

**The Other War. Global Poverty and the Millennium Challenge Account.** BRAINARD, *Lael, Carol* GRAHAM, *Nigel* PURVIS, *Steven* RADELET *et Gayle E.* SMITH. *Washington, DC, Brookings Institution Press, 2003, 267 p.*

Richard Garon

Volume 35, Number 3, septembre 2004

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/009925ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/009925ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

IQHEI

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Garon, R. (2004). Review of [**The Other War. Global Poverty and the Millennium Challenge Account.** BRAINARD, *Lael, Carol* GRAHAM, *Nigel* PURVIS, *Steven* RADELET *et Gayle E.* SMITH. *Washington, DC, Brookings Institution Press, 2003, 267 p.*]. *Études internationales*, 35(3), 578–582. <https://doi.org/10.7202/009925ar>

à même de fournir l'impulsion politique nécessaire à l'avancement du Protocole de Kyoto. Contrairement à la thèse voulant que le consensus scientifique permette de modifier les intérêts des États, les auteurs croient plutôt que ce sont les intérêts qui, du moins dans ce cas, ont instrumentalisé la science.

En somme, la position défendue par l'UE dans les négociations entourant le Protocole de Kyoto serait le fruit d'une coalition de *baptists and bootleggers*, c'est-à-dire que derrière cette position en apparence morale se cacheraient des intérêts économiques auxquels le Protocole de Kyoto serait favorable. Boehmer-Christiansen et Kellow croient que ce qui a véritablement distingué les positions des deux principaux blocs de négociation fut le fait que la position européenne ait semblé être appuyée par des arguments moraux et par un consensus scientifique. « L'échec » présumé des négociations du Protocole de Kyoto serait ainsi attribuable à l'asymétrie entre la nature des arguments mis de l'avant par chacun des blocs (moraux et scientifiques pour l'UE et basés sur les intérêts pour les EU). Une discussion honnête sur la base des intérêts en jeu aurait permis selon les auteurs d'en arriver à un accord plus susceptible d'être efficace et réalisable. Cela aurait entre autres permis de choisir des outils d'adaptation aux changements climatiques, beaucoup plus efficaces et plus faciles à mettre en œuvre que les mesures d'atténuation (comme la réduction des émissions) sur lesquelles est fondé l'accord actuel. Ce type de mesures aurait été choisi parce qu'il répondrait à des intérêts favorables à une transition

énergétique, dans une période où les prix du pétrole étaient à la baisse et où les incitatifs à réduire la dépendance aux combustibles fossiles étaient donc moins forts.

L'ouvrage de Boehmer-Christiansen et Kellow sombre parfois dans un argumentaire proche de la théorie du complot et prend à quelques reprises des raccourcis dans l'établissement de relations causales. Mais celui-ci a toutefois le mérite de donner une voix à une perspective critique que l'on présente trop peu souvent et qui tente d'aller au-delà des lieux communs en mettant au jour quelques zones d'ombres (comme le fonctionnement du GIEC ou le financement des ONG). Outre le propos critique de l'ouvrage qui en justifie en soi l'intérêt, le lecteur intéressé pourra y puiser des données fort utiles non pas sur les négociations en tant que telles, qui sont déjà bien documentées, mais plutôt sur le rôle joué par les acteurs non étatiques comme l'industrie, les ONG et les scientifiques.

Évelyne DUFALTY

Département de science politique  
Université du Québec à Montréal

DÉVELOPPEMENT  
ET COOPÉRATION INTERNATIONALE

**The Other War. Global Poverty  
and the Millennium Challenge  
Account.**

BRAINARD, Lael, CAROL GRAHAM, NIGEL  
PURVIS, STEVEN RADELET et GAYLE E. SMITH.  
Washington, DC, Brookings Institution  
Press, 2003, 267 p.

Le sous-développement a été étudié par presque toutes les appro-

ches en Relations internationales. L'une des premières définitions nous provient de l'analyse marxiste. Les chercheurs de cette tradition définissent généralement le sous-développement comme le résultat de l'exploitation par le Nord des ressources du Sud. Depuis les années 1960, les critères économiques du développement sont presque les seules dimensions étudiées. Entre autres, au cours de la décolonisation, le développement se traduit par l'octroi d'aide technique et financière aux États nouvellement indépendants afin de les assister dans la modernisation de leurs économies. Des années 1960 aux années 1990, les modèles théoriques se sont succédé, soit la théorie de la dépendance, soit celle du système-monde et de l'économie politique internationale, pour ne nommer que celles-là. Les nouvelles approches de la dernière moitié des années 1990 proposent une vision plus globale du développement. Ainsi, selon Leys, malgré cinquante ans d'aide internationale au développement, le constat d'échec est doublé par une crise de la théorie du développement. La nouvelle vision du développement est principalement inspirée par l'ONU qui s'est efforcée depuis les années 1960 d'intégrer les facteurs sociaux et politiques.

C'est dans ce contexte que Brainard, Graham, Purvis, Radelet et Smith se donnent pour objectif d'analyser les programmes d'aide au développement américain et principalement le *Millennium Challenge Account*. Ce fonds a pour but d'augmenter l'aide américaine au développement de cinq milliards de dollars sur une période de trois ans. Ce pro-

gramme est lancé par le président Bush en mars 2002, mais semble faire fi des autres agences de développement et des leçons qu'elles ont tirées dans le domaine. À ce moment, au lieu d'augmenter les budgets des agences de développement américaines ou même d'utiliser les canaux normaux de distribution d'aide au développement par des accords bilatéraux ou par l'intermédiaire de USAID, l'Administration américaine annonce la création du *Millennium Challenge Account* (MCA). Ces argents doivent ainsi être distribués par un nouvel organisme indépendant, le *Millennium Challenge Corporatio* et de nouvelles normes pour la distribution sont mises en place. *The Other War. Global Poverty and The Millennium Challenge Account* répond violemment à cette initiative.

L'ouvrage comprend une introduction et neuf chapitres, ainsi que deux annexes. Dans l'introduction, les auteurs tentent de démontrer qu'il existe une « tension » ou plutôt une discordance entre les objectifs de la politique étrangère américaine et ceux de développement. Les auteurs identifient cette « tension » par la dissonance entre l'intention initiale du MCA qui « devrait » être la distribution d'aide au pays les plus pauvres et sa mise en application. Selon eux, les résultats escomptés correspondent en fait à aider financièrement des pays qui sont relativement riches, comme si la création de ce fonds cachait la distribution d'argent à des États amis du tiers-monde. Afin d'éviter cette interprétation négative des intentions américaines, ces chercheurs encouragent l'administration américaine à améliorer l'image de sa

politique étrangère ainsi que la qualité de son aide financière au développement. Les auteurs se proposent donc de souligner les différentes lacunes du MCA et du MCC, ainsi que de soumettre des recommandations à l'administration et au Congrès américain.

Quatre-vingts pour cent de l'ouvrage est donc consacré à la critique du MCC et MCA créés par l'annonce du président Bush. Le premier chapitre sert à démystifier ce que le MCA « est » et ce qu'il « devrait être ». Les auteurs se basent sur l'intention initiale du président Bush qui semble être d'offrir des opportunités de prospérité économique aux pays sous-développés comme étant un moyen de combattre le terrorisme. Pour Brainard, Graham, Purvis, Radelet et Smith, le meilleur moyen d'y parvenir n'est pas de récompenser les amis politiques par la distribution d'aide au développement, comme cela semble être le cas pour le MCA, mais bien d'aider les pays les plus pauvres. Cette aide ne doit pas non plus être ponctuelle, mais faire partie d'un processus du développement, basé sur plusieurs années, l'aide s'accroissant pour les pays démontrant les meilleures performances économiques et politiques suite aux allocations initiales d'aide.

Les chapitres suivants comportent une série d'éléments dont l'administration aurait dû tenir compte lors de la mise en place du processus de sélection des États à aider. Les rouages de distribution de l'aide économique dans un cadre sociopolitique plus large, ainsi que le suivi de l'aide au développement sont aussi abordés. Plusieurs de ces leçons reposent sur les « Poverty-Reduction Strategy Papers » et plusieurs autres

recommandations publiées par de nombreuses agences d'aide au développement, organismes humanitaires et bureaux de l'ONU. Certaines des conditions identifiées par ces rapports sont l'établissement d'une série d'objectifs limités qui se renforcent mutuellement, ainsi que l'octroi d'une aide continue sur plusieurs années selon des priorités déterminées par les acteurs locaux.

Les auteurs continuent leurs recommandations basées sur les expériences acquises par la communauté internationale en suggérant un mécanisme de coordination différent de celui implanté par le MCC. Ce processus de coordination comprend des éléments pour sélectionner un pays récipiendaire d'aide, mais aussi les types de projets à financer. Les six éléments clés du succès de l'aide au développement seraient l'implication et l'initiative du pays cible, la participation de la société civile locale, la sélection d'objectifs orientés sur les résultats, l'adoption d'une vision à long terme, la volonté de s'attaquer à plusieurs dimensions de la pauvreté et les politiques requises pour la réduire, ainsi qu'un partenariat et une collaboration étroite entre les différents donateurs (autres pays, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale). Au grand malheur des auteurs, le MCC n'englobe aucun de ces éléments.

Tout au long des chapitres, les critiques et recommandations s'accroissent. Le chapitre le plus imposant porte sur le processus de sélection des États qui devraient recevoir de l'aide. Selon Brainard, Graham, Purvis, Radelet et Smith, le MCA n'utilise pas des indicateurs appropriés pour sé-

lectionner les pays éligibles. Ainsi, le fonds ne pourrait que sélectionner initialement onze États, alors que vingt-cinq des pays les plus pauvres seront exclus du processus. Les auteurs proposent de modifier les indicateurs de sélection, ainsi qu'une formule de calcul complexe de sélection.

Seulement dix-huit pages sur deux cent cinquante-deux sont consacrées à une « quasi » réflexion théorique de l'aide au développement. Ce bref chapitre, qui fait aussi office de conclusion, souligne dix recommandations pratiques pour l'administration américaine pour l'obtention de meilleurs résultats d'aide au développement en général et avec le MCA en particulier : ces dix *driver* ou moteurs de succès d'un programme d'aide au développement américain. La première recommandation est d'apprendre des initiatives de la communauté internationale et de coordonner les efforts. Le deuxième « moteur » est d'adopter des objectifs précis. Ces objectifs devraient être l'un des sujets suivants : la santé, l'éducation primaire, l'environnement, l'agriculture, renforcer l'environnement politique pour le développement du secteur privé ou la gouvernance. La troisième recommandation est centrée sur l'identification des pays qui en ont le plus de besoin, les pays les plus pauvres. Le « moteur » numéro quatre est d'établir un bon processus de sélection des États à aider. En cinquième lieu, il faut adopter une nouvelle approche reliée à l'aide au développement. Cette nouvelle approche semble contradictoire, car les auteurs recommandent une grande flexibilité et un processus précis pour la gestion de

projet, jusqu'à la sélection des sous-contractants effectuant les travaux, alors qu'ils prônent également la décentralisation et la responsabilisation des ONG et des acteurs locaux. La sixième recommandation propose une nouvelle bureaucratie pour gérer l'aide au développement. Cette recommandation est tout aussi contradictoire, car elle ne propose en fait rien de nouveau étant donné qu'il s'agit d'agglomérer le MCA à USAID, d'embaucher du personnel compétent ou d'augmenter les capacités des pays visés à gérer leurs propres projets. Le septième moteur est d'arrimer la politique d'aide au développement des États-Unis à la politique étrangère américaine. La recommandation suivante est de coordonner la politique de développement américaine entre les différentes agences. La neuvième réflexion est de garantir les crédits de financement d'aide au développement au sein du budget américain. Finalement, le dixième critère est de rendre le MCC redevable devant le congrès américain. Ces recommandations sont généralement basées sur plusieurs leçons tirées des activités d'aide au développement de la communauté internationale. Plusieurs de ces « moteurs » sont contradictoires ou ne peuvent être généralisés hors du contexte spécifique du MCA. La réflexion théorique générale de l'ouvrage ne présente donc aucune nouvelle base académique. Bien que quelques propositions fassent allusion aux dimensions politiques et sociales du développement, cet ouvrage se concentre principalement sur l'aspect économique. Cette vision limitée ne reflète pas la tendance globale (développement humain, social, académique, santé, droits humains, etc.)

qui prévaut présentement au sein des ouvrages sur le développement.

Par son sujet spécifique et son champ d'étude très limité, cet ouvrage est donc destiné aux gestionnaires du MCC, ainsi qu'aux politiciens américains. Le contenu théorique sur l'aide au développement est minime. *The Other War. Global Poverty and The Millennium Challenge Account* n'est donc presque d'aucune utilité pour la majorité des universitaires, à moins de travailler spécifiquement sur le *Millennium Challenge Account*.

Richard GARON

Institut québécois des hautes études internationales  
Université Laval, Québec

## ÉTUDES STRATÉGIQUES ET SÉCURITÉ

### **Conflict Prevention. The Untapped Potential of the Business Sector.**

WENGER, Andreas et Daniel MÖCKLI.  
Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers,  
2002, 233 p.

Depuis la fin de la guerre froide, la prévention des conflits intrarégionaux et la consolidation de la paix ont fait l'objet d'un nombre croissant d'initiatives qui entendent remettre en cause la prédominance des approches réactives ou postconflits. Ces initiatives ont cependant donné, jusqu'à présent, des résultats peu concluants. Selon Andreas Wenger et Daniel Möckli, le manque de participation du secteur des affaires et les problèmes socioéconomiques qui en découlent ne sont pas étrangers aux échecs répétés de ces efforts de prévention, qui reposent trop souvent sur une logique interétatique peu adaptée au contexte actuel de mon-

dialisation. La principale contribution de l'ouvrage est de montrer en quoi les entreprises, considérées dans de nombreux travaux comme une source possible de tensions et de conflits, peuvent activement contribuer, de concert avec les institutions internationales et les organisations non gouvernementales, à la pacification d'une région.

Dans le chapitre d'introduction, les auteurs exposent rapidement le concept de prévention des conflits et ses enjeux, tant pour la sécurité internationale que pour la stabilité économique, en soulignant d'emblée les lacunes et le flou théorique des études dans ce domaine. Le second chapitre s'attache à décrire l'évolution des approches de prévention des conflits, en distinguant notamment le système Westphalien, centré sur l'intervention des États, et le système post-Westphalien, qui repose sur une logique beaucoup plus multilatérale. Ce multilatéralisme, qui s'impose de plus en plus depuis le début des années 90, a été notamment marqué par l'intervention croissante des organisations non gouvernementales dans des opérations humanitaires préventives ou palliatives. En dépit de ces interventions, les auteurs rappellent que le nombre de conflits intra-étatiques a considérablement augmenté et que les mesures préventives sont loin de faire consensus. Pour répondre au flou sémantique dans ce domaine, plusieurs concepts associés à la prévention des conflits sont définis et exposés avec une relative clarté. Les auteurs définissent en particulier trois types de prévention des conflits caractérisés par des domaines d'activités et des objectifs spé-