

# La politique africaine d'Obama : de la difficulté d'équilibrer sécurité et développement

*Nicolas VAN DE WALLE*

On attendait beaucoup de la politique africaine des États-Unis après l'arrivée de Barack Obama à la Maison Blanche, en janvier 2009. Certes, l'Afrique a été mentionnée à plusieurs reprises pendant la campagne présidentielle de 2008 ; toutefois, les déclarations bien informées mais prudentes

---

Nicolas VAN DE WALLE est professeur depuis 2004 au département de sciences politiques de l'université de Cornell. Spécialiste de politique comparée, ses travaux portent sur la politique économique du développement, l'Afrique, la démocratisation et les politiques de réforme économique. Son dernier ouvrage : *Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999* (Cambridge University Press, 2001). En plus des références bibliographiques, cet essai s'appuie sur des entretiens confidentiels menés à Washington pendant l'été 2010. L'auteur remercie Joel Barkan pour ses remarques utiles sur une version précédente de cet essai. Dans cet article, le terme « Afrique » désigne – sauf indication contraire – l'Afrique subsaharienne.

d'Obama sur la région donnaient vaguement l'impression d'inciter son électorat à revoir ces attentes à la baisse. Ses liens personnels avec le continent et les déclarations de certains de ses conseillers sur l'Afrique laissent cependant présager des évolutions significatives au regard des politiques menées pendant les huit années précédentes sous l'administration Bush. Mais, deux années plus tard, la politique africaine des États-Unis frappe bien plus par sa continuité que par les modestes innovations mises en place. Ce court essai étudie les premières dynamiques de la politique africaine d'Obama et, tout particulièrement, sa politique de développement pour ensuite réfléchir aux nouvelles directions qu'elle pourrait prendre sous sa présidence.

La militarisation de la politique étrangère et l'insistance rhétorique sur « la guerre contre le terrorisme » sous l'administration Bush semblent s'être estompées. La nouvelle administration semble en effet privilégier une politique plus nuancée qui s'efforce de promouvoir le développement économique et la démocratie en Afrique, et qui s'appuie davantage sur les canaux diplomatiques multilatéraux – même si les préoccupations sécuritaires de l'administration Bush sont maintenues. Les priorités ont manifestement été revues : l'importance de la démocratie est plus souvent mentionnée, tandis qu'il est moins souvent fait allusion à la nécessité de protéger l'accès des États-Unis aux ressources énergétiques de la région. La nouvelle administration s'est également engagée à une réorganisation en profondeur de l'aide internationale, bien qu'elle soit à peine entamée à l'heure où nous écrivons ces lignes.

Cet article vise aussi à démontrer que les deux premières années de l'administration Obama ont donné de nombreux signes de continuité, certes voilés par un discours public différent et une plus grande attention portée à la bonne réputation de la diplomatie américaine en Afrique. Premièrement, l'administration Obama doit gérer des tensions identiques à celles rencontrées par l'administration précédente, entre les différents objectifs de la politique étrangère américaine, en particulier entre ses ambitions commerciales, ses préoccupations sécuritaires et son

souhait de promouvoir la démocratisation et d'améliorer la gouvernance. Deuxièmement, les difficultés budgétaires brident toute nouvelle politique ou initiative coûteuse. Troisième point, l'intérêt national des États-Unis n'étant pas en jeu en Afrique, l'administration porte inévitablement une attention limitée à cette région du monde. Ainsi, la politique africaine est-elle définie par des fonctionnaires de second rang, et dont la première préoccupation est de ne pas faire de vagues. L'ordre du jour surchargé de la Maison Blanche et la multiplicité des crises intérieures (comme la fuite de pétrole dans le Golfe du Mexique à la mi-2010) et internationales détournent sans cesse l'attention de l'administration ; on a donc du mal à imaginer quelles ressources intellectuelles et politiques pourraient être consacrées à la région africaine. Enfin, il découle directement de ce dernier point que la fragmentation organisationnelle et les querelles internes aux différentes agences fédérales impliquées dans la politique africaine sont toujours à l'origine d'une certaine dose d'inertie politique. Je vais étudier les débats actuels sur l'aide au développement, ses réformes, son lien avec la politique étrangère pour mieux faire ressortir ces dynamiques. Je me pencherai notamment sur la *Quadrennial Diplomacy and Development Review* (QDDR) élaborée par le département d'État.

#### LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE AFRICAINE D'OBAMA

Dès la mi-2010, on pouvait distinguer plusieurs orientations résultant du type de conseillers sur l'Afrique que Barack Obama avait rassemblé autour de lui, de leurs critiques passées des politiques de l'administration Bush, de la rhétorique politique qui s'était dégagée du voyage présidentiel d'Obama au Ghana en juillet 2009, et de la tournée consécutive de la secrétaire d'État Hillary Clinton dans sept pays de la région. Tout d'abord, la nomination de spécialistes de l'Afrique déjà en place sous l'administration Bill Clinton semblait indiquer une continuité avec les précédentes administrations démocrates. C'est ainsi que Susan Rice, secrétaire d'État adjointe aux affaires africaines sous l'administration Clinton, a été nommée ambassadeur auprès des Nations unies. Gayle

Smith a quant à elle réintégré le Conseil de sécurité nationale (National Security Council), après y avoir été *Senior Director* des affaires africaines à la fin des années 1990. Johnnie Carson, diplomate de carrière avec une vaste expérience de l'Afrique, est devenu le secrétaire d'État adjoint aux affaires africaines au département d'État, premier diplomate de carrière à occuper ce poste depuis George Moose (1993-1997) <sup>1</sup>.

Par ailleurs, l'administration Obama a très rapidement cherché à définir pour l'Afrique les contours d'une stratégie d'ensemble clairement distincte de celle de l'administration précédente. Cela passait essentiellement par la création d'un équilibre spécifique et cohérent entre les différents objectifs américains en Afrique, qui vont de la réduction de la pauvreté à la promotion de la démocratie et de la « bonne gouvernance », en passant par les considérations commerciales, la sécurité des États-Unis et les préoccupations antiterroristes. Tandis que l'administration Bush a essuyé de nombreuses critiques suite à la militarisation excessive de sa politique africaine <sup>2</sup>, Barack Obama a rapidement donné l'impression – notamment par son discours phare prononcé au Ghana en juillet 2009 – d'atténuer la tonalité sécuritaire de son prédécesseur pour se recentrer sur le développement et la responsabilisation des dirigeants locaux.

On pouvait cependant déceler les signes précoces du maintien de nombreuses politiques sécuritaires adoptées sous Bush. Ainsi le secrétaire à la défense, Robert Gates, a-t-il choisi de maintenir l'AFRICOM, le commandement unifié de l'armée américaine pour l'Afrique créé par le Pentagone en octobre 2007 <sup>3</sup>. Robert Gates incarne lui-même cette continuité, puisqu'il a été au service des trois dernières

1. "Barack Obama and Africa: How Different is his Policy?", *The Economist*, 16 juillet 2009.

2. Pour une étude détaillée des politiques africaines de l'administration Bush: J. G. Cooke, J. Stephen Morrison (dirs.), *Africa Policy beyond the Bush Years: Critical Challenge for the Obama Administration*, Washington, The Center for Strategic and International Studies, 2009; N. van de Walle, "U.S. Policy towards Africa: The Bush Legacy and the Obama Administration", *African Affairs*, vol. 109, n° 434, janvier 2010, pp. 1-21.

3. W. Bellamy, "Making Better Sense of U.S. Security Engagement in Africa", in J. G. Cooke, J. S. Morrison (dirs.), *op. cit.*, 2009, pp. 9-33.

administrations républicaines. L'AFRICOM symbolise l'importance croissante de l'Afrique dans la politique et les projets du Pentagone, et l'administration Obama s'est contentée d'une modification à la marge de ces initiatives sécuritaires et politiques de coopération militaire. L'administration voulait à tout prix prendre ses distances avec ce qu'elle considérait comme une militarisation excessive de la politique étrangère sous l'administration Bush. Mais la plupart des observateurs n'ont pas manqué de remarquer que le secteur de la défense avait été largement épargné par les restrictions budgétaires de la mi-2010, au moment même où l'administration envisageait des coupes sombres dans le budget de l'aide internationale.

À titre d'exemple, l'administration Obama s'était engagée à réviser la politique américaine en Somalie. Mais elle a largement donné l'impression de poursuivre la politique musclée de contre-terrorisme de Bush dans la région. Par ailleurs, malgré un discours mettant en exergue la « bonne gouvernance » et la démocratie, l'administration a toléré la dérive autoritaire des régimes actuels en Éthiopie et en Ouganda, précisément parce que ces deux pays fournissent des renforts militaires en Somalie.

À cela s'ajoute la visite de la secrétaire d'État Hillary Clinton dans la région en août 2009, quelques semaines à peine après celle d'Obama. Cette visite n'était pas centrée sur la promotion de la démocratie mais sur des considérations commerciales, énergétiques et stratégiques. Clinton a en effet participé au Kenya à une conférence visant à promouvoir les échanges commerciaux et a visité l'Angola, dans le but explicite d'améliorer les relations bilatérales avec ce pays riche en pétrole, doté d'un régime notoirement corrompu et autoritaire. Dès la mi-2010, on pouvait facilement en conclure que les velléités de démocratie et de développement de cette administration, bien que sincères, allaient devoir céder le pas aux préoccupations commerciales et sécuritaires, et ce aussi souvent que sous la précédente administration.

Troisièmement, l'administration Obama avait annoncé une politique américaine plus ferme face aux guerres civiles

et aux violations des droits de l'homme dans la région. Cette annonce s'est notamment traduite par un soutien plus marqué aux missions de la Cour pénale internationale (CPI) et une promesse de collaboration avec le procureur général Luis Moreno-Ocampo. Plusieurs responsables de la nouvelle administration avaient été frappés par l'incapacité de l'administration Clinton à empêcher puis à mettre fin au génocide rwandais de 1994. Leur lecture des incessantes guerres civiles en République démocratique du Congo (RDC), des violents incidents de 2007 au Kenya et en particulier de la situation au Soudan a été façonnée par les leçons tirées du Rwanda, les poussant à promouvoir une politique américaine plus dynamique et pro-active. Très vite, le président Obama a fait du général de l'armée de l'air à la retraite, Scott Gration, son émissaire spécial au Soudan, tout en annonçant une refonte complète de la politique américaine dans le pays. Il s'est avéré que le général Gration a poursuivi, face au régime de Khartoum, une politique du compromis et du dialogue qui ressemble beaucoup à celle menée sous le second mandat de l'administration Bush. Ce choix de la continuité a semblé-t-il divisé les hauts responsables de la politique étrangère américaine, mais bénéficie toujours du soutien de la Maison Blanche <sup>4</sup>. Pendant ce temps, en RDC et au Zimbabwe – deux autres zones de conflits persistants – la politique américaine n'a connu aucune nouvelle initiative.

#### POURQUOI TANT DE CONTINUITÉ ?

Plusieurs facteurs expliquent pourquoi l'administration Obama n'a pas élaboré des politiques novatrices pour l'Afrique. Le premier de ces facteurs est tout simplement la lenteur des processus politiques auxquels doit se plier toute nouvelle administration : d'une part, la polarisation politique croissante au Congrès a considérablement compliqué le système de confirmation des nominations, y compris des candidats de rang intermédiaire ; d'autre part, toute nouvelle administration met un certain temps à maîtriser la complexité

4. D. Pepper, "Darfur Activists Frustrated with Obama's Sudan Policy", *Time Magazine*, 22 octobre 2009.

institutionnelle et la fragmentation des principales agences fédérales. Il n'est donc pas totalement inconcevable que des politiques novatrices finissent par faire leur apparition.

Par ailleurs, l'intensité du débat budgétaire à Washington dans le courant 2010 n'était pas propice à des innovations politiques en Afrique. Dès les premières négociations budgétaires de l'hiver 2008-2009, dans un contexte de crise et de déficits, l'administration Obama avait donné l'impression qu'elle n'honorait pas la promesse faite pendant la campagne d'augmenter de façon substantielle le budget de l'aide internationale. Si bien qu'à la mi-2010, la récession mondiale et l'explosion des déficits américains poussaient à remettre en cause les hausses accordées ces dix dernières années à l'aide au développement en Afrique. Au Congrès, les républicains redécouvraient soudain les bienfaits de la discipline fiscale, si bien que le soutien « bi-partisan » dont avait bénéficié l'aide au développement sous Bush avait peu de chances de durer.

En plus de ces facteurs conjoncturels, plusieurs autres caractéristiques structurelles de la prise de décision politique à Washington vont prochainement brouiller les cartes de la politique africaine d'Obama. L'une d'elles est la difficulté constante de faire preuve d'initiative politique quand on gère des domaines qui ne sont pas perçus prioritaires par les décideurs politiques de premier rang. Le président, les principaux membres du Cabinet et leurs conseillers consacrent la plus grande partie de leur temps à quelques domaines sensibles et aux grandes zones de crises. Les autres questions sont déléguées à des fonctionnaires de rang intermédiaire comme les sous-secrétaires d'État, qui bénéficient généralement d'un budget fixe, de peu de directives pratiques, et qui ont pour seule instruction de ne pas importuner les responsables politiques de la Maison Blanche avec des détails de politiques publiques, sauf lorsque c'est vraiment nécessaire. Cela ne fait que renforcer la frilosité politique et la préférence pour le *statu quo*. Ainsi, en politique étrangère, les questions centrales qui préoccupent la Maison Blanche se résument le plus souvent aux guerres en Irak et en Afghanistan, au conflit israélo-palestinien, aux relations avec la Russie et la Chine, et à l'OTAN.

Il est admis que le président Obama et la secrétaire d'État Clinton portent tous deux un intérêt tout particulier à l'Afrique, qui tranche avec la plupart de leurs prédécesseurs. Mais pour l'administration, la majeure partie du dossier africain reste de second ordre et se résume à une simple question pratique. Or la politique est, au quotidien, l'affaire des fonctionnaires opérant aux échelons les plus bas du National Security Council (NSC) et des départements « Afrique » de diverses agences fédérales concernées par la région. Des zones de crises africaines telles que le Zimbabwe et la RDC ne sont que très exceptionnellement évoquées à la Maison Blanche. La formulation de ces politiques revient principalement au sous-secrétaire d'État aux affaires africaines et au directeur Afrique du NSC.

C'est donc à ces fonctionnaires de rang intermédiaire qu'il revient de gérer les incohérences et les tensions qui surgissent inévitablement dans la politique africaine entre les considérations commerciales, humanitaires et stratégiques. Il n'est donc pas surprenant qu'ils soient enclins à le faire avec une certaine frilosité, et sans chercher à remettre en cause le *statu quo*. Malgré les mécanismes en place pour faciliter la coordination entre les responsables de l'Exécutif et le Congrès, malgré les procédures bien établies pour faciliter les compromis entre les agences, seuls les responsables de plus haut rang à la Maison Blanche peuvent véritablement arbitrer entre les intérêts et objectifs divers des différents secteurs de la bureaucratie fédérale, engager des initiatives de grande ampleur et insuffler cohérence et nuance à cette politique. En l'absence d'un tel arbitrage – ce qui risque fort d'être le cas pour les enjeux politiques considérés comme secondaires – les querelles de clocher entre agences fédérales risquent de l'emporter. Pendant ce temps, au Congrès, les intérêts de longue date et les préoccupations individuelles des élus risquent d'exercer une plus grande influence sur les choix politiques.

Qui plus est, sans véritable arbitrage et vigilance des responsables politiques, certains éléments de la bureaucratie risquent de dominer la politique. Il est particulièrement frappant de constater que le déséquilibre des pouvoirs et des



moyens entre le département de la Défense et le département d'État augmente les risques de continuité politique. En un mot, si le premier a des ressources illimitées, ce n'est pas le cas du second. Le secrétaire à la défense en personne, Robert Gates, estime que la diplomatie civile devrait être consolidée face au poids des programmes militaires. Robert Gates a ainsi rappelé que les moyens consacrés à l'ensemble des activités internationales non militaires du gouvernement américain représentaient une somme moindre que celle dépensée par le Pentagone pour les seules assurances médicales de ses employés<sup>5</sup>. Si l'équipe Afrique du département d'État, aux dires de tous, se soucie réellement de la promotion de la démocratie dans la région, et a pris soin de souligner son importance, il n'en reste pas moins que les préoccupations sécuritaires et commerciales ont généralement pris le pas sur ce souci de démocratisation. Cette situation est en grande partie due à l'influence grandissante du NSC, du Trésor et du Pentagone sur la politique africaine.

L'AIDE INTERNATIONALE ET  
LA *QUADRENNIAL DIPLOMACY AND DEVELOPMENT REVIEW*

L'aide internationale en Afrique illustre parfaitement ces dynamiques. Une idée répandue à Washington ces dernières années est qu'une politique plus efficace en Afrique passe par la réorganisation de la bureaucratie et, plus particulièrement, de celles gérant l'aide internationale<sup>6</sup>. Une réforme organisationnelle d'ampleur semble nécessaire pour améliorer la coordination des politiques et endiguer la fragmentation institutionnelle caractéristique de ces dernières années, qui s'est traduite par la prolifération d'agences fédérales disposant de leurs propres programmes d'aide. À ce jour, la quasi-totalité des agences fédérales est engagée en Afrique. De nouveaux acteurs significatifs apparaissent et portent atteinte à la prééminence traditionnelle du département d'État et de USAID dans la formulation de la politique africaine. En

---

6. L. Princeton, "U.S. Foreign Assistance and Trade Policies in Africa", in J. G. Cooke, J. S. Morrison (dirs.), *op. cit.*, 2009, pp. 111-140.

2006, USAID gérait seulement 45 % de l'aide officielle au développement. Des institutions aussi hétéroclites que le Trésor, le département de l'Agriculture, du Commerce, de la Santé et des services sociaux, et le département de la Défense, disposaient de programmes de développement à part entière, avec leurs propres préférences politiques, plus ou moins autonomes, pour la région <sup>7</sup>.

La loi sur le développement international (Foreign Assistance Act) de 1961 a été bien souvent amendée et a perdu tout semblant de cohérence, de sorte que nombreux sont ceux qui exigent sa révision <sup>8</sup>. Cependant, comme le font remarquer Princeton Lyman et d'autres, il n'y a pas de formule toute faite pour cette réforme et le consensus sur sa possible réorientation est loin d'être atteint. La panoplie des propositions va de la suppression pure et simple de USAID à son élévation au rang de Cabinet. Les dix-huit premiers mois de l'administration Obama ont ainsi été le théâtre de débats intenses sur la réforme organisationnelle, mais sans résultats concrets. Certes, la secrétaire d'État Hillary Clinton a clairement indiqué son intention de maintenir USAID au sein du département d'État. Elle a également souligné la nécessité de revitaliser l'agence, largement ignorée par l'administration Bush au profit de nouveaux instruments d'aide comme le *Millenium Challenge Corporation* (MCC) et le Plan présidentiel d'aide d'urgence à la lutte contre le Sida (*President's Emergency Plan for AIDS Relief*, PEPFAR). Mais le fait que l'administration n'ait pas réussi à nommer un nouvel administrateur de USAID avant janvier 2010, pour enfin choisir Rajiv Shah – 36 ans et nouveau venu en politique – ne peut, malgré les qualités personnelles indéniables de son nouvel administrateur, qu'affaiblir davantage USAID. Qui plus est, aucun des 11 autres postes clés de l'agence exigeant l'approbation du Sénat n'était pourvu au 1<sup>er</sup> août 2010 <sup>9</sup>.

7. *Ibid.*

8. C. Lancaster, *George Bush's Foreign Aid: Transformation or Chaos?*, Washington D.C., Center for Global Development, 2008. Pour une étude plus approfondie, voir aussi R. Joseph, A. Gillies (dirs.), *Smart Aid for African Development*, Colorado, Lynne Rienner Press, Boulder, 2009.

9. T. Moss, "What Does Secretary Clinton really Mean by 'Elevating Development'?", *The Huffington Post*, consulté le 14 juillet 2010.

Certes, l'équipe Clinton n'a eu de cesse de justifier par des motifs stratégiques l'incorporation progressive de USAID au département d'État, ce que fit aussi la Maison Blanche sous Bush. L'argument est que l'aide internationale doit mieux s'intégrer à la formulation de la politique étrangère américaine. Cependant, la subordination bureaucratique de USAID au département d'État fait peu de différence en soi, car les programmes de USAID sont toujours gérés dans les moindres détails par le Congrès, comme l'illustre l'utilisation constante des fonds fléchés (*earmarks*) obligatoires décidés pour l'essentiel pour des raisons électorales, et sans véritable considération pour les priorités politiques changeantes du département d'État. Qui plus est, avec un personnel réduit de moitié depuis le milieu des années 1990 et de trop nombreux postes techniques non pourvus, les ressources nécessaires pour reconstituer la capacité institutionnelle de USAID font toujours défaut <sup>10</sup>.

Le rôle croissant du Pentagone en Afrique a également été interprété comme le signe de l'adoption d'une définition très large de la sécurité, recouvrant ainsi des domaines du développement peu familiers du monde militaire. On a beaucoup glosé sur le fait que l'AFRICOM ait accepté de nommer au sein de sa direction un responsable du département d'État comme un des deux commandants adjoints. En réalité, la coordination entre les agences reste très imparfaite et les éventuelles retombées positives nécessitent une ligne de conduite politique de la Maison Blanche, dont l'attention est trop souvent détournée par la « crise du jour ». En l'absence d'une telle ligne de conduite, les implications pratiques de la relation entre sécurité et développement ne faciliteront pas la mise sur pied d'une politique commune réfléchie. Le principe général d'un lien entre développement et sécurité ne fournit que des indications bien vagues pour une adaptation à des situations spécifiques sur le terrain. Le développement doit-il servir les intérêts de la sécurité nationale, comme le voudrait sans aucun doute le Pentagone ? Ou la sécurité doit-elle être

10. C. Lancaster, *George Bush's Foreign Aid: Transformation or Chaos?*, Washington D.C., Center for Global Development, 2008.

un préalable au développement, sans nul doute le point de vue de USAID? De ces deux organisations, laquelle aura le dernier mot? Laquelle devrait prendre la tête de ce processus et en déterminer l'ordre du jour? Sans directives de la Maison Blanche, il est peu probable qu'une vision à long terme des besoins politiques émerge, car les responsables des agences défendront chacun leur domaine réservé.

Il est nécessaire de réduire la fragmentation des programmes d'aide internationale destinés à l'Afrique. Comment y parvenir? Le coup de grâce est-il proche pour USAID ou, au contraire, un nouvel essor de USAID est-il envisageable? Ces questions dépassent largement le cadre de cet article. Mais nous sommes sûrs d'une chose : la prolifération de programmes d'aide trop souvent mal coordonnés et dédiés à des objectifs de développement fixés à l'avance est à la fois inefficace et politiquement incohérente. La moindre des choses serait de développer et de promouvoir des mécanismes facilitant une coordination et une intégration bien plus méthodiques.

L'annonce faite par la secrétaire d'État Hillary Clinton en juillet 2009, qui déclarait que le département d'État allait conduire une révision de l'articulation entre diplomatie et développement (QDDR), définie comme un plan stratégique de long terme pour intégrer et renforcer le rôle de la diplomatie et du développement dans la politique étrangère des États-Unis, semblait indiquer une tentative de prise en main de ces questions par l'administration. Depuis, la secrétaire d'État Clinton a déclaré à plusieurs reprises son intention de renforcer le rôle de l'aide au développement au sein de la politique étrangère américaine, et certains groupes basés à Washington et ayant des intérêts dans l'aide au développement ont pesé sur cette décision. Mais ce qui a filtré du contenu même de ce texte préparatoire est vague. Et à l'été 2010, on pouvait facilement en déduire que le processus de la QDDR était un symptôme des maux qu'il était officiellement censé résoudre. Tout d'abord, la publication tardive de la QDDR à l'automne 2010 semblait indiquer un manque d'empressement qui n'était pas de bon augure pour le processus de réforme. Ce calendrier signifiait que toute réforme entérinée ne pourrait

être mise en œuvre que bien après les élections de mi-mandat de novembre 2010, soit lorsque la seconde moitié du premier mandat du président Obama aura été bien entamée. Les aléas du système présidentiel américain font que la seconde moitié du premier mandat est généralement consacrée à la campagne présidentielle, période qui n'est pas propice à des réformes institutionnelles de grande ampleur, surtout pour des sujets aussi impopulaires et mal compris des électeurs que l'aide internationale.

Deuxième symptôme plus préoccupant, la QDDR faisait partie d'une série d'exercices de planification stratégique comparables programmés en 2010 à l'échelle de chaque agence et très mal coordonnés, malgré les promesses répétées de dialogue entre agences. Encore plus inquiétant, la QDDR du département d'État semble prendre une direction qui pourrait la faire entrer en conflit direct avec la Directive d'étude présidentielle 7 (PSD7)<sup>11</sup>, engagée par le National Security Council et consacrée à une révision d'ensemble de la politique de développement mondial. Les responsables ont beau eu répéter à l'envi que la coopération entre les agences fonctionnerait, ces exercices duels de planification stratégique semblent voués à la confrontation. Une des ambitions de la QDDR était d'assurer la prééminence de USAID et du département d'État dans le domaine du développement économique, et de réduire l'éparpillement des efforts dans toute la bureaucratie fédérale. Mais, sans le soutien de la Maison Blanche, le département d'État n'a pu imposer cette prééminence. Concrètement, cela signifie que la plus grande partie de la QDDR sera consacrée à l'étude de la relation entre USAID et le département d'État, c'est-à-dire une simple question « interne » au département. En théorie, le processus engagé par la PSD7 du National Security Council était plus large que celui de la QDDR et aurait pu déboucher sur une réduction de la fragmentation bureaucratique et l'amélioration de la coopération entre agences. En réalité, il n'est pas du tout acquis que le NSC puisse négocier un nouvel exercice

---

11. *Presidential Study Directive 7 (PSD 7)*, "A New Way Forward on Global Development".

d'une telle ampleur sans un mandat explicite de la Maison Blanche. Et, à l'été 2010, on pouvait douter qu'un tel mandat soit prochainement donné.

### REMARQUES CONCLUSIVES

La politique africaine d'Obama a été marquée par un curieux mélange d'immobilisme et de changement. D'un côté, le long déclin institutionnel de USAID a été marqué par des décennies de dysfonctionnements, similaires à ceux en œuvre au sein du Législatif et de l'Exécutif. D'une administration à une autre, la fragmentation bureaucratique et la confusion politique semblaient inexorables. D'un autre côté, sous le second mandat de G. W. Bush, l'impulsion présidentielle a débouché sur un triplement soudain et inattendu de l'aide internationale américaine consacrée à l'Afrique. Des événements tels que la fin de la Guerre froide ou le 11 septembre 2001 peuvent se transformer en moments décisifs pour l'élaboration de nouvelles politiques. La continuité de la politique qui a fait l'objet de ce texte sera peut-être, de la même façon, brisée par de nouvelles circonstances et une volonté de la Maison Blanche d'ouvrir la voie à de nouvelles politiques. À n'en pas douter, nombreux sont ceux au sein de l'administration actuelle qui appellent de leurs vœux une nette inflexion de la politique des États-Unis envers l'Afrique et les régions du monde à faibles revenus.

*Article traduit de l'anglais par Aurélie DE POORTÈRE*