

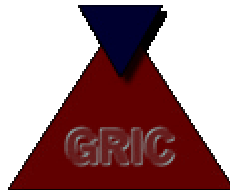
# CONTINENTALISATION

Cahier de recherche 00-06  
Mai 2000

---

## LES DÉBATS ENTOURANT LA CRÉATION DE L'AGENCE INTERNATIONALE DU DÉVELOPPEMENT DES ÉTATS-UNIS (USAID)

**Anne Duhamel**



**Groupe de recherche sur  
l'intégration continentale**

Université du Québec à Montréal  
Département de science politique  
C.P.8888, succ.Centre-ville, Montréal, H3C 3P8  
<http://www.unites.uqam.ca/gric/>

«To those people in the huts and villages of half the globe struggling to break the bonds of mass misery, we pledge our best efforts to help them help themselves, for whatever period is required, not because the Communist may be doing it, not because we seek their votes, but because it is right. If a free society cannot help the many who are poor, it cannot save the few who are rich».<sup>1</sup> (Président Kennedy, janvier 1961, discours d'inauguration).

«Since 1961, the USAID has been helping people help themselves».<sup>2</sup> (Brochure de promotion de l'AID 1997)

Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, avec l'avènement de la guerre froide et l'accession à l'indépendance des anciennes colonies, il semble que l'aide étrangère des États-Unis soit devenue un instrument fondamental de leur politique étrangère et un élément important de leur sécurité nationale. Nombreux sont les pays dits sous-développés à l'époque, qui, bénéficiant de l'aide étatsunienne, se font les garants des intérêts de ces derniers. Depuis lors jusqu'à nos jours, différentes politiques d'aide ont permis aux États-Unis de préserver leurs intérêts économiques, politiques, militaires et stratégiques dans différentes régions du globe. Mais qu'en est-il des intérêts de ces pays récipiendaires? Derrière un discours et une image de bienfaisance et de bienveillance, l'aide économique cache souvent une toute autre réalité. Au nom de la démocratie et du développement, les États-Unis ont souvent appliqué des politiques d'aide allant à l'encontre de la démocratie et du développement. L'importance accordée par les États-Unis à certaines régions au détriment d'autres, malgré parfois l'urgence et la sévérité de la situation vécue par ces pays délaissés, soulève un certain nombre de questions sur les desseins et l'efficacité de l'aide économique telle que prônée et prisee dans les discours. En étudiant de près, au début de sa création, l'Agence internationale du développement des États-Unis (USAID), une instance du Département d'État qui administre l'aide économique étrangère, nous verrons en quoi consiste ce double langage tenu par les membres du gouvernement étatsunien et cette dichotomie entre le discours et la réalité en matière d'aide étrangère.

---

<sup>1</sup> David Porter, *U.S. Economic Foreign Aid: A Case Study of the United States Agency for International Development*, New York, Garland Publishing, 1990, p.12-13.

<sup>2</sup> Brochure de promotion de l'USAID, 1996-1997, p.2.

## LE CONTEXTE HISTORIQUE DE LA NAISSANCE DE L'AID

Aux États-Unis, l'avènement de la guerre froide a été un des éléments déterminants et structurants de l'aide étrangère. Jusqu'à tout récemment (i.e. fin des années 90), les politiques d'aide étrangère ont été marquées par deux constantes issues du contexte d'après-guerre: la peur de l'expansion communiste («as the communist threat became more diffuse, the justifications of the programs became more diffuse as well»<sup>3</sup>) et les préoccupations humanitaires du peuple étatsunien<sup>4</sup> (ex.: soulager la faim dans le monde). Ces politiques d'aide ont connu une évolution depuis la fin de la deuxième guerre mondiale<sup>5</sup> jusqu'à la création de l'AID, débutant comme instrument relativement nouveau et embryonnaire de la politique étrangère des États-Unis pour devenir, à la suite de divers événements nationaux et internationaux de la fin des années 50 et du début des années 60, un instrument important et complexe de la politique étrangère. C'est en réponse à cette conjoncture que le Congrès adopte le *Foreign Assistance Act*, un projet du Président John F. Kennedy, qui institue la réorganisation des programmes d'aide et établit l'Agence internationale du développement des États-Unis (USAID) en tant qu'unique agence de gestion de l'aide, marquant le début de changements tant attendus à l'époque.

### **La conjoncture nationale et internationale de 1950-1960 et la création de l'AID**

Vers la fin des années 50 et le début des années 60, l'insatisfaction gronde dans les rangs des membres du gouvernement et au niveau de l'opinion publique face à la nature, à l'ampleur, aux résultats peu tangibles, aux coûts et aux structures organisationnelles et administratives de l'aide économique étatsunienne en place depuis le Plan Marshall de reconstruction de l'Europe (ex.: le chevauchement institutionnel existant alors). De nombreux rapports font état du manque de coordination et des contradictions du système administratif en place (ex.: la confusion dans l'exécution des programmes à l'étranger). Devant ce malaise national, l'administration Eisenhower commence à procéder à une réorganisation de ces programmes d'aide étrangère.

Pendant ce temps, la conjoncture internationale change et un besoin de plus en plus impérieux d'adopter des mesures afin de préserver les intérêts américains se fait sentir. Les pays sous-développés aspirent à des changements politiques, économiques et sociaux afin de se sortir de la pauvreté et, aux États-Unis, on craint la multiplication de

---

<sup>3</sup> John Wilhelm et Gerry Feinstein, *U.S. Foreign Assistance Investment or Folly?*, New York, Praeger Publishers, 1984, p. 2.

<sup>4</sup> *Ibid*, p. 2.

<sup>5</sup> Voir Annexe 1

crises dont pourrait profiter l'URSS en vue de les amener dans son orbite. Alors, la révolution cubaine bat son plein. Déjà, des partis communistes connaissent une popularité florissante dans certains pays du Tiers-Monde. L'Amérique latine, leur «arrière-cours», préoccupe particulièrement les États-Unis. La révolution communiste de 1951-1954 au Guatemala sous la présidence de Jacobo Arbenz du PTG<sup>6</sup> sonne l'alarme. Avec la victoire des barbudos à Cuba, c'est le choc. Par ailleurs, dans un même temps, l'aide soviétique aux pays sous-développés connaît une augmentation en volume et en étendue géographique. La hantise de la propagation de la subversion dans plusieurs pays d'Afrique, d'Asie et surtout d'Amérique latine s'empare des dirigeants américains.

De son côté, l'aide économique étatsunienne aux pays africains, asiatiques et latino-américains augmentera de façon radicale tandis que celle, déjà faible, accordée aux pays européens et au Japon est éliminée complètement. Auparavant, cette aide ciblait la reconstruction de l'Europe d'après guerre et les pays frontaliers de l'Union Soviétique et de la Chine afin de les contenir; maintenant, elle commence à prendre une dimension internationale s'attardant particulièrement aux pays sous-développés, le lieu de conflit potentiel entre les États-Unis et l'URSS s'étant transporté de l'Europe au Tiers-Monde. Parallèlement à cette réorientation géographique de l'aide étatsunienne, son contenu connaît également un revirement et porte de plus en plus sur le développement. Dans les années 50, l'aide militaire comptait pour le double de l'aide économique. Ce ratio s'inversera durant les années 60. Sur la scène internationale, il y a un engouement grandissant pour les théories du «développement» et de la «modernisation». Aux États-Unis, la théorie des cinq étapes de la croissance économique de Walt Whitman Rostow et les théories concernant la sécurité des États-Unis influencent fortement la politique étrangère de ces derniers.

Les enjeux sont cruciaux et la question de l'aide économique internationale sera un enjeu majeur de la campagne électorale présidentielle de 1960 entre Kennedy et Nixon. Une fois élu, John F. Kennedy en fera une priorité. En 1961, le 22 mars, ce nouveau président veut innover et restructurer l'aide et déclare dans son premier discours au Congrès sur l'aide étrangère:

«...Existing foreign aid programs and concepts are largely unsatisfactory and unsuited for our needs and the needs of the underdeveloped world as it enters the sixties... . There exists, in the 1960s, a historic opportunity for a major economic assistance effort by the free industrialized nations to move more than half the people of the less-developed nations into self-sustained economic growth, while the rest move substantially closer to the day when they, too, will no longer have to depend on outside assistance... To achieve this new goal we will need to renew the spirit of common effort which lay behind our past efforts -we must also revise our foreign aid organisation, and our

---

<sup>6</sup> Parti Guatémaltèque du Travail.

basic concepts of operation to meet the new problems which now confront us...»<sup>7</sup>.

«...For we are launching a Decade of Development on which will depend, substantially, the kind of world in which we and our children shall live»<sup>8</sup>.

L'administration Kennedy veut faire des années 60 la Décennie du Développement (*Decade of Development*). Elle prédit même, pour l'Amérique latine, que, dès 1970, le besoin d'assistance économique tombera en désuétude («*the need for massive outside help will have passed*»<sup>9</sup>) et que chaque pays du continent latino-américain deviendra le maître de son propre destin («*the master of its own revolution and progress*»<sup>10</sup>). Aussi, le sentiment d'une mission historique et d'une responsabilité morale des États-Unis anime d'un certain lyrisme des membres de l'administration et certains experts de l'époque. Ils enjoignent même les autres nations industrialisées à suivre leur initiative et à entrer dans cette bataille pour la liberté (durant la période des années 60, de tous les pays industrialisés, les États-Unis fourniront plus de la moitié de l'assistance officielle au développement<sup>11</sup>). Le président Kennedy affirme:

«Now the trumpet summons us again -not as a call to bear arms, though arms we need- not as a call to battle, though embattled we are - but as a call to bear the burden of a long twilight struggle, year in and year out, "**rejoicing** in hope, patient in tribulation" -a struggle against the common enemies of man: tyranny, poverty, diseases, and war itself»<sup>12</sup>.

Pour la concrétisation de ce projet et l'avènement d'un nouveau type de développement, le président met sur pied le *President's Task Force on Foreign Economic Assistance*, un rassemblement de différents groupes de civils et de représentants du gouvernement, afin de travailler à l'élaboration d'un programme, d'une loi et d'une organisation adaptée aux nouveaux concepts mis de l'avant par le président lors de son discours de mars au Congrès (i.e.: une administration unifiée, le développement à long terme, le «*self-sustaining growth*»,...). Et, c'est ainsi qu'en réponse à la conjoncture d'alors que le President's Task Force on Foreign Economic Assistance élabore la *Loi pour le développement international de 1961 (Act for International Development of 1961)*, comme partie intégrante du *Foreign Assistance Act*.

<sup>7</sup> Joan M. Nelson, *Aid, Influence and Foreign Policy*, New York, Macmillan, 1968, p.4.

<sup>8</sup> États-Unis, Congressional Record Senate, *Foreign aid message from President J.F Kennedy*, March 22, 1961.

<sup>9</sup> Tom, Barry, Deb, Preusch, *The Soft War: The Uses and Abuses of U.S. Economic Aid in Central America*, New York, Grove Press, 1988, p.8.

<sup>10</sup> *Ibid*, p.8.

<sup>11</sup> Président des États-Unis, *Economic Report of the President*, Washington, GPO, February 1967, p.63.

<sup>12</sup> President Kennedy's Inaugural Address, January 20th, 1961.

## LE FOREIGN ASSISTANCE ACT OF 1961 ET LA CRÉATION DE L'AID

Le Congrès adopte, le 4 septembre 1961, le *Foreign Assistance Act of 1961*<sup>13</sup> en remplacement du *Mutual Security Act de 1951 et de 1954*<sup>14</sup>, devenant ainsi le guide et l'autorité en matière d'aide militaire et économique. Le *Foreign Assistance Act of 1961* réorganise les programmes d'assistance à l'étranger («*foreign assistance programs*») et réinstalle l'aide militaire (N.B.: l'aide militaire, conçue séparément jusqu'alors dans les discussions, sera réintroduite dans le *Foreign Assistance Act of 1961* et deviendra la partie II : *The International Peace and Security Act of 1961*). Grâce à ce décret, l'AID sera créée comme une agence autonome, placée sous la direction du Département d'État et cumulant les fonctions des autres instances existantes.

Ainsi, le 3 novembre 1961, l'AID devient la première organisation étatsunienne d'assistance ayant comme objectif officiel le développement économique et social à long terme; et elle devient le centre de coordination de toute l'aide économique bilatérale et d'un certain type d'aide militaire (L'aide militaire directe sous forme de vente d'armements, d'assistance ou d'entraînement du personnel militaire, même si sous coordination de l'AID, demeure sous la responsabilité juridique et budgétaire du Département de la Défense<sup>15</sup>). Selon les documents de l'AID:

«AID became the first U.S. assistance organization whose primary emphasis was on long-range economic and social development assistance efforts. Freed from the political and military functions that plagued predecessor organizations, AID was able to offer direct support to developing nations... AID was established to unify assistance efforts, to provide a new focus on the needs of a changing world, and to assist other countries in maintaining their independence and become self-supporting»<sup>16</sup>.

L'AID administre les programmes d'aide économique en combinant les fonctions de deux institutions déjà existantes alors, l'International Cooperation Administration

---

<sup>13</sup> Ce décret contient deux parties: 1) *The Act for International Development of 1961*; 2) *The International Peace and Security Act of 1961*.

<sup>14</sup> Ce décret impliquait des obligations mutuelles de sécurité des différents partis comme condition préalable de l'assistance économique. De plus, ce décret a introduit les concepts d'aide au développement, d'assistance à la sécurité, de prêts et de garanties à l'investissement privé.

<sup>15</sup> David Porter, *op. cit.*, p.14-15.

<sup>16</sup> AID, *The Birth of The U.S. Agency for International Development*, Washington, AID, p.1.

(ICA) et le Development Loan Fund (DLF) ainsi que certaines fonctions de prêt en monnaie locale de la Banque Export-Import (EX-IM Bank) qui, elle, s'occupe de l'aide multilatérale. Toutes deux sont responsables respectivement des opérations d'assistance technique, économique et de défense, et des activités reliées aux prêts de financement des projets conçus par la ICA. Aucune des deux institutions ne répondait alors au besoin de développement à long terme. De plus, l'AID gère les surplus agricoles du programme Food for Peace (Public Law 480<sup>17</sup>), servant par exemple au soulagement de la faim, à des dons de denrées, à des contrats d'approvisionnement remboursables en dollars... (Cette aide servira parfois à des fins politiques).

Le fonctionnement de l'AID a été pensé et structuré de manière à servir les intérêts politiques, économiques et militaires des États-Unis. Trois formes d'aide sont à la base du fonctionnement de l'AID<sup>18</sup>: 1) l'assistance technique consistant dans l'envoi de personnel qualifié; 2) l'assistance en capital qui permet l'établissement d'une infrastructure (routes, ports, irrigation, manufactures,...); 3) l'assistance en biens (*commodity assistance*) qui permet le financement d'importations favorisant le bon fonctionnement de l'économie; par exemple, plus la production augmente plus le besoin en matériel se fait sentir, d'où l'importation de matériel. Le financement des programmes de l'AID est attribué et autorisé par le Congrès, et se compose de trois catégories: 1) les prêts au développement («*development loans*») consistent à financer des projets de développement économique et social spécifiques (ex.: transport, éducation, ...) ou des projets bénéfiques pour le secteur privé du pays récipiendaire. Ces prêts sont payables en dollars seulement et, ce qui est nouveau, ils sont conditionnels à une garantie de remboursement; 2) les subventions d'aide technique de coopération et de développement (*technical cooperation/development grants*) dont l'objectif premier est le développement des ressources humaines du pays récipiendaire; 3) l'assistance de soutien (*supporting assistance*) concerne des objectifs politiques et de sécurité immédiats (court terme). Ces programmes n'accordent aucune assistance militaire directe, mais fournissent de l'aide économique pour soutenir les efforts d'assistance militaire.

Trois critères d'allocation de l'aide en déterminent le volume et le contenu: 1) l'importance politique pour les États-Unis que peut avoir le pays récipiendaire quant à la stabilité et à la croissance; 2) l'habileté du pays récipiendaire d'utiliser l'aide efficacement à des fins de croissance (ex.: capacité de maintenir la loi et l'ordre); 3) la disponibilité du pays récipiendaire à des ressources provenant d'autres sources<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> La Public Law 480 (P.L. 480) était un programme qui relevait avant du département de l'agriculture.

<sup>18</sup> Joan M. Nelson, *op. cit.*, p.7-10.

<sup>19</sup> Joan M. Nelson, *op. cit.*, p.31.

## NOUVEAU PROGRAMME D'AIDE DE L'USAID: IDÉES ET CONCEPTS

Les idées, les concepts et les principes de ce nouveau programme qui structureront l'AID et influenceront toute la période des années 60, tout en innovant, s'inscrivent dans une continuité idéologique. Parmi ces idées, on retrouve celle de la nécessité de stimuler la croissance économique des pays sous-développés, la croissance étant conceptualisée comme<sup>20</sup>: a) une condition requise pour la paix à long terme («*unrelieved poverty and frustration will breed extremism, which domestic and foreign groups will be quick to exploit*»<sup>21</sup>); b) une condition requise pour la stabilité politique interne; c) une alternative à la dépendance au bloc communiste; d) une façon d'instaurer un climat propice à l'investissement puisque des politiques libérales d'échange sont tenues pour essentielles à l'amélioration des standards de vie; e) une responsabilité morale et humanitaire. L'administration Kennedy s'est faite l'écho particulier de cette conception présente dans la politique étatsunienne depuis la deuxième guerre mondiale, conception voyant le développement économique en tant qu'élément vital pour la sécurité à long terme des États-Unis (en 1962, le Secrétaire d'État Dean Rusk dira: «*..in today's world, only a nation which is making steady economic progress, which is offering hope and a realization of that hope to its people, can maintain the political stability essential to the maintenance of its national integrity and political liberty*»<sup>22</sup>). Ces idées ont fait l'objet de débats. Jusqu'à tout récemment, l'AID fonctionnait toujours selon un certain nombre de ces idées et principes parmi lesquels on retrouve le principe du développement économique et social à long terme.

### **Le développement économique et social à long terme, la stabilité et la sécurité des États-Unis**

Dorénavant, l'aide doit miser davantage sur l'assistance au développement économique et social à long terme plutôt que sur l'assistance militaire afin d'assurer la stabilité du système international et la sécurité des États-Unis, et de prévenir les crises politiques et économiques<sup>23</sup>. À cette époque, on croit au niveau de l'administration en une forte corrélation entre la pauvreté et l'instabilité, et la sécurité des États-Unis. Les

---

<sup>20</sup> David A. Baldwin, *Economic Development and American Foreign Policy 1943-1962*, University of Chicago Press, Chicago, 1966, p.191.

<sup>21</sup> Joan M. Nelson, *op. cit.*, p.13.

<sup>22</sup> David A. Baldwin, *op. cit.*, p.192.

<sup>23</sup> Ceci est en théorie, car nous verrons plus loin qu'il en fut autrement.



propos de 1966 du Secrétaire à la Défense, Robert McNamara, rappellent cette croyance:

«Roughly 100 countries today are caught in the difficult transition to modern societies... The years that lie ahead for the nations in the southern half of the globe are pregnant with violence. This would be true even if no threat of Communist subversion existed -as it clearly does... violence anywhere in a taut world transmits sharp signals through the complex ganglia of international relations; and the security of the United States is related to the security and stability of nations half a globe away».<sup>24</sup>

Déjà en 1959, on retrouve cette idée dans le Rapport Draper<sup>25</sup> que les conditions économiques des pays sous-développés constituent «*both a threat and a challenge to every nation of the free world*»<sup>26</sup>.

Par conséquent, l'aide doit servir à maintenir, prévenir ou rétablir la sécurité et la stabilité, là où pèse la menace de terrorisme, de subversion ou d'agression externe. Par développement économique, on entend entre autres: le développement d'habiletés techniques, professionnelles, d'entrepreneurship; la croissance de la productivité; la diversification de l'agriculture et de l'industrie; l'augmentation de l'épargne et des investissements, etc. Le développement économique devrait engendrer graduellement le développement social, i.e. une meilleure distribution des richesses, des ressources, des services et des opportunités; l'implantation d'un système démocratique de gouvernement, etc.

Aussi, la stabilité tant nationale qu'internationale offre un terrain plus fertile à l'échange et à l'investissement et comme le souligne le président Kennedy:

«Less than 20 percent of our industrial capacity is now in use, and nearly 7 percent of our labor force is unemployed. Under these circumstances cutbacks in the foreign aid program would be felt not only in loss of economic progress and hope abroad but in loss of markets and income for business, labor, and agriculture at home»<sup>27</sup>.

Les États-Unis d'alors ont besoin de ce climat favorable à l'échange entre autres parce qu'ils éprouvent des problèmes de balance des paiements. Les solutions disponibles sont: 1) soit de réduire les paiements à l'étranger en diminuant l'aide, en limitant les importations et les prêts étrangers; ou 2) soit d'augmenter les paiements par les étrangers aux États-Unis en exigeant par exemple que l'argent de l'aide soit dépensé

---

<sup>24</sup> John Wilhelm et Gerry Feinstein, *op. cit.*, p.19.

<sup>25</sup> Une étude non-partisane des programmes d'assistance militaire désignée par le Président Eisenhower.

<sup>26</sup> David A., Baldwin, *op. cit.*, p.226.

<sup>27</sup> Congressional Record Senate, *Foreign aid message from President J.F Kennedy*, March 22, 1961.

pour des produits américains, en augmentant les exportations ou en encourageant les prêts à long terme. La seconde solution sera retenue.

Ces questions ont toujours été à l'ordre du jour et ont soulevé de vives réactions chez les gens d'affaires, le Congrès et le gouvernement. Voilà pourquoi, le Rapport Clay<sup>28</sup>, tenant compte de ces préoccupations, recommande au gouvernement d'agir de façon plus systématique en vue d'amener des gouvernements étrangers à favoriser le capital privé. Kennedy proposera alors toute une série de mesures (ex.: une réduction de taxe de crédit accordée aux nouveaux investissements privés) et déclarera:

«Administratively, our Ambassadors and missions abroad (incluant l'AID), in their negotiations with the less developed countries are being directed to urge more forcibly the importance of making full use of private resources and improving the climate for private investment, both domestic and foreign»<sup>29</sup>.

L'opinion publique étatsunienne et le Congrès s'indignent du fait que l'on continue d'accorder de l'aide aux pays réfractaires à l'investissement privé ou nationalisant ces investissements sans compensation. Une fois amendé, le *Foreign Assistance Act de 1962* permet au président d'ordonner la suspension de l'aide aux pays qui exproprient, nationalisent ou s'approprient le contrôle de propriétés étatsuniennes sans compensation «équitable». Dans cet extrait de son allocution, le représentant étatsunien aux Nations Unies présente la position de son gouvernement aux pays sous-développés :

«... that it was both necessary and desirable that they rely more on private foreign capital. It was necessary, because of the technical expertise which accompanies private investment. Without such expertise, he added, "nothing is easier than to build the wrong factory in the wrong place for the wrong product in the wrong market"»<sup>30</sup>.

Les États-Unis exercent ainsi une pression constante sur les pays sous-développés par l'entremise de trois menaces: 1) suspendre l'aide économique (pour les raisons élaborées ci-haut); 2) «prevent the flow of capital through public channels for purposes for which private capital was available on "reasonable" terms»<sup>31</sup>; 3) limiter le flux de capital public («limit the total public capital flow to a size much smaller than the total amount of capital estimated as needed by the underdeveloped nations»)<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> La Commission Clay était chargée, à la demande du président Kennedy, de rendre compte de la politique d'aide étrangère des États-Unis en 1963.

<sup>29</sup> Herbert Feis, *Foreign Aid and Foreign Policy*, New York, St Martin's Press, 1964, p. 131.

<sup>30</sup> David A., Baldwin, *op. cit.*, p. 195.

<sup>31</sup> *Ibid*, p. 196.

<sup>32</sup> *Ibid*, p. 196.

### **L'aide élaborée à partir des cinq étapes du développement de la théorie de (Walt Whitman) Rostow**

La stratégie de développement à long terme prônée alors se fonde surtout sur la théorie des cinq étapes de la croissance économique de Walt W. Rostow (qui fut un conseiller spécial de Kennedy<sup>33</sup> et de son successeur, Johnson). Ce dernier explique le «retard» des pays sous-développés entre autres par le manque de formation de capital (épargne et investissements), de développement technologique et de ressources humaines qualifiées. La stratégie de développement à long terme, prônée par le *President's Task Force on Foreign Economic Assistance* d'alors, mise sur l'investissement de capital et de ressources pour la création d'infrastructures et pour la formation; son but est de permettre aux pays récipiendaires de décoller («take-off»), afin d'évoluer ensuite d'un stade à un autre vers la maturité technologique et la croissance auto-soutenue de son économie («self-sustained economy»). Selon Rostow, les cinq étapes de croissance économique sont: 1) l'étape de la société traditionnelle, 2) celle des préconditions au décollage, 3) celle du décollage, 4) celle de la maturité et 5) celle de la consommation de masse. Dorénavant, on met l'accent sur l'assistance technique et l'assistance en formation, et sur le développement à plusieurs niveaux (ex.: santé, éducation, technologie, agriculture, productivité,...). L'aide économique, étant allouée selon le stade de développement du pays ciblé, servira à soutenir la croissance économique en canalisant l'épargne locale et étrangère (pour qu'il y ait accumulation de capital); et éventuellement, le pays récipiendaire n'aura plus besoin d'assistance pour maintenir sa croissance.

### **Une planification pays par pays**

Le développement à long terme exige un développement planifié pays par pays où une liste de priorités serait établie (au lieu d'une planification projet par projet). Les priorités varieraient selon les différents stades de développement et selon l'étape à laquelle est rendu le pays récipiendaire.

«These national development programs -and the kind of assistance the free world provides- must be tailored to the recipients' current stage of development and their foreseeable potential»<sup>34</sup>.

Auparavant, on croyait inutile cette forme de planification de l'aide. Mais, comme le souligne Joan M. Nelson dans *Aid, Influence, and Foreign Policy*, il est primordial dans l'intérêt des États-Unis d'ajuster le tir et la planification par pays doit impliquer

«...both tailoring U.S. efforts to the particular circumstances of the individual country, and coordinating all types of U.S. aid into an

---

<sup>33</sup> Il fut le conseiller député («deputy advisor») en matière de sécurité nationale et responsable du «the Policy Planning Staff» au département d'État et ainsi que professeur au MIT.

<sup>34</sup> President Kennedy's message to Congress in March 1961.

integrated "country program" rather than conducting semi-independent technical, capital and commodity aid efforts»<sup>35</sup>.

### **Un système de prêt à long terme**

L'administration Kennedy croit essentiel de miser sur un système de prêts et une meilleure gestion de ces prêts plutôt que sur un système de subventions pour promouvoir le développement à long terme (au lieu d'une planification annuelle). Les ressources investies dans chaque pays seraient réparties et planifiées pour plusieurs années. En ce sens, le président Kennedy affirme: «*The instrument of primary emphasis -the single most important tool -will be long-term development loans*»<sup>36</sup> et «*long-term financing is the key to the continuity and efficacy of the entire program*»<sup>37</sup>.

### **Opposer un modèle de développement au modèle révolutionnaire cubain**

La révolution cubaine apparaît aux yeux de certains pays sous-développés comme une alternative de développement politique et économique. À ce modèle de développement, les États-Unis tentent d'opposer un modèle de développement capitaliste à long terme misant sur l'amélioration des conditions de vie des pauvres, sur des réformes internes favorables à des changements pacifiques afin de prévenir les révolutions de classes violentes, et sur la promotion de la justice sociale. En 1961, Kennedy dira aux élites des pays latino-américains: «*Lead the fight for basic reforms which alone can preserve the fabric of their own societies... those who make peaceful revolution impossible will make violent revolution inevitable*»<sup>38</sup>. On croit qu'à longue échéance, cela augmentera la stabilité des nouvelles nations indépendantes et/ou sous-développées (aspirant alors fortement au progrès et au rehaussement de leurs standards de vie) et par le fait même la sécurité des États-Unis.

### **L'encouragement du « self-help » et le rôle du pays récipiendaire**

Désormais, on met l'accent sur la responsabilité du pays récipiendaire. Une grande partie de l'effort tant en ressources humaines que monétaires devant être déployée pour atteindre un développement autogéré, doit venir du pays récipiendaire: «*The major effort -the will, the leadership, and the financing -must come from the recipients*»<sup>39</sup>. Le but de l'aide étant de permettre au pays de s'aider lui-même: «*Helping people help*

---

<sup>35</sup> Joan M. Nelson, *op. cit.*, p.49.

<sup>36</sup> Congressional Record Senate, *Foreign aid message from President J.F Kennedy*, March 22, 1961.

<sup>37</sup> David A. Baldwin, *op. cit.*, p.217.

<sup>38</sup> Tom Barry et Deb Preusch, *op. cit.*, p.8.

<sup>39</sup> AID, *The AID Story*, Washington, AID, 1966-1969, p. 9.

*themselves*», le pays récipiendaire doit faire montre de volonté allant dans le sens du «*self-help*». Selon le président Kennedy:

«It is essential that the developing nations set for themselves sensible targets; that these targets be based on balanced programs for their own economic, educational, and social growth programs which use their own resources to the maximum»<sup>40</sup>.

### **La création d'une seule instance administrative afin d'éviter les chevauchements institutionnels**

**Une coordination nationale et régionale de l'AID**, d'où la création entre autres de bureaux régionaux dans les pays récipiendaires afin d'avoir un contrôle direct sur la situation de l'aide dans ces pays. Le responsable de la mission locale doit se rapporter à l'ambassadeur désigné.

---

<sup>40</sup> Congressional Record Senate, *Foreign aid message from President J.F. Kennedy*, March 22, 1961.

## LES DÉBATS

La création de l'AID a fait l'objet de nombreux débats au sein du Congrès, du Sénat et de la société; et la question de l'aide étrangère a été l'une des plus controversées dans les débats publics aux États-Unis depuis la deuxième guerre mondiale<sup>41</sup>. C'est surtout la nature multi-fonctionnelle de l'aide qui génère beaucoup de confusion et suscite des critiques tant à l'étranger qu'au pays. Le Sénateur démocrate Fulbright (Président du Comité sénatorial sur les relations étrangères pendant plusieurs années) dira en 1965:

«It's a misnomer to speak of *the* foreign aid program. It is not *a* program; it is a conglomeration of programs -to support foreign armies; to maintain American military bases; to build roads, dams, steel mills; ... Quite clearly there is nothing inherently wrong about any of these purposes... [But] it is no wonder that the Congress, the public, and perhaps the Administration has difficulty in understanding the assistance effort»<sup>42</sup>.

Voilà pourquoi à cette époque, le Congrès et l'opinion publique sont profondément divisés quant aux objectifs réels et aux coûts de l'aide étrangère. Ces débats ont lieu autour de certaines questions clefs et font l'objet de commissions. Curieusement, la menace du communisme est le point central de trois de ces grandes commissions tant pour les tenants de l'aide que pour ses détracteurs<sup>43</sup>. Cependant pour chacune des commissions, la conjoncture et la vision du monde prévalant alors font qu'elles en arrivent à différentes conclusions. Il s'agit des commissions Draper (1958-1959), Clay (1962-1963) et Peterson (1969-1970) qui portent entre autres sur la séparation entre l'aide économique et militaire.

### **Débat sur la nécessité d'une séparation entre l'aide économique et l'aide militaire**

Un des débats les plus significatifs qui a eu lieu, est celui sur la nécessité d'une séparation entre l'aide économique et l'aide militaire. Durant toutes les discussions menant à la création de l'AID, le programme d'aide militaire est séparé du programme d'aide économique. Toutefois, en dernière instance, on l'inclut dans le *Foreign*

---

<sup>41</sup> David A. Baldwin, *Foreign Aid and American Foreign Policy: A Documentary Analysis*, New York, Frederick A. Praeger, 1966, p.3

<sup>42</sup> Joan M. Nelson, *op. cit.*, p.1.

<sup>43</sup> John Wilhelm et Gerry Feinstein, *op. cit.*, p.18.

*Assistance Act of 1961* sous la recommandation du Sénateur Fulbright: «... *the realists in Congress would not support idealistic programs that were not plainly in the interest of National Security*»<sup>44</sup>. Étant donné l'ampleur des préoccupations entretenues par les dirigeants américains face au communisme, il n'est pas étonnant de constater qu'à l'époque, la sécurité nationale joue un rôle important dans les prises de décisions et les choix politiques en matière d'aide économique et militaire.

La position de l'administration Kennedy reste ferme: l'aide étrangère doit assurer la stabilité et la sécurité du système mondial et par le fait même, celle des États-Unis dans un monde menacé par l'expansion du communisme. Cette stabilité et cette sécurité passent à la fois par l'entremise de l'aide économique et de l'aide militaire dans un processus de renforcement et de soutien mutuels. Dans ce cadre, l'aide militaire est un complément essentiel et nécessaire à l'aide économique pour maintenir et assurer l'ordre, la paix et l'établissement de régimes favorables et ouverts au développement et à l'économie de marché, penchant plus vers l'Ouest que vers l'Est. Ainsi, un des buts de l'assistance militaire tel qu'annoncé par le président Kennedy en 1962 est: «...*assist nations to protect the processes of democratic reform and development against disruption and intervention*»<sup>45</sup>. Déjà dans son message au Congrès du 22 mars 1961, il avance:

«The economic program I am recommending in this message cannot succeed without peace and order. A vital element toward such stability is assurance of military strength sufficient to protect the integrity of these emerging nations while they are advancing to higher and more adequate levels of social and economic well-being».

Dans d'autres allocutions prononcées en 1962, Kennedy dira également qu'il est dans l'intérêt des États-Unis de garder une influence et un contrôle sur ces pays sous-développés; et il décrira en ces mots les desseins de l'aide:

«Foreign aid is a method by which the United States maintains a position of influence and control around the world and sustains a good many countries which would definitely collapse or pass into the Communist bloc»<sup>46</sup>.

Ce contrôle implique le recours à des stratégies de conflit de faible intensité (*Low Intensity Conflict (LIC)*), la guerre de type conventionnel et/ou nucléaire ne pouvant venir à bout de l'insurrection, des guerres révolutionnaires ou des guerres de guérillas sévissant dans le Tiers-Monde. Les États-Unis mènent depuis longtemps déjà des guerres de faible intensité dans le Tiers-Monde (ex.: début des années 30 au Nicaragua). Mais depuis la deuxième guerre mondiale, l'implication étatsunienne dans

---

<sup>44</sup> AID. *The Birth of The U.S. Agency for International Development*, Washington, AID, p9.

<sup>45</sup> David A. Baldwin, *Foreign Aid and American Foreign Policy: A Documentary Analysis*, p. 140-141.

<sup>46</sup> Tom Barry et Deb Preusch, *op. cit.*, p.4-5.

ce type de guerre s'accroît puisque le terrain d'affrontement URSS- EU se transporte au Tiers-Monde.

Dès sa prise de pouvoir, après le choc de la révolution cubaine, l'échec de la Baie des Cochons et le début de troubles en Asie (surtout au Sud Vietnam), l'administration Kennedy opte pour un effort militaire mené en coordination avec les autres agences de sécurité nationale (CIA, département de la défense, USIA (US Information Agency), département d'État) et mobilisé pour faire la guerre aux guérillas. Selon elle, le gouvernement étatsunien doit reconnaître que l'insurrection subversive est une forme de conflit politico-militaire aussi important que la guerre conventionnelle, car l'URSS endosse ce type de conflit afin d'éroder les alliances de la périphérie des États-Unis au lieu d'attaquer le centre directement. En 1962, le président Kennedy parle de l'importance de mener de front des guerres contre les guérillas révolutionnaires et d'utiliser une nouvelle stratégie.

«Subversive insurgency requires in those situations where we must counter it ... a whole new kind of strategy, a wholly different kind of force, and therefore a new and wholly different kind of training».<sup>47</sup>

À la demande du gouvernement Kennedy, toute une équipe de stratèges militaires et de conseillers séniors se met au travail afin d'élaborer des programmes de «contre-insurrection» (*counterinsurgency* (*COIN*)) qui sont «*the coordinated integration of economic assistance with psychological operations and security measures*»<sup>48</sup>. L'Armée déploie des détachements de Forces Spéciales (*Special Forces*) et intensifie l'entraînement en contre-guérilla. L'Amérique centrale est un des premiers bancs d'essai de la doctrine de *counterinsurgency* de l'administration Kennedy. À la même époque, une étude menée par Rostow établit un lien entre les étapes du développement mis de l'avant dans son livre et les doctrines de guérilla communiste. Convaincus que Moscou et Pékin étaient dotés d'un plan calqué sur les étapes du développement et qu'ils profiteraient de la vulnérabilité à la révolte et à la subversion à laquelle les États sont confrontés à l'étape du «take off», les tensions sociales y étant les plus intenses, Rostow et son équipe mettent de l'avant des scénarios alarmants et endossent une vision apocalyptique des raisons réelles de rébellions dans le Tiers-Monde.

«Communism should be viewed and dealt with as a disease of the transitional process... which well-trained, well-organized professional cadres seek to impose on societies at the early stages of their modernization»<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Michael T. Klare et Peter Kornbluh, *Low-Intensity Warfare, Countersurgency, Proinsurgency, and Antiterrorism in the Eighties*, New York, Pantheon Books, 1988, p.12.

<sup>48</sup> *Ibid*, p.6.

<sup>49</sup> Herbert Feis, *op. cit.*, p.68.



Cette vision risque de mener à une plus grande militarisation de l'aide. Le département d'État et l'AID (qui ne veut surtout pas contaminer ses programmes et particulièrement celui de l'Alliance pour le Progrès<sup>50</sup>) s'y opposent. Mais le gouvernement Kennedy n'en démord pas. Faisant la promotion du *National Security Action Memorandum N°124 (NSAM-124)*, document qui initia l'ère de contre-insurrection, il met sur pied en janvier 1962 le Groupe spécial en contre-insurrection (*Special Group Counter-Insu & rgency*),<sup>51</sup> un corps du Cabinet chargé de diriger l'effort contre-insurrectionnel et composé, entre autres, d'un dirigeant de l'AID (de la CIA, de l'USIA, de Robert F. Kennedy l'*attorney general*, du Général Maxwell D. Taylor le *chairman of the Joint Chiefs of Staff*, ... ). Ce groupe approuve le *U.S. Overseas Internal Defense Policy (OIDP)* qui devient le guide en matière d'application de la doctrine de contre-insurrection. L'OIDP prône une stratégie de défense nationale contre les mouvements révolutionnaires dits inspirés, soutenus ou dirigés par l'URSS. L'effort de contre-insurrection doit venir en grande partie du local. Cet effort consiste à remodeler des forces militaire et policière locales par le biais d'entraînement et d'aide, la promotion du développement par de l'assistance économique, des réformes sociales et politiques, de l'appui aux syndicats, aux mouvements de jeunes et aux partis politiques non-communistes. Dans ce cadre, le rôle de l'AID est:

«"To plan and implement programs having as their long term aim the creation of economic and social conditions of sufficient vitality to eliminate the causes of discontent on wich the communist appeal breeds". AID was also enjoined to enhance the counterinsurgency capabilities of police and security organizations in Third World countries»<sup>52</sup>.

Ce désir d'intégrer des programmes de l'AID dans l'effort de contre-insurrection se bute aux résistances de l'administration à la tête de l'AID d'alors, plus particulièrement dans le cas du programme d'assistance à la police. On refuse de «pervertir» ce type d'assistance à des fins de lutte contre-insurrectionnelle. Mais, avec l'adoption du *NSAM-124*, un *Office of Public Safety (OPS)* est incorporé dans les programmes de l'AID devant permettre, entre autres, l'amélioration et la modernisation des fonctions policières contre-insurrectionnelles (ce programme **est** aboli en 1974). Le premier cas-test pour les programmes du Groupe spécial est le Vietnam où l'AID contribue grandement à l'application de la politique contre-insurrectionnelle adoptée en fournissant de l'équipement et de l'approvisionnement. Ainsi, on constate que des considérations de sécurité et de promotion d'intérêts dominent la vision de l'administration. Selon David Baldwin, «*the cold war is essentially a long-term*

---

<sup>50</sup> Michael T. Klare et Peter Kornbluh, *op. cit.*, p.26.

<sup>51</sup> Ce groupe spécial fut dissout en 1966 pour réémerger dans une instance de coordination interdépartementale plus large. Il a approuvé des plans de défense interne pour 20 pays et des programmes pour plus de 30 autres pays.

<sup>52</sup> Michael T. Klare et Peter Kornbluh, *op. cit.*, p. 29.

*economic competition, rather than a short-term military one*»<sup>53</sup>, d'où l'option de l'administration pour l'aide à long terme.

La position de l'administration **est** de prôner depuis la fin des années 50 et le début des années 60, la non séparation de l'aide militaire. Cette position soulève toujours des débats. Dès 1958, certains membres du Comité sénatorial sur les relations étrangères (*Senate Foreign Relations Committee*) s'inquiètent de l'importance donnée à l'assistance militaire au détriment de l'aide économique. Ils réclament une diminution de l'aide militaire. La Commission Draper, une étude non partisane des programmes d'assistance militaire désignée par le président Eisenhower en réponse à ces craintes, exprime, d'une part, qu'il serait dangereux de diminuer l'aide militaire étant donné la puissance de l'URSS et de la Chine, leurs tendances impérialistes et l'offensive économique soviétique (l'URSS fournit aussi de l'aide); et, elle clame, d'autre part, que tant l'aide économique que militaire sert à atteindre la totalité des objectifs fixés. Le rapport de la Commission Clay (chargée, à la demande du président Kennedy, de rendre compte de la politique d'aide étrangère des États-Unis) abonde dans le même sens: «*Our aid should be aimed at filling gaps in a power vacuum which relentless communist imperialism seeks to manipulate*»<sup>54</sup>. Quant à elle, la Commission Peterson (constituée par Nixon et dont la tâche consiste dans l'analyse des politiques des programmes d'aide de l'époque) fait état de l'importance d'insister sur l'assistance au développement pour le développement lui-même sans aucune autre considération idéologique. L'aube de la détente se lève alors. En comparant les trois commissions, on constate que les solutions, issues de la fin des années 50 et du début des années 60, reflètent une plus grande préoccupation concernant le communisme et l'importance de «*contrer l'agression ou la manipulation communiste*»<sup>55</sup>.

### **Débat sur l'utilisation de l'aide à des fins politiques**

Le thème de la complémentarité de l'aide économique et de l'aide militaire soulève la question de la poursuite de l'aide à des fins politiques. À ce sujet, le Congrès adopte une position mitigée et contradictoire. D'un côté, il condamne, en principe, à l'unanimité l'utilisation de l'aide pour des motifs politiques immédiats. De l'autre, il suggère son utilisation à ces mêmes fins. En guise d'illustration, le Congrès propose d'utiliser la menace du retrait de l'aide dans le but de protéger les intérêts de pêche des États-Unis ou de décourager les échanges commerciaux avec Cuba. Autre exemple: reconnaissant que la principale menace pour l'Amérique latine était le communisme, le Congrès en 1962 change l'objectif premier de l'assistance militaire dans cette région. L'objectif de «*défense hémisphérique*» est remplacé par celui de «*sécurité nationale*». On croit que les pays latino-américains peuvent contribuer plus efficacement à la

---

<sup>53</sup> David A., Baldwin, *Foreign Aid and American Foreign Policy: A Documentary Analysis*, p.24.

<sup>54</sup> John Wilhelm et Gerry Feinstein, *op. cit.*, p.20.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p.19-20.

défense du continent et à la sécurité des États-Unis en maintenant leur propre sécurité interne. Au nom de ce principe de sécurité interne, les États-Unis pourront davantage s'immiscer dans la politique interne des pays récipiendaires.

L'utilisation de l'aide à des fins politiques apparaît, par ailleurs, comme une arme à double tranchant. Certains membres du Congrès craignent que l'aide militaire, servant à protéger d'une quelconque agression externe, puisse être utilisée à mauvais escient par un dictateur, par exemple, pour réprimer un mouvement interne légitime de protestation. De plus, avancent-ils, une telle utilisation peut générer de l'hostilité au sein du pays et à l'étranger. Face à cette préoccupation, les représentants du gouvernement Kennedy se défendent bien d'encourager la dictature. Lors des audiences de 1962 sur l'aide étrangère devant le Comité du Sénat sur les relations étrangères, le secrétaire à la défense McNamara dira, lorsque le sénateur Carlson lui demandera comment il justifie l'aide militaire à la dictature argentine, que l'aide fournie à ce pays est minime et non significative<sup>56</sup>, et qu'aucun lien n'existe entre l'entraînement donné aux militaires et les récents événements impliquant ces militaires en Argentine (en 1962, un coup d'État militaire a lieu contre le président de l'Argentine Frondizi et deux semaines plus tard, l'administration Kennedy reconnaîtra ce régime militaire). McNamara ajoute:

«I think that the military organizations in countries passing through the stage of development analogous to that of Latin American countries will always be one of the major power blocs in the nation. Our military assistance is not contributing to a nondemocratic orientation of that power bloc. Quite the contrary, the experience that we have had indicates that the exposure of the military officers of those nations to our schools acquaints them with democratic philosophies, democratic ways of thinking, which they, in turn, take back to their nations»<sup>57</sup>.

D'autres membres du Congrès déplorent le fait que l'on s'éloigne des objectifs de départ de développement économique et social. Pourtant, le Congrès a endossé la position du Task Force de Kennedy qui, dès 1961, prône comme outil l'assistance de soutien (*supporting assistance*) et défend la position selon laquelle l'aide doit servir avant tout à prévenir les crises politiques et militaires:

«The whole program must be conceived as an effort, stretching over a considerable number of years, to alter the basic social and economic conditions in the less developed world. It must be recognized as a slow-acting tool designed to prevent political and

---

<sup>56</sup> David A., Baldwin, *Foreign Aid and American Foreign Policy: A Documentary Analysis*, p.140-142.

<sup>57</sup> *Ibid*, p, 141.

military crises such as those recently confronted in Laos and Cuba. It is not a tool for dealing with these crises after they have erupted».<sup>58</sup>

Selon son habitude, en 1963, le Congrès revient sur sa position et affirme que l'on doit prioriser l'aide au développement à long terme et non pas l'aide à des fins militaires à court terme, et fait pression pour réduire le budget de l'assistance de soutien. On questionne le fait que l'aide militaire puisse servir à long terme les intérêts des États-Unis et qu'on puisse s'en servir sans retenue. On croit plutôt que cela contribue à encourager la course aux armements, que cela coûte très cher (ex.: armer un pays ami double les coûts), que l'utilisation de l'aide à des fins politiques peut aller jusqu'à miner les efforts déployés dans le sens du «*self-help*» par un pays récipiendaire (ex.: l'envoi répété d'assistance d'urgence afin de préserver l'amitié d'un régime peut amener les autres pays à s'interroger sur les critères de «*self-help*» imposés par les États-Unis)... Le sénateur Morse, fervent défenseur de la séparation de l'économique et du militaire, dira:

«I do not believe that aid extended for military reasons, security reasons, or for reasons of political intrigue serves our long-run interests -and this is a long-run program»<sup>59</sup>.

Par ailleurs, l'utilisation de l'aide à des fins politiques est vue comme immorale. Il existe au sein de l'opinion publique des États-Unis le principe établi depuis longtemps de non-intervention. Beaucoup d'Américains voient d'un mauvais oeil et comme immorales les tentatives d'influencer la politique intérieure d'un autre pays quels que soient les moyens utilisés. S'ils approuvent dans une certaine mesure que leur gouvernement intervienne dans certaines situations, ils déplorent souvent le type de moyens utilisés (ex.: influencer le résultat d'élections, exercer de la pression directe pour qu'un changement de gouvernement s'opère, comme ce fut le cas au Laos, ...). Un rapport sur l'aide, préparé par un comité de citoyens républicains, illustre ce point:

«...the failure, waste, and ineffectiveness arising out of the use of aid for short-run political purposes... a multi-purpose gadget to be taken out of the kit as found convenient -a kind of bribe or bludgeon to accomplish any and all kinds of foreign policy purposes»<sup>60</sup>.

Mais l'opinion du public étatsunien, tout comme celle du Congrès, est divisée. Un certain type d'utilisation de l'aide à des fins politiques est bien vu et applaudi du public (ex.: l'aide retenue à un gouvernement militaire en vue de lui signaler son désaccord).

---

<sup>58</sup> President's Task Force on Foreign Economic Assistance, *The Act for International Development: A Program for the Decade of Development*, 1961, p.12.

<sup>59</sup> Joan M. Nelson, *op. cit.*, p.92.

<sup>60</sup> *Ibid*, p.92.

### **Débat sur la classification de l'aide économique comme instrument de la politique étrangère**

Le débat sur l'utilisation de l'aide à des fins politiques en appelle un autre sur la définition et la conceptualisation de l'aide. Pour beaucoup de membres du gouvernement, l'aide est un instrument primordial servant à la promotion des intérêts des États-Unis. Cette conception a un impact sur les politiques d'aide adoptées et implique l'inclusion de l'intérêt national dans la conception des politiques d'aide étrangère. Ceci a pour conséquence l'attribution d'aide en fonction de l'intérêt national des États-Unis. Encore tout récemment, on pouvait constater que cette vision primait toujours au sein de l'AID (ex.: sur la brochure de promotion de l'USAID de 1996-1997, on peut lire comme titre: *USAID: In The National Interest*). Souvent des événements tels que la saisie de bateaux de pêche américains, l'expropriation sans compensation, des votes contre la position étatsunienne à l'ONU, suscitent des remises en question concernant l'utilité de l'aide pour l'avancement des intérêts américains.

La position défendue par l'administration Kennedy est claire. Lorsque que le Congrès, vers 1963, veut réduire le budget de l'aide, Kennedy s'y oppose fermement en affirmant que le programme d'aide est «*essential to the conduct of our foreign policy*» et que si le Congrès l'empêche d'obtenir les moyens pour mener à bien ce programme, «*they should recognize that they're severely limiting my ability to protect the National interest*»<sup>61</sup>.

Cette vision ne fait toutefois pas l'unanimité. Certains, rejetant l'idée que l'aide puisse servir d'instrument de la politique étrangère, font ressortir le fait que les buts officiels de l'aide, tels que mis de l'avant par différents présidents (Kennedy, Truman), sont de purs buts humanitaires et de développement. Ils soulignent le fait que les États-Unis ont une obligation morale envers les moins fortunés de ce monde et conceptualisent l'aide comme un type de «bien-être social international»<sup>62</sup>.

### **Débat sur l'utilisation de l'aide comme stratégie de sécurité nationale**

Pour nombre de décideurs, après la deuxième guerre mondiale, les États-Unis sont entrés en compétition avec l'URSS, une compétition entre deux blocs Est-Ouest où la survie de la Nation dépend de la priorisation des intérêts de sécurité. Pour ces décideurs, l'unique raison d'être de l'aide réside dans ce constat. Les documents officiels en font état. Le secrétaire d'État, Rusk, et le secrétaire au Trésor, Dillon, dans une lettre au Congrès (1961) l'enjoignant d'approuver le nouveau programme d'aide, parlent de leur inquiétude face au communisme:

«... if the democratic world does not help them (les pays sous-développés), the Communists will leap aboard this revolution of

---

<sup>61</sup> Herbert Feis, *op. cit.*, p.68.

<sup>62</sup> David Porter, *op. cit.*, p.22-24.

freedom, seize it, direct it to their own ends, and make it the instrument of their limitless imperialist ambitions»<sup>63</sup>.

En 1963, le rapport de la Commission Clay, soulignant l'importance de la menace communiste, recommande fortement que l'aide reflète les intérêts de l'idéologie et de la sécurité des États-Unis<sup>64</sup>. En fait, pour chacune des trois Commissions, l'aide étrangère est essentielle à la sécurité nationale des États-Unis. Le rapport Draper observe qu'il est important de veiller au grain et d'utiliser l'aide de façon stratégique et discriminative pour le bien fondé de la sécurité nationale:

«in our fascination with our own mistakes and the constant use of foreign aid as a whipping boy, we may be gradually choking this vital feature of our national security to death»<sup>65</sup>.

Selon David Porter dans *U.S. Economic Foreign Aid*, une des preuves de cet intérêt porté à la question de la sécurité nationale tant au niveau du Congrès que du gouvernement est l'existence des programmes de *supporting assistance*, puisque les fonds alloués à ces programmes sont directement reliés à des questions de sécurité<sup>66</sup> et que le Congrès approuve l'assistance de soutien. Mais selon Herbert Feis dans *Foreign Aid and Foreign Policy*, le Congrès doute malgré tout de l'utilisation de l'aide comme arme de lutte contre le communisme<sup>67</sup>.

### **Débat sur le concept de développement à long terme**

Le public et le Congrès ont une opinion généralement favorable de l'aide au développement et de l'aide humanitaire. La plupart des démocrates et des républicains partagent une même conviction<sup>68</sup>: l'aide non militaire favorise la stabilité politique en visant la satisfaction des besoins des populations pauvres des pays sous-développés.

Toutefois, certains universitaires questionnent la nécessité de l'aide telle que conçue par Rostow et endossée par l'AID. Pour eux, les obstacles au développement sont profondément enracinés dans la culture, les structures sociales et les systèmes politiques des pays sous-développés. Si les conditions culturelles ne sont pas au rendez-vous, le développement économique n'aura pas lieu, nonobstant la quantité d'aide fournie. Par contre, là où les conditions culturelles sont favorables, il y aura un rapide développement économique en l'absence d'aide. On donne l'exemple de la Russie et du Japon:

---

<sup>63</sup> Herbert Feis, *op. cit.*, p.71.

<sup>64</sup> David Porter, *op. cit.*, p.40.

<sup>65</sup> John Wilhelm et Gerry Feinstein, *op. cit.*, p.20.

<sup>66</sup> David Porter, *op. cit.*, p.69.

<sup>67</sup> Herbert Feis, *op. cit.*, p.67.

<sup>68</sup> John Wilhelm et Gerry Feinstein, *op. cit.*, p.25.

«Japan and Russia both developed rapidly without aid. No country is too poor to accumulate capital if its people are disposed to save and to invest, and the technical knowledge of the Western world is easily available to the underdeveloped countries -indeed, could not be withheld from them- if they are willing to avail themselves of it»<sup>69</sup>.

Les contestations contre le type de développement prôné par les États-Unis viendront aussi des différents milieux d'affaires nationaux et étrangers. En Amérique latine par le biais de l'Alliance pour le progrès (*Alliance for Progress*)<sup>70</sup>, on encourage des réformes sociales, politiques et économiques internes importantes dans le cadre d'un développement à long terme. Les gens d'affaires contesteront ces réformes telles que celles énoncées par l'équipe Kennedy pour l'Alliance:

«Thus the first requirement is that each recipient government seriously undertake to the best of its ability on its own those efforts of resource mobilization, self-help, and international reform -including land reform, tax reform, and improved education and social justice...».

71

L'Alliance pour le progrès doit, selon les mots du président Kennedy, permettre «to assist free men and free governments in casting off the chains of poverty»<sup>72</sup>; mais comme le souligne Simon G. Hanson, l'aide a plutôt servi à prêter son concours à des régimes militaires ayant fait perdre au peuple sa liberté<sup>73</sup>. Le gouvernement Kennedy doit céder aux pressions, renonce aux réformes et favorise plutôt l'investissement privé<sup>74</sup>.

Les motivations sous-jacentes à l'encouragement au développement à long terme sont aussi divergentes. Les trois commissions soulignent unanimement l'importance du renforcement des institutions sociales et économiques des pays récipiendaires. Par contre, le rapport Draper affirme que l'aide économique permet, en renforçant l'économie locale, de «*bear a heavier military burden and increases the incentive to the country's people to sustain a military effort*». De son côté, selon le rapport Clay, l'aide doit arriver à mobiliser l'effort individuel requis pour l'atteinte d'une croissance économique viable sans laquelle «*the end of foreign aid is neither in sight nor in*

---

<sup>69</sup> Joan M. Nelson, *op. cit.*, p.17.

<sup>70</sup> L'Alliance, un des premiers programmes entrepris par l'AID, est créée en 1961. Elle consiste en un effort consolidé pour le progrès des Nations Américaines.

<sup>71</sup> Congressional Record Senate, *Foreign aid message from President J.F Kennedy*, March 22, 1961.

<sup>72</sup> Discours Inaugural de l'Alliance pour le Progrès du Président Kennedy, janvier 1961.

<sup>73</sup> Simon G. Hanson, *Five Years of The Alliance for Progress: An Appraisal*, Inter-American Affairs Press, Washington, 1967, p.1.

<sup>74</sup> Tom Barry et Deb Preusch, *op. cit.*, p.9-11.

*mind*»<sup>75</sup>. Enfin, pour le rapport Peterson, il ne peut y avoir de développement et de croissance économique sans l'existence d'un secteur privé dynamique. Les rapports Draper et Clay partagent le même point de vue et prônent l'investissement de capital et de technologie afin d'encourager l'épanouissement du secteur privé tandis que le rapport Peterson remet en cause cette façon de «*throwing cash at problems*»<sup>76</sup> en soulignant l'importance de commencer à miser sur un développement favorable aux changements sociaux et politiques fondamentaux. À l'époque, on commence à cibler davantage un développement politique qui encourage les pratiques démocratiques.

### **Débat sur l'aide comme stratégie économique**

Ce qui nous amène à parler des intérêts économiques défendus pas les États-Unis. Le président Kennedy a reconnu dans son discours inaugural que l'aide donne accès aux gens d'affaires américains à de nouveaux marchés. Selon Joan M. Nelson, l'AID fait la promotion active de l'investissement privé, protège cet investissement, s'assure que l'aide sert à stimuler l'économie des États-Unis: «*AID actively promotes U.S. private investment as a matter of public policy*»<sup>77</sup>.

À la suite des pressions de l'opinion publique étatsunienne d'alors contestant l'efficacité, les résultats et les coûts de l'aide, l'AID doit désormais être mieux gérée et aussi profiter aux États-Unis. Les pays récipiendaires doivent démontrer qu'ils peuvent rembourser en dollars et doivent dépenser la presque totalité des fonds accordés par l'AID aux États-Unis: «*American products and the services of American experts go overseas while the dollars to pay for them stay here*»<sup>78</sup> (on appelle ce type d'aide «*tied aid*», i.e. l'aide liée). L'aide devait amener le pays récipiendaire à une croissance économique auto-soutenue («*self-sustained growth*») et à devenir indépendant de l'aide.

D'une part, l'opinion publique montre son insatisfaction. L'inquiétude vient du fait que la tâche du développement prenne autant de temps<sup>79</sup>. De nombreux comités font part de leurs préoccupations. Le Comité Clay pour le renforcement de la sécurité du monde libre (Committee Clay to Strengthen the Security of the Free World) exprime ainsi ses doutes:

«There has been a feeling that we are trying to do too much for too many too soon, that we are overextended in resources and

---

<sup>75</sup> John Wilhelm et Gerry Feinstein, *op. cit.*, p.20.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p.21.

<sup>77</sup> Joan M. Nelson, *op. cit.*, p.110.

<sup>78</sup> AID. *The AID Story*, Washington, AID, 1966-1969, p.30.

<sup>79</sup> Joan M. Nelson, *op. cit.*, p.28.



undercompensated in results, and that no end of foreign aid is either in sight or in mind»<sup>80</sup>.

D'autre part, il s'avère plus profitable aux États-Unis de faire affaire avec des pays ayant accédé à un état de croissance auto-soutenue: «*AID's major contribution to U.S. economy becomes evident when other countries achieve self-sustaining growth and become prosperous trading partners of the U.S.*»<sup>81</sup>. De toute évidence, ces pays sont de grands marchés potentiels pour les produits américains. Ces croyances découlent en partie de la théorie de Rostow selon laquelle le processus de modernisation est largement le résultat de «*free market capital forces*»<sup>82</sup>. Par conséquent, en encourageant le développement, les États-Unis favorisent l'économie de marché. Le Congrès a toujours mis l'accent sur le besoin de bâtir l'entreprise privée des pays sous-développés. Par ailleurs, pour protéger les investissements privés américains de la compétition, l'AID a évité de financer des projets pouvant alimenter cette compétition. Un autre moyen utilisé, celui du «*good will aid toward the United States*», consiste à s'assurer que les pays récipiendaires entretiennent de bonnes relations avec les États-Unis et partagent leurs vues (ex.: on donne des cadeaux, on finance un «*pet project*» (i.e. un projet important pour un dirigeant du pays récipiendaire)).

L'impact de l'aide étrangère sur l'économie des États-Unis a toujours préoccupé le Congrès. Le budget, la balance des paiements, les déficits, l'augmentation de la dette nationale, l'efficacité et l'efficience des programmes d'aide économique et militaire sont autant de thèmes récurrents de discussion.

---

<sup>80</sup> *Ibid*, p.6.

(un extrait du rapport: *Committee to Strengthen the Security of the Free World, Report to the President*, March 20, 1963, p.1).

<sup>81</sup> AID, *The AID Story*, Washington, AID, 1966-1969, p. 32.

<sup>82</sup> David Porter, *op. cit.*, p.53.

## L'USAID EN AMÉRIQUE CENTRALE: LE CAS DU HONDURAS

Comme il a été mentionné, l'Alliance pour le Progrès est le premier programme entrepris par l'AID. Cette Alliance est une illustration des politiques prônées par l'AID à l'époque telles qu'analysées ci-haut, et répond de par sa structure et son contenu aux intérêts américains. Dès 1960, après le choc de la victoire des troupes de Fidel Castro et d'Ernesto Guevara, les États-Unis entreprennent des mesures pour s'assurer du contrôle de l'Amérique latine craignant une contamination idéologique et des révoltes internes. Dès septembre 1960, on signe l'Acte de Bogotá (première ébauche de la coopération pour le progrès économique entre les pays latino-américains et les États-Unis); puis, viennent les Accords de Punta del Este qui institueront l'Alliance pour le Progrès, un projet du gouvernement Kennedy qui verra le jour en 1961. L'Alliance doit permettre l'évolution des pays latino-américains vers le progrès économique et démocratique et aussi permettre une révolution pacifique par le biais de réformes sociales (ex.: réformes agraires) et économiques (ex.: redistribution des ressources). Mais il en est tout autrement. Les intérêts commerciaux locaux et internationaux forcent l'équipe Kennedy à abandonner les réformes économiques («*To our sister republics south of the border we offer a special pledge -to convert our good words into good deeds-in a new alliance for progress- to assist free men and free governments in casting off the chains of poverty*»<sup>83</sup>) et politiques («*progreso sí, tiranía no*»<sup>84</sup>) promises.

Ainsi, au lieu d'encourager le développement et la démocratie en Amérique latine, l'Alliance renforce l'élite économique en place et les régimes militaires. En Amérique centrale, on encourage par exemple Somoza au Nicaragua et les militaires au Salvador. Et, malgré le fait que par exemple, le Salvador était sous régime militaire, on le cite comme modèle pour les autres pays de l'Alliance. Selon une étude, les programmes de l'Alliance connaissent en cette région une importance comme nulle part ailleurs: «*Nowhere in Latin America did a regime give such strong support to the Alliance*». Grâce à des programmes comme celui de l'Alliance, l'AID contribue à contenir les révolutions et les rébellions en cette région pendant près de deux décennies après la révolution cubaine. Au Honduras, l'aide fait son oeuvre dès 1954 à la suite de l'avènement au pouvoir de Arbenz au Guatemala; Washington signe un accord d'assistance bilatérale avec les militaires honduriens, un accord qui jettera les bases d'une longue coopération militaire entre les deux pays pendant les années 80. Cette aide permet, entre autres, de poser les bases d'une infrastructure servant à la

---

<sup>83</sup> Simon G. Hanson, *op. cit.*, p.1

<sup>84</sup> Tom Barry et Deb Preusch, *op. cit.*, p.10.

militarisation du Honduras et à la «professionnalisation» de son corps militaire sous la tutelle étatsunienne.

En 1979, le régime sandiniste renverse le gouvernement de Somoza. Alors, s'ouvre une nouvelle ère de l'aide étrangère étatsunienne. Allarmés, les États-Unis voyant leur hégémonie menacée accentuent l'aide en Amérique centrale. Durant les années 80, le Honduras est devenu un des dix premiers récipiendaires de l'aide étatsunienne. Sa position géographique en a fait la base logistique de l'intervention étatsunienne en Amérique centrale. L'AID au Honduras occupe une position centrale dans la vie politique (se mêlant directement des prises de décision des gouvernements) et économique (en imposant son programme économique), et remplit plusieurs fonctions pour le bon fonctionnement de la doctrine du conflit de faible intensité (LIC) menée par les États-Unis. L'AID est partout et toutes les organisations semblent être sur la liste de paie: les partis politiques, les juges, les militaires, les associations d'affaires et les hommes d'affaires eux-mêmes, les journalistes, les syndicats, les ONG, les organisations de charité, les églises, les éleveurs de bétail, les ministères du gouvernement, les ministres...

«The rush of AID fund into the country came not as a response to Honduran poverty and underdevelopment but as part of US political and military objectives»<sup>85</sup>

L'aide semble invisible au Honduras, un des pays les plus pauvres d'Amérique centrale, nous dit Philip Shepherd, mais l'AID elle ne l'est certainement pas:

«AID now functions in Honduras as a "shadow government", with parallel bureaux matching Honduran ministries and agencies. AID constantly monitors "progress" cutting off funds when US imposed targets are not met, threatening, proding and genererally harassing the Hondurans, a process known as "policy dialogue" in AID jargon».

L'AID, selon les manuels de la doctrine du conflit de faible intensité, doit servir les objectifs de cette doctrine en devenant une composante essentielle de la stratégie de pacification. Dans le programme du LIC, l'AID est «*an integral part of collective security efforts*»<sup>86</sup>. On constate ainsi dans la déclaration de Tom Barry que l'AID au Honduras a servi comme «*a tool of U.S. foreign policy*» et «*an economic arm of the State Department*». Et, l'Amérique centrale devait servir de terrain d'expérimentation pour le LIC; et en cas de succès, le LIC serait appliqué à l'échelle mondiale.

---

<sup>85</sup> Tom Barry et Kent Norsworthy, *Honduras: A Country Guide*, Albuquerque, The Inter-Hemispheric Education Resource Center, 1990, p.117.

<sup>86</sup> Tom Barry et Deb Preusch, *op. cit.*, p.81.

## CONCLUSION

À la suite de l'analyse des différents débats qui ont mené à la création de l'AID et de l'analyse du cas de l'AID au Honduras, une constante ressort: l'AID et l'aide ont été conçues pour répondre, d'abord et avant tout, aux intérêts américains. L'AID se décrit elle-même dans les brochures comme: «a tool of U.S. foreign policy» et «an economic arm of the State Department». L'objectif de l'aide étant d'induire ou de consolider une relation qui générera des résultats «désirables»<sup>87</sup>, on comprend davantage le double langage du discours qui la sous-tend. Il s'agit de gagner tout d'abord l'opinion publique étatsunienne à la cause de l'AID, puis celle de l'étranger; néanmoins, l'opinion domestique favorable demeure primordiale au bon fonctionnement et à l'application des politiques d'aide. Ce bon fonctionnement repose en grande partie sur la perception qu'en a le peuple étatsunien. Et, cette préoccupation serait toujours d'actualité (brochure AID).

En guise d'illustration, pour Sara Miles dans «The Real War: Low Intensity Conflict in Central America», le coeur véritable de la stratégie étatsunienne en Amérique Centrale reposait en fait sur l'altération de la perception qu'aurait le peuple étatsunien du monde et de la guerre en cette région. Cette affirmation de Miles se trouve confirmée par une déclaration d'un stratège des forces armées des États-Unis:

«I think the most critical special operations mission we have today is to persuade the American people that the communists are out to get us. If we can win this war of ideas, we can win everywhere else»<sup>88</sup>

On retrouve alors, dans le discours prédominant des années 80, toute une panoplie de termes tels que «terrorisme» (apprêté à toutes les sauces pour toute forme de conflit émanant de processus de changement dans le Tiers-Monde), «aide humanitaire» (ex.: assistance en denrées, vêtements, etc. aux contras et à leurs familles réfugiées au Honduras), «élections libres» pour masquer la vraie guerre... Ce nouveau vocabulaire sert de justification à l'implication tant militaire qu'économique des États-Unis dans cette région et permet aussi de récupérer les oppositions formulées par différents groupes de la société étatsunienne (ex.: groupes de droits humains).

---

<sup>87</sup> David Potter, *op. cit.*, p.33

<sup>88</sup> Miles, Sara. «The Real War: Low Intensity Conflict in Central America», *NACLA: Report on the Americas*, VOL.20, n°2 (Avril-Mai 1986), pp.17-46.

## BIBLIOGRAPHIE

### MONOGRAPHS:

- BALDWIN, David A. *Foreign Aid and American Foreign Policy: A Documentary Analysis*, New York, Frederick A. Praeger, 1966, p.256.
- BALDWIN, David A. *Economic Development and American Foreign Policy 1943-1962*. Chicago, University of Chicago Press, 1966, p.291.
- BARRY, Tom, PREUSCH et Deb, *The Soft War: The Uses and Abuses of U.S. Economic Aid in Central America*, New York, Grove Press, 1988, p.304.
- BARRY, Tom, NORSWORTHY, Kent, *Honduras: A Country Guide*, Albuquerque, Inter-Hemispheric Education Ressource Center, 1990, p.160.
- FEIS, Herbert, *Foreign Aid and Foreign Policy*, New York, St Martin's Press, 1964, p.246.
- HANSON, Simon G., *Five Years of The Alliance for Progress: An Appraisal*, Washington, Inter-American Affairs Press, 1967, p.210.
- MICKELWAIT, Donald R., SWEET, Chalres F., MORSS, Elliot R., *New Directions in Development: A Study of U.S. AID*, Westview Press, Boulder, 1979, p.247.
- NELSON, Joan M., *Aid, Influence and Foreign Policy*, New York, Macmillan, 1968, p.149.
- PORTER, David, *U.S. Economic Foreign Aid: A Case Study of the United States Agency for International Development*, New York, Garland Publishing, 1990, p.287.
- RANIS, Gustav, et al., *The United States and The Developing Economies*, New York, W.W. Norton, 1964, p.173.
- WILHELM, John, FEINSTEIN, Gerry, *U.S. Foreign Assistance Investment or Folly?*, New York, Praeger Publishers, 1984, p.398.

### PUBLICATIONS DE L'USAID:

- États-Unis, AID. *The Birth of The U.S. Agency for International Development*, Washington, AID.

États-Unis, AID. *A Short History of the U.S. Aid Program: The development of Key Aid Concepts*, Washington, AID, p.30.

États-Unis, AID. *The AID Story*, Washington, AID, 1966-1969, p.57.

BRITAN, Gerald M., *Strategies for Development: Lessons from AID's First 25 Years*, Washington, AID, 1987, p.98.

DUFFY, Sean P., *The Origins of the Agency for International Development: Foreign Assistance Reorganization in 1961*, Washington, AID, 1991, p.20.

AID. *The Act for International Development: A Program for the Decade of Development*, Washington, The President's Task Force on Foreign Economic Assistance, 1961, p.173.

#### PÉRIODIQUES:

MILES, Sara. «The Real War: Low Intensity Conflict in Central America», *NACLA: Report on the Americas*, VOL.20, n°2 (Avril-Mai 1986), pp.17-46.

SHEPHERD, Philip. «The Case of The Invisible Aid», *NACLA: Report on The Americas*, VOL. 22, n°1 (Janvier-Février 1988), pp.31-38.

## ANNEXE 1

### Les différentes politiques d'aide étrangère de 1945-1960

Les politiques d'aide ont connu une évolution selon trois périodes depuis la fin de la deuxième guerre mondiale jusqu'à la création de l'AID. La première période (1945-1951), celle du *Plan Marshall*, se caractérise par une distribution d'aide surtout économique à l'Europe pour son redressement et par la montée de la peur d'une éventuelle conversion au communisme de la Grèce, de la Turquie et de certains pays européens où des partis communistes sont en plein essor (France, Italie, Belgique,...). La deuxième période (1951-1961), celle du *Mutual Security Act* de 1951 et de 1954, se distingue par la primauté accordée à l'aide militaire aux pays frontaliers de l'URSS et de la Chine afin d'endiguer le communisme (Grèce, Turquie, Iran, Pakistan, Thaïlande, Indochine, Taiwan, les Philippines, la Corée...). À la suite de l'éclatement de la guerre en Corée (1950) et en Indochine, le Président Truman se voit contraint, malgré l'introduction de son Point Quatre («Point Four») en 1949 (une première politique d'aide au développement pour les régions sous-développées qui ne se concrétisera que partiellement, surtout par de l'aide technique), d'orienter l'aide vers de l'assistance militaire afin de garantir la sécurité des États-Unis et celle de leurs alliés. Enfin, la troisième période (1961-1973) est marquée par la prépondérance du concept d'aide économique au développement.