

## Un concept radicalement novateur Enseignements se dégageant des Alliances pour le développement mondial mises en place par USAID

par Dan Runde, Directeur du Bureau des alliances pour le développement mondial à l'USAID

*Dans les années 70, l'aide publique au développement - plus couramment dénommée aide extérieure - était à l'origine de 70 pour cent des ressources mises par les Etats-Unis à la disposition des pays en développement. Depuis 30 ans, les choses ont bien évolué, et plus de 80 pour cent des ressources qui prennent le chemin des pays en développement au sortir des Etats-Unis proviennent désormais de sources autres que l'aide publique au développement, notamment d'investissements émanant d'une multitude d'entités non gouvernementales, parmi lesquelles des fondations, des entreprises, des organisations privées et caritatives, des collèges et universités et des organismes religieux, ainsi que des envois de fonds de particuliers à leurs familles restées à l'étranger.*

### L'alliance pour le développement mondial

Face aux évolutions intervenues sur la scène de l'aide au développement, où le secteur privé et la société civile jouent aujourd'hui un rôle bien plus important, l'US Agency for International Development (USAID) - principal organisme en charge de l'aide extérieure au sein de l'administration fédérale américaine - a entrepris de mettre en place ce qu'elle appelle des « Global Development Alliance » (GDA) afin d'associer, sur un pied d'égalité, des partenaires, y compris des entreprises privées, non seulement à la mise en œuvre des projets de développement mais aussi à leur sélection, leur conception et leur financement. Ces alliances permettent de mobiliser les compétences et les ressources, toutes différentes, d'une multitude de partenaires et de les mettre au service du règlement de problèmes qu'un acteur isolé ne parviendrait pas à résoudre.

En 2001, une équipe d'éminents penseurs de l'USAID a imaginé cette notion de GDA puis lui a donné corps en s'inspirant des relations de partenariat qu'USAID entretenait de longue date avec des organisations non gouvernementales (ONG), des fondations et des organisations internationales afin d'en élargir l'échelle. Les liens entre USAID et les entreprises privées - jusque là limités - s'en sont aussi trouvés rapidement renforcés.

A l'appui de cette initiative, USAID a créé un secrétariat de taille réduite à Washington afin de fournir à ses agents un soutien technique et des formations et de leur apporter des motivations institutionnelles (un fonds d'incitation pour la formation de nouvelles alliances novatrices a été institué) en vue de l'établissement de ce qui était devenu à la fois un nouveau modèle d'entreprise pour l'Agence et une nouvelle modalité d'aide au développement face à des problèmes de portée mondiale.

Depuis la naissance du concept de GDA, l'utilisation et l'impact des alliances public-privé se sont développés de façon spectaculaire. Entre 1999 et 2001, par exemple, seulement sept alliances de ce type ont été constituées. En revanche, de 2002 à 2004, USAID a conclu environ 290 alliances qui, pour une mise de fonds de 1,1 milliard USD de la part d'USAID, ont mobilisé 3,7 milliards USD de la part des autres partenaires, pour l'essentiel sous forme de liquidités ou d'apports de biens et services par des entreprises.

De nombreux facteurs ont joué un rôle essentiel dans le succès du modèle GDA ces dernières années. Les enseignements qui se dégagent de l'expérience accumulée dans ce domaine peuvent valoir, au-delà de la sphère du développement, pour d'autres entités désireuses de se doter d'un nouveau modèle d'entreprise et d'opérer les changements organisationnels nécessaires pour le rendre opérationnel.

### Leçon 1 : Le succès appelle le succès

La réussite des premières opérations, en apportant aux participants comme au public extérieur la preuve du potentiel du modèle GDA, a été déterminante pour le succès du programme dans son ensemble. Ces premières réussites ont favorisé la formation, au sein d'USAID, d'un noyau initial de défenseurs du modèle qui ont contribué à en généraliser l'application par tous les services de l'Agence. Ces opérations fructueuses

ont aussi donné bonne presse au modèle auprès des partenaires extérieurs et permis de démontrer les résultats concrets qu'il est possible d'obtenir au moyen de partenariats spécifiques.

Parmi ces premiers succès figure l'alliance conclue entre USAID et la société énergétique Chevron en Angola, dans le cadre de laquelle les deux partenaires se sont engagés à déboursé chacun 10 millions USD sur cinq ans en vue de consolider les petites et moyennes entreprises et d'affermir la paix au sortir de 30 années de guerre civile en apportant une aide aux réfugiés et aux soldats démobilisés dans des domaines essentiels pour le développement. A ce jour, 210 000 anciens combattants et réfugiés ont ainsi pu bénéficier de services qui leur ont permis de lancer une activité agricole et d'améliorer leurs moyens de subsistance. USAID, Chevron et d'autres partenaires ont aussi apporté leur concours pour la création d'une banque des petites et moyennes entreprises, NovoBanco, auprès de laquelle 500 petites et moyennes entreprises ont pu obtenir des prêts, pour un montant total de 2,5 millions USD, et 5 000 personnes ont placé 1 million USD sur des comptes d'épargne au nom de citoyens angolais.

Une autre alliance fructueuse de la première heure est celle qui a rassemblé USAID et Cisco, société informatique basée à San Francisco et gestionnaire du programme Networking Academy aux Etats-Unis, autour d'une initiative de téléapprentissage d'un montant de plusieurs millions de dollars visant à permettre aux étudiants d'acquérir des compétences essentielles dans la mise en place de réseaux informatiques, de se préparer à affronter la concurrence sur les marchés mondiaux et d'obtenir le diplôme, internationalement reconnu, de Cisco Certified Network Associate. Dans le cadre de cette initiative, des femmes et des filles peuvent aussi bénéficier de bourses pour suivre les cours des Networking Academies et les diplômés de ces dernières de conseils pour la recherche d'un emploi. Grâce à cette alliance, 10 000 spécialistes des technologies de l'information, parmi lesquels 30 pour cent sont des femmes, ont été formés dans plus de 200 académies Cisco réparties dans 41 pays. En reconnaissance de ce succès et du modèle d'entreprise citoyenne que donne Cisco, le Département d'Etat américain a décerné le prix d'excellence 2005 des entreprises à Cisco Systems pour son action en Jordanie.

Autre exemple, le Fonds pour la démocratie dans les Balkans (Balkan Trust for Democracy - BTD), doté de 29 millions USD. Participent à cette initiative, qui a pour objectif de favoriser une gouvernance de qualité et d'accroître la participation civique en Europe du Sud-Est, USAID (pour environ 10 millions USD), le Fonds Marshall en Allemagne (à peu près 10 millions USD), la Fondation Charles Mott (quelque 5 millions USD), plusieurs gouvernements européens et le Fonds des frères Rockefeller. Depuis sa création, le BTD a octroyé plus de 240 subventions, pour un montant total de 6,2 millions USD, à des groupes de citoyens, des ONG locales, des organismes publics, des centres de recherche et des établissements d'enseignement afin de renforcer les institutions démocratiques et de favoriser la coopération et la réconciliation entre les peuples de la région.

## **Leçon 2 : Il faut investir dans les ressources humaines**

**L**e Secrétariat GDA a mis au point un programme de formation de deux jours destiné principalement aux agents d'USAID. Ce programme comprend un exposé des grands axes du modèle GDA et des ressources susceptibles d'être exploitées pour la constitution de nouvelles alliances, une présentation des alliances déjà conclues par USAID et de leurs résultats et des conseils concrets pour la formation d'alliances. Depuis 2002, le Secrétariat GDA a organisé 33 séances, dont environ la moitié ailleurs qu'à Washington afin de favoriser la participation du personnel de terrain. A ce jour, plus de 900 des 8 000 agents d'USAID ont suivi cette formation.

Le Secrétariat GDA a par ailleurs élaboré plusieurs guides, à usage interne et externe, consacrés à la constitution d'alliances. Un des plus connus est celui intitulé « Tools for Alliance Builders » (La boîte à outils du faiseur d'alliances), qui a été révisé à plusieurs reprises ces quatre dernières années à la lumière des enseignements se dégageant de l'expérience grandissante d'USAID. Cet ouvrage est une référence incontournable à l'intérieur de l'Agence comme ailleurs.

## **Leçon 3 : Savoir s'adapter**

**L**e succès du modèle GDA est tributaire de la capacité du personnel d'USAID de nouer et de gérer efficacement des alliances public-privé. Une fois que les agents ont eu bien appréhendé le fonctionnement du modèle, il était à l'évidence indispensable, afin de faciliter la constitution d'alliances, d'apporter des changements aux règles de passation des marchés appliquées par USAID.

Par conséquent, le Secrétariat GDA fait désormais paraître chaque année un Annual Program Statement, qui permet à des interlocuteurs autres que les partenaires habituels d'USAID de proposer à l'Agence de nouvelles initiatives. Grâce à cet outil, USAID est saisie de centaines d'idées d'alliances. En plus des pouvoirs qui lui sont délégués en matière de subventions et de contrats, USAID est désormais habilitée à effectuer d'autres transactions même si elle n'a encore jamais fait jouer ce nouveau droit. Comme de nombreuses alliances ne peuvent être assimilées à une relation donneur/bénéficiaire ou vendeur/sous-traitant, le Secrétariat a instauré des accords de collaboration qui s'apparentent pour l'essentiel à un « contrat » de niveau stratégique entre USAID et des partenaires apporteurs de ressources. C'est la première fois depuis des décennies qu'un nouvel instrument de passation des marchés voit le jour à USAID. Le Secrétariat a aussi précisé les règles devant régir le règlement des conflits d'intérêt organisationnels et la politique de concurrence.

#### **Leçon 4 : Respecter les atouts et la culture de l'organisme**

USAID est une institution décentralisée, de telle sorte que la décision revient aux instances « de terrain », plus proches des problèmes. A mesure de la généralisation du modèle GDA et de son application à l'ensemble des activités de l'Agence, la responsabilité des alliances a été transférée aux instances de terrain. Aujourd'hui, la sélection et la gestion des alliances relève des missions locales afin de garantir que les partenariats noués répondent aux objectifs et aux besoins de ces dernières. Le Secrétariat GDA à Washington s'occupe maintenant davantage de coordonner les efforts d'alliance, d'apporter un soutien aux missions locales, et de faire œuvre de sensibilisation auprès du secteur privé.

#### **Leçon 5 : En matière de communication, on n'en fait jamais trop**

Le Secrétariat GDA n'a cessé de rechercher des occasions de faire paraître des informations propres à rallier de nouveaux adhérents à la cause des alliances. Il a une chronique mensuelle dans le journal interne d'USAID. L'Administrateur, Andrew Natsios, et d'autres hauts responsables de l'Agence parlent fréquemment du modèle GDA dans leurs interventions et le Secrétariat les invite à venir faire des exposés lors des séances de formation qu'il organise. Discours, présentations et communication de tous les instants - associés au soutien de la hiérarchie - tous ces éléments ont contribué au succès du modèle GDA.

#### **Leçon 6 : Faire en sorte qu'il soit plus facile de dire « oui »**

Les services du Secrétariat GDA sont destinés aux agents d'USAID mais aussi à des acteurs extérieurs. Etant donné que le modèle GDA implique pour les premiers de nouvelles méthodes de travail, ces services visent à leur faciliter la transition. Organisation de réunions, prise de notes, rédaction d'avant-projets, prise en charge des frais de convocation de conférences, toute aide peut se révéler utile pour faciliter le lancement de discussions.

Les offres de prise en charge du coût de l'organisation d'une petite réunion ou de l'envoi d'un consultant pour quelques jours ont fait beaucoup pour rallier l'adhésion des agents d'USAID. En outre, la direction d'USAID a pris soin de mettre à la disposition du Secrétariat GDA une cagnotte d'incitation pour lui permettre d'apporter un concours au financement d'alliances novatrices nouées par les missions de l'Agence.

#### **Leçon 7 : Définir des instruments de mesure et s'en servir**

La portée de plus en plus large et profonde de l'impact des alliances sur le développement, les améliorations observées dans les processus internes en vue de permettre aux agents d'USAID de nouer et de gérer efficacement des alliances public-privé ainsi que le volume et la nature des ressources mobilisées au service du développement sont autant d'éléments qui attestent de la réussite de l'initiative GDA.

Le Secrétariat GDA se réfère à quelques indicateurs simples pour mesurer le succès du modèle, notamment les suivants :

- Le nombre de nouvelles alliances conclues ;
- Les sommes mobilisées à l'échelle de l'ensemble de l'Agence (abstraction faite de celles récoltées dans le cadre de « préalliances » ou d'activités « assimilables à des alliances », ainsi que des grandes alliances mondiales dans le domaine de la santé, dont le volume fausserait les estimations de l'effet de levier).

## Leçon 8 : Récompenser et accorder reconnaissance

Quelques démarches ont permis au Secrétariat GDA de faire ajouter deux prix au tableau d'honneur d'USAID, l'un pour l'alliance de l'année et le second pour l'agent qui a fait le plus au cours de l'année pour favoriser la constitution d'alliances.

Par ailleurs, lorsque le Secrétariat est invité à s'exprimer, il se fait représenter par des agents de terrain ou des services techniques, estimant que ce sont eux les véritables « propriétaires » des alliances au niveau d'USAID.

### Une innovation en matière de gouvernance collégiale

Le Secrétariat GDA a élaboré un certain nombre de produits d'information sur les diverses alliances public-privé, notamment un site web, une brochure donnant un bref aperçu des alliances existantes et un rapport contenant des études de cas.

La hiérarchie et le personnel d'USAID pensaient au départ que le Secrétariat GDA aurait une durée de vie assez courte et que le modèle pourrait être rapidement intégré par les services géographiques et fonctionnels. Or, il est vite apparu que la constitution d'alliances nécessitait des personnes motivées et des ressources. Par conséquent, en décembre 2005, il a été décidé de faire du Secrétariat un Office of Global Development Alliances (Bureau des alliances pour le développement mondial), afin de consacrer et de renforcer le succès du modèle GDA et de bien mettre en évidence la volonté d'USAID de collaborer avec des acteurs autres que ses partenaires habituels à l'obtention de progrès durables sur la voie du développement.

L'initiative GDA continue de produire des résultats remarquables - à USAID et dans le monde entier - et remarquables comme en témoignent les prestigieuses récompenses qui lui ont été décernées. En novembre 2005, lui a ainsi été attribué le tout premier Prix Lewis & Clark de l'innovation en matière de gouvernance collégiale, créé par le Conseil pour l'excellence en administration publique installé à Washington ainsi que par le Programme Weil de gouvernance collégiale et l'Institut Ash pour la gouvernance démocratique et l'innovation, qui dépendent tous deux de l'École d'administration publique Kennedy de l'Université d'Harvard. Ce prix, le premier de son espèce, récompense des applications concrètes réussies du principe de la gouvernance collégiale et contribue à faire avancer la recherche en mettant sous les projecteurs des exemples instructifs sur la base desquels approfondir l'analyse.