

---

# **L'endiguement renforcé**

## **Les politiques de sécurité de la France et des États-Unis en Afrique**

---

**Jean-Yves Haine**

*Février 2016*



Cette note a été réalisée dans le cadre du partenariat entre l'Institut français des relations internationales (Ifri) et l'OCP Policy Center

**L'Ifri** est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

**OCP Policy Center** est un *think tank* « policy oriented » qui a pour objectif, à travers des productions analytiques indépendantes, un réseau de partenaires et de chercheurs associés de premier plan et l'organisation de débats, de contribuer à fonder la connaissance et à éclairer la réflexion sur des questions économiques et de relations internationales centrales pour le futur du Maroc et plus largement pour le continent Africain.

OCP Policy Center se veut être une plateforme ouverte de discussion et d'échange, un incubateur d'idées et une source proactive de propositions d'actions pour les décideurs politiques et économiques, et plus largement pour l'ensemble des parties prenantes au processus de croissance et de développement.

*Les opinions exprimées dans ce texte  
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

ISBN 978-2-36567-528-4  
© Ifri – 2016 – Tous droits réservés

Ifri  
27 rue de la Procession  
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE  
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00  
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60  
Email : [ifri@ifri.org](mailto:ifri@ifri.org)

Ifri-Bruxelles  
Rue Marie-Thérèse, 21  
1000 – Bruxelles – BELGIQUE  
Tél. : +32 (0)2 238 51 10  
Fax : +32 (0)2 238 51 15  
Email : [bruxelles@ifri.org](mailto:bruxelles@ifri.org)

Site Internet : [ifri.org](http://ifri.org)

## Auteur

---

Jean-Yves Haine a été professeur invité au Trinity College Dublin et à l'université de Toronto. Il a été Research Fellow au Government Department, à l'université d'Harvard, Senior Research Fellow à l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, European Security Fellow à l'Institut international d'études stratégiques de Londres, et Senior Research Fellow au Stockholm International Peace Research Institute. Il a aussi été invité au Nobel Institute d'Oslo.

Parmi ses publications récentes, « The European Crisis of Liberal Internationalism » (*International Journal*, Spring 2009), a reçu le Prix Marcel Cadieux 2010 et son livre, *Les États-Unis ont-ils besoin d'alliés ?* (Paris, Payot, 2004), a reçu le Prix France-Amérique en 2004.

Il travaille sur les questions de sécurité européennes et atlantiques, de stratégie internationale, et de l'usage de la force. Son dernier article « A New Gaullist Moment? », a été publié dans *International Affairs*, Vol. 91, No. 5, septembre 2015, p. 991-1008.

## Résumé

---

Bien que les États-Unis soient moins présents en Afrique que la France, leurs politiques de sécurité sur le continent ont des objectifs souvent partagés et parfois poursuivis en commun. Si l'urgence des crises humanitaires a longtemps été au cœur des interventions étrangères, elle tend désormais à s'effacer au profit de la menace terroriste. L'émergence et l'expansion des groupes terroristes à caractère complexe, parfois rivaux les uns des autres, et se réclamant de l'islam radical, se sont accélérées de manière significative au cours des dernières décennies et dominent désormais les opérations militaires de la France et des États-Unis en Afrique.

C'est en premier lieu l'internationalisation des activités terroristes qui a amené la France à renforcer ses capacités en Afrique et à endosser le rôle de leader dans la lutte contre le terrorisme sur le continent. En dépit des efforts d'eupéanisation, sa politique de sécurité en Afrique reste avant tout nationale ; cependant la coopération avec d'autres puissances militaires prêtes à s'engager reste très positive, même si la France assume une bonne part de l'effort militaire consenti.

Alors que les intérêts français en Afrique sont anciens et représentent une part considérable de la puissance et de l'image du pays sur la scène internationale, l'intérêt stratégique des États-Unis est, quant à lui, beaucoup plus récent. En effet, en raison de l'absence de menace directe à la sécurité, le manque de proximité géographique, et l'implication militaire sur d'autres terrains internationaux, l'Afrique n'a jamais figuré au premier rang des priorités stratégiques des États-Unis. L'instabilité croissante, et plus particulièrement l'attaque du consulat américain de Benghazi en septembre 2012, entraîne nécessairement une implication accrue du Pentagone dans les affaires africaines. Néanmoins, la méthode Obama consiste avant tout à soutenir des partenaires et rendre les États-Unis le plus discret possible.

Paris accueille positivement le soutien des États-Unis, même si leurs efforts respectifs restent asymétriques. Dans leur stratégie de l'endiguement renforcé, les deux puissances visent à neutraliser les leaders et membres des mouvements terroristes par des forces spéciales dans des opérations ponctuelles. Les expériences en Afrique ont cependant montré les limites de ces pratiques. En effet, les opérations militaires peuvent offrir des résultats à court terme, mais elles ne pourront pas remplacer la recherche des solutions politiques à long terme.

# Sommaire

---

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>4</b>
<b>ÉVOLUTION DU PAYSAGE STRATÉGIQUE AFRICAIN .....</b>	<b>7</b>
<b>LES MENACES TERRORISTES EN AFRIQUE .....</b>	<b>12</b>
<b>LA PRÉSENCE FRANÇAISE RÉAFFIRMÉE.....</b>	<b>17</b>
<b>LA PUISSANCE AMÉRICAINE MAÎTRISÉE .....</b>	<b>23</b>
<b>LIMITES ET DILEMMES DE L'ACTION MILITAIRE.....</b>	<b>29</b>

# Introduction

---

Les politiques de sécurité des États-Unis et de la France en Afrique s'articulent autour du principe supérieur de la lutte contre la menace terroriste. Celle-ci impose sa logique souvent manichéenne à des réalités locales et régionales beaucoup plus complexes, où des acteurs aux agendas divers tentent aussi de profiter des opportunités qu'elle offre parfois aveuglément. À cette perception partagée de la menace en Afrique, au détriment parfois d'autres problèmes comme la corruption d'État, la faiblesse institutionnelle ou les rivalités ethniques, s'ajoute une approche similaire du problème terroriste. Aux États-Unis, par choix, et en France, par nécessité, une gestion militaire des crises s'est imposée comme le mode opératoire privilégié. Certes les États-Unis sont moins présents sur le terrain que ne l'est la France, mais la traque de ces leaders terroristes et le harcèlement de ces mouvements sont des objectifs souvent partagés et parfois poursuivis en commun. Du Mali à la Somalie, du Cameroun à la République centrafricaine, les interventions militaires ont un impact considérable sur le terrain à la fois économique, sécuritaire et humain, mais la complexité de la mouvance de l'islam radical (AQMI, Daech, Boko Haram entre autres) risque de rendre certaines avancées difficiles à maintenir sur le long terme à des coûts supportables.

Outre une définition semblable de la menace et l'adoption de réponses similaires, la coopération entre Paris et Washington traduit parallèlement une évolution des positions respectives de la France et des États-Unis au sein du système international. Le président Obama a clairement modifié les priorités stratégiques de son prédécesseur : il a privilégié la croissance intérieure, mis un terme aux ruineux engagements en Irak et, dans une moindre mesure, en Afghanistan ; il a rééquilibré la posture stratégique américaine<sup>1</sup>, redéfini ses intérêts stratégiques vitaux, et rehaussé le niveau d'intervention potentielle de ses troupes. En « réaliste défensif », il a privilégié la diplomatie, notamment avec l'Iran, et recentré la lutte anti-terroriste contre des ennemis identifiés. Sur le plan militaire, sa ligne de conduite est caractérisée par la recherche et le soutien d'alliés, par la participation *ad hoc* de la technologie militaire américaine (drones, appui aérien, renseignements satellites), et à défaut, par un engagement sélectif,

---

1. Dans le jargon réaliste, on parlera volontiers de « off-shore balancing ». Voir entre autres, Jeffrey W. Taliaferro, « Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited », *International Security*, Vol. 25, No. 3, Hiver 2000/2001, p. 128-161.

prudent et circonstancié dans l'envoi de troupes et de forces spéciales dans un cadre de mission limité sur une durée déterminée. Ces choix stratégiques fondamentaux n'ont pas été sans incidence sur la place et les modalités de la politique de sécurité américaine en Afrique, qui ne représente cependant pas un intérêt stratégique vital pour Washington.

La France, au contraire, a toujours maintenu des relations économiques, culturelles et stratégiques étroites avec bon nombre de pays d'Afrique. Le président Hollande s'est vu contraint de remplir un rôle de « gendarme africain », d'abord parce que la perspective d'une base arrière terroriste au Mali et au Sahel était inacceptable, et ensuite parce que la France s'est retrouvée à peu près seule pour poursuivre cet objectif. Depuis 2009, l'euphorisation de sa politique de sécurité d'une part, et ses objectifs sur le continent africain d'autre part, se sont enlisés à Bruxelles. Berlin n'a pas manifesté son intention de suivre Paris sur ce terrain tandis que Londres entend s'accorder une pause stratégique après une décennie coûteuse en Irak et en Afghanistan<sup>2</sup>. Quant aux programmes de renforcement des capacités africaines, Paris a dû se résoudre à en réévaluer l'utilité dès lors qu'il s'agit d'opérations d'envergure. Seule la France dispose des moyens et surtout de la culture stratégique nécessaires<sup>3</sup>. Washington trouva donc en Paris un allié de choix, capable de mener des opérations dangereuses et d'en assumer les coûts et les risques financiers et humains. Partenaires de fait, le temps de la concurrence semble, du moins pour l'instant, terminé.

Se focaliser sur les politiques respectives de sécurité et sur la mouvance terroriste qui les sous-tend, ne signifie pas pour autant ignorer les autres composantes du paysage économique et humanitaire africain. L'Afrique entre 2000 et 2011 a connu un réel progrès économique avec une croissance de 5 % par an en moyenne. Mais si l'Afrique est plus riche, les Africains, eux, le sont moins : en Afrique subsaharienne, près de 47 % de la population vit encore aujourd'hui dans une extrême pauvreté<sup>4</sup>. Pour la seule année 2015, la chute du prix des matières premières, la sécheresse en Afrique australe, l'instabilité politique persistante dans de nombreux pays, les risques de guerres civiles, ainsi que les urgences sanitaires, la pression démographique et les antagonismes religieux, ont sérieusement affecté les économies de nombreux pays d'Afrique. Tous ces éléments, séparés ou combinés, peuvent générer des urgences humanitaires et l'envoi de troupes sur le terrain : l'opération

---

2. Les attaques du 13 novembre à Paris ont quelque peu modifié la position de Berlin.

3. Cela n'empêche ni l'aide américaine ni la contribution tchadienne. Bruno Tertrais, « Leading on the Cheap? French Security Policy in Austerity », *The Washington Quarterly*, Vol. 36, No. 3, Été 2013, p. 47-61.

4. Selon la définition de l'ONU, le seuil d'extrême pauvreté est de 1,25 dollar/jour. Voir The United Nations, *The Millennium Development Goals Report 2015*, New York, 2015, p. 15, disponible sur : <[www.un.org](http://www.un.org)>.

Sangaris lancée en décembre 2013 cherchait ainsi à stabiliser la République centrafricaine ; l'intervention américaine au Liberia, quant à elle, visait à combattre la propagation du virus Ebola<sup>5</sup>. Mais force est de constater que pour les responsables occidentaux, l'urgence des crises humanitaires tend désormais à s'effacer au profit des menaces terroristes.

---

5. Plus de 3 000 soldats américains de la 101<sup>st</sup> Airborne furent déployés au Liberia et au Sénégal pendant 6 mois à un coût avoisinant le milliard de dollars. Eilperin Juliet, « U.S. May Spend Up to \$1 Billion Fighting Ebola, Administration Says », *The Washington Post*, 16 septembre 2014.

# Évolution du paysage stratégique africain

---

Depuis le début du siècle, le paysage stratégique africain s'est profondément modifié, mais il reste toujours aussi contrasté. D'une part, il est marqué par une réelle croissance économique et une amélioration des principaux indices de développement humain : l'espérance de vie a augmenté de plus de 6 ans, tandis que la malnutrition chronique chez les enfants a diminué de 5 % et que les taux de scolarité progressent même s'ils restent encore bas. L'émergence de la Chine comme partenaire, consommateur et investisseur majeur au sein des entreprises et ressources africaines, affecte de manière considérable l'économie de pays comme le Nigeria ou l'Angola<sup>6</sup>. Pour autant, les augmentations régulières de la croissance, la multiplication des investissements privés et l'amélioration de la compétitivité n'ont pas réussi à améliorer de manière significative les conditions de vie de la grande majorité de la population. La transition démographique inachevée demeure un handicap structurel important<sup>7</sup>, tandis que le ralentissement chinois représente un risque conjoncturel non négligeable<sup>8</sup>.

D'autre part, l'Afrique connaît de lourds handicaps qui continuent à la déstabiliser : faiblesse de ses institutions étatiques, corruption et prédation endémiques, défaillance et absence de gouvernance effective, au sein et entre États, persistance de conflits larvés ou de guerres civiles ouvertes. Sur ce terreau d'instabilité, des acteurs non étatiques – réseaux mafieux, groupes d'insurgés, milices privées, milices d'autodéfense, « coupeurs de routes » et réseaux terroristes – prolifèrent. Certains se réclament d'Al-Qaïda, d'autres s'en inspirent, mais tous compromettent l'intégrité de l'État lui-même. En raison même de la faiblesse des États, la sécurité des Africains demeure une charge largement assumée par les puissances

---

6. Selon un analyste, « If Africa once again becomes associated with lucrative opportunities, China deserves a substantial amount of the credit. » in Harry Verhoeven, « Is Beijing's Non-Interference Policy History? How Africa is Changing China », *The Washington Quarterly*, Vol. 37, No. 2, Été 2014, p. 55-70.

7. L'augmentation de la pauvreté due au boom démographique touche plus de 100 millions de personnes supplémentaires par rapport à 1990. Kathleen Beegle, Luc Christiaensen, Andrew Dabalen et Isis Gaddis, *Poverty in a Rising Africa: Africa Poverty Report*. World Bank, Washington D. C., 2016.

8. Matthew Davies, « Africa's Economic Prospects in 2016: Looking for Silver Linings », *BBC*, 8 janvier 2016.

extérieures, même si les progrès en matière de capacités africaines, sous l'égide de l'Union africaine, ont été réels. Cette défaillance concerne des États de niveaux de développement et de tailles divers, sur la totalité ou sur une partie de leur territoire. Elle peut affecter des zones périphériques échappant au contrôle du pouvoir central – le Sahel, les Grands Lacs – mais aussi s'étendre au-delà des frontières. Elle peut engendrer le détournement de productions nationales au profit d'intérêts particuliers et compromettre les institutions mêmes de l'État. L'absence ou la corruption de l'exercice des tâches régaliennes engendrent la prolifération de groupes et acteurs non étatiques qui le plus souvent n'ont pas d'autres choix que de prendre leur sécurité en main. La ligne de démarcation, tant sur le plan conceptuel que fonctionnel, n'est donc pas toujours aisée entre groupes d'insurgés et acteurs gouvernementaux : dans certains cas, ces groupes remplissent des tâches essentielles liées à la souveraineté – protection, taxation, redistribution – tandis que la conduite de certains agents gouvernementaux s'apparente à des comportements mafieux (prédation, détournement, extorsion)<sup>9</sup>. Les premiers ne sont pas nécessairement criminels, les seconds peuvent parfois l'être.

Les faillites de l'État en Afrique ne sont pas nouvelles. En soi, elles n'entraînent pas nécessairement l'intervention de puissances extérieures. Au moins, trois facteurs peuvent générer cette implication. Tout d'abord, la communauté internationale peut intervenir pour remédier à des catastrophes humanitaires suscitées par ces défaillances étatiques. Depuis la tragédie du Rwanda et la crise du Kosovo, où pour la première fois, une situation interne est devenue une préoccupation internationale relevant du Chapitre 7 de la Charte onusienne, la notion de souveraineté a été aménagée pour y englober des responsabilités et des devoirs, notamment de protection vis-à-vis de la population sur laquelle elle s'exerce<sup>10</sup>. En cas de manquements manifestes d'un gouvernement, soit par incapacité soit par volonté délibérée, la communauté internationale peut endosser une Responsabilité de protéger (R2P) pour réprimer des atteintes massives aux Droits de l'homme, prévenir de potentiels nettoyages ethniques, ou empêcher des génocides. L'émergence de cette nouvelle norme a été difficile : même si son principe est reconnu, sa mise pratique reste contestée.

Ensuite, les défaillances étatiques peuvent engendrer des situations qui présentent un risque et une menace pour la sécurité de ses acteurs extérieurs. Il ne s'agit pas seulement des effets

---

9. Christopher Clapham, « Degrees of Statehood », *Review of International Studies*, Vol. 24, No. 2, avril 1998, p 143-157. Voir aussi Robert H. Bates, *When Things Fell Apart: State Failure in Late-Century Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

10. Le manifeste le plus connu est celui de Kofi Annan, « Two Concepts of Sovereignty », *The Economist*, 18 septembre 1999. La réflexion sur la notion de souveraineté a été initiée par Francis Deng, *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Washington D. C., Brookings Institution, 1996.

inéluçtables de l'instabilité – déficiences sanitaires, déplacements de population, émigration de masse<sup>11</sup> – mais également de l'exploitation par des groupes et des mouvances terroristes du vide institutionnel laissé par des autorités défaillantes. Le contrôle des territoires, des populations et des ressources leur assure un avantage et une réserve stratégique ; le recrutement et l'entraînement de jeunes soldats djihadistes, l'acquisition ou le vol d'armes leur procurent des moyens d'étendre leur lutte. Dans cette optique, les terroristes seraient d'autant plus forts que l'État est faible. Depuis le début des années 1990, d'abord en Algérie, puis en Tanzanie et au Kenya, et progressivement dans l'ensemble de la Corne de l'Afrique et au Sahel, les mouvances islamistes se sont succédé et étendues. Il a fallu attendre les attentats en France du GIA algérien et surtout le 11 septembre 2001 pour que la notion d'État défaillant devienne une préoccupation de sécurité internationale<sup>12</sup>. Au sein des appareils de renseignements occidentaux, ce lien entre risque terroriste et défaillances de l'État est devenu prioritaire. La situation afghane semblait confirmer ce lien de corrélation et les doctrines militaires d'intervention se sont alors tournées vers des situations de contre-insurrection et d'anarchie, et la planification de missions de combat hybride et d'opérations de stabilisation et de reconstruction de l'État. Pour autant, l'établissement d'un lien étroit entre terrorisme et défaillance étatique ne va pas toujours de soi. Pour certains, cette relation est trop complexe et trop ténue pour permettre d'en tirer une véritable corrélation ; pour d'autres, cette relation est même contre-intuitive<sup>13</sup>. Les attaques du 11 septembre 2001 contre New York avaient été préparées à Hambourg, celles du 13 novembre 2015 contre Paris à Bruxelles.

---

11. Rien que pour la Corne de l'Afrique, le Haut Commissariat pour les Réfugiés estime à près de 2 millions le nombre de personnes déplacées et réfugiées. La seule Somalie a vu une vague migratoire de 1 105 618, d'après une estimation de juin 2015, données disponibles sur : <[www.unhcr.org/pages/49e45a846.html](http://www.unhcr.org/pages/49e45a846.html)>.

12. Voir par exemple : Robert I. Rotberg, « Failed States in a World of Terror », *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 4, juillet-août 2002, p. 127-140 ; Susan E. Rice, « The New National Security Strategy: Focus on Failed States », *Brookings Policy Brief*, No. 116, février 2003 ; et Edward Newman, « Failed States and International Order: Constructing a Post-Westphalian World », *Contemporary Security Policy*, Vol. 30, No. 3, décembre 2009, p. 421-433.

13. Comme le notait un analyste : « In other words, weak and failing states can provide useful assets to transnational terrorists, but they may be less central to their operations than widely believed. », in Stewart Patrick, « Weak States and Global Threats: Fact or Fiction? », *The Washington Quarterly*, Vol. 29, No. 2, Printemps 2006, p. 27-53. Voir également : Edward Newman, « Weak States, State Failure, and Terrorism », *Terrorism and Political Violence*, Vol. 19, No. 4, Hiver 2007, p. 463-488 ; James A. Piazza, « Incubators of Terror: Do Failed and Failing States Promote Transnational Terrorism? », *International Studies Quarterly*, Vol. 52, No. 3, septembre 2008, p. 469-488. Selon un spécialiste de la Somalie : « Terrorist networks, like mafias, appear to flourish where states are governed badly, rather than not at all. », in Ken Menkhaus, « Somalia: State Collapse and the Threat of Terrorism », IISS, *Adelphi Paper*, No. 364, 2004, p. 71-75.

Enfin, troisième élément, l'intervention de la communauté internationale peut s'avérer nécessaire précisément parce qu'au niveau régional, les ressources militaires et la volonté de les utiliser font défaut. Depuis le milieu des années 1990, des efforts en ce sens ont vu le jour, notamment avec la création du programme *Recamp* français présenté lors du sommet franco-africain du Louvre en 1998. L'objectif était multiple. Il s'agissait de renforcer la capacité des pays africains à assumer des tâches de maintien de la paix et d'interventions humanitaires, et d'apporter ainsi des solutions africaines à des problèmes africains. Un des problèmes récurrents et l'une des critiques majeures avaient en effet porté sur le néocolonialisme implicite derrière des interventions étrangères, en particulier celles entreprises par les anciennes puissances coloniales. Les bonnes intentions humanitaires et la neutralité proclamée n'ont pas réussi à convaincre les différents protagonistes sur le terrain. En aidant à l'équipement, à la formation, et à l'entraînement de forces africaines, ce risque se trouvait sensiblement réduit. Par ailleurs, plusieurs acteurs extérieurs ont subi des pertes, parfois relativement importantes, dans l'exercice de missions humanitaires, de maintien de la paix ou de rétablissement de l'État. Le renforcement des capacités africaines leur permettait d'éviter de tels incidents. Pour autant, la difficulté reste la génération rapide de forces suffisantes pour faire face à des urgences humanitaires ou sécuritaires. Dès 2002, l'Union africaine avait souhaité établir une « architecture de paix et de sécurité », notamment avec la création de forces en attente au sein des diverses instances régionales, totalisant chacune 6 500 hommes, soldats, policiers et personnels civils pour couvrir l'ensemble des risques liés aux interventions humanitaires<sup>14</sup>. Les forces africaines contribuent largement aux missions de maintien de la paix de l'ONU, mais leur capacité réelle à faire la guerre demeure limitée et l'intervention de forces extérieures reste donc nécessaire pour contrer et détruire la menace terroriste<sup>15</sup>.

Que ce soit donc pour des motifs humanitaires ou pour des exigences de sécurité, les deux n'étant pas nécessairement opposés, la déficience de l'État en Afrique est devenue une question de sécurité internationale, un « danger public » qu'il faut endiguer<sup>16</sup>. Crises économiques, faillites de la gouvernance, violences ethniques et interreligieuses sont en elles-mêmes de sérieux motifs

---

14. Comme le soulignent deux spécialistes des Forces africaines : « Unlike the UN, the AU has therefore developed a different peacekeeping doctrine ; instead of waiting for a peace to keep, the AU views peacekeeping as an opportunity to establish peace before keeping it. », in Arthur Boutellis et Paul D. Williams, *Peace Operations, the African Union and the United Nations: Toward More Effective Partnerships*, New York, International Peace Institute, avril 2013, p. 8-9.

15. Tim Murithi, « The African Union and the African Peace and Security Architecture: past, present and future », *Africa Insight*, Vol. 42, No. 3, décembre 2012, p. 42-52 ; Alex Vines, « A Decade of African Peace and Security Architecture », *International Affairs* Vol. 89, No. 1, janvier 2013, p. 89-109.

16. Voir James D. Fearon et David D. Laitin, « Neo-trusteeship and the Problem of Weak States », *International Security*, Vol. 28, No. 4, Printemps 2004, p. 6.

d'inquiétude, mais en définitive, c'est la perspective d'une présence ou une activité terroriste qui justifie les interventions des puissances extérieures telles que la France ou les États-Unis. Avant de se tourner sur les raisons qui guident les choix de Paris et Washington, il est important de préciser la nature et l'étendue du danger terroriste en Afrique.

## Les menaces terroristes en Afrique

---

Les manifestations de groupes terroristes se réclamant de l'islam radical sont relativement anciennes en Afrique et elles ont désormais acquis un caractère à la fois permanent, multiforme et dangereux. L'émergence de la première vague de la mouvance islamique intervint dès 1992, avec l'annulation par le pouvoir algérien des élections qui avaient consacré la victoire du Front islamique du Salut. La guerre civile entre les militaires d'une part et le Groupe islamique armé de l'autre fit plus de 100 000 victimes<sup>17</sup>. La violence extrême qui marqua ce conflit s'exporta en dehors du territoire, avec la première vague d'attentats terroristes sur le sol français qui fit plusieurs dizaines de morts. Perdant sensiblement du terrain, le GIA entama sa mutation, devenant ainsi le Groupe salafiste de la prédication et du combat (GSPC) en 1998, et déclarant son allégeance à Al-Qaïda en 2007 sous le nom d'AQMI (Al-Qaïda au Maghreb islamique). Cette affiliation marqua une internationalisation de ses activités, avec une volonté de frapper des cibles occidentales et une intensification des attaques contre les maillons faibles de la région, Mauritanie, Mali et Niger. AQMI se spécialisa dans les enlèvements – souvent très rentables – de ressortissants occidentaux (surtout français), les assassinats de touristes et dans de vastes trafics d'armes et de drogues. Les ressources engrangées, estimées entre 50 et 65 millions de dollars, servirent entre autres à organiser la lutte dans des pays plus instables, en particulier au Mali où une coalition de circonstances fut scellée avec des tribus touarègues en rébellion contre Bamako, avant de les évincer des territoires ainsi conquis. Le Nord du pays se retrouva sous la domination de plusieurs groupes : AQMI à dominante arabe – Algériens, Mauritaniens et Arabes maliens – ; le Mouvement pour l'Unité et la Justice en Afrique de l'Ouest (MUJAO), un mouvement dissident d'AQMI qui rejoindra en 2013 les Signataires par le Sang ou « groupe de Mokhtar Belmokhtar » pour former Al-Mourabitoun ; et Ansar Eddine, groupe créé en 2012, quasi exclusivement touareg<sup>18</sup>. Outre le Mali, AQMI

---

17. Sur cette violence extrême, voir Benjamin Stora, « Ce que dévoile une guerre. Algérie, 1997 », *Politique étrangère*, vol. 62, No. 4, Hiver 1997/1998, p. 487-497 ; Stathis N. Kalyvas, « Wanton And Senseless? The Logic of Massacres in Algeria », *Rationality and Society*, Vol. 11, No. 3, août 1999, p. 243-285 ; et Séverine Labat et Michèle Laske, *Les Islamistes algériens : entre les urnes et le maquis*, Paris, Le Seuil, 1995.

18. Voir Tobias Koepf, « France and the Fight against Terrorism in the Sahel – The History of a Difficult Leadership Role », *Note de l'Ifri*, juin 2013, p. 19-20.

profita de la déstabilisation en Libye pour étendre ses réseaux et son influence au Sahel, mais comme nous le verrons, il doit désormais y affronter la concurrence de l'État islamique.

Une deuxième mouvance radicale émergea en Afrique de l'Ouest dès 1998, lorsque des combattants se réclamant d'Al-Qaïda frappèrent les intérêts américains en Tanzanie et au Kenya. Dans la foulée du 11 Septembre, la Corne de l'Afrique fut considérée comme un foyer du terrorisme, en particulier la Somalie et le Kenya<sup>19</sup>. Mais là aussi, il semblerait que les premières activités d'Al-Qaïda aient été essentiellement dirigées vers des opérations lucratives, trafics et enlèvements. La majorité des djihadistes somaliens n'avaient en réalité que des ambitions nationales : le soutien aux tribunaux islamiques leur donna accès à d'importantes ressources, camps d'entraînement et territoires au Sud. La campagne américaine contre ces tribunaux islamiques qui soutenaient l'invasion éthiopienne, transforma Al-Shabaab en un mouvement islamique de résistance contre l'envahisseur étranger<sup>20</sup>. Ceci lui assura un vaste soutien dans la population et une série de succès militaires, notamment la prise du port de Kismaayo. La mise en place d'un gouvernement de transition en 2009, la présence continue d'Amisom sous l'égide de l'Union africaine, financée par la Grande-Bretagne et les États-Unis, l'invasion kenyane de 2011 auront été autant d'occasions où Al-Shabaab s'est réinventé, remobilisé, a élargi sa base et ses finances, a étendu son influence et conduit des attaques à l'étranger – celle de Westgate Mall de Nairobi qui fit 67 morts en septembre 2013<sup>21</sup> – jusqu'à intégrer, au moins formellement, le giron d'Al-Qaïda. Affaibli ces dernières années, le groupe continue de mener une guerre asymétrique contre les contingents d'Amisom considérés comme des forces d'occupation.

Un troisième foyer plus récent, occupé par le groupe Boko Haram, sévit surtout au Nigeria et a désormais étendu son influence au Tchad, au Cameroun et au Niger. Boko Haram trouve ses origines dans un mouvement salafiste, Izalah, dont l'objectif était la propagation de la Charia et l'opposition à toute forme de valeurs

---

Sur l'étendue de l'AQMI, voir Pham J. Peter, « Foreign Influences and Shifting Horizons: The Ongoing Evolution of Al Qaeda in the Islamic Maghreb », *Orbis*, Vol. 55, No. 2, Printemps 2011, p. 240-254.

19. Dès 2002, un groupe inter-armées (*Combined Joint Task Force–Horn of Africa*) de 2 000 soldats américains fut stationné à Djibouti. Pour certains, « Al Qaeda has used the region less to foment terrorism than to protect and expand its finances, a challenge for the organization since the U.S. campaign against it went into high gear after September 11. », in Princeton N. Lyman et J. Stephen Morrison, « The Terrorist Threat in Africa », *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 1, janvier/février 2004, p. 83.

20. Sur ce point, voir Roland Marchal, « The Rise of a Jihadi Movement in a Country at War: Harakat Al-Shabaab Al Mujaheddin in Somalia », *SciencesPo/CERI*, mars 2011, p. 16.

21. Al-Shabaab dans sa revendication de l'attentat souligna qu'il s'agissait d'une rétribution pour l'invasion de 2011 et que le centre commercial appartenait à des Israéliens. Voir International Crisis Group, « Kenya: Al-Shabaab: Closer to Home », *Africa Briefing*, No. 102, 25 septembre 2014, p. 4.

occidentales menaçant l'islam traditionnel. Le fondateur du mouvement, Mohammed Yusuf, tué lors d'affrontements avec la police en juillet 2009, poursuivait l'idéal d'un Nigeria épuré des influences extérieures, une ambition ancienne exprimée par les religieux dès le XIX<sup>e</sup> siècle<sup>22</sup>. Dans sa réincarnation actuelle, ce militantisme islamique entend aussi s'inscrire dans la mouvance d'AQMI, et participer à la lutte au Mali, au Cameroun, et en Somalie<sup>23</sup>. En dépit de ses ambitions régionales, les adhérents du groupe sont essentiellement des Kanuri de la région du Nord-Est du pays. Cantonné d'abord au seul théâtre nigérian, le groupe s'apparente davantage à une insurrection dont les revendications vont bien au-delà de la seule dimension religieuse, dans une région, le Nord du pays, qui connaît des violences interreligieuses et interethniques anciennes, mais aussi des troubles liés aux conditions socio-économiques et à la corruption du pouvoir central<sup>24</sup>. Ce dernier a très vite montré ses carences dans la lutte contre Boko Haram, notamment après l'enlèvement de plusieurs centaines de jeunes collégiennes.

La nébuleuse de groupes terroristes se réclamant de l'islam radical est donc particulièrement large. Il y a d'une part les groupes affiliés, qui ont épousé l'idéologie d'Al-Qaïda, fait allégeance à sa direction centrale et combattent en son nom : Al-Qaïda au Maghreb islamique et Al-Shabaab appartiennent à cette catégorie. Disposant d'un ancrage local très fort, ces groupes demeurent autonomes d'Al-Qaïda tout en se réclamant de celle-ci. Il y a ensuite les adhérents ou associés qui partagent tout ou partie de l'idéologie d'Al-Qaïda et s'en servent pour s'engager dans le terrorisme. Dans cette catégorie, on trouve le MUJAO et le groupe Al-Mourabitoun de Mokhtar Belmokhtar, très présents au Mali. Les relations entre le centre et ces groupes périphériques ne sont pas toujours faciles, et les oppositions ne manquent pas. Enfin, il y a les groupes alliés, qui, en fonction de leurs intérêts, de leurs forces et de leurs faiblesses, s'allient ponctuellement aux activités d'Al-Qaïda ou s'en inspirent.

---

22. Boko Haram peut se traduire par « Éducation occidentale interdite ». L'objectif est de revenir à un Nigeria ancestral et islamique. Comme le clamait son leader : « Our land was an Islamic state before the colonial masters turned it to a kafir (infidel) land. The current system is contrary to true Islamic beliefs. », in Daniel E. Agbiboa, « Peace at Daggers Drawn? Boko Haram and the State of Emergency in Nigeria », *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 37, No. 1, 2014, p. 55.

23. Dès l'annonce de la mort de Mohamed Yusuf, AQMI déclara : « We are ready to train your people in weapons and give you whatever support we can in men, arms and munitions to enable you to defend our people in Nigeria. », in John Azumah, « Boko Haram in Retrospect », *Islam and Christian-Muslim Relations*, Vol. 26, No. 1, p. 41. Voir aussi Jérôme Pigné, *Islamic Extremism in the Sahel: Why Boko Haram's Expansion Is Critical for the Region*, Institut Thomas More, juillet 2013.

24. Abee Olufemi Salaam, « Boko Haram: Beyond Religious Fanaticism », *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, Vol. 7, No. 2, octobre 2012, p. 147-162.

Comme Boko Haram au Nigeria, les agendas et revendications restent largement nationaux<sup>25</sup>.

Sans ici retracer l'origine et les évolutions d'Al-Qaïda, il faut cependant rappeler que sur le plan stratégique, les objectifs déclarés du groupe visent à l'établissement d'un califat sur des territoires de plus en plus étendus. Son leader actuel, Ayman Al-Zawahiri, avait ainsi défini en 2003 les étapes nécessaires pour y parvenir. Après « l'éveil initial », le 11 Septembre, on mentionnera la déclaration du califat et la mobilisation générale de troupes prévue entre 2013-2016, la confrontation et la guerre totale contre les non croyants jusqu'en 2020, enfin la victoire définitive et l'établissement d'un califat global<sup>26</sup>. Cette propagande est suffisamment générale pour être instrumentalisée et s'emboîter dans des conflits locaux. Elle offre un sens aux déshérités et aux victimes d'injustices, une appartenance solidaire et une justification théologique aux opérations terroristes et aux missions suicides, modes opératoires usuels de la guerre asymétrique.<sup>27</sup>

Clairement, la structure pyramidale d'Al-Qaïda a évolué et les relations entre Al-Qaïda central et les groupes périphériques sont parfois tendues, les ambitions et rivalités personnelles jouent leur rôle<sup>28</sup>. Ainsi le chef djihadiste algérien Mokhtar Belmokhtar, qui avait créé son propre groupe Al-Mourabitoun, est le responsable des attaques contre les installations pétrolières à In Amenas dans le Sud algérien en janvier 2013, celles contre l'hôtel Radisson Blu à Bamako en décembre 2015, et récemment contre l'hôtel Splendid à Ouagadougou en janvier 2016. Il semble agir plus par réaction et positionnement par rapport aux autres mouvements que par logique stratégique<sup>29</sup>. La rivalité au sein de la nébuleuse Al-Qaïda pousserait ainsi les groupes à attirer le plus possible l'attention, et à commettre des actes de plus en plus spectaculaires et meurtriers.

---

25. Marc-Antoine Pérouse de Montclos, « Du Nigeria au Maghreb : le chaînon manquant entre Boko Haram et Al-Qaïda », *Maghreb-Machrek*, No. 222, 2014/4, p. 109-122. Boko Haram s'est rapproché de Daech en mars 2015.

26. Martin Rudner, « Al Qaeda's Twenty-Year Strategic Plan: The Current Phase of Global Terror », *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 36, No. 12, p. 953-980, décembre 2013, p. 959.

27. Olivier Roy, *L'Islam mondialisé*, Paris, Le Seuil, 2004. Sur les attaques-suicides, voir Assaf Moghadam, « Motives for Martyrdom: Al-Qaida, Salafi Jihad, and the Spread of Suicide Attacks », *International Security*, Vol. 33, No. 3, Hiver 2008/2009, p. 46-78 ; Robert Pape, *Dying to Win, The Strategic Logic of Suicide Terrorism*, New York, Random House, 2005 ; Daniel Byman, « Fighting Salafi-Jihadist Insurgencies: How Much Does Religion Really Matter? », *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 36, No. 5, 2013, p. 353-371.

28. Al-Qaïda s'apparente à une « hiérarchie souple », où les chaînes de commandement ne sont pas claires. Voir Leah Farrall, « How Al Qaeda Works », *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 2, mars-avril 2011, p. 133.

29. Jean-Paul Rouiller, directeur du Geneva Center for Training and Analysis of Terrorism, compare cette rivalité à une scène de ménage entre conjoints, chacun voulant avoir le dernier mot : « They accused him of not doing something. His response was: 'I'll show you what I can do'. », in Rukmini Callimachi, « Rise of Al-Qaida Sahara terrorist », *Associated Press*, 29 mai 2013.

L'émergence de l'État islamique au Moyen-Orient constitue indéniablement une nouvelle dimension dans cette nébuleuse terroriste. Par rapport à Al-Qaïda, il présente une différence majeure : il a brûlé les étapes et initié directement l'établissement du califat. Si Al-Qaïda représente toujours la fondation idéologique pour le djihad global, Daech est désormais le bras armé et avancé de cette lutte. En outre, le contrôle de son territoire en Syrie et en Irak lui confère une position stratégique distincte. EI est une sorte de proto-État, avec ses taxes, ses lignes de communication, ses capacités militaires et sa propre armée estimée à 30 000 soldats. Rien de tout cela n'existe chez Al-Qaïda. Comme le résume Ashraf Ghani, le président afghan, « si Al-Qaïda c'est Windows 1.0, alors Daech c'est Windows 7.0<sup>30</sup> ». Mais l'impact de l'EI sur la mouvance islamiste en Afrique est incertain. D'un côté, cette rivalité peut inciter à la surenchère entre les deux groupes. Les récentes attaques particulièrement sanglantes lancées par l'État islamique, d'Istanbul à Djakarta en passant par Paris, participeraient de cette bataille idéologique<sup>31</sup>. De l'autre, la rivalité avec Daech pourrait signifier une plus grande coopération entre groupes actifs en Afrique du Nord et au Sahel alors même que les services occidentaux se focalisent sur la Syrie et l'Irak<sup>32</sup>. Dans un cas comme dans l'autre, le risque terroriste est plus élevé et plus complexe.

---

30. Cité par Eric Schmitt et David E. Sanger, « As U.S. Focuses on ISIS and the Taliban, Al Qaeda Re-emerges », *The New York Times*, 29 décembre 2015. Voir aussi Audrey Kurth Cronin, « ISIS Is Not a Terrorist Group : Why Counterterrorism Won't Stop the Latest Jihadist Thread », *Foreign Affairs*, Vol. 94, No. 2, mars-avril 2015, p. 87-98.

31. Peter Neumann appelle cela « the propaganda of the deed, a kind of violence as performance that was also used by 19<sup>th</sup> century anarchists. The goal is "to inspire overreaction, inspiration and retaliation, to provoke violence from governments that radicalizes more people and deepens the pool of recruits » ». Cité par Anne Barnard et Neil Macfarquhar, « Paris and Mali Attacks Expose Lethal Qaeda-ISIS Rivalry », *The New York Times*, 20 novembre 2015. Par ailleurs, ISIS gère plus 70 000 comptes Twitter et Facebook, près de 90 000 textos par jour avec des centaines de milliers d'adhérents.

32. Selon le Général Rodriguez, à la tête d'Africom, « Terrorists with allegiances to multiple groups are expanding their collaboration in recruitment, financing, training and operations, both within Africa and transregionally. », in Carlotta Gall, « Jihadists Deepen Collaboration in North Africa », *The New York Times*, 1 janvier 2016.

## La présence française réaffirmée

---

Les intérêts français en Afrique sont anciens et représentent une part considérable de la puissance et de l'image de la France dans le monde. Sur le plan diplomatique, il est essentiel qu'un certain nombre d'États africains restent partenaires de la France et vice versa, tant pour son influence à l'ONU que pour son rayonnement culturel au travers de la francophonie, et pour ses propres exigences de sécurité. Sur le plan militaire, l'Afrique reste le continent où la France peut affirmer ostensiblement sa puissance, mais la nature des enjeux, l'évolution de la menace et la taille des théâtres d'opérations révèlent parallèlement la faiblesse de ses moyens et l'inadéquation croissante entre ses objectifs stratégiques et ses capacités militaires<sup>33</sup>. Comme le résume un officiel, « sans l'Afrique, la France est un pays de moyenne impuissance. Tout retrait de l'Afrique serait une défaite<sup>34</sup> ». L'influence a un coût, et la sécurité un prix. Sur le plan économique, l'Afrique reste un fournisseur important de certaines matières premières, notamment l'uranium du Niger et le pétrole dans le Golfe de Guinée, mais elle ne compte que pour presque 3 % des exportations françaises. Dans les 14 pays utilisant le franc CFA, les entreprises françaises font jeu quasi égal avec la Chine avec une part de marché avoisinant les 17 %, tandis que plus de 40 % de l'aide bilatérale française est allouée à l'Afrique subsaharienne<sup>35</sup>. La relation est donc plus horizontale et interdépendante que ne le suggère l'héritage de la colonisation.

Depuis les indépendances des années 1960, chaque présidence a voulu, peu ou prou, réformer, moderniser et aplanir les relations que Paris entretient avec ses anciennes colonies africaines, rassemblées sous le vocable péjoratif de « Françafrique ». Le président Sarkozy avait annoncé la réduction de la présence militaire française mais il avait parallèlement reconnu les limites de

---

33. Les effectifs militaires français en Afrique avoisinent les 9 000 hommes, y compris les opérations en cours, c'est-à-dire une part non négligeable des effectifs terrestres des deux brigades inter-armées de 15 000 hommes chacune définie par le Livre Blanc.

34. Cité par Aline Leboeuf et Hélène Quénot-Suarez, « La politique africaine de la France sous François Hollande : renouvellement et impensé stratégique », *Les Études de l'Ifri*, Paris, Ifri, 2014, p. 48.

35. Mais l'aide publique au développement, qui devrait s'élever à 0,7 % de son PIB, n'atteint aujourd'hui que 0,36 %. La France n'est qu'au dixième rang en Europe. Chiffres cités par Christophe Boisbouvier, *Hollande l'Africain*, Paris, La Découverte, 2014, p. 270.

l'eupéanisation de la politique de sécurité française en Afrique initiée par son prédécesseur. Dès 1999, sous le *leadership* de Londres et Paris, la Politique européenne de défense et de sécurité (PESD) avait en effet pour objectif déclaré de mener des opérations humanitaires et de maintien de la paix de basse intensité militaire, notamment sur le théâtre africain. La première étape de cette nouvelle « entente cordiale » trouva sa manifestation dans l'opération Artémis en 2003, où des troupes françaises, mais aussi suédoises, sous drapeau européen, rétablirent l'ordre et la stabilité en Ituri à l'est de la RDC pour permettre aux Casques bleus onusiens de poursuivre leur mission. Le président Chirac avait voulu montrer, aux Américains d'abord et aux Européens ensuite, que l'Europe avait la capacité d'agir de manière autonome pour défendre ses intérêts et ses idéaux<sup>36</sup>. Mais les hésitations des partenaires européens de la France, tant leur réticence à mettre la vie de leurs soldats en péril pour des missions sans intérêts stratégiques précis que leurs engagements dans des théâtres de l'OTAN jugés prioritaires, comme l'Afghanistan, ont rapidement vidé la PESD de son sens et de sa pertinence militaire pour la France. Pour beaucoup d'Européens, la France tentait de les embrigader dans des missions qui ne protégeaient que les intérêts de Paris<sup>37</sup>. La mission EUFOR Tchad de 2008 qu'avait voulue et soutenue le ministre Kouchner pour des raisons humanitaires liées au Darfour, sonna ainsi le glas des espoirs français en la matière<sup>38</sup>. Par ailleurs, les efforts français et européens pour le soutien aux capacités militaires africaines semblaient marquer leur limite.

La France se retrouvait donc relativement seule au moment où les impératifs sécuritaires s'imposèrent à un président qui avait pourtant d'autres priorités : sauvetage du régime tchadien, opérations spéciales au Niger et au Mali pour tenter de sauver des otages, et en Côte d'Ivoire pour assurer une transition du pouvoir. Surtout, le président initia une intervention militaire en Libye avec la Grande-Bretagne et les États-Unis, au nom d'un devoir humanitaire que conférait la responsabilité de protéger, et qui trouva, implicitement du moins, sa traduction dans la résolution 1973 du Conseil de Sécurité en mars 2011. Si cette opération déboucha bien sur un changement

---

36. Sur cet aspect de la PESD, voir Tony Chafer et Gordon Cumming, « Beyond Fashoda: Anglo-French security cooperation », *International Affairs*, Vol. 86, No. 5, septembre 2010, p. 1129-1147 ; Catherine Gegout, « Causes and Consequences of the EU's Military Intervention in the Democratic Republic of Congo: A Realist Explanation », *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10, No. 3, septembre 2005, p. 427-443.

37. Comme le reconnaissait un diplomate français : « We forced the hand of our fellow Europeans. The countries which took part feel they were manipulated. That feeling continues to traumatize our European partners even now. », in Gordon Cumming, « Nicolas Sarkozy's Africa Policy: Change, Continuity or Confusion? », *French Politics*, Vol. 11, No. 1, 2011, p. 31.

38. Voir Jean-Yves Haine, « The Failure of European Strategic Culture: EUFOR Chad, the Last of its Kind », *Contemporary Security Policy*, Vol. 32, No. 3, décembre 2011, p. 582-603.

de régime (comment en effet sanctionner un crime contre l'humanité sans punir le criminel), l'instabilité qui suivit déstabilisa la région et continue d'offrir, comme on l'a vu, à la fois un refuge et un terrain de compétition aux différentes factions djihadistes.

Comme tous ses prédécesseurs, le président Hollande annonça que le temps de la FrancAfrique était révolu. Avant son arrivée à l'Élysée, son expérience africaine était limitée, mais il entendait imposer plusieurs normalisations : celle du processus de décision avec la réintégration du ministère des Affaires étrangères ; celle des relations diplomatiques désormais basées sur l'égalité, la transparence et la démocratie ; celle d'une Afrique aux Africains qui devait permettre un allègement du fardeau français en temps d'austérité. Sans pour autant remettre en cause ses engagements, la crise malienne s'imposa au nouveau président. Depuis le coup d'État de mars 2012, le choix de Paris avait été de déléguer l'essentiel de la crise à la CEDEAO, même si l'Algérie et la Mauritanie n'étaient pas membres de cette dernière. Les efforts initiaux, bilatéraux et onusiens, portèrent donc sur la création, le soutien et l'appui d'une force africaine de support au Mali, MISMA, composée initialement de 3 000 hommes<sup>39</sup>. Mais cette approche indirecte s'enlisa à la fois à cause des capacités militaires africaines limitées mais aussi à cause des ambivalences diplomatiques des gouvernements algérien et malien.

Les événements sur le terrain, dont la prise de Konna par les rebelles et la nécessité de préserver l'aéroport de Sévaré, forcèrent la main du président, pourtant peu favorable à une intervention militaire<sup>40</sup>. Validée par l'ONU, soutenue par une grande majorité de responsables africains, la légitimité de l'opération Serval ne fut pas remise en question<sup>41</sup>. Les moyens déployés furent importants et démontrèrent l'avantage qu'il y avait à maintenir des forces pré-positionnées en Afrique : des hélicoptères de combat venus du Burkina Faso attaquèrent les colonnes de djihadistes ; des *Mirages 2000* qui avaient décollé de N'Djamena au Tchad bombardèrent leurs bases arrières ; des éléments blindés détachés de l'opération Licorne en Côte d'Ivoire arrivèrent à Bamako en moins

---

39. La résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU fut votée le 20 décembre 2012. Ce vote intervint relativement tard dans le processus, notamment parce que les États-Unis et la Grande-Bretagne ne croyaient pas à la faisabilité d'AFISMA. L'Union européenne resta réticente pour établir une mission de support et d'entraînement de l'armée malienne. Voir Paul Melly et Vincent Darracq, *A New Way to Engage? French Policy in Africa from Sarkozy to Hollande*, Chatham House, mai 2013, p. 8.

40. Vincent Jauvert, « Histoire secrète d'une guerre surprise », *Le Nouvel Observateur*, 7 février 2013. Les dirigeants africains, Traoré, Ouattara, Issoufou et Sall, ont pesé dans la balance. Le ralliement du Général Puga et les plaidoiries de J.-Y. Le Drian, ministre de la Défense et proche de Hollande, ont aussi joué un rôle. Voir Christophe Boisbouvier, *op. cit.*

41. Voir Xenia Avezov et Timo Smit, « The Consensus on Mali and International Conflict Management in a Multipolar World », *SIPRI Brief*, Stockholm, SIPRI, septembre 2014, p. 3.

de 24 heures ; des forces spéciales stationnées à Ouagadougou furent les premières sur le théâtre malien, à Diabali et à Konna, pour éviter la prise de l'aéroport de Sévaré<sup>42</sup>. Les contributions africaines furent importantes, notamment celles des forces tchadiennes qui, au plus fort de leur intervention, comptaient 2 250 hommes et 300 véhicules dont une centaine de blindés. Le soutien américain et britannique, en particulier en matière de renseignements et soutien aérien, fut lui aussi essentiel. L'opération, qui visait à préserver d'abord Bamako, même si celle-ci ne fut jamais vraiment en danger, s'étendit rapidement à la poursuite des réseaux djihadistes du Nord : la prise de l'aéroport de Gao puis celle de Tombouctou ont permis le déploiement des forces vers le sanctuaire des djihadistes au Nord du pays, dans le massif de l'Adrar des Ifoghas, où des bases d'entraînement ont été détruites et plusieurs centaines de combattants ont été neutralisés. Cependant sur les 1 200 éléments djihadistes estimés présents dans cette région, près des deux tiers semblent avoir réussi à s'échapper vers des pays avoisinants ou à retourner à la vie civile<sup>43</sup>.

L'opération Serval intervint au moment où la présidence de Hollande s'attelait à la redéfinition du paysage stratégique de la France et à la rédaction de son Livre Blanc sur la défense. Plusieurs conclusions s'imposaient. En dépit des efforts d'africanisation et d'eupéanisation, la politique de sécurité en Afrique restait éminemment nationale dès lors que des menaces sérieuses pouvaient déstabiliser des gouvernements et des États. Par contre, la coopération avec les puissances militaires prêtes à s'engager, les États-Unis et la Grande-Bretagne, restait très positive dès lors que la France assumait une bonne part de l'effort. Le repositionnement et la fermeture de certaines bases françaises n'étaient donc plus à l'ordre du jour. Ensuite, dès lors que le Nord du Mali apparaissait comme un repère d'activités de groupes djihadistes, la menace terroriste prenait un caractère à la fois plus complexe et plus étendu. Comme l'avait souligné le ministre de la Défense Jean-Yves Le Drian devant une commission de l'Assemblée nationale, « l'ampleur des arsenaux que nous avons découvert, en particulier au Nord, montre qu'il existait une réelle volonté d'exporter le terrorisme au-delà des frontières maliennes, et que si nous n'étions pas intervenus, des attentats auraient sûrement été commis en France ». La crainte d'un « Sahelistan », où se mêlent trafiquants, rebelles, preneurs d'otages et djihadistes, et qui avait guidé les choix de l'opération Serval, s'est

---

42. Le rapport de l'Assemblée nationale estime que « le pré-positionnement de forces en Afrique est sans aucun doute le facteur décisif qui explique l'extrême réactivité de l'intervention française ». Assemblée nationale, Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées, *Rapport d'information sur l'Opération Serval au Mali*, No. 1288, 18 juillet 2013, p. 37.

43. Chiffres cités par Michael Shurkin, *France's War in Mali, Lessons for an Expeditionary Army*, Santa Monica, Rand Corporation, 2014, p. 24.

avérée fondée<sup>44</sup>. Le Sahel devient « la frontière sud du territoire français ». Le lien est désormais établi entre une situation à risque mais lointaine, et la sécurité nationale du territoire français. Le Livre Blanc reprendra cette définition générique et prémonitoire<sup>45</sup>.

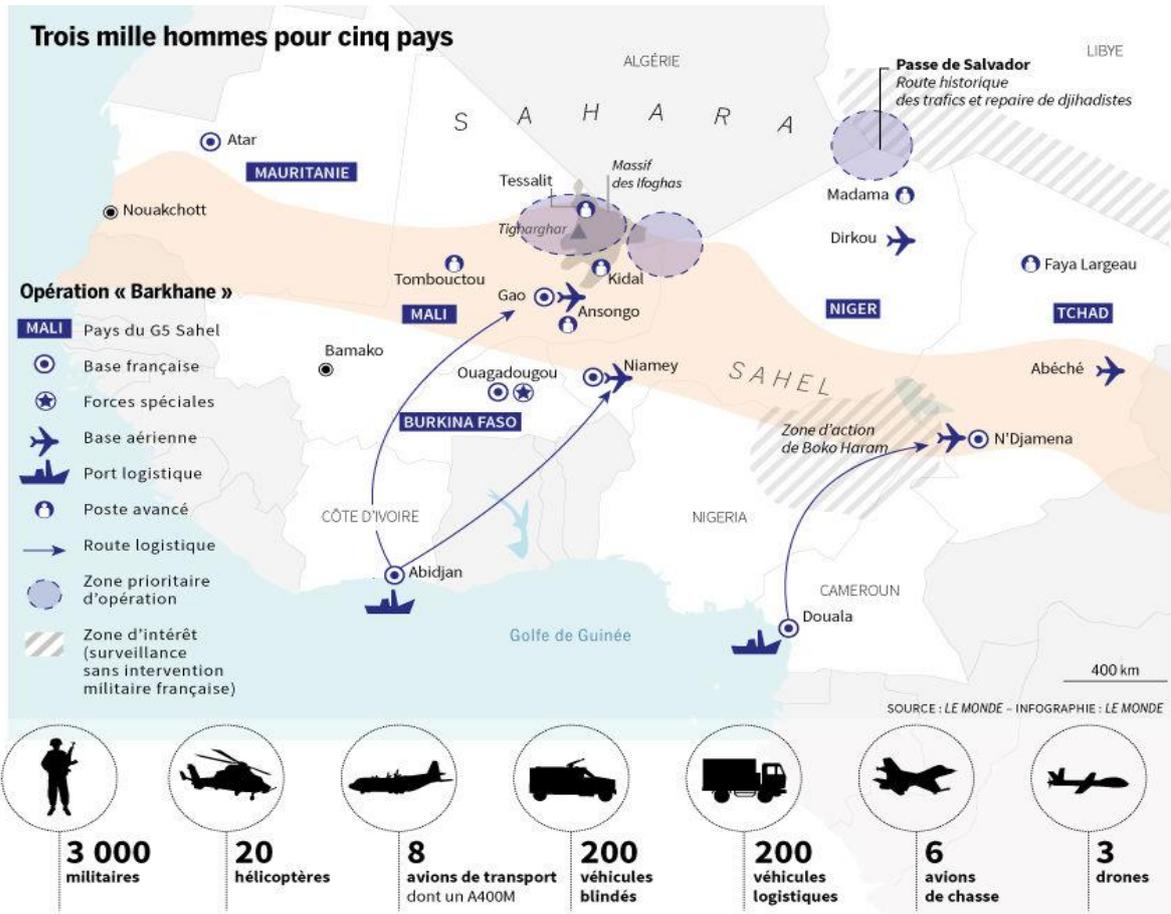
La formalisation de la menace terroriste et son expansion géographique ont conduit à l'extension de l'opération Serval à la fois dans le temps et dans l'espace. L'opération Barkhane qui la remplace désormais est significativement plus large : elle s'étend sur cinq pays, Mali, Niger, Tchad, Mauritanie et Burkina Faso, avec un état-major régional à N'Djamena et des bases régionales en Côte d'Ivoire, à Djibouti, au Gabon et au Sénégal. On compte également quatre bases de l'opération à N'Djamena, Niamey, Gao et Ouagadougou, ainsi que des pré-positionnements de forces spéciales au Burkina Faso et de forces aériennes et de drones à Niamey et à Atar, et des bases avancées à Tessalit et Tombouctou au Mali, à Madama au Niger et Faya-Largeau au Tchad. Au total, l'opération Barkhane mobilise 3 000 hommes, 20 hélicoptères, 200 véhicules blindés, 10 avions de transport, 6 avions de chasse et 3 drones. L'empreinte militaire française est donc relativement lourde.

---

44. Aline Leboeuf et Hélène Quénot-Suarez, *op.cit.* Sur le Sahelistan, voir aussi François Heisbourg, « A Surprising Little War: First Lessons of Mali », *Survival*, Vol. 55, No. 2, avril-mai 2013, p. 10 ; Bruno Tertrais, « Leading on the Cheap? French Security Policy in Austerity », *The Washington Quarterly*, Vol. 36, No. 3, Été 2013, p. 53. Même les spécialistes de l'Afrique, souvent critique vis-à-vis des interventions militaires françaises, concèdent que le danger terroriste était réel. Voir Jean-François Bayart, « Mali : le choix raisonné de la France », *Le Monde*, 22 janvier 2013.

45. « Sur fond d'États fragiles ou faillis, des groupes terroristes sévissent dans des régions jusqu'alors préservées où ils parasitent des conflits locaux qu'ils tentent de radicaliser : zone sahélo-saharienne mais aussi nord du Nigeria, Somalie, Syrie, Irak, péninsule arabique et zone afghano-pakistanaise. Se réclamant d'Al-Qaïda, ils disposent d'une capacité opérationnelle indépendante et cherchent à avoir un impact global en visant directement les intérêts occidentaux. Ils peuvent inciter des individus radicalisés présents sur notre territoire à passer à l'acte et conjuguer leur action avec eux ». Présidence de la République, *Livre Blanc*, Défense et Sécurité Nationale 2013, p. 44, accessible sur <[www.defense.gouv.fr](http://www.defense.gouv.fr)>.

Opération Barkhane : trois mille hommes pour cinq pays



Source : Le Monde, 23 octobre 2014.

## La puissance américaine maîtrisée

---

Depuis la fin de la guerre froide, le volet humanitaire a représenté l'essentiel de l'effort américain en Afrique, tandis que les intérêts stratégiques y étaient considérés comme « inexistants<sup>46</sup> ». L'épisode traumatique de Mogadiscio en octobre 1993 marqua les esprits, et les entreprises humanitaires s'appuyant sur l'appareil militaire furent largement abandonnées au profit de l'aide au développement, qui fut multipliée par quatre durant la première décennie 2000, pour atteindre 8 milliards de dollars en 2010<sup>47</sup>. Ni les attaques de 1998 en Tanzanie, ni même les attentats du 11 Septembre ne changeront fondamentalement cette donne<sup>48</sup>. Au sein d'une administration largement absorbée par la guerre contre le terrorisme en Afghanistan et au Moyen-Orient, le continent africain ne reçut qu'une attention limitée, concentrée d'une part sur la Corne de l'Afrique, avec le déploiement dès 2002 d'un groupe de combat interarmées de près de 2000 hommes à Djibouti, et d'autre part sur le Sahel, avec lancement de la Pan-Sahel Initiative du Département d'État, dont l'objectif était de renforcer la sécurité des frontières et les capacités contre-terroristes du Mali, Tchad, Niger et Mauritanie<sup>49</sup>. Si durant ces années, la guerre en Irak détourna toute l'attention de l'administration Bush, l'évolution des mouvements terroristes de la mouvance d'Al-Qaïda, notamment en Somalie et au Yémen, incita le Pentagone à s'impliquer davantage dans cette région. Les résultats ne furent pas très probants, et comme mentionné plus haut, ils renforcèrent davantage la légitimité et l'influence d'Al-Shabaab en Somalie et dans la région. Dans cette logique, l'administration Bush planifia en 2007 l'établissement d'un commandement régional spécifique pour l'Afrique, une perspective qui, dans « la guerre globale contre le

---

46. Lauren Ploch, *Africa Command: U.S. Strategic Interests and the Role of the U.S. Military in Africa*, Washington, Congressional Research Service (CRS), juillet 2011, p. 11. Voir également Jennifer G. Cooke, « De Clinton à Obama. Les États-Unis et l'Afrique », *Politique étrangère*, n° 2/2013, p. 67-79.

47. L'allocation de l'aide pour l'Afrique augmenta de 600 % sous George Bush. La création de programmes tels que le Pefpar, prioritairement consacré à l'aide contre le Sida (President's Emergency Plan for Aids Relief), permit l'allocation de plus de 50 milliards de dollars depuis sa création en 2004.

48. A. Lake et C. Whitman, *More Than Humanitarianism: A Strategic US Approach Toward Africa*, Council on Foreign Relations, Report of an Independent Task Force, No. 56, New York, 2005, p. 60.

49. Cette initiative devint en 2005 le *Trans-Sahara Counter-Terrorism Partnership* avec un volet militaire, transféré sous la bannière de l'opération *Enduring Freedom*. Voir Princeton N. Lyman et J. Stephen Morrison, « The Terrorist Threat in Africa », *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 1, janvier-février 2004, p. 78.

terrorisme » laissait entrevoir une militarisation croissante du continent<sup>50</sup>. Africom devint opérationnel en octobre 2008, se focalisant sur la Corne de l'Afrique et le Sahel.

Compte tenu de ses origines et de par ses positions libérales, l'élection du président Obama suscita bien des espoirs en Afrique et bien des perspectives chez les partisans d'une politique des droits de l'homme plus prononcée. Plusieurs facteurs ont contribué à décevoir les attentes des uns et des autres. Le plus décisif fut la volonté présidentielle de redéfinir la position des États-Unis dans un monde qui évoluait sensiblement vers une configuration multipolaire<sup>51</sup>. L'aménagement de la multipolarité dans une ère d'austérité força donc l'administration Obama à faire des choix et à se concentrer sur l'essentiel – restaurer la croissance économique et assurer la sécurité des Américains. En politique étrangère, cela se traduisit d'abord par le retrait d'Irak, et la progressive diminution de l'engagement en Afghanistan<sup>52</sup>. Ce « retranchement », comme certains ont pu appeler ce positionnement stratégique, visait à réduire les pertes humaines, économiques et stratégiques que représentait le puits sans fond de l'Irak. Il signifiait aussi la fin des expéditions militaires pléthoriques aux missions vagues et génériques, et le retour à une structure de forces aux empreintes légères et temporaires, ainsi qu'aux engagements circonstanciés et sélectifs<sup>53</sup>.

L'Afrique illustre cette nouvelle approche présidentielle. La première crise qui s'y déroula représenta une extraordinaire surprise : le printemps arabe, qui très vite posa de sérieux dilemmes au président. Si Barack Obama n'a jamais eu le moindre problème pour sermonner, publiquement et en privé, les dirigeants africains pour leurs manquements démocratiques ou leurs violations des Droits de l'homme, utiliser la force pour chasser du pouvoir un dictateur dans une région sans intérêt stratégique pour Washington représentait un défi que le président américain se montra très réticent à relever.

---

50. Peter J. Pham, « Next Front? Evolving U.S.-African Strategic Relations in the 'War on Terrorism' and Beyond », *Comparative Strategy*, 26, No. 1, 2007, p. 39-54.

51. Comme le note G. Rose : « Obama is actually best understood as an ideological liberal with a conservative temperament, somebody who felt that after a period of reckless overexpansion and belligerent unilateralism, the country's long-term foreign policy goals could best be furthered by short-term retrenchment. », in Gideon Rose, « What Obama Gets Right: Keep Calm and Carry the Liberal Order On », *Foreign Affairs*, Vol. 94, No. 5, septembre-octobre 2015, p. 2.

52. Comme Obama ne manqua pas de le rappeler : « Globally, we have moved beyond the large ground wars in Iraq and Afghanistan that defined so much of American foreign policy over the past decade. Compared to the nearly 180,000 troops we had in Iraq and Afghanistan when I took office, we now have fewer than 15,000 deployed in those countries. », in The White House, *National Security Strategy*, février 2015.

53. « As we look beyond Iraq and Afghanistan, – and the end of long-term nation-building with large military footprints –, we will be able to ensure our security with smaller conventional ground forces » : conférence de presse donnée par le président Obama au Pentagone (fait inédit), le 5 janvier 2012. Cité par Fred Kaplan, *The Insurgents, David Petraus and the Plot to Change the American Way of War*, Simon & Schuster, 2014, p. 358. C'est moi qui souligne.

Même si la responsabilité de protéger était en jeu – les risques d'un massacre à Benghazi étaient réels – la décision d'une intervention militaire ne se prenait pas à la légère. En dépit des pressions de certains de ses conseillers et officiels, les empressements de Susan Rice et Samantha Power dans un sens, et les avertissements de Robert Gates dans l'autre, l'option choisie – le soutien sans le *leadership*, l'action dans la coopération – reflétait le conservatisme naturel et la prudence instinctive du président<sup>54</sup>. Le succès mitigé de l'opération libyenne, et en particulier l'instabilité qui depuis s'est propagée dans toute la région du Sahel, a conforté le président Obama dans son choix de ne pas intervenir militairement en Afrique et de conserver le nombre de soldats américains sur le sol africain au niveau le plus bas possible<sup>55</sup>. Parallèlement, l'administration considère qu'en dépit des progrès dans une bonne partie du continent, la mauvaise gouvernance, la corruption et la pauvreté sont des facteurs qui contribuent à l'émergence du risque terroriste<sup>56</sup>. La montée des pays africains dans le top 10 des pays bénéficiaires de l'aide américaine depuis quelques années traduit cette inquiétude, notamment concernant le Nigeria, qui passe devant l'Irak en 2014, ainsi que le Kenya et la Tanzanie. Le constat est donc très semblable à celui du Livre Blanc français. Cependant, l'Afrique ne revêt ni la même priorité ni la même proximité pour Washington. Les atteintes directes à la sécurité des intérêts américains en Afrique sont en effet rares. L'attaque du consulat américain de Benghazi en septembre 2012, qui coûta la vie à l'ambassadeur, incita cependant le Pentagone à mettre en place des forces d'interventions d'urgence des Marines, et à créer un commandement spécifique disposant de trois brigades au sein d'Africom.

Que les enjeux soient humanitaires ou stratégiques, la méthode Obama consiste en premier lieu à rechercher et à soutenir des partenaires locaux, régionaux ou internationaux. Dans sa stratégie vis-à-vis de l'Afrique subsaharienne de juin 2012, l'administration Obama salue les progrès accomplis dans le domaine de la sécurité par les États africains. Elle envisage le rôle des États-Unis comme un soutien complémentaire, même si parfois il s'avère

---

54. La Libye coûta entre 1 et 3 millions de dollars par jour au contribuable américain. L'Afghanistan s'élevait à 300 millions de dollars par jour. Sur les positions respectives, voir James Mann, *The Obamians, The Struggle inside the White House to Redefine American Power*, London, Penguins Book, 2012, p. 284-291.

55. « The president [...] embraced quick in-and-out military engagement, such as by drones, combined with building up partner capacity. Somalia, Yemen and Mali have featured such limited operations », in Vanda Felbab-Brown, « Obama's State of the Union Speech and the Seductiveness of Limited Intervention » *Brookings UpFront*, 29 janvier 2014.

56. Comme l'avait noté Susan Rice après le 11 Septembre, une bonne partie de l'Afrique est devenue un « véritable incubateur » des soldats du terrorisme. Elle avait ajouté : « These are the *swamps* we must drain [...] to do otherwise, is to place our security at further and more permanent risk. », in Kofi Nsia-Peptra, « Militarization of US Foreign Policy in Africa: Strategic Gain or Backlash? », *Military Review*, Vol. 94, No 1, janvier-février 2014, p. 52. C'est moi qui souligne.

crucial<sup>57</sup>. Dans sa lutte contre le terrorisme, elle reconnaît donc le besoin de développer une stratégie indirecte mais réaliste : une assistance militaire (entraînement, matériel) et une aide considérable (un montant de 5 milliards de dollars) dans un partenariat contre le terrorisme et un fonds principalement à destination de la Somalie, du Mali, de la Libye et du Yémen, mais conditionnelle à la bonne gouvernance<sup>58</sup>. Pour les opérations de maintien de la paix, l'administration participa de manière substantielle au renforcement des capacités africaines, notamment dans l'effort considérable des Casques bleus en République Démocratique du Congo, qui reste cependant une force peu dissuasive et souvent corrompue. Chaque année, les États-Unis dépensent entre 650 millions et 1 milliard de dollars pour l'aide humanitaire au Congo et l'assistance à la Monusco<sup>59</sup>. De même, depuis 2007, Washington a déboursé 512 millions de dollars pour Amisom ; il devrait couvrir près de 30 % de son budget cette année<sup>60</sup>. Travailler avec des partenaires sur lequel Washington peut compter est donc la première étape de l'administration Obama. Si cette démarche est loin de garantir l'efficacité des opérations menées, à tout le moins elle en assure la légitimité.

La seconde caractéristique consiste à ne laisser qu'une empreinte minimale dès lors que les forces américaines doivent entrer en action. Si les partenaires africains ne sont pas capables de s'engager contre une menace que Washington juge sérieuse, alors l'intervention doit se faire plus directe, même si elle demeure limitée. Pour alléger le plus possible l'empreinte des États-Unis, le Pentagone privilégie deux outils : l'usage des drones, à la fois pour le renseignement et pour la destruction, et l'emploi des forces spéciales. Comme l'a précisé la *Quadrennial Defense Review* de 2014, il s'agit

---

57. « African states are showing increasing capacity to take the lead on security issues on the continent... Only Africa's governments and people can sustainably resolve the security challenges and internal divisions that have plagued the continent but the United States can make a positive difference. », in The White House, *U.S. Strategy Toward Sub-Saharan Africa*, Washington, juin 2012, p. 4, disponible sur : <[www.state.gov/documents/organization/209377.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/209377.pdf)>.

58. « A Counter-terrorism Partnerships Fund would enable the United States to more effectively partner with countries where terrorist networks seek a foothold. », in Schmitt Eric, « U.S. Training Elite Antiterror Troops in Four African Countries », *New York Times*, 26 mai 2014.

59. Sous la pression de Russ Feingold, l'envoyé américain pour la région des Grands Lacs, l'ONU élargit le mandat d'une partie de la Monusco, créant une brigade d'intervention contre les rebelles du M23, jusque là soutenus par le Rwanda. Voir Nicolas van de Walle, « Obama and Africa Lots of Hope, Not Much Change », *Foreign Affairs*, Vol. 94, No. 5, septembre-octobre 2015, p. 59-60. Ceci fut accordé de manière exceptionnelle : l'ONU n'est pas une organisation supposée faire la guerre. Sur cette évolution, voir UN Secretary General Ban Ki Moon, *The Future of United Nations Peace Operations: Implementation of the Recommendations of the High-level Independent Panel on Peace Operations*, United Nations Security Council General Assembly, 2 septembre 2015, disponible sur : <[www.un.org](http://www.un.org)>.

60. Bronwyn Bruton et Paul D. Williams, « The Hidden Costs Of Outsourcing The "War On Terrorism" In Africa », in *La Stratégie américaine en Afrique*, p. 70.

de maximiser l'impact d'une présence militaire relativement modeste en Afrique. La primauté est donc accordée à la flotte de drones et l'ouverture de bases pouvant les accueillir : la base de Djibouti (le camp Lemonnier), a reçu une nouvelle piste pour permettre la couverture de la Corne de l'Afrique. Depuis février 2013, une base de drones de surveillance a été installée à Niamey au Niger – elle a servi à l'appui de Serval – d'autres sont en service à l'aéroport d'Entebbe en Ouganda, à Ouagadougou au Burkina Faso, et depuis octobre dernier au Cameroun<sup>61</sup>. Pour ce qui est des Forces spéciales, elles ont deux missions principales : la neutralisation des leaders de groupes terroristes et la formation, l'entretien et la coopération avec des forces armées locales<sup>62</sup>. La transformation d'Africom reflète cette évolution<sup>63</sup>. Son budget a été réduit de près de 10 %, alors que les crises au Sahel ou dans la Corne de l'Afrique restent préoccupantes, et que les missions d'appui et de soutien l'emportent sur les interventions directes. La combinaison de ces deux éléments, partenariat et empreinte minimale, est devenue le *modus operandi* de la politique de sécurité américaine en Afrique. Reflétant ces changements, la posture d'Africom a donc évolué : la prévention prime sur l'intervention.

Compte tenu de l'analyse partagée de la menace terroriste en Afrique et de la complémentarité des postures stratégiques respectives, la coopération entre la France et les États-Unis ne pouvait que s'accroître et se développer. Le temps de la compétition de la guerre froide et de la rivalité à l'ONU en 2003 est bien révolu. Consciente de ses faiblesses – sans ravitaillement aérien américain, tout serait beaucoup plus compliqué – Paris a accueilli positivement le soutien accru des États-Unis, même dans son pré carré africain. Washington ne cache pas sa satisfaction de voir la France assumer la *leadership* au Sahel et ne rechigne pas à travailler en commun avec Paris. Une division du travail bien comprise assure les bases de cette « nouvelle alliance<sup>64</sup> ». Pour l'amiral William McRaven, ancien commandant des Forces spéciales américaines, la coopération – renseignement, logistique, mise en communs des expériences – est

---

61. La base d'Éthiopie fut parallèlement fermée. John Hudson et Siobhán O'Grady, « As New Threats Emerge, U.S. Closes Drone Base in Ethiopia », *Foreign Policy*, 4 janvier 2016.

62. Michael A. Sheehan et Geoff D. Porter, « The Future Role of U.S. Counterterrorism Operations in Africa », *CTC Sentinel*, Vol. 7, No. 2, février 2014, p. 2.

63. La mission officielle est désormais la suivante : « U.S. Africa Command, with national and international partners, disrupts transnational threats, protects U.S. personnel and facilities, prevents and mitigates conflict, and builds defense capabilities in order to promote regional stability and prosperity. », in « United States, Africa Command 2015 Posture Statement », *U.S. Africa Command's Formal Report to the U.S. House & Senate Armed Services Committees*, 2015, disponible sur : <[www.africom.mil/](http://www.africom.mil/)>.

64. Barack Obama et François Hollande, « France and the U.S. Enjoy a Renewed Alliance », *The Washington Post*, 10 février 2014.

mutuellement bénéfique<sup>65</sup>. Pour autant, elle reste inégale : si pour Paris la frontière Sud de son périmètre stratégique commence au Sahel, pour Washington l'Afrique ne représente qu'un intérêt marginal. À cette différence d'enjeux s'ajoute une asymétrie des vulnérabilités. Les risques encourus sont importants pour la France, ils restent marginaux pour les États-Unis. La gestion militaire des crises liées au terrorisme s'est imposée à la France qui seule en Europe peut et veut en assumer les risques ; elle n'est qu'un choix subsidiaire pour les États-Unis.

---

65. La France a acquis des drones américains, ce qui devrait faciliter encore la coopération entre services de renseignement. À Niamey, les hangars des drones *Reaper* de surveillance américains et français se joutent. Voir Maya Kandel (dir.), « La stratégie américaine en Afrique », *Étude de l'IRSEM*, No. 36, décembre 2014, p. 23.

## Limites et dilemmes de l'action militaire

---

Si pour les terroristes, les enlèvements et attentats contre des cibles civiles et les attaques contre des troupes régulières tant nationales qu'internationales font partie d'un dessein stratégique, pour les responsables politiques, les réponses doivent être prises dans l'urgence, dans l'émotion, et parfois dans l'improvisation. Dans le règne actuel du court terme médiatique, le spectaculaire l'emporte souvent sur le rationnel, la diplomatie cède au militaire et le sécuritaire domine l'humanitaire.

Le processus de décision est au cœur de ces difficultés et de ces complexités. Sa première étape est sans doute la plus fondamentale : définir la bataille et connaître son ennemi. Considérer tel ou tel attentat comme un acte de guerre plutôt qu'un crime et qualifier de terroristes ceux qui les perpétuent revêt des implications majeures. D'un point de vue politique, la tentation est grande d'imposer le label terroriste sur des situations qui sont en réalité bien plus complexes. Celle-ci permet en effet de sécuriser l'événement, l'acte ainsi défini dépend désormais de la défense nationale, et à ce titre, il devient prioritaire par rapport à d'autres événements similaires ou à d'autres politiques parallèles, l'aide au développement, la politique commerciale ou le soutien à la démocratisation. En France, ce processus de sécurisation permet en outre au président d'exercer sa prérogative du domaine réservé, à l'abri de la représentation nationale et de la cohue médiatique. Si cette qualification est politiquement avantageuse, elle est stratégiquement problématique. Elle confère aux terroristes une visibilité, un statut et une légitimité qui leur assurent une influence que leurs actes ne justifiaient pas<sup>66</sup>. L'intervention extérieure offre une vaste caisse de résonance, et ce faisant, elle risque de perpétuer et d'accentuer la bataille, ce que recherchaient précisément les terroristes. Elle finit par créer la menace qu'elle entendait conjurer. En Somalie et au Mali, certains observateurs ont pu constater le renforcement et l'expansion des mouvances islamistes que les interventions étaient supposées éliminer<sup>67</sup>. La réification de la catégorie de terroristes tend à englober

---

66. Michael Howard, « What's in a Name? », *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 1, janvier-février 2002, p. 8-13.

67. Pour la Somalie, nous avons noté les effets de l'intervention américaine, même indirecte, sur Al-Shabaab. Sur ces origines, voir Roland Marchal, « Warlordism and

indifféremment insurgés, trafiquants, simples criminels et pratiquants de l'islam. Chacun peut le devenir s'il devient la victime indiscriminée ou collatérale d'une intervention extérieure. La confusion entre islamiste et terroriste est courante : outre que l'islamisme est ancien en Afrique et qu'il offre parfois un refuge et une protection contre les ségrégations, ainsi que les persécutions des gouvernements et des dictateurs, le vernis religieux endossé et proclamé par des terroristes souvent illettrés ou juste convertis cache mal des ambitions plus politiques ou plus lucratives. En confondant terroristes, islamistes et insurgés, on révèle une confusion des intentions et une ambiguïté des objectifs<sup>68</sup>. La réification tend enfin à prédéterminer les suites du raisonnement : si ce sont des terroristes, il faut donc leur faire la guerre. La formule de « guerre contre le terrorisme » a certes le mérite de la simplicité, mais elle connote une inévitabilité de la réponse – face au terrorisme, seule la guerre est possible – alors que d'autres aspects de la lutte anti-terroriste sont peut-être plus adaptés et plus efficaces. La militarisation de la gestion des crises en Afrique participe de cette logique. *A priori*, la réponse militaire peut sembler évidente et inévitable ; *a posteriori* pourtant, on en mesure mieux les limites et les contradictions.

Dans tout raisonnement stratégique, il est important de se représenter les alternatives possibles et les options envisageables. La première d'entre elles peut se résumer brièvement : ne rien faire. Cette option est souvent écartée pour des raisons politiques et des motifs liés au prestige et à la réputation. Dès lors que des intérêts nationaux ont été touchés ou lorsque des lignes rouges ont été franchies, l'action militaire devient une démonstration de force, de sa capacité de réaction et de sa crédibilité. La pression médiatique et politique pousse les décideurs à agir rapidement : toute passivité s'apparente à l'impunité, toute réflexion à de l'hésitation. Le débat autour de la stratégie à adopter vis-à-vis de Daech en Syrie et en Irak illustre ce dilemme<sup>69</sup>. Mais l'action pour l'action ne résout guère les

---

Terrorism: How to Obscure an Already Confusing Crisis? The Case of Somalia », *International Affairs*, Vol. 83, No. 6, novembre 2007, p. 1091-1106. Pour le Mali, certains ont estimé dès 2010 qu'« en dramatisant le danger de la lutte armée islamiste dans le Sahel, pour le moment très circonscrit, Américains et Français prennent le risque de cimenter la relation marchande et l'alliance conjoncturelle entre les groupes algériens qu'Al-Qaïda a "franchisé" et les Touaregs, sous la bannière d'une idéologie commune », in Jean-François Bayart, « Le piège de la lutte anti-terroriste en Afrique de l'Ouest », *MédiaPart Blog*, 28 juillet 2010, disponible sur : <<https://blogs.mediapart.fr>>.

68. Comme le notait R. Marchal à propos du Mali : « The very loose use of certain words – "Jihadist", "Islamist", and "terrorist" often being used interchangeably –, and the shifting aims of the war – "Malian sovereignty", "repelling armed Islamists and Jihadists", "eradicating terrorism" –, reflects more than mere bad communication skills on the part of the current government in Paris. More substantial lessons regarding the importance of a clear and commonly held set of achievable targets and an exit strategy may have been missed. », in Roland Marchal, « Briefing Military (Mis)Adventures In Mali », *African Affairs*, Vol. 112, No. 448, 2013, p. 490.

69. Voir par exemple Kori Schake, « The Consequences of Obama's Dithering », *The New York Times*, 2 septembre 2014 et Stephen M. Walt, « What Should We Do if the Islamic State Wins? Live with it », *Foreign Policy*, 10 juin 2015.

problèmes, elle tend même à les aggraver. La militarisation de la lutte contre le terrorisme peut offrir des résultats à court terme mais rarement des solutions à long terme<sup>70</sup>. Par ailleurs, l'intervention militaire est souvent l'option que les terroristes recherchent : l'action terroriste vise à provoquer l'intervention de l'adversaire, l'entraîner sur un terrain qui lui est plus défavorable, et l'obliger à mener une guerre longue et coûteuse. Surtout, l'action de troupes étrangères peut contribuer à radicaliser la population qu'elle est supposée protéger ou libérer, elle accroît la sympathie et le soutien local ou régional aux groupes terroristes, elle représente la réalisation de toutes leurs prédictions, la justification ultime de leurs démarches et de l'appel aux armes. Si certains ont considéré que la militarisation de l'action française en Afrique présentait de tels risques, il semble que pour l'instant cet écueil ait été évité. Ainsi au Mali, le processus politique a repris ses droits et sa légitimité<sup>71</sup>. L'inaction peut donc être le choix stratégique optimal mais dans le domaine de la violence, nos sociétés libérales ne sont pas à l'abri de l'attrait de la vengeance, de la séduction de la guerre, de la « tentation des passions au détriment des intérêts<sup>72</sup> ».

Si l'action s'impose, plusieurs options sont possibles. Sans ici retracer le panorama de la lutte anti-terroriste, on peut brièvement présenter trois options génériques : dissuader, contenir ou détruire l'adversaire. La dissuasion est un choix stratégique délicat dès lors que l'identification de groupes terroristes est difficile et que leur vraie force est leur indéfectible engagement à se battre, y compris à mourir, pour leur cause. La perspective d'une punition n'affecte guère leurs choix. S'il est possible de modifier l'environnement étatique dans lequel les terroristes évoluent et affecter la carte de leurs soutiens extérieurs, la dissuasion s'apparente rapidement à de la prévention et à de la protection<sup>73</sup>. La deuxième option, l'endigement, vise à maintenir le degré de la menace à des niveaux acceptables sans chercher à détruire l'adversaire. Comme la première, cette stratégie est jugée obsolète et inefficace dès lors qu'il s'agit d'une menace terroriste, principalement parce qu'il est dangereux de laisser

---

70. La question mériterait une étude à part entière. Voir entre autres Audrey Kurth Cronin, « How Al-Qaeda Ends: The Decline and Demise of Terrorist Groups », *International Security*, Vol. 31, No. 1, Été 2006, p. 7-48 ; Jonathan Stevenson, « Demilitarising the War on Terror », *Survival*, Vol. 48, No. 2, 2006, p. 37-54 ; et Audrey Kurth Cronin, « The "War on Terrorism": What Does it Mean to Win? », *Journal of Strategic Studies*, Vol. 37, No. 2, 2014, p. 174-197.

71. Voir International Crisis Group, « Mali : la paix venue d'en bas ? », *Crisis Group Briefing Afrique*, No. 115, décembre 2015.

72. La formule est bien sûr de Raymond Aron, cité par Pierre Hassner, *La Revanche des Passions. Métamorphoses de la violence et crises du politique*, Paris, Fayard, 2015, p. 50. Voir aussi Chris Hedges, *War is a Force that Gives Us Meaning*, London, Public Affairs, 2002.

73. Voir Robert F. Trager et Dessislava P. Zagorcheva, « Deterring Terrorism It Can Be Done », *International Security*, Vol. 30, No. 3, Hiver 2005/2006, p. 87-123. Gregory D. Miller, « Terrorist Decision Making and the Deterrence Problem », *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 36, No. 2, 2013, p. 132-151.

l'initiative à un adversaire qui entend propager la terreur. Pour autant, cette politique semble retrouver quelques partisans, notamment aux États-Unis où les expériences de l'Irak et de l'Afghanistan ont porté leurs fruits, non seulement au sein de l'institution militaire, mais surtout à la Maison-Blanche<sup>74</sup>. Pour résumer, une politique d'endigement poursuit plusieurs objectifs. Tout d'abord, il s'agit de faire preuve de vigilance, d'éviter l'excès des passions susmentionnées, d'échapper à l'inflation de la guerre sans fin et de se perdre en poursuivant le mythe de la sécurité absolue<sup>75</sup>. Il s'agit aussi de préserver ses ressources et de rechercher des partenaires. Le président Obama fut, et reste, très sensible à ce risque, et les fiascos irakien et afghan lui ont servi de guide pour d'autres dossiers, notamment la Syrie mais aussi la menace terroriste en Afrique. Vis-à-vis de l'adversaire, la stratégie de l'endigement ne se réduit pas à la passivité. Elle consiste autant que faire se peut à l'empêcher d'agrandir son territoire, à restreindre ses mouvements transfrontaliers, à entraver les sources de financements et à neutraliser sa chaîne de commandement. Si elle ne s'y réduit pas, elle implique un usage limité de la force. Certains ne manquent pas de critiquer cette dynamique des « petits pas » parce qu'entre autres, elle laisse le temps et l'espace à l'adversaire de s'adapter et de se réorganiser. L'endigement implique aussi une dimension diplomatique qui conduit à considérer la dimension politique de la menace. À quelques nuances près, un tel cahier des charges correspond peu ou prou aux objectifs de la mission Barkhane. Au Mali, le politique semble avoir désormais pris le pas sur le militaire. Cette stratégie repose enfin sur un objectif et une perspective de long terme. Elle part du principe que la nature même du mouvement terroriste ne pourra à long terme qu'évoluer, soit vers sa propre destruction, soit vers sa transformation en mouvement politique avec lequel on pourra négocier. Al-Qaïda semble se diriger vers la deuxième voie, notamment parce qu'il est désormais ancré dans des réalités locales plutôt que dans des aspirations globales<sup>76</sup>.

---

74. « For the foreseeable future, the most direct threat to America at home and abroad remains terrorism. But a strategy that involves invading every country that harbors terrorist networks is naïve and unsustainable. » Remarques du président Obama au Commencement Day de l'académie militaire de West Point, à New York, le 28 mai 2014, disponible sur : <[www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov)>.

75. La prudence et la retenue s'imposent parce qu'*in fine* : « AlQaeda's capacity to hurt America is less than America's capacity to hurt itself. », in Patrick Porter, « Long Wars and Long Telegrams: Containing Al Qaeda », *International Affairs*, Vol. 85, No. 2, mars 2009, p. 303.

76. Le président Obama semble épouser cette approche: « [...] the need for a new strategy reflects the fact that today's principal threat no longer comes from a centralized al Qaeda leadership. Instead, it comes from decentralized al Qaeda affiliates and extremists, many with agendas focused in countries where they operate ». Disponible sur : <[www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov)>. Voir aussi Caitriona Dowd et Clionadh Raleigh, « The Myth Of Global Islamic Terrorism and Local Conflict in Mali and The Sahel », *African Affairs*, Vol. 112, No. 448, 2013, p. 498–509 et Bruce Hoffman, « Al Qaeda's Uncertain Future », *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 36, No. 8, 2013, p. 635-653.

La dernière option est celle de la destruction de l'ennemi. Dès lors qu'il s'agit de terroristes, agissant dans un état failli, cela signifie s'engager dans un conflit à la fois hybride et asymétrique : hybride parce que chacun des acteurs – insurgés, criminels, terroristes – mène sa propre bataille avec des objectifs différents dans un contexte étatique faible et dans un environnement social polarisé<sup>77</sup> ; asymétrique parce que cette diversité d'objectifs se traduit cependant par une similitude des moyens – attentats, explosifs, attaques-suicides, guérillas. S'il semble que la détention de territoire ait un impact sur le choix des armes (guérilla et attaques-suicides seront privilégiées) du point de vue de l'acteur extérieur, il demeure très difficile de distinguer les sources et les raisons de la violence<sup>78</sup>. Dans ce contexte de guerre irrégulière, la force des mouvements terroristes est de se fondre dans une population qui peut les accueillir et les protéger, d'avoir recours à un type de violence qui rend la technologie occidentale peu efficace, et d'accepter des risques et des pertes qui seront toujours plus élevés que ceux de l'adversaire. Dans ces conditions, la tentation était grande d'occuper massivement les territoires qui pouvaient ainsi héberger et protéger des activités terroristes. Les expériences irakienne et afghane ont cependant montré les limites, à la fois humaines, stratégiques et économiques, de ce choix. Pour éviter les pièges de l'occupation, et dès lors qu'il s'agit d'un théâtre aussi grand que le Sahel ou la Corne de l'Afrique, la destruction de l'ennemi consiste principalement à neutraliser les membres et les leaders des mouvements par des forces spéciales, légères et mobiles, dans des opérations ciblées et rapides. La France par nécessité, les États-Unis par choix, procèdent désormais à ce type d'opérations dans la lutte anti-terroriste en Afrique. Le dispositif français adopté autour de l'opération Barkhane traduit cette évolution : d'une posture héritée de la décolonisation, avec de grosses implantations et une empreinte au sol très visible, il cherche à créer « la formation de plots orientés vers la lutte contre le terrorisme<sup>79</sup> ». Le rôle des forces spéciales américaines est sensiblement le même. Cette destruction de l'ennemi avec une empreinte légère pose naturellement des difficultés logistiques importantes. À propos d'une opération qui eut lieu en novembre 2015

---

77. Emile Simpson, *War from the Ground Up, Twenty-First-Century Combat as Politics*, London, Hurst & Company, 2012, p. 32. Voir aussi Josef Schroeffl et Stuart J. Kaufman, « Hybrid Actors, Tactical Variety: Rethinking Asymmetric and Hybrid War », *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 37, No. 10, 2014, p. 862-880.

78. Marc Hecker, « De Marighella à Ben Laden, Passerelles stratégiques entre guérilleros et djihadistes », *Politique Étrangère*, No. 2/2006, p. 385-396. Voir également Luis de la Calle & Ignacio Sánchez-Cuenca, « How Armed Groups Fight: Territorial Control and Violent Tactics », *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 38, No. 10, 2015, p. 795-813 ; James Khalil, « Know Your Enemy: On the Futility of Distinguishing Between Terrorists and Insurgents », *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 36, No. 5, 2013, p. 419-430. Sur les attaques-suicides, voir Robert Pape, *Dying to Win. The Strategic Logic of Suicide Terrorism*, New York, Random House, 2005.

79. Olivier Fourt et Véronique Barral, « La France réarticule son dispositif militaire au Sahel », *RFI*, 8 janvier 2014, in Aline Leboeuf et Hélène Quénot-Suarez, « La politique africaine de la France », *op-cit.*, p. 36.

pour neutraliser une zone notoire de trafics entre le Mali et le Niger, son commandant avouait les difficultés inhérentes à ce type de poursuites : « C'est un gigantesque combat naval, sur 40 000 km<sup>2</sup>, une zone aussi grande que la Hollande, pour 300 hommes<sup>80</sup>. » Pour le renseignement et la mobilité, on comprend mieux dès lors à quel point le soutien des acteurs locaux est important. La poursuite et la neutralisation des leaders terroristes ne vont pas sans controverses, certains reprochent les méthodes expéditives utilisées par la France<sup>81</sup>, tandis que la neutralisation des leaders reste une approche problématique face à l'objectif de désintégration ou de dissolution d'un groupe terroriste<sup>82</sup>.

La poursuite des éléments terroristes avec une empreinte militaire légère est donc au cœur de la politique de sécurité française et américaine. Pour Paris, cette empreinte reste proportionnellement plus lourde que pour Washington, mais dans les deux cas, se pose la délicate question de la sortie de la gestion militaire de ces crises. La neutralisation des leaders terroristes ne saurait remplacer la poursuite de solutions politiques et la participation de forces internationales pour la soutenir et la consolider<sup>83</sup>. Cependant, si on veut bien considérer que l'action militaire française et américaine s'apparente en réalité à un endiguement renforcé, la longue durée fait partie inhérente de son éventuel succès. Clairement cependant, la durée est la ressource ultime des terroristes et, face à cette détermination, les démocraties rythmées par des élections régulières sont souvent dépourvues. Tel est le cœur du dilemme, et telles sont les limites inhérentes à la stratégie de l'endigement, même renforcé.

---

80. Pour le Lt. Col. Étienne du Peyroux, qui commandait l'opération : « We try to find them [terrorist groups], to block, to constrain, to work out how they will be channeled by a particular piece of terrain. We want them to abandon the fight, until they cannot do it anymore or until the effort is too great. », in Carlotta Gall, « Jihadists Deepen Collaboration in North Africa », *The New York Times*, 1 janvier 2016.

81. Un ancien diplomate se montrait sévère sur les méthodes utilisées : « La lutte contre le terrorisme ne peut se limiter à l'élimination de chefs présumés. Exécuter sans aucune forme de procès de présumés terroristes, c'est tuer au nom de nos valeurs, ce que, justement, nous reprochons à nos adversaires. », in Lauren Bigot, « L'opération Barkhane, un "permis de tuer" au Sahel », *Le Monde*, 2 novembre 2015.

82. Sur le rôle de la décapitation, voir Daniel Byman, « Do Targeted Killings Work? » *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 2, mars-avril 2006 ; Bryan C. Price, « Targeting Top Terrorists How Leadership Decapitation Contributes to Counterterrorism », *International Security*, Vol. 36, No. 4, Printemps 2012, p. 9-46 et Jenna Jordan ; et « When Heads Roll: Assessing the Effectiveness of Leadership Decapitation », *Security Studies*, Vol. 18, No. 4, octobre-décembre. 2009, p. 719-755.

83. Voir Etienne de Durand, « Does France Have an Exit Strategy in Mali? Striking a Balance between Occupation and Withdrawal », *Foreign Affairs Snapshot*, 20 février 2013, disponible sur <[www.foreignaffairs.com](http://www.foreignaffairs.com)>.