

---

# Comment les États-Unis soutiennent le développement de la démocratie à l'étranger

---

par Keith Schulz

*Le présent article traite des efforts consentis par les États-Unis pour promouvoir la démocratie et dresse la liste des différentes instances gouvernementales et non gouvernementales qui y participent. L'accent est surtout mis sur le travail de l'Agence américaine pour le développement international (USAID), principale agence fédérale d'aide à l'étranger des États-Unis, qui œuvre depuis 30 ans dans le domaine de l'aide à la démocratie et à la gouvernance. À la fin, l'auteur examinera aussi un des volets particuliers de l'aide à la démocratie et à la gouvernance — le renforcement des institutions législatives — pour illustrer les méthodes et stratégies concrètes adoptées par l'USAID pour apporter cette forme de soutien.*

**A**u Canada, la majorité des fonds destinés à la promotion de la démocratie sont actuellement acheminés par l'entremise de l'Agence canadienne de développement international (ACDI)<sup>1</sup>. À l'opposé, aux États-Unis, un grand nombre d'agences et de départements fédéraux de même que d'organisations non gouvernementales indépendantes contribuent aux efforts américains de promotion de la démocratie. Pour les différents départements, agences et organisations concernés, cette situation donne lieu à des mandats complexes, parfois confus et qui se chevauchent. Or, il n'en n'a pas toujours été ainsi. Les États-Unis ont commencé à soutenir sérieusement le développement démocratique il y a plus de 30 ans, d'abord dans quelques pays d'Amérique latine, puis en Europe de l'Est et dans l'ancienne Union soviétique, lors de leur transition vers la démocratie après l'effondrement du communisme. L'ampleur et les objectifs de ces premiers efforts étaient modestes. En 1990, les fonds consacrés à l'aide à la démocratie s'élevaient à un peu plus de 100 millions de dollars. Aujourd'hui, ce montant dépasse largement le milliard de dollars par année, et une grande partie de cet argent est

maintenant affectée aux efforts déployés au Moyen-Orient et en Asie.

## **L'aide à la démocratie devient importante**

---

Sous l'administration du président George W. Bush, les États-Unis ont fait du soutien à la liberté et à la démocratie à l'étranger un pilier central de leur politique étrangère. Dans son deuxième discours inaugural, le président a déclaré que « la politique des États-Unis consiste à favoriser et à soutenir la croissance des mouvements et des institutions démocratiques dans toute nation ou culture, avec pour objectif ultime de mettre fin à la tyrannie dans le monde »<sup>2</sup>.

Pour l'administration Bush, l'aide à la démocratie constitue un élément important de sa stratégie de lutte contre le terrorisme. Dans un document intitulé *Strategy for Winning the War on Terrorism*, l'administration considère les iniquités dans la participation politique et l'absence de libertés fondamentales comme une cause majeure de l'instabilité qui mène au terrorisme. En faisant la promotion des droits de la personne fondamentaux, de la liberté d'expression, de religion, d'association et de la presse, d'un appareil judiciaire indépendant et d'autres droits démocratiques, les États-Unis peuvent contribuer à régler, dans les pays, certains problèmes importants qui attisent le mécontentement et incitent au terrorisme<sup>3</sup>.

---

*Keith Schulz travaille à l'Office of Democracy and Governance de l'Agence américaine pour le développement international (USAID), où il agit comme conseiller pour les programmes de renforcement des institutions législatives.*

---

Toutefois, le gouvernement américain ne dispose d'aucun organisme central pour coordonner les programmes s'occupant de démocratie et de gouvernance. Une étude récente sur ces groupes et organismes a permis d'en recenser plus d'une vingtaine qui travaillent actuellement dans le domaine de la promotion de la démocratie<sup>4</sup>. Ce chiffre exclut les nombreuses sociétés d'experts-conseils et associations professionnelles à but lucratif qui reçoivent des fonds de sources fédérales et non gouvernementales américaines pour mettre en œuvre des programmes de démocratisation à l'étranger.

### **Diversité des fournisseurs d'aide à la démocratie**

---

L'Agence américaine pour le développement international (USAID) joue un rôle de premier plan au sein du gouvernement des États-Unis dans l'appui au développement démocratique et à la bonne gouvernance à l'étranger. Ces 20 dernières années, elle a dépensé bien au-delà de 9 milliards de dollars pour promouvoir la gouvernance démocratique dans plus de 100 pays. Un de ses quatre objectifs primordiaux est l'*édification de démocraties durables*. L'USAID investit annuellement plus d'un milliard de dollars dans des programmes de soutien de la démocratie et de la gouvernance, ce qui en fait le plus important bailleur de fonds au sein du gouvernement américain.

Le département d'État s'occupe également de la promotion de la démocratie à l'étranger. Le Bureau for Democracy, Human Rights and Labor (Bureau pour la démocratie, les droits de la personne et le travail — DRL) gère un portefeuille annuel de près de 75 millions de dollars destinés à des programmes de soutien de la démocratie et des droits de la personne. L'Office of the Middle East Partnership Initiative (Office de l'Initiative de partenariat avec le Moyen-Orient — MEPI), créé en 2002 au sein du Bureau des affaires du Proche-Orient du département d'État, a, quant à lui, versé plus de 300 millions de dollars dans des programmes visant à soutenir des réformes dans les secteurs politique, économique, de l'éducation et des droits de la femme au Moyen-Orient.

Le département de la Justice défend la primauté du droit dans les autres pays par l'entremise de son International Criminal Investigative Training Assistance Program (programme d'assistance internationale à la formation sur les enquêtes criminelles — ICITAP). L'ICITAP a pour mission d'appuyer les objectifs du gouvernement américain en matière de justice pénale et de politique étrangère en aidant les gouvernements étrangers à mettre au point les outils nécessaires pour appliquer la loi de manière professionnelle en se fondant sur les principes démocratiques et le respect des droits de la personne.

Créé en 1983, le National Endowment for Democracy (Fonds national pour la démocratie — NED) est un organisme privé sans but lucratif chargé de renforcer les institutions démocratiques dans le monde. Dirigé par un conseil d'administration impartial et indépendant, le NED reçoit du

Congrès des crédits annuels de plus de 70 millions de dollars. Il accorde des subventions directes pour soutenir des organisations non gouvernementales (ONG) et des organisations de la société civile qui militent en faveur de la démocratie en Afrique, en Asie, en Europe centrale et de l'Est, en Amérique latine, au Moyen-Orient et dans l'ancienne Union soviétique. Le NED fournit également un financement de base à quatre ONG américaines qui participent aux efforts en matière de démocratie : le National Democratic Institute (NDI), l'International Republican Institute (IRI), l'American Center for International Labor Solidarity et le Center for International Private Enterprise. Les deux premiers sont associés à leur parti politique respectif et travaillent surtout à renforcer les processus et partis politiques dans un certain nombre de pays.

Le Congrès américain est un acteur relativement nouveau dans les efforts de promotion de la démocratie. En 2005, la Chambre des représentants a mis sur pied la Democracy Assistance Commission (commission d'aide à la démocratie) pour promouvoir des assemblées législatives démocratiques, fortes et efficaces en différents endroits de la planète. Présidée par le représentant de la Caroline du Nord, David Price, cette commission non partisane compte 20 membres de la Chambre des représentants. Le représentant de la Californie, David Dreier, est le principal membre de la minorité.

La Commission compte actuellement 12 pays partenaires : l'Afghanistan, la Colombie, la Géorgie, Haïti, l'Indonésie, le Kenya, le Liban, le Libéria, la Macédoine, la Mongolie, le Timor-Orient et l'Ukraine. Elle fournit une expertise technique qui permet d'améliorer la reddition de comptes, la transparence, l'indépendance législative et la surveillance gouvernementale dans les assemblées législatives de ces pays grâce à des échanges de pair à pair entre des membres, des responsables et des employés de la Chambre des représentants et des organismes de soutien du Congrès, et des députés et employés des parlements partenaires.

La Millennium Challenge Corporation (MCC), créée en 2004, est un autre organisme fédéral américain assez récent qui soutient le développement démocratique et économique à l'étranger. Elle est chargée d'accorder une aide étrangère et un soutien budgétaire directs aux pays qui démontrent des progrès sur le plan des réformes démocratiques et économiques. La MCC récompense les gouvernements qui affichent une bonne performance, calculée à partir de diverses mesures du développement démocratique et économique, en versant des sommes importantes à ces pays et en leur conférant le pouvoir de mettre en œuvre un programme de réforme convenu au préalable.

---

## Stratégie de l'USAID en matière de démocratie et de gouvernance

---

L'USAID définit ses programmes de soutien de la démocratie et de la gouvernance comme « une aide technique et tout autre appui servant à renforcer les moyens dont disposent les gouvernements, les acteurs non gouvernementaux et les citoyens qui sont en quête de réforme, afin de développer et de soutenir des États et institutions démocratiques attentifs aux besoins de leurs citoyens et réellement responsables »<sup>5</sup>. Le cadre stratégique de l'USAID dans ce domaine met l'accent sur quatre aspects importants du développement démocratique :

- Promouvoir la justice et les droits de la personne par la primauté du droit;
- Renforcer les institutions de gouvernance démocratique et responsable;
- Accroître la liberté et la concurrence politiques;
- Mettre la société à contribution par l'expression, la défense et la participation des citoyens.

Un examen des programmes financés par l'USAID de 1990 à 2003 révèle que la plus grande partie des fonds versés a servi au renforcement de la société civile, puis aux programmes de soutien de la gouvernance, à la primauté du droit et aux processus politiques et électoraux.

L'USAID met en œuvre ses programmes de soutien de la démocratie et de la gouvernance principalement par l'intermédiaire d'un réseau d'employés et de missions présents dans plus de 80 pays. Ces programmes sont habituellement conçus et gérés par des experts dans le domaine de la démocratie, qui sont recrutés en fonction de leur savoir, de leur expérience et de leurs relations dans leur pays. Ces programmes, qui sont réalisés par un large éventail d'organismes locaux, nationaux et internationaux ayant souvent pignon sur rue dans le pays, apportent une aide et un soutien continu et à long terme aux citoyens, aux institutions et aux organisations qui participent aux réformes et aux transitions démocratiques.

Établi en 1994, l'Office of Democracy and Governance (Office de la démocratie et de la gouvernance) constitue le centre névralgique de l'USAID pour le développement démocratique. Il fournit un leadership technique, des services de recherche et d'analyse, ainsi que de la formation sur les tendances et pratiques en matière de démocratisation, en plus d'évaluer les programmes de soutien de la démocratie et de la gouvernance de façon à rendre l'aide de l'USAID plus efficace.

L'Office of Democracy and Governance a, en outre, élaboré un cadre de conception et d'évaluation des stratégies de soutien de la démocratie et de la gouvernance dans les démocraties émergentes<sup>6</sup>. Ce cadre d'évaluation stratégique fournit une analyse politique d'un pays donné, ce qui permet à l'USAID

d'élaborer des programmes de soutien de la démocratie et de la gouvernance qui sont conçus expressément pour aider ce pays à régler les principaux problèmes politiques et de développement que posent la transition vers la démocratie et la consolidation de cette dernière. Ce cadre est axé sur l'examen de cinq éléments, ou variables, clés du développement démocratique :

- le consensus;
- la primauté du droit;
- la concurrence;
- l'inclusion;
- la bonne gouvernance.

En analysant ces principales variables et en établissant des objectifs démocratiques généraux, l'USAID peut élaborer des stratégies uniques pour mettre au point des programmes et des approches qui permettront d'utiliser efficacement ses ressources et, ainsi, de réaliser ces objectifs.

---

## Évaluation de l'impact

---

L'USAID a récemment commandé une étude indépendante et externe afin de déterminer l'impact de l'aide américaine sur l'édification de la démocratie dans le monde. Menée par l'Université Vanderbilt et l'Université de Pittsburgh et intitulée *Effects of US Foreign Assistance on Democracy Building*, cette étude a révélé, à partir de mesures de la démocratisation, dont celles de Freedom House, que l'aide de l'USAID pour soutenir la démocratie avait eu des effets mesurables sur le taux de démocratisation dans le monde de 1990 à 2003<sup>7</sup>. Dans son rapport final, le comité déclare :

Quelle part de cette démocratisation mondiale est attribuable à l'aide étrangère des États-Unis? L'étude a constaté que cette forme d'aide avait eu des effets constants et nettement positifs sur la démocratisation [...] Grâce aux mesures de la démocratie les plus utilisées [...], il a été déterminé que les obligations de l'USAID en matière de démocratie et de gouvernance ont eu des retombées considérables sur la démocratie [...] Les dépenses consacrées à la promotion de la démocratie de 1990 à 2003 ont permis d'améliorer celle-ci au-delà des niveaux qui auraient été atteints selon tous les autres facteurs dont il serait raisonnable de tenir compte<sup>8</sup>.

Cette étude a également permis de constater qu'en plus de l'impact positif de l'aide générale sur l'ensemble du développement démocratique, certains programmes sous-sectoriels de soutien de la démocratie et de la gouvernance ont eu une incidence favorable sur leurs indicateurs sous-sectoriels correspondants. De façon plus précise, les programmes de l'USAID pour développer les médias, la société civile ainsi que les processus politiques et électoraux ont eu des retombées concrètes sur les indicateurs

---

mesurant le développement des médias, de la société civile et des élections.

### **Renforcement des parlements et des assemblées législatives**

---

L'USAID joue un rôle particulièrement actif dans le renforcement des institutions législatives; c'est d'ailleurs le chef de file au sein du gouvernement américain dans ce domaine. Elle parraine actuellement, ou a récemment parrainé, des activités de renforcement des parlements dans plus de 60 pays. Au cours des 25 dernières années, l'USAID a distribué plus de 235 millions de dollars dans des pays délaissant la dictature pour la démocratie afin d'aider leurs assemblées législatives à exercer de façon plus efficace leurs fonctions essentielles en matière de représentation, de législation et de surveillance.

L'USAID fournit la majeure partie de son aide au renforcement des institutions législatives par l'intermédiaire d'organismes américains ou d'organismes locaux. Ces organismes travaillent directement avec les membres et les employés des parlements et des assemblées législatives de ces nouvelles démocraties. Ils aident ces institutions à devenir plus efficaces et plus efficaces grâce à une assistance technique, à une exposition à des pratiques comparatives, à l'amélioration des compétences et à la formation, ainsi qu'au développement des technologies de l'information et des technologies législatives. Les programmes de renforcement des institutions législatives sont généralement conçus pour atteindre les objectifs suivants :

- faciliter les réformes démocratiques au sein des parlements;
- accroître la représentation des citoyens;
- améliorer les capacités techniques dans l'élaboration des politiques et des lois;
- améliorer la surveillance de l'exécutif;
- assurer une gestion saine et des infrastructures suffisantes.

L'Office of Democracy and Governance de l'USAID fournit une assistance technique, une orientation, de la formation et des conseils sur les activités et les stratégies de renforcement des institutions législatives. Il publie une variété de documents techniques sur le renforcement des parlements<sup>9</sup> et a parrainé deux conférences internationales sur ce sujet.

Les programmes de renforcement des institutions législatives ont donné des résultats notables dans un certain nombre de pays. Par exemple, le programme Frost Task Force, lancé au début des années 1990, visait à renforcer les nouveaux parlements démocratiques d'Europe de l'Est. Il a permis de mettre en place des systèmes d'information, d'améliorer la compétence des employés et l'infrastructure législative, et de moderniser bon nombre de ces institutions autoritaires et serviles afin d'en faire des institutions démocratiques

dynamiques et plus représentatives. Cette aide, fournie par le Service de recherche du Congrès, a été particulièrement utile pour créer des institutions législatives plus fortes en Pologne, en Hongrie et en République tchèque.

Le Niger constitue un bon exemple de la façon dont l'USAID fournit concrètement son appui au renforcement des institutions législatives. Dans ce pays, on a axé l'aide sur l'amélioration des travaux et audiences des comités et sur celle de la participation du public au processus d'adoption des lois et d'élaboration des politiques. L'USAID a ainsi soutenu l'organisation de consultations publiques partout au pays sur le thème de la décentralisation et de la réforme des administrations locales. Plus de 30 assemblées publiques rassemblant près de 15 000 personnes ont été tenues. Les commentaires recueillis lors de ces assemblées publiques ont poussé l'Assemblée nationale à modifier considérablement le plan de décentralisation du gouvernement.

Au Mozambique, à la fin des années 1990, l'aide de l'USAID a été axée sur l'amélioration de la qualité des services de recherche et d'analyse des politiques offerts aux députés de l'Assemblée nationale. Grâce en partie à ces efforts, une plus grande proportion des lois adoptées était attribuable à des mesures législatives émanant directement de l'Assemblée nationale, ce qui montre bien une autonomisation et une efficacité grandissantes de la fonction législative. De même, la proportion des avant-projets de loi proposés par l'exécutif et auxquels l'Assemblée nationale a contribué de manière substantielle est passée de 50 % en 1996 à 100 % en 1999 et en 2000; autrement dit, chaque texte législatif proposé par l'exécutif a été soigneusement examiné par l'Assemblée nationale, ce qui démontre, encore une fois, une autonomisation et une efficacité accrues de la fonction législative.

Les programmes de l'USAID sont uniques du fait qu'ils fournissent aux institutions législatives une aide et une formation techniques et pratiques à long terme. Des évaluations des programmes de soutien législatif antérieurs ont révélé que des programmes comme celui du Frost Task Force ont eu des répercussions importantes sur les besoins des assemblées législatives en matière d'infrastructure et d'information, mais qu'ils n'ont pas suffi, à eux seuls, à pérenniser les résultats obtenus. Ces études ont conclu qu'une aide technique supplémentaire est nécessaire pour garantir des réformes démocratiques et une efficacité législative permanentes. Cette aide devrait prévoir une gamme plus large d'activités : formation des parlementaires et des employés, conseils d'experts sur les pratiques et les procédures législatives, réforme des politiques, couplages avec d'autres programmes et activités de développement, etc.

En plus d'accroître les capacités des institutions législatives, les programmes de l'USAID sont de plus en plus axés sur l'amélioration du rôle et de l'efficacité de l'ensemble des intervenants participant au processus législatif. Par

---

conséquent, le renforcement des institutions législatives consiste souvent à permettre aux groupes de pression de participer davantage aux travaux législatifs, à élargir l'accès des citoyens à l'assemblée législative et à accroître leurs relations avec celle-ci, à améliorer la couverture médiatique des travaux législatifs, et à donner les moyens voulus aux groupes de réflexion et aux établissements universitaires pour qu'ils puissent fournir les données et les analyses approfondies dont on a besoin pour le processus législatif.

## Conclusion

---

Les crédits demandés par l'administration Bush pour la promotion de la démocratie dépassent 1,5 milliard de dollars pour l'exercice 2008. On prévoit que les prochaines administrations américaines feront, elles aussi, de la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance à l'étranger un élément crucial de leur politique étrangère. Il reste à voir si elles consacreront autant d'argent à la mise en œuvre de ces politiques.

## Notes

---

1. *Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique*, Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, juillet 2007.
2. Deuxième discours inaugural, 20 janvier 2005. Internet : <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/01/print/20050120-1.html>.
3. La Maison-Blanche, *National Strategy for Combating Terrorism*, mise à jour du 5 septembre 2006. Internet : <http://www.whitehouse.gov/nsc/nsct/2006/sectionI.html>.

4. Thomas Melia, *The Democracy Bureaucracy: The Infrastructure of American Democracy Promotion*, document de travail préparé pour le Working Group on Global Institutions and Foreign Policy Infrastructure du Princeton Project on National Security, 2005. Internet : [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/democracy\\_bureaucracy-2.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/democracy_bureaucracy-2.pdf).
5. *At Freedom's Frontiers: A Democracy and Governance Strategic Framework*, USAID, décembre 2005.
6. *Conducting a DG Assessment: A Framework for Strategy Development*, USAID, novembre 2000.
7. Voir Steven E. Finkel, Anibal Pérez-Liñán et Mitchell A. Seligson, *Effects of U.S. Foreign Assistance on Democracy Building: Results of a Cross-National Quantitative Study*, USAID-University of Pittsburgh-Vanderbilt University, 2006. Internet :

[http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/pdfs/impact\\_of\\_democracy\\_assistance.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/impact_of_democracy_assistance.pdf). Parmi les nombreuses constatations de cette étude, on mentionne que l'aide de l'USAID a eu des effets nets et positifs sur le développement démocratique, selon les principaux indicateurs de la démocratie. Par exemple, une aide financière de 10 millions de dollars versée à un pays pour soutenir la démocratie et la gouvernance se traduirait par une hausse d'un quart de point (0,25 unité) sur l'échelle de 13 points de l'indice de la démocratie de Freedom House dans une année donnée, soit un changement démocratique presque cinq fois plus grand que ce à quoi le pays moyen pourrait s'attendre au cours d'une année donnée.

8. *Ibid.*, « Executive Summary », p. 1 à 3.
9. Voir, par exemple, le *Handbook on Legislative Strengthening*, USAID, février 2000.