolaire et à l'université où l'interdépendance développement/environnement/climat est présente dans le curriculum, et ils y trouvent une raison de participer à la renaissance allemande. Cela représente la possibilité de s'engager, y compris à l'étranger, et de multiples opportunités de travail, avec du sens et un retour personnel bénéfique sur leur carrière. Mais l'opinion est encore très éloignée du concept de changement de paradigme et des ODD que l'on ne connaît pas. La notion d'interdépendance progresse ainsi que « chacun peut aider l'autre », les Églises contribuant à ces débats qui démarrent de façon plus structurée.

Les associations étudiantes engagées pour le développement durable ne sont pas nécessairement partisans. Elles n'en sont pas moins fortement politisées (exemple de Campus : Grün basée à l'Université de Cologne) et capables de coopérer étroitement avec d'autres associations susceptibles de partager un certain nombre de leurs convictions, dans la même université et sur les autres campus d'Allemagne. Leur degré généralement élevé d'organisation permet de faire circuler des informations rapidement d'un campus à l'autre, de prendre position sur des questions abordées à l'autre bout de l'Allemagne, avec l'idée sous-jacente que les problèmes rencontrés par quelques-uns concernent tout le monde – les associations y gagnent d'autant plus de poids auprès de la hiérarchie universitaire. Certaines d'entre elles montrent une capacité exemplaire à fonctionner démocratiquement, usant de techniques de partage de la parole, de distribution des tâches parfaitement rôdées. Elles combinent ainsi des objectifs globaux autour de la notion de développement durable à un fonctionnement interne efficace et cohérent, avec l'idée très présente que le principe démocratique va de pair avec la soutenabilité.



Allemagne

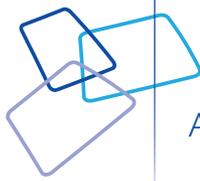
162

Chercher l'accord sur l'aide publique au développement

Le volontariat est vivant et demande une reconnaissance. Les financements du BMZ, encouragés par la Chancelière, permettent de créer des postes de multiplicateurs de politique de développement (« *Entwicklungspolitikmultiplikatoren* ») qui facilitent le dialogue et l'action locale de nombreux petits groupes volontaires, et qui engagent les paroisses et les municipalités qui construisent des politiques communales autour de la solidarité. Les retraités et les jeunes s'engagent dans des réseaux de volontaires, avec l'idée de « que puis-je faire moi-même ? ». Les femmes veulent répondre au défi de Mme Merkel. Il s'agit d'apprendre la langue allemande aux réfugiés et d'éviter la formation de noyaux de radicalisme. On perçoit que tout cela prendra du temps. Peu politisée, la société civile privilégie l'action locale ou l'entreprise qui permettent d'agir et de changer les modèles plus vite et concrètement : elle ne s'engage pas vers les partis traditionnels qui lui paraissent déconnectés du monde actuel.

Au cours des trois dernières années, le débat public a été largement promu par le ministre de la Coopération économique, soutenu par la Chancellerie, en s'appuyant sur ses initiatives phares très nombreuses et en expliquant ce que fait le gouvernement. *Engagement Global* permet au ministre Müller et au BMZ de se créer des relais locaux avec les écoles, les ONG, les institutions municipales et les *Länder*. Dans cette logique a été lancée la « Tournée du futur » en soutien au développement, qui a circulé dans seize Länder entre 2015 et 2016. Cette tournée comprenait des débats sur des sujets du développement et des thèmes spécifiques (la protection des océans, l'Afrique), engageant les jeunes, et a été soutenue par les maires et les élus locaux. La multiplication des conférences, des débats au Parlement, des événements se situant à Bonn, qui se veut capitale du développement durable international, contribuent à une vivante implication de l'opinion publique et de ses représentants. 20-30 % de la population se dit très informée et conscientisée⁵⁶. C'est un groupe très important qui forme une base solide, pérenne. Si les Allemands restent altruistes, les préoccupations d'intérêt personnel croissent, bien que de façon modérée.

Il faut canaliser dans l'opinion le souhait de privilégier des actions bénéfiques communes avec des sujets plus anxiogènes : le climat, la soutenabilité, le terrorisme, la sécurité, la crise des réfugiés, les pandémies. Se saisissant de la question des chaînes de valeur textile après le drame du Rana Plaza en 2013, le ministre de la Coopération, prolongeant des débats déjà engagés sur les questions alimentaires, s'adresse directement à l'opinion allemande en l'interrogeant sur ses pratiques de consommation : « un t-shirt à 1€, est-ce éthique ? », et explique ainsi la nécessité de travailler à tous les niveaux de la société, des chaînes de valeur, des standards. L'industrie allemande se

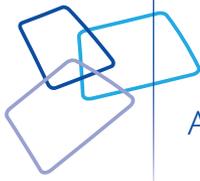


sent un peu sous pression de la part des consommateurs, portés par un certain moment politique. Mais l'analyse a pu être brouillée par les événements récents, le changement politique à Washington conduit certains mouvements qui défendaient les marchés locaux à devenir des apôtres des échanges internationaux.

L'ancrage écologique est aussi fort dans la société, du fait du parti vert qui est institutionnalisé et très présent sur le plan local ; il promeut un discours de soutenabilité globale qui s'adresse à près de 50 % de la population, ceux qui peuvent acheter bio, équitable, etc. Le changement climatique n'est pas remis en question mais constaté, ce qui entraîne une adhésion soutenant par exemple les efforts des petites îles confrontées à la montée du niveau des océans. Le discours vert se rapproche de celui des catholiques et influe fortement sur la population. Les enfants des militants anti-nucléaires se sentent forts, capables de changer de société et confiants de leur place importante dans la société.

La société allemande a beaucoup changé en vingt ans. On se rend compte que tous les sujets, que ce soit le développement, le commerce ou le climat, sont liés. On ne rejette pas la faute sur l'autre ou sur des décisions politiques. Chacun doit pouvoir apporter sa pierre aux changements nécessaires. L'épidémie Ebola a expliqué à l'Allemagne qu'il fallait construire des systèmes de santé, appuyer les campagnes de vaccination, éduquer et promouvoir la recherche et est un bon exemple de la globalisation des sujets. La crise migratoire pose la question de la stabilité, de l'éducation et de la formation dans les pays d'origine, de l'emploi et des opportunités de développement locaux, et y compris dans des pays qui ne sont pas pauvres. Ces deux crises ont été des « ouvreurs d'yeux ». Il faut améliorer la situation en Afrique subsaharienne ou au Moyen-Orient, car on ne veut pas un déversement de population en Allemagne, mais l'opinion allemande accepte l'idée de l'accueil, elle se souvient que beaucoup ont été eux-mêmes réfugiés après-guerre et avant la réunification, et même si des facteurs de fragilité du consensus peuvent apparaître, le contrat moral d'accueil semble solide.

Un sensible écart est perçu entre ce qui est voulu par l'opinion – une aide désintéressée, pour les personnes et les pays les plus pauvres – et une sophistication accrue de l'aide publique et privée allemande qui s'attaque aux sujets globaux. La réalité de l'aide n'est pas simple : il y a une forte frustration, voire une forme de désorientation, entre la perception des avancées multilatérales et la machinerie des systèmes internationaux, y compris financiers, et la réalité des changements en cours. Le sujet du changement climatique est un fort levier pour l'adhésion de l'opinion à l'idée de moyens additionnels. L'idée qu'il faut se développer ensemble croit. Le fait que les inégalités globales créent des facteurs d'instabilité est mieux connu.

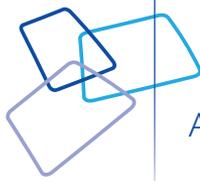


Allemagne

164

Il faut bien entendu aussi répondre à la demande d'une opinion qui s'interroge sur le fait que l'on aide certains pays depuis soixante ans sans que leur situation ait fondamentalement changé, faisant le lien entre développement global et afflux de réfugiés. Les médias et les politiques veulent en savoir plus sur l'efficacité de l'aide allemande en Afrique, s'interrogent sur le pourquoi des échecs, ils veulent voir des résultats de façon concrète, demandent s'il faut changer la façon de faire. Cette pression douce pour l'impact est respectable, et sort des débats de spécialistes. Le débat croît au sein de la télévision publique, ce qui est notable. Si les Allemands sont d'accord sur la nécessité de lutter contre la pauvreté et le changement climatique, certains hésitent à payer pour cela, comme ceux qui refusent les éoliennes dans leur jardin (« *not in my backyard* »). Par contre il y a une forte demande de pouvoir être associé aux initiatives gouvernementales (exemple du Plan Marshall) qu'il y a lieu de mettre en œuvre maintenant sans tergiverser. L'idée qu'il faut investir pour résoudre les problèmes est une notion partagée, y associant le concept très présent de « *mitmachen* », faire avec, contribuer. La demande de la société est forte pour des résultats visibles et rapides, elle veut sentir que quelque chose est en route, que les combats cesseront, que l'on pourra reconstruire. Et la hausse de l'aide allemande qui est acceptée doit produire des résultats au risque de voir son soutien retomber.

Les suites de l'attentat de Berlin ont entraîné une polémique largement reprise mais retombée très vite, faute de soutien d'A. Merkel et de W. Schaüble, ministre des Finances, qui soutient G. Müller, et de Horst Köhler qui souligne le danger d'amalgamer ces sujets. Certains ministres (Intérieur, Justice) souhaitent sanctionner et conditionner l'aide au développement aux pays respectant et signant les accords de reconduite à la frontière. On accepte l'idée d'accueillir des réfugiés en danger, mais moins des migrants économiques. Seul le ministre de la Coopération économique et du développement dans un premier temps s'est opposé à cette proposition, soutenu bruyamment par les Églises et les ONG, et argumente que cela n'a pas de sens de supprimer des programmes de formation professionnelle en Tunisie ou l'éducation des filles au Nigeria. Chacun est intervenu, réseaux, partis politiques, militants, universitaires. Seul Dirk Messner, respecté directeur du DIE, a pu dire qu'il n'était pas hostile à cette approche, semant le doute au sein de sa propre organisation. Le débat sur le développement est devenu un débat de politique intérieure. La droitisation du discours politique, notamment dans le contexte électoral, et la pression du parti politique AfD sur les autres partis risquent de créer un fossé avec une opinion dont les principes en faveur de l'aide sont résilients.



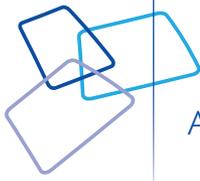
4. Une communication et une pensée qui insistent sur la communauté des problèmes domestiques et internationaux

a. Communication publique

D'abord une activité de relations publiques en 2005, la communication sur le développement en 2016 est beaucoup plus élaborée. Le ministre de la Coopération économique et du Développement a mis en place un outil de communication performant. L'Allemagne se voit devenue un acteur ancré de l'agenda international, ce qui correspond à une plus grande conscientisation de l'opinion allemande. Le BMZ cible les jeunes, le système scolaire, les universités. Le message correspond parfaitement aux traditions allemandes : chacun peut faire quelque chose à son niveau, d'où le *revival* (années 1980) de l'engagement sur les questions de consommation durable, et de commerce équitable. Les Allemands voient dans leur quotidien et comprennent les effets du changement climatique sur les pays pauvres ; ils souhaitent traiter les causes des migrations, ils voient concrètement ce qu'est le développement durable. Ce sont des messages qui sont plus solides et plus compréhensibles que ceux sur l'agriculture ou les messages classiques sur le développement. Sur la crise, le ministère déploie notamment un message sur les crises oubliées : « *nicht vergessen* » (le Yémen, la Colombie, la Somalie).

Avec cet enrichissement du contenu, la communication évolue. Y compris au sein des institutions, telles la KfW, qui pour la première fois associe sa communication domestique à la communication sur ses activités internationales, mettant en exergue la vision globale du traitement des problèmes : le numérique ici et là-bas : un programme de télé-médecine ; la migration : les infrastructures ici et là-bas. Il s'agit de montrer l'efficacité de la gestion des ressources mises à disposition au travers de projets concrets, et la proximité avec les soucis et les problématiques des citoyens allemands. Développer à l'étranger permet de mieux vivre en Allemagne mais la prise en compte des intérêts allemands de façon trop apparente ne reçoit pas d'adhésion franche.

Le GIZ déploie des initiatives éducatives et est présent en soutien des efforts du BMZ. Il doit aussi répondre à la demande de l'opinion et des élus : on ne veut pas savoir quels moyens ont été mis en œuvre, mais combien d'emplois ont été créés grâce à eux, notamment pour les programmes classiques de formation professionnelle. Il faut montrer que cela marche, et le *reporting* doit être renforcé. Elle contribue au débat public et pose des jalons sur le futur de l'aide « *Forum Future of Development* ». C'est un défi accru que de reconfigurer la communication autour d'une opinion,



« nourrie de quarante ans de brochures UNICEF », et qui peut rester en décalage avec les messages qui sont maintenant promus. Il faut en effet peu à peu expliquer qu'il peut y avoir un intérêt partagé à voir l'Afrique se développer et à « garder ses jeunes ».

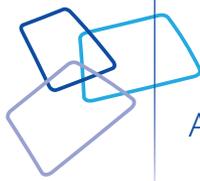
b. Des médias peu impliqués qui se réveillent peu à peu

Les journalistes sont peu engagés sur l'aide au développement, et reflètent une tradition d'intérêt faible pour le sujet, propagée par les élites universitaires. Ils n'ont notamment pas de réseaux de correspondants en Afrique et ne reflètent pas les évolutions du continent : reconnaissance des acteurs locaux, vision autochtone, réalisations de l'Afrique. Il manque une bonne histoire sur le développement réussi. *Deutsche Welle* (DW) est un outil politique chargé de porter la politique internationale d'influence et de développement. Avec l'appui de la Chancellerie, DW croît vers l'Europe de l'Est et l'Afrique, investit le monde digital et se renforce face aux menaces du discours raciste et anti-migratoire. Ce n'est que récemment, depuis la crise des réfugiés, que des analyses et des reportages dans les pays fragiles et en crise d'origine font les émissions de télévision.

Les spécialistes des médias s'inquiètent surtout de la propagation très rapide de la désinformation et des messages de haine ou erronés qui fleurissent sur Internet et qui influencent l'opinion. Les réseaux sociaux de droite et d'extrême droite sont très organisés et se font entendre. La guerre de l'information est engagée et on s'inquiète pour le maintien des valeurs démocratiques, y compris celles qui permettent d'expliquer la politique d'ouverture et d'aide internationale. Le débat sur le financement de camps de réfugiés par l'Allemagne en Turquie, Grèce, Jordanie et Liban est potentiellement explosif, d'autant plus qu'il y a un vif ressentiment vis-à-vis de l'absence de solidarité européenne. Les intellectuels s'expriment dans les journaux, et semble-t-il un mouvement droitiste s'exprime, ce qui est nouveau. Certains journaux conservateurs, tels le *Frankfurter Allgemeine Zeitung* argumentent et critiquent la hausse de l'aide à l'Afrique.

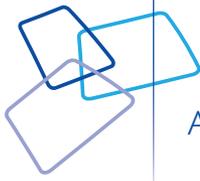
c. Monde académique : l'aide au développement peu étudiée commence à intéresser les chercheurs allemands

Contrairement à la situation britannique, les volumes financiers de la coopération allemande ne se traduisent pas par une influence intellectuelle globale sur les choses du développement. L'Allemagne semble en retard. La langue allemande est-elle un obstacle à une diffusion mondiale des réflexions stratégiques et politiques sur le



développement menées par le pays? Il faut sans doute se rappeler que l'Allemagne n'a pas de tradition universitaire liée au fait colonial comme la France, le Royaume-Uni ou le Portugal. Les universitaires sont donc moins nombreux et moins « audibles » sauf dans le cadre des questions environnementales, climatiques et globales pour lesquelles de grands instituts de taille internationale tels l'IASI de Potsdam (PIK) ont su fédérer des expertises et des recherches. Il s'agit également des instituts du *German Institute for Global and Area Studies* (GIGA) de Hambourg et Leibniz, l'Université de Göttingen, l'*Institute for the World Economy* de Kiel, et... l'Université de Zürich (Suisse), et le réseau d'économistes du développement, réparti en Allemagne et ailleurs, etc. De nombreux philosophes s'interrogent sur les modèles de développement, tels le sociologue Harald Welzer, qui promeut la résistance au mode de consommation occidental pour la remplacer par des choix fondés sur le bonheur et la viabilité future.

Il n'a pas été possible de faire l'inventaire des publications allemandes sur l'aide au développement, mais on peut entendre quelques voix critiques qui déplorent l'absence de débat autour de l'aide allemande qui reposerait sur beaucoup de communication, une « compétition de beauté entre ministères » et d'appétits privés. Quelques questions sont posées par exemple par certains membres du milieu universitaire allemand : quelle est la réalité de l'aide, quand on camoufle des actions paramilitaires ? Quels messages fait-on passer sur des attentes impossibles à satisfaire avec les moyens qui sont versés ? Quelle est la part de l'aide supplémentaire effectivement versée au profit des pays pauvres, et comment évolue le ratio aide globale/ aide programmable avec l'augmentation des budgets ? On souligne aussi que le développement est une affaire de long-terme, que seuls comptent le renforcement des capacités nationales et la qualité des partenaires. Certains disent que l'on repousse les problèmes en formant des jeunes qui chercheront de toute façon du travail hors de leurs pays d'origine. Que les dons ne sont pas forcément mieux que des prêts car ils permettent de soutenir un secteur privé. La promotion de PPP mal conçus sur de l'endettement dans les pays pauvres est une hérésie. L'utilisation de l'APD pour traiter les questions climatiques suscite des questions : pourquoi les PED devraient-ils payer pour les dégâts environnementaux des pays riches ? Les PED seraient observés comme des objets externes à l'Allemagne alors que la recherche mondiale est maintenant resserrée et n'a plus de frontière. L'Allemagne n'aurait pas de priorités en matière de développement, elle tergiverserait, et serait inconstante. Il serait temps de progresser dans la réflexion, et de pousser les zones de confort intellectuel pour de réels plans d'action.



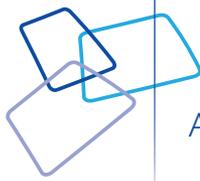
Le Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Il nous faut traiter à part le DIE, institution centrale de la recherche appliquée sur le développement, qui a grossi de 24 chercheurs à 120 sous le *leadership* de Dirk Messner, et aussi académie professionnelle du développement pour tous les leaders et responsables du BMZ et de ses agences, du monde des ONG, et des réseaux qui s'y intéressent. Le DIE est très connecté internationalement (SDSN, *Sustainable Development Solutions Network*, par exemple). Il est un des soutiens clairs et confiants du gouvernement et ses différents ministères, du Parlement et de la société pour l'élaboration des politiques, mais reste indépendant dans la conduite de ses activités. En cas de doute ou de désaccord, il peut intervenir en proposant des options différentes au gouvernement. Il suit journallement l'agenda, peut faire varier de façon flexible ses activités pour se caler avec les priorités du moment ; il est de plus consulté, jusqu'au niveau de la Chancellerie et souvent directement (sans intervention de l'administration) avec une grande fluidité, allant jusqu'au *brainstorming* confidentiel, et il regrette vivement d'être cantonné à Bonn. Le DIE participe aux côtés de Paul Collier et des consultants MacKinsey à la réflexion gouvernementale sur le Compact avec l'Afrique en prévision du G20.

Les universités religieuses jouent un rôle et l'Église finance des bourses pour la formation de leaders allemands, notamment sur les sujets du développement.

La recherche académique sur le développement est éparpillée dans différentes universités : Mainz, Leipzig, Duisburg, l'École de gouvernement de Berlin et semble rattraper la recherche internationale du fait de l'intérêt croissants pour les sujets. Une douzaine de professeurs seraient actifs sur les sujets du développement. Mais le monde de la recherche ne s'implique pas dans l'interface avec le politique. Les présidents des dix-huit grandes universités sont attachés à l'activité internationale de leurs établissements en direction des universités de pays en développement et se font le relais de ces activités auprès de leurs élus. Quinze autres universités de science appliquée sont associées aux efforts de formation et de développement. Leurs *alumni* sont organisés, et forment un réseau que l'on retrouve dans les fondations, les Églises et le GIZ. Le système universitaire allemand a consacré des moyens significatifs à l'accueil et à l'intégration de 6 000 réfugiés en 2016.

Le DAAD (*Deutsche Akademische Austauschdienst*) est une structure autonome très organisée qui gère annuellement à hauteur de 55 millions d'euros des coopérations universitaires à destination des PED, répartis pour moitié entre bourses et projets. Il s'agit de bâtir à l'international des Masters autour des priorités internationales de développement : Réseaux centres (Eau, santé publique, sécurité alimentaire), des Licences ODD, des partenariats universitaires. Bien que le DAAD soit financé par le



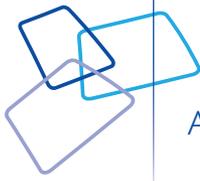
BMZ, la sélection des projets et des bourses se fait en toute indépendance sur des critères académiques. Le BMZ insiste pour que les universités discriminent positivement vers les pays moins dotés et vers les groupes désavantagés, et impulse une dynamique de partenariat s'appuyant sur les solutions du Sud.

5. Perspective 2017 : des dirigeants qui manifestent leur volonté d'accentuer la tendance à la croissance de l'APD

En 2017 la préparation des élections allemandes conduit aux débats signalés plus haut. Il n'y a pas lieu de faire des pronostics. L'ombre du populisme de l'AFD pèse sur le sentiment politique, et l'on ne peut prédire si cela aura un impact sur la politique de développement : à ce stade, le sujet n'intéresse pas l'extrême-droite. Certains des membres du parti appuient l'idée de l'aide aux réfugiés dans les pays d'origine, ce qui pourrait être un autre ancrage de la politique de développement. L'opinion publique est plus volatile, ce qui crée un peu d'incertitude, d'autant plus que l'histoire allemande est dans tous les esprits. Mais tant que l'économie est stable, tant que la société allemande se sent sécurisée pour son avenir (80 % de l'opinion)⁵⁷, le sentiment général est que la politique de développement allemande ne devrait pas évoluer sensiblement.

Les administrations sentent que le moment est venu de se concentrer sur l'accélération de la mise en œuvre des décisions multilatérales de 2015, malgré les difficultés qui existent en Europe et aux États-Unis, l'année 2016 marque un retour en arrière inquiétant. Et l'Europe doit faire plus. L'attente de la société est forte pour un *leadership* allemand international, ce qui conforte MM. Merkel, Schäuble, le gouvernement actuel, et sans doute le challenger Martin Schulz, notamment sur le climat, les relations avec le Maghreb et l'Afrique, et le soutien à la politique de développement est donc un atout. L'agenda global permet de mener une politique forte : il y a lieu d'être capable de montrer des résultats positifs, surtout dans les pays cibles d'actualité : au Maghreb, en Syrie et au Liban. La recherche de partenariats politiques plus étroits, notamment avec la France, partenaire central absolu, notamment pour le Compact Afrique, pourrait être un sujet prioritaire pour agir vite.

Le Brexit induira de grands changements : la France peut-elle se substituer aux programmes bilatéraux germano-britanniques s'ils sont remis en question ? Avec quels moyens ? Comment rapprocher les positions sur des divergences fortes, notamment au sein des politiques européennes ? La France est enviée pour sa



Allemagne

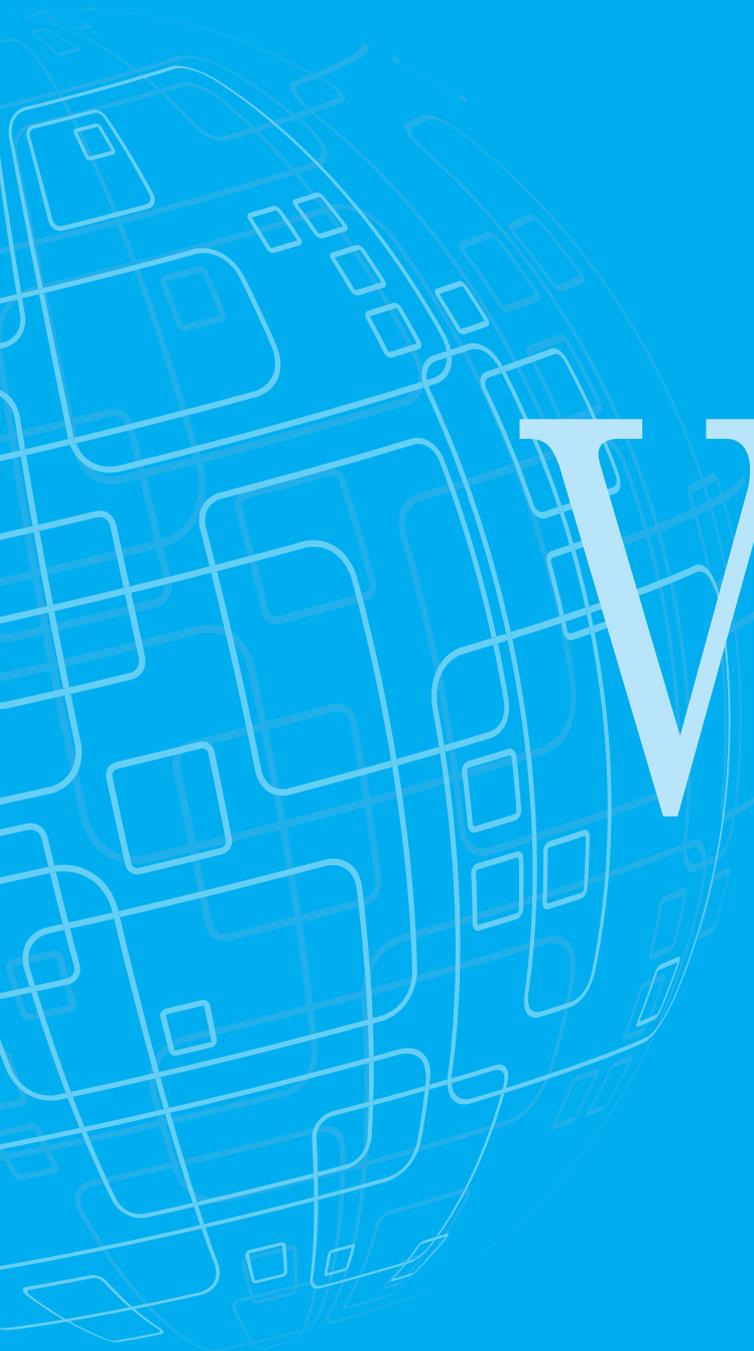
capacité à trouver ses solutions dans certains pays, et à entraîner les autres sans avoir à y consacrer beaucoup d'argent. *A contrario*, le décrochage entre la France et l'Allemagne devient très problématique en matière d'APD (comme sur bien d'autres sujets), et le dialogue devient de plus en plus difficile car les attentes sont démesurées, sans toutefois que la France soit au rendez-vous. Le non-respect des engagements pris dans de nombreux domaines peut créer des difficultés pour la France : la hausse du budget d'APD allemand, même s'il se tasse en 2017-2018, conduit à une situation préoccupante. L'Allemagne n'envisage pas d'agir seule, elle souhaite apporter sa pierre, avec la France et l'Europe, à une mondialisation régulée, en faveur des droits humains, dans les limites de la planète.

170

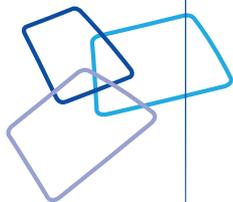
On sent que par ailleurs, le ministre G. Müller « qui veut arrêter de mentir », souhaite conserver son poste qui lui donne une place beaucoup plus en vue pour son parti. Il envisage des évolutions pour son ministère en en faisant un outil central d'une nouvelle globalisation, saisissant aussi les ODD qui permettent une cohérence globale des politiques, et à la tête d'un plan d'investissement massif vers l'Afrique qui serait issu du G20. Dans la hiérarchie ministérielle, son ministère pourrait ainsi évoluer. En fonction de la confrontation qui pourrait être exacerbée lors du G20, la gauche et la société militante s'attendant à des mouvements assez forts bien que la société soit beaucoup moins engagée qu'au début des années 2000, des réponses pourraient être apportées pour plus d'équité dans les relations internationales.

La réflexion a été lancée pour une refonte des politiques de développement internationales dans un monde qui évolue très vite. Il y a moins de pays pauvres, et plus d'émergents, moins de pays agissants et plus d'acteurs diversifiés légitimes. La discussion sur l'au-delà de l'aide est bien notable. La juxtaposition de politiques de développement, du climat et des droits humains, et sans remise en cause des vieux réflexes Nord/Sud, ne suffit plus : on doit conceptualiser de nouveaux partenariats pour un projet de transformation. On observe des partenaires forts mais difficiles qui savent ce qu'ils veulent et à qui on ne peut plus imposer de solutions toutes faites. Les biens publics globaux engagent de nombreux acteurs avec lesquels il faut agir. Les pays fragiles et déstabilisés ont des besoins spécifiques que l'on ne sait pas encore bien traiter. La coopération au développement durable doit se transformer sur ces bases-là : réinventer les concepts, le langage pour la coopération internationale, des modèles et des outils qui aient un impact, un sujet que l'Allemagne pourrait pousser au sein du G7.





V



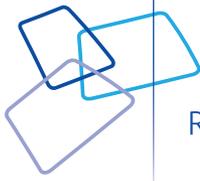
Royaume-Uni

1. Le consensus britannique : tous d'accord pour lutter contre la pauvreté

Selon certains observateurs, le consensus actuel a été nourri depuis les années 1960 par l'existence d'un département ministériel, devenu indépendant en 1997, qui s'est progressivement construit sur un soutien large de la société, et qui n'a pas varié dans ses objectifs de lutte contre la pauvreté (pays et populations) et accordant une attention particulière aux résultats : un ministère qui a su travailler avec les parties prenantes de la coopération, qui a intégré les sujets de la sécurité et du développement durable, des intérêts de court-terme avec ceux du long-terme, au profit des pays pauvres ; un ministère qui a surtout su imposer une ligne pérenne, claire et simple : celle de la lutte contre les causes de la pauvreté. L'opinion accepte que cette mission puisse être menée efficacement par l'État, le DfID prenant une place à part dans le subconscient national.

Le consensus repose aussi sur une conviction historique et un facteur géographique. Le Royaume-Uni est une île qui a besoin d'un statut international et d'un regard tourné vers l'extérieur afin d'affirmer une présence globale que ses élites soutiennent. Cela expliquerait que l'aide soit considérée comme « *a successful and effective way of projecting UK influence and values* » (O. Barder). Selon un parlementaire conservateur, il est moralement juste de voir le Royaume-Uni soutenir les peuples en difficulté, mais il faut assurer à l'opinion que l'aide qui est fournie en vaut la peine.

Dans la période récente, le *leadership* des Premiers ministres G. Brown et D. Cameron, après celui de T. Blair, est notable. Il s'est appuyé sur les grands moments multilatéraux, le G8 de Gleneagles, les accords sur les OMD, le débat sur le nouvel agenda post-2015, les COP après Rio, Kyoto et Copenhague. Ces dirigeants font de l'aide un élément central de la place du Royaume-Uni sur la scène internationale, associant le souci éthique, la morale publique et le « *Britishness* ». Il trouve son écho dans le mécénat privé : les Fondations du Prince de Galles, les grandes *Charities* institutionnelles, les musiciens Bono et B. Geldof, actifs sur la scène du Royaume Uni, les hommes d'affaires Richard Branson (Virgin) et Paul Polman (Unilever) qui ont une vision commune sur le développement et n'hésitent pas à payer de leur personne pour mobiliser l'opinion internationale. L'aide relève donc d'une valeur « noble » (C. Short).



La société civile joue un rôle déterminant. Elle a produit les mobilisations des campagnes du Jubilé et de « *Make Poverty History* » des années 2000, elles-mêmes issues des années 1980 (*Band Aid*). Plusieurs générations de militants et de personnes engagées au sein d'ONG, de *think tanks*, des universités et des institutions en sont le résultat actif. Les ONG de façon très professionnelle ont travaillé au corps les parlementaires pendant une dizaine d'années, dans les circonscriptions, s'appuyant sur l'objectif d'APD, pour asseoir un soutien dans l'opinion notamment centriste et progressiste (*New Labour*) en faveur des besoins humanitaires, et en valorisant l'idée de faire le bien. Leurs moyens influents relayés par de nombreux canaux pèsent sur le politique qui est abreuvé d'informations en provenance d'un écosystème militant, expert et académique très riche.

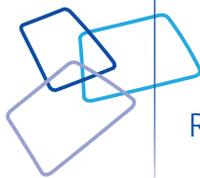
Mais avec l'atteinte de la cible des 0,7 %, le dialogue avec la société semble se refermer et les fils sont fragilisés entre l'État et la société civile, ouvrant la voie à un possible détricotage du consensus. Le soutien sociétal se fissure, et les extrémismes peuvent prospérer, à l'ombre du tout jeune Brexit. Il est urgent de reconstruire un message intégrateur qui s'adresse aussi aux nouvelles générations.

Trois enseignements : une volonté politique

Clé 1 : *Un leadership politique très engagé et bipartisan sur la durée.*

Clé 2 : *Un Parlement organisé et équipé, bien informé par l'écosystème, mobilisé par la société civile, ancrée localement.*

Clé 3 : *Une institution de développement publique efficace, acceptée par l'opinion, devenue référence internationale.*

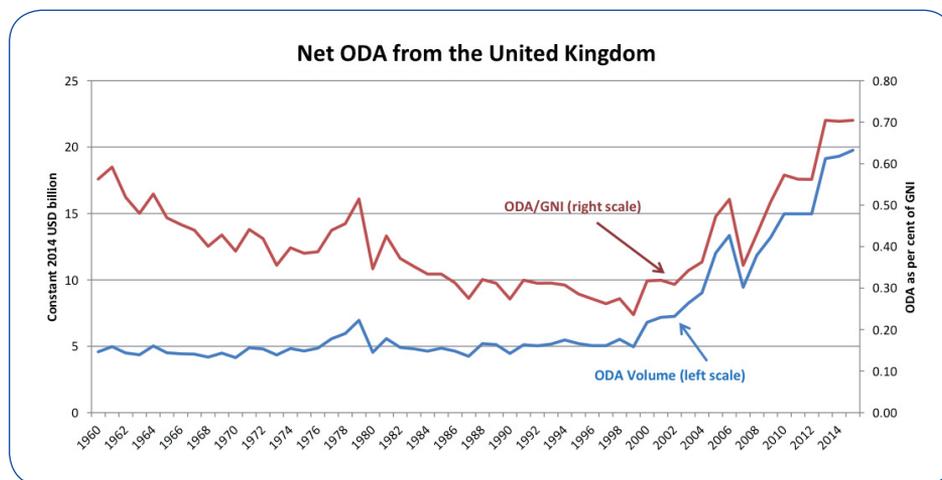


2. Histoire de l'aide et évolution des politiques publiques

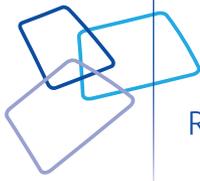
a. Origines

Le parcours du Royaume-Uni en matière d'APD est particulièrement impressionnant sur les vingt dernières années, bien qu'il soit bâti sur une histoire plus ancienne, dont le cours n'a été perturbé que lors du gouvernement de Margaret Thatcher. Le tableau issu de l'OCDE ci-dessous en éclaire le déroulé.

Graphique 2 – Évolution du volume en milliards de dollars de l'APD britannique et de son pourcentage par rapport au RNB, 1960-2014, OCDE



L'Overseas Development Administration (ODA) naît en 1964 sous Harold Wilson. Elle hérite d'une tradition coloniale, celle du *Colonial Development Act* de 1929, centré sur l'économie coloniale au service du Royaume-Uni, puis des *Colonial Development and Welfare Acts* de 1940 et 1945, pour le développement des colonies (travaux publics, agriculture, services sociaux) après les troubles sociaux qui les ont affectées. En 1947, le gouvernement travailliste crée la *Colonial (plus tard Commonwealth) Development Corporation* pour promouvoir le développement à travers une exploitation plus intensive des ressources naturelles des colonies. Dans l'après-guerre, le succès du Plan Marshall et l'idée de coopération économique influencent le *Colonial Office*, puis l'ODA (*Overseas Development Administration*) qui récupère et absorbe



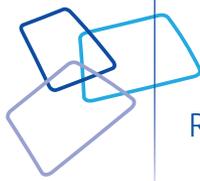
ses experts à la suite des réductions de moyens subies par le *Colonial Office* après la décolonisation. L'ODA s'ouvre en 1958 à des pays en dehors du Commonwealth et met en œuvre les « *settlement packages* » qui accompagnent les indépendances.

Au cours des quinze années marquées par des changements de dirigeants politiques (Wilson, Heath, Wilson, Callaghan, 1964-1979), l'ODA est le plus souvent rattachée selon les périodes au *Foreign and Commonwealth Office*. Gagnant progressivement en autonomie, elle devient un ministère à part entière sous le gouvernement travailliste: le *Ministry of Overseas Development*. Sous Thatcher toutefois, le ministère redevient l'ODA et est rattaché au FCO en tant qu'aile fonctionnelle. Celui-ci combine deux philosophies : un paternalisme postcolonial et un idéalisme tiers-mondiste, qui s'appuient sur les idées suivantes : l'aide est un devoir moral, elle doit conduire à un développement de long-terme qui serve les intérêts du Royaume-Uni, notamment via une aide essentiellement liée. Mais, dès 1965, l'aide est victime d'importantes coupes budgétaires, faute de soutien politique. Si on reconnaît que le Royaume-Uni détient une responsabilité spéciale du fait de son passé colonial, celle-ci ne suscite pas de sentiment de repentance ; il s'agit plus de l'affirmation d'un rôle global.

En 1974, au retour du parti travailliste au pouvoir, le Livre blanc « *The Changing Emphasis of Britain's Aid Policies* » (1975), marque la première inflexion forte en faveur « des plus pauvres, pays et populations » et apporte un appui fort au travail multilatéral. On insiste sur la lutte contre la pauvreté et la faim (influencée par les famines et sécheresses en Afrique, Biafra, Sahel, Éthiopie en 1967-73), avec un important centre d'intérêt sur l'agriculture et la régulation démographique. Les projets concernent les infrastructures, le secteur productif, la bonne gouvernance.

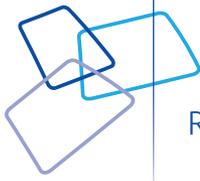
La pression économique se renforce sur l'aide avec l'adoption du « *Aid and Trade Provision* » (1977) qui consacre l'aide liée et instaure les crédits mixés garantis pour se caler sur les avancées françaises dans les zones d'influence britannique (Kenya, notamment). Les pays à revenu intermédiaire deviennent alors de nouvelles cibles pour l'aide, et les intérêts commerciaux priment. L'aide britannique fait figure de bon élève du CAD de l'OCDE avec un ratio d'APD de 0,51 %/RNB.

L'arrivée en 1979 de Margaret Thatcher perturbe cette belle construction. Les années Thatcher (1979-1990) sont considérées comme une « décennie perdue » pour le développement. Le budget est réduit de moitié (à 0,27 %/RNB en 1990⁵⁸), tandis que la part du multilatéral augmente relativement du fait des obligations britanniques.



L'aide de Londres est soumise aux priorités politiques et commerciales, bien que le rétablissement des comptes courants britannique du fait des recettes issues du pétrole de la mer du Nord entraîne moins de pression à la liaison de l'aide : la part de l'APD consacrée à l'achat de biens et services britanniques ne sera plus que de 15 %⁵⁹ en 1996. Les coopérants disparaissent en 1990. L'opinion publique est sensibilisée par les messages populaires portés par Bob Geldof et ses amis en faveur des populations éthiopiennes souffrant de la famine, et le disque et concert *Band Aid/Live Aid* de 1984 et 1985 rencontrent un succès planétaire (70 000 spectateurs au Stade de Wembley le 13 juillet 1985 – 1,5 milliards de téléspectateurs) et prépare dans l'opinion le futur grand accord de Gleneagles en faveur de l'Afrique qui intervient vingt ans plus tard. La Chute du Mur de Berlin conduit à mettre l'accent sur la gouvernance et la promotion de la démocratie et marque la fin de trente ans d'influence de la guerre froide sur l'aide. En 1989, Margaret Thatcher sera cependant la première dirigeante d'un pays industrialisé à intervenir en faveur de la lutte contre le changement climatique aux Nations unies, et d'y lier l'aide internationale aux pays pauvres, et promeut la future convention climatique des Nations unies de 1992 et le rôle de l'IPCC.

Le Premier ministre John Major, qui avait travaillé brièvement au Nigeria, confirme en 1991 la nomination de Lynda Chalker, membre du précédent gouvernement de Margaret Thatcher, au poste de Secrétaire d'État pour le développement et l'Afrique au sein du FCO. Grâce à un soutien plus affirmé du chef de la diplomatie Douglas Hurd, elle peut reconstruire la politique de développement britannique, du fait d'un environnement économique plus favorable, jusqu'en 1997. La fin de la guerre froide donne des marges de manœuvre à l'aide, qui peut exister en dehors de stratégies politique ou commerciale. Il s'agit de stabiliser la situation des pays sur le plan économique et politique, de déployer des programmes de santé et d'éducation pour se substituer aux gouvernements des pays qui ne peuvent s'en charger. On peut s'inspirer des résultats obtenus en Europe centrale et orientale en faveur de la gouvernance pour les appliquer aux pays en développement. Alors qu'une certaine « fatigue de l'aide et de la compassion » touche les dirigeants politiques, les budgets ONG croissent *via* les dons privés, leur nombre explose et l'opinion demeure globalement favorable. Le concert en hommage à Freddy Mercury contre le VIH/SIDA à Wembley de 1992 est un immense succès sociétal, et mobilise des fonds très importants en faveur de la recherche internationale et l'information du public pour le VIH/SIDA alors qu'aucun débat public ne prépare à une telle mobilisation. **La communication populaire sur le développement est un marqueur culturel du consensus britannique.**



Le développement durable fait son apparition dans la politique d'aide du gouvernement britannique, influencée par le rapport de la commission Brundtland (1987) qui promeut la référence à l'environnement et au développement durable.

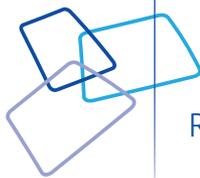
La coopération internationale se développe avec de multiples partenaires, notamment multilatéraux, pour faire face à la pauvreté et aux crises sous l'influence du CAD/OCDE (OCDE, 1996) qui impose sa marque sur les nouvelles stratégies d'aide, y compris en inventant la notion de « cibles internationales de développement à horizon 2015 » à l'initiative du Japon. L'ODA se renforce au cours de cette période et se dote de mécanismes et standards d'évaluation plus transparents, surtout après le grave scandale du barrage malaisien de Pergau (1994) où l'ODA, contre son gré, doit instruire la demande du *Foreign Office*, et est mêlée à une opération de corruption de grande ampleur, cachant en outre des ventes d'armements. La *High Court*, saisie par une ONG, juge que l'opération viole l'*Overseas Development Act* de 1980, le projet n'apportant pas de bénéfices pour le développement de la population de Malaisie. **Les partis sont ensuite convaincus de la nécessité de séparer les dynamiques commerciales de la politique d'aide.**

Dans l'opposition, Clare Short qui occupe la position de Secrétaire au développement du « *shadow cabinet* » pour l'ODA, très impliquée et à l'écoute de la société, ayant l'appui de l'IDS de l'Université de Sussex, élabore le Manifeste du parti travailliste. Elle prend exemple sur les modèles scandinaves qu'elle étudie et organise des consultations régionales avec succès. Le Manifeste propose une politique très ambitieuse et cohérente de rétablissement de l'aide britannique pour le développement, s'appuyant sur les cibles de l'OCDE, et qui prépare le parti à l'alternance.

b. Période récente

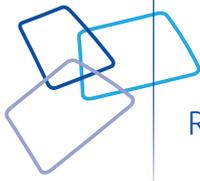
La création d'un ministère indépendant

Avec Tony Blair (1997) et Gordon Brown (2007), deux chefs de gouvernement travaillistes qui ont su mettre leur poids politique en appui à la politique de développement international, et qui souhaitent « faire le bien », (« l'aide est dans leur ADN », K. Watkins, *Save the Children*, Royaume-Uni), et plus tard avec David Cameron (2010), **les Premiers ministres britanniques de ces vingt dernières années ont construit leur image internationale en se saisissant de la lutte contre la pauvreté** comme priorité nationale et carte de visite personnelle. **Ils ont pu compter sur la puissance et l'engagement de leurs ministres du Développement international réussis (Clare Short, Hillary Benn et Andrew Mitchell)**, qui surent mobiliser l'opinion et les élus autour de leur cause. L'opinion publique entend les messages, encouragée par une société civile en soutien.



En 1997, bien qu'opposé à l'idée, Tony Blair crée le premier portefeuille autonome de Secrétaire d'État au Développement international qu'il confie à Clare Short, qui avait milité pour une séparation du *Foreign Office*. Sa longévité à ce poste (1997-2003) permet de construire les bases de la politique de développement actuelle. Le PM crée le DfID, sur les bases administratives de l'ODA qui disposait de la responsabilité budgétaire, qui est donc à la fois un ministère et une agence d'exécution, et instaure la commission parlementaire spécialisée : le « *Select Committee on International Development* », qui jouera à l'avenir un rôle déterminant. Clare Short est le ministre du Développement, notion qui englobe de façon très large tous les sujets qui ont un impact sur le développement : le commerce, les crédits exports, la dette, l'agriculture, les trafics de drogue, le genre, les conflits, les migrations, la culture ; elle s'impose progressivement, et prend la parole au-delà du seul développement international et de l'affectation de l'APD, vis-à-vis des autres ministères. *Le Foreign Office* qui ne l'aime guère, et le Commerce extérieur, s'alignent sur un discours de cohérence en faveur de la lutte contre la pauvreté. **Une relation particulière est nouée avec le Chancelier de l'Échiquier. Une alliance durable entre les fonctions de Premier ministre, de Chancelier de l'Échiquier et de ministre du Développement international sera scellée, assurant les moyens de la politique et s'appuyant sur un engagement fort du Parlement, entre 1997 et 2016.**

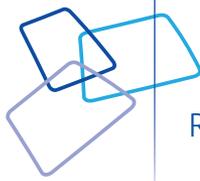
Participant aux conseils des ministres, Clare Short peut traiter chaque semaine avec ses collègues du gouvernement et bâtir un espace respecté du fait de sa force politique et de sa façon de travailler avec le Premier ministre et le Chancelier, parfois dans une certaine émulation concurrente. Elle s'appuie sur le groupe d'Utstein dont font partie Heidemarie Wiezorek-Zeul (Allemagne) et Hilde Frafjord Johnson (Norvège), avec lesquelles elle prépare des positions internationales sur la lutte contre la pauvreté. Clare Short déploie progressivement sa stratégie vis-à-vis du *Foreign Office* avec l'ambition de pouvoir penser de façon autonome (« *freedom to think* »). Elle encourage l'opinion publique à se mobiliser en faveur des causes justes, le climat, le développement durable, le soutien aux générations futures en jouant sur les valeurs : « *everyone wants to be noble* »⁶⁰. Le PM est satisfait car l'aide au développement est de plus en plus respectée et cette politique publique est populaire : l'Aide au développement quitte son positionnement « à gauche » et devient moralement estimable pour l'ensemble du spectre politique. La démission de Clare Short en protestation contre l'engagement britannique en Irak fait grand bruit. Considérée par l'OCDE comme la responsable la plus efficace de la « période dorée pour l'aide de 1997-2006 », elle est ensuite remplacée par Hillary Benn.



L'émulation de la société civile conforte les institutions du développement.

L'influence britannique pèse aussi lourdement sur le lancement en 2000 par les Nations unies des Objectifs du millénaire (OMD), pour lesquels sont intervenus Richard Manning, Mark Malloch-Brown, futur administrateur du PNUD, et ministre d'État (2007) sous Gordon Brown. La coalition internationale religieuse, catholique et anglicane « *Jubilee 2000* », lancée dès 1996, fait la part belle aux stars du développement tels que Bono et Bob Geldof via la campagne « *Drop the debt* » ; elle crée un lien personnel entre Tony Blair (catholique pratiquant), Gordon Brown et Bono qui conduira ce dernier à établir un lien entre T. Blair et G.W. Bush sur le sujet du traitement de la dette.

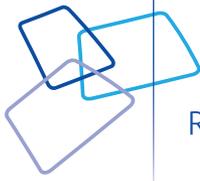
Les Livres blancs de 1997 et 2000 sont le début d'une longue série de documents « fondateurs », aux titres communs « *Eliminating world poverty* », qui, avec des nuances, propagent un discours stable contributif à l'amélioration de la vie des gens. Cette série, arrêtée en 2010 pour laisser place à des revues multi- et bilatérales et à l'*UK Aid Strategy* comme stratégie transversale que les gouvernements Cameron et May privilégient, définit un objectif crédible en se donnant une référence forte, attirante, mémorable avec les OMD. Les États doivent être vertueux, et déployer des politiques sociales ambitieuses en faveur de leurs populations (dont les femmes, dont les droits doivent être défendus en priorité) : les secteurs sociaux doivent donc être privilégiés par rapport aux secteurs productifs : infrastructures et agriculture. Le commerce et la loi du marché sont positifs, et le secteur privé et la société civile doivent être encouragés. L'aide au développement relève d'un devoir « moral » qui doit être soutenu par des partenariats internationaux, ce qui explique l'aide budgétaire. Le développement durable de la planète est prioritaire, d'où l'intégration des objectifs des conventions de Rio 92 et du protocole de Kyoto (1997). La globalisation peut être une réponse pour réduire la pauvreté et atteindre les OMD si le commerce est ouvert, les investissements et la finance en direction des pays pauvres encouragés. Il s'agit d'un intérêt partagé (interdépendance) car la pauvreté est la source d'aggravation des risques sanitaires et sociaux (drogue, criminalité, pandémie-VIH/SIDA) et des conflits : il y a donc lieu de s'attaquer aux causes profondes de la pauvreté extrême. Des institutions fortes doivent être construites à l'aide d'une action collaborative de l'ensemble des bailleurs de fonds, d'où la nécessité de réformer les institutions internationales onusiennes et de Bretton Woods autour de ces mêmes objectifs. Ces messages sont distillés au sein de la population en utilisant des canaux divers, les Églises, les associations, les écoles, les diasporas, ainsi que la Couronne.



En 2002 et 2006, deux « *International Development Acts* » sont adoptés au Parlement et mettent l'accent sur la réduction de la pauvreté, les biens publics mondiaux, la transparence et le *reporting*. **Le premier donne un cadre légal au DfID et lui interdit d'agir en dehors du mandat de la lutte contre la pauvreté** (« *single purpose of aid* »). L'intérêt national britannique n'est pas l'objectif de l'aide, et l'abandon de l'aide liée dans les White Paper de 1997 et 2000 (crédits mixés) ne suscite que peu de réactions. La première loi englobe les Territoires d'Outre-mer, l'action humanitaire lors de désastres naturels (services CHASE et ACHU au sein du DfID) et confie au DfID les relations avec les Banques multilatérales de développement. La deuxième loi, marquée par un contexte de montée du terrorisme (et de l'engagement britannique aux côtés des États-Unis en Afghanistan et en Irak), met l'accent sur la bonne gouvernance et sur la responsabilité partagée dans la lutte contre la pauvreté. Les gouvernements doivent travailler à créer la sécurité et la stabilité pour protéger les populations de la violence. Les trois ministères (Développement, Affaires étrangères, Défense) s'organisent au sein des « *Conflict Prevention Pools* ». Le Livre blanc de 2006 qui accompagne la loi présente pour la première fois un chapitre « Paix et sécurité ». L'aide internationale doit en effet contribuer à des institutions de sécurité efficace, ce qui se traduit par des budgets de stabilisation conséquents en faveur de l'Afghanistan, l'Irak, le Pakistan, limités cependant par la loi (le rapport 90/10 qui consacre 90 % des moyens du DfID aux PMA). La cohérence des politiques (commerce, agriculture) est prioritaire pour plus d'efficacité, bien que les intérêts économiques soient souvent dominants (Livre blanc du ministère du Commerce : « *Making globalization, a force for good* », 2004). Les partenariats sont encouragés pour remplacer les « conditionnalités ». L'action multilatérale est dynamisée, avec une politique d'influence habilement menée.

Au tournant du millénaire, T. Blair porte son intérêt sur l'Afrique, ce qui conduit à la création laborieuse du NEPAD, et de la **Commission sur l'Afrique**, composée de dix-sept membres qui prépareront les bases du contenu des futures décisions du G8 de 2005. Les pressions populaires jouent, activées par le chanteur Bob Geldof avec ses déplacements en Éthiopie où la famine a repris avec les guerres.

En juillet 2005, Tony Blair, qui est aussi à la présidence de l'UE, est le « héros » du **G8 de Gleneagles**, consacré au développement de l'Afrique et au changement climatique. Gleneagles permet de rassembler tous les partis britanniques autour de l'agenda international et l'idée que l'on pourrait faire le bien par le développement. Il faut aussi éviter les affrontements de Seattle (1999) et de Gênes (2001) présents dans toutes les mémoires. Le G8 valide le traitement international de la dette et les engagements de l'aide à l'Afrique sous la pression de la campagne massive des



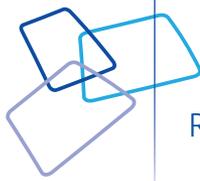
syndicats ainsi que des réseaux d'ONG, notamment religieux ; BOND, BOAG (*British Overseas Aid Group*) et UKAN (UK Aid Network) sont très impliqués. La coalition de cinq-cent-quarante organisations sous le nom « **Make Poverty History** » (2005), la marche vers Edimbourg (225 000 personnes) et le concert Live 8 avec le chanteur Bono et d'autres, mobilisent des milliers de militants, issus des précédentes campagnes sur la dette : annulation de la dette priorité à la lutte contre la pauvreté, commerce mondial moins inégalitaire. La concomitance des événements rapproche le gouvernement des ONG, au point que certaines critiquent le lien entre Oxfam et le *New Labour*.

La construction du 0,7 % et ses conséquences sur l'aide publique au développement britannique

Il est possible de distinguer plusieurs étapes successives ayant conduit à l'entrée dans la loi britannique du budget de l'APD à 0,7 % du RNB :

- une progression régulière du budget sous les gouvernements travaillistes qui se donnent les moyens d'atteindre les 0,7 % ;
- la conversion du parti conservateur à l'APD dans l'opposition ;
- la poursuite de l'entreprise de « détoxification » du parti conservateur lorsqu'il est au pouvoir ;
- une technicisation du sujet avec les OMD qui le met à l'abri du débat politique ;
- une initiative législative inattendue, mais qui survient en terrain conquis.

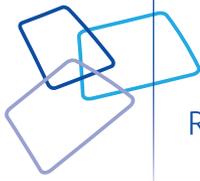
La période de Gleneagles est favorable, les équipes de DfID sont musclées et professionnalisées. Les services du Trésor s'investissent en faveur des financements innovants et de nouveaux instruments naissent : IFFIm, puis GAVI dès 2003. Le soutien interministériel est réel et les équipes du DfID et du Trésor œuvrent de concert. Le parti travailliste accepte la notion de l'objectif de 0,7 %/RNB : entre 1999 et 2006, le budget passe de 0,24 % à 0,51 %/RNB⁶¹, où les crédits d'aide pour l'Irak jouent. Ces efforts pour faire croître le budget de l'aide et la conférence sur le financement du développement de Monterrey (2002) donnent lieu à un travail plus stratégique avec la publication en 2006 d'une feuille de route conçue pour atteindre l'objectif du 0,7 % en 2013 (deux ans avant la date préconisée par



l'OCDE). Après une chute à 0,36 % en 2007, Gordon Brown et Hillary Benn assurent la reprise de la progression pour atteindre 0,56 % en 2010, base pour la prochaine hausse inscrite dans le *Medium Term Expenditure Framework* qui garantit les étapes vers 0,7 % avec un calendrier pluriannuel. L'éducation au développement et la communication prennent de l'ampleur avec un effort de transparence accru.

Le DfID bénéficie de la dynamique de Gleneagles et met en pratique les décisions prises, prolongeant l'influence britannique. À compter de 2007, Gordon Brown assure la progression des budgets et finance les fonds verticaux, notamment celui de l'éducation. Il intervient personnellement et impose le sujet du développement aux réunions du cabinet : il souhaite en particulier accélérer l'atteinte des OMD et le nombre de pays cibles est réduit à vingt-deux pays, essentiellement des PMA. G. Brown crée le Comité sur l'Impact du Développement et lance avec Hillary Benn une réforme du DfID orientée vers la performance (*Corporate performance framework*) : le DfID publie son « Livre bleu », qui est un document modèle sur les procédures pour la mise en œuvre des budgets. Le traitement de la dette commence à être mis en œuvre en même temps que les instruments nécessaires sont créés (initiatives HIPC, *Heavily indebted poor countries* ; PRSP, *Poverty Reduction Strategy Paper*). L'APD est élargie : lutte contre le changement climatique, biens publics mondiaux, sécurité, commerce. La « république du DfID » domine. Le Royaume-Uni peut se servir de sa position vertueuse pour faire la leçon au monde, ce qui irrite parfois ses partenaires, et influencer sur le discours mondial sur le développement.

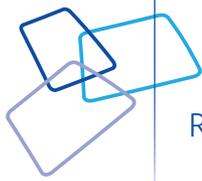
Dans l'opposition, le Manifeste du parti conservateur ne remet pas en cause les acquis du parti travailliste et reconnaît la valeur de l'aide britannique. Le « Projet Umubano » envoie à partir de 2007 des députés et des sympathisants conservateurs au Rwanda et en Sierra Leone pour qu'ils s'immergent dans des projets de développement durant l'été. Encouragé par Michael Howard qui sensibilise les conservateurs à l'APD, le parti accepte l'idée de l'objectif de 0,7 %/RNB qu'il cherchera à atteindre à horizon 2013 et annonce la sanctuarisation du budget de DfID avec celui du NHS (National Health Service), confortant des sujets iconiques de l'opinion publique. Le consensus en faveur de l'aide se diffuse de la gauche vers la droite. Compassionnelle, d'influence chrétienne, la vision de l'aide de David Cameron, qui s'engage personnellement, est assez conservatrice (« *old school* »). Cameron valorise le message positif porté par l'aide au développement, une valeur subconsciente du « *Decency in Britishness* », et vend courageusement cette idée à ses parlementaires tout en validant le maintien de l'autonomie ministérielle du DfID. Le parti comprend que le DfID peut être une institution qui célèbre la fierté d'être britannique, loin du rejet de l'ère Thatcher (cf. le barrage de Pergau en Malaisie).



En 2010, D. Cameron, nouveau Premier ministre tory, entend promouvoir une image positive du parti conservateur. Il prend acte des conseils de Theresa May qui veut « détoxifier », changer le « *nasty party* », et renouveler sa position dans l'opinion. D. Cameron se saisit de l'objectif des 0,7 %, qui peut le valoriser, d'autant plus qu'il observe qu'une société civile agissante s'implique dans les circonscriptions, même auprès des parlementaires de son propre parti. Il donne des gages pour l'environnement, la lutte contre le changement climatique et se déplace symboliquement en Arctique. Il est, de plus, associé au parti libéral-démocrate qui soutient la coopération internationale. Enfin, les dépenses publiques sont en hausse, la situation économique du Royaume-Uni s'améliore et il peut s'appuyer sur le ministère des Finances. Il maintient ainsi non seulement le budget existant, mais encourage la hausse pour atteindre les 0,7 %. Il y voit un symbole de libéralisme social, d'une société globale plus douce qui permet de contrebalancer la politique d'austérité, comme le sera dans un autre domaine l'autorisation du mariage homosexuel en 2013-2014.

Ces facteurs lui permettent **d'exclure le DfID (et la santé publique) de la politique domestique d'austérité en 2010 en accord avec le Chancelier de l'Échiquier George Osborne qui devient un allié de cet objectif politique.** Le ministre du Développement Andrew Mitchell, ancien militaire, ancien coopérant au Rwanda, qui avait combattu David Cameron au sein du parti et était à la tête du groupe « Conservateurs pour le développement international », devient un fervent défenseur du DfID. Il promeut un discours d'efficacité, et déploie avec crédibilité un fort engagement vis-à-vis des parlementaires conservateurs qu'il emmène sur le terrain. Andrew Mitchell ouvre sa porte aux ONG avec lesquelles il entretient un bon dialogue. Le Chancelier G. Osborne comprend qu'en soutenant cette politique, il peut acquérir un certain *leadership* à faible coût et s'assurer les grâces de l'aile gauche du parti Tory. Il sort l'aide au développement de la « *charity box* », et affirme que l'APD contribue à un monde plus sûr. Il crée en 2011 l'ICAI, dispositif indépendant d'évaluation qui rapporte au Parlement et qui complète les très nombreux dispositifs de suivi du DfID. Il assure le « *value for money* », expression omniprésente, tout en alimentant le discours sur l'intérêt et les bénéfices mutuels pour la sécurité et l'économie du Royaume-Uni. La politique d'aide évolue et les objectifs du DfID sont infléchis : on observe une poussée vers l'économique, une priorité donnée à la promotion des femmes et des filles, le déploiement d'efforts contre la corruption et de traitement des questions de sécurité dans les pays fragiles. *UK Aid*⁶² devient la marque du gouvernement britannique et intègre des garanties de transparence

62 / « DFID adopting new UKaid logo to highlight Britain's work », *The Telegraph* (06/07/09).

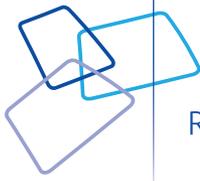


et d'information. Des décisions contraires qui arrêtent les efforts de communication et d'éducation au développement du « *Development Awareness Fund* » en direction de l'opinion publique dès 2010, le ministre ne souhaitant pas payer pour être confronté à des lobbys agissants !

À la demande du Secrétaire général Ban-Ki Moon David Cameron co-préside en 2014 le Panel de Haut niveau des Nations unies sur l'agenda post-2015 avec les présidents Ellen Johnson Sirleaf (Liberia) et S.B. Yudhoyono (Indonésie), où il impose la lutte contre l'extrême pauvreté comme priorité, affirmant ainsi une posture internationale sur le sujet du développement.

D. Cameron promet dans ses discours dès 2005 la notion du « *Golden Thread* » pour une approche qualitative de la coopération (comme il le dit dans un discours prononcé en 2015 à la New York University : *"Stop speaking about the quantity of aid we give, important as it is, and start talking about what I call the 'golden thread', which is you only get real long-term development through aid if there is also a golden thread of stable government, lack of corruption, human rights, the rule of law, transparent information"*⁶³). Le Premier ministre demande au DfID de travailler davantage au niveau interministériel (« *whole of government approach* »), et, en signant les accords au-dessus £5 millions, le ministre garantit à sa demande une présence politique dans toutes les décisions pour s'assurer que le Royaume-Uni « en ait pour son argent » (« *value for money* »). La zone d'intervention est réduite et le nombre de pays récipiendaires est divisé par deux (vingt-huit pays) avec le retrait (du moins en principe car d'autres outils seront utilisés) de certains pays comme l'Inde ou l'Afrique du Sud, ce qui fait grand bruit. Le CDC Group (anciennement *Commonwealth Development Corporation*) est reconfiguré autour d'une mission de service public en meilleure adéquation avec les priorités du DfID. Des moyens supplémentaires sont affectés au multilatéral, notamment grâce au doublement de la contribution au Fonds mondial de lutte contre le VIH/SIDA, la malaria et la tuberculose (2012) décision symbolique que ne soutiennent pas les milieux conservateurs.

L'alignement sur les objectifs de développement onusiens s'effectue très progressivement, et suscite l'opposition initiale du gouvernement. La terminologie des *Sustainable Development Goals* pendant les négociations sur les ODD suscite une réaction assez négative de D. Cameron, qui vient s'en expliquer à New York devant les négociateurs, promouvant une stratégie dite « d'OMD+ » insistant sur la lutte

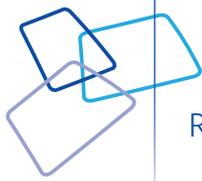


contre la pauvreté. De son côté, George Osborne est partisan avec Bill Gates de la lutte contre la malaria et est touché par l'argument moral. Les conservateurs sont en effet rassurés par les OMD, qui affichent des objectifs plus clairs, précis et apolitiques de lutte contre la pauvreté, que par les ODD. Le DfID est à sa place : un ministère moyen, une administration qui travaille correctement, une participation et un suivi au conseil des ministres et une mission centrée sur la lutte contre pauvreté.

Cette période récente est marquée, à Londres, par une intense activité politique autour de la question du développement accompagnant le débat multilatéral. Douze débats parlementaires, trente-deux auditions ministérielles et la création d'une commission parlementaire sur les ODD montrent l'engagement des acteurs politiques. Le débat porte cependant très peu sur le volume d'aide et les 0,7 %, et bien davantage sur l'efficacité de l'aide et les outils avec lesquels elle doit être administrée. Deux nouveaux « acts » sur le développement international sont votés, l'un sur l'égalité des genres (2014), **puis l'acte fondateur de 2015 qui consacre dans la loi la cible de 0,7 % APD/RNB, ce qui conduit le Royaume-Uni à être le premier (et, jusqu'au récent succès de l'Allemagne, le seul) membre du G7 respectant les objectifs internationaux sur l'aide.** La loi des 0,7 % est un peu le fruit du hasard, car c'est au départ une initiative parlementaire de Michael Moore, libéral démocrate écossais ancien porte-parole du développement international, qui a utilisé en septembre 2014 un « *private members bill* », initiative traditionnellement sans issue et dont le succès a pris tout le monde par surprise. Mais sa chance est qu'elle est soutenue par le gouvernement (« *we can only agree* », Andrew Mitchell, ancien ministre) lorsqu'elle est débattue au Parlement et est unanimement votée : elle est le produit d'un engagement soutenu sur les dix dernières années par l'ensemble de l'écosystème politique/société civile/parlement/*think tanks* envers cet objectif.

La Nouvelle stratégie de développement de 2015

En 2015, pour la première fois une « stratégie de développement » est finalisée sous l'impulsion de George Osborne, et, dans une moindre mesure par Justine Greening, ministre du Développement international qui encadre l'ensemble de l'aide gouvernementale. L'engagement de la *Spending Review* de 2015 est clair et met en regard des obligations gouvernementales en matière de défense (2 % du RNB) avec celles sur le développement qui doivent atteindre 0,7 %/RNB, après une revue budgétaire (2015 *Spending Review*). La nouvelle approche concilie l'intérêt national, l'altruisme au travers du rôle joué par le DfID, la prospérité et la réponse aux crises : elle se base sur les défis globaux qui doivent traiter les causes profondes des migrations, pandémies, du terrorisme, du changement climatique, sur les « promesses » qui ont été faites aux

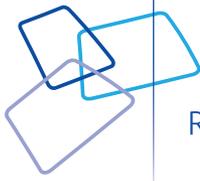


pauvres, et repose sur l'affirmation que le développement international doit être au cœur des politiques étrangères et de sécurité. Quatre objectifs sont énoncés :

- paix et gouvernance ;
- résilience et réponse aux crises ;
- prospérité économique ;
- besoins essentiels et lutte contre l'extrême pauvreté, notamment des femmes et des filles.

Le Manifeste du parti conservateur (2015) adopte une liste de plus de trente mesures ambitieuses. Il y est clairement affirmé qu'il ne faut « Laisser personne de côté », mais que cela doit se faire par l'efficacité, par l'économie verte qui doit permettre d'atteindre les ODD et par la mobilisation des marchés de capitaux (et de la place financière de Londres).

Des décisions concrètes sont prises : 50 % du budget du DfID iront aux pays vulnérables, (PMA). L'influence dominante du DfID est cependant bridée et de nouveaux fonds dédiés, orientés vers l'investissement privé via le DfID, la CDC et les autres ministères, sont destinés aux pays à revenu intermédiaire et émergents. Tous les financements budgétaires sont stoppés sous prétexte d'une recherche d'efficacité, les pays cibles de l'aide britannique seraient peu propices à ces aides en raison du niveau de corruption. Des nouveaux fonds interministériels sont créés ou renforcés : le fonds de stabilisation et de sécurisation post-conflits (£1,3 milliard par an d'ici 2020), coordonné par le Conseil National de Sécurité, le *Ross Fund* destiné à la Santé publique mondiale (£1 milliard/an), le *Prosperity Fund* (£1,3 milliard sur cinq ans, piloté par le Conseil National de Sécurité), des engagements pour le climat (£5,8 milliards sur cinq ans), l'engagement dans l'initiative *Energy Africa*. La CDC est recapitalisée une première fois par le DfID en 2015 (£735 millions), avant l'adoption de la loi de 2017 qui permettra le changement d'échelle de la banque d'investissement. Le *Global Challenge Research Fund* (UK Science de £1,5 milliard), qui fait suite à la *Grand Challenges Conference* (Londres, 2016), conférence organisée avec la Fondations Bill et Melinda Gates et Richard Branson, prévoit de consacrer £390 millions à l'innovation et au partage des technologies dans les secteurs de la santé, l'enfance et l'humanitaire. Les autres « *challenge funds* » sont maintenus. Le DfID doit se réformer pour devenir un pôle d'innovation et une institution transparente. Il doit mettre en œuvre les nouvelles orientations gouvernementales au profit d'une croissance inclusive, du climat et du genre ; des instruments financiers nouveaux doivent être utilisés, l'influence en faveur de l'« investissement d'impact »



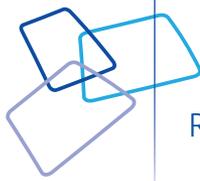
de Sir Ronald Cohen se fait sentir. La politique en faveur des réfugiés se fait de plus en plus restrictive en dépit du contexte continental à partir de 2014 et les financements sont consacrés au maintien des populations vulnérables dans les pays limitrophes⁶⁴.

Ainsi le budget de l'APD n'est plus géré exclusivement par le DfID : ce dernier ne bénéficie plus que de 80 %-75 % des crédits budgétaires, le solde étant réparti entre les autres départements ministériels : FCO, BEIS (*Department for Business, Energy and Industrial Strategy* : énergie, climat), MoD (*Ministry of Defense*), Recherche, au risque d'une **moindre efficacité**. Ces nouveaux fonds, souvent mis en concurrence, ne disposent pas, en effet, des mêmes garanties de gestion que celles, d'excellence, en place au DfID. Le *Civil Society Partnership Review* de 2016 crée un nouveau système centralisé de financement qui prévoit la poursuite de l'accroissement des moyens dévolus au développement par les ONG, le volontariat et les partenariats. L'action humanitaire reste un engagement fort du DfID auprès des agences onusiennes humanitaires qui donne l'exemple en Syrie lors de la Conférence de Londres (février 2016).

Depuis juillet 2016, la nouvelle première ministre Theresa May est soumise à une forte pression des « *brexiters* » et des éléments les plus conservateurs de sa majorité. La politique de développement international se trouve remise en question notamment par les tabloïdes qui la désigne comme nouveau bouc émissaire lors de la campagne référendaire du Brexit. Certains parlementaires, Labour ou Tory, moins convaincus par l'activité du DfID, se font les relais de certaines critiques. Cependant Theresa May intègre l'aide au développement et les 0,7 % dans son concept du « *Global Britain* ». Priti Patel, nouvelle ministre du Développement et opposante de la première heure au DfID, souhaite privilégier l'intérêt national et le secteur privé, dans une conception très traditionnelle d'appui au commerce extérieur. D'importantes décisions sont prises en faveur de la CDC (capacité d'engagement de £1,5 milliard à £6-12 milliards d'ici 2020, « *doing good without losing money* »⁶⁵, selon G. Wrigley, président de la CDC), avec une priorité accrue pour l'Afrique. En dépit de ses réformes internes avec notamment l'arrivée d'experts de l'interministériel, moins compétents sur les sujets de développement, le DfID reste confronté à de fortes tensions pour assurer avec moins de ressources humaines la gestion de crédits qui demeurent très importants, dans un contexte où chaque faux pas est l'objet de fortes critiques médiatiques et politiques.

64 / Sources : DfID et Parlement.

65 / "Over 50 years ago Lord Reith, the then Chair of CDC, came up with the maxim that CDC was all about 'doing good without losing money'", Commission du Développement international de la House of Commons, The Future of CDC, 5^e rapport de session 2010-11 (2011).

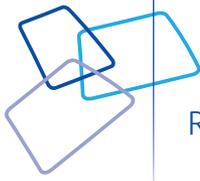


3. Les administrations et le Parlement, acteurs du contrôle démocratique de l'APD au Royaume-Uni

a. *Le cadre institutionnel ministériel : une centralisation de l'aide efficace, qui cependant freine l'interaction avec les autres partenaires*

C'est avec Clare Short que le développement a rejoint une place centrale au sein du gouvernement. Le DfID est aujourd'hui considéré comme un « *medium department* », c'est-à-dire d'importance moyenne (en comparaison, le BMZ allemand est plutôt bas dans la hiérarchie ministérielle). Mais le DfID occupe une place à part au sein des institutions de développement, au point d'être presque une institution internationale à lui seul, du moins de par la culture portée par ses agents, qui revendiquent une longue expérience, et qui veulent « faire la politique du DfID, et non celle du Royaume-Uni ». Le DfID exporte son modèle qui est copié par les pays émergents, et ses organes, son fonctionnement, ses modes d'action influencent la communauté de développement internationale, y compris aux États Unis. Son idéologie bien affirmée sur le développement contribue à sa notoriété au-delà des frontières du Royaume-Uni. Cela lui vaut un certain nombre de critiques de la part de la société civile, notamment dans la période récente, qui lui reproche une certaine arrogance à ne vouloir traiter qu'avec les grands partenaires, le maintien de relations étroites avec la Banque mondiale à qui on délègue de nombreux crédits, la priorité donnée aux gros projets et une certaine opacité de gestion. *A contrario*, son image d'institution publique compétente, bien contrôlée, capable de mesurer ses résultats lui sert vis-à-vis de l'opinion et de la haute fonction publique.

La formation d'un ministère indépendant a donné à C. Short l'accès au Chancelier de l'Échiquier, ainsi qu'au premier rang du Parlement. Bien que créé sous un gouvernement travailliste, par une femme située à la gauche du parti, le DfID partagerait, selon certains, une vision assez libérale et marchande du développement. Sa proximité avec le Trésor sur ce point s'expliquerait notamment par la présence d'économistes à la direction du DfID, favorables à une ouverture libérale globale du Royaume-Uni, et œuvrant de concert avec le Trésor contre les ministères de la Défense et des Affaires étrangères, bastions de l'*establishment* nationaliste et protectionniste. Cette alliance DfID-Trésor s'est aussi visiblement illustrée par l'alliance tacite de Clare Short et de Gordon Brown pour augmenter les crédits du DfID, et continue de l'être par la rédaction en commun par le DfID et le Trésor de la *UK aid strategy*. Cette co-rédaction s'explique également par le fait que le DfID ne met en oeuvre aujourd'hui que 80 % de l'APD ; une stratégie rédigée uniquement par le DfID ne serait donc pas représentative de la stratégie gouvernementale pour l'aide,



Royaume-Uni

d'où l'implication du Trésor. G. Osborne se serait, en outre, rendu compte de l'évolution de plus en plus critique de l'opinion vis-à-vis de l'aide, ce qui l'aurait encouragé à favoriser le travail systématique en équipes mixtes DfID-Trésor.

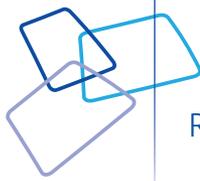
Le DfID contrôle les principaux postes budgétaires de l'APD : le développement et l'humanitaire, l'aide budgétaire, les fonds de l'Union européenne, les subventions multilatérales, etc., ce qui expliquerait son efficacité.



La ligne initiée par Clare Short visant à totalement séparer l'APD de la diplomatie n'a pas été remise en cause. Cela conduirait le DfID à parfois volontairement ignorer les actions des autres ministères engagés à l'étranger. Il est en tout cas frappant de voir que les moyens du DfID lui confèrent une indubitable supériorité par rapport au *Foreign Office* lorsqu'il s'agit d'interagir localement avec des acteurs étrangers. Le ministère du Développement international est souvent considéré comme un interlocuteur à part entière, que l'on distingue « presque » du gouvernement britannique. La trajectoire des fonctionnaires du DfID montre une grande fluidité de mouvement entre les ONG, la recherche et le ministère, bien que les *senior managers* soient pour la plupart en poste depuis plusieurs années, et sont parfois même de carrière. Outre les moyens, il existe une différence considérable entre la définition de la fonction du *Foreign Office* et celle du DfID, qui se traduit également par des cultures

ministérielles distinctes. Alors qu'il s'agit pour l'un d'accroître l'influence et de défendre les intérêts du Royaume-Uni dans le monde, il s'agit pour l'autre d'aider les populations pauvres, considérées comme des clients ou des usagers de ce service.

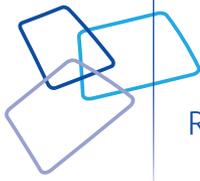
Le budget APD des autres ministères a augmenté au cours des deux dernières années, sans toutefois entamer celui du DfID. En effet, la croissance de RNB entre 2015 et 2016, au-delà des 9 milliards de livres d'aide, a permis d'abonder le budget des autres ministères dédié à la coopération internationale. Ces derniers peuvent mobiliser leur enveloppe pour des motifs variés : seule l'aide au développement gérée par le DfID est en fait concentrée sur l'objectif de réduction de la pauvreté, à destination des pays pauvres et fragiles, base solide de soutien de la communauté de développement, hostile à tout retour à une aide qui serait tirée par le commerce.



Par conséquent, ceux qui craignent une réduction du DfID craignent par la même occasion une diminution de la focale sur la pauvreté. En effet, l'intervention d'autres ministères conduit à élargir les cibles géographiques, notamment vers les pays émergents, et à complexifier le système, mettant en péril les efforts de nombreuses années menés par les autorités britanniques. D'une certaine façon le Royaume-Uni devient plus semblable à ses pairs ! Les autres ministères sont, en outre, critiqués pour leur manque de culture en matière de développement, de transparence et de compétence dans la gestion (« *good diplomats, but useless with money* »). Ils sont accusés d'utiliser l'aide de manière plus lâche, pour remplir un déficit dans le budget des universités ou en soutenant des entreprises à l'étranger, notamment *via* des contrats non soumis aux contrôles experts du DfID. Il existe quatre principaux fonds accessibles aux ministères dont les projets respectent les critères de l'APD, gérés par le *National Security Advisor* (Conseiller à la Sécurité nationale) et un *cross-Whitehall Committee* (commission interministérielle). Il existe bien sûr une compétition entre les ministères qui proposent leurs projets au Trésor, qui lui aussi décide de l'attribution d'une partie de l'APD ; la tendance actuelle joue en faveur des dépenses relatives à la santé, aux énergies renouvelables, et à la recherche. Le *Home Office* (ministère de l'Intérieur) reçoit également une part conséquente de l'APD pour ses projets liés aux réfugiés.

Alors que le budget de l'aide est davantage réparti entre les différents ministères (20-25 % des 0,7 % du RNB), l'accroissement de la coopération interministérielle que l'on aurait pu espérer ne semble pas avoir eu lieu. On continue de parler de « *The Republic of DfID* » (« La République du DfID »), présentant le ministère comme assez hermétique aux échanges interministériels. Le DfID s'inquiète de cette nouvelle répartition de l'aide jugée plus propice à la promotion des intérêts nationaux, mais qui est susceptible d'ouvrir la voie à de mauvaises décisions et à du développement mal conçu, ce qui peut porter préjudice à l'ensemble de l'édifice d'APD. Certains considèrent que les décisions du DfID sont devenues beaucoup plus politiques qu'avant. Au sein de l'organisation, des voix se lèvent contre certaines évolutions, dans un contexte difficile de réduction des frais de gestion et de personnel auquel le DfID n'a pas échappé même si les budgets d'aide opérationnelle ont augmenté de 30 % par an.

Il existe cependant des processus qui engagent le DfID auprès d'autres ministères. Les « *country teams* », des équipes par pays, sont mises en place, intégrant par exemple le *Foreign Office* et le DfID sur les questions qui concernent l'Afrique du Nord, et réunissant des analystes politiques et des experts de l'APD. Le *Foreign Office* et le DfID s'informent en participant aux réunions des uns et des autres. Le « *Defence*

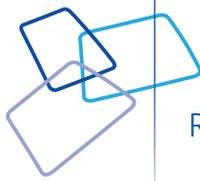


engagement » est un dispositif stratégique du gouvernement britannique qui réunit tous les organes pouvant concourir à la prévention ou à la gestion des conflits : le DfID s'y retrouve donc impliqué, d'autant plus qu'il gère en grande partie le *Conflict, Stability and Security Fund* (Fonds pour les conflits, la stabilité et la sécurité) avec le *Ministry of Defence*. DfID, FCO et MoD se côtoient dans un cadre commun. Il faut toutefois noter que, contrairement aux autres unités fusionnées, créées dès qu'un travail commun entre ministères est jugé nécessaire, celles qui impliquent le DfID ne sont pas permanentes, avec une durée de vie variable. La coopération interministérielle fonctionnerait mieux dans ce domaine au niveau de la mise en œuvre. C'est au sein de ces pôles interministériels que se développent le concept de l'intérêt national, où les ministères régaliens peuvent faire prévaloir leurs analyses, et où les enseignements des premières initiatives de programmes de stabilisation (Afghanistan) sont pris en compte.

Le changement d'envergure de la *Commonwealth Development Corporation* (CDC) initié sous Andrew Mitchell et qui doit bénéficier, à l'initiative de la Secrétaire d'État Priti Patel, d'une nouvelle hausse significative (x3 voire probablement x4) de ses capacités d'engagement, doit lui donner une place plus visible dans le dispositif britannique, en absorbant environ 4,3 % de l'APD. Soumise à de fortes critiques, y compris de la part du *National Audit Office* pour ses positions en faveur des pays émergents, pour son manque d'engagement en faveur de la lutte contre la pauvreté, pour ses liens avec le secteur privé, la CDC sera scrutée de près par le Parlement, les médias et la société civile, pour lesquels **l'aide publique ne peut avoir un objet lucratif**. La CDC peut sans doute offrir à l'APD britannique, sous le gouvernement conservateur actuel, un atout supplémentaire de modernité et d'influence, si elle est capable de prendre des risques supplémentaires en faveur des pays pauvres d'Afrique et d'Asie du Sud, et de se positionner sur le sujet de la création d'emplois.

0,7 % : une institution totémique

Il faut enfin mentionner **le statut quasi institutionnel que joue la règle des 0,7 %**. Inscrite dans la loi de 2015, elle a dominé le débat public pendant plus de dix ans. Maintenant que ce ratio est atteint, son maintien devient problématique dans le contexte politique et budgétaire actuel (voir plus loin). Il se traduit par des obligations de dépenses et des ajustements de dernière minute qui entraînent des dérives préjudiciables à l'image de transparence et de probité que l'on veut donner à l'aide et qui peuvent être mal comprises de l'opinion. Elle conduirait à concentrer le débat sur un chiffre au caractère totémique et inscrit dans la loi, au lieu de valoriser les actions menées et les résultats atteints, au risque de ne parler que de volume d'engagements. Les débats médiatiques attisés par la priorité accordée aux chiffres, cibles



faciles, offrent à la presse des sujets polémiques et peuvent être dangereux car ils ouvrent des brèches dans la confiance de l'opinion. Une des propositions de gestion du budget de l'aide posée par le Trésor est de fixer la part du DfID à £9 milliards, et de laisser évoluer les montants en faveur des autres départements ministériels en fonction de la variation du PIB. Cela sécurise le DfID en principe, bien que l'introduction par le gouvernement d'une part croissante de crédits mis en concurrence au sein du système étatique rende ce schéma budgétaire moins rigoureux.

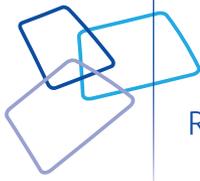
CDC : changement d'échelle

Le CDC, ancienne société coloniale du Commonwealth, a été créé pour investir dans les colonies ; après que son activité a été étendue à d'autres régions du monde, et privatisée, l'organe redevient public en 1999. Il subit en 2011 une réorganisation, pour devenir un outil central de l'aide britannique. Son fonctionnement est jugé moins transparent que celui du DfID ; les salaires de banquier de ses dirigeants sont remis en question ; sa contribution à la lutte contre la pauvreté est questionnée (exemples de financement de complexes de luxe à l'étranger, dénoncé par un article du *Guardian* en 2014), et ses engagements dans les pays émergents comme la Chine et dans certains secteurs hautement lucratifs sont fortement critiqués par la gauche.

Pourtant, le gouvernement conservateur actuel a jugé qu'il était nécessaire d'augmenter les capacités d'engagement du CDC, passant à £6 milliards d'ici 2018 et 12 milliards en 2020. En raison de son manque de transparence, on comprend les critiques que de telles annonces ont pu faire naître au sein de la société civile et à gauche du spectre politique. On note toutefois une volonté de plus en plus forte d'intégrer davantage le secteur privé à la politique de développement.

b. Le cadre institutionnel parlementaire : un socle informé et consensuel fondamental

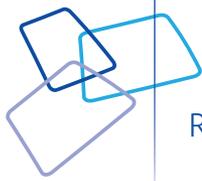
La place du Parlement britannique est fondamentale dans la fabrication du consensus. Le dispositif institutionnel et politique est particulièrement sophistiqué. Les parlementaires sont aux commandes au sein du Gouvernement. Le ministère comprend un secrétaire d'État, membre du Conseil des ministres, un « ministre d'État » et les sous-secrétaires d'État qui l'assistent, dont un est chargé des relations avec la Chambre des Communes. Ils président avec le secrétaire d'État aux destinées de la politique de développement internationale et du DfID. Le nombre de référents politiques travaillant avec le secrétaire d'État du DfID, principalement des Parlementaires, est impressionnant car ils sont en position d'agir de manière concertée en direction des deux Chambres.



Le Parlement bénéficie du travail de la commission du Développement international : le *Select Committee*. Il existe un *Select Committee* par ministère, si bien qu'il n'existe une commission parlementaire dédiée au développement que depuis que le DfID est indépendant. La commission reflète la répartition des partis au Parlement, avec en Juin 2017 six membres conservateurs, quatre du *Labour Party* et un membre du *Scottish National Party*. Elle se réunit jusqu'à quatre fois par semaine. Doté d'une équipe permanente (dix personnes) et d'un Secrétaire parlementaire *ad hoc*, le comité est le lieu d'un travail approfondi de pilotage et d'animation du débat politique et public. Présidée pendant de longues années par Lord Malcolm Bruce, libéral démocrate, puis par un parlementaire du *Labour*, la commission du développement travaille sur les sujets difficiles, mandate des expertises, crée une pensée collective au sein du Parlement, dont les membres partagent une appréciation positive sur l'APD, dès 1998 (rapporté à plusieurs reprises dans des enquêtes OCDE/CAD). L'*International Development Committee* contrôle le budget du DfID, et effectue un vrai travail d'enquête. Les rapports des Comités parlementaires sont jugés de bonne qualité. Si le ministère s'implique davantage dans un pays, les membres du Comité s'y rendent. Ils collectent des preuves écrites, des éléments factuels, des preuves orales en faisant venir au Parlement des témoins, des experts aux vues différentes, chaque dossier pouvant nécessiter jusqu'à six auditions. Les représentants du gouvernement sont conviés peu avant la finalisation du rapport. Des recommandations sont ensuite publiées : elles peuvent être structurelles, méthodologiques, ou traiter d'une inscription à l'ordre du jour des débats parlementaires. Le gouvernement doit y répondre dans un délai de deux mois.

Son rapport du début 2017, très critique, est consacré à la mise en œuvre des ODD par le Royaume-Uni sur le plan domestique et à l'international. Il s'interroge sur l'adaptation des nouveaux instruments britanniques (*CDC*, *Prosperity Fund*) aux cibles ODD, et à leur articulation avec un objectif de réduction de la pauvreté dans les pays pauvres et fragiles. Le Comité rappelle aussi des sujets de cohérence en mettant en regard les objectifs de coopération fiscale avec les pratiques de la *City* et des territoires britanniques. Il encourage les initiatives portées par les entreprises en faveur des ODD, appelle à un soutien, et demande un investissement accru en faveur des institutions multilatérales.

Il propose que le pilotage des ODD soit intégré à l'ensemble des plans de l'action gouvernementale et qu'un dispositif formel interministériel, au niveau des ministres soit mis en place, sous l'autorité du ministère de la Politique gouvernementale, et donc sorti de la responsabilité du DfID, de façon à promouvoir une cohérence des approches interministérielles et préparer les rapports nationaux. Il promeut, pour

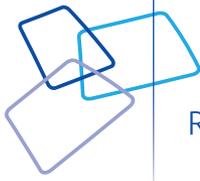


ce qui concerne le DfID, la rédaction d'un nouveau Livre blanc sur le développement international dans le contexte de l'agenda 2030 pour relier l'action courante des objectifs globaux approuvés par le Royaume-Uni, qui permettrait de consolider les différents travaux menés (les revues multilatérales, bilatérales, partenariales avec la société civile, et les Lois sur le développement de 2002, 2006, 2014 et 2015) en un seul document conforme avec l'agenda 2030.

Son programme de travail à venir est défini par le cadre des ODD : le rapport d'analyse en cours concerne l'ODD 4 (éducation). En mars 2017, le Comité remet un 7^e rapport sur l'allocation de l'aide, confirme l'engagement des 0,7 %, soutient la qualité du travail du DfID, et lui demande de continuer à œuvrer en qualité et non pas en réduisant ses engagements. Il s'oppose aux critiques de la presse et d'ailleurs, demande au DfID de relancer sa politique de communication pour répondre aux attaques de presse dont il est victime. Enfin il met le gouvernement en demeure de respecter les principes prioritaires de l'aide britannique qui est la lutte contre la pauvreté, avant les défis globaux pour la sécurité nationale.

Le Parlement s'appuie sur la loi de 2006 sur le *reporting* et la transparence de l'aide, pour assurer une mission large : l'évaluation des dépenses, le suivi des institutions (DfID), l'élaboration de la politique, l'évaluation et le suivi des actions. Pas moins de deux mille questions parlementaires sont produites chaque année, auxquelles le gouvernement doit répondre en moins de cinq à dix jours. Les questions sur le développement sont programmées tous les mois au Parlement et sont posées immédiatement avant celles adressées au Premier ministre, ce qui donne une grande visibilité politique au sujet. La commission est détentrice d'un *soft power* : sans impact direct sur la politique du gouvernement. La structure du *Select Committee* permet d'ailleurs aux Parlementaires de rencontrer le ministre en tête-à-tête, ce qui permet de lui poser davantage de questions, sans risquer de créer un embarras qu'un questionnement public lors des questions gouvernementales pourrait occasionner. Davantage de sujets sensibles peuvent donc être abordés, et le Comité peut s'informer de cette manière en vérifiant des informations directement auprès du ministre.

Plus d'une trentaine de parlementaires suivent de près les affaires étrangères et de développement. Les MPs font l'objet de nombreuses sollicitations de la part de la société civile, des ONG qui leur fournissent des fiches informatives ou par le biais des citoyens, encouragés notamment par les Églises. Les ONG considèrent qu'il faut former une nouvelle génération d'élus. Le consensus sur les 0,7 % semble être très ancré au Parlement, où certains affirment que cette législation recueillerait encore aujourd'hui au moins cinq cents voix favorables, avec le soutien de tous les partis



représentés (à l'exception de UKIP, qui souhaite faire disparaître les 0,7 % et abolir le DfID, mais ne dispose que d'un seul élu à la *House of Commons* qui en compte six-cent-cinquante). Une pétition gouvernementale intitulée « *Stop spending a fixed 0.7 per cent slice of our national wealth on Foreign Aid* » (« Arrêtons de dépenser une tranche fixe de 0,7 pour cent de notre richesse nationale en Aide étrangère ») ayant recueilli bien plus que les cent mille signatures nécessaires a été débattue au Parlement le 16 juin 2016, où aucun parlementaire n'a soutenu cette demande.

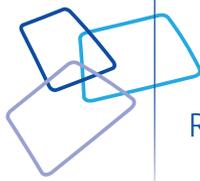
À la Chambre des Lords, le *Select Committee* sur les organisations intergouvernementales complète le dispositif parlementaire en examinant les « problèmes contemporains à la lumière des politiques internationales ». À noter que dans chaque parti, il existe un « groupe des amis du développement international ».

Enfin depuis 2011, l'*Independent Commission on Aid Impact* (ICAI) renforce significativement l'engagement parlementaire, car il produit (« il examine minutieusement », Mikaela Gavas, ODI) de façon indépendante, pour les *Select Committees*, avec un grand souci de transparence, des évaluations sur l'impact, la performance, et les enseignements des stratégies, programmes et projets d'APD menés par DfID et les autres départements ministériels (DOE, Climat, FCO). Des documents longs, fournis, « ennuyeux », prudents, qui crédibilisent la politique, même lorsqu'ils font des recommandations critiques. L'ICAI peut se permettre de poser des questions difficiles : la capacité de se remettre en question, la révision des priorités, les priorités qu'il faut renforcer. Selon les parlementaires, le DfID est l'institution publique la plus contrôlée du gouvernement, et lorsque des polémiques éclatent, les débats conservent une certaine sérénité. L'ICAI pourrait progressivement élargir son regard sur l'activité des autres départements ministériels, des « *challenge funds* » et demander des réformes.

Les Partis politiques : des discours assez similaires, qui diffèrent sur les arguments plutôt que sur le principe de l'aide au développement

Parti conservateur

Le parti conservateur souligne l'importance pour le Royaume-Uni de maintenir son ouverture sur le monde pour conserver son influence globale, alliant intérêts nationaux et devoir moral pour ce qui est de l'APD. On retrouve trois principaux arguments en faveur de l'aide dans son manifeste électoral de 2015 : elle aiderait les États défaillants à ne pas devenir les refuges d'organisations terroristes, elle garantirait un marché extérieur pour les exportations du Royaume-Uni, et elle réduirait la pression migratoire. Lorsqu'il s'agit cependant de donner des exemples d'action,



les domaines sanitaires et humanitaires sont privilégiés, et le rôle leader du pays en termes de défense du droit des femmes et de lutte contre les violences sexuelles dans les conflits est mis en avant. Le parti conservateur s'engage de plus à conserver un DfID indépendant et une APD à 0,7 % du RNB, ainsi que de tripler le service civique international et de doubler le système *AidMatch*.

Parti travailliste

Le parti travailliste aborde l'importance de l'APD sous un angle légèrement différent, en soulignant que le Royaume-Uni ne peut pas faire face seul aux menaces transnationales contemporaines : cela implique à la fois de coopérer avec les PED et de mobiliser les canaux multilatéraux (ONU, UE, etc.). Son manifeste de 2015 souligne également la nécessité de venir en aide aux plus vulnérables, femmes et enfants, et de lutter contre la violence et les risques sanitaires. Le discours intègre cependant le cadre des ODD, et insiste sur les acteurs de la coopération pour le développement : les entreprises privées ainsi que les États, qu'il faut éduquer et renforcer.

Parti libéral-démocrate

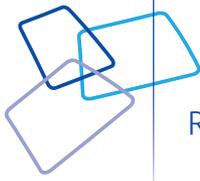
Les LibDems proposent une vision mieux intégrée des enjeux globaux de l'aide au développement : ils se servent du cadre des ODD et de la définition OCDE de l'APD pour défendre une aide au développement durable, cohérente avec les enjeux environnementaux, et autour d'une approche qui devrait faire du développement un sujet transversal pour tous les ministères (« *whole-government approach* »).

Parti National écossais (Scottish National Party)

La position du SNP est intéressante du fait que l'Écosse possède un fonds dont elle use de manière autonome pour l'aide au développement ; si celui-ci ne comprend que £9 millions, il permet cependant au parti d'affirmer être d'ores et déjà actif sur des terrains qu'il juge prioritaires. L'accent est mis sur la famille puis l'humanitaire. On peut également noter que son manifeste de 2015 rappelle que de nombreux Écossais sont installés à l'étranger, manière efficace de faire allusion à l'interdépendance qui est un des fondements de l'APD selon le SNP.

Verts (Green Party)

Les Verts britanniques défendent une augmentation de la part du RNB consacrée à l'APD à 1 %. Ils insistent sur les droits des femmes et le développement durable, et justifient la politique de développement par l'interdépendance des pays : une décision prise au Royaume-Uni a des répercussions dans d'autres pays.



c. *Le « soft power » britannique ou comment le Royaume-Uni joue de son influence grâce à l'APD.*

Les observateurs considèrent que les acteurs britanniques sont des maîtres de l'influence et de l'impact sur la pensée et les initiatives sur le développement. Cette stratégie d'influence s'exerce autant en direction des institutions internationales, l'ONU, Bretton Woods, les banques multilatérales et régionales, et assoit le système britannique vis-à-vis des élites. Elle est aussi un atout vis-à-vis du public britannique qui sent combien le pays déploie son influence au-delà des moyens mis en œuvre.

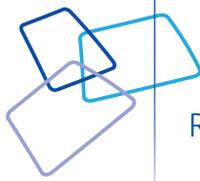
C'est ainsi que le DfID joue un rôle pivot à Bruxelles. Avec la France, les deux pays orientent les positions et les stratégies communautaires. Le DfID sait rallier les petits pays nordiques et le Bénélux à ses positions. Plus flexible et mieux doté que d'autres ministères de la coopération européens, il peut réagir rapidement à des situations de crises et susciter un effet d'entraînement auprès de ses partenaires à Bruxelles. De même, le réseau de *think tanks* européens « *European Think Tanks Group* » est dominé par l'ODI.

Les ONG britanniques sont lourdement présentes sur la scène internationale, sauf peut-être dans le domaine de la santé humanitaire. Elles sont partout actives dans les lieux d'influence multilatérale et européens. À Bruxelles et à New York, lors des Conférences sur l'aide, elles jouent un rôle permanent de gardien des principes et de l'intégrité de l'APD, la protégeant des détournements d'objectifs et de modalités.

4. Rôle et influence des partenaires du gouvernement britannique.

a. *Les ONG : un ancrage local qui permet d'engager le public durablement*

La loi sur les 0,7 % du RNB a été considérée comme une réelle victoire par les ONG de développement. Cependant, pour le gouvernement conservateur, cette victoire devait mettre un terme au lobby des ONG auprès des instances politiques. L'attitude ferme du DfID à l'égard des ONG s'explique aussi par l'effet négatif des campagnes des ONG alimentant le doute sur l'efficacité de l'aide, sur le niveau de corruption, et remettant en question l'effort public. La nécessité de cohérence du message : « lutter efficacement contre la pauvreté » est une dominante de l'accord ONG/société civile/gouvernement. Cette prise de distance entre les ONG et le DfID n'est pas nouvelle car déjà Clare Short au début de son mandat considérait que les ONG

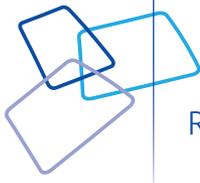


britanniques ne traitaient pas les sujets avec l'envergure nécessaire : leur accorder des financements était « *a short term political distraction* » (« une distraction politique de court-terme », Barder, 2005)!

Les relations ONG/gouvernement se sont ensuite améliorées avec la contractualisation des budgets, mais un sentiment de malaise et de communication insuffisante persiste entre l'administration et la société civile. Ainsi le DfID privilégierait aujourd'hui le financement de petites ONG locales au détriment des ONG établies (trop puissantes ?), mettant ces dernières en difficulté. De nombreux contacts de travail et relations personnelles permettent d'établir des collaborations, mais les ONG regrettent qu'il n'y ait plus de système de consultation formelle entre l'État et elles, notamment au niveau des hiérarchies. Toujours est-il que les ONG britanniques comptent parmi les mieux financées au monde : le montant d'aide publique au développement qui transite par les ONG correspond à 19 % de l'APD totale en 2011⁶⁶.

Les ONG britanniques sont aussi celles qui, en Europe, possèdent les plus gros budgets de campagne et plaidoyer. Historiquement, elles ont mené activement des campagnes au sein de la population et auprès des élites politiques afin de leur faire prendre conscience des enjeux de l'aide au développement. On a pu l'observer avec les campagnes fondatrices de *Band Aid*, du Jubilé, de *Make Poverty History* ou durant le sommet de Gleneagles. Le moment de l'autonomie administrative et politique du DfID coïncide avec la campagne sur l'annulation de la dette et la création de nombreuses ONG et plateformes (Bond, 1993, Oxfam International, 1995), même si certaines sont plus anciennes (parfois nées pendant la Deuxième Guerre mondiale comme *Christian Aid* en 1941 et Oxfam en 1942). Par ailleurs, l'opinion publique se voit massivement mobilisée notamment par les organisations religieuses (*charities*) et les Églises, très engagées en faveur de l'objectif des 0,7 %.

Depuis quinze ans, leur stratégie d'influence cible les chefs de partis politiques ainsi que les parlementaires clefs, et tente de faire monter la pression sur ces derniers **en faisant également campagne à l'échelle locale**. La circonscription de Priti Patel fait ainsi l'objet d'un maillage serré des militants. Il s'agit d'informer et de motiver dans les écoles, les quartiers, les paroisses, à l'instar de l'ONG catholique CAFOD avec grand succès : **les ONG ont réussi à donner un caractère bipartisan au soutien au développement**. La portée des ONG britanniques s'explique par leur présence sur les « *high streets* » : certaines, comme Oxfam, très décentralisée, *Christian Aid*, *Save the Children*, MSF possèdent un local ou une boutique dans la rue principale



Royaume-Uni

de chaque petite ville, ce qui les rend familières et crée un lien de confiance à l'échelle locale sans alimenter le discours anti-élite. La campagne annuelle de *Comic Relief*, dont la moitié des dons est versée aux projets d'ONG internationales, est un formidable outil de communication : chacun peut se souvenir d'avoir porté le « nez rouge » pour marquer sa solidarité. Le don est aussi encouragé par *Camelot*, la loterie nationale, qui distribue £30 millions⁶⁷ par semaine à des « bonnes causes » et encourage les dons au travers d'une importante communication et des financements attractifs. Oxfam a également fait venir au Royaume-Uni des personnalités issues de pays en développement afin de faciliter l'échange avec le public britannique sur les modalités de l'aide, finalement assez mal connues de la population.

200

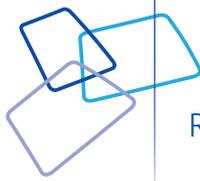
Chercher l'accord sur l'aide publique au développement

Le don est repensé dans la manière dont le donateur peut y faire référence : les ONG comprennent le rôle des réseaux sociaux, et la volonté des individus d'afficher leurs bonnes actions, ce qui conduit de la part des ONG à insister sur la trace laissée par la transaction et l'impact sur le terrain de cette dernière. Le mot d'ordre est, pour les ONG comme pour le gouvernement, « *Value for money* ». Cela pose problème, car rendre des comptes de cette manière force les ONG à former des projets qui soient évaluables en termes de résultats. Il est alors plus difficile de mener des actions sur le long-terme, de même que d'agir dans un conflit en cours ou de faire du soutien institutionnel par exemple, ce qu'il n'est alors possible d'évaluer qu'en termes de réduction des risques politiques à l'échelle domestique (exemple de l'action britannique auprès des Palestiniens).

Parce que les ONG constatent une grave érosion du soutien de l'opinion à l'aide au développement, une question se pose sur l'orientation qu'il faut donner au débat : faut-il conserver une forte tonalité caritative, ou se concentrer davantage sur l'intérêt stratégique et sécuritaire qui semble intéresser de plus en plus les citoyens ? À ce jour par exemple, une stratégie pour gérer la crise migratoire sur le long-terme n'a pas été abordée au Royaume-Uni, contrairement à l'Allemagne. Les ONG peinent à attirer toujours plus de dons, et comprennent que le rôle de leader international du Royaume-Uni n'est plus un argument : l'heure est à la mesure, « *We have to do our bit and no more* » est le nouveau mot d'ordre.

Le Brexit a été un choc pour les ONG qui considèrent que la société civile du Royaume-Uni vit une période charnière ; de l'avis des organisations, le paysage des ONG a d'ores et déjà été profondément modifié par le référendum. Elles cherchent à formuler un discours rassembleur autour d'un Royaume-Uni qui visiblement tente

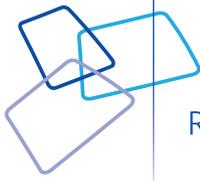
67 / Source : Camelot.



de redéfinir sa place dans le monde ; elles tentent également de s'adresser à un nouveau public avec des campagnes renouvelées, et d'engager davantage les entreprises privées autour de leurs projets, y compris au niveau local, par opposition aux grandes multinationales, suspectes d'être associée au monde des élites, éloignées des intérêts populaires. Si le Brexit oriente le Royaume-Uni sur un chemin plus insulaire que global, la société civile du développement craint que les dons des citoyens britanniques ne se dirigent davantage vers les ONG actives sur le territoire national, à leur détriment. Certaines ONG internationales, comme *WaterAid*, observent déjà une forte érosion de la partie régulière du soutien, avec une baisse de 40 % sur trois ans. Les attaques d'une partie de la presse britannique à l'encontre de l'APD amène même certaines ONG à reconsidérer leurs campagnes de communication au Royaume-Uni, pour se réorienter vers les publics français et allemand. Il s'agit, pour elles, de ne pas s'épuiser à tenter en vain de convaincre le public britannique – blasé – du bien-fondé de leur action.

Pour d'autres organisations, il s'agit au contraire d'accentuer l'engagement au Royaume-Uni. Elles ont conscience d'avoir été peu audibles sur la question de l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne, d'avoir échoué à articuler une argumentation convaincante en faveur de l'appartenance communautaire, et elles considèrent qu'elles ont une responsabilité encore plus importante en ce qui concerne l'aide au développement qu'elles se doivent de défendre et préserver. Une des méthodes consiste à faire du lobby auprès des journalistes, des rédacteurs en chef, afin de toucher la source même des attaques ; les médias sont en effet sous-informés sur les questions du développement, de même que les parlementaires qui en subissent l'influence.

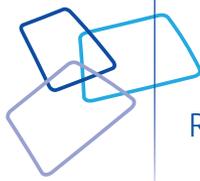
Si les attaques proviennent d'une presse dite de droite et que les connexions sont souvent plus fortes avec le *Labour*, de nombreuses ONG de développement sont dirigées par des conservateurs issus de l'*establishment*, ou bénéficient d'un soutien si ancré que les couleurs politiques ont perdu de leur importance. Ainsi, *Oxfam*, *CAFOD*, *Christian Aid*, *Save the Children* obtiennent autant d'écho à droite qu'à gauche du spectre politique. Ce positionnement leur permet de travailler en ignorant les frontières partisans. *Oxfam* notamment dispose d'un accès direct au ministère et est donc capable de faire passer un message jusqu'au niveau du cabinet du ministre. Les ONG possèdent un véritable savoir-faire politique pour se mouvoir entre les différents cercles. Grâce à la fluidité du personnel des ONG et de l'administration publique dont les agents peuvent aller et venir, y compris au niveau de leurs dirigeants, il y a toujours des alliés de la société civile au sein du ministère qui savent les bénéfices à tirer de relations étroites avec les organisations du développement.



Pour répondre à la baisse du soutien de la part du public et aux attaques de la presse, la plateforme Bond (*British Overseas NGOs for Development*) réunit quarante-cinq directeurs généraux d'ONG et quelques universitaires afin de définir un nouveau discours autour de l'aide et répliquer aux menaces à venir sur l'APD. Les ONG semblent se coordonner assez efficacement. Il faut noter que Bond réunit plus de quatre-cent-cinquante organisations, de taille variable et plus ou moins spécialisées ; ce réseau qui est aussi un hub confère davantage de légitimité aux ONG de développement que si elles agissaient séparément. Le DfID, finance les réseaux d'ONG dans cet esprit ; la coordination reste cependant lourde, et il arrive que certaines continuent à agir seules.

La société civile concentrée sur les questions environnementales n'accorde que peu d'importance au développement, même si les plus grosses ONG actives à l'international tentent de marier ces sujets (WWF et Christian Aid ensemble), à l'instar des approches promues par les *think tanks* comme l'IIED ou la réflexion autour du développement durable que poussent les institutions académiques (LSE). L'intégration de la soutenabilité à l'agenda gouvernemental avec les ODD permet au WWF d'intégrer le climat dans le développement. Les ONG environnementales peuvent cependant se montrer critiques envers le DfID, d'autant plus qu'il est responsable du Fonds climat né de l'accord de Paris. En intégrant les questions environnementales au développement DfID ne déploierait pas de véritable politique environnementale et climatique, avec des crédits spécifiques (d'une manière générale, les ONG environnementales sont d'avis que le gouvernement britannique a trop peu intégré les ODD à sa politique de développement). WWF, avec d'autres ONG, a fait signer une lettre (publiée dans le *Times*) à quatre-vingt-quatre grandes entreprises actives au Royaume-Uni pour attirer l'attention du gouvernement sur la dimension durable du développement. L'idée sous-jacente étant que le gouvernement conservateur serait davantage attentif aux requêtes en provenance du domaine privé.

Dans la période récente, les ONG se sentent moins prises au sérieux par le gouvernement, bien que Bond reste un interlocuteur reconnu par le DfID, et ne sont plus consultées sur les stratégies. Il semblerait que les ONG étaient davantage choyées par le DfID du temps où celui-ci était sans cesse menacé de coupes budgétaires : la société civile représentait alors un soutien de taille pour le département. Avec la levée de cette menace, les ONG en sont venues à être davantage considérées comme des alliés parmi d'autres. Cette distance installée entre les ONG et le DfID fait dire à certains représentants de la société civile que la préservation de l'APD ne serait pas tant une priorité que cela pour les agents du ministère.



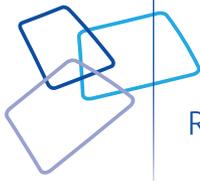
b. Think tanks et fondations : une importante capacité d'information et d'influence des décideurs politiques

Les *think tanks* britanniques ont un rôle d'information et d'influence important sur les questions de développement⁶⁸. Ils sont engagés dans des partenariats importants, parfois bilatéraux. Ils vivent de leurs propres ressources, en partie issues de mécènes privés et de contrats, passés notamment avec le DfID. ODI emploie deux-cent-cinquante personnes, ce qui est considérable, dispose d'un budget de £40 millions, issus de sept-cent-trente contrats. Le nombre d'employés a augmenté de 15 % par an depuis plusieurs années. Simon Maxwell, son ancien président, insiste sur l'importance de la communication : le *think tank* n'est pas seulement un lieu de recherche, mais aussi et surtout d'influence : il ne doit pas se transformer en consultant, ni en ONG. Il s'agit pour lui d'atteindre le centre du réseau des institutions politiques, d'avoir un véritable accès aux décideurs et de renforcer la communauté épistémique qui entoure le développement : le lieu devient par exemple un terrain de rencontres entre ONG, directeurs des Nations unies, hauts responsables. Il faut noter que le DfID ne peut pas mener ses propres enquêtes d'opinion, et doit par conséquent se reposer sur les enquêtes que ces *think tanks* ou les fondations, comme celle de Bill et Melinda Gates, peuvent offrir.

Les systèmes de bourse pour la recherche (*fellowship schemes*) comme ceux qu'ODI offre ont aussi un réel impact.

Chatham House, sous le patronage de la Reine, est un forum qui a pour principal objectif de consulter les acteurs du terrain et de les amener à travailler ensemble, à la différence du DfID qui ne serait engagé localement qu'à travers les ONG qu'il finance. Bien que *Chatham House* ne soit pas censé faire du lobbying, le personnel tente officieusement d'informer et donc d'influencer les acteurs politiques. Les trois directeurs de la maison viennent chacun d'un parti politique différent (travailliste, conservateur et libéral-démocrate), garantissant la production de travaux dont les orientations politiques s'étendent de la gauche du *Labour* à la droite des *Tories*.

La fondation américaine Bill et Melinda Gates a fait de Londres sa base européenne. Elle contribue à consolider le consensus trans-partisan sur l'aide au développement en organisant des missions de terrain destinées à sensibiliser des acteurs politiques clefs sur ces questions. Cette méthode, coûteuse mais efficace, permet de plonger les dirigeants en immersion et de leur faire comprendre les enjeux du débat sur le



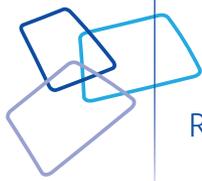
développement. La fondation tente d'utiliser des messagers différents que les directeurs d'ONG, sollicitant par exemple des anciens militaires ou des chefs d'entreprise. Elle aide également considérablement le DfID, avec lequel elle partage une vision commune de la lutte contre la pauvreté, notamment pour communiquer avec le public, en plus de ses nombreuses activités co-financées avec les institutions britanniques.

Bien d'autres fondations internationales sont implantées à Londres : l'AKDN (Aga Khan), la Fondation du Prince de Galles, la fondation Mo Ibrahim, d'Ellen MacArthur, etc. Les grandes entreprises ont pour la plupart des « *charities* » sous des formats divers.

c. Universités : actrices d'une prise de conscience générationnelle

La communauté académique du Royaume-Uni est renommée sur le plan international sur les sujets du développement. Paul Collier, Nicolas Stern, William Easterly, et bien d'autres témoignent de l'excellence britannique sur la compréhension historique des PED, issue de l'ère coloniale, et sur les questions globales. Les départements consacrés au développement international se sont multipliés au cours des dernières années : les plus importants se trouvent à la *London School of Economics*, à Manchester, Cambridge, Birmingham, Oxford, l'IDS de l'Université de Sussex, East Anglia, l'Université de Surrey. L'*Imperial College*, les universités de médecine tropicale (Londres et Liverpool) sont des lieux importants de recherche pour les sujets du développement. Ils contribuent à la qualité d'un écosystème favorable à l'aide, irrigant les *think tanks* d'experts et de compétences. Certains livres de référence sont devenus des *best sellers* : *Does aid work?*, Robert H. Cassen (1986), *Does Foreign Aid Really work?*, Roger C. Riddell (2006), *Is Aid Oil? & The bottom billion*, Paul Collier (2006 & 2007), *The white man's burden*, William Easterly (2007), *Dead Aid, a better way for Africa*, Dambisa Moyo (2009), « Economics of climate change », Nicholas Stern, « Prosperity without growth », Tim Jackson (2009), « Inequality », Anthony B. Atkinson (2015). Londres et Oxford sont des centres universitaires puissants sur le développement international.

Même si le milieu académique ne semble pas très influent sur la politique d'aide au développement, les bourses de recherche mises en place par l'ODI ont conduit un nombre important de jeunes à partir travailler un ou deux ans dans un pays en développement à la sortie de l'université, marquant ainsi durablement une génération. La recherche britannique sur les questions de développement est dynamique et influente car elle participe à la définition des concepts qui migrent dans le discours des décideurs. Or, l'utilisation que l'on fait des mots a bien sûr son importance : on ne mène pas la même politique lorsqu'elle s'appelle « aide » ou « coopération ». Il



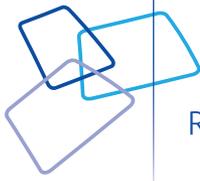
est en outre important de remarquer que l'importance donnée à la recherche sur le développement conduit la politique d'aide au développement britannique à être bien plus analysée qu'en Allemagne ou en France. Le DfID a également tenté d'infiltrer le curriculum national et propose des cours sur le développement, toujours d'abord intégrés à d'autres spécialités universitaires. Le but n'est pas ici de former des experts en développement mais de faire réfléchir les jeunes générations sur ces questions globales. Les nombreux cours sur le développement au sein des universités rendent le sujet populaire, si bien que pour les candidats admis au concours administratif général, le DfID est bien souvent le premier choix dans les années 2000-2010.

Le DfID rend également possible l'attribution de crédits APD à la recherche effectuée au Royaume-Uni sur des sujets liés au développement. Cela incite les doctorants et chercheurs à orienter l'objet de leur étude vers le développement international.

Le directeur de la recherche du DfID est d'ailleurs parvenu à fixer un pourcentage du budget du ministère destiné uniquement à ce secteur : le budget recherche a donc jusqu'à maintenant bénéficié d'une croissance régulière qui suit celle du budget de l'APD. De nouveaux instruments financiers (*Ross Fund* et *Challenge Research Fund*) ont fait appel d'air pour la recherche sur des problématiques liées au développement. On notera la présence au sein du DfID d'un *chief scientific advisor*, qui a pour rôle de conseiller le ministre du Développement d'un point de vue scientifique, de favoriser le travail interministériel et de gérer les relations avec le monde académique. Il existe donc une interface qui relie le monde académique aux politiques publiques.

d. Le monde des affaires investit les ODD

Le Royaume-Uni est le siège de nombreuses entreprises, multinationales, institutions financières qui sont investies en faveur du développement durable international. Il s'agit pour elles de contribuer à *UK Plc* et au *soft power* britannique, initié dès 2004 par T. Blair : « *Business fights poverty* » et repris par les Nations unies au sein du *Business Call to Action* (PNUD) et du *Global Compact*. Il s'agit d'une tradition encouragée avec plus ou moins de succès par le gouvernement. Elles font partie de coalitions d'acteurs, d'initiatives visibles, et déploient des concepts nouveaux qui contribuent au dynamisme de la place londonienne. Les *thinks tanks* et les universités y contribuent d'ailleurs. IIED ou ISU sont tous deux actifs sur ces questions ; l'Université de Cambridge possède un *Institute for Sustainability Leadership* qui propose aux entreprises souhaitant orienter leur action vers les objectifs de développement durable des stratégies sur-mesure, ainsi que des formations destinées aux chefs d'entreprises.

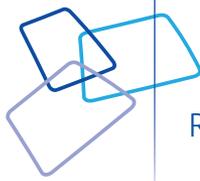


Des chefs d'entreprise deviennent des porte-paroles du sujet : Richard Branson (Virgin), Paul Polman (Unilever), Mark Wilson (Aviva), Hendrik du Toit (Investec), Richard Edelman (Edelman), l'investisseur Jeremy Grantham (GMO), le Canadien Jeff Skoll (eBay puis Skoll Foundation), James Murdoch (Sky, via la *Quadrivium Foundation*), le chanteur Martin Smith... certains se positionnent sur les objectifs de développement durable, d'autres promeuvent et investissent dans des solutions alternatives tout en insistant sur le fait qu'il s'agit aussi d'investissements prometteurs. P. Polman déclare notamment que « *Ultimately, we need system change – the very nature of capitalism: what it means to be a consumer – to be a citizen. And to achieve this change, we must work in coalition. After all, business cannot stay on the sidelines of a system that gives them life in the first place* »⁶⁹ (« En définitive, nous avons besoin de changement de système – la nature-même du capitalisme : ce que cela signifie d'être un consommateur – d'être un citoyen. Et pour réussir ce changement, nous devons travailler en coalition. Après tout, les entreprises ne peuvent pas rester sur le banc d'un système qui leur donne vie en premier lieu. »).

Le *Global Compact* des Nations unies, réseau d'entreprises destiné à intégrer les ODD dans leur stratégie, comprend un peu plus de quatre-vingts membres britanniques. Un événement par mois en moyenne est organisé au Royaume-Uni (à Londres principalement).

Certaines de ces grandes entreprises basées au Royaume-Uni qui ont adopté le cadre des ODD, de l'accord de Paris, sont des acteurs responsables (adhérent aux principes PRI, ESG) et investissent dans des projets de développement global, reconnaissant que le monde change. Il faut maintenant agir en confiance avec les populations, déployer des modèles économiques intégrant le long terme ; elles forment ainsi la *Business & Sustainable Development Commission* dirigée par Mark Malloch-Brown, ancien ministre de G. Brown, qui veut rassembler 1000 entreprises et les engager dans leur stratégies internes. Le rapport « *Better Business, Better World* » (février 2017) souhaite agir globalement, promouvoir des solutions innovantes (TIC, énergie, alimentation, hygiène), plus efficaces que celles portées par les agences de développement traditionnelles, investir dans des modèles durables, associer des outils financiers de levier, déployer des partenariats.

Certaines, comme Sedex, Verco, Aviva, Vodafone, viennent de s'associer à WWF pour appeler le gouvernement britannique à mettre en œuvre les ODD. Unilever a, par exemple, commencé en 2015 à agir dans le cadre des *Domestos Toilet Academies*,

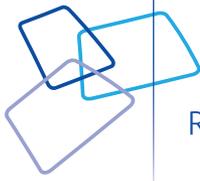


un programme destiné aux populations du Bihar. Ce programme s'est vu prolongé par la *Toilet Board Coalition*, ainsi que le programme *Transform*, tous deux des coalitions en faveur du continent africain. Des partenariats innovants sont promus entre les entreprises (Unilever, Microsoft, Marks and Spencer, Vodaphone) et le DfID, s'appuyant sur des ONG (*Save the Children*, Oxfam) chargées de **garantir des bénéfices additionnels pour le développement** : on associe moyens financiers publics et privés, produits, marques et services privés, technologie, expérimentation, puis expansion commerciale des projets. Dans le domaine de l'eau, l'ONG WaterAid travaille activement avec les entreprises, et compte notamment sur deux partenaires de taille que sont la Fondation H&M et la banque HSBC. R. Branson fonde aussi la Carbon War Room, une organisation à but non-lucratif qui propose des solutions aux entreprises cherchant à réduire leurs émissions de carbone. Cadbury déploie le *Cocoa partnership*, et contribue à une industrie du commerce équitable, qui représente un chiffre d'affaires de £2 milliards. Les partenariats entre ONG et entreprises se développent, soutenus par le monde académique et les *think tanks* (IIED, ODI), bien que ces formules apparaissent parfois excessivement compliquées pour les entreprises.

Certaines entreprises financières comme l'assureur Aviva et les fondations d'entreprise (Shell, BT...) privilégient les actions à la double-portée environnementale et humanitaire, introduisent une comptabilité de capital naturel (eau, forêt, biodiversité, carbone), et se désengagent des industries fortement émettrices (*Montreal Carbon Pledge*). D'autres communiquent sur ces questions à travers des patrons connus du public comme R. Branson, qui participe notamment à la campagne pour le développement de l'énergie solaire en Afrique (*Energy Africa coalition*).

La nouvelle économie est active au Royaume-Uni et de nouvelles façons de donner et de contribuer viennent compléter les traditionnelles aides des *charities* et des fondations, lancées en partie par le projet de *Big Society* de David Cameron qui a encouragé l'économie sociale : l'*impact investing* de Sir Ronald Cohen, les *Social Impact Bonds* (titres à impact social), les fonds sociaux, le capital patient, l'*inclusive business*, sont des concepts et outils développés à Londres.

À l'international, le gouvernement conservateur a voulu donner au secteur privé et au développement économique une place plus importante et a pris plusieurs initiatives, dont la création en 2016 du *Prosperity Fund*, géré de façon interministérielle, sous le contrôle du *National Security Commission*, et qui fait intervenir le FCO, le Trésor, et le DfID en appui, fonds qui doit promouvoir l'initiative économique locale, en privilégiant les pays intermédiaires et émergents (Asie, Amérique latine) tout en promouvant l'offre économique britannique. Le DfID dispose aussi de nouveaux programmes

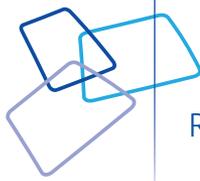


consacrés au secteur privé qui cherchent à associer des acteurs domestiques. Le CDC, qui doit monter fortement en puissance, sera aussi un outil de l'offre britannique pour les entreprises et doit cibler l'Afrique. Le discours de la ministre Priti Patel, qui s'appuie sur des concepts traditionnels de promotion du commerce extérieur, et serait prête à faire évoluer les règles de l'OCDE, paraît en décalage avec l'activité du secteur privé britannique, plus ambitieux au niveau des grands groupes dans la vision, et qui se tourne vers d'autres partenaires : pays nordiques, Banque mondiale, Banque asiatique pour avancer leurs stratégies de développement global. Les PME sont absentes de cette stratégie gouvernementale. Les efforts du DfID pour pousser les entreprises à devenir des « opérateurs du développement » ne rencontrent peu de succès, ne rentrant pas dans les critères d'action du secteur privé. Comme ailleurs, les consultants privés (*Adam Smith International, Crown Agents*, par exemple) et autres acteurs liés aux IDC américains gravitent autour du DfID, qui utilise largement un certain nombre de ces entreprises pour la mise en œuvre de ses projets.

5. Communication et médias : critiques constructives et polémiques

Le DfID est l'un des ministères les plus scrutés et évalués du Royaume-Uni. Il a beau être réputé pour sa transparence et une méthode efficace d'évaluation externe, ce niveau de contrôle engendre nécessairement des rapports qui peuvent parfois être critiques sur l'utilisation des fonds. La presse populaire s'en est systématiquement emparée au cours des derniers mois pour nourrir ses attaques contre l'aide publique au développement. Il semble toutefois qu'avec un certain niveau de transparence, la controverse soit simplement inévitable. Les conséquences de celle-ci dépendent selon certains de la maturité des institutions ; au vu des attaques menées contre le DfID et de leur écho, il semblerait donc que les institutions du développement britanniques soient toujours vulnérables.

Une partie de la presse britannique se montre particulièrement violente à l'égard de l'aide publique au développement : ces articles de presse négatifs sont publiés d'abord dans le *Daily Mail*, puis le *Times* et le *Sunday Times* et le *Daily Telegraph*. Les titres à sensation se multiplient (*Daily Mail* : "Britain's aid fuels corruption") et l'on s'interroge sur le caractère organisé ou non de cette campagne hostile. On peut recenser en février et mars 2017 un article polémique par semaine sur l'APD au, dans la presse populaire et conservatrice.

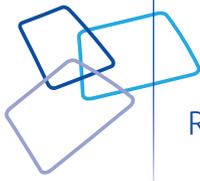


Les journaux et périodiques économiques *Financial Times* et *The Economist* sont très tournés vers les questions internationales et expriment des positions libérales, parfois critiques, mais intéressées par le marché de l'aide ; ce sont cependant des médias qui s'adressent aux seules élites. *The Guardian* (gauche) est une exception parmi les journaux, car il propose une rubrique très centrée sur les sujets du développement durable, ce qui s'explique notamment par les financements importants de cette activité par la Fondation Gates, mais il n'alimente qu'un cercle restreint de lecteurs. Il semble que les questions climatiques soient à nouveau remises en cause par une certaine presse.

Il faut toutefois noter le peu d'informations de la presse généraliste sur les sujets de développement, d'autant plus que les sujets traités, souvent polémiques, concernent en fait des financements qui ne proviennent pas du DfID. Le discours critique manque de cohérence : tantôt le *Daily Mail* critique l'écosystème financé par le DfID constitué de consultants, attaquant l'échelon intermédiaire, qui serait parasite, entre le donateur et le receveur, tantôt le journal s'en prend aux pratiques de versement direct de l'APD (*cash transfer*).

Il faut peut-être toutefois nuancer l'influence du *Daily Mail* au Royaume-Uni : on dénombre en effet quatre-cent-mille lecteurs du journal contre quatre millions de donateurs occasionnels de l'aide au développement (le *UK Giving Report 2015* estime les dons individuels pour l'aide internationale à £1,1 milliard). Or le DfID a abandonné depuis 2010-2011 tous ses efforts de communication pour le développement comme le lui avaient demandé les ministres conservateurs.

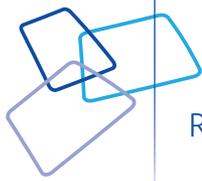
Le ministère privilégie la communication de crise et doit renforcer ses équipes afin de répondre à ces nouvelles attaques en ciblant les personnes engagées à la marge : celles qui ne sont ni très mobilisées pour le développement, ni vraiment hostiles. Sa communication suit trois axes : les soins de santé, les interventions humanitaires (qui font l'objet d'articles positifs par le *Daily Mail*), et le développement économique. Le but est à la fois de communiquer sur des sujets auxquels le public britannique peut s'identifier, ou qui provoquent sa compassion, tout en réagissant en temps réel aux attaques en provenance de la presse via d'autres médias que le seul site internet du DfID. Il s'appuie aussi sur les ONG de « plaidoyer » (comme ONE). La société civile a pu jouer un rôle fortement critique dans le débat médiatique, cependant les temps changent et on sent qu'une réflexion stratégique nécessite de repenser le lien entre État et ONG en termes de communication.



Il existe un accord entre la BBC et des ONG du développement qui ensemble forment le « *Disasters Emergency Committee* » (DEC): lorsqu'il prend connaissance d'une crise internationale en cours, le DEC demande à la BBC de diffuser un appel sur toutes ses chaînes afin d'en informer le public massivement. Ce système peut cependant être jugé trop lent.

Avec l'évolution des objectifs de l'aide au développement vers les ODD, les acteurs savent qu'il faut élargir le dialogue avec le public pour bâtir un nouvel équilibre entre ODD globaux (tous les pays, riches, émergents et pauvres) et locaux, et intérêt national, et conduit le Parlement à demander une campagne de communication à cet effet. L'accord sur le climat induit une réflexion accrue sur l'effort de communication concernant les engagements de financements qui ont été pris faute de voir le soutien se déliter. L'inquiétude sur les transformations induites par la globalisation doit aussi être intégrée du fait des phénomènes de repli sur soi. On sent enfin aussi que l'élargissement de l'aide au développement au développement durable, vers le financement et la participation accrue du secteur privé, vers des financements innovants et à risque, vers le multilatéral, toutes modalités plus sophistiquées, tend à distendre le lien avec la solidarité (humanitaire, droit de l'homme, nutrition infantile, genre, travail décent, éducation primaire, etc). Or il y a des expériences positives à valoriser de la part du gouvernement britannique et d'autres : la gestion d'Ébola, la sortie de crise de la Sierra Leone, des Balkans, de la Somalie, les coalitions pour le climat, ou les initiatives de commerce équitable. L'élargissement à d'autres acteurs gouvernementaux, et y compris européens et multilatéraux, permet aussi de porter des messages positifs. L'opinion publique est prête à accepter une aide qui fonctionne, qui apporte des solutions, et est sensibilisée à la notion de l'efficacité qui garantit que l'argent soit bien dépensé. Elle peut s'enthousiasmer pour des initiatives concrètes. Elle veut aussi que ses intérêts soient préservés, d'où des messages équilibrés entre altruisme et intérêt personnel. La conjonction de messages plus complexes, dont certains se réfèrent à des valeurs profondes, d'autres d'objectifs plus immédiatement concrets (lutter contre le changement climatique, stopper les migrations), nécessitent une reconfiguration d'un message cohérent qui manque actuellement (Andrew Norton, Directeur d'IIED). Il existe donc des pistes de communication qui doivent être creusées.

Les campagnes portées par les consommateurs ont un rôle important en valorisant la dimension éthique dans l'acte d'achat.



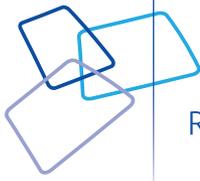
6. Opinion publique : entre mobilisation et lassitude

Marqué par la vivacité des campagnes contre la pauvreté, pour l'abolition des mines antipersonnel (1996-97), pour l'annulation de la dette (Jubilee 2000), et l'éducation des enfants (*Jubilee* de la Reine, 2002), le débat sur l'aide au développement a été vivace à la fin des années 1990 et au début des années 2000. Les campagnes menées par les ONG reposent sur une tradition marquante : « *Hungry for change* » (1984), par exemple. La communication au développement diffuse organisée par les Églises, les mouvements d'éducation populaire et les ONG, crée un terreau favorable pour de nouvelles coalitions soutenues en général par les médias (notamment les soirées annuelles de télévision *Comic Relief*), et par de nombreuses personnalités médiatiques (voir plus haut). C'est aussi le début de nouvelles initiatives associatives et de regroupements : *One World International*, *Development Education Association*, Oxfam qui organisent l'information et l'éducation du public, DATA (*Debt, AIDS, Trade, Africa*) qui fusionnera plus tard avec ONE.

Le niveau de popularité de l'aide mesuré par les différents sondages est stable et robuste : en 2000 (OCDE), on observe entre 70 et 85 % d'avis favorables depuis les années 1970, sans fléchissement pendant la période Thatcher/Major 1979-93 (aide divisée par deux, « fatigue de l'aide »). Il bénéficie de considérations principalement morales et humanitaires, et -fait notable-, le succès des campagnes d'opinion serait à mettre au crédit de la revendication de plus de « justice », plutôt que sur l'argument compassionnel, concept repris dix ans plus tard par les slogans « *Social Justice* », ou « *Climate Justice* », ainsi que de la proposition d'une « solution simple » : l'annulation de la dette par exemple. Ces campagnes marquent une génération et suscitent l'engouement et l'engagement des jeunes.

Cependant la littérature universitaire ne tranche pas sur l'impact effectif des campagnes sur l'opinion (Martin 2007), ni sur une corrélation entre niveau d'APD et adhésion populaire : il s'agit donc plutôt d'une impression d'un impact positif du fait de résultats positifs, l'opinion étant en général peu au fait de la réalité de la situation des pays en développement, souvent nourrie à la télévision de faits catastrophiques ou de crises.

Dans la période récente, si l'opinion reconnaît qu'il y va de plus en plus de l'intérêt du Royaume-Uni (commerce, stabilité, maîtrise des pandémies, protection de l'environnement), cela reste moins important que l'impératif moral, assis sur des valeurs également conservatrices. Les leaders d'opinion comprennent la priorité à donner au développement à long-terme, à l'éducation et à la santé, à l'éradication des causes



de la pauvreté, plutôt qu'à l'assistance de court-terme (aide alimentaire, etc..). Le grand public reste fortement marqué par de nombreux visuels mettant en scène la pauvreté, l'enfance maltraitée, la violence ou la faim, qui jouent sur l'émotion, au risque de nourrir un sentiment d'impuissance face à une misère qui ne semble pas disparaître. Les questions climatiques ou de migration ne sont pas nécessairement reliées à la lutte contre la pauvreté, et paraissent insolubles, alors que la pauvreté peut être réduite. La lutte contre la pauvreté inspire la confiance en l'aide, capable d'agir.

L'étude approfondie financée par la Fondation Bill et Melinda Gates « *Views on Overseas Aid* » (2016) montre qu'une partie importante de la population britannique ne possède pas d'opinion particulièrement arrêtée sur l'aide au développement, et est susceptible de changer d'avis selon la teneur du message qui lui est adressé. Si la fondation dénombre plus de partisans que d'opposants à l'aide au développement, les personnes sondées en faveur d'une hausse du budget de l'APD sont minoritaires. Les personnes que le DfID considère comme marginalement engagées sont nombreuses : elles constitueraient les trois quarts de la population.

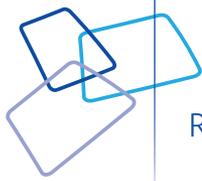
Par ailleurs, l'étude montre que les messages positifs sont mieux perçus ; le domaine de la santé est en outre plus à même de susciter le soutien, contrairement à celui de la sécurité qui n'est pas intuitivement perçu comme lié à l'aide.

Plusieurs signes indiquent que le soutien de l'opinion serait plus fragile aujourd'hui (« *shallow public support* »). Le groupe traditionnellement fortement engagé issu de la classe moyenne de centre droit semblerait moins disposé à donner et certaines ONG ressentent une pression à la baisse de leurs ressources auparavant stables. Mais des signes de renouveau sont visibles, les nouvelles générations de donateurs utilisent les réseaux sociaux. De nouveaux soutiens émergent.

7. Scénarios post-Brexit

a. Fermeture

Le Brexit domine considérablement le débat actuel, si bien que tout débat public est envisagé à travers ce prisme. Alors que les événements outre-Atlantique résonnent fortement au Royaume-Uni, le scénario le plus radical présente le Brexit comme le premier élément d'une vaste réaction en chaîne : le « climato-scepticisme » fait son apparition dans le paysage britannique, et l'aide au développement semble être la nouvelle cible du parti UKIP et de ses soutiens. En effet, l'image d'une élite qui poursuit son propre projet global sans prendre en compte les attentes du peuple britannique est aisément transposable à la politique d'aide au développement.

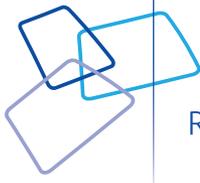


Bien que les attaques viennent d'une partie minoritaire du paysage politique, la victoire en 2016 du parti conservateur a prolongé le débat sur l'aide. La baisse du soutien de l'opinion publique pour l'APD et la présence à la tête du DfID de Priti Patel, une personnalité politique ayant ouvertement critiqué l'aide au développement, semblent de plus interdire toute augmentation de son budget, ce qui, pour certains, ne laisse pour seule option que la diminution de ce dernier, jusqu'au niveau qui était le sien dans les années 1990 pour les plus pessimistes. La faiblesse et les tensions du *leadership* conservateur constituent aussi une fragilité pour le budget d'APD, que défendent les représentants les plus engagés du *Labour* et des *LibDem*.

Si l'on en croit toutefois les chercheurs Todd Moss et Scott Morris, la meilleure configuration aux États-Unis pour une croissance de l'aide au développement serait la présence du parti républicain au pouvoir ; suivant leur argumentation qui souligne le rôle moteur des valeurs chrétiennes, le maintien du parti conservateur britannique au gouvernement ne devrait pas menacer les 0,7 %. En revanche, il est possible que si les 0,7 % sont maintenus, la définition cadre du CAD soit remise en cause, ouvrant la porte à une attribution beaucoup plus souple du budget de l'APD. Le Trésor prévoit cependant une baisse du RNB avec le Brexit, ce qui entraînerait logiquement une baisse du volume réel de l'APD indexé sur ce chiffre.

b. Ouverture

Il est également possible de voir le Brexit comme un phénomène favorable à une relance de l'aide publique au développement britannique ; certains *Brexiters* ont en effet argumenté en faveur du départ du Royaume-Uni de l'Union européenne pour favoriser l'ouverture du pays sur le monde, une orientation plus globale, déliée des contraintes régionales, à travers le projet du *Global Britain* que Theresa May a promu aux Nations unies en septembre 2016 : « *The United Kingdom has always been an outward-facing, global partner at the heart of international efforts to secure peace and prosperity for all our people (...) And that is how we will remain. For when the British people voted to leave the EU, they did not vote to turn inwards or walk away from any of our partners in the world.* » (« Le Royaume-Uni a toujours été un partenaire global ouvert sur l'extérieur, au cœur des efforts internationaux pour garantir la paix et la prospérité pour l'ensemble de nos populations (...) Et c'est ce qu'il va demeurer. Car lorsque le peuple britannique a voté pour quitter l'UE, il n'a pas voté pour un repli sur soi ou pour se dédire de nos engagements auprès de nos partenaires dans le monde. ») Hors de l'UE, l'aide au développement, politique peu coûteuse, semblerait être l'un des seuls instruments de *soft power* capables de maintenir à l'avenir cette présence globale, avec le commerce et la coopération militaire. L'aide pourrait être utilisée



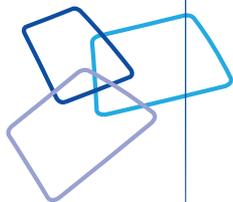
Royaume-Uni

comme instrument favorisant la conclusion des accords commerciaux que le Royaume-Uni devra renouer pour se substituer à ceux de l'UE, et ainsi être tenté de davantage lier l'aide au soutien du commerce extérieur. C'est aussi l'occasion unique de repenser le « narratif sur l'aide au développement », un discours moins élitiste et qui se rapproche de l'homme de la rue, une personne qui reste en général généreuse, mais qui est ébranlée par le contexte général de repli sur soi et pour lequel il faut trouver des arguments proche de ses soucis. Le développement doit s'échapper de la bulle de « lecteurs du *Gardian* », des « libéraux roses », agitateurs du débat sur le changement climatique, porteur d'une idéologie DfID bien marquée, certains de leur raisonnement : « nous prélevons des impôts pour financer une politique publique que nous mettrons en œuvre, sans vous en parler, et sans confrontation ou dialogue avec la société ». On sent dans cette hypothèse que le modèle ancien doive être revu, à moins de le voir disparaître.





VI



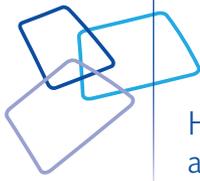
Hypothèses de consensus appliquées à la France

1. Comparaison aux autres pays

Est-il possible de s'inspirer des études de cas allemande, britannique et états-unienne afin d'en tirer des éléments de réflexion pour la situation française ? Il y aurait lieu de réaliser une étude complète du cas de l'aide publique au développement de la France, comme cela a été fait dans ce rapport pour d'autres pays, afin d'analyser les facteurs français de construction du consensus, en tirer des clés de compréhension et des recommandations. Un tel travail élaboré et rédigé avec les parties prenantes permettrait sans doute de conclure sur des pistes d'action publique et des voies de collaboration. Un regard externe sur le consensus français serait par ailleurs utile, en provenance tant des alliés et associés de la politique d'APD, que des bénéficiaires et partenaires de l'aide.

Ce rapport, qui se limite à la description des trois études-pays États-Unis, Allemagne, Royaume-Uni, en tire des éléments de comparaison croisée et des enseignements et conduit naturellement à faire quelques commentaires concrets pour le cas français.

Il y a lieu de rappeler que chaque pays dispose d'avantages comparatifs, d'institutions et de caractéristiques permanentes qui sont spécifiques, et que, par voie de conséquence, il n'est pas envisageable de transposer directement tel ou tel aspect du consensus d'aide au développement allemand, britannique ou états-unien à la situation française. Pour l'auteur de ce rapport, il paraît essentiel de rappeler que, sans un consensus large entre parties, État et Parlement, la politique de développement ne peut s'affirmer et se déployer. Il nous paraît nécessaire d'investir cette priorité et d'en faire un élément de construction de l'accord entre tous sur les objectifs, les messages, les instruments et les moyens employés. Au regard de ce qui a été recueilli lors de plus d'une centaine d'entretiens, la **communauté internationale représentée par nos interlocuteurs attend de la France qu'elle prenne une place renouvelée de leader en Europe et dans le monde sur les politiques de développement globales**, dans une conjoncture mondiale de l'aide qui est aujourd'hui moins porteuse. Or la situation française du consensus reste fragile, et doit faire l'objet d'une attention renouvelée.



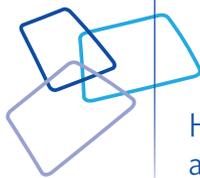
Hypothèses de consensus appliquées à la France

Tableau 1 bis – *Tableau comparatif des critères marquants entre pays*

	Allemagne	Royaume-Uni	États-Unis
Leadership politique	Fort, au plus haut niveau	Fort, au plus haut niveau	Assez fort
Qualité de la communication institutionnelle	Faible, croissante	Autrefois forte, faiblissante	Faible
Fondements sous-jacents du discours	Solides, devenus complexes	Clairs	Assez clairs
Rôle du Parlement	Impliqué	Très impliqué	Fortement impliqué
Position des partis politiques	Globalement d'accord sur le fond	Globalement d'accord sur les objectifs, avec des nuances.	Agissant ensemble (2000-2016), dans le cadre de la politique de sécurité nationale
Implication des parties prenantes	Très forte	Très forte	Forte, autonomie croissante des acteurs vis-à-vis de l'État
Cadre institutionnel	Solide et pérenne, devenant plus foisonnant	Solide, mais fragilisé	En progressive amélioration, mais de nombreux chantiers non aboutis

Le tableau d'examen des critères du chapitre 2 « Analyse comparée » est rappelé pour aider la réflexion et s'inspirer des caractéristiques principales des trois pays étudiés. Il peut servir à introduire un débat sur des orientations que les institutions publiques et privées pourraient déployer sur le moyen-terme. Il est laissé au lecteur le soin de tenter de poser des éléments et commentaires sur la « colonne France ».

Ce tableau nous permet de caractériser le détail du consensus sur l'aide au développement dans les trois pays. On peut constater que, s'ils ont leurs spécificités, ces pays présentent au moins quatre ou cinq catégories dans lesquelles ils obtiennent une bonne ou très bonne évaluation, au travers d'un regard subjectif. La France ne dispose pas d'un cadre global aussi favorable, et ne remplit à première vue pas autant de points d'excellence.



2. Enseignements américains, allemands, britanniques : quels enseignements pour la France ?

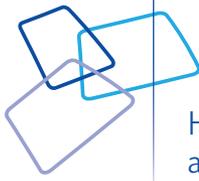
Le tableau n°2 ci-dessous rappelle les neuf enseignements issus des études spécifiques aux trois pays. Il est évident que l'on ne peut transposer tel quel ce schéma à la situation de la France. L'exercice peut être cependant effectué à titre de réflexion et chacun peut y apporter des observations utiles afin de vérifier si les neuf clés rapportées par la mission peuvent s'avérer pertinentes dans le cas français. Parmi les clés notables on peut noter l'implication des autorités politiques et parlementaires (États-Unis, Royaume-Uni), la force de l'engagement de la société et de ses acteurs (Allemagne, États-Unis, Royaume-Uni) et la qualité des institutions, critère qui est partagé par l'ensemble des pays étudiés.

219

Tableau 2 – Récapitulatif des enseignements de l'étude comparée

États-Unis : le difficile <i>leadership</i> global	Observations France
<p>Clé 1 : Responsables républicains et démocrates sont alliés depuis le <i>New Deal</i> et gardent la main sur les institutions américaines de projection internationale.</p> <p>Clé 2 : Une société civile, intellectuelle et entrepreneuriale puissante sur des sujets internationaux sans grand ancrage dans l'opinion, se détachant de l'action publique.</p> <p>Clé 3 : Un rapprochement objectif entre aide et diplomatie, aide et défense/sécurité, autour d'une recherche de <i>leadership</i> global, s'appuyant sur de grandes initiatives portées personnellement par les Présidents comme un élément de leur héritage politique.</p>	
Allemagne : l'engagement sociétal	
<p>Clé 1 : La culture « de devoir moral » de responsabilité globale, inculquée à tous dès l'école, enrichie d'une adhésion marquée pour le développement durable.</p> <p>Clé 2 : Des principes de développement portés par les réseaux privés, associatifs et religieux, politiques, institutionnels, intellectuels, entrepreneuriaux, régionaux pour propager le modèle allemand, sans réel affrontement idéologique.</p> <p>Clé 3 : Un dispositif institutionnel public et privé puissant et pérenne, foisonnant dans la période récente, mais offrant de nouvelles perspectives, et capable de prendre de nouvelles initiatives globales.</p>	

(Suite page suivante)



Hypothèses de consensus appliquées à la France

Royaume-Uni : la volonté politique

Observations
France

Clé 1 : Un *leadership* politique très engagé et bipartisan sur la durée.

Clé 2 : Un Parlement organisé et équipé, bien informé par l'écosystème, mobilisé par une société civile ancrée localement.

Clé 3 : Une institution de développement publique efficace, acceptée par l'opinion, devenue référence internationale.

220

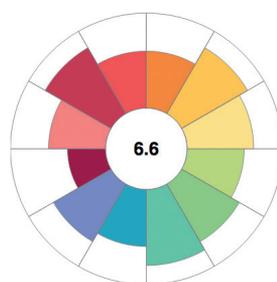
Chercher l'accord sur l'aide publique au développement

Si la France devait identifier trois clés applicables à sa propre politique de développement, elles ne seraient sans doute pas semblables à celles définies plus haut. L'exercice d'identification qui reste à réaliser, à l'issue de l'étude collaborative citée plus haut, permettrait de tirer des enseignements pertinents, eux-mêmes sources de propositions en vue de les renforcer ou de les corriger.

3. L'indicateur de consensus français

L'indicateur de consensus qui a été élaboré (cf. chapitres 1 et 2, annexe n°3) est un outil de travail qui a pour objet d'aider à la réflexion et qui pourrait mériter un approfondissement. L'outil est expérimental à ce niveau d'étude et nécessite une validation méthodologique. Cet indicateur a été appliqué par l'auteur à la situation française pour la fin des années OMD (2010-2015) et se visualise dans la rosace comme suit :

Indicateur de consensus 2 : Fin des années OMD



France

Fédérer

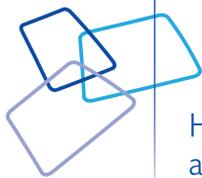
- Responsabilité morale
- Engagement de la société civile
- Opinion publique informée et favorable

Prioriser

- Intérêt sécuritaire national
- Promotion des intérêts économiques
- Enjeux globaux
- Lutte contre pauvreté et inégalités

Agir

- Stratégie de communication
- Leadership politique
- Crédibilité - légitimité des institutions
- Qualité du débat politique interne
- Intérêt du monde académique



La rosace d'indicateurs appliquée à la France munie des notes – subjectives – correspondant aux douze facteurs de construction du consensus conduit à une note globale inférieure à la note des trois pays étudiés pour les périodes considérées. On vérifie en particulier l'évaluation faible à moyenne de certains secteurs (responsabilité morale, opinion publique, communication publique, monde académique, sécurité nationale), et la mise en valeur de points forts (biens publics, crédibilité des institutions). Cet exercice peut être transposé à l'année 2017 et faire l'objet d'un débat entre acteurs pour des précisions accrues et un aboutissement assis sur une base plus large.

Il est toutefois pertinent de tenter d'établir un menu de propositions concrètes sur chacune des rubriques identifiées. Les suggestions ci-dessous, préparées sans concertation, et sous la seule responsabilité de l'auteur de la mission, s'appuient sur les observations et les impressions tirées des études pays. Elles ne tiennent pas compte de l'état actuel de projets ou d'initiatives en cours qui peuvent parfaitement répondre aux questions posées. Il s'agit davantage d'orientations non classées par ordre de priorité qui pourraient être initiées par les différents responsables publics et privés de l'écosystème de l'aide au développement en France, pouvant s'appliquer aussi à différentes catégories d'acteurs :

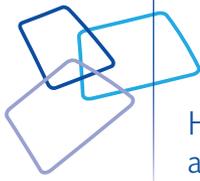
a. Fédérer

Responsabilité morale

- Susciter avec l'intelligentsia française, les autorités civiles et religieuses, l'université et les médias un débat intellectuel permettant d'interpeller les autorités et de proposer aux Français une perception plus aiguë du monde, de son humanité, de l'interdépendance, et de la responsabilité collective pour l'avenir. Proposer par exemple un rendez-vous mondial régulier à Paris pour approfondir et faire évoluer la pensée sur le sujet, pouvant ainsi irriguer les discours, les positions et éclairer l'avenir et l'imaginaire collectif. Partager largement ces réflexions avec la communauté internationale.
- Évaluer l'intérêt de porter clairement les valeurs de fraternité et de solidarité dans les messages portés par les acteurs et les politiques.

Engagement de la société civile

- Instaurer un dialogue plus fluide avec la société civile sur le développement durable international, permettant une large prise de parole des parties prenantes, équilibrée avec celle des institutions publiques. Des signaux pourraient être donnés pour la recherche d'un dialogue co-construit, sur une mandature, en vue d'accompagner les axes d'une politique de développement qui se donnerait des objectifs.

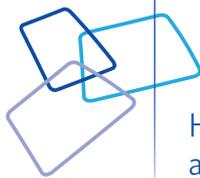


Hypothèses de consensus appliquées à la France

- Identifier les modalités de relations de collaboration transparente sur les réflexions, les stratégies, les programmations et les nouvelles initiatives, ainsi que sur les mécanismes de redevabilité entre l'État, ses institutions et les parties prenantes, afin de réduire les obstacles qui séparent les acteurs, en vue d'aboutir à un accord collectif sur des objectifs partagés.
- Mieux intégrer les parties prenantes aux projets, par un accroissement du financement en faveur des acteurs de la société civile en France et par le lancement d'initiatives partenariales dans un souci de co-création, d'effets de levier et de liens accrus avec les acteurs dans les pays bénéficiaires de la politique de coopération.
- Proposer aux acteurs ONG/OSC de faire un bilan global de leur organisation, de leur insertion dans les réseaux internationaux, de leurs forces et leurs faiblesses, et du cadre de leur relation avec les autres acteurs de la société française : Parlement et monde politique, entreprises, monde académique et *think tank*, collectivités locales et territoriales, médias.
- Concevoir entre acteurs la création d'une plateforme française indépendante et non partisane réunissant tous les acteurs appuyant la politique publique d'aide au développement.

Opinion publique

- Mieux connaître les attentes de l'opinion vis-à-vis de l'aide publique et privée au développement, discriminer les populations cibles, et construire les messages positifs adaptés qui puissent être repris par les différents acteurs.
- Lier le soutien de l'opinion à des références domestiques pour ancrer les sujets de développement dans un référentiel proche des préoccupations des Français, et en conséquence repenser les messages s'appuyant sur un développement universel et partenarial.
- Associer les médias et les réseaux sociaux en tant qu'entités aux messages sur le développement, et valoriser avec ces supports les initiatives individuelles et collectives de proximité.
- Reprendre avec les institutions de l'Education nationale une discussion sur l'insertion dans les programmes et les activités éducatives des sujets de développement international. En faire un thème de cohésion nationale.



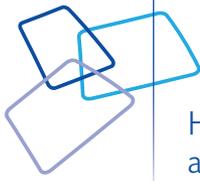
b. Agir

Communication et influence

- ▶ Relancer entre bailleurs de fonds européens et mondiaux, et experts du monde de la communication (agences *pro bono*) une initiative globale de communication sur les questions de développement qui pourrait être portée par les États, les institutions multilatérales et la société civile, et qui déploierait un message de type « un monde en commun ».
- ▶ Élaborer un message pour l'aide au développement à la française, sans jargon et rajeuni, débarrassé de concepts instrumentaux, techniques, et ancré dans la réalité des actions portées par la France et ses acteurs.
- ▶ Associer les parties prenantes à la production du message de communication.
- ▶ Déployer une projection à l'international du message français dans les milieux de l'aide et de la solidarité, de la diplomatie mondiale et des affaires stratégiques, du financement et de l'investissement, de l'économie et de la responsabilité sociale.

Leadership politique

- ▶ Former, informer et inciter de plus nombreux parlementaires (notamment la nouvelle génération) aux questions de développement durable international avec une formation de terrain régulière et de contacts permettant le dialogue, tout en assurant le suivi des actions menées par la France avec ses partenaires.
- ▶ Aider à la constitution d'un organe de pilotage parlementaire de la politique publique d'APD permettant le suivi et le dialogue sur les stratégies, les politiques, les alliances et les partenariats, et engagé sur les questions budgétaires et d'intégrité des objectifs menés par la France. Promouvoir l'évaluation indépendante et transparente du Parlement, en vue d'un engagement accru, consubstantiel du déploiement d'une politique publique affermie.
- ▶ S'engager sur une mandature avec un responsable capable de fédérer Affaires étrangères, Finances et Budget, Ecologie et Développement durable, Défense, et d'incarner sur le temps long à l'international le développement international devant ses pairs et les acteurs multilatéraux.
- ▶ Affirmer un *leadership* français sur une nouvelle APD, entraînant acteurs européens et alliés, pesant sur les initiatives, les instruments de la politique publique mondiale de l'aide.



Hypothèses de consensus appliquées à la France

Crédibilité et légitimité des institutions

- ▶ Donner une crédibilité et visibilité accrue au pilotage administratif de la politique d'aide au développement : moyens humains, capacité d'études et de convocation internationale, compétences, reconnaissance au sein même des ministères et en interministériel (régularité des rendez-vous...).
- ▶ Placer le développement comme élément fort de la politique d'affaires étrangères, à l'égal des questions de sécurité, pilier clair de la projection internationale de la France (un « patriotisme » du développement durable international).
- ▶ Assurer une réelle articulation interministérielle de mise en œuvre des ODD sur le plan domestique et intégrant la coopération internationale – y compris l'ODD de lutte contre le changement climatique – en vue de promouvoir plus de cohérence entre les politiques.
- ▶ Proposer une dynamique budgétaire de moyen-terme débattue avec le Parlement, sur deux fois trois ans, en direction d'un objectif amélioré de respect des engagements européens d'APD.

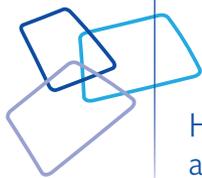
Qualité du débat politique interne

- ▶ Proposer aux responsables du débat politique que sont les fondations politiques, les *think tanks*, les établissements d'enseignement de science politique et de relations internationales et les grands médias de déployer des cycles permettant l'approfondissement des questions de développement durable à l'international, en vue d'élargir le débat au-delà de l'écosystème actuel.

c. Prioriser

Intérêt du monde académique

- ▶ Proposer aux universités d'accroître les moyens de recherche, de réflexion, d'accueil des jeunes chercheurs sur ces sujets.
- ▶ Prendre une initiative permettant de créer cinquante bourses de spécialisation sur le domaine du développement durable international, à répartir sur l'ensemble du territoire universitaire français.
- ▶ Prendre une initiative pour consolider un noyau collaboratif, y compris avec l'aide de *think tanks* étrangers, avec l'objectif d'établir à moyen terme un *think tank* de niveau international sur l'APD et le développement à **Paris**, pouvant s'appuyer sur des institutions existantes.



- Faire un inventaire des réseaux académiques et de recherche existants sur le développement en France et identifier les mesures à prendre pour les renforcer, leur donner une image internationale plus visible et les associer aux centres d'excellence et d'innovation mondiaux sur ce thème.

Prise en compte des enjeux globaux et biens publics

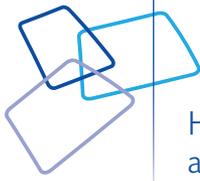
- Poursuivre l'intégration du message sur le développement durable dans le contexte des limites planétaires, et en particulier, approfondir la notion des co-bénéfices développement/climat/biodiversité, pour lesquels il est nécessaire d'apporter des réponses et des outils techniques et financiers.
- Renforcer une cohérence sur le plan de l'action publique et de messages entre le pilotage de l'Accord de Paris issu de la négociation climatique et la politique de développement.
- Engager politiquement une dynamique française des ODD, ancrée dans les territoires, les institutions, avec les acteurs et permettant la construction d'une cohérence interministérielle et s'inscrivant dans des dynamiques européennes et internationales.

Prioriser la lutte contre la pauvreté et inégalités

- Renforcer le message français de lutte contre la pauvreté, d'inclusion sociale, d'intervention au niveau des populations pauvres, marginalisées ou en souffrance, et agir en conséquence.
- Faire de la France un leader mondial de la politique du genre.

Tenir compte des intérêts sécuritaires et nationaux

- Établir un discours français sur l'intérêt national qui repose sur l'investissement en pays tiers, l'appui aux acteurs, la contribution au renforcement des ressources humaines, et la création d'opportunités.
- Renforcer le dialogue entre acteurs de la défense et ceux du développement, susciter une base d'appui politique entre ces acteurs.
- Élaborer un message clair, positif, humain liant migrations et développement, s'appuyant sur la réalité des actions de la communauté internationale et de la France.



Hypothèses de consensus appliquées à la France

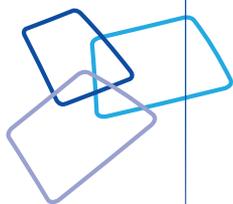
Promouvoir les intérêts économiques pour les ODD

- ▶ Développer une image et consolider la marque du « business inclusif à la française » et de l'ESS porteuse d'innovation et poursuivre la mise en place d'outils incitatifs et partenariaux entre État et entreprises en vue des cibles ODD, facilitant de nouveaux modèles économiques, y compris par la prise d'initiatives internationales dans ce domaine.
- ▶ Poursuivre les efforts pour donner à la place de Paris des lettres de noblesse de capitale de l'innovation financière pour le développement durable à effet de levier économique, social ou environnemental.
- ▶ Faire un inventaire de l'offre française en matière d'innovation technologique pour le développement en vue de constituer une plateforme d'action en réseau.
- ▶ Promouvoir la création à Paris d'un institut de la redevabilité indépendant pour mettre en valeur les entreprises du « *business for climate* » et autres acteurs privés dont les actions contribuent à l'atteinte des cibles ODD.





Annexes



Annexes

Annexe 1

Liste des personnes consultées et rencontrées

France

RÉMY RIOUX, *AFD, Paris*

MAËLLE BOUVIER, *ministère des Affaires étrangères, Paris*

FABRICE FERRIER, *Fondation Bill & Melinda Gates, Paris*

BLAISE GONDA, *AFD, Paris*

YVES GUICQUERO, *AFD, Paris*

BÉATRICE NÉRÉ, *Fondation Bill & Melinda Gates, Paris*

PHILIPPE ORLIANGE, *AFD, Paris*

FRANÇOIS PACQUEMENT, *AFD, Paris*

CYRILLE PIERRE, *ministère des Affaires étrangères, Paris*

JEAN-MARC PRADELLE, *AFD, Paris*

ANNA-MARIA QUEVEDO, *AFD, Paris*

THOMAS ROCA, *AFD, Paris*

FRIEDERIKE ROEDER, *ONE*

CHARLES SELLEN, *AFD, Paris*

JULIE VAILLÉ, *Iddri, Paris*

TANCRÈDE VOITURIEZ, *Iddri, Paris*

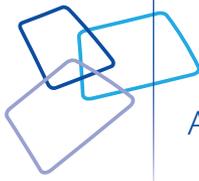
Allemagne

PHILIPPE ETIENNE, *Ambassadeur de France en Allemagne*

CHLOÉ GOUPILLE, *Première secrétaire, ambassade de France*

VINCENT MULLER, *Consul général à Düsseldorf*

CATHERINE ROZAN, *conseillère pour les Finances, SER, ambassade de France, Berlin*



Annexes

FRANÇOIS DELMAS, attaché de presse, ambassade de France, Berlin

FRANÇOIS DEVOTO, attaché de Défense, ambassade de France, Berlin

PROF DR HELMUT ASCHE, professeur honoraire à l'Université de Mainz, ex-directeur DEVAL, ex-chef économiste Afrique GIZ

ALEXANDER AMERSBERGER, attaché parlementaire parti SPD, Commission coopération économique et développement, Berlin

ELISABETH BRAUNE, Fondation Friedrich Ebert, Afrique de l'Ouest, Berlin

GERTRUD CASEL, directrice exécutive, Commission Justice et Paix, Bonn

INGOLF DIETRICH, directeur général adjoint à la tête de l'unité spéciale « Agenda post-2015 pour le Développement durable », BMZ, Bonn

PETER EIGEN, Fondateur et président du conseil des conseillers, Transparency International, Berlin

DR JÖRG FAUST, directeur général, DEVAL, Bonn

DR THORSTEN GÖBEL, Chef de la politique, Dialogue et Théologie, Brot fur die Welt, Berlin

HEIKE HÄNSEL, député, Deutscher Bundestag, porte-parole politique de développement Die Linke, présidente du sous-comité Nations unies et Globalisation, Berlin

CLAUDIA HÖCHST, KfW, Francfort, Ingrid-Gabriela Hove, directrice générale politiques sectorielles et programmes, BMZ, Bonn

JENNIFER HOWE, BDI senior manager développement

INGRID-GABRIELA HOVEN, directrice BMZ, ancienne administratrice à la Banque Mondiale

HAJO JUNGE, GIZ, pilote du projet « politique de développement de l'avenir », Berlin

TOBIAS KAHLER, One Australie, ex-One Allemagne, Melbourne

NIKOLAS KALBENIZ, GIZ, Francfort

NIELS KEIJZER, DIE, Bonn

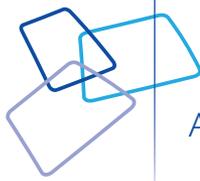
PR DR STEPHAN KLINGEBIEL, directeur DIE, professeur visiteur à Stanford, Bonn

ADOLF KLOKE-LESCH, Sustainable Development Solutions Network, ex DG Finances BMZ, Bonn

MICHAEL KRAKE, directeur du cabinet politique du ministre de la coopération économique et du développement, Berlin

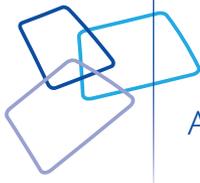
SIEGFRIED LEFFLER, directeur représentation Bruxelles GIZ, Bruxelles

MARTIN KREMPIN, conseiller stratégie et politique de développement, GIZ, Francfort



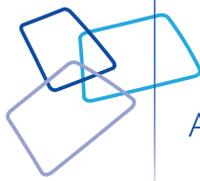
Annexes

- MATHIAS LICHARZ**, Chancellerie, chef de division, Affaires globales, Nations unies
Politique du développement
- KATHARINA LOY**, BDI, senior manager ASS, Bundesverband für Deutschen Industrie, Berlin
- BÉATRICE LUCKE**, KfW, chef de division, politiques et communication, Francfort
- CHRISTOPH HANSERT**, chef de section, coopération et développement, DAAD, Bonn
- LEON MACIOSZEK**, KfW, directeur bureau Berlin
- NIEMA MOVASSAT**, député, président du groupe parlementaire Die Linke au Comité
coopération économique et développement, Berlin
- KLAUS MILKE**, président du Conseil de Germanwatch, et de la Fondation
pour la durabilité, Berlin
- DR CYRILL JEAN NUNN**, ministère des Affaires étrangères, directeur des droits
de l'homme, du développement international, et des affaires sociales, Berlin
- MANFRED OHM**, Fondation Friedrich Ebert, Afrique sub-saharienne, Berlin
- MICHAEL OOS**, Unité coopération avec le secteur privé, GIZ, Francfort
- ULRICH PÖNER**, Conférence des évêques allemands, Monde et Migrants, Bonn
- ALEXANDRA RUDOLPH**, DIE, Bonn
- DR HELMUT REISEN**, SchiftingWealth Consulting, Berlin, Paris
- HILMAR RUMINSKI**, Fondation Friedrich Ebert, Afrique australe, Berlin
- UTE SCHAEFFER**, directeur délégué, Deutsche Welle Akademie, Bonn
- GUIDO SCHMIDT-TRAUB**, SDSN, Université de Columbia, Paris
- BRUNO SCHOEN**, KfW, Afrique sahélienne, Francfort
- IMME SCHOLZ**, Hertie School of Governance, Berlin
- ANNE-MARIE STORCH**, Action contre la Faim, responsable partenariats, Berlin
- GESINA SCHWAN**, présidente de Humbolt Viadrina Governance Plateforme,
(ex candidate SPD à la Présidence allemande), Berlin
- HEIKE SPIELMANS**, directrice, VENRO, Berlin
- DERK STEINHAUS**, GIZ, Francfort
- KLAUS WARDENBACH**, chef de division adjoint société civile, secteur privé, BMZ, Bonn
- WINFRIED WECK**, Coordinateur Développement et droit de l'homme, Fondation Konrad
Adenauer, Berlin
- GEORGIA WIMHOFER**, chef de section RSE et partenariats stratégiques, GIZ, Francfort



Royaume-Uni

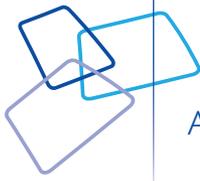
- SYLVIE BERMANN**, *Ambassadrice de France au Royaume-Uni*
- AMIRAL PATRICK CHEVALLEREAU**, *ambassade de France, Londres*
- OLIVIER LACROIX**, *ambassade de France, Londres*
- PHILIPPE GUYONNET-DUPERAT**, *ambassade de France, Londres*
- LUCAS PASZKOWIAK**, *ambassade de France, Londres*
- OWEN BARDER**, *CGD, Londres*
- TAMSYN BARTON**, *directrice générale, BOND, Londres*
- MARGARET BATTY**, *Water Aid, Londres*
- TOM BIGG**, *IIED, Londres*
- JOE CERELL**, *directeur général, Global Policy and Advocacy, Fondation Bill & Melinda Gates Foundations*
- RUTH CITRIN**, *ECFR, Londres*
- HARPINDER COLACOTT**, *Development Initiatives, Londres*
- DEREK GANNON**, *Comic Relief, Londres*
- MIKAELA GAVAS**, *chef de programme ODI, Londres*
- SIMON GILL**, *chef de programme ODI, Londres*
- GRAHAM GORDON**, *CAFOD, Londres*
- ROMILLY GREENHILL**, *ODI, Londres*
- NILIMA GULRAJANI**, *ODI, Londres*
- MICHAEL HAIGH**, *DfID, Londres*
- EDWARD HEDGER**, *directeur général ODI, Londres*
- ANITA KÄPPELI**, *CGD, Londres*
- AOIFE KURSELLAS**, *ODI, Londres*
- HUGH LOVATT**, *ECFR, Londres*
- MARTHA MACKENZIE**, *Save the Children*
- MARK MALLOCH-BROWN**, *ancien ministre (Labour), Sustainable Business Council, Londres*
- RICHARD MANNING**, *professeur Ecole Blavatnik, Oxford, ex-directeur du CAD/OCDE, Oxford*



SIMON MAXWELL, *ex directeur ODI, Londres*
WENDY MORTON, *députée (Conservateur)*
CAITLIN MCKEE, *CGD, Londres*
BEATRICE NERE, *Bill and Melinda Gates Foundation, Londres*
ANDREW NORTON, *directeur IIED, Londres*
GARETH PRICE, *Chatham House, Londres*
CAROLINE READ, *directeur adjoint, HM Treasury, Londres*
MATTIA TOALDO, *ECFR, Londres*
STEPHEN TWIGG, *député (Labour), Londres*
GRANT SHAPPS, *ancien ministre du développement international, député (Conservateur), Londres*
CLARE SHORT, *ancienne Secrétaire d'État au développement international, (Labour), Londres*
CRAIG VALTERS, *ODI, Londres*
DAVID WATSON, *ODI, Londres*
ANNA WESCHBERG, *DfID, Londres*
DOMINIC WHITE, *directeur international WWF, Londres*
ROBERT YATES, *Chatham House*

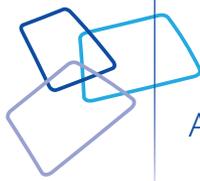
États-Unis d'Amérique

NATHALIE BROADHURST, *Ministre conseiller à l'ambassade de France*
JÉRÉMIE BLIN, *Premier conseiller, ambassade de France*
TYPHAINE BIARD-HAMON, *attaché société civile, ambassade de France*
BERNHARD HECHENBERGER, *conseiller Service économique, ambassade de France*
CAMERON GRIFFITH, *liaison avec le Congrès, ambassade de France*
SÉBASTIEN PIEDNOIR, *Deuxième secrétaire, ambassade de France*
SUSAN ADAMS (REP.), *responsable Sub-Committee on State, Foreign Operations and related programs, Committee on Appropriations, Chambre des Représentants*
DAVID BARON, *TCCF Group, Washington*



Annexes

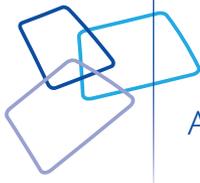
- BETHANY AQUILINA BREZ, *MCC, Washington*
- MATTHIEU-SCÉVOLE DE CAZOTTE, *Institute for Legal Reform, US Chamber of Commerce*
- LINDSAY COATES, *présidente, InterAction, Washington*
- NERISSA COOK, *Deputy assistant Secretary, State Department*
- WENDY COURSEN, *directeur Communication stratégique, USAID*
- ELISABETH COUSENS, *directrice générale adjointe, UN Foundation*
- ANDREW H. DITMANTSON, *Office of Development Cooperation, USAID*
- JAMIE FLY, *senior counselor Senator Rubio (Rep)*
- GEORGES GORMAN, *USAID*
- MARIA GRACHEVA, *advisor Banque mondiale, Washington*
- DONALD F. GRESSET, *Assistant General Counsel for Legislation and policy, USAID*
- JASON GROSS, *directeur exécutif, US Leadership Global Coalition, Washington*
- JOHN HURLEY, *directeur Debt and Development Policy, Département du Trésor, Washington*
- JAMES KATZ, *Habitat for Humanity*
- THOMAS KELLY, *Deputy Vice President Policy and Evaluation, MCC, Washington*
- HOMI J. KHARAS, *directeur délégué, Brookings, Washington*
- RAJ KUMAR, *président fondateur, éditeur en chef, DEVEX, Washington*
- TREY HICKS, *staff, Comité des affaires étrangères, Sénat*
- RYAN HOBERT, *UN Foundation, energy and climate, Washington*
- ALEXIA LATORTUE, *ex-deputy assistant Secretary for Development Policy and Debt, Trésor, nommé à la BERD*
- GEOFF LAMB, *Bill and Melinda Gates Foundation*
- OLIVIER LANGRAND, *directeur exécutif, CEPF, Conservation International*
- MARIAN LEONARDO LAWSON, *specialist Foreign Assistance Policy, Foreign Affairs, Defense and Trade, Congressional Research service*
- ERIC MEYER, *Deputy Assistant Secretary, International Development Policy, Department of the Treasury, Washington*
- SCOTT MORRIS, *senior fellow, Center for Global Development*
- ROBERT ORR, *recteur School of Public Policy, Université du Maryland*
- MARIA-PAULA RAMOS, *staff Sénateur Rubio (Rep.)*



MICHAEL PHELAN, *staff (Rep), Commission des affaires étrangères du Sénat*
DANIEL RUNDE, *William A. Shreyer chair, Director Project on Prosperity and Development, CSIS*
JACOB SCHERR, *ex-directeur international, NRDC*
ABBY SPRING, *Spring Global, Washington*
ANDREW STEER, *president WRI*
NOAM UNGER, *acting Chief Strategy Officer, USAID*
CHRISTOPHER VINCENT, *vice president, Government relations and advocacy, Habitat for Humanity*
SÉNATEUR SHELDON WHITEHOUSE (*Dem. RI*)
SAM WORTHINGTON, *directeur général, InterAction, Washington*

Organisations européennes et internationales

PIERRE DUQUESNE, *Ambassadeur auprès de l'OCDE*
AMBROISE FAYOLLE, *Vice-président de la Banque européenne d'investissement (BEI)*
JEAN-FRANÇOIS ARNAL, *directeur AFD, Bruxelles*
ALEXIA BUZIEUX, *AFD, Bruxelles*
ANNABELLE LAFERRÈRE, *AFD, Bruxelles*
RAFAEL SANTOS, *conseiller, Représentation permanente de la France, Bruxelles*
CHRISTOPH BENN, *directeur des relations extérieures, Le Fonds mondial, Genève*
MARIE-LAURE DE BERGH, *affaires globales et développement, Service européen pour l'action extérieure, Bruxelles*
GRÉGOIRE CHAUVIÈRE LE DRIAN, *BEI*
SEAMUS JEFFRESON, *directeur, Concord, Bruxelles*
MARJETA JAGER, *directrice général adjointe, Direction générale du développement et de la coopération, Commission européenne, Bruxelles*
SHADA ISLAM, *Directeur Europe et Géopolitique, Friends of Europe*
CHARLES GOERENS, *parlementaire européen, groupe ALDE, ancien ministre (Luxembourg)*
HEIDI HAUTALA, *parlementaire européenne, groupe des Verts, ancienne ministre (Finlande)*



Annexes

KAREN JORGENSEN, OCDE-DCD

TOM KÖLLER, Conseiller à la Commission Budget du Parlement européen

MANUEL MANRIQUE GIL, analyste, Parlement européen

RAHUL MALHOTRA, OCDE-DCD

GUSTAVO MARTIN-PRADA, directeur DEVCO, Commission européenne

HEIKE RÜTTGERS, chef de division, développement et investissement à impact, BEI

DAG SOURANDER, administrateur, Parlement européen

SUZANA SLADOVKA, Concord, Bruxelles

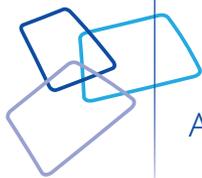
TRISTAN STUBBS, expert national, Parlement européen

EMILY WIGENS, directeur ONE, Bruxelles

TIMO WILKKI, direction générale de l'environnement, Commission européenne, Bruxelles

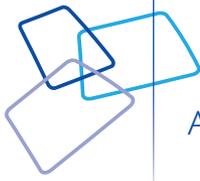
BERNARD ZILLER, conseiller à la BEI

FELIX ZIMMERMANN, OCDE Centre de développement



Annexes

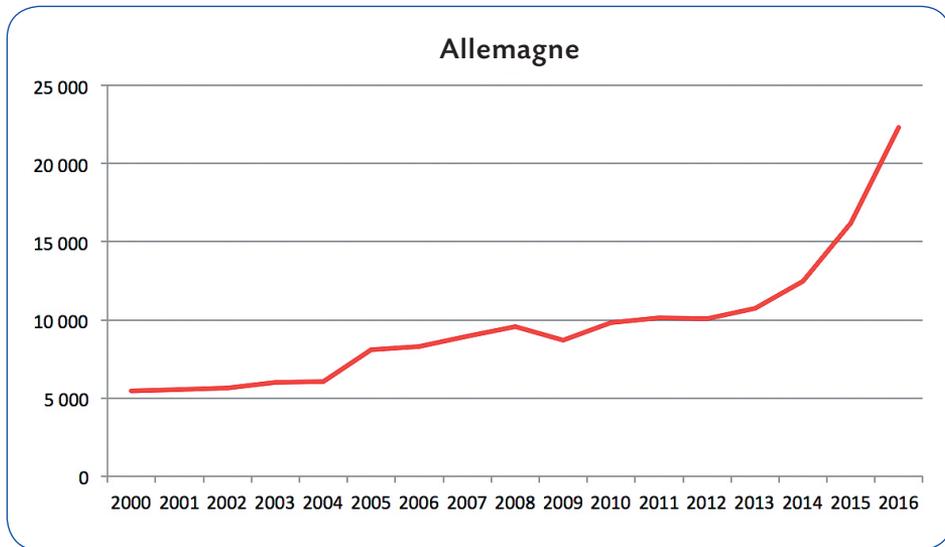
Annexe 2 – Graphiques et tableaux	238
Annexe 3 – Indicateur de consensus	245
<i>Comparaison des trois pays</i>	245
<i>Indicateur de consensus en France sur trois périodes</i>	248
<i>Note explicative de l'indicateur</i>	248
Annexe 4 – Lettre de mission	253



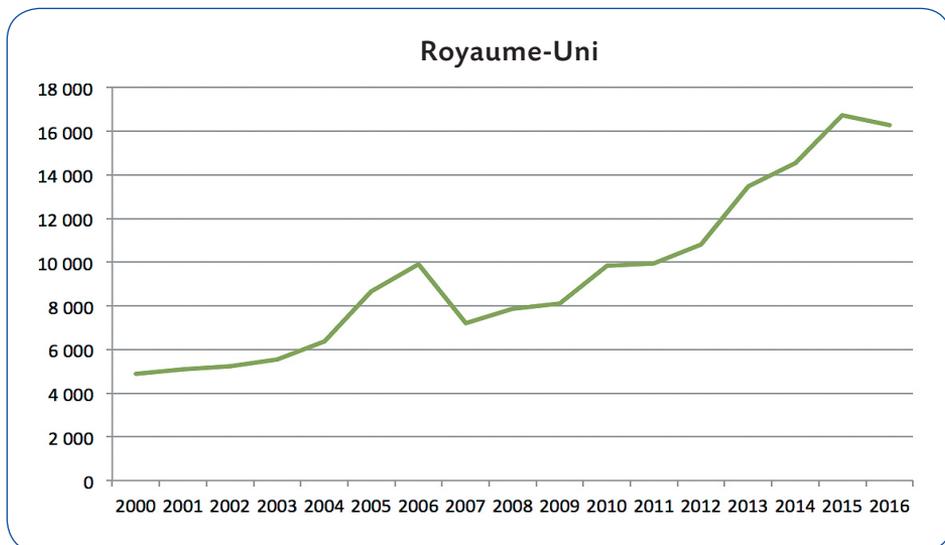
Annexe 2

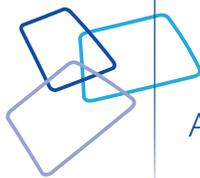
Graphiques et tableaux

Graphique 3 – Évolution du volume de l'APD en millions d'euros sur quinze ans (Allemagne) (source : OCDE)

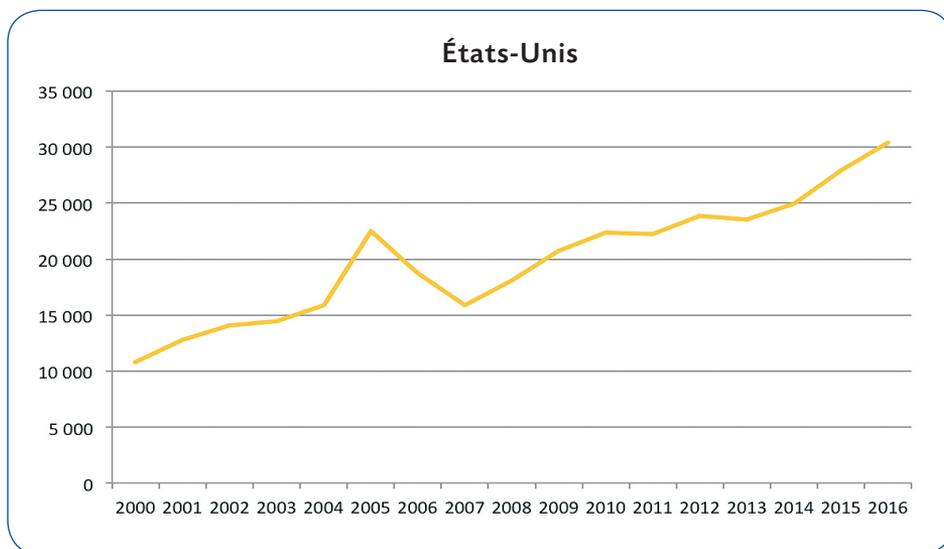


Graphique 4 – Évolution du volume de l'APD en millions d'euros sur quinze ans (Royaume-Uni) (source: OCDE)

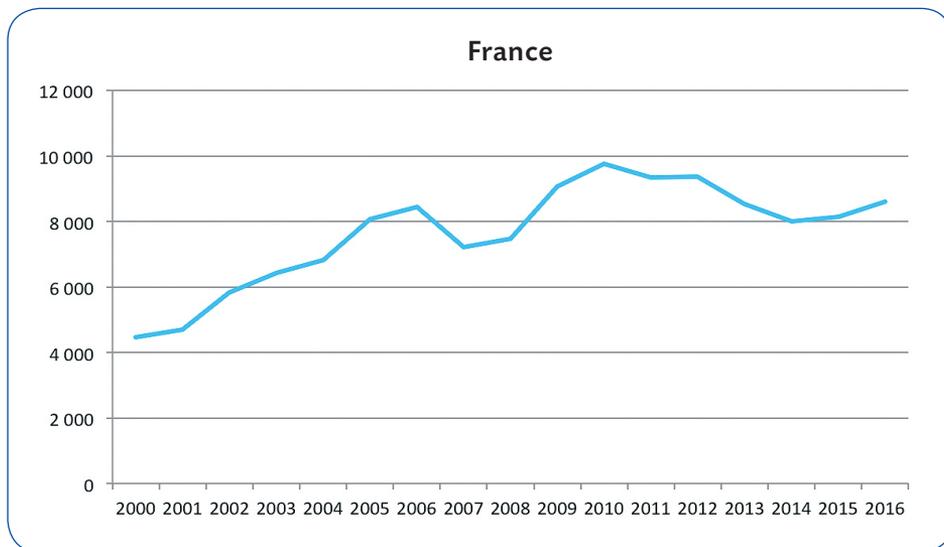


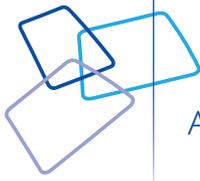


Graphique 5 – Évolution du volume de l'APD en millions d'euros sur quinze ans (États-Unis) (source: OCDE)

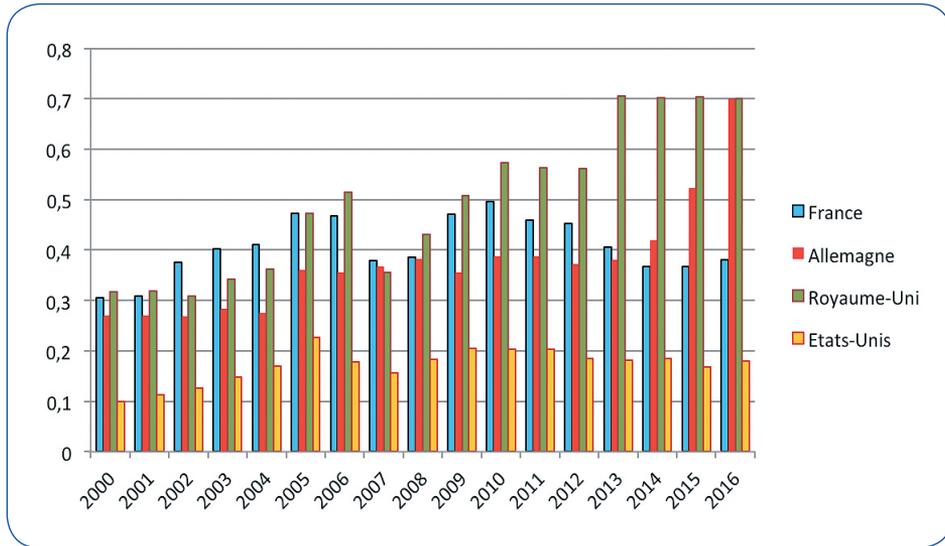


Graphique 6 – Évolution du volume de l'APD en millions d'euros sur quinze ans (France) (source: OCDE)

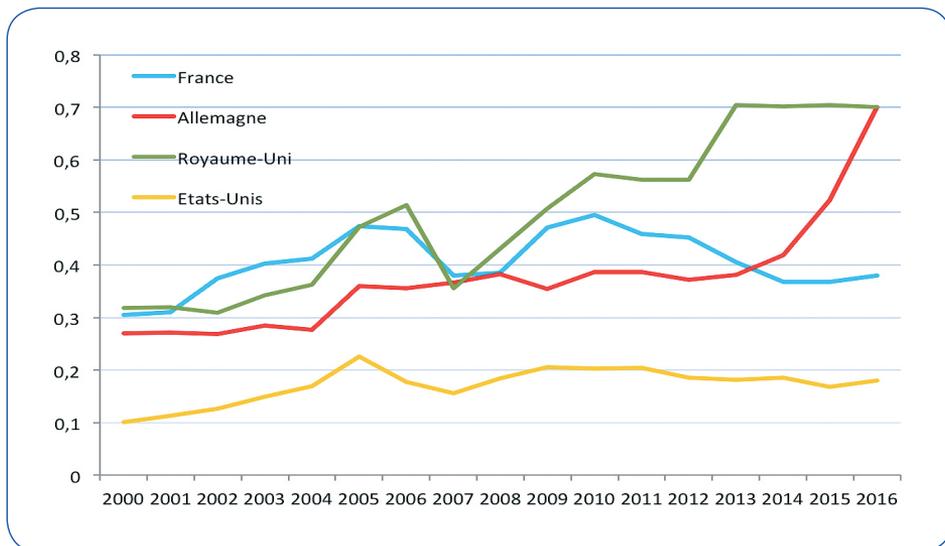




Graphique 7 – Évolution comparée (colonnes) du montant de l'APD en % par rapport au RNB sur quinze ans (source : OCDE)

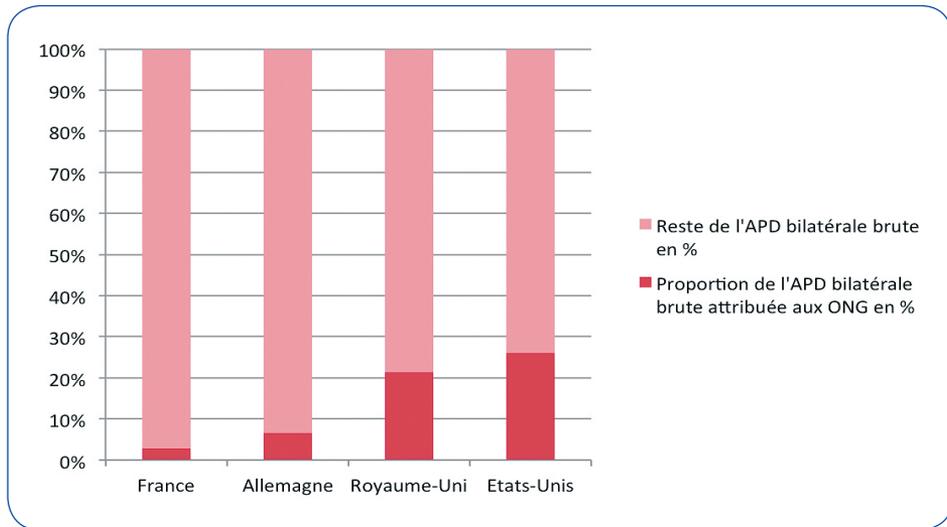


Graphique 8 – Évolution comparée (courbes) du montant de l'APD en % par rapport au RNB sur quinze ans (source : OCDE)





Graphique 9 – Focale sur le financement public des ONG (source : OCDE 2013)

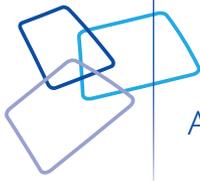


Le financement public américain des ONG américaines est de 30% des ressources des ONG, qui se refinancent essentiellement *via* leurs campagnes de fidélité et leurs adhérents, outre les fondations et les entreprises, pour environ 14 milliards de dollars. Ces chiffres sont à mettre en regard du faible taux américain d'APD/RNB, qui, s'il était plus conforme à la moyenne internationale, réduirait d'autant la part transitant par les ONG américaines.

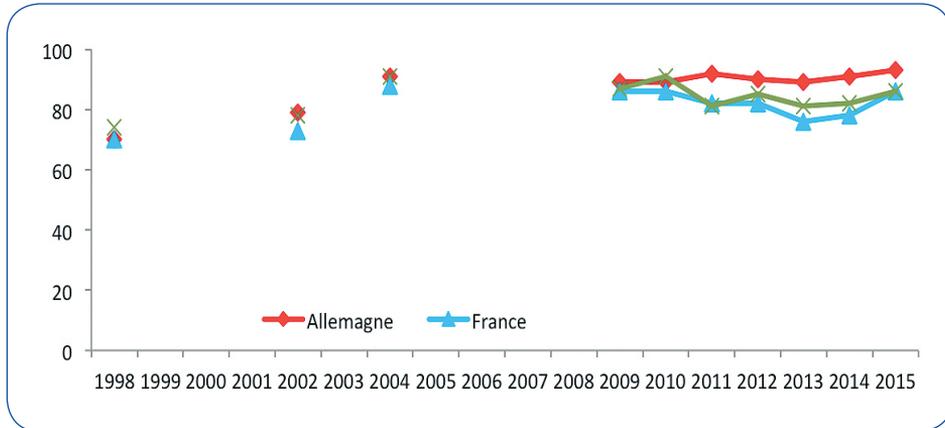
C'est au Royaume-Uni, où on cumule un budget important consacré au financement des ONG et des instruments publics autonomes et efficaces avec un haut niveau d'APD, que l'on remarque (jusque récemment) la plus large quantité de dons en provenance de la population.

On peut constater que la France est loin derrière si l'on considère la proportion d'APD attribuée au financement de la société civile de développement, tout en ayant un niveau d'APD plus faible que ses alliés européens.

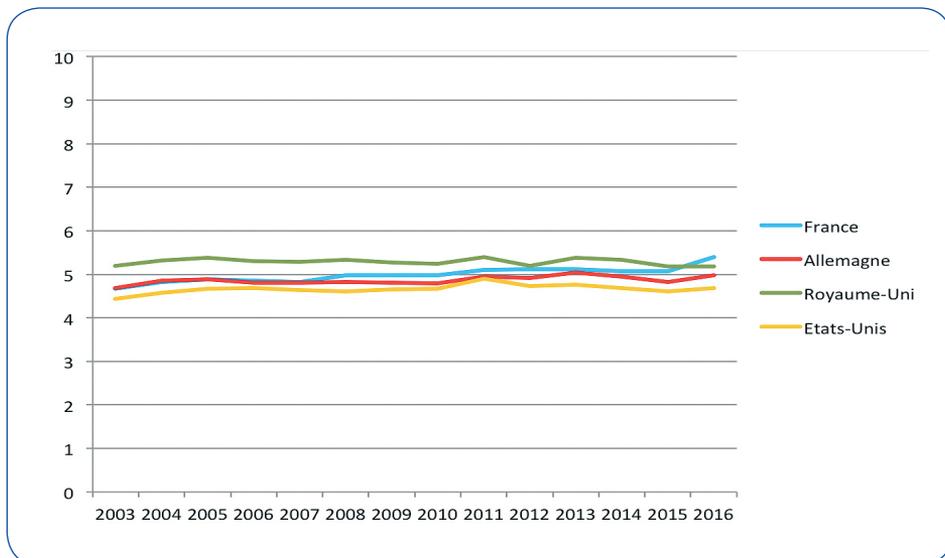
En revanche, on ne peut pas dire que des ONG très financées équivalent systématiquement à une population très informée et favorable à l'APD : si c'est bien le cas au Royaume-Uni, ça l'est moins aux États-Unis.

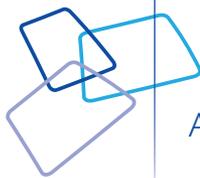


Graphique 10 – Évolution du pourcentage de personnes pensant que l'aide au développement est importante sur dix-sept ans (France, Allemagne, Royaume-Uni) (source : Eurobaromètre)

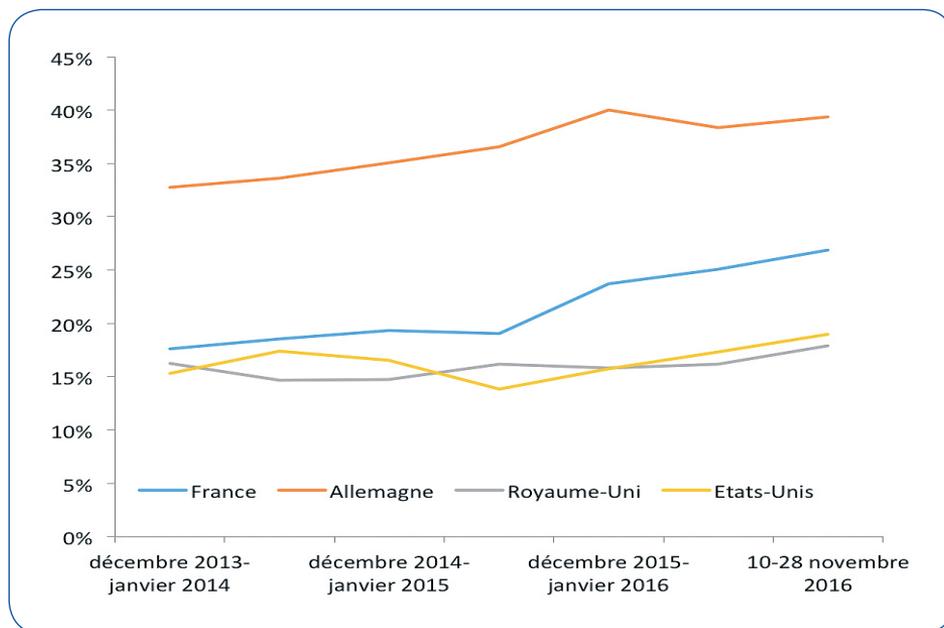


Graphique 11 – Indicateur CGDev sur l'APD 2003-2016 (il évalue le degré d'investissement des pays vis-à-vis du développement)





Graphique 12 – Focale sur l'évolution de l'opinion publique en faveur de l'APD⁶⁹



Si c'est au Royaume-Uni qu'ont eu lieu les plus grandes campagnes en faveur de l'aide au développement, c'est en Allemagne que la population est la plus encline à augmenter le budget de l'APD. Notons toutefois que le pourcentage de personnes en France favorables à l'augmentation de ce type de dépense augmente fortement et constamment depuis 2013. Il semble donc y avoir une demande émergente pour que l'État fasse davantage à l'étranger, qui serait une justification supplémentaire pour mener une politique d'aide au développement audacieuse et innovante.

69 / Sondage YouGov réalisé en ligne selon la méthode des quotas. Résultats analysés dans le cadre du projet *Aid Attitudes Tracker* par le University College London. Sept vagues d'enquête menées les 16 décembre 2013-6 janvier 2014 (vague 1), 4 juillet-3 août 2014 (V2), 15 décembre 2014-20 janvier 2015 (V3), 27 mai-17 juin 2015 (V4), 15 décembre 2015-13 janvier 2016 (V5), 10 juin-18 juillet 2016 (V6)) 10-28 novembre 2016 (V7), auprès, pour chaque vague d'enquête, d'un échantillon représentatif de +/- 6000 adultes en France. Données pondérées - Marge d'erreur : ± 2%.

Source : <https://www.ucl.ac.uk/political-science/research/projects/aid-attitudes-tracker>

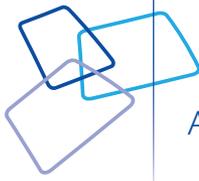
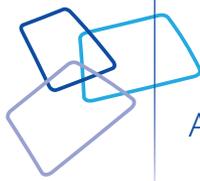


Tableau 3 – Somme des revenus annuels des principaux think tanks en Allemagne, au Royaume-Uni et aux États-Unis (millions d'euros)

Revenu total 2014 en millions d'euros			Somme des quatre
Allemagne	ICSC	0,90 €	147,47 €
	Bertelsmann Stiftung	126,07 €	
	DIE	9,50 €	
	Giga-Hamburg	11,00 €	
Royaume-Uni	ODI	35,42 €	89,33 €
	IIED	24,07 €	
	ISSD	14,00 €	
	Chatham House	15,84 €	
États-Unis	CGDev	10,70 €	173,16 €
	Brookings	81,07 €	
	WRI	49,65 €	
	CSIS	31,73 €	

Tableau 4 – Proportion de la somme consacrée à l'APD par rapport au budget de l'État en 2016 (%) (source : The World Factbook/CIA, et DAC OCDE)

2016	Budget de l'État (dépendances en Md\$)	APD (en Md\$)	% APD/dépenses budgétaires
France	1 369	9,50	0,69 %
Allemagne	1 484	24,67	1,66 %
US	3 893	33,59	0,86 %
UK	1 097	18,01	1,64 %

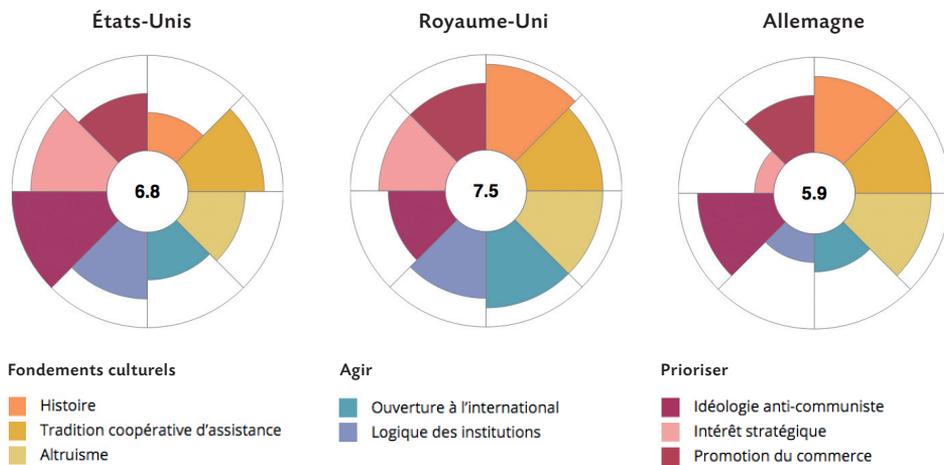


Annexe 3

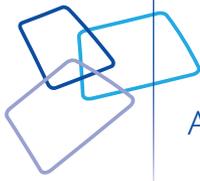
Indicateur de consensus

Comparaison des trois pays

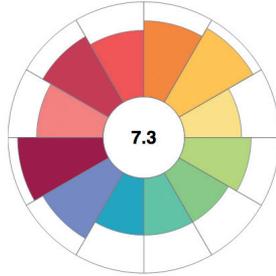
Indicateur de consensus 3



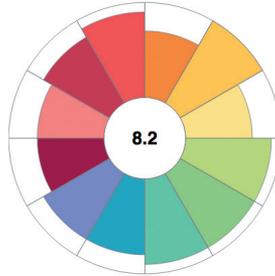
Au sortir des années Thatcher, le Royaume-Uni est déjà très consensuel sur l'aide au développement, l'intérêt commercial primant au niveau des institutions. *A contrario*, l'Allemagne est dans une situation très contrastée, son ancrage de coopération internationale étant limitée à son voisinage à l'Est pour accompagner le démantèlement soviétique ; une base morale très solide ne se traduit pas encore par une activité intense autour du développement. Aux États-Unis, la rosace est aussi déformée, et si quelques points forts sont notables (enjeux sécuritaires), il manque certains aspects essentiels : telle la volonté institutionnelle ou une histoire de coopération entraînant. Le consensus semble alors presque exclusivement lié à la présence à l'étranger d'intérêts économiques et sécuritaires pour la nation.



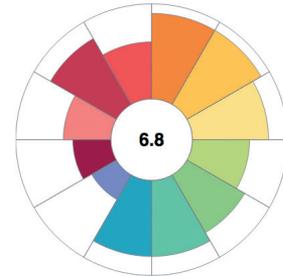
États-Unis



Royaume-Uni



Allemagne



Fédérer

- Responsabilité morale
- Engagement de la société civile
- Opinion publique informée et favorable

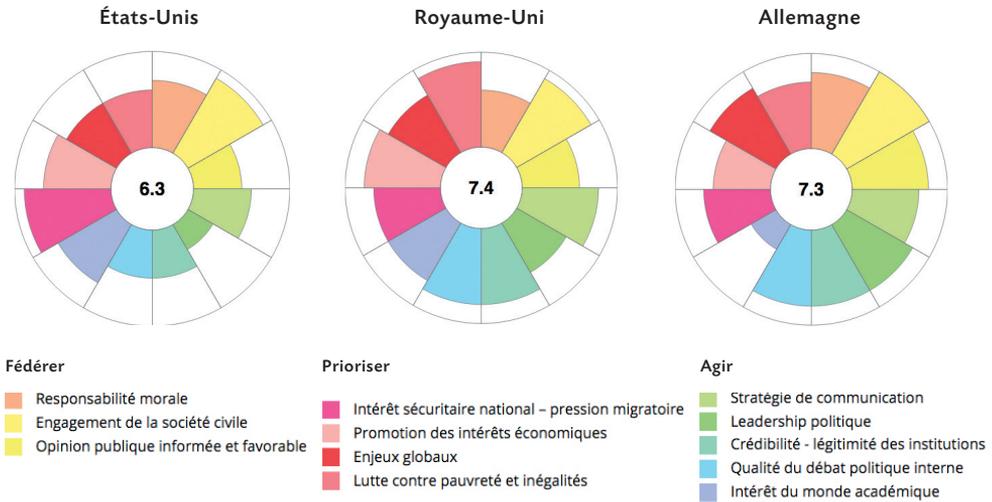
Prioriser

- Intérêt sécuritaire national
- Promotion des intérêts économiques
- Enjeux globaux
- Lutte contre pauvreté et inégalités

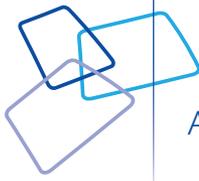
Agir

- Stratégie de communication
- Leadership politique
- Crédibilité - légitimité des institutions
- Qualité du débat politique interne
- Intérêt du monde académique

D'autres acteurs prennent de l'importance et complexifient l'obtention d'un consensus. Au Royaume-Uni, on amplifie les bases existantes, et *leadership* politique, crédibilité institutionnelle, communication et engagement de la société civile concourent au consensus. En Allemagne, ces mêmes facteurs jouent avec un décalage : la croissance de la politique de développement semble en grande partie détachée d'un débat sur les intérêts allemands, tandis que l'engagement moral et effectif de la population pour les enjeux globaux et climatiques élargissent la base de soutien. Les États-Unis présentent une amélioration du consensus, marqué aussi par la prééminence du facteur de sécurité nationale.



Il est plus difficile d'anticiper l'évolution du consensus, et on notera que les couleurs sont moins affirmées. Allemagne et Royaume-Uni se rapprochent, avec une opinion publique et un *leadership* moins engagé, mais globalement on sent que le consensus est encore possible et qu'il porte une APD vivante. À l'instar des autres pays, l'accord allemand sur ces questions risque d'être légèrement plus orienté par des préoccupation nationales. Le manque de *leadership* politique aux États-Unis et la concentration presque exclusive du discours sur les enjeux sécuritaires risquent d'amoinrir la qualité du débat politique interne et d'éloigner encore la population du thème du développement, fragilisant le consensus au point de le briser.

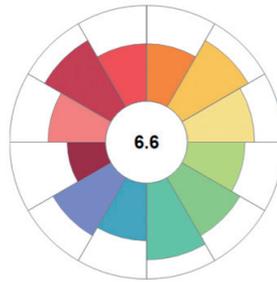


Indicateur de consensus en France sur trois périodes

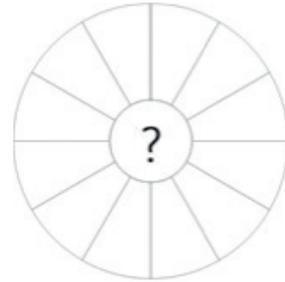
Années post-guerre froide



Fin des années OMD (2010-2015)



Projection



Note explicative de l'indicateur

Cet indicateur sert à représenter visuellement la qualité du consensus qui soutient la politique d'aide au développement dans les pays étudiés dans ce rapport.

Cet indicateur est le produit d'une réflexion personnelle de l'auteur du rapport et ne repose que sur un sentiment subjectif, tiré de la connaissance de l'auteur, de plus d'une centaine d'entretiens et du travail de bibliographie mené.

Une représentation de l'état du consensus après la guerre froide (1995), dans les années d'achèvement des OMD (2015), et une projection dans un futur proche sont proposées. Afin de qualifier ce consensus, un certain nombre de critères ont pu être définis ; on peut observer que les critères changent selon les périodes (il y en a d'ailleurs huit pour la période post-guerre froide et douze pour les années OMD et la projection, ce qui reflète une complexification des enjeux entourant l'aide publique au développement). Les critères choisis correspondent à des facteurs de soutien au consensus sur l'aide au développement qui paraissent pertinents et importants, caractéristiques sociales ou plus précisément de l'écosystème de l'aide. Sur la base des informations qualitatives et quantitatives recueillies pour l'élaboration de ce rapport, une note sur dix a été attribuée pour chaque critère selon les pays : la note maximale signifie que les possibilités offertes par le critère pour consolider le consensus autour de l'APD sont utilisées au maximum dans le pays concerné. Il en résulte une moyenne, par pays et par période, censée refléter de manière chiffrée le degré et la solidité du consensus qui entoure la politique d'aide au développement.



Période post-guerre froide

Les critères sont répartis en trois catégories :

- ▶ Fondements culturels
- ▶ Agir
- ▶ Prioriser

Fondements culturels

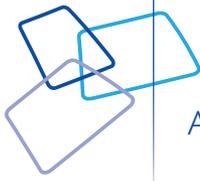
- Histoire : il s'agit d'évaluer quel est le poids de l'histoire nationale dans l'établissement du consensus autour de l'APD. Comme élément relevant de l'histoire et pouvant motiver ce consensus, on peut par exemple mentionner le fait colonial, ou la reconstruction après-guerre.
- Tradition coopérative d'assistance : il s'agit de savoir s'il existe dans l'administration et les institutions en place des habitudes de travail coopératif avec des pays en développement.
- Altruisme : il est question ici, sous la bannière d'une valeur morale, d'évaluer la propension de la population à faire des dons, notamment à l'étranger.

Agir

- Ouverture à l'international : plus le pays mène une politique ouverte sur la scène internationale, plus le consensus est susceptible d'être fort sur l'APD.
- Logique des institutions : il s'agit d'évaluer si les institutions en place (l'existence d'un ministère indépendant ou non, le maintien des ministres en poste, la qualité des agences publiques de mise en œuvre, etc.) favorisent le consensus.

Prioriser

- Idéologie (anti-communiste) : forte au sein des institutions gouvernementales, elle a pu être un argument de taille en faveur de l'APD afin de combattre l'influence de l'Union soviétique dans les pays en développement.
- Intérêt stratégique : plus la note est élevée, plus les institutions dirigeantes considèrent que l'aide au développement sert l'intérêt stratégique du pays à l'étranger.
- Promotion du commerce : notamment dans le cadre de l'aide liée, la volonté de promouvoir les entreprises nationales à l'étranger a pu accroître le consensus autour de l'APD.



Fin années OMD

Les critères sont répartis en trois catégories :

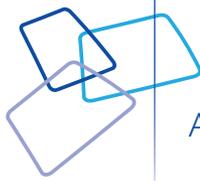
- ▶ Fédérer
- ▶ Agir
- ▶ Prioriser

Fédérer

- Responsabilité morale : il s'agit d'évaluer l'importance de l'argumentaire éthique et responsabilisant qui permet de justifier l'aide apportée aux pays en développement.
- Engagement de la société civile : on tente ici de marquer le degré d'implication de la population et des ONG auprès de celle-ci et des institutions en faveur de l'aide au développement (*via* des dons, des manifestations...).
- Opinion publique informée et favorable : on cherche à comprendre l'état d'esprit de l'opinion reflété par les médias. Ici transparait le niveau de soutien en provenance de la population, apparaissant dans les sondages par exemple, ainsi que les discours dominants entendus dans les médias (les deux interagissant).

Agir

- Stratégie de communication : ici sont évaluées la qualité et l'efficacité du discours diffusé par les institutions autour de l'aide publique au développement.
- Leadership politique : la prise de position claire d'une ou plusieurs personnalités politiques de haut niveau en faveur de l'aide publique au développement, ainsi que des actions concrètes qui en découlent ont été jugées favorables à l'établissement d'un consensus solide.
- Crédibilité & Légitimité des institutions : le degré d'autonomie des institutions en charge de l'APD, ainsi que leur transparence et leur image dans l'opinion publique sont des facteurs de l'établissement d'un consensus sur ce sujet.
- Qualité du débat politique interne : on évalue ici à quel point les élites politiques sont informées sur l'aide au développement, et s'il existe entre les partis un réel dialogue sur ce sujet.
- Intérêt du monde académique : la présence de pôles scientifiques importants tournés vers le développement alimente un consensus établi sur des connaissances plus solides.



Prioriser

- Intérêt sécuritaire national : plus la note est élevée, plus les institutions dirigeantes et la population considèrent que l'aide au développement sert à protéger le territoire national ainsi que les ressortissants nationaux à l'étranger.
- Promotion des intérêts économiques : notamment dans le cadre de l'aide liée, mais aussi par le biais des appels d'offre et grâce à une diminution des risques à l'investissement, la volonté de promouvoir les entreprises nationales à l'étranger a pu accroître le consensus autour de l'APD.
- Enjeux globaux et biens publics : la bonne compréhension de l'interdépendance, du caractère global des enjeux du développement, des priorités globales (climat, océans, désertification, biodiversité) participe de l'établissement d'un consensus solide.
- Lutte contre la pauvreté et les inégalités : il s'agit ici d'évaluer le degré d'importance de ces sujets dans les pays étudiés, qui sont un élément du soutien de l'opinion en faveur de l'APD.

Projection dans un futur proche

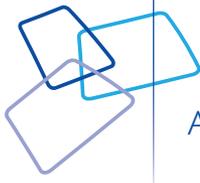
Les critères sont répartis en trois catégories :

- ▶ Fédérer
- ▶ Agir
- ▶ Prioriser

Par rapport à la période des années OMD, les critères sont identiques, à l'exception de l'ampleur croissante dans le débat public du sujet des migrations qui a été prise en compte.

Fédérer

- Responsabilité morale
- Engagement de la société civile
- Opinion publique informée et favorable



Annexes

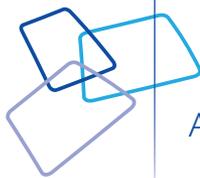
Agir

- Stratégie de communication
- Leadership politique
- Crédibilité & Légitimité des institutions
- Qualité du débat politique interne
- Intérêt du monde académique

252

Prioriser

- Intérêt sécuritaire national & pression migratoire : les deux thèmes sont ici associés pour davantage refléter les préoccupations du public qu'une effective corrélation entre migration et sécurité. La note augmente avec l'importance accordée au fait migratoire et à sa traduction en effets sur la sécurité nationale.
- Promotion des intérêts économiques
- Enjeux globaux et biens publics
- Lutte contre la pauvreté et les inégalités



Annexe 4 Lettre de mission

**GROUPE AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT**

Le Directeur Général

Paris, le 6 décembre 2016

A l'attention de
M. Henry De CAZOTTE

Cher Monsieur,

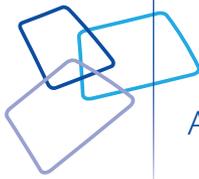
Les évolutions récentes permises par les accords de 2015 (Sendai, Addis Abeba, New-York et Paris) ont permis d'écrire une nouvelle feuille de route du développement durable mondial et ont confié à tous et à chacun des cibles à mener à bon terme. Ce changement de paradigme peut conduire à des inflexions et des remises en question de priorités, de discours stratégiques, de certitudes. Les consensus existants sur l'aide et le financement du développement qui reposent parfois sur des visions différentes peuvent-ils évoluer compte-tenu notamment de la crise migratoire ?

La relance de la politique française de développement décidée par le Président de la République conduit naturellement à examiner la question du soutien que l'opinion publique apporte à cette politique. Plusieurs de nos grands partenaires ont su construire un consensus national sur ces sujets. C'est le cas aux Etats-Unis, au Royaume-Uni, en Allemagne, et en Italie. Les politiques de développement international des trois premiers ont en commun d'être appuyées sur des financements conséquents. L'Italie affiche quant à elle l'ambition d'accroître significativement son aide.

Par ailleurs, à la suite du CICID du 30 novembre 2016, l'AFD est appelée à jouer un rôle accru en matière de pédagogie du développement auprès de l'opinion publique française. Il me paraît donc important d'analyser les conditions dans lesquelles nos partenaires ont su bâtir ce consensus autour de la politique de développement, quels en sont les fondements, les relais, institutionnels et autres, et de voir dans quelle mesure les récentes alternances politiques sont, ou non, de nature à les remettre en cause.

Des inflexions à venir aux Etats-Unis, au Royaume-Uni, en Allemagne pourraient aussi influencer sur la politique française de développement durable international.

Aussi je souhaite que vous examiniez le consensus établi qui sous-tend les politiques publiques d'APD de chacun de ces trois pays, en soulignant ce qui vous paraît asseoir la force et la constance de celui-ci. Je souhaite que vous en tiriez quelques observations et propositions utiles pour notre propre situation en France.

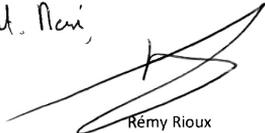


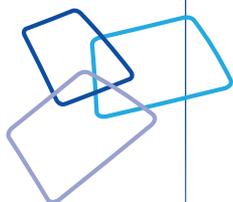
En particulier, il sera utile :

- de résumer le discours politique, et la communication qui est offerte à l'opinion publique ;
- de valider les hypothèses sous-jacentes du discours ;
- de mettre en évidence la responsabilité des Parlements, et des prises de position des partis politiques ;
- d'évaluer comment les parties prenantes sont associées à la construction du consensus ;
- de vérifier comment le cadre institutionnel se nourrit du consensus.

A ce titre, après avoir réalisé une analyse de littérature, vous vous entourerez d'un groupe de résonance au sein de l'AFD pour compléter vos informations. Vous informerez les ministères et les parties prenantes en vue d'enrichir ces analyses internes. Vos déplacements aux Etats Unis, en Allemagne, en Italie et au Royaume Uni, et auprès des institutions européennes (Parlement notamment) seront mis à profit pour multiplier les contacts (administration, politiques, think tanks, etc.), et recueillir le maximum d'éléments pour en asseoir les conclusions. Pour la réalisation de cette mission, vous serez rattaché auprès du directeur exécutif de la stratégie, des partenariats et de la communication (SPC). Vous définirez avec lui les modalités de l'appui que la direction SPC apportera à la réalisation de cette mission.

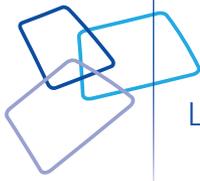
Ce rapport sera à me remettre pour avril 2017 avec une note d'étape fin février.

Impact. Paris,

Rémy Rioux



Liste des sigles et abréviations

AID	Association internationale de développement
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
BEI	Banque européenne d'investissement
BID	Banque Interaméricaine de Développement
CAD	Comité d'Aide au Développement
CCNUCC	Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
DEVE	Commission du développement du Parlement européen
DEVCO	Direction Générale de la Coopération internationale et du Développement
ECDPM	<i>European Centre for Development Policy Management</i>
FMI	Fonds monétaire international
GCF	<i>Green Climate Fund</i>
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IATI	<i>International Aid Transparency Initiative</i>
IDDRI	Institut du développement durable et des relations internationales
IFI	Institutions financières internationales
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
ODD	Objectifs de développement durable
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
PED	Pays en développement
PIPA	Enquête sur la participation, l'intéressement et l'épargne en entreprise
PMA	Pays les moins avancés

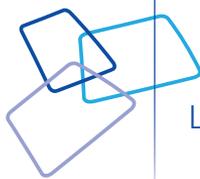


Liste des sigles et abréviations

PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
PTP	Partenariat transpacifique
RNB	Revenu National Brut
RSE	Responsabilité Sociale Entreprise
SDSN	<i>Sustainable Development Solutions Network</i>
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SFI	Société financière internationale
SGNU	Secrétaire général des Nations unies
TTIP	Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement
UNRWA	<i>United Nations Relief and Works Agency</i>
WBCSD	<i>World Business Council for Sustainable Development</i>

États-Unis

CDC	<i>Centre for Disease Control and Prevention</i>
CGD	<i>Centre for Global Development</i>
CIDC	<i>Council of International Development Companies</i>
CNN	<i>Cable News Network</i>
CRS	<i>Catholic Relief Services ou Congressional Research Service</i>
CSIS	<i>Center for Strategic and International Studies</i>
DCA	<i>Development Credit Authority</i>
EITI	<i>Extractive Industries Transparency Initiative</i>
EPA	<i>Environmental Protection Agency</i>
FAA	<i>Federal Aviation Authority ou Foreign Assistance Act</i>
FMF	<i>Foreign Military Financing</i>
FOA	<i>Foreign Operations Administration</i>
GAO	<i>Gouvernement Accountability Office</i>
GDA	<i>Global Development Alliance</i>
GEF	<i>Global Environment Facility</i>

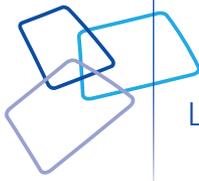


Liste des sigles et abréviations

ICA	<i>International Cooperation Administration</i>
MCC	<i>Millenium Challenge Corporation</i>
MFAN	<i>Modernizing Foreign Assistance Network</i>
MSA	<i>Mutual Security Agency</i>
NRDC	<i>Natural Resources Defense Council</i>
NSC	<i>National Security Council</i>
NOAA	<i>National Oceanic and Atmospheric Administration</i>
OCO	<i>Overseas Contingency Operations</i>
ODC	<i>Overseas Development Council</i>
OIAA	<i>Office of Inter-American Affairs</i>
OPIC	<i>Overseas Private Investment Corporation</i>
PDD	<i>Policy Directive on Development</i>
PEPFAR	<i>President's Emergency Plan for AIDS Relief</i>
PIPA	<i>Program on International Policy Attitudes</i>
PMI	<i>President's Malaria Initiative</i>
QRDD	<i>Quadriennal Review on Diplomacy and Development</i>
UNFCCC	<i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i>
UNWRA	<i>United Nations Relief and Work Agency</i>
USGLC	<i>U.S. Global Leadership Coalition</i>
USTDA	<i>United States Trade and Development Agency</i>
TCA	<i>Technical Cooperation Agency</i>
TVA	<i>Tennesy Valley Authority</i>

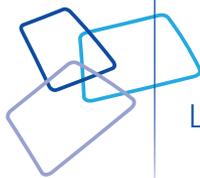
Allemagne

AA	<i>Auswärtiges Amt (Ministère des Affaires étrangères allemand)</i>
AfD	<i>Alternative für Deutschland</i>
AWE	<i>Agentur für Wirtschaft und Entwicklung</i>
BDI	<i>Bundesverband der deutschen Industrie InWent</i>



Liste des sigles et abréviations

BENGO	<i>Beratung und Projektförderung für private Träger in der Entwicklungszusammenarbeit</i> (Conseil et montage de projet pour les porteurs privés de coopération au développement)
BMUB	<i>Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit</i> (Ministère de l'Environnement, de la Préservation de la Nature, du Bâtiment et de la Sécurité nucléaire allemand)
BMZ	<i>Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</i> (Ministère de la Coopération économique et du Développement allemand)
CDU	<i>Christlich Demokratische Union Deutschlands</i> (Union chrétienne-démocrate d'Allemagne)
CSU	<i>Christlich-Soziale Union</i> (Union chrétienne sociale)
DEG	<i>Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft</i> (Agence allemande d'investissement et de développement)
DED	<i>Deutscher Entwicklungsdienst</i> (Service de développement allemand)
DEval	<i>Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit</i> (Institut allemand d'évaluation de la coopération au développement)
DIE	<i>Deutsches Institut für Entwicklungspolitik</i> (Institut allemand pour la politique de développement)
EKD	<i>Evangelische Kirche in Deutschland</i> (Église évangélique d'Allemagne)
FDP	<i>Freie Demokratische Partei</i> (Parti démocratique libre)
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> (Agence allemande de coopération internationale)
GTZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i> (Agence allemande de coopération technique)
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (Établissement de crédit pour la reconstruction)
SNDD	<i>Stratégie nationale de développement durable</i>
SPD	<i>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</i> (Parti social-démocrate allemand)
VENRO	<i>Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe</i> (Union pour la politique de développement et l'aide humanitaire)



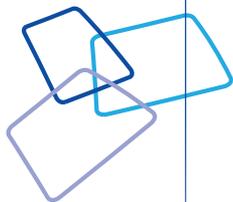
Liste des sigles et abréviations

Royaume-Uni

ACHU	<i>Africa Conflict and Humanitarian Unit</i>
BEIS	<i>Department Business</i>
BOAG	<i>British Overseas Aid Group</i>
BOND	<i>British Overseas NGOs for Development</i>
CDC	<i>CDC Group (anciennement Commonwealth Development Corporation)</i>
CHASE	<i>Conflict Humanitarian and Security Operations Team</i>
CO	<i>Colonial Office</i>
DfID	<i>Department for International Development</i>
DOD	<i>Department of Defense</i>
DOE	<i>Department of Education</i>
FCO	<i>Foreign and Commonwealth Office</i>
GAVI	<i>Global Alliance for Vaccines and Immunization</i>
HIPC	<i>Heavily Indebted Poor Countries</i>
ICAI	<i>Independent Commission for Aid Impact</i>
IFFIm	<i>International Finance Facility for Immunization</i>
MOD	<i>Ministry of Overseas Development</i>
NHS	<i>National Health Service</i>
ODA	<i>Overseas Development Administration</i>
PM	<i>Prime Minister</i>
PRSP	<i>Poverty Reduction Strategy Papers</i>
SDSN	<i>Sustainable Development Solutions Network</i>
UKAN	<i>UK Aid Network</i>

France

APE	Agence des Participations de l'État
NRE	loi sur les Nouvelles Régulations Économiques



Bibliographie

Documents transversaux

BAKKOUR, N., VAILLÉ, J. et VOITURIEZ, T. (2016), « Transformer l'aide publique au développement (APD) pour 'transformer notre monde' : une lecture des récits nationaux justifiant l'APD dans le programme de développement durable à l'horizon 2030 », Iddri.

BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT (2014), *Des instruments innovants pour le financement climatique*.

COMMISSION EUROPÉENNE (1999), *Eurobaromètre 50.1 « Les Européens et l'aide aux pays en développement »*, Bruxelles. Accessible à : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_126_fr.pdf

COMMISSION EUROPÉENNE (2002), *Eurobaromètre 58.2 « L'aide aux pays en développement »*, Bruxelles. Accessible à : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_184_fr.pdf

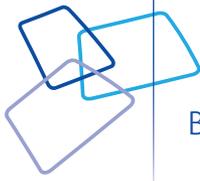
COMMISSION EUROPÉENNE (2004), *Special Eurobarometer 222 "Attitudes towards Development Aid"*, Bruxelles. Accessible à : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_222_en.pdf

COMMISSION EUROPÉENNE (2009), *Special Eurobarometer 318 "Development Aid in times of economic turmoil"*, Bruxelles. Accessible à : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_318_en.pdf

COMMISSION EUROPÉENNE (2010), *Special Eurobarometer 352 "Europeans, development aid and the Millennium Development Goals"*, Bruxelles, Accessible à : https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/study-eurobarometer-europeans-development-aid-and-mdgs-201009_en_5.pdf

COMMISSION EUROPÉENNE (2011), *Special Eurobarometer 375 "Making a difference in the world: Europeans and the future of development aid"*, Bruxelles. Accessible à : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_375_en.pdf

COMMISSION EUROPÉENNE (2012), *Special Eurobarometer 392 "Solidarity that spans the globe: Europeans and Development Aid"*, Bruxelles. Accessible à : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_392_en.pdf



Bibliographie

COMMISSION EUROPÉENNE (2013), Special Eurobarometer 405 "EU Development Aid and the Millennium Development Goals", Bruxelles. Accessible à : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_405_en.pdf

COMMISSION EUROPÉENNE (2014), *Special Eurobarometer 421 "The European year for development"*, Bruxelles, Accessible à : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_421_en.pdf

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (2012), "World Opinion on Economic Development and Humanitarian Aid", in *Public Opinion on Global Issues*, Washington, Accessible à : www.cfr.org/thinktank/iigg/pop/

DREHER, A. et LANGLOTZ, S. (2016), "Aid and Growth. New evidence using an excludable instrument", Accessible à : <http://www.axel-dreher.de/Dreher%20and%20Langlotz%20Aid%20and%20Growth.pdf>

HARARI, Y. N. (2015), *Sapiens*, Albin Michel, Paris

JOSSELIN, C., SHORT, C. et WIECZOREK-ZEUL, H. (26/02/1999), « Notre coopération avec les pays en voie de développement peut être optimisée. Il faut améliorer l'aide européenne. » (*Libération*).

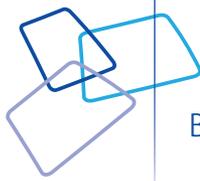
MAHN, T. et NEGRE, M. (2016), *The Fragmentation of Aid*, Rethinking International Development Series, Palgrave Macmillan UK.

MARTIN, A., C. CULEY et S. EVANS (2005), "Make Poverty History, 2005 Campaign Evaluation", Firetail Limited, London, Accessible à : http://www.firetail.co.uk/MPH_2005_Evaluation.pdf

MARTIN, A. (2007), "Make Poverty History Campaign Evaluation". Workshop of the Informal Network of DAC Development Communicators, 2007, Bonn (ALL), Accessible à : www.oecd.org/dev/pgd/38405846.pps

NORTH-SOUTH CENTRE OF THE COUNCIL OF EUROPE/OECD (1998), *Public Attitudes and International Development Co-operation*, Éditions OCDE, Paris, Accessible à : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264163850-en>

NORTH-SOUTH CENTRE OF THE COUNCIL OF EUROPE/OCDE (2003), *L'opinion publique contre la pauvreté*, Éditions OCDE, Paris, Accessible à : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264299993-fr>



Bibliographie

OECD (1996), "Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation, OECD Publishing, Paris.
Accessible à : <https://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>

OECD (2014), *Engaging with the Public: 12 Lessons from DAC Peer Reviews and the Network of DAC Development Communicators*, Éditions OCDE, Paris.

OECD (2014), *Good Practices in Development Communication*, Paris, Accessible à : <http://bit.ly/1kz4BBm>

SMILLIE, I. (1999), "Public Support and the Politics of Aid", *Development*, Vol. 42, N°3, 71-76, Palgrave Macmillan, Houndmills, Accessible à : <http://dx.doi.org/10.1057/palgrave.development.1110063>

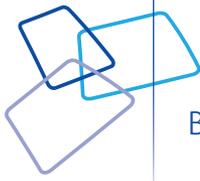
TINGLEY, D. (2010), "Donors and domestic politics: Political influences on foreign aid effort", *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol. 50, N°1, Elsevier, Princeton, 40-49, Accessible à :
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1062976909000957>
<http://www.cgdev.org/commitment-development-index>
http://www.footprintnetwork.org/content/ecological_footprint_nations/ecological_per_capita.html
<http://www.sdgindex.org/download/>

États-Unis

AMERICANPROGRESS.ORG, NORRIS, J. (10/03/2017), "Trump's Siege on International Development", Center for American Progress, Accessible à : <https://www.americanprogress.org/issues/security/news/2017/03/10/427900/trumps-siege-international-development/#.WMQs92BNulc.email>

CONFÉRENCE DE STEVE BANNON AU VATICAN EN 2014, Accessible à : https://www.buzzfeed.com/lesterfeder/this-is-how-steve-bannon-sees-the-entire-world?utm_term=.favJG6zRP#.eIK2KMbpD

WASHINGTONPOST.COM, BEARAK, M. et GAMIO, L. (2016), "The U.S foreign aid budget, visualized: from building wells to building armies", *The Washington Post*, Accessible à : <https://www.washingtonpost.com/graphics/world/which-countries-get-the-most-foreign-aid/>



Bibliographie

BOOT, M., KIRKPATRICK J. J. et MIKLAUCIC (2016), *USAID Should Become the Department of Nation-Building*, Council on Foreign Relations.

CAMPBELL, K. M. et FLOURNOY, M. (2001), *To Prevail: An American Strategy for the Campaign Against Terrorism*, CSIS Press, Washington, D.C.

CAROTHERS, T. (2017), "Prospects for U.S. Democracy Promotion under Trump", Carnegie Endowment for International Peace.

CGDEV.ORG (13/03/2017), "Cutting foreign aid? Expert perspectives on US investment in international development".

COHEN, R. (24/01/2017), "The Banal Belligerence of Donald Trump", *The New York Times*.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (2009), "U.S. Opinion on Development and Humanitarian Aid", in *Public Opinion on Global Issues*, Washington., Accessible à : <http://www.cfr.org/polls-and-opinion-analysis/us-opinion-development-humanitarian-aid/p20138>

NYTIMES.COM, FRIST, B. (09/02/2017), "The Case for Keeping America's AIDS Relief Plan", *The New York Times*.

TIME.COM, GATES, B. (17/03/2017), "Bill Gates : Cutting Foreign Aid Makes America Less Safe", *Time*, Accessible à : <http://time.com/4704550/bill-gates-cutting-foreign-aid-makes-america-less-safe/>

GIVING USA (2016), *The Annual Report on Philanthropy for the year 2015*.

GUILHOT, N. (2005), *The Democracy Makers: Human Rights and the Politics of Global Order*, Columbia University Press, New York.

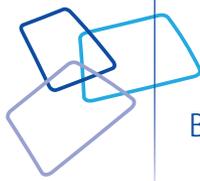
GURRÍA, J. A et VOLCKER, P. (2001), "The Role of the Multilateral Development Banks in Emerging Market Economies", Carnegie Endowment for International.

HARWOOD, J. (24/01/2017), "Trumpism may not endure", *The New York Times*.

DEVEX.COM, IGOE, M. (19/01/2017), "Was there an Obama development doctrine ?", *Devex*, Accessible à : <https://www.devex.com/news/was-there-an-obama-development-doctrine-89465>

HOLSTI, O. R. (2004), "Public Opinion and American Foreign Policy", The University of Michigan Press, Ann Arbor.

KRISTOF, N. (24/01/2017), "2017: The best year ever?", *The New York Times*.



Bibliographie

KRUGMAN, P. (23/01/2017), "Things can only get worse", *The New York Times*.

EDITION.CNN.COM, LABOTT, E. ET COHEN, Z. (15/03/2017), "White House demands deep cuts to State, UN funds", *CNN*.

LAWSON, M. L. (23/06/2016), *Does Foreign Aid Work? Efforts to Evaluate U.S. Foreign Assistance*, Congressional Research Service, Accessible à : <https://fas.org/sgp/crs/row/R42827.pdf>

LAWSON, M. L. ET TARNOFF, C. (2011), *An Introduction to U.S. Programs and Policy*, Congressional Research Service, Accessible à : <https://www.cbd.int/financial/mainstream/usa-foreignprograms.pdf>

LETTRE DES 121 MILITAIRES À L'ADRESSE DES CHEFS DE LA MAJORITÉ ET DE LA MINORITÉ DU SÉNAT, DU CHEF DE LA MAJORITÉ DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS ET DU PORTE-PAROLE DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS, 27/02/2017

LOI 114-191 – 15/07/2016, *Foreign Aid Transparency and Accountability Act of 2016*.

LUMSDAINE, D. H. (1993), *Moral Vision in International Politics : The Foreign Aid Regime, 1949-1989*, Princeton University Press, Princeton.

LUNDBERG, K. (2004), "Smarter Foreign Aid?: USAID", Harvard Kennedy School Case Programme.

MARKEY, D.S (2016), "Stop writing Pakistan blank checks", Council on Foreign Relations.

MARTINEZ, P. (16/03/2017), "More than 100 faith leaders send letter opposing Trump's budget plan", *CBS News*, Accessible à : <http://www.cbsnews.com/news/faith-leaders-oppose-america-first-donald-trump-budget-foreign-aid/>

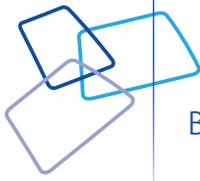
MORELLO, C. (16/03/2017), "Dramatic shift reflects 'America First' focus, call for world to pay its share", *The Washington Post*.

MOSTROUS, A., KENBER, B. AND THE TIMES DATA TEAM (08/12/2016), "Consultants take billions from foreign aid budget", *The Time*.

NAGARAJ, V. K. (2015), "'Beltway Bandits' and 'Poverty Barons': For-Profit International Development Contracting and the Military-Development Assemblage", *Development and Change*, 46(4): 585-617

NEIER, A. (2003), *Taking Liberties : Four Decades in the Struggle for Human Rights*, Public Affairs, New York.

OBAMA, B. (2016), *State of the Union Speech*.



Bibliographie

PARIS, G. (01/03/2017), « Aux États-Unis, les diplomates du département d'État perdent de leur influence », *Le Monde*.

SCHAEFER, B. D (2017), Commentary Budget and Spending, "Trump's Plan to Reduce UN Spending Is a Step in the Right Direction", The Heritage Foundation.

SENGUPTA, S. (23/01/2017), "Trump Revives Ban on Foreign Aid to Groups That Give Abortion Counseling", *The New York Times*.

STANFIELD, J. R. ET BLOOM STANFIELD, J. (2011), *John Kenneth Galbraith*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

THE HERITAGE FOUNDATION (2016), Report Budget and Spending, "A Blueprint for Balance : A Federal Budget for 2017"

TRUMAN H. S., Discours inaugural, 20 Janvier 1949 à Washington.

U.S. DEPARTMENT OF STATE and USAID (2014), Strategic Plan FY 2014–2017, Available at: <https://www.state.gov/documents/organization/223997.pdf>

USAID (2010), "Memorandum of the United States, OECD/DAC Peer Review of the United States"

USAID (2016), "Memorandum of the United States, OECD/DAC Peer Review of the United States".

U.S. GLOBAL PARTNERSHIP COALITION (2012), *Report on Reports: Agenda for Advancing Smart Power America's Global Interests*.

U.S. GLOBAL PARTNERSHIP COALITION (2012), *The Global Plum Book: Influential Positions in the U.S. Government on Global Development and Diplomacy*.

U.S. GLOBAL PARTNERSHIP COALITION (2017), *Building a better, safer world*.

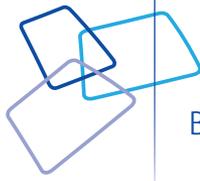
WEHNER, P. (24/01/2017), "Why I cannot fall in line behind Trump", *The New York Times*.

SENATOR WHITEHOUSE, S. et WACHTELL STINNETT, M. (2017), *Captured: The Corporate Infiltration of American Democracy*, The New Press, New York.

WRI.ORG (2017), *World Resources Institute*, articles ayant pour sujet la politique de Donald Trump.

WWF (2015), Position Paper, *Financing for sustainable development*.

FOREIGNPOLICY.COM, YACUBIAN, B. (10/03/2017), "Trump's Cuts to USAID Would Imperil the United States", *Foreign Policy*.



Allemagne

AMBASSADE DE FRANCE EN ALLEMAGNE, ND-2017-108743(19/02/2017), *L'Allemagne et la nouvelle donne européenne*.

BDI (2014), *BDI Strategy Sub-Saharan Africa*, Berlin.

DEVEX.COM, CHENEY, C. (02.01.2017), "German foreign aid is at a record high and rising, Here is how it works", *Devex*, Accessible à : <https://www.devex.com/news/german-foreign-aid-is-at-a-record-high-and-rising-here-is-how-it-works-89366>

CLIMATE TRANSPARENCY (2016), *Assessing the G20 transition to a low-carbone economy*, Berlin.

DAAD (2013), *Empowerment at home, The DAAD In-Country Programme in Uganda*, Bonn.

DAAD (2013), *DAAD In-Country / In-Region Funding in South Africa*, Bonn.

DAAD (2016), *Development-Related Postgraduate Courses*, Bonn.

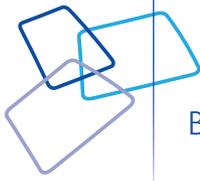
DISCOURS DE HORST KÖHLER DU 14.06.2013, "A New Global Partnership : Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development", Accessible à : horstkoehler.de

DNR (2017), *Forum Umwelt und Entwicklung & VENRO, Neue Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie: Verbesserung mit Defiziten*, Berlin.

DW AKADEMIE (2015), *Developing media. Stengthening human rights*.

GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ALLEMAND (2015), *Conférence de presse de la Chancelière Merkel à l'issue du Sommet du G7 à Elmau*, Accessible à : <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2015/06/2015-06-08-pk-merkel-g7.html>

GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ALLEMAND (2016), *Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie*, Accessible à : https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Nachhaltigkeit/0-Buehne/2016-05-31-download-nachhaltigkeitsstrategie-entwurf.pdf?__blob=publicationFile&



Bibliographie

GOVERNEMENT FÉDÉRAL ALLEMAND (2016), *Perspectives for Germany, Our Strategy for Sustainable Development*, Accessible à : https://www.bundesregierung.de/Content/EN/StatischeSeiten/Schwerpunkte/Nachhaltigkeit/Anlagen/perspektives-for-germany-langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=1

KfW DEVELOPMENT BANK (2015), Annual Report. Available at: [https://www.kfw.de/KfW-Group/Service/Download-Center/Financial-Publications-\(D-EN\)/Gesch%C3%A4ftsbericht/](https://www.kfw.de/KfW-Group/Service/Download-Center/Financial-Publications-(D-EN)/Gesch%C3%A4ftsbericht/)

KONFERENZ WELTKIRCHE (2015), *Jahresbericht Weltkirche*, Bonn.

MINISTÈRE FÉDÉRAL DE LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT (BMZ) (2014), *Zukunftscharta EINEWELT – Unsere Verantwortung*, Berlin.

MINISTÈRE FÉDÉRAL DE LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT (BMZ) (2015), *Strategy on government-civil society cooperation in post-2015 development policy*, Berlin.

MINISTÈRE FÉDÉRAL DE LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT (BMZ) (2016), *Development Policy in 2030 : Shaping German Technical Cooperation for the Future*, Berlin.

MINISTÈRE FÉDÉRAL DE LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT (BMZ) (2017), *L’Afrique et l’Europe : un nouveau partenariat pour le développement, la paix et l’avenir*, Accessible à : https://www.bmz.de/en/publications/languages/french/marshallplan_africa_fr.pdf

MISSION STATEMENT ON THE G20 SUMMIT IN HAMBURG (2016), *Foundations Take a Stand*, Hamburg.

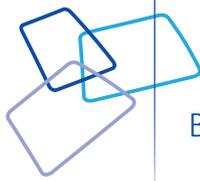
SERVICE DE PRESSE ET D’INFORMATION DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ALLEMAND (2017), *Neue Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie verabschiedet*, Accessible à : <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2017/01/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.html>

VENRO, *VENRO-Strategie 2017-2022: Von der Idee zur Umsetzung*.

VENRO, *Umfeldanalyse VENRO-Strategie 2017 ff*.

VOLLMER, F. (2012), “Increasing the Visibility and Effectiveness of Development Co-operation”, German Development Institute, Bonn, Accessible à : http://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies_67.pdf

ATMOSFAIR.ORG



Royaume-Uni

AMBASSADE DE FRANCE AU ROYAUME-UNI (20/03/2017), ND-2017-200911, « APD/Royaume-Uni – Retour sur 20 ans de consensus britannique en faveur du développement: vers la fin du Veau d'or? ».

BARDER, O. (-), "Reforming Development Assistance: Lessons from the U.K. Experience", *Security by other means*, Lael Brainard.

BLOWFIELD, M. ET DOLAN, C. S. (2014), "Business as a development agent: evidence of possibility and improbability", *Third World Quarterly*.

CFID ET SAVE THE CHILDREN (2016), *Making the case for aid: Working with public perceptions of international development*.

CUMMING, G. D. (1996), "British Aid to Africa : A Changing Agenda ?", *Third World Quarterly*, Vol.17, N° 3, Taylor & Francis, 487-501, Accessible à : <http://www.jstor.org/stable/3993202>

DFID (2008), *Communication matters: Our communication strategy*, Londres, Accessible à : <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/dfid.gov.uk/documents/publications/commsstrategy.pdf>

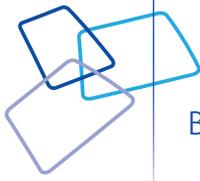
DFID (2011), *UK aid: Changing lives, delivering results*, Londres, Accessible à : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67584/BAR-MAR-summary-document-web.pdf

FOURMY, S. (2016), « La Loi sur les 0,7 % d'APD au Royaume-Uni : l'aboutissement de deux décennies de mobilisation collective ».

GERMAN, T. ET RANDEL, J. (2015), "Why the new UK government will stick to its commitments to aid", *Future Development*.

GOVERNEMENT BRITANNIQUE (2016), "£3 billion pledge to help end Malaria deaths", Accessible à : <https://www.gov.uk/government/news/3-billion-pledge-to-help-end-malaria-deaths>

HENSON, S. ET LINDSTROM, J. (2013), "A Mile Wide and an Inch Deep'? Understanding Public Support for Aid: The Case of the United Kingdom", *World Development*, Vol. 42, Elsevier, Amsterdam, 67-75, Accessible à : <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X12001933>



Bibliographie

HOUSE OF COMMONS, INTERNATIONAL DEVELOPMENT COMMITTEE (2009), *Aid Under Pressure: Support for Development Assistance in a Global Economic Downturn*, Vol.1, Londres, Accessible à : <https://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmintdev/179/179i.pdf>

HOUSE OF COMMONS, ENVIRONMENTAL AUDIT COMMITTEE (2014), *Connected world: Agreeing ambitious Sustainable Development Goals in 2015*, Londres.

HOUSE OF COMMONS, INTERNATIONAL DEVELOPMENT COMMITTEE (2016), *UK aid: allocation of resources: interim report: Government Response to the Committee's Third Report of Session 2015-2016*, Accessible à : <https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmintdev/256/256.pdf>

HOUSE OF COMMONS, INTERNATIONAL DEVELOPMENT COMMITTEE (2016), *UK implementation of the Sustainable Development Goals*, Accessible à : <https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmintdev/103/103.pdf>

HOUSE OF COMMONS, INTERNATIONAL DEVELOPMENT COMMITTEE (2017), *UK aid: allocation of resources*, Londres.

KNOLL, A. ET SHERIFF, A. (2017), "Making Waves: Implications of the irregular migration and refugee situation on Official Development Assistance spending and practices in Europe", ECDPM.

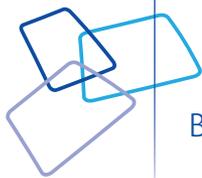
MAXWELL, S. (2017), "After Paris: can the private sector deliver climate compatible development?", CDKN.

FT.COM, PILLING, D. (23/02/2017), "CDC Group defends UK foreign aid strategy as funding quadruples", Financial Times.

THEGUARDIAN.COM, QUINN, B. ET ASTHANA, A. (11/01/2017), "UK moves a step closer to dramatic rise in aid funding to private sector", *The Guardian*.

AFD, QUEVEDO, A.-M. (2017), « La coopération britannique en profonde mutation ».

THATCHER, M. (08/11/1989), Speech to United Nations General Assembly (Global Environment), Margaret Thatcher Foundation, Accessible à : <http://www.margaretthatcher.org/document/107817>



France

COCHEZ, P. (06/12/16), « Ouvrir la France au monde », *La Croix*.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU SÉNAT (2017), *Rapport d'information sur les acteurs bilatéraux et multilatéraux de l'aide au développement*.

LEMONDE.FR, DE VILLIERS, P. (20/01/2016), « Gagner la guerre ne suffit pas à gagner la paix », *Le Monde*, Accessible à : http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/01/20/gagner-la-guerre-ne-suffit-pas-a-gagner-la-paix_4850136_3232.html



QU'EST-CE QUE L'AFD

L'Agence Française de Développement (AFD), institution financière publique qui met en œuvre la politique définie par le gouvernement français, agit pour combattre la pauvreté et favoriser le développement durable. Présente sur quatre continents à travers un réseau de 75 bureaux, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète. En 2016, l'AFD a consacré 9,4 milliards d'euros au financement de projets dans les pays en développement et en faveur des Outre-mer.

Agence Française de Développement
5, rue Roland Barthes – 75598 Paris cedex 12
Tél. : 33 (1) 53 44 31 31 – www.afd.fr

Dépôt légal : 1^{er} trimestre 2018
ISSN : 2492-8313
ISBN : 978-2-37902-000-1