

2014

# ÉTUDES DE L'IRSEM

Numéro 36

## LA STRATEGIE AMERICAINE EN AFRIQUE

Sous la direction de Maya KANDEL



## LA STRATEGIE AMERICAINE EN AFRIQUE

Sous la direction de Maya KANDEL  
*Responsable du programme États-Unis à l'IRSEM*

Décembre 2014

**Pour citer cette étude :**


Maya KANDEL (dir.), *La stratégie américaine en Afrique*, Etude de l'IRSEM n°36, décembre 2014.

■ **DERNIERES ETUDES DE L'IRSEM**


- 35- Approche globale et Union européenne : le cas de la corne de l'Afrique  
**Général de division (2S) Maurice de LANGLOIS (dir.)**
- 34- Opinion publique et armées à l'épreuve de la guerre en Afghanistan  
**Barbara JANKOWSKI**
- 33- La puissance russe au Moyen-Orient : Retour ou déclin inéluctable ?  
**Clément THERME**
- 32- Les stratégies du *smart power* américain : Redéfinir le leadership dans un monde post-américain  
**Maya KANDEL et Maud QUESSARD-SALVAING (dir.)**
- 31- L'action extérieure de l'Europe à l'épreuve de l'Égypte et de l'Afrique  
**Chantal LAVALLEE**
- 30- Accès aux espaces communs et grandes stratégies : vers un nouveau jeu mondial  
**Frédéric RAMEL**
- 29- États-Unis : quelle transition stratégique ? La politique de défense sous Obama entre dynamiques internes et évolutions internationales  
**Maya KANDEL (dir.)**
- 28- La Turquie au Moyen-Orient : l'apprentissage de la puissance  
**Gilles RIAUX (dir.)**
- 27- Réflexions sur la crise libyenne  
**Pierre RAZOUX (dir.)**
- 26- Francophonie et profondeur stratégique  
**Niagalé BAGAYOKO et Frédéric RAMEL (dir.)**
- 25- Les défis stratégiques africains : exploration des racines de la conflictualité en Afrique centrale  
**Amandine GNANGUENON (dir.)**
- 24- Les défis stratégiques africains : exploration des racines de la conflictualité en Afrique de l'Est  
**Amandine GNANGUENON (dir.)**

## ■ PRESENTATION DE L'IRSEM

L'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) a pour mission de promouvoir la recherche sur les questions de défense et d'encourager une nouvelle génération de chercheurs. L'ensemble de ses productions et de ses activités peut être suivi sur son site :

 : [www.defense.gouv.fr/irsem](http://www.defense.gouv.fr/irsem)

 : <http://tinyurl.com/ke3p8l7>

 : @IRSEM1

 : <http://tinyurl.com/nr8qkz8>

AVERTISSEMENT

*Les opinions émises dans ce document n'engagent que leurs auteurs.*

*Elles ne constituent en aucune manière une position officielle du ministère de la Défense.*

## ■ BIOGRAPHIE

Maya Kandel est responsable du programme sur les États-Unis à l'IRSEM (Institut de recherche stratégique de l'École militaire) et chercheuse associée à l'Université Paris III – Sorbonne Nouvelle (CREW/CRAN, Centre de Recherche sur l'Amérique du Nord)). Spécialiste de la politique étrangère des États-Unis et du Congrès américain, elle est titulaire d'une thèse de l'Institut d'Études Politiques de Paris (2010) sur « Le Congrès américain et la désintégration de la Yougoslavie », sous la direction de Pierre Melandri (Prix de thèse de l'IHEDN 2010). Elle est également diplômée de l'Université Columbia (Master of International Affairs, SIPA), et de l'Institut d'Études Politiques de Paris (Relations Internationales et DEA Economie Internationale). Sa thèse a été publiée sous le titre *Mourir pour Sarajevo ? Les États-Unis et l'éclatement de la Yougoslavie* (Paris, CNRS Editions, 2013). Elle est également l'auteur de plusieurs chapitres d'ouvrages sur les États-Unis, articles dans des revues universitaires, ainsi que de plusieurs études de l'IRSEM (notamment *États-Unis, quelle transition stratégique ? La politique de défense des États-Unis sous Obama*, et *Le Congrès, acteur essentiel de la politique étrangère et de défense américaine*, 2012), ainsi que de l'article « les États-Unis » dans l'ouvrage *Les relations internationales* dirigé par Pierre Hassner (Paris, Documentation Française, 2012).

■ **SOMMAIRE**

Synthèse .....	7
Abstract .....	9
Liste des acronymes .....	11
• <b>La stratégie américaine en Afrique : les risques et contradictions du « light footprint ».....</b>	<b>13</b>
Maya Kandel	
• <b>AFRICOM’s Evolution from Bush to Obama.....</b>	<b>32</b>
J. Peter PHAM	
• <b>Le département de la Défense, acteur prépondérant du dispositif américain de coopération avec l’Afrique.....</b>	<b>47</b>
Olivia RONSAIN	
• <b>L’analyse américaine de la menace en Afrique. ....</b>	<b>55</b>
Marc-Antoine BRILLANT	
• <b>The hidden costs of outsourcing the “war on terrorism” in Africa.....</b>	<b>66</b>
Bronwyn BRUTON	
Paul D. WILLIAMS	
• <b>L’approche indirecte des États-Unis au Sahel : évolution de la stratégie et approche comparative avec l’Union européenne .....</b>	<b>80</b>
Jérôme PIGNE	
• <b>African Reactions to U.S. Counter-Terrorism Policies: Kenya, From Reluctance to Resolve ....</b>	<b>92</b>
Beth Elise WHITAKER	
<b>Présentation des auteurs.....</b>	<b>102</b>

■ **SYNTHESE**

**La stratégie américaine en Afrique**

Sous la direction de :

**Maya Kandel, responsable du programme sur les États-Unis à l'IRSEM et chercheure associée à l'Université Paris III – Sorbonne Nouvelle (CREW/CRAN)**

Cette étude présente une analyse de la stratégie américaine en Afrique. À partir de contributions d'universitaires, experts et opérationnels français et américains, elle analyse les **acteurs, processus et modalités de la présence militaire américaine en Afrique**. Elle s'intéresse en particulier aux caractéristiques et aux coûts de **l'approche indirecte** privilégiée par les États-Unis. Le continent africain constitue en effet le **laboratoire** d'un aspect déterminant de la réorientation stratégique engagée par le président Barack Obama à travers le concept d'**empreinte légère** (*light footprint*). Plus récemment, il a même été érigé en **modèle de la lutte contre-terroriste** et source d'inspiration pour d'autres régions, notamment le Moyen-Orient. Enfin, la **coopération franco-américaine** resserrée et inédite dans certaines régions africaines justifie également que l'on étudie la stratégie américaine en Afrique, son évolution récente, sa mise en œuvre et le bilan que l'on peut en tirer.

Les **dogmes de la stratégie américaine** en Afrique, sont constants depuis le début des années 2000, voire les années 1990 :

- l'Afrique n'est pas une priorité stratégique ;
- l'empreinte au sol doit rester minimale (d'où le rôle des forces spéciales) ;
- pas d'engagement direct pour les militaires américains, ou alors secret ;
- leadership en retrait et intervention par partenaire interposé ;
- même dans ce dernier cas, les États-Unis ne doivent pas apparaître comme un cobelligérant ;
- sur le long terme, le mot d'ordre est « solutions africaines aux problèmes africains ».

Les **priorités américaines** sont logiquement la protection des personnels et intérêts américains sur place, puis par ordre décroissant en termes régionaux, l'Est de l'Afrique, suivi par le Nord et le Sahel, enfin le reste du continent et les littoraux.

Les **principales conclusions** de l'étude illustrent les **risques du *light footprint***, en particulier celui de traiter les symptômes et non les causes en privilégiant l'efficacité à court terme contre les objectifs à long terme, alors même que l'analyse de la menace s'est considérablement affinée du côté des militaires américains où l'on a beaucoup appris des expériences d'Irak et d'Afghanistan. L'une des problématiques essentielles de cette étude réside dans le **dilemme**, qui n'est pas propre aux États-Unis d'ailleurs, entre les intérêts à **court terme** de la lutte contre-terroriste et les intérêts à **long terme** – soit la résolution des causes du terrorisme.

Plusieurs articles s'intéressent aux **réactions africaines à la politique américaine** : à partir d'études de cas (Kenya, Éthiopie, Ouganda, Djibouti notamment), ces analyses mettent en évidence les

« coûts cachés » du choix de combattre par procuration, en particulier le risque d'instrumentalisation par des pouvoirs locaux aux agendas différents, et la possibilité de conséquences négatives, voire contre-productives, à long terme. Ils illustrent également, dans certains cas, le chemin parcouru en quelques années par certains chefs d'Etat en Afrique, de la réticence à collaborer avec les États-Unis à l'enthousiasme, voire à la volonté d'une collaboration plus étroite encore. Enfin, l'étude explore à travers plusieurs exemples un autre aspect du *light footprint*, l'approche par les **partenariats**, ouvrant des pistes encore inexploitées de collaborations possibles.



■ **ABSTRACT**

**U.S. strategy in Africa**

Under the supervision of:

**Maya Kandel, head of the US programme at IRSEM and research associate at Université Paris III - Sorbonne Nouvelle (CREW/CRAN)**

This study presents an analysis of American strategy in Africa. Based on contributions from academics, experts and military practitioners, it studies the **actors, processes and modalities of American military presence in Africa**. It focusses in particular on the characteristics and costs of the **indirect approach** the US tends to adopt. The African continent is the **experimental site** for a determining aspect of the new strategic direction taken by President Barack Obama, by way of the **“light footprint”** concept. More recently, this concept was even declared a **model for the fight against terrorism** and a source of inspiration for other regions, namely the Middle East. Lastly, closer and unprecedented **Franco-American cooperation** in certain regions of Africa also warrants the study of American strategy in Africa, its recent developments, its implementation and the assessment that we can draw from them.

The **dogma of American strategy** in Africa has remained unchanged since the beginning of the century, and even the 1990s:

- Africa is not a strategic priority;
- American presence must bear a minimal footprint (this explains the role of the special forces);
- No direct engagement for American soldiers, or at least none that is publicly displayed;
- Behind-the-scenes leadership and intervention through partners;
- Even in the aforementioned situation, the United States must not appear as a cobelligerent;
- In the long term, the key phrase is “African solutions to African problems”.

**America’s priorities** are, quite logically, the protection of American personnel and interests on the ground, and in decreasing order in regional terms, Eastern Africa followed by the North Africa and the Sahel, and lastly the remainder of the continent and coastal areas.

The main conclusions of the study highlight the **risks stemming from the light footprint concept**, particularly in terms of addressing symptoms rather than causes by prioritising short-term effectiveness over long-term objectives, even though threat analysis by the American military has made considerable progress, drawing from the experiences in Iraq and Afghanistan. One of the fundamental questions that this study addresses is the **dilemma** – indeed, it is not a uniquely American one – between the **short-term** advantages of counterterrorism operations and the **long-term** objectives, i.e. resolving the causes of terrorism.

Several articles take a look at **African reactions to American policy**: using case studies (Kenya, Ethiopia, Uganda and Djibouti in particular), these analyses reveal the “hidden costs” of combat by proxy, in particular the risk of exploitation by local powers with different agendas, and the possibility of negative, even counter-productive, consequences in the long term. They also illustrate, in some cases, the evolving attitude of certain African leaders in recent years, from their reluctance to cooperate with the United States to their enthusiasm and even a positive desire for closer cooperation. Lastly, the study also explores another aspect of the “light footprint” concept, through **partnerships**, and attempts to open new options for cooperation.

## ■ LISTE DES ACRONYMES

ACOTA	<i>Africa Contingency Operations Training and Assistance</i>
AFRICOM	<i>United States African Command</i>
AGOA	<i>African Growth and Opportunity Act</i>
ATRIP	<i>African Trade and Investment Program</i>
CDC	<i>Centers for Disease Control and prevention</i>
CJTF-HOA	<i>Combined Joint Task Force-Horn Of Africa</i>
CSHGP	<i>Child Survival Health Grant Program</i>
CSL	<i>Cooperative Security Locations</i>
DCMA	<i>Deputy to the Commander of Civil-Military Activities</i>
DHAPP	<i>Department of Defense's HIV/AIDS Prevention Program</i>
DRL	<i>Democracy Human Rights and Labor</i>
FMF	<i>Foreign Military Financing</i>
GJD	<i>Governing Justly and Democratically</i>
GHI	<i>Global Health Initiative</i>
HRDF	<i>Human Rights Democracy Fund</i>
IMET	<i>International Military Education and Training</i>
LIFE	<i>Leadership and Investment in Fighting an Epidemic</i>
MCA	<i>Millenium Challenge Account</i>
MCC	<i>Millenium Challenge Corporation</i>
NED	<i>National Endowment for Democracy</i>
NTD	<i>Neglected Tropical Disease</i>
OFDA	<i>Office of U.S. Foreign Disaster Assistance</i>
OGHD	<i>Office of Global Health Diplomacy</i>
OMA	<i>Office of Military Affairs</i>
OMB	<i>Office of Management and Budget</i>

ONU	<i>Organisation des Nations Unies</i>
PEPFAR	<i>President's Emergency Plan for AIDS Relief</i>
PKO	<i>Peacekeeping Operation</i>
PMI	<i>President's Malaria Initiative</i>
PNUD	<i>Programme des Nations Unies pour le Développement</i>
TSCTP	<i>Trans Sahara Counter-Terrorism Partnership</i>
USADF	<i>United States African Development Foundation</i>
USAID	<i>United States Aid for International Development</i>

## ■ LA STRATEGIE AMERICAINE EN AFRIQUE : LES RISQUES ET CONTRADICTIONS DU « LIGHT FOOTPRINT »

Maya KANDEL

*Responsable du programme sur les États-Unis à l'IRSEM et chercheure associée à l'Université Paris III – Sorbonne Nouvelle (CREW/CRAN)*

L'Afrique n'a jamais figuré, et ne figure toujours pas au premier rang des priorités stratégiques des États-Unis. Pour autant, son importance a été revue à la hausse par Washington et elle occupe désormais une place particulière en tant que laboratoire de la nouvelle stratégie d'empreinte légère, emblématique d'une approche ou doctrine Obama en politique étrangère. En témoigne la visibilité accrue des références à des régions et pays africains dans plusieurs discours récents du président Obama sur la politique étrangère, en mai 2014 à Westpoint<sup>1</sup>, ou encore en septembre 2014 dans son allocution annonçant la nouvelle stratégie américaine vis-à-vis de l'Etat Islamique, où Obama citait en référence la stratégie mise en œuvre depuis plusieurs années en Somalie et au Yémen<sup>2</sup>. Il y a donc bien une montée en puissance de la présence de l'Afrique dans les intérêts américains liée à une évaluation en hausse de la menace terroriste venue du continent. Par ailleurs, si l'on s'intéresse à l'évolution du contre-terrorisme américain, l'étude de la stratégie américaine en Afrique est essentielle car le continent constitue le terrain privilégié d'application de la réorientation stratégique américaine engagée par Obama (même si, on le verra, les continuités existent avec la politique de son prédécesseur) : l'Afrique est le laboratoire de la nouvelle approche dite d'empreinte légère (*light footprint*) et de leadership en retrait définie dans le document stratégique du Pentagone de janvier 2012 par « des approches innovantes et à faible coût »<sup>3</sup>. Elles reposent en particulier sur l'usage des drones, des forces spéciales et autres modalités discrètes d'intervention, l'importance de la surveillance, enfin l'appui sur les partenariats – toutes choses symptomatiques d'une approche ou même « doctrine » Obama en matière d'interventions américaines et présentées en détail dans la suite de cet article.

Une meilleure connaissance de la stratégie américaine en Afrique est par ailleurs cruciale en raison de la collaboration franco-américaine resserrée et inédite dans la région sahélo-saharienne. À cet égard, 2014 a été une année de transition pour un partenariat renouvelé depuis le début de la décennie 2010, confirmé par de nouvelles sommes allouées par Washington (10 millions de dollars

<sup>1</sup> Discours de Barack Obama à l'Académie militaire de Westpoint, 28 mai 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-west-point-academy-commencement-ceremony>.

<sup>2</sup> White House, « Statement by the president on ISIL », 10 septembre 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/10/remarks-president-barack-obama-address-nation>

<sup>3</sup> US Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21<sup>st</sup> Century*, janvier 2012, [http://www.defense.gov/news/defense\\_strategic\\_guidance.pdf](http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf)

supplémentaires en août 2014<sup>4</sup>) et une présence américaine aux côtés des Français dans plusieurs installations et bases militaires de la zone<sup>5</sup>.

Enfin, l'étude de la stratégie américaine en Afrique semble d'autant plus s'imposer à la suite du discours de politique étrangère de Barack Obama à l'Académie militaire de Westpoint en mai 2014 : le président américain y faisait en effet référence à un « modèle africain »<sup>6</sup> pour le contre-terrorisme, également évoqué dans le cadre de la lutte contre les terroristes du groupe « Etat Islamique » en Irak et en Syrie<sup>7</sup>.

## L'Afrique dans les priorités et intérêts américains

En 2013, AFRICOM, le commandement militaire américain pour l'Afrique, dernier-né des commandements régionaux opérationnels<sup>8</sup>, a mené en Afrique 55 opérations, 10 exercices et 481 « activités de coopération dans le domaine sécuritaire », déclarait au Congrès en mars 2014 le général Rodriguez, commandant d'AFRICOM, commandement militaire américain pour l'Afrique<sup>9</sup>. Qu'est-ce qui guide l'action des militaires américains en Afrique ? À court terme, le contre-terrorisme et la lutte contre Al-Qaïda, l'enjeu étant de bien distinguer les menaces aux intérêts américains et les menaces aux alliés des États-Unis, distinction qui détermine la hiérarchie des priorités. À long terme, la mission d'AFRICOM est de former les armées locales à répondre aux crises et aux menaces transnationales.

En termes de priorités, la première, renforcée depuis 2012, reste la protection des personnels et intérêts américains sur place. Pour le reste, l'ordre des priorités demeure relativement constant en termes régionaux depuis quelques années (même s'il y a une estimation générale de la menace terroriste en hausse pour l'Afrique<sup>10</sup>) :

<sup>4</sup> White House, « Presidential Memorandum -- Drawdown Under Section 506(a)(1) of the Foreign Assistance Act of 1961 for France to Support its Counterterrorism Efforts in Mali, Niger, and Chad », 11 août 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/11/presidential-memorandum-drawdown-under-section-506a1-foreign-assistance>

<sup>5</sup> Reeve Richard, Pelter Zoë, *From New Frontier to New Normal: Counter-Terrorism Operations in the Sahel-Sahara*, Londres: Oxford Research Groupe, août 2014, <http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/sites/default/files/From%20New%20Frontier%20to%20New%20Normal%20-%20Counter-terrorism%20operations%20in%20the%20Sahel-Sahara.pdf>

<sup>6</sup> Discours de Barack Obama à l'Académie militaire de Westpoint, 28 mai 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-west-point-academy-commencement-ceremony>. Voir aussi Adams Gordon, « Obama's Big, New Counterterrorism Plan is a Hot Mess », *Foreign Policy*, 30 mai 2014, et Traub James, « Obama's Light Touch and a Heavy Hand », *Foreign Policy*, 30 mai 2014.

<sup>7</sup> White House, « Statement by the president on ISIL », 10 septembre 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/10/remarks-president-barack-obama-address-nation>

<sup>8</sup> Voir l'article de Pham J. Peter sur AFRICOM dans cette étude.

<sup>9</sup> Audition du général Rodriguez: « Statement of Gal David Rodriguez, Commander, US AFRICA COMMAND Before the Senate Armed Service Committee Posture Hearing », 4 mars 2014.

<sup>10</sup> U.S. Department of State, *Country Reports on Terrorism 2013*, avril 2014, <http://www.state.gov/documents/organization/225886.pdf>

- Première priorité, l’Afrique de l’Est : Somalie, lutte contre la piraterie dans l’océan indien et le golfe d’Aden.
- Deuxième priorité, l’Afrique du Nord et de l’Ouest, avec un intérêt renouvelé en raison de l’évolution récente liée aux conséquences des révolutions en Libye, Tunisie, Égypte, accentuée début 2013 par les événements au Mali (déclencheurs de l’intervention française – opération Serval) et en Algérie (attentat d’In Amenas) : lutte contre les filiales et adhérents d’Al-Qaïda, dont AQMI, Ansar Al Sharia, al-Morabitun (Moktar Belmoktar), mais aussi inquiétude croissante sur des liens avec Boko Haram au Nigeria. On notera la liaison (nouvelle) dans les documents stratégiques américains de l’Afrique du Nord et de l’Afrique sub-saharienne, preuve d’une vision renouvelée qui intègre le Sahara pour ce qu’il est, une zone poreuse cruciale d’échanges de toutes sortes, et non une frontière.
- Viennent enfin parmi les autres priorités : la stabilité du Golfe de Guinée et du littoral du Nigeria et du Sénégal, et la lutte contre la LRA en Ouganda.

Il faut également rappeler que l’action des militaires américains en Afrique est guidée (bornée) par un certain nombre de dogmes, constants depuis le début des années 2000, voire les années 1990 :

- l’Afrique n’est pas une priorité stratégique ;
- l’empreinte au sol doit rester minimale (d’où le rôle des forces spéciales<sup>11</sup>) ;
- pas d’engagement direct pour les militaires américains, ou alors secret ;
- leadership en retrait et intervention par partenaire interposé ;
- même dans ce dernier cas, les États-Unis ne doivent pas apparaître comme un cobelligérant ;
- sur le long terme, le mot d’ordre est « solutions africaines aux problèmes africains ».

Enfin, si l’accent sur la dimension militaire de la politique africaine des États-Unis est indéniablement renforcé depuis quelques années, on rappellera cependant que plus des trois-quarts de l’aide bilatérale américaine à l’Afrique vont à des programmes de santé, en particulier de lutte contre le sida, mis en place par George W. Bush. Pour autant, les pays qui reçoivent plus d’un demi-milliard de dollars par an (Éthiopie, Nigeria, Kenya, Afrique du Sud) sont aussi les principaux points d’appui (*anchor countries*) de la stratégie américaine en Afrique, partenaires-clés dans le contre-terrorisme et alliés de longue date des États-Unis.

### Problématique et questionnements de l’étude

Au-delà de ces priorités régionales et objectifs de court terme, Washington cherche aussi à concilier la défense des intérêts stratégiques américains avec la volonté de promouvoir la démocratie et plus précisément la gouvernance – éléments-clés à la fois de la stratégie pour l’Afrique subsaharienne, publiée tardivement dans le premier mandat Obama, en juin 2012<sup>12</sup> et de la stratégie contre-

<sup>11</sup> Sur la présence et le rôle des forces spéciales en Afrique (et le rôle des forces spéciales dans la transformation stratégique américaine), voir cet article clairvoyant de Kaplan Robert D., « Supremacy by Stealth », *The Atlantic Monthly*, juillet-août 2003. Sur le même thème, voir aussi Donnelly Thomas, Serchuk Vance, « Toward a Global Cavalry: Overseas Rebased and Defense Transformation », AEI Online, 1er juillet 2003. Ces auteurs annoncent une partie de ce que Mark Mazzetti décrit en 2013 dans son livre sur la transformation parallèle des forces spéciales et de la CIA pendant la décennie 2000 : Mazzetti Mark, *The Way of the Knife : the CIA, a Secret Army, and a War at the Ends of the Earth*, New York, Penguin Press, 2013.

<sup>12</sup> The White House, *U.S. Strategy Toward Sub-Saharan Africa*, juin 2012,

terroriste américaine<sup>13</sup>. Ces éléments découlent directement de l'analyse américaine de la menace et de la manière d'y faire face<sup>14</sup>.

L'interrogation sous-jacente, et déterminante, est de savoir comment protéger les intérêts stratégiques américains sur le continent sans imposer une présence militaire préjudiciable sur le long terme, voire contradictoire avec les objectifs poursuivis<sup>15</sup>. En réalité, il y a un dilemme entre les intérêts à court terme de la lutte contre-terroriste et les intérêts à long terme, soit la résolution des causes du terrorisme : problématique qui est aussi celle du présent article et de l'ensemble de cette étude<sup>16</sup>.

## Vision américaine de l'Afrique

### *De la fin de la guerre froide à la guerre contre le terrorisme*

L'Afrique subsaharienne est la seule région du monde à avoir échappé jusqu'en 1960 au quadrillage mondial des commandements militaires régionaux américains. Pour autant, et contrairement à ce que pourraient faire croire certains articles contemporains, l'intérêt américain pour l'Afrique n'est pas inédit dans l'histoire. Comme en témoigne le chant des *Marines* américains, sur « les rives de Tripoli », les premières interventions militaires américaines ont eu lieu, au début du 19<sup>e</sup> siècle, au large de l'Afrique et la *Navy* doit même son existence à ces corsaires d'Afrique du Nord. Plus près de nous, pendant la guerre froide, l'Afrique deviendra un temps le terrain d'affrontement indirect entre les deux blocs après les décolonisations, avant de perdre son intérêt stratégique pour les Américains, en particulier après l'expérience traumatisante de Mogadiscio en octobre 1993<sup>17</sup>. Ainsi, en 1995, un document stratégique officiel du Pentagone déclare les intérêts stratégiques américains en Afrique « inexistant<sup>18</sup> ». Pendant cette décennie 1990, l'intérêt pour l'Afrique est surtout porté par le Congrès et les ONG qui agissent à travers lui pour faire pression sur les élus américains. Avec l'aide du Black Caucus, le groupe des élus afro-américains, ces pressions conduisent au vote de la loi

---

[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/africa\\_strategy\\_2.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/africa_strategy_2.pdf)

<sup>13</sup> The White House, *National Strategy for Counterterrorism*, juin 2011,

[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/counterterrorism\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/counterterrorism_strategy.pdf)

<sup>14</sup> Voir l'article de Marc-Antoine Brillant dans cet ouvrage.

<sup>15</sup> Voir la présentation des articles ci-dessous.

<sup>16</sup> Cet article traitant pour l'essentiel d'une période récente, il utilise de nombreuses sources primaires, rapports du département de la Défense, du département d'Etat, du Congrès et d'AFRICOM, transcriptions d'auditions au Congrès, ainsi que de nombreux entretiens réalisés à Washington surtout et également à Paris entre avril 2012 et juin 2014, selon la règle de non-attribution (*Chattam House Rule*) : acteurs institutionnels civils et militaires, au Congrès (conseillers, assistants ; également plusieurs sénateurs et représentants) ; Pentagone, dont DIA (*Defense Intelligence Agency*) ; US Army War College ; officiers français, à AFRICOM, Washington et Paris ; ainsi que plusieurs experts américains (NDU, CSIS, Atlantic Council notamment).

<sup>17</sup> Sur le traumatisme de Mogadiscio pour les Américains, et ses conséquences, voir Kandel Maya, *Mourir pour Sarajevo. Les Etats-Unis et l'éclatement de la Yougoslavie*, Paris ; CNRS Editions, 1993, p. 203-205 (« Octobre noir »).

<sup>18</sup> Ploch Lauren, *Africa Command: U.S. Strategic Interests and the Role of the U.S. Military in Africa*, Congressional Research Service (CRS), July 2011.



économique AGOA sous Clinton<sup>19</sup>. Via la Coalition chrétienne au Congrès, elles entraînent également les États-Unis dans un rôle actif vis-à-vis du Sud-Soudan par exemple<sup>20</sup>.

Le tournant vient en 1998, avec les deux attentats simultanés contre les ambassades américaines au Kenya et en Tanzanie<sup>21</sup>. Ce tournant est évidemment confirmé après les attentats du 11 septembre 2001. Dans la stratégie nationale de sécurité publiée par l'administration Bush en 2002, l'Afrique devient l'un des fronts de la « guerre globale contre la terreur ». Cette importance stratégique nouvelle de l'Afrique est entérinée en 2007 par la décision de créer un nouveau commandement militaire pour l'Afrique, AFRICOM (jusque là, le commandement européen EUCOM était en charge des engagements militaires américains en Afrique)<sup>22</sup>. Le commandement d'AFRICOM reste cependant localisé à Stuttgart, comme EUCOM. Il comporte 2000 personnes, dont 40% de civils. Le nombre de militaires américains présents en 2014 sur le terrain en Afrique varie entre 5000 et 6000 hommes selon les opérations en cours<sup>23</sup>.

Comme l'explique un rapport d'inspection du Bureau des affaires africaines du département d'Etat (2009), AFRICOM vient aussi « combler un vide créé par la pénurie des moyens au service du développement et de la diplomatie<sup>24</sup> » (en raison des coupes drastiques imposées par le Congrès républicain de la deuxième moitié des années 1990 sous la houlette du sénateur Jesse Helms). Il s'agit aussi d'harmoniser et de rationaliser la gestion des différents programmes concernant l'Afrique<sup>25</sup>.

### *Les principaux éléments de la stratégie actuelle en Afrique*

La stratégie américaine en Afrique privilégie (dans les textes) une approche intégrée, dans laquelle l'assistance militaire s'accompagne d'un soutien aux institutions démocratiques, à la société civile, au développement et à la croissance économique<sup>26</sup>. La création d'AFRICOM doit ainsi permettre une meilleure coordination de ces différents efforts, et est même envisagée comme un laboratoire d'un nouveau *smart power* américain reposant sur une approche globale des crises et une empreinte légère au sol<sup>27</sup>.

<sup>19</sup> Voir l'article d'Olivia Ronsain dans cet ouvrage.

<sup>20</sup> Sur cette période, voir Cooke Jennifer G., « De Clinton à Obama, les Etats-Unis et l'Afrique », *Politique étrangère*, 2 :2013, pp. 67-80.

<sup>21</sup> Voir par exemple: Daniel Benjamin, Steven Simon, *The Age of Sacred Terror: Radical Islam's War Against America*, New York, Random House, 2002; Clarke Richard A., *Against All Enemies. Inside America's War on Terror*, Londres, Simon & Schuster, 2004.

<sup>22</sup> Sur AFRICOM voir l'article de J. Peter Pham dans cet ouvrage.

<sup>23</sup> US Department of Defense Press Briefing by Deputy Assistant Secretary Dory and General Rodriguez, April 08, 2014,

[http://www.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=5412&utm\\_source=Sailthru&utm\\_medium=email&utm\\_term=%2ASituation%20Report&utm\\_campaign=SITREP%20APRIL%2009%202014](http://www.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=5412&utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_term=%2ASituation%20Report&utm_campaign=SITREP%20APRIL%2009%202014)

<sup>24</sup> U.S. Department of State, *Report of Inspection: The Bureau of African Affairs*, août 2009, <http://oig.state.gov/documents/organization/127270.pdf>

<sup>25</sup> Kandel Maya, « AFRICOM, laboratoire du smart power américain ? », Froggy Bottom Blog, 9 décembre 2013, <http://froggybottomblog.com/2013/12/09/africom-laboratoire-du-smart-power-americain/>

<sup>26</sup> Kandel Maya, « Les Etats-Unis, l'Afrique et la guerre au Mali », Orion, Observatoire de la défense, Note N°22, Fondation Jean Jaurès, 7 février 2013.

<sup>27</sup> Voir Kandel Maya, Quessard-Salvaing Maud (dir.), *Les stratégies du smart power américain. Redéfinir le leadership dans un monde post-américain*, Étude de l'IRSEM n° 32, 2014,

Le continent africain est le terrain privilégié d'un élément-clé de la réorientation stratégique engagée par le Pentagone sous Obama, qui met en avant le concept (ou slogan) de *light footprint* et s'appuie sur les alliances et les partenariats<sup>28</sup>. La directive stratégique de 2012<sup>29</sup> (confirmée par la revue quadriennale de défense 2014<sup>30</sup> du Pentagone) parle de nouvelles approches « innovantes et à faible coût » (« *small low-cost innovative approaches* »). Au niveau politico-stratégique, elle s'inscrit dans le cadre de la « doctrine de responsabilité<sup>31</sup> », conséquences de la ligne directrice qu'Obama s'est fixée en politique étrangère<sup>32</sup>.

En pratique, la politique américaine repose sur une stratégie de coopération avec les pays africains partenaires (la quasi-totalité des États africains), à travers des programmes régionaux et des accords bilatéraux. L'objectif principal est d'aider les armées locales à développer leurs capacités. Les effectifs américains déployés en Afrique représentent de 5 à 6 000 hommes, on l'a dit, avec des variations en fonction des opérations en cours. L'essentiel de ces moyens est déployé à Djibouti sur la base de Camp Lemonnier (2 500 hommes), également la principale base de drones américains dans le monde. Il existe par ailleurs de nombreuses autres bases ou installations américaines sur le continent, certaines très légères et que l'on retrouve dans un grand nombre d'États africains, en particulier dans la zone qui va du Golfe de Guinée à la Corne de l'Afrique. Emblématiques du changement d'époque, d'adversaire et de conflit que nous vivons actuellement, elles se résument le plus souvent à un hangar quelconque, une poignée de soldats et une flotte plus ou moins importante de petits avions de tourisme truffés d'électronique.

La mission principale du Pentagone en Afrique est la lutte contre les groupes terroristes islamistes de la Corne de l'Afrique (Somalie) et de la péninsule arabique (Yémen<sup>33</sup>), à travers deux types d'actions : formation et entraînement des forces africaines locales dans le cadre du programme *Partnership for Regional East African Counter Terrorism*, et actions directes des forces américaines par l'emploi des drones armés et des forces spéciales<sup>34</sup>. Le Sahel est également un enjeu depuis 2002, date de lancement de la *Pan-Sahel Initiative* par le département d'Etat, dont l'objectif est de renforcer la sécurité aux frontières et les capacités contre-terroristes de quatre pays d'Afrique de l'Ouest : Mali, Tchad, Niger et Mauritanie. Le programme devient le *Trans-Sahara Counter-Terrorism Partnership* en 2005 et son volet militaire, sous la bannière de l'opération *Enduring Freedom*, vise à combattre et défaire les organisations terroristes opérant au Maghreb et au Sahel. Le nombre de partenaires est

---

<http://www.defense.gouv.fr/irsem/publications/etudes/etudes-de-l-irsem> et notamment mon article « *Smart way of war ? Contraintes intérieures et interventions extérieures sous Obama* ».

<sup>28</sup> Kandel Maya (dir.), Fleurant Aude-Emmanuelle, *Etats-Unis, quelle transition stratégique ? La politique de défense américaine sous Obama, entre dynamiques internes et évolutions internationales*, Etude de l'IRSEM n°29, IRSEM, 2013.

<sup>29</sup> US Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21<sup>st</sup> Century*, janvier 2012, [http://www.defense.gov/news/defense\\_strategic\\_guidance.pdf](http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf)

<sup>30</sup> US Department of Defense, *2014 Quadriennial Defense Review*, mars 2014, [http://www.defense.gov/pubs/2014\\_Quadrennial\\_Defense\\_Review.pdf](http://www.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf)

<sup>31</sup> Voir Hachigian Nina, Schorr David, "The Responsibility Doctrine", *The Washington Quarterly*, 36:1, hiver 2013, pp. 73-91.

<sup>32</sup> Voir aussi l'article de Bronwyn Bruton et Paul D. Williams, ainsi que celui de Beth Elise Whitaker, dans cet ouvrage.

<sup>33</sup> Le Yémen dépend de CENTCOM mais les drones qui y frappent décollent de Camp Lemonnier à Djibouti.

<sup>34</sup> Ploch Lauren, *Countering Terrorism in East Africa: The U.S. Response*, Congressional Research Service (CRS), Novembre 2010.

étendu : aux quatre pays de *Pan-Sahel* s'ajoutent désormais l'Algérie, le Burkina Faso, le Maroc, le Nigeria, le Sénégal et la Tunisie, pour un budget annuel d'environ 100 millions de dollars<sup>35</sup>.

### *Un nouveau tournant ? Les événements de Libye (2011-2012)*

L'intervention de l'OTAN en Libye en 2011 a d'abord obligé AFRICOM à devenir un véritable commandement militaire opérationnel, le rapprochant de l'expérience de CENTCOM, le commandement qui a mené les opérations en Irak et Afghanistan. Jusque là, AFRICOM fonctionnait davantage comme SOUTHCOM (Amérique du Sud), qui lui aussi privilégie une approche globale civilo-militaire.

Mais le véritable tournant est lié à l'attaque du consulat américain de Benghazi en septembre 2012 par des groupes terroristes qui a entraîné l'assassinat de l'ambassadeur américain en Libye. Ce dernier événement a eu deux conséquences (sans parler de l'affaire politique) aux États-Unis : une attention nouvelle de la part des Américains (tout particulièrement au Congrès) au terrorisme en Afrique, dans une région autre que la Corne et envisagée comme pouvant menacer directement les intérêts américains. Surtout, l'attaque du consulat américain de Benghazi a imposé parmi les priorités d'AFRICOM une nouvelle mission d'interventions d'urgence.

Cette nouvelle mission s'est traduite très rapidement par de nouvelles initiatives, dont la mise en place de forces d'interventions d'urgence des *Marines* et la création d'un commandement pour les interventions d'urgence en octobre 2012<sup>36</sup> : ce *Commander's In-Extremis Force* (CIF) pour AFRICOM disposera de trois brigades établies dans trois lieux stratégiques – Djibouti, Moron en Espagne, et un troisième en Afrique de l'Ouest non communiqué<sup>37</sup>.

L'augmentation de l'attention portée à l'Afrique a été très nette au Congrès, où « l'affaire de Benghazi a donné des ailes au commandement et à ses demandes »<sup>38</sup>. Elle se manifeste en particulier dans l'évolution de la nature de l'attention du Congrès sur l'Afrique, visible dans l'évolution des sujets des auditions parlementaires et des rapports demandés au service de recherche du Congrès (CRS)<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> Voir l'article de Jérôme Pigné dans cet ouvrage.

<sup>36</sup> Voir ce *Powerpoint* présenté par le Commandement des forces spéciales (USSOCOM) à l'occasion de la création des CIF en octobre 2012 et intitulé « United States Army, Special Operations Forces and Conventional Forces, Partnering to Prevent, Shape, and Win » :

[http://www.ansa.org/meetings/2012/annualmeeting/Documents/ILWPresentation\\_ArmySpecialOPrForces.pdf](http://www.ansa.org/meetings/2012/annualmeeting/Documents/ILWPresentation_ArmySpecialOPrForces.pdf)

<sup>37</sup> Dorschner Jim, « The era of the operator », *Jane's Defense Weekly*, 21 mars 2013.

<sup>38</sup> Entretiens au Congrès (mars 2014).

<sup>39</sup> Travail statistique sur les sources primaires, Library Of Congress, Washington DC. Voir aussi Oliveri Frank, « Senators to Turn Attention to Africa Command », *Congressional Quarterly News*, 24 janvier 2013 et Broder Jonathan, « The Battlefield Grows Larger », *Congressional Quarterly Weekly*, 26 janvier 2013.

## Les modalités d'interventions en Afrique : qu'est-ce que le *light footprint* ?

### *Light footprint et forces spéciales, le laboratoire africain*

Le *light footprint* repose en priorité sur l'emploi de forces spéciales américaines ainsi que de brigades spécialisées par région, et surtout sur la coopération (formation, entraînements conjoints) entre les militaires américains et les forces armées locales, qui doivent à terme prendre en charge l'essentiel du travail (les fameuses « solutions africaines aux problèmes africains »).

SOCOM, le commandement américain des forces spéciales, a été protégé des coupes qui frappent le budget américain de la défense<sup>40</sup>, alors même que le commandement avait déjà vu son budget quintupler sur la décennie 2000. Ces dernières années ont vu notamment SOCOM prendre une importance croissante en tant que planificateur et acteur principal de la coopération de sécurité au Pentagone, en particulier l'ensemble des programmes de formation et entraînement des armées partenaires. L'amiral McRaven, commandant de SOCOM de 2011 à 2014, a joué un rôle majeur dans cette évolution. Aujourd'hui, les effectifs des forces spéciales américaines atteignent près de 70 000 hommes (moins de 5% forces militaires totales américaines) pour un budget en 2012 de 10,5 milliards (1,4% du total budget défense). Parmi les forces de SOCOM, 45% viennent de l'armée de Terre, 28% de l'*Air Force*, et 14% de la *Navy*<sup>41</sup>.

Les forces spéciales américaines ont deux emplois majeurs : la « chasse à l'homme » (au terroriste - « *counterterrorism manhunting capability* »), et la formation-coopération, c'est-à-dire le travail avec et aux côtés des forces armées locales pour combattre les terroristes, insurgés et autres réseaux criminels transnationaux à travers toute une série de programmes et d'actions de défense et de formation<sup>42</sup>, mais aussi de programmes civils dans les domaines les plus variés. On évoque pour simplifier deux approches : une approche directe de court terme, et une approche indirecte de long terme, la première étant nécessaire pour permettre la mise en place et surtout le bon fonctionnement de la seconde, elle-même indispensable pour apporter des solutions durables aux problèmes révélés par le terrorisme (les travaux plus récents préfèrent les termes de « *surgical strike* » et « *special warfare* »). Les exemples de réussite de l'approche indirecte le plus souvent cités sont la Colombie et les Philippines<sup>43</sup>. En Afrique, des exercices comme Flintlock permettent aussi d'assurer la nécessaire interopérabilité et la standardisation des doctrines des forces spéciales<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> Voir Kandel Maya (dir.), Fleurant Aude-Emmanuelle, *Etats-Unis, quelle transition stratégique ? La politique de défense américaine sous Obama, entre dynamiques internes et évolutions internationales*, Etude de l'IRSEM n°29, IRSEM, 2013.

<sup>41</sup> Sur le rôle et l'avenir des forces spéciales dans la stratégie globale américaine, voir cet excellent rapport : Robinson Linda, *The Future of U.S. Special Operations Forces*, Council on Foreign Relations Special Report No.55, 2013. L'auteur (qui a depuis publié également un livre sur le sujet) montre que les Etats-Unis se trouvent aujourd'hui à un point d'inflexion dans le développement et l'utilisation des forces spéciales, en raison des contraintes intérieures qui donnent la priorité aux opérations à faible empreinte et avec des partenaires avant tout pour des raisons de meilleur coût-efficacité.

<sup>42</sup> Plusieurs niveaux sont possibles : entraîner et conseiller ; conseiller pendant le combat ; donner une assistance restreinte tel que ravitaillement, renseignement ; entraînements techniques conjoints entre forces spéciales...

<sup>43</sup> Sur les exemples de la Colombie et des Philippines la RAND a publié une étude bienvenue qui montre que le contexte et surtout le gouvernement local (force et capacités d'action) sont la clé. D'où le problème pour transposer et généraliser ces succès dans des pays aux caractéristiques différentes. La conclusion de l'étude de

Les forces spéciales, considérées comme une « force tactique avec un impact stratégique » (aux États-Unis comme ailleurs de plus en plus) sont aujourd'hui l'instrument de choix pour affronter de nombreuses menaces contemporaines. Cette évolution devrait durer en raison de la contrainte budgétaire et de la prévalence des guerres et menaces irrégulières<sup>45</sup>. Cette volonté d'appui sur les forces spéciales est par ailleurs soutenue par le Congrès américain : ainsi un récent rapport de la Commission des forces armées de la Chambre des représentants réclamait une « utilisation plus agressive et chirurgicale des forces spéciales en Afrique » dans le contre-terrorisme, et en particulier pour la « réforme des secteurs de sécurité<sup>46</sup> ».

Enfin, la formation par les forces spéciales semble être l'une des voies les plus prometteuses pour le long terme et l'objectif d'apporter des « solutions africaines aux problèmes africains ». Ainsi, l'une des rares études approfondies sur le retour d'expérience (« *lessons learned* ») des programmes de formation par les forces conventionnelles et spéciales américaines au Mali (analyse de fond sur l'effort de formation américaine après les critiques suite au coup d'Etat de 2012) analyse les différentes approches mises en œuvre par les différents programmes américains de formation (IMET, ACRI, CFTP) et compare les résultats et comportements des unités maliennes qui en ont bénéficié. La conclusion est sans appel : seul un effort continu (référence au dernier concept de formations de SOCOM, par les forces spéciales donc) est efficace en terme de formation des armées partenaires (*building partner capacity*<sup>47</sup>).

Hormis les forces spéciales, l'autre mode d'intervention mis en avant dans le concept de *light footprint* et privilégié par les Américains en Afrique est la voie des partenariats.

### *La coopération franco-américaine en Afrique*

La revue du centre contre-terroriste de l'Académie militaire de Westpoint publiait début 2014 un numéro spécial sur l'avenir des opérations contre-terroristes américaines en Afrique, qui présentait notamment l'opération Serval menée par la France au Mali en 2013 comme une « matrice pour les futurs engagements dans la région dans le cadre du contre-terrorisme : une menace est perçue, une action engagée avec des objectifs clairement délimités ». Pour les auteurs, la clé consiste à identifier

---

la RAND est que la réussite américaine dans ces deux pays a davantage à voir avec la nation partenaire qu'avec la politique américaine : Stephen Watts, Jason Campbell, Patrick Johnston, Sameer Lalwani, Sarah Bana, *Countering Others' Insurgencies: Understanding US Small-Footprint Interventions in Local Context*, RAND, 2014.

<sup>44</sup> Dorschner Jim, « The era of the operator », *Jane's Defense Weekly*, 21 mars 2013.

<sup>45</sup> Sur les forces spéciales, voir aussi: Morrison Scott, « Redefining the Indirect Approach, Defining Special Operations Forces (SOF) Power, and the Global Networking of SOF », *PRISM*, 4, n°3, 2013. Major Fernando M. Lujan, *Light Footprints: The Future of American Military Intervention*, CNAS Report, 2013 ; Feickert Andrew, *U.S. Special Operations Forces: Background and Issues for Congress*, CRS Report for Congress, 6 février 2013 ; Watts Stephen, Pezard Stephanie, « Rethinking Small-Footprints Interventions », *Parameters*, 44(1), printemps 2014.

<sup>46</sup> Report of the Committee on Armed Services, House of Representatives on the National Defense Authorization Act for FY2013, 11 mai 2012,

<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CRPT-112hrpt479/pdf/CRPT-112hrpt479.pdf>

<sup>47</sup> Powelson Simon J., *Enduring Engagement Yes, Episodic Engagement No : Lessons for SOF From Mali*, Naval Postgraduate School Thesis, Monterey, California, Décembre 2013,

[http://calhoun.nps.edu/public/bitstream/handle/10945/38996/13Dec\\_Powelson\\_Simon.pdf?sequence=1](http://calhoun.nps.edu/public/bitstream/handle/10945/38996/13Dec_Powelson_Simon.pdf?sequence=1)

les acteurs appropriés pour chaque rôle, et ils notent en particulier « qu'un seul leader suffit » – dans ce cas en l'occurrence la France<sup>48</sup>.

La coopération franco-américaine en Afrique a par ailleurs été largement mise en avant par les chefs d'Etat français et américain lors de la visite d'Etat du président Hollande aux États-Unis en février 2014 : évoquant « une alliance transformée » dans une tribune commune, les deux présidents notaient que « plus qu'ailleurs c'est peut-être en Afrique que notre nouveau partenariat trouve son expression la plus visible<sup>49</sup> ».

L'opération Serval a fait beaucoup : elle a impressionné les Américains, qui à leur tour ont joué un rôle essentiel de soutien à l'opération française. Les intérêts américains au Sahel proprement dit sont marginaux pour l'instant, mais la région requiert davantage d'attention car elle est au cœur de l'arc d'instabilité qui va de Mauritanie au Nigeria et à la Corne de l'Afrique. Et des partenaires proches des États-Unis, notamment la France et le Maroc (le Nigeria également), y ont des intérêts stratégiques et réclament un soutien américain<sup>50</sup>. D'où cette idée que le scénario malien est une matrice utile pour répondre à d'éventuels futurs défis djihadistes en Afrique de l'Ouest ou ailleurs – scénario qui ne fait que reprendre l'idée de leadership en retrait d'abord présenté par Obama au moment de l'intervention libyenne de 2011<sup>51</sup>. Ainsi lors de l'audition au Congrès du 14 février 2013 sur l'aide à apporter à la France, le premier représentant démocrate (*ranking member*) Brad Sherman déclarait que « dans le cas du Mali, nous sommes derrière et nous devons être derrière la France et applaudir ses efforts au Mali... Non seulement nous devons coopérer avec nos alliés, mais il y aura des moments et des zones où ils prendront la direction des opérations (*the lead*) et nous jouerons un rôle de soutien<sup>52</sup> ».

Comme le notera le rapport de l'Assemblée nationale française sur l'opération Serval au Mali, l'appui opérationnel américain à la France « a été décisif en termes de renseignement et d'observation comme de ravitaillement en vol ». Ce soutien, dès le 11 janvier pour le renseignement (drones et avions de reconnaissance), s'est également manifesté sous la forme de transport aérien stratégique (trois C-17) et de ravitaillement en vol (trois KC 135). L'aide américaine a fait l'objet d'une enveloppe budgétaire spéciale de 50 millions de dollars allouée par la Maison Blanche le 11 février (*presidential drawdown*)<sup>53</sup>. Même constat du côté du Sénat français : « Les États-Unis sont aujourd'hui le principal partenaire des Français en termes financiers et un maillon important en termes opérationnels (au Mali). Les États-Unis ont apporté immédiatement leur appui politique à l'opération française<sup>54</sup> ».

<sup>48</sup> Sheehan Michael, Porter Geoff, « The Future Role of US Counterterrorism Operations in Africa », *CTC Sentinel*, Vol. 7 Issue 2, février 2014 (Combating Terrorism Center at West Point).

<sup>49</sup> Barack Obama et François Hollande, « Une alliance transformée », *Le Monde*, 11 février 2014.

<sup>50</sup> Pham J. Peter, Campbell John, « Does Washington have a stake in the Sahel ? », *CFR Experts Brief*, 14 janvier 2014.

<sup>51</sup> Kandel Maya, « Obama et la Libye : aux origines du *Leading from Behind* », Froggy Bottom Blog, 12 février 2014, <http://froggybottomblog.com/2014/02/12/obama-et-la-libye-aux-origines-du-leading-from-behind/>

<sup>52</sup> Hearing of the House Committee on Foreign Affairs, «The Crisis in Mali: US interests and the International Response», House of Representatives, 113<sup>th</sup> Congress, 14 février 2013. Entretien de l'auteur avec des *staffers* du Congrès et notamment de la sous-commission Afrique de la Commission aux affaires étrangères, juin 2013.

<sup>53</sup> Rapport d'information N°1288 de l'Assemblée Nationale déposé par la commission de la défense nationale et des forces armées en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'opération Serval au Mali, 18 juillet 2013.

<sup>54</sup> Rapport d'information N°513 du Sénat fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées par le groupe de travail Sahel, 16 avril 2013.

Aspect souligné par de nombreuses personnes des deux côtés de l'Atlantique, l'amiral McRaven, commandant des forces spéciales, aurait « investi dans la construction d'une relation mutuelle bénéfique avec les Français ». Par ailleurs, la France a dans le même temps acquis des drones américains, ce qui devrait faciliter encore la coopération entre services de renseignement. À Niamey d'ailleurs, les hangars des drones Reaper de surveillance américains et français se jouxtent<sup>55</sup>.

Il faut souligner que cette évolution a été rendue possible suite à la rupture mise en œuvre sous le mandat du président Sarkozy dans l'attitude de la France vis-à-vis des États-Unis en Afrique : rupture car la France décide alors que son intérêt est de coopérer avec les États-Unis en Afrique, choisissant ainsi de tourner la page sur une rivalité historique entre les deux pays sur le continent<sup>56</sup>. Les Américains ont bien évidemment sauté sur l'occasion, comme en témoigne ce télégramme diplomatique de l'ambassade américaine à Paris en août 2009 qui note que la nouvelle position française « pourrait fournir aux États-Unis des opportunités pour étendre leur influence en Afrique sans avoir à faire face à la résistance ou à l'interférence française<sup>57</sup> ». Il reste que des deux côtés ce qui prime est la volonté de partager le fardeau économique, alourdi encore par les nouveaux défis en particulier le terrorisme. C'est d'ailleurs en 2009 toujours que l'expression d'un leadership différent (« *lead from the side* », soit un leadership latéral et non frontal) est utilisée par les Américains pour décrire la forme que pourrait prendre leur coopération avec Paris<sup>58</sup>. Les Américains ont bien compris que la France « souhaiterait mener elle-même l'effort de lutte contre le terrorisme au Sahel, plutôt que de suivre les États-Unis<sup>59</sup> ».

### *Contradictions du light footprint et limites des partenariats*

Le principal risque lié au *light footprint* et à l'accent sur la priorité sécuritaire est la contradiction potentielle avec les objectifs de gouvernance et de développement, objectifs de long terme essentiels car censés garantir la lutte contre les causes du terrorisme. Un autre risque est que l'aide et le soutien américains soient instrumentalisés par les autorités locales pour combattre des groupes

<sup>55</sup> Guibert Nathalie, « L'Afrique, terrain d'une coopération militaire resserrée contre le terrorisme », *Le Monde*, 11 février 2014.

<sup>56</sup> Sur la rivalité historique de la France et des États-Unis en Afrique, on pourra lire cet article éclairant de Durand Pierre-Michel, « Le peace corps en Afrique française dans les années 1960. Histoire d'un succès paradoxal », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 2005/1 (n° 217), P.U.F. L'article rappelle l'histoire du Peace Corps, créature de la Guerre froide et crainte, voire phobie des Français dès lors qu'il va s'implanter en Afrique francophone – cf. son expulsion du Gabon en 1968 sous pression française. Les Français voient d'un mauvais œil cette « concurrence dans la conquête des cœurs africains ». Pour les Américains, le Peace Corps est aussi un apprentissage en Afrique francophone de cette Afrique « où il faut plus que tout se méfier des Français et de leur attitude constance, faite d'une 'opposition jamais exprimée mais néanmoins toujours perceptible ». Le Peace Corps se veut dès l'origine à l'opposé de l'ancienne relation coloniale et en Afrique francophone il entend s'opposer en tout aux Français – il n'est dès lors pas étonnant que Paris ait perçu là un danger pour son influence.

<sup>57</sup> Télégramme diplomatique obtenu via *Wikileaks*, « France's Changing Africa Policy », août- septembre 2009 en trois parties.

<sup>58</sup> Télégramme diplomatique obtenu via *Wikileaks*, « US France EU discuss Sahel security issues », 30 septembre 2009.

<sup>59</sup> Télégramme diplomatique obtenu via *Wikileaks*, « Scene Setter Visit SecState », Paris 25 janvier 2010.

qui ne sont pas forcément des terroristes – et ne menacent que les intérêts politiques du gouvernement en question<sup>60</sup>.

L'un des garde-fous dont les États-Unis disposent à cet égard consiste en l'arsenal de lois votées par le Congrès pour encadrer l'aide américaine à des pays étrangers. L'assistance militaire américaine est ainsi limitée et contrainte par plusieurs lois du Congrès dont les plus connues sont les lois Leahy, du nom du sénateur démocrate qui en est à l'origine. Ces lois veillent au respect de certains critères lorsque les États-Unis versent de l'aide à un pays, critères qui imposent une supervision et validation par le département d'Etat pour tous les programmes, y compris ceux qui sont gérés directement par le Pentagone. Elles représentent donc un garde-fou au regard des risques évoqués ci-dessus du *light footprint*. Ainsi, les lois Leahy interdisent par exemple le versement de l'aide (même si elle a été votée par le Congrès) à toute unité militaire si un membre a été convaincu de « grossière violation des droits de l'homme<sup>61</sup> ».

Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si ces lois ont été de plus en plus contestées récemment, et tout particulièrement par des militaires dépendant d'AFRICOM. L'amiral McRaven a même expliqué très franchement à plusieurs reprises à la presse et au Congrès que ces lois « compliquent son travail »<sup>62</sup>. Or l'aide militaire prend une part croissante dans la politique africaine des États-Unis et constitue le pilier du *light footprint*. Et les études sur le sujet montrent que, si les lois Leahy sont souvent contournées par les pays bénéficiaires, y compris parfois grâce aux conseils des militaires américains eux-mêmes, elles ont cependant le mérite d'exister et, le plus souvent de provoquer au moins un débat sur les méthodes et les objectifs poursuivis<sup>63</sup>.

Sans se noyer dans les chiffres et le détail des innombrables programmes d'aide américaine du département d'Etat et du département de la défense, il est néanmoins utile de rappeler ici quelques tendances et chiffres importants. En premier lieu, la moitié des programmes d'assistance dans le domaine de la sécurité sont aujourd'hui gérés par le Pentagone, y compris (tendance récente) les programmes d'entraînement et équipement (*train and equip*). L'aide militaire sous l'autorité du Pentagone (notamment les sections 1203, 1206 et 1208 des lois de budget du Pentagone) a plus que doublé depuis 2005 et concerne de plus en plus l'Afrique. La section 1206 en particulier a été créée en 2005 spécifiquement dans le contexte de la lutte contre-terroriste par la formation des armées étrangères (*building partner capacity*). Elle est donc l'un des instruments privilégiés de mise en œuvre du *light footprint*<sup>64</sup>. Enfin, il faut évoquer également la section 1208, dont les fonds sont

<sup>60</sup> Voir là-dessus l'article de Bronwyn Bruton et Paul Williams dans cet ouvrage.

<sup>61</sup> Serafino Nina, Beittel June, Ploch Blanchard Lauren, Rosen Liana, « *Leahy Law* » *Human Rights Provision and Security Assistance: Issue Overview*, Congressional Research Service (CRS) Report, 29 janvier 2014.

<sup>62</sup> Schmitt Eric, « Military Says Law Barring US Aid to Rights Violators Hurts Training Mission », *The New York Times*, 20 juin 2013.

<sup>63</sup> Tenorio Miller Nathanael, « The Leahy Law: Congressional Failure, Executive Overreach, and the Consequences », *Cornell International Law Journal*, Vol.45, 2012. Et aussi Winifred Tate, « Human Rights Law and Military Aid Delivery: A Case Study of the Leahy Law », *Political and Legal Anthropology Review*, Vol. 34, No. 2, November 2011.

<sup>64</sup> Serafino Nina, *Security Assistance Reform: « Section 1206 »*, *Background and Issues for Congress*, Congressional Research Service (CRS) Report, 4 avril 2014. En l'occurrence, 1206 a permis d'inclure dans les programmes de coopération des Etats-Unis des pays africains qui n'en faisaient pas partie (1206 finance notamment l'AMISOM, le TSCTP) – par opposition à IMET et FMF (qui regroupent l'assistance bilatérale, formation et livraison d'équipements), dont les programmes les plus importants ont toujours concerné le



également en augmentation : elle a été créée spécifiquement pour les programmes d'assistance aux forces spéciales, et McRaven a dit lors d'une récente audition au Congrès qu'il s'agissait de « l'outil le plus important dans la lutte contre-terroriste »<sup>65</sup>.

Plus globalement, la montée des pays africains dans le top 10 des pays bénéficiaires de l'aide américaine est indéniable depuis quelques années, notamment concernant le Nigeria, qui passe devant l'Irak dans la requête 2014, ainsi que le Kenya et la Tanzanie<sup>66</sup>. Cette évolution est tout particulièrement flagrante si l'on considère uniquement l'assistance militaire, avec le Soudan, l'Éthiopie, l'Afrique du Sud figurant parmi les grands bénéficiaires, mais aussi la Somalie, la Mauritanie et le Tchad (dans ces derniers cas, les chiffres absolus sont beaucoup moins élevés, mais il faut rapporter à la taille des pays)<sup>67</sup>. De même, pour les programmes d'entraînement et formation, il faut garder en tête la taille des pays et de leurs forces armées : il faut alors ajouter parmi les bénéficiaires importants le Burundi, l'Ouganda, le Ghana et la Sierra Leone<sup>68</sup>.

Cette évolution n'est pas sans risques. Les Etats-Unis sont en effet en train de nouer des partenariats de plus en plus étroitement (et essentiellement) sécuritaires avec la plupart des pays d'Afrique. Le risque est de se trouver entraînés du soutien sécuritaire au soutien politique, et loin des objectifs affichés en termes de défense des libertés politiques et religieuses et de promotion des institutions démocratiques, au vu de l'évolution de la situation dans plusieurs pays du continent<sup>69</sup>. Et de refaire les mêmes erreurs qu'au Moyen-Orient par exemple (soutenir des dictateurs pour contrer un danger terroriste plus ou moins aigu), avec des conséquences qui peuvent être dramatiques voire contre-productives sur le long terme. Barack Obama en est conscient et a tenté de corriger le tir par plusieurs initiatives à haute visibilité : la tonalité résolument axée sur la démocratie et le développement économique de sa tournée africaine de juin 2013 ; le lancement à cette occasion d'une nouvelle initiative « *Power Africa* » pour développer l'accès à l'électricité en Afrique ; ou encore la tenue pour la première fois dans l'histoire d'un sommet États-Unis Afrique en août 2014 à Washington, sommet à vocation avant tout économique<sup>70</sup>.

---

Moyen-Orient – c'est-à-dire surtout Egypte, Israël et Jordanie. Cela dit, presque tous les pays y compris africains sont aujourd'hui aussi concernés par IMET et FMF (mais pour des plus petites sommes).

<sup>65</sup> Erwin Sandra, « In Game of Strategy, SOCOM Outsmarting Conventional Military », National Defense Magazine, 8 mars 2014.

<sup>66</sup> Epstein Susan, Tiersky Alex, Lawson Marian, *State, Foreign Ops and Related Programs: FY2014 Budget and Appropriations*, Congressional Research Service (CRS) Report, 3 janvier 2014.

<sup>67</sup> US Census Bureau, « US Economic and Military Aid by Major Recipient Country, 2001-2009 », Statistical Abstract of the United States, 2012: <http://www.census.gov/compendia/statab/2012/tables/12s1299.pdf>

<sup>68</sup> US Department of Defense, US Department of State, *Foreign Military Training, Joint Report to Congress, FY2011 & 2012*: <http://www.state.gov/documents/organization/197595.pdf>

<sup>69</sup> Nsia-Pepira Kofi, « Militarization of US Foreign Policy in Africa: Strategic Gain or Backlash? », Military Review, janvier-février 2014. Voir aussi le numéro spécial *CTC Sentinel* de Westpoint avec un article de Michael Sheehan et Geoff Porter, « The Future Role of US Counterterrorism Operations in Africa », Vol.7 n°2, février 2014.

<sup>70</sup> Voir Kandel Maya, « La veille de l'été 1914 », Froggy Bottom Blog, 30 août 2014, <http://froggybottomblog.com/2014/08/30/la-veille-de-lete-2014/>

### *Le discours de Westpoint et les perspectives d'évolution de la stratégie américaine*

Pour autant, le discours de politique étrangère d'Obama à l'Académie militaire de Westpoint en mai 2014 a à nouveau renforcé l'impression d'une vision américaine de l'Afrique essentiellement à travers le prisme sécuritaire. Cette impression d'un « modèle africain »<sup>71</sup> pour le contre-terrorisme a été renforcée lors du discours présidentiel annonçant la stratégie vis-à-vis des terroristes de l'EI (Etat Islamique) et faisant explicitement référence à un modèle utilisé au Yémen et en Somalie<sup>72</sup>. Lors du discours de Westpoint, qui se voulait plus général, Obama annonçait par ailleurs la création d'un nouveau fonds destiné à la lutte contre-terroriste avec des partenaires des États-Unis « du Sahel à l'Asie de l'Est » de 5 milliards de dollars (« *Counterterrorism Partnerships Fund* »), budget destiné aux programmes d'assistance militaire et qui marquerait (s'il est voté par le Congrès) un saut quantitatif au regard des sommes actuelles (les lignes budgétaires 1203, 1205, 1206 et 1208 évoquées ci-dessus). Enfin, on notera que toujours en 2014 les États-Unis ont renouvelé pour 20 ans leur accord avec Djibouti, tout en poursuivant d'importants travaux de rénovation des pistes et d'agrandissement de la base, confirmant que les États-Unis sont bien là pour longtemps en Afrique. Autant de faits qui justifient de s'interroger sur l'expérience et les leçons d'une décennie et demie d'implication américaine renouvelée en Afrique, de la Sierra Leone à la Guinée, du Niger au Mali, et de la Libye à la Somalie<sup>73</sup>. Une des ambitions de cette étude est d'apporter un début de réponse à ces questions, et de nouvelles pistes de réflexion.

## **Présentation des articles et organisation de l'étude**

### *1. Acteurs et processus*

#### **J. Peter PHAM : « AFRICOM's evolution from Bush to Obama »**

J. Peter Pham revient sur la création du commandement américain pour l'Afrique (AFRICOM), qui avait provoqué de vives controverses sur le continent africain et aux États-Unis, et marquait indéniablement le changement le plus significatif de la politique africaine des États-Unis depuis près d'un demi-siècle. Sept ans après, l'auteur se propose d'en établir un premier bilan. La création du commandement a confirmé l'importance stratégique croissante de l'Afrique aux yeux des Américains, mais n'a pas justifié les pires craintes de ses détracteurs à l'époque. La ligne directrice de la stratégie américaine, définie par George W. Bush et confirmée par Barack Obama, demeure le choix des partenariats avec les pays d'Afrique et le renforcement des capacités africaines à faire face

<sup>71</sup> Discours de Barack Obama à l'Académie militaire de Westpoint, 28 mai 2014 : <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-west-point-academy-commencement-ceremony>. Voir aussi Adams Gordon, « Obama's Big, New Counterterrorism Plan is a Hot Mess », *Foreign Policy*, 30 mai 2014, et James Traub, « Obama's Light Touch and a Heavy Hand », *Foreign Policy*, 30 mai 2014.

<sup>72</sup> White House, « Statement by the president on ISIL », 10 septembre 2014 : <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/10/remarks-president-barack-obama-address-nation>

<sup>73</sup> Traub James, « Obama's Light Touch and a Heavy Hand », *Foreign Policy*, 30 mai 2014.

aux problèmes africains par la coopération avec les militaires américains. L'apport sous Obama aura consisté à soutenir également le rôle des alliés européens des États-Unis en Afrique.

**Olivia RONSAIN : « Le département de la Défense, acteur prépondérant du dispositif américain de coopération avec l'Afrique »**

Olivia Ronsain présente le rôle du département de la Défense dans la coopération américaine en Afrique. La continuité de la politique américaine va de pair avec un basculement dans la répartition des compétences entre les acteurs, qui octroie une place toujours plus centrale au Pentagone. L'article démontre à la fois l'importance qu'occupe ce dernier dans son champ de compétence, mais également l'accentuation de son rôle dans les domaines qui ne relèvent pas directement de son expertise : les responsabilités croissantes dans la diplomatie de proximité qu'il exerce avec les autorités locales africaines et la place centrale qu'il occupe dans des secteurs plus étonnants comme celui de la santé. L'article souligne la forte implication du Congrès dans l'évolution de l'engagement militaire en Afrique, et l'absence du Pentagone dans certains champs d'actions, ce qui nuance l'idée d'une militarisation de la stratégie américaine en Afrique. Enfin, l'auteur montre que le contexte de contraintes budgétaires renforce le poids des acteurs privés.

**Marc-Antoine BRILLANT : « L'analyse américaine de la menace en Afrique »**

Marc-Antoine Brillant s'intéresse à la vision américaine de la menace en Afrique. Il s'attache dans son article à montrer la manière dont les états-majors américains ont dû revoir leurs outils d'analyse classique (datant de la guerre froide) après le 11 septembre 2001 et l'irruption d'une menace terroriste à l'échelle mondiale. Dans le cadre de la « guerre globale contre la terreur » définie par le gouvernement de George W. Bush, les militaires américains ont dû imaginer de nouvelles manières de conceptualiser la menace, notamment sur le continent africain. C'est dans ce contexte que s'est imposée une vision systémique (« l'ennemi en tant que système »), afin d'adapter la manière de combattre et défaire l'ennemi. Une méthode qui a permis une analyse et donc une connaissance plus fine de l'environnement et des mouvements terroristes, sans pour autant toujours conduire à un changement dans les méthodes de combats.

*2. Modalités et études de cas*

**Bronwyn BRUTON, Paul D. WILLIAMS: « The hidden costs of outsourcing the “war on terrorism” in Africa »**

L'article de Bronwyn Bruton et Paul Williams s'intéresse à l'une des caractéristiques majeures de la stratégie opérationnelle américaine en Afrique, le recours à des pays alliés pour combattre le terrorisme par procuration, et à ses coûts cachés, notamment sur le long terme. Les auteurs observent que ce choix répond à des pressions notamment internes aux États-Unis, en particulier la contrainte de l'opinion publique ainsi que de la réduction des coûts, et qu'il a conduit Washington à s'appuyer sur et à soutenir les efforts d'un certain nombre d'États amis, en particulier l'Éthiopie, le Kenya, l'Ouganda, le Burundi ou encore Djibouti. Les auteurs montrent que cette solution américaine, malgré ses avantages certains (pas de soldats américains au sol, un coût nettement

moindre) a cependant eu des effets négatifs, voire même contre-productifs à long terme (en aggravant la menace terroriste dans certains cas). Elle peut être instrumentalisée par les États de la région, en fonction de leurs propres intérêts et parfois en contradiction avec d'autres objectifs de la politique américaine en Afrique.

**Jérôme PIGNE : « L'approche indirecte des États-Unis au Sahel. Évolution de la stratégie et approche comparative avec l'Union européenne »**

Pour analyser l'approche indirecte des États-Unis au Sahel, l'article de Jérôme Pigné se penche sur la manière dont les États-Unis se sont investis dans la zone au moins depuis le début des années 2000. Plus précisément, l'auteur considère que pour comprendre le rôle que jouent les États-Unis au Sahel il est nécessaire de s'intéresser à leur vision de la sous-région, ainsi qu'à leurs interactions avec les autres forces présentes sur ce théâtre. En particulier, l'auteur revient sur le concept d'États faibles ou faillis, central pour les Américains, alors que l'Union européenne lui préfère celui d'États fragiles. Il conclut en présentant des pistes de coopération entre les États-Unis et l'UE, mais aussi la France et les différents pays de la sous-région.

**Beth Elise WHITAKER: « African Reactions to U.S. Counter-Terrorism Policies: Kenya, From Reluctance to Resolve »**

L'article de Beth Elise Whitaker s'intéresse à la manière dont les États africains réagissent à la stratégie américaine et donc concrètement la manière dont ils collaborent avec Washington dans la politique contre-terroriste. Elle se penche dans son article sur le cas du Kenya, qui illustre en particulier la difficulté pour les États-Unis de concilier les deux priorités de leur politique africaine, le contre-terrorisme d'un côté, le développement et la promotion de la démocratie de l'autre. Le Kenya, l'un des plus anciens alliés américains en Afrique de l'Est, est ainsi passé d'une attitude relativement réticente à une coopération beaucoup plus ouverte, alors même que les États-Unis, en particulier sous Obama, ont tenté de maintenir une certaine distance avec des dirigeants inculpés par la Cour Pénale Internationale – alors même que la menace terroriste est en hausse dans la région. Par ailleurs, le cas du Kenya (et *a contrario* ceux de l'Ouganda ou de l'Éthiopie) illustre qu'il est parfois plus difficile de collaborer avec des régimes en transition démocratique qu'avec des États plus autoritaires.

## BIBLIOGRAPHIE

### Livres

Cooke Jennifer, Morrison J. Stephen, *U.S. Africa Policy beyond the Bush Year: Critical Challenges for the Obama Administration*, Washington, CSIS, 2009.

Kaplan Robert D., *Imperial Grunts. On the ground with the American Military*, New York, Random House, 2005.

Kaplan Robert D., *Hog Pilots, Blue Water Grunts. The American Military in the Air, at Sea and on the Ground*, New York, Random House, 2007.

Klay Kieh George, Kalu Kelechi, *West Africa and the U.S. War on Terror*, Londres, Routledge, 2013.

Tillery Alvin B. Jr., *Between Homeland and Motherland: Africa, U.S. Foreign Policy, and Black Leadership in America*, Ithaca, Cornell University Press, 2011.

### Articles

Cooke Jennifer G., « De Clinton à Obama, les États-Unis et l'Afrique », *Politique étrangère*, 2 :2013, pp. 67-80.

Dorschner Jim, « The era of the operator », *Jane's Defense Weekly*, 21 mars 2013.

Hachigian Nina, Schorr David, « The Responsibility Doctrine », *The Washington Quarterly*, 36:1, hiver 2013, pp. 73-91.

Miller Tenorio Nathanael, « The Leahy Law: Congressional Failure, Executive Overreach, and the Consequences », *Cornell International Law Journal*, Vol.45, 2012.

Morrison Scott, « Redefining the Indirect Approach, Defining Special Operations Forces (SOF) Power, and the Global Networking of SOF », *PRISM*, 4, n°3, 2013.

Nsia-Pepira Kofi, « Militarization of US Foreign Policy in Africa: Strategic Gain or Backlash? », *Military Review*, janvier-février 2014.

Pham J. Peter, « AFRICOM from Bush to Obama », *South African Journal of International Affairs*, Vol. 18, No.1, avril 2011.

Sheehan Michael et Porter Geoff, « The Future Role of US Counterterrorism Operations in Africa », *CTC Sentinel*, Vol.7 n°2, février 2014.

Schmidli William Michael, « How Activists Changed Washington: America's Forgotten Human Rights Movement », *Foreign Affairs*, juin 2014

Tate Winifred, « Human Rights Law and Military Aid Delivery: A Case Study of the Leahy Law », *Political and Legal Anthropology Review*, Vol. 34, No. 2, November 2011.

Turse Nick, « The U.S. Military and the Unraveling of Africa », *TomDispatch.com*, 18 juin 2013.

Watts Stephen, Pezard Stephanie, « Rethinking Small-Footprints Interventions », *Parameters*, 44(1), printemps 2014.

#### *Rapports et travaux de think tanks*

Armitage Richard, Nye Joseph S. Jr., *CSIS Commission on Smart Power: A smarter, more secure America*, CSIS, 2007

Barrios Christina, Koepf Tobias, *Re-mapping the Sahel : transnational security challenges and international responses*, EU ISS, Report n°19, juin 2014.

Gnanguenon Amandine (dir.), *Les défis politiques et stratégiques en Somalie*, Cahier de l'IRSEM n°13, 2012.

Hamilton Daniel, *The American Way of Partnership*, FRIDE, Working Paper 6, juin 2014.

Kandel Maya (dir.), *États-Unis, quelle transition stratégique ? La politique de défense américaine sous Obama, entre dynamiques internes et évolutions internationales*, Etude de l'IRSEM n°29, Paris, IRSEM, 2013

Kandel Maya et Quessard Maud (dir.), *Les stratégies du smart power : redéfinir le leadership dans un monde post-américain*, Etude de l'IRSEM n°32, 2014.

Major Lujan Fernando M., *Light Footprints: The Future of American Military Intervention*, CNAS Report, 2013.

Reeve Richard, Pelter Zoë, *From New Frontier to New Normal: Counter-Terrorism Operations in the Sahel-Sahara*, Londres, Oxford Research Groupe, août 2014.

Robinson Linda, *The Future of U.S. Special Operations Forces*, Council on Foreign Relations, Special Report No.55, 2013.

Watts Stephen, Campbell Jason, Johnston Patrick, Lalwani Sameer, Bana Sarah, *Countering Others' Insurgencies: Understanding US Small-Footprint Interventions in Local Context*, RAND, 2014.

#### *Sources primaires*

The White House, *U.S. Strategy Toward Sub-Saharan Africa*, juin 2012.

The White House, *National Strategy for Counterterrorism*, juin 2011.

US Department of State, *Report of Inspection: The Bureau of African Affairs*, août 2009.

US Department of State, *Country Reports on Terrorism 2013*, avril 2014.

US Department of Defense, Department of State, *Foreign Military Training, Joint Report to Congress, FY2011 & 2012*.

US Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21<sup>st</sup> Century*, janvier 2012.

US Department of Defense, *2014 Quadriennial Defense Review*, mars 2014.

Hearing of the Subcommittee on African Affairs of the Committee on Foreign Relations, US Senate: "Exploring the U.S. Africa Command and a new strategic relationship with Africa », August 1, 2007.

Hearing of the Subcommittee on African Affairs of the Committee on Foreign Relations, US Senate: «Exploring the U.S. Africa Command and a new strategic relationship with Africa », August 1, 2007.

Report of the Committee on Armed Services, House of Representatives on the National Defense Authorization Act for FY2013, 11 mai 2012.

Arieff Alexis, *Crisis in Mali*, Congressional Research Service (CRS) Report, Janvier 2013.

Epstein Susan, Tiersky Alex, Lawson Marian, *State, Foreign Ops and Related Programs: FY2014 Budget and Appropriations*, Congressional Research Service (CRS) Report, janvier 2014.

Feickert Andrew, *U.S. Special Operations Forces: Background and Issues for Congress*, CRS Report for Congress, février 2013.

Ploch Lauren, *Countering Terrorism in East Africa: The U.S. Response*, Congressional Research Service (CRS), novembre 2010.

Ploch Lauren, *Africa Command: U.S. Strategic Interests and the Role of the U.S. Military in Africa*, Congressional Research Service (CRS), juillet 2011.

Serafino Nina, Beittel June, Ploch Blanchard Lauren, Rosen Liana, « *Leahy Law* » *Human Rights Provision and Security Assistance: Issue Overview*, Congressional Research Service (CRS) Report, janvier 2014.

Serafino Nina, *Security Assistance Reform: « Section 1206 », Background and Issues for Congress*, Congressional Research Service (CRS) Report, avril 2014.

US Census Bureau, « US Economic and Military Aid by Major Recipient Country, 2001-2009 », Statistical Abstract of the United States, 2012.

## ■ AFRICOM'S EVOLUTION FROM BUSH TO OBAMA

**J. Peter PHAM**

*Director of the Atlantic Council's Africa Center in Washington, D.C*

### Introduction

The announcement seven years ago by President George W. Bush of his decision to establish a United States Africa Command (AFRICOM) to “enhance [American] efforts to bring peace and security to the people of Africa and promote our common goals of development, health, education, democracy, and economic growth in Africa” by strengthening bilateral and multilateral security cooperation with African states and creating new opportunities to bolster their capabilities<sup>1</sup> was arguably the most significant change in nearly half a century of U.S. foreign policy with respect to the continent. It also proved to be one of the most controversial, eliciting an ongoing storm of protests and criticism from policymakers and commentators, not only in Africa, but also within the United States,<sup>2</sup> which has been met in turn by equally impassioned rejoinders as well as more dispassionate analysis.<sup>3</sup> AFRICOM became fully operational as America’s sixth “geographic unified combatant command”<sup>4</sup> on October 1, 2008, and is now led by General David M. Rodriguez, who took over for General Carter F. Ham in April 2013. General William E. Ward served as the command’s inaugural commander, completing his tenure in March 2011. AFRICOM’s seven years of operations (counting its first year as a subordinate command under the U.S. European Command) provide an opportunity for a closer examination of both its evolving doctrine and activities, which indicates that it has

---

<sup>1</sup> The White House, Office of the Press Secretary, « President Bush Creates a Department of Defense Unified Command for Africa », February 6, 2007,

<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/02/20070206-3.html>.

<sup>2</sup> See, *inter alia*, Malan Mark, « AFRICOM: A Wolf in Sheep’s Clothing », Testimony before the Subcommittee on Africa, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 110<sup>th</sup> Congress, August 2007, <http://foreign.senate.gov/imo/media/doc/MalanTestimony070801.pdf>; Keenan Jeremy, « U.S. militarization in Africa: What Anthropologists Should Know about AFRICOM », *Anthropology Today* 24, no. 5 (October 2009): 16-20; and Taguem Fah Gilbert L., « Dealing with Africom: The Political Economy of Anger and Protest », *Journal of Pan African Studies* 3, no. 6 (March 2010): 81-93.

<sup>3</sup> See, *inter alia*, McFate Sean, « U.S. Africa Command: Next Step or Next Stumble? » *African Affairs* 107, no. 426 (January 2008): 111-121; J. Peter Pham, « America’s New Africa Command: Paradigm Shift or Step Backwards? » *Brown Journal of World Affairs* 15, no. 1 (Fall/Winter 2008): 257-272; D. G. Jamieson, « AFRICOM: A Threat or an Opportunity for African Security? », *South African Journal of International Affairs* 16, no. 3 (December 2009): 311-329; and Pham J. Peter, « AFRICOM from Bush to Obama », *South African Journal of International Affairs* 18, no. 1 (April 2011): 107-124

<sup>4</sup> The other geographic unified combatant commands are the U.S. Central Command (CENTCOM), the U.S. European Command (EUCOM), the U.S. Northern Command (NORTHCOM), the U.S. Pacific Command (PACOM), and the U.S. Southern Command (SOUTHCOM). In addition, there are three functional commands: the U.S. Special Operations Command (SOCOM), the U.S. Strategic Command (STRATCOM), and the U.S. Transportation Command (TRANSCOM). In May 2010, the U.S. Cyber Command (CYBERCOM) was activated as a sub-unified command subordinate to STRATCOM, while the U.S. Joint Forces Command (JFCOM) was disestablished as a distinct command in August 2011, having largely accomplished its mission to embed joint operations in all branches of the military.



neither lived up to the best promises of its proponents nor justified the worst fears raised by its critics.

While some of the controversy surrounding AFRICOM's initial stand-up can be attributed to the failure of the U.S. government to adequately communicate its motivations, capabilities, and intentions,<sup>5</sup> senior officials did not make the situation any better by minimizing the significance of the undertaking as, in the words of one summary, "primarily an internal bureaucratic shift, a more efficient and sensible way of organizing the U.S. military's relations with Africa,"<sup>6</sup> refraining from any discussion of the strategic calculus behind the biggest internal shuffle within the American military since the entry into force of the Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986. Unfortunately, this disingenuous response only heightened suspicions—and not just among fringe conspiracy theorists—that a hidden agenda was being pursued, thereby undermining the efforts made by General Ward and key members of his leadership team to explain to diverse audiences their mission of conducting "sustained security engagement through military-to-military programs, military-sponsored activities, and other military operations as directed to promote a stable and secure African environment in support of U.S. foreign policy."<sup>7</sup>

In the interest of both greater transparency as well as more effective dialogue, the strategic reasons motivating this historic commitment by the United States military to Africa ought to be spelled out, examined, and, where necessary, critiqued and debated. Thus this contribution will argue that there are several rational reasons why AFRICOM made strategic sense for the United States at the command's outset—and why they remain relevant today—and that articulating a realist policy based on these considerations, rather than avoiding the discussion altogether, is the most likely path for achieving understanding of American political and security purposes in Africa, even if not always in agreement as to whether these ends necessarily align with the goals which Africans have themselves set. And even where the interests are complementary, there are lingering questions both about the identity of AFRICOM as a military structure for advancing those objectives and its very sustainability, especially in the current fiscal environment.

## U.S. Interests in Africa

The *raison d'être* for the very existence of AFRICOM is the recognition that the United States does indeed have significant national interests in Africa which require it to engage the continent, its states, and its peoples, and that, ultimately, these interests are such as to be capable of sustaining a long-term commitment. While this assertion may seem a bit tautological, it should be recalled that it was barely fourteen years ago that none other than George W. Bush, while he was campaigning for the White House, then-responded negatively to a question from a television interviewer about whether Africa fit into his definition of the strategic interests of the United States: "At some point in

<sup>5</sup> Forest James J.F. and Crispin Rebecca, « AFRICOM: Troubled Infancy, Promising Future », *Contemporary Security Policy* 30, no. 1 (April 2009): 5-27.

<sup>6</sup> Mills Greg, Terence McNamee, and Mauro De Lorenzo, *AFRICOM and African Security: The Globalization of Security or the Militarization of Globalization?* Discussion Paper 4 (Johannesburg, Brenthurst Foundation, 2007), 1.

<sup>7</sup> U.S. Africa Command, Fact Sheet « United States Africa Command », October 18, 2008, <http://www.africom.mil/getArticle.asp?art=1644>.

time the president's got to clearly define what the national strategic interests are, and while Africa may be important, it doesn't fit into the national strategic interests, as far as I can see them."<sup>8</sup>

In truth, Bush's assertion was not particularly exceptional except perhaps in the brusque manner of its expression. Princeton Lyman, a former assistant secretary of state who also previously served as U.S. ambassador to Nigeria and to South Africa and subsequently served as President Barack Obama's Special Envoy for Sudan and South Sudan, acknowledged that Bush's comment basically reflected "what had in fact been the approach of both Democratic and Republican administrations for decades"<sup>9</sup>: with the exception of the Cold War period when strategists worried about what were perceived to be Soviet attempts to secure a foothold on the continent, American interests in Africa had historically been framed almost exclusively in terms of preoccupation over the humanitarian consequences of poverty, war, and natural disaster, rather than strategic considerations. Moral impulses, however, rarely had the staying power to sustain anything beyond episodic attention. In fact, in 1995, barely one year after the Rwandan genocide, some Pentagon planners argued in an official position paper that the United States should hold itself aloof from engagement on the African continent because they could "see very little traditional strategic interest in Africa" and pronounced themselves to be convinced that "America's security interests in Africa are very limited."<sup>10</sup>

Hence it stands to reason that if, in just over a decade, the foreign and defense policy establishment within the United States went from a disavowal of any security interest in Africa to such an embrace of the continent's geopolitical importance that the creation of a unified combatant command was not only justified, but imperative, a shift in strategic perspective with respect to national interests must have taken place. So what might these perceived interests have been?

### *Counterterrorism*

In the context of America's counterterrorism efforts, there is the imperative of preventing Africa's poorly governed spaces from being exploited to provide facilitating environments, recruits, and eventual targets for Islamist terrorists. As the 2002 *National Security Strategy of the United States of America* noted, "Weak states...can pose as great a danger to our national interests as strong states. Poverty does not make poor people into terrorists and murderers. Yet poverty, weak institutions, and corruption can make weak states vulnerable to terrorist networks and drug cartels within their borders."<sup>11</sup> With the possible exception of the wider Middle East (including Afghanistan and Pakistan), nowhere did this analysis seem more applicable than Africa where, as the document went on to acknowledge, regional conflicts arising from a variety of causes, including poor governance, external aggression, competing claims, internal revolt, and ethnic and religious tensions all "lead to the same ends: failed states, humanitarian disasters, and ungoverned areas that can become safe

<sup>8</sup> Bush George W., interview by Jim Lehrer, *NewsHour*, PBS, February 16, 2000, [http://www.pbs.org/newshour/bb/election/jan-june00/bush\\_2-16.html](http://www.pbs.org/newshour/bb/election/jan-june00/bush_2-16.html).

<sup>9</sup> Lyman Princeton N., « A Strategic Approach to Terrorism » in Donald Rothchild and Edmund J. Keller (eds.), *Africa-U.S. Relations: Strategic Encounters*, Boulder Colorado, Lynne Rienner, 2006, p.49.

<sup>10</sup> U.S. Department of Defense, Office of International Security Affairs, *United States Strategy for Sub-Saharan Africa*, August 1, 1995, <http://www.defenselink.mil/speeches/speech.aspx?speechid=943>.

<sup>11</sup> The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, September 17, 2002, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>.

havens for terrorists.”<sup>12</sup> The attacks by al-Qaeda on the U.S. embassies in Dar es Salaam, Tanzania, and Nairobi, Kenya, in 1998, and on an Israeli-owned hotel in Mombasa, Kenya, and, simultaneously, on an Israeli commercial airliner in 2002 only underscored for Washington policymakers the deadly reality of the terrorist threat in Africa,<sup>13</sup> as did the “rebranding” of Algerian Islamist terrorist organization GSPC (*Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat*, Salafist Group for Preaching and Combat) as “the Organization for Jihad in the Land of the Islamic Maghreb” (“Al-Qaeda in the Islamic Maghreb,” AQIM).<sup>14</sup> Also noted were the ongoing activities of various militant Islamist movements in the territory of the former Somali Democratic Republic,<sup>15</sup> including al-Shabaab, an al-Qaeda-linked group designated a “foreign terrorist organization” by the U.S. State Department in early 2008, as well as the threat posed to global commerce by Somali piracy.<sup>16</sup>

While the Somali piracy threat has largely been stemmed—the Somali coast experienced 15 incidents in 2013, down from 75 incidents in 2012 and a peak of 237 incidents in 2011<sup>17</sup>—due to armed guards on ships, international navy guards, and, perhaps more marginally, the influence of Somalia’s government,<sup>18</sup> the fight against terrorism throughout the continent is far from over. Underscored by an AQIM splinter group attack on Algeria’s In Amenas gas plant in January 2013 that left at least 39 foreign hostages dead and al-Shabaab’s attack on Nairobi’s Westgate Mall in September 2013 that left more than 67 dead in retaliation to the African Union Mission to Somalia (AMISOM), an operation heavily backed by the United States<sup>19</sup>—to say nothing of the September 2012 attack on the U.S. diplomatic compound in Benghazi, Libya, which ultimately cost the lives of U.S. Ambassador J. Christopher Stevens and three other American diplomatic and intelligence officials—violent extremists continue to demonstrate their destructive capabilities and threat to Western interests across the African continent. In fact, shortly before he retired from his command, General Ham testified before the U.S. Senate that counterterrorism is AFRICOM’s “highest priority and will remain so for the foreseeable future”<sup>20</sup> as extremist organizations—namely AQIM and its

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Pham J. Peter, « Next Front? Evolving U.S.-African Strategic Relations in the ‘War on Terrorism’ and Beyond » *Comparative Strategy* 26, no. 1 (2007): 39-54; idem, « Securing Africa », *Journal of International Security Affairs* 13, Fall 2007, 15-24; and Schraeder Peter, « The African Dimension in U.S. Foreign Policy in the Post-9/11 Era », in Franco Manuela (ed.), *Estratégia e segurança na África austral*, Lisbon, FLAD/IPRI, 2007, pp. 171-196.

<sup>14</sup> Steinberg Guido and Werenfels Isabelle, « Between the ‘Near’ and the ‘Far’ Enemy: Al-Qaeda in the Islamic Maghreb », *Mediterranean Politics* 12, no. 3, 2007, pp. 407-413; also see Pham J. Peter, « Foreign Influences and Shifting Horizons: The Ongoing Evolution of al Qaeda in the Islamic Maghreb », *Orbis* 55, no. 2, Spring 2011, pp. 240-254; and idem, « The Dangerous ‘Pragmatism’ of Al-Qaeda in the Islamic Maghreb », *Journal of the Middle East and Africa* 2, no. 1, January-June 2011, pp. 15-29.

<sup>15</sup> Shay Shaul, *Somalia between Jihad and Restoration*, Edison, NJ, Transaction, 2008.

<sup>16</sup> Van Ginkel Bibi and Van der Putten Frans-Paul (eds), *The International Response to Somali Piracy: Challenges and Opportunities*, Leiden & Boston, Martinus Nijhoff, 2010.

<sup>17</sup> International Chamber of Commerce, « Somali Pirate Clampdown Caused Drop in Worldwide Piracy, IMB Reveals », January 15, 2014, <http://www.icc-ccs.org/news/904-somali-pirate-clampdown-caused-drop-in-global-piracy-imb-reveals>.

<sup>18</sup> BBC, « Drop in Sea Piracy Helped by Big Somali Improvement, says Watchdog », January 15, 2014, <http://www.bbc.com/news/world-africa-25746045>.

<sup>19</sup> See Bruton Bronwyn and Williams Paul D., « Cut-Rate Counterterrorism: Why America Can No Longer Afford to Outsource the War on al-Shabab », *Foreign Policy*, October 7, 2013, [http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/10/07/cut\\_rate\\_counterterrorism](http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/10/07/cut_rate_counterterrorism).

<sup>20</sup> U.S. Africa Command, « AFRICOM, TRANSCOM Commanders Testify before Senate Armed Service Committee », March 7, 2013, <http://www.africom.mil/Newsroom/Transcript/10566/transcript-africom-transcom-commanders-testify-before-senate-armed-services-committee>.

affiliates in North and West Africa, al-Shabaab in the Horn of Africa,<sup>21</sup> and Boko Haram in Nigeria and neighboring countries<sup>22</sup>—increasingly interact with each other across the continent.

### *Strategic resources*

Another U.S. interest was protecting access to hydrocarbons and other strategic resources which Africa has in abundance and promoting the integration of African nations into the global economy. Early in the Bush administration, even before the 9/11 attacks, the president's National Energy Policy Development Group, chaired by Vice President Dick Cheney, published a report which argued that the only way to maintain American prosperity was to ensure that the United States had reliable access to increasing quantities of oil and natural gas from both domestic and foreign sources.<sup>23</sup> Specifically, the report expressed concern about the "policy challenge" of "the concentration of world oil production in any one area of the world"<sup>24</sup> (i.e., the Persian Gulf region) and suggested that among those places where America might turn for a more diversified supply was sub-Saharan Africa which, it noted, held "7 percent of world oil reserves and 11 percent of world oil production" and was "expected to be one of the fastest-growing sources of oil and gas for the American market."<sup>25</sup>

In fact, in 2008, the last year of the Bush presidency, data from the U.S. Department of Energy's Energy Information Administration showed that African countries accounted for more of America's petroleum imports than the states of the Persian Gulf region: 916,727,000 barrels (19.5 percent) versus 868,516,000 barrels (18.4 percent).<sup>26</sup> While the prospects for oil in Africa remain optimistic—124 billion barrels of proven oil reserves as of the end of 2012<sup>27</sup>—the inauguration of Barack Obama as president appears to have led to a digression from the Bush strategy. The new administration's White House website proclaimed its goal to "eliminate our current imports from the Middle East and Venezuela within ten years."<sup>28</sup> In fact, much of America's demand for oil has been met by increased Gulf imports and ramped-up domestic American production, especially as a result of the "shale gas revolution," rather than by additional imports from Africa, which have actually decreased.<sup>29</sup>

<sup>21</sup> See Hansen Stig Jarle, *Al-Shabaab in Somalia: The History and Ideology of a Militant Islamist Group, 2005-2012* (New York: Oxford University Press, 2013).

<sup>22</sup> Pham J. Peter, *Boko Haram's Evolving Threat*, African Security Brief 20, Washington: Africa Center for Strategic Studies, National Defense University, 2012.

<sup>23</sup> National Energy Policy Development Group, *National Energy Policy*, May 16, 2001, <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA392171&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> U.S. Department of Energy, Energy Information Administration, "US Total Crude Oil and Products Imports," February 27, 2009, [http://tonto.eia.doe.gov/dnav/pet/pet\\_move\\_impcus\\_a2\\_nus\\_ep00\\_im0\\_mbb1\\_m.htm](http://tonto.eia.doe.gov/dnav/pet/pet_move_impcus_a2_nus_ep00_im0_mbb1_m.htm).

<sup>27</sup> KMPG, « Oil and Gas in Africa: Africa's Reserves, Potential, and Prospects », 2013, <https://www.kpmg.com/Africa/en/IssuesAndInsights/Articles-Publications/Documents/Oil%20and%20Gas%20in%20Africa.pdf>.

<sup>28</sup> The White House, Energy Plan Overview, [http://www.whitehouse.gov/agenda/energy\\_and\\_environment/](http://www.whitehouse.gov/agenda/energy_and_environment/).

<sup>29</sup> « U.S. Imports by Country of Origin », US Energy Information Administration, June 2014, [http://www.eia.gov/dnav/pet/pet\\_move\\_impcus\\_a2\\_nus\\_ep00\\_im0\\_mbb1\\_m.htm](http://www.eia.gov/dnav/pet/pet_move_impcus_a2_nus_ep00_im0_mbb1_m.htm).

American imports of Nigerian crude, for example, have virtually ceased altogether.<sup>30</sup> It goes without saying that U.S. planners have not been oblivious to the fact that other countries, including China, India, and Russia have been attracted by the African continent's natural wealth and recently increased their own engagements there.<sup>31</sup>

Of course, hydrocarbons are not the only natural resources for which there is high demand. *Inter alia*, Africa holds 95 percent of the world's reserves of platinum group metals, 90 percent of its chromite ore reserves, and 85 percent of its phosphate rock reserves, as well as more than half of its cobalt and one-third of its bauxite. African agriculture's importance is also growing as demand for food by the developing world's rising and increasingly affluent populations surges even as local resources diminish. In contrast, in many places in Africa, the proportion of arable land under cultivation is negligible: in South Sudan and the Democratic Republic of the Congo, to cite just two cases, less than 10 percent of potential cropland has been exploited.<sup>32</sup>

Although most U.S. officials have, insofar as possible, avoided confrontation with other outside actors—and, indeed, have gone out of their way to seek cooperation in areas where interests complement each other, both to mutual benefit and that of Africans—representatives of both American political parties have also been careful to emphasize the need to be vigilant that there are no monopolies or preferential treatment. In fact, during the 2008 presidential contest, Witney Schneidman, a former deputy assistant secretary of state for African affairs who served as co-chair of the Obama campaign's Africa advisory group, spoke explicitly of the need to “engage the Chinese to establish the rules of the road and to ensure that we are working at common purpose to enhance economic development on the continent.”<sup>33</sup>

### *Humanitarian Assistance and Development*

And yet another priority of U.S. foreign policy was empowering Africans and other partners to cope with the myriad humanitarian challenges, both man-made and natural, which afflict the continent with seeming disproportion—not just the devastating toll which conflict, poverty, and disease, especially HIV/AIDS, exact on Africans, but the depredations of the continent's remaining rogue

<sup>30</sup> See Ofikhenua John, « U.S. Stops Importation of Nigeria's Oil over Shale », *The Nation* (Lagos), June 5, 2014, accessed August 19, 2014, <http://thenationonlineng.net/new/u-s-stops-importation-nigerias-oil-shale-says-minister/>.

<sup>31</sup> See Pham J. Peter, « China's African strategy and Its Implications for U.S. Interests », *American Foreign Policy Interests* 28, no. 3, May/June 2006, pp. 239-253; idem, « India's Expanding relations with Africa and Their Implications for U.S. interests », *American Foreign Policy Interests* 29, no. 5, September/October 2007, pp.341-352; idem, « Back to Africa: Russia's New African Engagement », in Jack Mangala (ed.), *Africa and the New World Era: From Humanitarianism to a Strategic View*, New York, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 71-83; idem, « Inde-Afrique, un mariage discret », *Alternatives Internationales* 53, December 2011, pp. 10-13; idem, « What Xi Sees in Africa », *New Atlanticist*, March 25, 2013, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/what-xi-sees-in-africa>; idem, « India's New African Horizons: An American Perspective », *Africa Review* 5, no. 2, 2013, pp. 93-103 ; and idem, « Russia's Return to Africa », *New Atlanticist*, March 13, 2014, <http://www.atlanticcouncil.org/publications/articles/russia-s-return-to-africa>.

<sup>32</sup> See idem, « Africa Emergent: Five Trends Driving Africa's Buoyant Economic Prospects », *Diplomatic Courier* 6, no. 4, July/August 2012, pp. 8-10.

<sup>33</sup> Schneidman Witney, « Africa: Obama's Three Objectives for the Continent », *allAfrica.com*, September 29, 2008, <http://allafrica.com/stories/200809291346.html>.

regimes. While not an “interest” in the sense of classical political realism, this interest reflects a certain type of idealism that has been part and parcel of the country’s foreign policy throughout its history and has led to repeated instances where domestic politics create a foreign policy “priority” in the absence of a hard “interest.”<sup>34</sup> An example of this is the decision by the Obama administration to deploy some 4,000 U.S. military personnel to support efforts to contain and eliminate the 2014 Ebola epidemic in West Africa, specifically to construct treatment centers in Liberia and to manage a regional staging base in Senegal. The military component alone of this effort is conservatively estimated to cost the Pentagon more than \$1 billion.<sup>35</sup>

Increasingly, trade and investment have become the points of emphasis in U.S. discussions of African development as policymakers from the president down come to recognize the extraordinary entrepreneurial dynamism that characterizes much of African business and that the continent is nowadays home to seven of the ten fastest growing economies in the world and not just a perennial beneficiary of charitable handouts in need of constant rescue. In fact, this new tone dominated the first-ever U.S.-African Leaders Summit in Washington in August 2014.<sup>36</sup>

### *Shared Interests*

Of course, the United States is not alone in having strategic interests in Africa and, in fact, Washington policymakers and analysts are showing greater sensibility to the common objectives on the continent which they share with many of America’s treaty allies and other traditional partners, both in Africa and in Europe, and increasingly have sought ways to work together to achieve those goals. For example, the links between the United States and Morocco are among the oldest of the America’s diplomatic bonds, with Sultan Mohammed III being, in 1777, the first foreign sovereign to recognize the independence of the thirteen former British colonies. However, it is only more recently that the vital role the North African country can play in African security and development has become more fully appreciated.<sup>37</sup>

Following a November 2013 meeting in Washington between President Barack Obama and King Mohammed VI, a joint statement noted that “the two Heads of State were pleased to note their common assessment of the critical role of human and economic development in promoting stability and security on the African continent, and committed to explore in greater detail concrete options for pragmatic, inclusive cooperation around economic and development issues of mutual interest”

---

<sup>34</sup> Mead Walter Russell, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*. (New York/London: Routledge, 2001).

<sup>35</sup> See Eilperin Juliet, « U.S. May Spend Up to \$1 Billion Fighting Ebola, Administration Says », *Washington Post*, September 16, 2014, <http://www.washingtonpost.com/blogs/post-politics/wp/2014/09/16/u-s-may-spend-up-to-1-billion-fighting-ebola-administration-says/>.

<sup>36</sup> See Randle Jim, « Trade, Investment, Growth Are Key Issues at U.S.-Africa Summit », *Voice of America*, July 30, 2014, <http://www.voanews.com/content/trade-investment-growth-are-key-issues-at-us-africa-summit/1968479.html>.

<sup>37</sup> See Pham J. Peter, *Morocco’s Vital Role in Northwest Africa’s Security and Development*, Atlantic Council Issue Brief, November 2013, [http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Moroccos\\_Vital\\_Role.pdf](http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Moroccos_Vital_Role.pdf).

and committed both countries “to explore joint initiatives to promote human development and stability through food security, access to energy, and the promotion of trade” across Africa.<sup>38</sup>

Similarly, during the February 2014 state visit to the United States of French President François Hollande, he and Obama published a joint opinion editorial hailing Franco-American cooperation in Africa and particularly in the Sahel region, “to prevent al-Qaeda from gaining new footholds” and “help train and equip local forces so they can take responsibility for their own security.”<sup>39</sup>

### Africom in action

If the establishment of a military command was intended primarily to secure US national interests in Africa—and evidence seems to indicate that such is not an unfair characterization, the repeated denials of some officials notwithstanding—how has the experiment worked out so far? And how have the interests of Africans fared in the process?

Amid all the controversy that the establishment of the new command engendered, one would be excused for mistaking from the arguments adduced by both its critics and some defenders that American security engagement in Africa was an entirely new phenomenon, rather than one with a history dating back two centuries.<sup>40</sup> In fact, U.S. Defense Department agencies have been continuously conducting a number of security cooperation efforts across Africa, responsibility for the implementation of which was simply assumed by AFRICOM after its creation instead of being parceled out among three separate commands.<sup>41</sup>

### *Camp Lemonier: The Only Permanent Base*

Almost from the moment that the creation of AFRICOM was announced, rumors have flown about suggesting that a massive increase in U.S. military presence on the continent was in the offing. Yet, seven years later, the command’s largest military installation in Africa remains one whose existence

<sup>38</sup> The White House, Office of the Press Secretary, « Joint Statement of the United States of America and the Kingdom of Morocco », November 22, 2013, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/11/22/joint-statement-united-states-america-and-kingdom-morocco>.

<sup>39</sup> Obama Barack and Hollande François, « France and the U.S. Enjoy a Renewed Alliance », *Washington Post*, February 10, 2014, [http://www.washingtonpost.com/opinions/obama-and-hollande-france-and-the-us-enjoy-a-renewed-alliance/2014/02/09/039ffd34-91af-11e3-b46a-5a3d0d2130da\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/obama-and-hollande-france-and-the-us-enjoy-a-renewed-alliance/2014/02/09/039ffd34-91af-11e3-b46a-5a3d0d2130da_story.html).

<sup>40</sup> Pham J. Peter, Been There, « Already Doing That: America’s Ongoing Security Engagement in Africa », *Contemporary Security Policy* 30, no. 1 (April 2009): 72-78.

<sup>41</sup> Before the establishment of AFRICOM, EUCOM’s area of responsibility embraced Algeria, Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroon, Cape Verde, Central African Republic, Chad, Democratic Republic of the Congo, Republic of Congo (Brazzaville), Côte d’Ivoire, Equatorial Guinea, Gabon, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Lesotho, Liberia, Libya, Malawi, Mali, Mauritania, Morocco, Mozambique, Namibia, Niger, Nigeria, Rwanda, São Tomé and Príncipe, Senegal, Sierra Leone, South Africa, Swaziland, Tanzania, Togo, Tunisia, Uganda, Zambia, and Zimbabwe, in addition some fifty Eurasian states, while CENTCOM had responsibility in Africa for Djibouti, Egypt, Eritrea, Ethiopia, Kenya, Seychelles, Somalia, and Sudan, as well as the waters of the Red Sea and the western portions of the Indian Ocean not covered by PACOM. PACOM’s African responsibilities included Comoros, Mauritius, and Madagascar, as well as the waters of the Indian Ocean, excluding those north of 5° S and west of 68° E (which were covered CENTCOM) and those west of 42° E (which were part of EUCOM’s space).

predates the command by more than a decade, the Combined Joint Task Force-Horn of Africa (CJTF-HOA), established in 2002 as a subordinate command of CENTCOM.<sup>42</sup>

Headquartered since 2003 at Camp Lemonier, a onetime French Foreign Legion post in Djibouti, the only permanent U.S. military base in Africa<sup>43</sup> is composed of approximately 4,000 sailors, soldiers, airmen, and marines, as well as civilian government employees and contractors. Originally conceived as an anti-terrorism unit actively engaged in kinetic operations, CJTF-HOA's mission has evolved into conducting "operations in the East Africa region to build partner nation capacity in order to promote regional security and stability, prevent conflict, and protect US and coalition interests."<sup>44</sup> Today, the base plays an increasingly significant role as a major regional base supporting operations throughout Africa, as well as serving as a staging ground against counterterrorism operations in the Arabian Peninsula—specifically Yemen—and the Indian Ocean. Underscoring the increasing importance the Camp Lemonier base to AFRICOM operations the base's lease was renewed for twenty years in May of this year at an estimated cost of approximately \$70 million per year, with another \$1 billion of base improvements planned.<sup>45</sup>

Thus while U.S. Special Operations Forces (SOF) are present and actively engaged in action against suspected terrorists in the Horn of Africa, CJTF-HOA has a separate mandate focused on indirect activities aimed at denying extremist ideologies as well as individuals and groups the ability to exploit the vulnerabilities of the nations and societies in the sub-region. The task force's operational concept includes a number of measures to foster interagency integration, including close coordination with US diplomatic missions throughout its area of responsibility by posting of liaison teams at each of the embassies as well as a senior military advisor to the U.S. Mission to the African Union in Addis Ababa, Ethiopia, and the presence in CJTF-HOA's command element of a senior State Department officer as the commander's foreign policy advisor and a veteran USAID officer as senior development advisor. In addition to U.S. personnel, CJTF-HOA also embeds military personnel from a number of coalition partner countries in its staff, involving them in all operational phases, including strategic and operational planning and execution.

---

<sup>42</sup> CJTF-HOA's « area of responsibility » includes Djibouti, Eritrea, Ethiopia, Kenya, Seychelles, Somalia, Sudan, although its "area of interest" also includes Burundi, Chad, Comoros, the Democratic Republic of the Congo, Madagascar, Mauritius, Mozambique, Rwanda, Tanzania, Uganda, and Yemen.

<sup>43</sup> There have been modest temporary, but nonetheless ongoing, deployments to Uganda, Niger, and Chad in support of intelligence-gathering and counterterrorism efforts, including the hunt for remnants of the Lord's Resistance Army in central Africa, AQIM and extremists from northern Mali, and Nigeria's Boko Haram (and the kidnapped schoolgirls from Chibok). See Pham J. Peter, "Assessing the Hunt for the LRA," *New Atlanticist*, October 17, 2011, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/assessing-the-hunt-for-the-lra>; idem, « Niger Needs More than Drones », *New Atlanticist*, February 25, 2013, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/niger-needs-more-than-drones>; and idem, « Making a Hash(tag) of Africa Policy », *The Hill*, May 28, 2014, <http://thehill.com/blogs/pundits-blog/international/207358-making-a-hashtag-of-africa-policy>.

<sup>44</sup> US Africa Command, Combined Joint Task Force-Horn of Africa, Fact Sheet « CJTF-HOA », <http://www.hoa.africom.mil/AboutCJTF-HOA.asp>.

<sup>45</sup> Schmitt Eric, « U.S. Signs New Lease to Keep Strategic Military Installation in the Horn of Africa », May 5, 2014, *The New York Times*, [http://www.nytimes.com/2014/05/06/world/africa/us-signs-new-lease-to-keep-strategic-military-installation-in-the-horn-of-africa.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2014/05/06/world/africa/us-signs-new-lease-to-keep-strategic-military-installation-in-the-horn-of-africa.html?_r=1).



## Evolving Doctrine: Africom under Obama

The election of Barack Obama as America's first president of African descent could not but have its impact on U.S. policy toward the continent. Addressing the Parliament of Ghana during his first visit to Sub-Saharan Africa after his election, Obama affirmed that "Africa's future is up to Africans."<sup>46</sup> Obama then proceeded to list four critical areas—building and sustaining democratic governments, supporting development that provides opportunity to more people, strengthening public health, and resolving conflicts peacefully—for which he pledged America's support. He also explained that it was in the interests of the United States to assist Africa's development, even if responsible government were a condition for the aid. This outlook clearly influenced the Obama administration's *National Security Strategy of the United States of America*, released somewhat tardily after an extensive review process in May 2010. In that document, Washington's approach to Africa was couched largely in terms of broader development goals, rather than traditional security concerns which were emphasized in the Bush administration's strategy papers.<sup>47</sup>

In June 2012, the Obama Administration released a new *U.S. Strategy Toward Sub-Saharan Africa* articulating how it has worked to translate the critical goals from Obama's 2009 speech to the Ghanaian Parliament into action, as well as its four main pillars moving forward—strengthening democratic institutions; spurring economic growth, trade and investment; advancing peace and security; and providing opportunities and development:

Given the growing strategic importance of sub-Saharan Africa to the United States, over the next 5 years we will elevate our focus on and dedicate greater effort to strengthening democratic institutions and spurring economic growth, trade, and investment, while continuing to pursue other objectives on the continent. Stronger democratic institutions lead countries to achieve greater prosperity and stability; are more successful in mitigating conflict and countering transnational threats; and serve as stronger partners of the United States. Additionally, promoting sustainable, inclusive economic growth is a key ingredient of security, political stability, and development, and it underpins efforts to alleviate poverty, creating the resources to support health care, education, and other public goods.<sup>48</sup>

In June 2013, amidst criticism his administration had been ignoring the African continent—in particular Sub-Saharan Africa—Obama made a second trip to the continent, visiting Senegal, South Africa, and Tanzania. Delivering the trip's major policy address at the University of Cape Town, Obama reiterated U.S. commitment to the continent, emphasizing a new U.S.-Africa partnership that moves beyond assistance and foreign aid and towards supporting African countries and their militaries increase their capacity to solve problems.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Obama Barack, Remarks to the Ghanaian Parliament, Accra, Ghana, July 11, 2009, [www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-by-the-President-to-the-Ghanaian-Parliament](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-to-the-Ghanaian-Parliament).

<sup>47</sup> The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, May 1, 2010, [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf).

<sup>48</sup> The White House, *U.S. Strategy Toward Sub-Saharan Africa*, June 2012, [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/africa\\_strategy\\_2.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/africa_strategy_2.pdf).

<sup>49</sup> The White House, Remarks by President Obama at the University of Cape Town, June 30, 2013, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/30/remarks-president-obama-university-cape-town>.

The guidance with respect to the Obama administration's areas of emphasis was clearly already being received at AFRICOM two months before the publication of the new *National Security Strategy* in May 2010, as evidenced by the "posture statement" presented to the U.S. Congress by the first AFRICOM commander. In the submission to the armed services committees of the U.S. Congress, William "Kip" Ward emphasized that "the challenges and opportunities in US Africa Command's Area of Responsibility are complex and dynamic," hence "the application of only military means is insufficient to help our partners address them."<sup>50</sup> Even on security issues, "Africa's challenges require a holistic view" and the activities undertaken by the command "must provide immediate benefit and help our partners progress toward their long-term goals," including capable and accountable professional military forces, supported and sustained by effective and legitimate security institutions, and capable of increasing support for international peacekeeping efforts.<sup>51</sup>

The Obama administration in general and the leadership of AFRICOM in particular have taken pains to emphasize that they envision this ambitious agenda being implemented primarily through support of African institutions.<sup>52</sup> Thus, at least formally, the programmatic focus has shifted from a superpower's preoccupation with threats arising from Africa's vulnerabilities to helping partners on the continent to assume an ever-increasing role in preventatively addressing their own security concerns.<sup>53</sup> This sentiment was echoed by AFRICOM's second commander, Carter Ham, in his 2013 posture statement, when he stated that "in support of advancing regional peace and security, U.S. Africa Command focuses on priority countries, regional organizations, and programs and initiatives that build defense institutional and operational capabilities and strengthen strategic partnerships."<sup>54</sup>

After assuming the leadership of AFRICOM in 2013, David Rodriguez appeared to continue his predecessors' commitment to building and strengthening ties with African partners, mentioning additionally the role of European partners in "addressing immediate mutual threats, and responding to crisis."<sup>55</sup>

### Whither Africom's Assumptions?

AFRICOM's mission, in its most recent reiteration, is to protect and defend "the national security interests of the United States by strengthening the defense capabilities of African states and regional organizations" and, when directed, to conduct "military operations, in order to deter and defeat transnational threats and to provide a security environment conducive to good governance and development."<sup>56</sup> What, then, are the assumptions implicit in the adaption of such a vehicle to these objectives?

<sup>50</sup> US Africa Command, 2010 Posture Statement, March 2010, <http://www.africom.mil/pdfFiles/USAFRICOM2010PostureStatement.pdf>.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Yates Mary C., « U.S. Africa Command Value-Added », Joint Force Quarterly 52, no. 1, 2009, p. 154.

<sup>53</sup> Franke Benedikt, *Security Cooperation in Africa: A Reappraisal*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 2009.

<sup>54</sup> "Statement of General Carter Ham, USA, Commander, United States Africa Command », March 7, 2013, 6, [www.africom.mil/Doc/10432](http://www.africom.mil/Doc/10432).

<sup>55</sup> « Statement of General David M. Rodriguez, USA, Commander, United States Africa Command », March 6, 2014, pp. 5-6, [http://www.securityassistance.org/sites/default/files/Rodriguez\\_03-06-14.pdf](http://www.securityassistance.org/sites/default/files/Rodriguez_03-06-14.pdf).

<sup>56</sup> Headquarters, U.S. Africa Command, 2011 Mission Statement and Commander's Intent, August 2011, <http://www.africom.mil/pdfFiles/2011%20Commander's%20Intent.pdf>.

First, the very existence of AFRICOM assumes that by superseding of an antiquated structural framework inherited from times when the continent was barely factored into America's strategic calculus, the various bilateral and multilateral military-to-military relationships would be better managed and the myriad security assistance programs already in place would benefit from more focused attention and advocacy.<sup>57</sup> Unfortunately, the resources the command requires if it is to do even this much have not been readily forthcoming—and that was before the fiscal austerity. In fact, AFRICOM Commander General Ham acknowledged earlier this year that “due to the vast challenges and opportunities on the continent, as well as current fiscal realities, we have prioritized regions in Africa to better focus our exercises, operations, and security cooperation activities.”<sup>58</sup>

Second, even were it not for the current stretched force capacities of the U.S. armed forces, AFRICOM is premised on the notion that what should be built up is local capabilities so that African states can manage their own security challenges. This means that, without prejudice to preparedness for kinetic operations, defense intelligence activities, and other functions, the command will necessarily privilege military training with partner nations, working with Africans to build their regional security and crisis response capacity. The difficulty with this doctrinal premise, however, is that the starting point of many African countries insofar as security capabilities are concerned, is relatively low, even if “compared to other national institutions in most of these countries, the military is well organized and adequately funded.”<sup>59</sup> Moreover, with the exception of the continent's handful of natural resource-rich, low population-density countries like Angola, most of America's would-be partners are constrained by lack of the financial wherewithal to upgrade their capabilities to meet even short-term priorities. It is a vicious cycle in which many are trapped: security is a prerequisite for development and development is a preventative for insecurity, yet these states lack the basic means to pay for the security that would facilitate the stability and economic growth that would, in turn, generate the revenues for the governments.

Third, AFRICOM's overall objectives are focused on the nexus between security as a prerequisite for development and development as preventative for insecurity.<sup>60</sup> As operations in Afghanistan and Iraq have shown, while achieving security is a precondition for development, without noteworthy progress on the latter the former is at best illusory. Hence, as the Pentagon has formally recognized, “stability operations,” are now a “core U.S. military mission” which ought to “be given priority comparable to combat operations” and defined as “military and civilian activities conducted across the spectrum from peace to conflict to establish or maintain order in States and regions” with the short-term goal of providing the local populace with security, essential services, and meeting its humanitarian needs and the long-term objective of helping to “develop indigenous capacity for

---

<sup>57</sup> Pham J. Peter, « Been There, Already Doing That: America's Ongoing Security Engagement in Africa », *Contemporary Security Policy* vol. 30, no. 1, April 2009, pp. 72-78.

<sup>58</sup> General Carter F. Ham, USA, Commander, United States Africa Command, “Statement before the Committee on the Armed Services, U.S. House of Representatives,” February 29, 2012, <http://www.africom.mil/fetchBinary.asp?pdfID=20120301102747>.

<sup>59</sup> Gribbin Robert E., « Implementing AFRICOM: Tread Carefully », *Foreign Service Journal* 85, no. 5, May 2008, p. 27.

<sup>60</sup> McFate Sean, « U.S. Africa Command: A New Strategic Paradigm? », *Military Review* 88, no. 1, January/February 2008, pp. 10-21.

securing essential services, a viable market economy, rule of law, democratic institutions, and a robust civil society.”<sup>61</sup>

Translated into other terms, the security objectives of Americans and Africans cannot ultimately be achieved and sustained unless alongside the investment in building security there is an investment in developing the infrastructure, legal and physical, that will facilitate for the emergence of both effective governance and prosperity-bringing markets. However, because the global and domestic fiscal crises combined with the bitter partisan divide have created a political climate within the United States where the sort of major increases in foreign aid which promised by President Obama during his 2008 presidential campaign are simply not politically viable, the administration has looked for creative ways to encourage the private sector to be more engaged with efforts to develop and modernize Africa’s infrastructure, including financing facilities such as the relatively modest amounts currently available through the Overseas Private Investment Corporation (OPIC) and the Export-Import (Exim) Bank of the United States, and tax incentives, which might prove particularly attractive insofar as they do not require direct public expenditures. To this effect, the Obama administration announced “Power Africa” in June 2013, a signature initiative to encourage private sector engagement in Africa and help African governments streamline key energy projects for sustainable long-term energy security. Working with African governments, the private sector, and multilateral partners such as the World Bank and the African Development Bank, the United States has pledged more than \$7 billion in the initiative’s first five year phase to ultimately add 10,000 megawatts of clean, efficient electricity generation capacity to six Power Africa target countries: Ethiopia, Ghana, Kenya, Liberia, Nigeria, and Tanzania.<sup>62</sup>

Fourth, working with African nations to build their security and crisis response capacity means that AFRICOM will necessarily not just enhance bilateral military relationships, but it must also strengthen the capacities of Africa’s regional and sub-regional organizations. A point entry for the United States will definitely be to support the well-articulated desire of African leaders themselves to enhance their own joint capacity to deal with the continent’s myriad security challenges. Thus the thinking behind the creation of AFRICOM presumed adequate resources both to assist in African capacity-building and to deploy more uniformed U.S. personnel to collaborate in training missions and other similar activities.

Moreover, given both the historical caprice of the frontiers of many African states<sup>63</sup> and the current desire of many African governments and people to work through continent-wide and regional frameworks, the United States in general and the Africa Command in particular would do well to place a premium on support for and engagement with the African Union, subregional bodies like the Economic Community of West African States (ECOWAS) and the Southern African Development Community (SADC), and Africa’s specialized multilateral institutions like the African Development

---

<sup>61</sup> U.S. Department of Defense, *Directive 3000.05 on the Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations*, November 28, 2005, p.2.

<sup>62</sup> USAID, « Power Africa », May 13, 2014, <http://www.usaid.gov/powerafrica>.

<sup>63</sup> Pham J. Peter, « African Constitutionalism: Forging New Models for Multi-Ethnic Governance and Self-Determination », in *Africa: Mapping New Boundaries in International Law*, ed. Levitt Jeremy I., Oxford, Hart Publishing, 2008, pp. 183-203; idem, « Legitimacy, Justice, and the Future of Africa », *Human Rights & Human Welfare* 5, 2005, pp. 31-49; idem, « Do Not Resuscitate », *The National Interest* 94, March/April 2008, pp. 21-25; and idem, review essay of *Africa: Unity, Sovereignty, and Sorrow*, by Englebert Pierre, *Journal of the Middle East and Africa* 1, no. 2, July-December 2010, pp. 208-214.

Bank and the Maritime Organization of West and Central Africa (MOWCA), recognizing that Africans must take the lead.

American security initiatives in Africa need to be multilateral as well as bilateral. For example, along the increasingly strategic Gulf of Guinea, it would seem to make very little sense to be building up the maritime domain awareness capabilities of littoral states with very short coastlines like Togo (56 kilometers) and Benin (121 kilometers) when a cooperative, subregional coast guard would probably better serve the national interests of the individual countries. The assumption, of course, is that, all pan-Africanist rhetoric aside, these multilateral institutions actually have not only the capacity to engage on security issues, but also the institutional wherewithal and political capital to do so. It also assumes that, unlike the recent past, the United States manages to sustain its support of African peacekeeping training programs rather than switching from one initiative to the next.<sup>64</sup>

One positive sign is the raft of security-related initiatives announced by President Obama during the August 2014 U.S.-African Leaders Summit<sup>65</sup>—including \$110 million a year for a new African Peacekeeping Rapid Response Partnership to build the capacity of African militaries to respond to emerging conflicts and \$65 million in the initial year for a new Security Governance Initiative to help an initial six countries (Ghana, Kenya, Mali, Niger, Nigeria, and Tunisia), as well as the U.S.-Morocco Framework for Cooperation, signed at the margins of the meeting and aimed at developing Moroccan training experts as well as jointly train civilian security and counterterrorism forces with other partners in the Maghreb and Sahel regions—all largely build on existing and, indeed, longstanding programs.

The question in the post-Iraq War, post-Arab Spring, post-Afghanistan mission, unpredictable and financially constrained “new, new world” of American defense planning is: How do these assumptions hold up? And while there has been in recent years a greater appreciation of the strategic importance of Africa, both for the United States and for the international system, have realistic goals for America’s engagement—to say nothing of the grand strategy and tools for it—even been adequately defined?<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Sarjoh Bah A. and Aning Kwesi, « U.S. Peace Operations Policy in Africa: From ACRI to AFRICOM », *International Peacekeeping* 15, no. 1, February 2008, pp. 118-132.

<sup>65</sup> Obama Barack, Remarks at the Press Conference after the U.S.-Africa Leaders Summit, Washington, DC, August 6, 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/06/remarks-president-press-conference-after-us-africa-leaders-summit>.

<sup>66</sup> Pham J. Peter, « The United States Africa Command: The Strategic Assumptions », in *African Security and the Africa Command: Viewpoints on the U.S. Role in Africa*, ed. Buss Terry, Adjaye Joseph, Goldstein Donald, and Picard Louis, Pittsburgh, Matthew B. Ridgway Center for International Security Studies, University of Pittsburgh/Sterling, VA: Kumarian Press, 2011 pp. 57-74.

## Conclusion

In 2013, General David Rodriguez, previously commanding general of U.S. Army Forces Command, succeeded AFRICOM's second commander, General Carter Ham, who retired after nearly four decades of military service.<sup>67</sup> With each successive transition, the commanders of the U.S. Africa Command have assumed charge of the organization in a much better place than their predecessors. Under any circumstances, the birth of the new command would not have been easy. To many Africans with memories of liberation struggles still fresh in their minds, the very idea smacked of a neo-colonial effort to dominate the continent anew—a notion not entirely unreasonable given the history of efforts by some erstwhile European imperial powers to continually meddle in the internal affairs of their former colonies as witnessed, *inter alia*, by France's nearly three dozen post-independence interventions in sub-Saharan Africa.<sup>68</sup> To others who recall the cyclic nature of past U.S. engagements, it was a question of the long-term sustainability of the effort. Still others, noting the increased attention paid by U.S. analysts to the role in Africa being played by relative newcomers to the continent like China and India, worry about the possible polarization of the continent in some sort of new scramble between the great powers of the 21<sup>st</sup> century. To his credit, General Ward, with his tireless effort to engage leaders and other stakeholders across the continent as well as his forthright manner, allayed many of these concerns and laid the groundwork for General Ham and General Rodriguez, who have strengthened relationships with African partners to create a more operationally focused AFRICOM. The election of Barack Obama, an event which was met with genuine enthusiasm across the continent, likewise also helped. However, what has probably done the most to win AFRICOM a place and, indeed, at least grudging acceptance across Africa is perhaps the fact that African states and individuals discovered that it was not what they feared it to be, but rather it was both a continuation of already existent security engagements and the opportunity to enhance them in their own interests even as America pursued her own.

*The author acknowledges the research assistance of Kelsey Lilley and David Seyferth.*

---

<sup>67</sup> U.S. Department of Defense, American Forces Press Service, April 5, 2013, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=119699>.

<sup>68</sup> Antoine Glaser and Stephen Smith, *Comment la France a perdu l'Afrique*, Paris, Calmann-Lévy, 2005.

## ■ LE DEPARTEMENT DE LA DEFENSE, ACTEUR PREPONDERANT DU DISPOSITIF AMERICAIN DE COOPERATION AVEC L'AFRIQUE

**Olivia RONSAIN**

*Assistante de recherche à l'IRSEM*

### Introduction

La stratégie américaine en Afrique s'est inscrite dans une certaine continuité entre les administrations Bush et Obama. Souhaitant « faire de belles choses avec l'Afrique, plutôt que de faire de belles choses pour l'Afrique », Obama se place dans une perspective de partenariat renforcé lorsqu'il énonce les quatre axes principaux de la coopération des États-Unis avec le continent africain en février 2009 à l'*African Center for Strategic Studies*. La sécurité, le développement économique, la santé et la démocratie constituent le socle de la stratégie américaine en Afrique<sup>1</sup>, dont la défense reste le pilier central: en 2012, l'assistance militaire extérieure à destination de l'Afrique atteint 7,8 milliards de dollars<sup>2</sup> et AFRICOM jouit d'un budget de 290 millions de dollars<sup>3</sup>.

La coopération des États-Unis avec l'Afrique est principalement menée par cinq acteurs: le département d'Etat, qui administre les programmes, le Congrès qui les supervise et vote les budgets, l'USAID qui coordonne les programmes liés au développement et à la reconstruction post-conflit, et le département de la défense dont les missions concernent en priorité les programmes de sécurité et de défense mis en place avec les pays partenaires. Le département du trésor joue également un rôle important en coordonnant les programmes de développement économique dans la zone.

Le département de la Défense a pris une place prépondérante au sein de cette coopération. Ses missions se sont progressivement étendues au-delà des programmes de lutte contre les organisations terroristes, destinés à renforcer les capacités des États africains. La mission de diplomatie de proximité que ce département exerce sur le terrain auprès des autorités locales écarte en partie le département d'Etat de ses missions traditionnelles.

En outre, les États-Unis sont également très impliqués en matière de santé, sujet de fortes préoccupations de l'administration américaine depuis la fin des années 1990 : la lutte des États-Unis contre le virus du VIH s'est traduite par un investissement de 52,3 milliards de dollars dans le

<sup>1</sup> U.S. Department of State, U.S policy in Africa in the 21st century, 9 février 2009, disponible sur : <http://www.state.gov/p/af/rls/rm/2009/117326.htm>

<sup>2</sup> Ploch Lauren, Salaam Blyther Tiaji, *U.S. Foreign assistance to Sub-Saharan Africa : the FY2012 request*, Congressional Research Service R41840 p2, le 20 mai 2011, disponible sur <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41840.pdf>

<sup>3</sup> Ploch Lauren, *Africa Command : U.S. strategic interests and the role of the US military in Africa*, CRS RL34003, 22 juin 2011, disponible sur <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL34003.pdf>

programme PEPFAR depuis sa création en 2004<sup>4</sup>, une implication sans précédent pour une nation étrangère. Or, même dans ce domaine, le département de la Défense joue un rôle de premier plan dans la mise en œuvre des programmes.

Cette contribution vise à analyser l'accentuation du rôle du département de la Défense dans les domaines qui ne relèvent pas directement de son expertise, comme les responsabilités croissantes de relai diplomatique qu'il exerce avec les autorités locales africaines, mais également la place centrale qu'il occupe dans des domaines plus étonnants comme celui de la santé.

### **L'élargissement des responsabilités du département de la Défense à des missions relevant traditionnellement du département d'Etat**

La sécurité en Afrique, et notamment en Afrique de l'Est, est un point de préoccupation des États-Unis depuis les années 1990. Des guerres humanitaires de Bill Clinton, dont l'opération en Somalie qui s'est soldée par l'épisode traumatisant du Black Hawk Dawn au début de la traque aux réseaux islamistes notamment au Soudan et au Kenya, la défaillance sécuritaire dans la zone menace les intérêts américains. Les attentats du 11 septembre 2001 vont engendrer la création de plusieurs programmes américains destinés à donner les capacités aux États africains de combattre cette menace.

#### *Le département de la Défense conduit les programmes gouvernementaux de lutte contre les organisations terroristes avec les États africains partenaires*

Les attaques du 11 septembre 2001, en révélant la puissance des organisations terroristes islamistes qui étaient présentes dans la région, ont encouragé les États-Unis à s'impliquer sur le long terme avec les gouvernements locaux pour mener la guerre globale contre le terrorisme (GWOT). À ce titre, le département de la Défense déploie sa présence en Afrique dans les "mini-bases", ou encore "Cooperative Security Locations, CSL", notamment dans la corne de l'Afrique. La principale base américaine est le Camp Lemonnier situé à Djibouti. Elle constitue également un outil diplomatique permettant l'amélioration des relations entre les États-Unis et l'Afrique<sup>5</sup> par l'aide opérationnelle fournie aux pays partenaires. Camp Lemonnier est destiné à soutenir les missions du commandement américain pour l'Afrique, AFRICOM, créé en 2007 par George W. Bush<sup>6</sup>. En collaboration avec l'Union africaine et d'autres organisations régionales africaines<sup>7</sup>, AFRICOM travaille sur plusieurs projets humanitaires ou destinés à développer les capacités de défense des

<sup>4</sup> U.S. Department of State, *Highlights of the Department of State and U.S. Agency for International Development Budget\**, 10 avril 2013, disponible sur <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/04/207281.htm>

<sup>5</sup> U.S. Military bases, *Camp Lemonnier*, consulté le 2 janvier 2014, disponible sur <http://www.militarybases.us/navy/camp-lemonnier/>

<sup>6</sup> Ploch Lauren, *Africa Command : U.S. strategic interests and the role of the US military in Africa*, CRS RL34003, 22 juin 2011, disponible sur <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL34003.pdf>

<sup>7</sup> *Ibid*, p15.



pays africains. La première opération militaire majeure menée par AFRICOM fut *Odyssey Dawn* en Libye en 2011, en soutien à la résolution 1973 du Conseil de sécurité de l'ONU.

Afin de soutenir les Etats de la Corne de l'Afrique en proie aux groupes terroristes, un programme militaire gouvernemental majeur a été mis en place par le département de la Défense: le premier, le CJTF-HOA<sup>8</sup>, *Groupe de forces inter armées multinationales de la corne de l'Afrique*, dans le but de renforcer les capacités de défense des Etats dans lesquels se développe la menace terroriste et de mener les opérations de stabilisation dans la corne de l'Afrique. C'est une force de déploiement rapide<sup>9</sup> qui fut l'acteur de premier plan dans le cadre de l'opération *Operation Enduring Freedom – Horn of Africa*, destinée à combattre les actes de piraterie dans la corne de l'Afrique. Il offre également un soutien militaire aux partenaires africains dans leurs opérations de combat des organisations extrémistes.

### *De nombreuses « initiatives bicéphales diplomatie-défense » structurent l'offre de sécurité proposée aux États africains*

Les départements d'Etat et de la Défense développent ou collaborent dans des programmes de coopération destinés à financer les capacités des États africains et à réduire le risque d'embrigadement des populations locales dans ces réseaux terroristes. En outre, ils œuvrent à une institutionnalisation de la coopération et à la mutualisation de leurs ressources.

Dans les programmes militaires de formation et d'entraînement des forces de sécurités locales, le Département d'Etat les finance et supervise leur mise en œuvre, quand le département de la Défense fournit les équipes de spécialistes. L'IMET<sup>10</sup> a été créé en 1976 dans le but de fournir au personnel militaire étranger un entraînement dans les académies militaires américaines, pour professionnaliser les forces armées des pays alliés et ainsi améliorer les capacités de défense<sup>11</sup>. Ce programme est un composant-clé de la politique d'assistance extérieure à la sécurité. De même pour ACOTA, *Africa Contingency Operations Training and Assistance*<sup>12</sup>, (créé sous le nom ACRI en 1996 puis devenu ACOTA en 2002) formé en réponse à la doctrine américaine qui ne souhaite plus détacher ses soldats sur des OMP en Afrique depuis le traumatisme de Mogadiscio en 1993<sup>13</sup>. Le département d'Etat détermine également les pays bénéficiaires des prêts octroyés par le FMF, financement militaire à l'étranger et le fonds PKO pour les opérations de maintien de la paix, qui

<sup>8</sup> *Combined Joint Task Force-Horn Of Africa*.

<sup>9</sup> Combined Joint Task Force – Horn of Africa, *Vision and mission*, consulté le 2 janvier 2014, disponible sur : <http://www.hoa.africom.mil/>

<sup>10</sup> *International Military Education and Training*.

<sup>11</sup> Federation of American Scientists, *Expanded IMET handbook*, consulté le 2 janvier 2014, disponible sur : [http://www.fas.org/asmp/campaigns/training/EIMET\\_Handbook.pdf](http://www.fas.org/asmp/campaigns/training/EIMET_Handbook.pdf) ; Allgov, *International Military Education and Training*, consulté le 2 janvier 2014, disponible sur : <http://www.allgov.com/departments/department-of-defense/international-military-education-training-imet?agencyid=7378>

<sup>11</sup> U.S. Department of State, Bureau of Political-Military Affairs, *Security Assistance Funds Administered by the Bureau of Political-Military Affairs*, consulté le 22 décembre 2013, disponible sur: <http://www.state.gov/t/pm/65521.htm>

<sup>12</sup> Anciennement ACRI

<sup>13</sup> Opérations paix, ACOTA, consulté le 12 mai 2014, disponible sur : <http://www.operationspaix.net/2-lexique-acri-acota.html>

constituent l'essentiel du financement des capacités de défense des États africains. Le département de la Défense est chargé de mettre en oeuvre ces programmes<sup>14</sup>.

Afin de réduire les menaces de conflits dans la région, les départements d'Etat, de la Défense et l'USAID ont travaillé conjointement et mutualisé leurs ressources pour créer le TSCTP *Trans Sahara Counter-Terrorism Partnership*, qui a pour objectifs de réduire le risque de recrutement des réseaux extrémistes au sein des populations exclues et d'institutionnaliser la coopération régionale de sécurité avec les États partenaires où les réseaux d'AQMI opèrent. Le Congrès confère à ce programme une importance de premier plan comme en atteste sa validation d'un poste supplémentaire de budget en 2009 malgré les réductions budgétaires<sup>15</sup>.

Enfin, la coordination des programmes d'aide humanitaire et de soutien à la reconstruction post-conflit avec la politique des départements d'Etat et de la Défense est réalisée par l'OMA, le bureau des affaires militaires, créé en 2005. Compte tenu de la disparité des moyens entre les départements d'Etat et de la Défense, et de l'élargissement du champ de compétences du département de la Défense en Afrique, le Congrès accorde beaucoup d'attention à cette coordination afin que la politique menée par les États-Unis soit cohérente et efficace. Les départements d'Etat et de la Défense sont chacun représentés dans la structure de l'autre par un bureau de liaison pour que leurs positions politiques et leurs visions stratégiques soient mutuellement connues ; cet aspect est important dans la mesure où les deux départements partagent souvent les responsabilités sur les programmes en cours, ce qui leur permet d'institutionnaliser leur coopération. Le département d'Etat est représenté au Pentagone par le Bureau des affaires politico-militaires (PM). Au Pentagone figurent le bureau pour les affaires de sécurité internationales (ISA), qui diffuse les orientations stratégiques du département d'Etat auprès du personnel de la défense, et le DCMA, adjointe du commandant pour les affaires civilo-militaires, responsable de la cohérence des politiques de sécurité avec la politique étrangère du gouvernement. Le DCMA dirige de nombreux programmes civilo-militaires d'AFRICOM. Les administrations et les ambassades travaillent de manière continue à l'amélioration de la coordination entre diplomatie et défense.

La coordination entre les départements de la défense et d'Etat se concentre sur le financement, la formation des forces de sécurité locales et la réduction du risque de recrutement des organisations terroristes. Cette coordination compense la disparité des moyens entre ces deux départements. La présence du département de la Défense sur le terrain lui octroie de fait la responsabilité de la mise en place des programmes et lui permet également de travailler sur un champ d'action de plus en plus large.

<sup>14</sup> Defense Security Cooperation Agency, *Foreign Military Financing*, consulté le 2 janvier 2014, disponible sur : <http://www.dsca.mil/programs/fmf>

<sup>15</sup> United States Department of State, *Trans Sahara Counter-Terrorism Partnership (TSCTP) : U.S. foreign assistance performance publication, fiscal year 2009*, consulté le 28 décembre 2013, disponible sur <http://www.state.gov/documents/organization/159220.pdf>

### *Le département de la Défense, acteur de la diplomatie de proximité en Afrique*

Outre la forte coopération entre les départements d'Etat et de la Défense, la période récente a été marquée par un transfert progressif de certaines responsabilités diplomatiques du département d'Etat à celui de la Défense. En plus d'une différence de moyens et par conséquent de capacités opérationnelles, l'expérience et la connaissance du terrain par les forces armées - premier interlocuteur entre le gouvernement américain et les responsables locaux -, constituent un atout essentiel du département de la Défense dans la mise en place de programmes et l'entretien des liens avec les autorités locales. De fait, un nombre croissant de responsabilités relevant traditionnellement de la diplomatie et des agences du département d'Etat sont confiées aux militaires : c'est une des évolutions du Pentagone, qui joue un rôle croissant de relai diplomatique en Afrique en opérant une diplomatie de proximité.

Dans cette perspective, on assiste à un affaiblissement du rôle du département d'Etat en Afrique, qui émet sa crainte d'assister à une militarisation de la diplomatie, comme en atteste un rapport du département d'Etat en 2009 : «*Les militaires américains plongent dans un vide créé par un manque de ressources affectant le développement traditionnel et la diplomatie publique*<sup>16</sup> ». Cette inquiétude est également soulignée par le département de la Défense lui-même, qui met l'accent sur le manque de capacités civiles. D'ailleurs, il est important de souligner que le département de la Défense est favorable à une implication plus intense des agences civiles dans la planification des réponses apportées par AFRICOM.

### **Le département de la défense, un acteur essentiel de la politique de santé en Afrique**

Si le département de la Défense est un acteur prépondérant de la coopération en matière de défense, ses responsabilités se sont progressivement étendues à des champs de plus en plus variés, notamment dans le secteur de la santé.

#### *Le domaine de la santé connaît un intérêt et un investissement soutenus de la part des administrations américaines successives*

La santé est devenue un sujet de fortes préoccupations de l'administration américaine depuis la fin des années 1990, avec la publication de plusieurs rapports du *National Science and Technology Council* soulignant le développement important de maladies comme le sida ou le paludisme, ainsi que le retour d'infections supposément éradiquées comme la tuberculose. Le sida est un fléau majeur en Afrique, qui a tué environ 1,2 million de personnes en 2011<sup>17</sup>. L'éradication de cette

<sup>16</sup> U.S. Department of State and the broadcasting board of governors office of inspector general, *Report of inspection : The Bureau of African Affairs*, août 2009, disponible sur <http://oig.state.gov/documents/organization/127270.pdf>

<sup>17</sup> Organisation Mondiale de la Santé, *Data on the size of the HIV/AIDS epidemic : Data by region*, consulté le 6 décembre 2013, disponible sur: <http://apps.who.int/gho/data/node.main.619?lang=en>

maladie entre donc dans la stratégie plus globale de développement du continent. Le président Clinton initie les premières actions destinées à améliorer la surveillance, la prévention et les capacités de réponse, estimant que les moyens nationaux et internationaux de réponse étaient insuffisants<sup>18</sup>. Il crée à cette occasion les centres de contrôle et de prévention des maladies, *Centers for Disease Control and prevention* (CDC), chargés de la coordination aux niveaux national et international.

C'est George W. Bush qui, considérant les maladies infectieuses comme danger pour la sécurité nationale et internationale, a développé le programme majeur en matière de santé : le PEPFAR en 2004, *President's Emergency Plan For AIDS Relief*, qui reste un levier d'action important de la politique américaine de santé en Afrique, comme l'a reconnu Barack Obama, lors de son discours au Centre africain pour les études stratégiques en 2009<sup>19</sup>.

Enfin, l'administration Obama crée la *Global Health Initiative*, GHI, en 2010, pour coordonner les différentes initiatives existantes et donner une direction cohérente et un impact plus fort à la politique extérieure de santé américaine. Bien que cette initiative ait pris fin en 2013, la structure de gouvernance de la politique de santé entre plusieurs agences (USAID, CDC, OGAC) est maintenue<sup>20</sup> et le département d'Etat a ouvert un bureau pour une diplomatie de la santé, *l'Office for Global Health Diplomacy*<sup>21</sup>.

Les différentes administrations américaines soutiennent donc une amélioration des conditions sanitaires et de santé en Afrique. L'axe central est l'éradication du virus HIV et le ralentissement de la transmission du virus entre la mère et l'enfant, mais également l'éradication d'autres maladies tropicales telles que la malaria.

### *Le département de Défense assume un rôle prépondérant dans la politique extérieure de santé en Afrique*

Le département de la Défense endosse un rôle important dans l'aide extérieure de santé en étant l'acteur le plus présent à toutes les étapes de la politique de santé. À la fois agence d'exécution des programmes mis en place, force de proposition pour de nouvelles initiatives en matière de santé, et acteur majeur du financement, il prend part au développement stratégique de la politique de santé, à la mobilisation des ressources et à son déploiement sur le terrain.

Il est à l'origine de la création de nouveaux programmes de santé et de prévention (*Defense Health Program*), comme le DHAPP, *Department of Defense's HIV/AIDS Prevention Program*. Quatre-vingts

<sup>18</sup> The White House, *Infectious diseases, Presidential Decision Directive NSTC-7*, le 12 juin 1996, disponible sur : <https://www.fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-nstc-7.pdf>

<sup>19</sup> U.S. Department of State, *U.S policy in Africa in the 21st century*, 9 février 2009, disponible sur : <http://www.state.gov/p/af/rls/rm/2009/117326.htm>

<sup>20</sup> Tiaji Salaam-Blyther, *US Global health assistance: background and issues for the 113<sup>th</sup> Congress*, CRS, le 21 juin 2013, disponible sur : <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R43115.pdf>

<sup>21</sup> U.S. Department of State, *Office of Global Health Diplomacy*, consulté le 12 décembre 2013, disponible sur : <http://www.state.gov/s/ghd/>

pays bénéficient de ce programme dans le monde, dont la moitié se situe sur le continent africain<sup>22</sup>. Ces programmes, en majorité axés sur la prévention du VIH lors des exercices et des activités humanitaires<sup>23</sup>, sont financés par le Congrès et mis en place par le Pentagone.

Il est également l'agent exécutif de cette politique et permet d'effectuer le lien administratif avec le département d'Etat. Il collabore avec le CDC et l'USAID<sup>24</sup>, aide à l'établissement de programmes de prévention au niveau local et renforce les capacités de prévention et de traitement des pays affectés par ces maladies.

En parallèle, le champ d'action des acteurs traditionnels de ces programmes de santé, le département d'Etat et l'USAID, est restreint à des missions plus précises : le département d'Etat coordonne et finance la plupart des initiatives, et l'USAID se charge la mise en place de programmes secondaires, comme le CSHGP, *Child Survival Health Grant Program*.

## Conclusion

Au sein de la stratégie américaine en Afrique, le département de la Défense, acteur principal de la coopération en matière de sécurité, occupe également une place de plus en plus importante dans les fonctions de relai diplomatique qu'il exerce avec les autorités locales, ainsi que dans la mise en place des programmes de santé. Cette évolution des responsabilités du département de la Défense se fait au détriment du département d'Etat et de l'USAID qui jouent un rôle secondaire dans leurs domaines d'action traditionnels. On remarque un basculement dans les responsabilités des acteurs participant au dispositif de coopération: le département de la défense devient l'acteur prépondérant de la stratégie américaine en Afrique.

Cependant, cette tendance ne se manifeste pas dans tous les domaines: les initiatives de développement économique sont majoritairement conduites par le Congrès, l'USAID, et le département du Commerce qui se charge de la supervision de ces politiques. Le Congrès joue un rôle essentiel en étant à l'origine de plusieurs agences, comme le MCC, *Millenium Challenge Corporation*, programme phare (budget annuel de 898 millions de dollars) créé en 2004 sous l'administration de George W. Bush, qui propose des crédits importants à des acteurs locaux pour favoriser la sécurité alimentaire. En outre, les partenariats public-privé financent une part importante de ces projets afin d'alléger la part gouvernementale dans la mise à disposition des ressources. Ce modèle tend à se développer surtout dans le contexte de restriction budgétaire des États-Unis. En revanche, les départements de la Défense et d'Etat, quant à eux, ne sont pas des acteurs de premier plan dans ce domaine, alors que le développement économique est un axe stratégique de la politique étrangère américaine en Afrique.

Outre les départements d'Etat et de la Défense, le Congrès est fortement impliqué dans l'évolution de l'engagement militaire en Afrique. Sa responsabilité dans la politique de sécurisation de par son « pouvoir du porte-monnaie » inclut la détermination du niveau de financement des programmes, la

<sup>22</sup> Navy medicine, *DHAPP 2011 annual report*, disponible sur <http://www.med.navy.mil/sites/nhrc/dhapp/countryreports/Documents/yearly11/fullreport11.pdf>

<sup>23</sup> Serafino Nina, *The Department of defense role in foreign assistance*, CRS, le 9 décembre 2008, disponible sur: <http://www.med.navy.mil/sites/nhrc/dhapp/proposals/Pages/OverviewofDHAPPStrategy.aspx>

vérification et la validation de l'allocation des ressources proposées par les deux départements<sup>25</sup>. Par ailleurs, il endosse également un rôle politique de conseil sur les décisions et orientations prises et sa branche exécutive : c'est par exemple le Congrès qui avait souligné l'intérêt de créer un centre de commandement en Afrique, préalablement à la constitution d'AFRICOM<sup>26</sup>. Ainsi, même si le rôle du département de la Défense est prépondérant, celui-ci doit également composer avec d'autres acteurs de l'administration américaine, ce qui limite son pouvoir de décision et d'action.

Si les responsabilités et le champ d'action du département de la défense s'étendent ces dernières années, on ne peut donc pas parler de militarisation de la stratégie américaine en Afrique, car celui-ci reste en retrait dans plusieurs domaines clés. Enfin, on remarque que dans la coopération économique comme dans la politique de sécurité en Afrique, l'administration Obama s'inscrit dans le prolongement de la stratégie mise en place par le gouvernement de George W. Bush.

---

<sup>25</sup> *Ibid*

<sup>26</sup> Matérialisé par l'acte 2766 du Sénat et l'amendement 4527, voir Lauren Ploch, *Africa Command : U.S. strategic interests and the role of the US military in Africa*, CRS RL34003, 22 juin 2011, disponible sur <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL34003.pdf>

## ■ L'ANALYSE AMERICAINE DE LA MENACE EN AFRIQUE<sup>1</sup>.

*L'ennemi en tant que système.*

**Marc-Antoine BRILLANT**

*Chef de bataillon et analyste retour d'expérience au Centre de doctrine d'emploi des forces de l'armée de Terre*

*« Tant que certaines régions d'Afrique continueront à être ravagées par la guerre et le chaos, les opportunités et la démocratie ne pourront pas prendre racine. Du Mali à Mogadiscio, le terrorisme insensé pervertit trop souvent la signification de l'Islam (...). Dans trop de pays, les actions de voyous, de seigneurs de guerre, des cartels de la drogue et des trafiquants d'êtres humains empêchent la promesse de l'Afrique de se réaliser, et ils asservissent les autres à leurs propres fins. »*

Barack Obama, discours à l'Université du Cap,  
Afrique du Sud, 30 juin 2013.

Après avoir engagé la *Global War on Terror*<sup>2</sup> (GWOT), dont les résultats n'ont pas toujours été à la hauteur des ambitions<sup>3</sup>, les États-Unis adoptent désormais une autre approche. En dépit des coups subis, la menace terroriste perdure et a pu même se renforcer par endroits. L'acceptation des sacrifices et de l'idée même de risque par l'opinion publique des nations occidentales en général et américaine en particulier, s'est affaiblie. Les opérations militaires classiques lancées au nom de cette GWOT, *Enduring Freedom* en Afghanistan et *Iraki Freedom*, ont été notamment critiquées pour leur absence de vision de long terme, leurs effets discutables et leurs coûts - humain et politique - jugés trop élevés. Ainsi, même si le bien-fondé de la lutte contre le terrorisme ne se discute pas, les autorités politique et militaire préfèrent désormais mettre en œuvre une autre stratégie, en misant sur la prévention et l'action préemptive<sup>4</sup> en coordination avec les partenaires locaux. Baptisée *light footprint strategy*<sup>5</sup>, celle-ci a pour objectif de maximiser les résultats attendus par l'engagement de forces quantitativement limitées, mais aux performances élevées (forces spéciales, conseillers militaires et drones), en opposition avec la logique de l'emploi massif de forces conventionnelles.

<sup>1</sup> L'auteur tient à remercier Fabrice Nicol pour sa relecture minutieuse, exigeante et donc bénéfique.

<sup>2</sup> C'est l'administration américaine du président George W. Bush qui, subissant de plein fouet les attentats du 11 septembre 2001, a proposé la notion de « guerre contre la terreur ». Elle eut pour résultats concrets les campagnes militaires lancées contre la mouvance Al Qaïda et les États suspectés de la protéger. Même si aujourd'hui l'expression a été abandonnée par l'administration Obama, « la guerre contre le terrorisme » n'en a pas été pour autant stoppée.

<sup>3</sup> En dépit de certains succès hautement symboliques, comme la mort du leader charismatique d'Al Qaïda (Oussama Ben Laden), les résultats des opérations militaires en Afghanistan et en Irak, ainsi que l'emploi des drones au Yémen, sont sujets à controverses quant à leur efficacité réelle sur la réduction du potentiel de nuisance des organisations terroristes.

<sup>4</sup> Une politique de prévention vise à empêcher l'émergence d'une menace potentielle, non réalisée. Une frappe dite « préemptive » a pour objectif la destruction d'une menace perçue comme réelle et immédiate. Cette dernière action a souvent été vue comme le corollaire logique de la GWOT.

<sup>5</sup> Littéralement « stratégie d'empreinte au sol légère ».

<sup>6</sup>Cette décision vise à atteindre les buts stratégiques fixés par la Maison-Blanche, avec un coût politique redevenu acceptable grâce d'une part, à l'optimisation opérationnelle de la force armée, et d'autre part, au recours à l'assistance militaire<sup>7</sup>.

Champ de bataille de l'influence des grandes puissances, le continent africain va servir de « laboratoire » à grande échelle pour cette nouvelle approche régionale de la gestion des conflits.

Au Cap, le commandant en chef de la plus puissante armée du monde a défini le cadre de l'action de ses soldats. Or, pour que ce dernier soit la traduction fidèle de sa pensée, les mots doivent permettre de construire un ennemi. Dans son allocution, le président américain associe dans un même ensemble « *le terrorisme, les voyous, les seigneurs de guerre, les cartels de la drogue et les trafiquants d'êtres humains* ».

Sans être exhaustive, cette liste révèle bien la grande difficulté à laquelle sont confrontées les nations occidentales et africaines. Des groupes terroristes aux bandes criminelles, en passant par les mouvements insurrectionnels, la menace est multiple, hybride<sup>8</sup> et hétéroclite sur le « continent noir ». Elle s'est adaptée à son environnement et a proliféré au sein de zones grises<sup>9</sup> déstabilisatrices. Exploitant la pauvreté et le vide institutionnel laissé par des autorités locales fragiles, ces organisations non étatiques distillent voire imposent leur cause au sein des populations, convaincues qu'une victoire durable ne peut s'obtenir sans cette adhésion.

Face à cette nébuleuse complexe, les militaires se sont heurtés à un véritable problème de compréhension. En effet, encore imprégnés par le contexte de la guerre froide, les états-majors étaient dotés d'outils d'analyse classiques permettant d'anticiper les modes d'action d'un ennemi étatique, avant tout caractérisé par des structures et une doctrine connues donc prévisibles. Cependant, appliqués aux nouvelles menaces, ces instruments devenaient inopérants. Il a donc fallu en imaginer d'autres, plus pertinents.

S'agissant des États-Unis, les expériences guerrières des années 2000 ont été déterminantes quant à la remise en question des schémas précédents. Certes l'identification des vulnérabilités de l'adversaire est et restera toujours la priorité. Mais pour contrer une menace asymétrique se jouant des frontières et des règles, la parfaite connaissance de l'environnement redevient une nécessité. Ainsi, même si la nouvelle stratégie qui a été adoptée n'est pas propre au continent africain<sup>10</sup>, l'étude

---

<sup>7</sup> Selon la DIA 3-4-5.1 du 4 janvier 2011, baptisée *Assistance militaire opérationnelle à une force étrangère*, qu'elle soit technique ou opérationnelle, l'assistance militaire a notamment pour objectif « *de contribuer à la sécurité de l'État bénéficiaire dans le cadre de la fonction stratégique de « prévention » afin de diminuer le risque de déstabilisation et donc d'une intervention directe de nos forces armées avec ses conséquences en terme de coûts humains et financiers* ». L'Assistance militaire opérationnelle (AMO) est l'apport, par les forces armées françaises, à une force armée étrangère dans ses différentes composantes, de compétences, de savoirs, de savoir-faire et d'expérience dans le domaine de la défense et dans la capacité à agir dans une opération.

<sup>8</sup> Une menace hybride peut être entendue comme un adversaire disposant de l'aptitude à employer simultanément et de manière adaptée des moyens conventionnels et non-conventionnels, dans la poursuite de ses objectifs. Le Hezbollah au Liban est l'exemple d'acteur hybride le plus souvent cité.

<sup>9</sup> Apparu au début des années 1990, le concept de zone grise permet de catégoriser les situations conjuguant effondrement de l'Etat, présence d'activités criminelles de grande ampleur, prédation territoriale et émergence de seigneurs de guerre.

<sup>10</sup> Elle a été mise en œuvre lors des deux principaux conflits post 11 septembre 2001 : Afghanistan et Irak.



de son application en Afrique est intéressante car elle soulève la question de l'obsession américaine pour la mouvance *Al-Qaïda*, avec le risque sous-jacent de l'amalgame au travers d'une vision parfois réductrice.

Si la prise de conscience du besoin impérieux de changer d'analyse fut rapide<sup>11</sup>, l'adoption d'une nouvelle approche, davantage scientifique, prit plus de temps. Toutefois, avec cet œil neuf, deux concepts furent développés : la notion de *Violent Extremist Organization* (VEO), et le réseau *Al-Qaïda* (*Al Qaeda Network*) qui dispose d'une place à part, pour ne pas dire quasi exclusive dans la pensée stratégique outre-Atlantique. Tentons de comprendre comment les armées américaines conceptualisent la menace sur le continent africain.

### Complexe, vous avez dit complexe ?

*« Maintenant, nous voyons apparaître un nouveau monde, un monde dans lequel nous avons de grandes chances de voir émerger un nouvel ordre mondial(...) Un monde où les Nations Unies, libérées de l'impasse de la guerre froide, sont en mesure de réaliser la vision historique de leurs fondateurs. »*

George H.W. Bush, discours devant le Congrès américain, 6 mars 1991.

Notre monde n'est pas devenu plus complexe dans les secondes qui ont suivi la chute du mur de Berlin, ou l'éclatement de l'URSS. Il l'était auparavant, mais notre vision, notre perception de cet environnement était avant tout binaire. Au risque de paraître caricatural, toute problématique n'était lue et bien souvent comprise qu'au travers du prisme de l'antagonisme des deux blocs. Ainsi, la prise en compte de l'influence de facteurs locaux, qu'ils soient économiques, sociaux, religieux, ou bien évidemment ethniques, fut donc tardive pour une grande majorité d'observateurs et de leaders occidentaux.

Après avoir été pendant longtemps un territoire à la fois de captation de ressources pour les grandes nations européennes, mais aussi d'application de leurs atouts de puissance, l'Afrique s'est peu à peu affranchie de cette « domination » lors de la décolonisation des années 1950-1960. Malheureusement, ce désir légitime d'indépendance n'a non seulement pas été accompagné par les anciens colonisateurs, mais il a surtout pris comme point de départ une vision erronée de la réalité humaine africaine que les leaders africains eux-mêmes n'ont pas remise en question. Le tracé « à la règle » des frontières du Maghreb et de l'Afrique de l'Ouest témoigne bien de cette méconnaissance ou de cette cécité volontaire.

Livrés à eux-mêmes et parfois victimes d'autres influences extérieures néfastes, certains « jeunes » États, comme le Mali, n'ont pas su ou pu créer l'indispensable cohésion propre aux nations qui traversent le temps. Ainsi, ne pouvant réunir sur un même territoire, une population devenue un peuple et un gouvernement démocratique, certaines régions d'Afrique ont marqué le pas du développement et sont entrées dans la zone de turbulences géopolitiques propre à l'absence d'Etat

---

<sup>11</sup> La guerre d'Irak en 2003 et l'émergence des insurrections chiite et sunnite bousculèrent les certitudes américaines.

de droit. Bénéficiant de ce terreau fertile, un certain nombre d'acteurs non étatiques violents, à buts criminels, politiques ou religieux se sont progressivement implantés au sein des différentes communautés humaines. Tirant profit du chaos généré par les conflits infraétatiques<sup>12</sup> et leurs effets en termes d'intégrité territoriale, de stabilité politique et de clivages sociaux, ils ont su diversifier leurs activités et parfois se coordonner pour durer.

En effet, évoluant dans un environnement humain complexe, étiré notamment entre le facteur ethnique et le fait religieux, ces menaces asymétriques sont transnationales, mouvantes et peu lisibles du point de vue de l'observateur étranger. Fonctionnant en réseaux, elles bénéficient d'une solide attache locale, voire régionale pour les plus importantes d'entre elles<sup>13</sup>.

Prenons le cas du Mali. Le panorama des groupes armés est désormais partagé entre les groupes armés terroristes (GAT)<sup>14</sup> - comprenant Al-Qaïda au Maghreb Islamique (AQMI), le Mouvement pour l'Unité du Jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO), Ansar Eddine et Al Morabitoune – et les groupes armés signataires (GAS)<sup>15</sup> – le Mouvement National de Libération de l'Azawad<sup>16</sup> (MNLA), le Haut Conseil pour l'Unité de l'Azawad (HCUA) et le Mouvement Arabe de l'Azawad (MAA). Au sein du MAA, il existe une dichotomie entre le MAA pro-Bamako qui maintient une relation étroite avec le MUJAO et le MAA pro-Azawad. De même, le chef d'Ansar Eddine (Iyad Ag Ghali) entretient lui aussi une relation privilégiée avec la famille Ag Intallah qui dirige le HCUA, cette « structure » servant à recycler les combattants djihadistes du premier. Tout cela sans aborder la problématique de certaines katibat d'AQMI (*Tarek Ibn Zyad* ou *Al Forqan* par exemple) qui souhaitent conserver l'autonomie qu'elles ont acquise, parfois au détriment de la portion centrale d'AQMI en Algérie. Et sans parler des trafiquants qui rayonnent dans la région et dont les allégeances varient au gré d'intérêts qui convergent souvent avec ceux de leurs clients.

Avec ce simple exemple, on peut observer la complexité d'une situation assez fréquente en Afrique : multiplicité des acteurs, interactions tribales et économiques, et opportunistes en tous genres.

Lorsque les états-majors américains ont commencé à réellement s'intéresser aux « menaces africaines » contre leurs intérêts<sup>17</sup>, ils se sont alors rapidement heurtés à un certain nombre de difficultés. Leur prise de conscience du phénomène de la violence extrémiste était tardive.

Les méthodes dites « classiques », centrées sur l'appréciation de critères physiques, ne débouchaient principalement que sur des opérations militaro-centrées, sans prise en compte de l'environnement. Il a donc fallu s'attacher à définir un nouvel outil d'analyse plus adapté à ce nouveau contexte, ou

<sup>12</sup> Conséquence la plus sanglante des antagonismes ethniques au sein d'un même pays, le conflit infraétatique est un conflit interne notamment caractérisé par une disparition de l'Etat, une porosité des frontières et la violence des affrontements intercommunautaires.

<sup>13</sup> A titre d'exemple, la *Lord's Resistance Army* (LRA) de Joseph Kony est présente en Ouganda, mais aussi en République Démocratique du Congo (RDC), au Sud Soudan et en République Centrafricaine (RCA).

<sup>14</sup> Anciennement groupes armés djihadistes (GAD).

<sup>15</sup> Mouvements arabes et Touaregs qui ont signé les accords de Ouagadougou du 18 juin 2013 avec l'autorité de transition malienne.

<sup>16</sup> Même s'il n'est pas « borné » de façon aussi claire, l'Azawad peut être vu comme le territoire situé au nord du fleuve Niger au Mali. Traditionnellement terre de pâturages pour les peuples nomades, il est l'objet d'un conflit séculaire entre les Touaregs qui en revendiquent l'indépendance et le pouvoir central à Bamako.

<sup>17</sup> Les attentats de Dar Es Salam et Nairobi en 1998 furent les premières actions à réellement alerter les autorités américaines sur la dangerosité nouvelle que pouvait représenter le terrorisme en Afrique. Mais le séisme du 11 septembre et sa réplique 11 ans plus avec la mort de l'ambassadeur Stevens à Benghazi ont achevé la prise de conscience.

plutôt à en adopter un déjà existant. Issue des travaux du colonel Warden, l'analyse systémique s'est peu à peu imposée comme l'instrument privilégié de dissection de la menace asymétrique.

### La science comme inspiration : l'approche systémique.

« *De tous les dangers, le plus grand est de sous-estimer son ennemi* ».

Pearl S. Buck, *Impératrice de Chine*, 1956.

Confronté à un phénomène nouveau dont les ressorts ne sont pas immédiatement intelligibles, tout chercheur s'attache d'abord à observer et à répertorier les faits. Les fruits de ce premier travail doivent ensuite servir de base à une analyse minutieuse, fondée sur la construction d'une classification des composants du phénomène observé. Enfin, seulement après cette fastidieuse étape, viennent les phases d'interprétation et de construction d'hypothèses. C'est la transposition de cette démarche scientifique à l'analyse de l'ennemi qui sert de modèle pour fonder la nouvelle méthode.

Dans les années 1980, le colonel de l'US Air Force John A. Warden mena une réflexion poussée sur les conséquences stratégiques des progrès technique et technologique pour le champ de bataille<sup>18</sup>. En effet, grâce à l'informatique, aux munitions de précision et à une furtivité accrue, il semblait possible de faire la guerre autrement. La puissance aérienne était alors en plein essor et tout indiquait qu'elle serait au cœur des stratégies militaires de demain. La logique d'anéantissement de l'ennemi disparaissait peu à peu, pour laisser place à ce que Warden baptisa « le concept de paralysie stratégique ». L'adversaire, en tant qu'entité stratégique, était alors modélisé<sup>19</sup> autour de cinq cercles concentriques<sup>20</sup>. Cette théorie fut mise en pratique avec un certain succès lors de la première guerre du Golfe, « *en ciblant simultanément les centres de gravité identifiés sur chacun des cercles caractérisant le système irakien* »<sup>21</sup>. Le but de la campagne de frappes aériennes visait donc à paralyser le système nerveux de l'Etat irakien par la destruction de ses centres de décision et la désorganisation de son économie.

Toutefois, si cette modélisation de l'ennemi est une première étape intéressante pour identifier les centres de gravité d'un Etat, elle n'est pas forcément adaptée à un acteur asymétrique. En effet, interpréter une construction humaine évolutive et secrète, ne réagissant pas aux mêmes stimuli qu'une organisation militaire structurée, n'est pas chose aisée. En juillet 2006, au Sud-Liban, Tsahal commit cette erreur d'appréciation lors de sa campagne systémique de frappes aériennes contre le Hezbollah<sup>22</sup>, ennemi hybride par excellence. Et cela est d'autant plus vrai lorsque la culture ou la pratique de l'observateur le pousse naturellement vers le connu avec la tendance à en faire une

<sup>18</sup> Warden John A., *The Air Campaign – Planning for combat*, 1988.

<sup>19</sup> Warden John A., *The enemy as a system*, Stratégique n° 59, 1996.

<sup>20</sup> A l'image d'une cible d'un jeu de fléchettes, ce schéma des 5 cercles dévoile au centre un cœur vu comme étant la structure de décision/commandement de l'ennemi, puis de façon excentrique, viennent ensuite les fonctions vitales, l'infrastructure nationale, la population et les forces armées déployées.

<sup>21</sup> Lieutenant-colonel Jean-Patrice Le Saint, *Bombardement aérien et coercition. Robert Pape et le concept de coercition*, Libre pensée, publications du CESA.

<sup>22</sup> Goya Michel et Brillant Marc-Antoine, *Israël contre le Hezbollah. Chronique d'une défaite annoncée*, Editions du Rocher, 2014.

règle. Or, confronté à la complexité, la tentation est grande de vouloir simplifier à outrance afin de faire ressortir des points saillants certes « concrets », mais finalement peu en phase avec la réalité. C'est pour éviter cet écueil que l'analyse systémique a été exploitée pour une application militaire.

S'inspirant notamment de la biologie, l'analyse systémique étudie les éléments d'une structure complexe non pas isolément, mais globalement, en tant que parties intégrantes d'un ensemble dont les différents composants sont dans une relation de dépendance réciproque. Il est possible d'interpréter l'arrivée de cette nouvelle méthode comme une des conséquences du « renouveau » de la contre-insurrection avec l'approche globale<sup>23</sup>. Aujourd'hui adoptée comme une norme dans les forces armées américaines, l'analyse systémique permet de décortiquer une organisation, de mettre à nu ses mécanismes internes et de porter un éclairage sur les liens et interactions noués d'une part entre ses membres et d'autre part avec d'autres entités. C'est en quelque sorte le travail de l'horloger appliqué à une structure humaine.

Pour le Centre Interarmées de Concepts, de Doctrines et d'Expérimentations (CICDE), *l'analyse dite « systémique » est avant tout un outil pratique pour identifier et analyser des systèmes et des acteurs, leurs capacités et leur rôle dans l'évolution de la situation et in fine trouver des leviers d'action pertinents afin d'agir ou de les influencer pour modifier favorablement la situation. Ainsi, cet outil d'analyse sert essentiellement à représenter des structures et des relations à fin d'action*<sup>24</sup>. Il détermine les grandes fonctions d'un système (leadership, zone refuge, finance, communication, mouvement, renseignement, armement, personnel, idéologie) à partir desquelles les études vont se mener afin d'identifier les fragilités sur lesquelles appuyer.

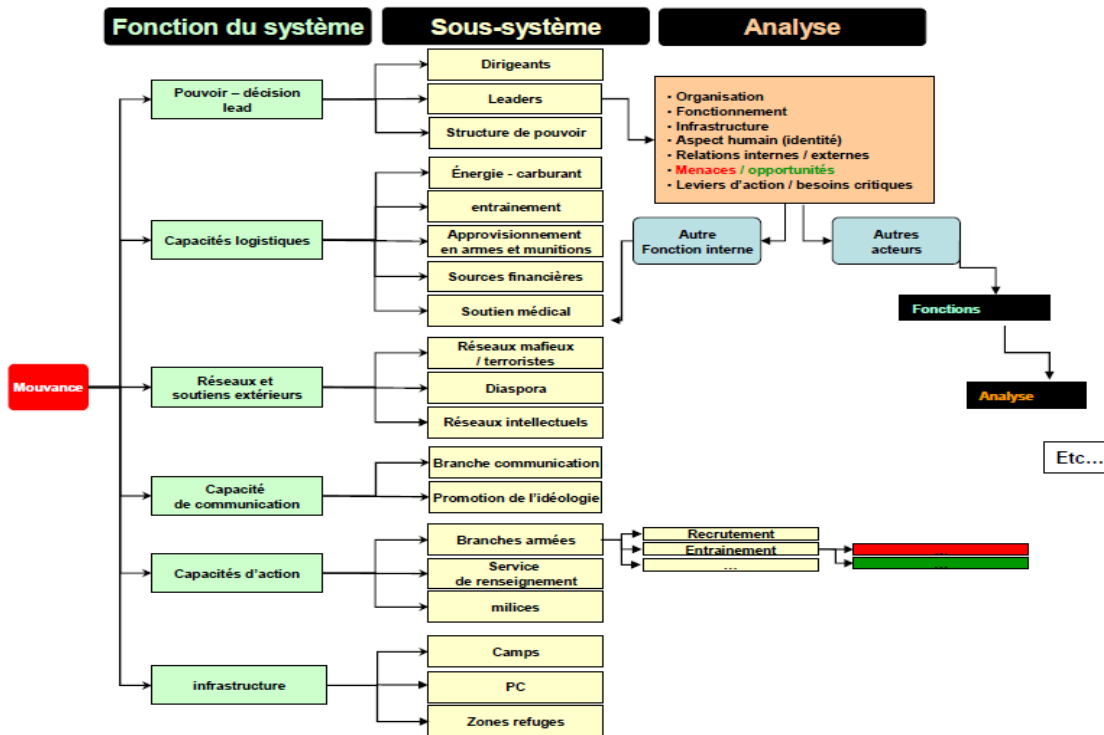
Afin d'explicitier la démarche, le schéma ci-dessous, extrait du document de référence sur l'approche systémique (voir note de bas de page n°18), représente la décomposition fonctionnelle générique d'une mouvance. *La finalité étant de catégoriser les facteurs en termes de menaces et/ou d'opportunités puis d'évaluer la pertinence et la capacité d'atteindre ces facteurs pour obtenir des effets recherchés*<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Face à la récurrence de crises complexes nécessitant une meilleure coordination de l'ensemble des acteurs, le concept d'approche globale s'est imposé aussi bien au niveau des organisations internationales que des États. Il vise à restaurer et/ou améliorer les trois leviers indispensables (la sécurité, la gouvernance et le développement) à la pérennité d'une société en sortie de conflit, au travers d'une approche inter-agence, interministérielle ou encore inter-organisationnelle.

<sup>24</sup> RDIA-008, *Eléments d'analyse systémique pour la planification opérationnelle*, CICDE, 28 juin 2012.

<sup>25</sup> [www.cicde.defense.gouv.fr](http://www.cicde.defense.gouv.fr), RDIA-008, p24.



Il est toutefois nécessaire de rappeler que cette méthode n'est qu'un outil au service d'un objectif clair : affaiblir l'ennemi avec un rapport coût/efficacité acceptable. La stratégie qu'elle propose est de provoquer un changement de comportement du système visé, en produisant un effet sur un ou plusieurs de ses sous-systèmes, qu'ils soient matériels ou immatériels, et si possible avec un déploiement optimisé de moyens.

Disposant d'une méthode déjà expérimentée dans les conflits au Moyen-Orient, le commandement américain pour l'Afrique (AFRICOM) a pu développer sa propre lecture des menaces présentes sur son théâtre d'opérations, en s'appropriant deux concepts développés au cours des années 2000 pour classifier et désigner les organisations non étatiques violentes.

### Le concept de Violent Extremist Organization (VEO)<sup>26</sup>

« Une Violent Extremist Organization (VEO) n'est pas une entité monolithique, mais plutôt une organisation complexe évoluant dans un environnement encore plus complexe<sup>27</sup> ».

Comme cela est suggéré dans cet extrait de l'étude de la Rand Corporation, la construction de la notion d'organisation extrémiste violente fut la réponse « théorique » au nécessaire besoin de définir un ennemi atypique ne correspondant pas aux références habituelles.

<sup>26</sup> Littéralement organisation extrémiste violente.

<sup>27</sup> Extrait du document de travail intitulé *Influencing Violent Extremist Organizations and their supporters without adverse side effects*, de Davis Paul K., Rand Corporation, mars 2012.

Pour les *think tanks* américains, les VEO, aussi appelées *Violent Extremism*, font partie des principaux facteurs d'instabilité en Afrique, au même titre que la gouvernance fragile, la criminalité organisée, les tensions intercommunautaires et l'insécurité autour des ressources naturelles. Pouvant être de nature politique (insurrection), criminelle (mafia et trafiquants internationaux) ou religieuse (radicaux islamistes), elles sont les « filles » de l'incapacité du pouvoir politique à asseoir son autorité sur l'ensemble du territoire. Profitant de cette situation d'Etat failli, elles développent leurs activités en s'affranchissant des frontières. C'est ce qui leur vaut notamment l'appellation de menace transnationale. Toutefois, sur un plan purement académique, ces organisations font l'objet d'une certaine « controverse » sur le sens même de la notion de VEO.

En effet, selon certains experts, cette notion est bien distincte de celles des mouvements insurrectionnels et même des groupes radicaux aux méthodes terroristes. Certes, elle partage une logique similaire à ces derniers en tentant d'imposer un climat d'insécurité dans le but de mettre la pression sur le pouvoir en place. Mais, un certain nombre de particularités la différencient des autres entités. Les VEO seraient par exemple plus enclines à diversifier leurs activités criminelles, tout en agissant avec brutalité sur la population qui les abrite.

Pour d'autres spécialistes, cette expression est générique car elle sert à regrouper l'ensemble des acteurs non étatiques pratiquant la violence à des fins politiques, ethniques, économiques et religieuses. AFRICOM, par exemple, rassemble sous ce concept de VEO les groupes terroristes présents dans le Sahel (AQMI), en Somalie (*Al Shebaab*) ou au Nigéria (*Boko Haram*), mais aussi les groupes paramilitaires à but politique comme le M23, les réseaux de contrebande et de trafics, ainsi que les mouvements de rébellion.

Cette « querelle » d'experts a surtout le mérite de révéler que les lignes de partage entre ces entités demeurent floues. Et c'est bien ce qui fait leur force. Alors que les problématiques se régionalisent, les États ont encore du mal à accorder leurs politiques sécuritaires. L'analyse systémique pointe les liens transnationaux de ces entités et parfois même la relative complaisance de certains pays à leur égard. Mais elle se heurte aussi aux réalités d'une action bornée par des frontières.

En conclusion, ce qui fait l'intérêt de cette notion ne relève pas forcément de ces caractéristiques, mais plutôt de l'incitation qu'elle implique quant à la discrimination des entités concernées. En effet, le fait de désigner un groupe comme extrémiste et violent oriente de facto les pays partenaires des États-Unis à reconnaître et accepter la logique suivie. C'est en quelque sorte l'imposition d'une vision, d'une loi unique pour tous.

### **Le réseau Al-Qaïda<sup>28</sup>**

*« L'instabilité en Afrique du Nord et de l'Ouest a créé des opportunités pour les groupes extrémistes d'utiliser des territoires peu contrôlés afin de déstabiliser les nouveaux gouvernements. Le réseau Al-Qaïda Affiliés et Adhérents continue d'exploiter ces régions mal gouvernées d'Afrique ainsi que leurs*

<sup>28</sup> Zimmerman Katherine, *Al Qaeda and its affiliates in 2013*, [www.criticalthreats.org](http://www.criticalthreats.org), 25 avril 2013.

*frontières poreuses, à des fins d'entraînement, de transfert de combattants et de captation de ressources* »<sup>29</sup>.

Révélee au grand public à la suite des attentats du 11 septembre 2001, la menace représentée par la mouvance *Al-Qaïda* (AQ) a intimement façonné la politique étrangère des États-Unis depuis 13 ans. Aujourd'hui entendu comme une « galaxie » reliant des franchisés autour d'un noyau central, le réseau AQ contrôlerait plus de territoires et d'adhérents que n'importe quelle autre organisation extrémiste violente dans le monde.

Fruit de la réflexion du saoudien Oussama Ben Laden et de l'égyptien Ayman Al Zawahiri, *Al-Qaïda* se revendique comme étant un mouvement de combat « *contre la présence des juifs et des croisés sur les terres de l'Islam* », avec pour objectif l'établissement d'un califat islamique pratiquant la charia. Après plus de 15 ans d'affrontements avec les États-Unis, le cœur du mouvement établi dans les zones tribales du Pakistan (*Al Qaeda core* ou *Al Qaeda central*) est affaibli sur le plan opérationnel. Toutefois, même si son aptitude à organiser des actions d'ampleur à partir de sa base originelle est réellement amoindrie, sa capacité de nuisance n'a pas disparu. Bien au contraire, le mouvement a repensé très tôt sa stratégie d'influence. Le milieu des années 2000 a ainsi coïncidé avec l'émergence d'une nouvelle logique d'expansion, cette fois-ci axée sur le développement dynamique de « filiales » régionales allant du Maghreb jusqu'en Asie, en passant par la péninsule arabique. Pour reprendre une terminologie économique, la base en « AfPak »<sup>30</sup> a ainsi privilégié la croissance externe et la promotion du label en exportant la guerre sur d'autres territoires. Cette volonté de réorganiser et de revigorer la « *lutte contre les gouvernements apostats* », en provoquant l'adhésion d'autres groupes derrière une seule et même bannière, n'est pas dénuée d'intérêts. Dans une logique *win-win*, les groupes désormais liés à AQ peuvent bénéficier d'une autre aura, de sources de financement et de recrutement supplémentaires, mais pour « la base », c'est aussi l'opportunité d'exister sur les scènes médiatique et djihadiste en poursuivant le combat par l'ouverture d'autres fronts.

Ainsi, selon Charles E. Berger<sup>31</sup>, chercheur spécialisé au FBI, on assisterait aujourd'hui à une « balkanisation du mouvement », c'est-à-dire une fragmentation de celui-ci en de multiples entités totalement autonomes sur le plan opérationnel. À l'opposé, pour Katherine Zimmerman<sup>32</sup>, *Al-Qaïda* serait plutôt rentrée dans une logique de « décentralisation », les filiales devant rendre ponctuellement des comptes.

Avec cette stratégie d'effet multiplicateur, le réseau *Al-Qaïda* a non seulement connu une forte expansion, mais il s'est aussi retrouvé au cœur de l'analyse militaire américaine sur la menace terroriste dans le monde et plus spécifiquement en Afrique. Soulignant l'idéologie salafiste comme dénominateur commun, cette méthode a fait émerger le concept *Al Qaeda Adherents and Affiliates* (AQAA). L'emploi de cette terminologie témoigne bien de l'importance prise par la franchise *Al-Qaïda* ces dernières années, son influence dans cette mondialisation du terrorisme islamiste, mais aussi la tendance américaine à vouloir dessiner le monde au travers d'un seul prisme.

<sup>29</sup> Extrait de l'audition du général Davis M. Rodriguez, commandant l'US AFRICOM, devant le House Armed Forces Committee, 5 mars 2014.

<sup>30</sup> Contraction d'Afghanistan-Pakistan.

<sup>31</sup> Berger Charles E., *The balkanization of Al Qaeda*, 21 février 2014, nationalinterest.org.

<sup>32</sup> Senior analyst sur le Projet « Menace critique » de l'American Enterprise Institute. Elle est notamment spécialisée sur le suivi de la mouvance *Al-Qaïda*.

Explicitons les termes de ce concept.

Les *Affiliates* (affiliés) sont les groupes qui ont épousé l'idéologie d'*Al-Qaïda*, fait allégeance à la portion centrale et ont été acceptés par celle-ci pour combattre sous sa bannière. Ce sont les « convertis et alignés ». En Afrique, Al-Qaïda au Maghreb Islamique (AQMI) et Harakat Shaba al-Mujahidin (les Shebaab) appartiennent à cette catégorie. Disposant d'un ancrage local très fort, ces groupes demeurent autonomes de la portion centrale tout en se réclamant de celle-ci.

Les *Adherents* (adhérents) ou *Associated* (associés) sont les groupes et individus qui partagent tout ou partie de l'idéologie d'*Al-Qaïda* et s'en servent pour s'engager dans le terrorisme, sans pour autant lui faire allégeance. Ce sont en quelque sorte des « inspirés non-alignés », comme le MUJAO ou *les Morabitoune*, très présents au Mali.

Enfin, une dernière catégorie existe. Baptisée *Allies* (les alliés), elle regroupe les mouvements qui, en fonction de leurs préoccupations du moment, peuvent avoir un intérêt à s'allier ponctuellement aux activités d'AQ. Les groupes *Ansar Al Sharia* en Libye ou *Boko Haram* au Nigéria semblent suivre cette voie, même si leurs agendas demeurent avant tout nationaux.

Adeptes de cette méthode, les Américains ont rattrapé leur retard et parfait leur connaissance de la menace extrémiste sur le continent africain. Toutefois, utilisée sans prise de recul, l'analyse systémique peut travestir la réalité en orientant la réflexion dans une direction conforme aux nécessités du moment et pas forcément aux intérêts de long terme.

### Les dangers de la « systématisation »

« *Celui qui a vaincu par la force n'a qu'à moitié vaincu son ennemi* ».

John Milton, extrait de *La lutte de Samson*.

Pertinente et concrète, la méthode américaine permet de cerner le fonctionnement de la nébuleuse adverse et d'en présenter des failles exploitables. À partir de celles-ci, il est alors possible de déterminer des objectifs clés à atteindre : chefs, facilitateurs, recruteurs, idéologues ou toute autre compétence dont la perte serait préjudiciable, en l'occurrence les artificiers, financiers et autres logisticiens.

Toutefois, la généralisation de sa pratique peut faire émerger des vices cachés dont les conséquences ne sont pas immédiatement décelables. En effet, mettre à nu un mécanisme ne signifie pas forcément en comprendre l'esprit. Surtout lorsque cette analyse porte sur des organisations humaines non étatiques, de surcroît clandestines avec une forte propension à maintenir une désinformation savamment distillée.

Il ne faut pas oublier qu'en matière de terrorisme, les militaires américains ont tendance à construire la menace afin qu'elle soit, certes en accord avec leurs intérêts nationaux, mais aussi et surtout le prétexte aux interventions ponctuelles. Soucieux de faire apparaître le spectre *Al-Qaïda* dans chacune de leurs études, ils peuvent alors parfois oublier de raisonner l'ennemi, au risque de l'ériger en un paradigme réducteur. Le fait d'orienter volontairement l'analyse systémique vers le résultat



que l'on souhaite obtenir peut fausser la réalité du terrain. Et c'est bien ce danger qui guette des états-majors accaparés par la modélisation d'un système complexe.

De plus, comme cela a été souligné précédemment, la plus-value d'une étude aussi appliquée nécessite une connaissance approfondie de l'environnement dans lequel évolue l'ennemi étudié. Cette indispensable étape est longue et peu réactive aux fameux *cygnes noirs* chers à Nassim Taleb<sup>33</sup>. Ainsi, l'analyse systémique doit rester sur son champ d'application originel : l'aide à la planification<sup>34</sup> sur la durée, et ne pas servir pour l'urgence.

Enfin, dans un contexte de contre-insurrection ou de lutte contre un mouvement radical aux modes d'action terroristes, cette méthode désigne souvent l'idéologie comme le centre de gravité à attaquer. Or, les solutions qui sont choisies ont avant tout des effets létaux et trop peu d'impact sur les perceptions. La nécessité d'obtenir des résultats rapides et la pression exercée par l'échelon politique sont certainement les raisons qui poussent les états-majors à privilégier le choc du feu plutôt que l'érosion par les idées.

Pour les États-Unis, l'enjeu n'est plus aujourd'hui de mieux analyser voire même de comprendre l'ennemi asymétrique, un long chemin ayant déjà été parcouru. Le défi repose désormais sur la définition de la réponse qui sera choisie, l'action cinétique ne devant surtout pas être l'élément de langage générique de la puissance américaine. En effet, est-il vraiment rentable sur le long terme de réaliser des analyses aussi minutieuses sur l'ennemi et son environnement, pour au final ne larguer que des bombes ?

---

<sup>33</sup> Dans son ouvrage *Le cygne noir : la puissance de l'imprévisible*, Nassim Taleb dénonce ceux qui prétendent prédire les chocs (ce que les militaires appellent les surprises stratégiques) de l'avenir grâce aux calculs et logiciels issus des leçons du passé. Pour l'auteur, le cygne noir sera toujours une « surprise imprévisible ». Seul le renforcement de la résilience des organisations et des procédures pourrait permettre d'en atténuer les effets.

<sup>34</sup> Développée dans les années 1960 par quatre professeurs de Harvard, l'analyse SWOT (*Strength, Weakness, Opportunity and Threat*) est progressivement devenue l'outil de référence du diagnostic stratégique d'entreprise. Plus souple d'emploi que l'analyse systémique, cet outil a aussi séduit les forces armées américaines qui se le sont approprié pour l'estimation des menaces.

## ■ THE HIDDEN COSTS OF OUTSOURCING THE “WAR ON TERRORISM” IN AFRICA

**Bronwyn BRUTON**

*Deputy Director of the Atlantic Council's Africa Center in Washington, D.C.*

**Paul D. WILLIAMS**

*Associate professor in the Elliott School of International Affairs at George Washington University.*

The commencement speech delivered by President Barack Obama on May 29, 2014, at the United States Military Academy at West Point was an important attempt to articulate and clarify the basic tenants of a foreign policy that has been lambasted—even at times by the president’s Democratic allies—as vacillating and incoherent.<sup>1</sup>

Yet when it comes to conducting the struggle against transnational terrorism, the Obama Administration faces three contradictory pressures. First, threats from transnational actors using terror tactics have increased in recent years. But, second, after two long wars in Afghanistan and Iraq, the American public shares President Obama’s reluctance to directly engage American forces abroad. And, third, the US public seems less and less willing to bear the cost of military activities reflected in the shrinking US defense budget. As a consequence, the Administration aspires to a more cost-effective means of countering transnational terrorism. Building the security capacities of partner states has emerged as the preferred solution.

“A strategy involving invading every country that harbors terrorist networks is naïve and unsustainable,” Obama argued at West Point. As part of his alternative approach he proposed allocating up to US\$5 billion on a *Counterterrorism Partnerships Fund* that would enable the United States to “more effectively partner with countries where terrorist networks seek a foothold.” He specifically named a series of countries—Somalia, Mali, Libya and Yemen—as prime targets of the fund.

These territories are regarded by many American defense analysts as fronts in the “war on terrorism” that the United States cannot afford to ignore, although the spread of al Qaeda to new theaters in Africa is less strategically relevant to the United States than to Europe and China.<sup>2</sup> The consolidation and rise of al Qaeda’s affiliate in the Sahel – Al Qaeda in the Islamic Maghreb (AQIM) – has been especially worrying to France. Eager to share its defense burdens, Washington has encouraged France’s engagement in local counterterror efforts. The *Counterterrorism Partnerships Fund* is specifically intended, among other things, to bankroll and otherwise support France’s operations in this area.

<sup>1</sup> Bowman Michael, « US Lawmakers React to Obama Speech at West Point », *Voice of America*, May 28, 2014, <http://www.voanews.com/content/us-lawmakers-react-to-obama-speech-at-west-point/1924663.html>;

« Reaction to President Obama’s West Point Speech », *New York Times*, May 28, 2014, <http://www.nytimes.com/2014/05/29/us/politics/reaction-to-president-obamas-west-point-speech.html>.

<sup>2</sup> Europe’s geographic proximity to Africa, its large population of African migrants, and the colonial history of many European countries, renders the continent a more-likely target for terrorist attacks originating in Africa. China has extensive commercial interests on the ground in Africa that are accessible to terror attacks.

## African solutions to African problems

The capacity-building strategy is nothing new to US counterterror efforts in Africa, where, for more than a decade, both the Obama and Bush Administrations consistently outsourced the prosecution of the “war on terrorism” to African states. This strategy is often euphemistically described as pursuing “African solutions to African problems” even though in reality it involves hybrid international solutions to address problems that are transnational rather than solely African.

The threat of transnational terrorism emanating from Africa has ebbed and flowed for more than two decades. In 1992, Osama bin Laden established his early al Qaeda training camps in the Sudan. In October 1993, al Qaeda’s alleged involvement in training and arming Somali militiamen culminated in the infamous Battle of Mogadishu, which killed 18 US soldiers and prompted a precipitous withdrawal of US military and humanitarian resources from Somalia.<sup>3</sup> The 1998 bombings of the US embassies in Tanzania and Kenya increased Washington’s anxiety about the potential for terrorist strikes on US interests in the region.

But it was the terror attacks on the World Trade Center and Pentagon on September 11, 2001, that created a major sense of urgency in Washington. They also reinforced a budding consensus among academics, policy makers and development professionals that the proliferation “failed states” posed a great, unseen threat to the United States’ national security.<sup>4</sup>

## The Somali Front

Following the 9/11 attacks, Washington sought to preempt the terror threat in East Africa by bankrolling the efforts of friendly African states (including Ethiopia, Kenya, Uganda, Burundi and Djibouti), as political proxies engaged in creating a new government for Somalia. Unfortunately, many Somalis perceived these efforts as malign regional meddling, and a popular revolt against both the Transitional Federal Government that was created under the region’s auspices and a group of local warlords rumored to be supported by the United States quickly gathered strength. The wave of popular discontent then propelled an alternative, home-grown political movement — the Union of Islamic Courts—to power in Mogadishu. The United States, fearing that the Union of Islamic Courts had links to al Qaeda, then engaged Ethiopia, Uganda and Burundi to serve as indirect and later direct military proxies deployed to fight the “terrorist” forces that had emerged in Mogadishu.<sup>5</sup> Since December 2006 until the present day, Washington has continuously helped African forces to battle the Somali backlash against regional and Western state-building efforts. This assistance has come in various forms, including finance, training, equipment as well as the deployment of US military advisers.

<sup>3</sup> United States of America v. Usamah Bin-Muhammad Bin-Laden, Shaykh Usamah Bin-Laden, Mujahid Shaykh, Abu Abdallah, Qa Qa, *United States District Court: Southern District of New York*, November 1998, p. 7, <http://fas.org/irp/news/1998/11/indict1.pdf>; James Gordon Meek, « ‘Black Hawk Down’ Anniversary: Al Qaeda’s Hidden Hand », ABC News, October 4, 2013, <http://abcnews.go.com/Blotter/black-hawk-anniversary-al-qaedas-hidden-hand/story?id=20462820>.

<sup>4</sup> « The National Security Strategy of the United States of America », US Department of State, September 2002, <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>.

<sup>5</sup> Bruton Bronwyn E., *Somalia: A New Approach* (Council on Foreign Relations Special Report No. 52, March 2010), pp.6-10, [i.cfr.org/content/publications/attachments/Somalia\\_CSR52.pdf](http://i.cfr.org/content/publications/attachments/Somalia_CSR52.pdf).

In Somalia, a new al Qaeda proxy emerged in the form of Harakat al Shabaab. Since 2006, al Shabaab has managed to control significant swathes of territory in south-central Somalia. However, since mid-2011 it has lost ground to a combination of Kenyan, Ethiopian, African Union and Somali government forces and has pivoted towards attacking these countries on their home ground, launching major terror strikes in Kenya and Uganda, while attempting and sometimes succeeding in launching lesser strikes in Ethiopia and Djibouti.

Al Shabaab is now considered by the US Africa Command (AFRICOM) to be the greatest threat to US interests on the continent.<sup>6</sup> Ironically, al Shabaab's emergence and rise was directly connected to the efforts of Washington (and other states) to meddle in Somali affairs.<sup>7</sup> Washington's solution to the threat—the continued deployment of neighboring military forces to fight al Shabaab—has threatened to aggravate and prolong Somalia's political instability.

After nearly four years of bloody military stalemate in Mogadishu, the African Union Mission in Somalia (AMISOM) started to turn the tide against al Shabaab, forcing the rebels out of most of the city. In October 2011, Kenya unilaterally invaded southern Somalia without prior notification to the UN Security Council, the African Union (AU), or Washington, and despite the objections of Somalia's then-president. Despite fears that Kenya's military campaign would play into al Shabaab's hands, the following month Ethiopia also deployed troops to central Somalia. Together with AMISOM, Somalia's two neighbors launched a multipronged assault on al Shabaab forces and expelled them from several of their previous urban strongholds. In early 2012, Kenyan forces were integrated into AMISOM. By mid-2012, their allowances were being paid by the European Union, Washington stepped up its training and assistance programs, and the United Nations (UN) was providing them with logistical support.

After seizing Kismayo from al Shabaab forces in October 2012, Kenya quickly decided to support a proxy administration in Somalia's border region with Kenya—"Jubaland state"—headed by a former ally of al Shabaab, Ahmed Madobe. Kenya's leaders want friendly authorities in Jubaland to provide a buffer zone to stem the flood of refugees and attacks coming across the border from Somalia. Unfortunately, Kenyan forces also used the proxy administration to restart Kismayo's banned charcoal trade and to divert revenues from its port, in direct contravention of UN Security Council resolutions, AMISOM's mandate to support Somalia's Federal Government, and the directives of the AMISOM force commander.

Like the Ethiopian intervention that occurred between 2006 and early 2009, Kenya's support of Madobe and Jubaland provided an opportunity for al Shabaab to recruit more fighters to its cause and take action against Somalia's neighbor. The attack on the Westgate mall in September 2013, for

---

<sup>6</sup> Miles Donna, « Ham Reports Progress Against al-Shabab in Africa », *US Department of Defense*, August 22, 2012, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=117595>; Mark Doyle, « Africa's Islamist Militants 'Coordinate Efforts' » *BBC News*, June 26, 2012, <http://www.bbc.com/news/world-africa-18592789>.

<sup>7</sup> Bruton Bronwyn and Williams Paul D., « Cut-Rate Counterterrorism », *Foreign Policy*, October 7, 2013, [http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/10/07/cut\\_rate\\_counterterrorism](http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/10/07/cut_rate_counterterrorism) and Bruton, *Somalia: A New Approach*, pp.10-12.

instance, was intended as retribution for Kenya's actions in Somalia—and its perpetrators appear to have been drawn from the Somali diaspora.

It is thus abundantly clear that US counterterrorism strategy in the Horn of Africa has been heavily influenced by the interests of Ethiopia and Kenya, not always with positive results. As the UN Security Council correctly recognized when it initially supported AMISOM in February 2007, the solution to Somalia's conflicts lies not in killing particular individuals or backing one faction over others, but in pursuing an inclusive process of dialogue.<sup>8</sup> Yet both Ethiopia and Kenya have supported their preferred Somali faction(s) at the expense of more constructive international engagement. In so doing, they have fanned the flames of extremism both within Somalia and abroad and become part of Somalia's political instability.

In Washington, a military-heavy approach was adopted that tried to support the rule of a centralized government in Mogadishu: the two iterations of the Transitional Federal Government (TFG) and now the Federal Government, none of which was elected by popular vote. Backing these governments has proved counterproductive in several respects, not least because of their corruption, lack of crucial capabilities to govern, and deficit of popularity across the country (as opposed to being popular with particular clans). Among other dubious individuals, the United States reportedly supported a warlord turned government general, known as "Inda'ade" or "the Butcher," who ran gun- and drug-trafficking operations and admitted to protecting some members of al Qaeda.<sup>9</sup> US support for centralized, unpopular governments has also raised the stakes for Somali combatants, who have tended to believe an immense state-building budget is up for grabs and have fought harder than ever to capture the imagined spoils of government.

This left Washington's principal instrument of counterinsurgency – AMISOM – without a reliable local governing partner, a strategic error that was magnified by AMISOM's shortage of funds and equipment. AMISOM has long struggled with inadequate financial resources and logistical support, troops, and military enablers like tanks, armored personnel carriers, helicopters, and intelligence-gathering assets. Unsurprisingly, from late 2012 until early 2014, AMISOM adopted a posture of consolidation and refused to undertake any more major offensives against al-Shabab's strongholds.<sup>10</sup>

### Knock-on Effects

Despite its problems, AMISOM's recent success in battling al Shabaab has been cited as a proof of the effectiveness of the "African solutions to African problems" strategy.<sup>11</sup> Johnnie Carson, former assistant secretary of state for Africa, has referred to Somalia as one of his greatest successes, which

<sup>8</sup> United Nations Security Council, *Resolution 1744 (2007)*, February 21, 2007,

<http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/1744.pdf>.

<sup>9</sup> Axe David, « New American Ally in Somalia: 'Butcher' Warlord », *Wired*, September 8, 2011,

<http://www.wired.com/2011/09/new-american-ally-in-somalia-butcher-warlord/>.

<sup>10</sup> « Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in Somalia », African Union, Peace and Security Council, 379<sup>th</sup> Meeting, June 13, 2013,

[http://cpauc.au.int/en/sites/default/files/psc-report-somalia-13-06-2013\\_0.pdf](http://cpauc.au.int/en/sites/default/files/psc-report-somalia-13-06-2013_0.pdf).

<sup>11</sup> Carson Johnnie, « US-Africa Partnership: The Last Four Years and Beyond », Speech delivered at the Woodrow Wilson Center for International Scholars, January 16, 2013,

<http://www.state.gov/p/af/rls/rm/2013/202943.htm>.

on paper epitomizes an “African solution to an African problem” by empowering African militaries to counter al Shabaab.<sup>12</sup>

The idea of collective responsibility and action continues to be championed by the AU, and backed by the UN’s preference for regionalized peacemaking.<sup>13</sup> Washington has also supported the partnership approach: US Africa Command (AFRICOM) Commander General David Rodriguez said in a 2013 interview that AFRICOM works to improve partner capacity so that “African solutions are the way of the future.”<sup>14</sup> Obama’s remarks at West Point also seemed to confirm his Administration’s commitment to continuing this approach and indeed expanding the strategy to other theaters.

“African solutions to African problems” undoubtedly has its advantages: the presence in AMISOM of forces from Kenya, Ethiopia, Uganda, Djibouti, Sierra Leone, and Burundi has allowed Washington to execute its war against al Shabaab without getting sucked into a quagmire. There have not been American soldiers on the ground in Somalia, except for occasional special forces operations and some military advisers deployed in late 2013.<sup>15</sup>

The financial cost of AMISOM has also been relatively small, particularly when compared to US deployments and even UN peacekeeping operations. Since 2007, the US has provided approximately US\$512 million of direct support to AMISOM.<sup>16</sup> In addition, the UN Support Office for AMISOM will spend an estimated \$2 billion through fiscal year 2014/15, of which the United States has paid about thirty percent.<sup>17</sup> These figures do not include the substantial bilateral assistance packages to AMISOM troop-contributing countries, which annually total tens of millions of dollars. This may sound expensive but it is much smaller than the sums spent by the United States in other theaters of the “war on terrorism”—the equivalent of less than a week’s expenditure in Afghanistan (where costs at the height of the war averaged US\$300 million per day).<sup>18</sup>

While relatively cheap, America’s proxy strategy is nevertheless problematic. Indeed, in Somalia it has arguably created more problems than it has successfully addressed. There is also a sense in which it has encouraged a number of serious long-term problems for the United States in East Africa by creating profoundly negative and counterproductive effects in its partner countries. American policymakers and proxy countries appear blind to these effects.

<sup>12</sup> « US-Africa Partnership: The Last Four Years and Beyond », US Department of State, January 16, 2013, <http://www.state.gov/p/af/rls/rm/2013/202943.htm>.

<sup>13</sup> Battle Michael and Cousin Ertharin, « African Solutions for African Problems », US Department of State, August 31, 2011, <http://blogs.state.gov/stories/2011/08/31/african-solutions-african-problems>.

<sup>14</sup> « Live at State Interview with General David M. Rodriguez, Commander, AFRICOM and Assistant Secretary of State Linda Thomas-Greenfield, Bureau of African Affairs, US Department of State », US Diplomatic Mission to Nigeria, October 23, 2013, [http://nigeria.usembassy.gov/liveatstate\\_10232013.html](http://nigeria.usembassy.gov/liveatstate_10232013.html).

<sup>15</sup> Whitlock Craig, « US Has Deployed Military Advisers to Somalia, Officials Say », Washington Post, January 10, 2014, [http://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-has-deployed-military-advisers-to-somalia-officials-say/2014/01/10/b19429f2-7a20-11e3-af7f-13bf0e9965f6\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-has-deployed-military-advisers-to-somalia-officials-say/2014/01/10/b19429f2-7a20-11e3-af7f-13bf0e9965f6_story.html).

<sup>16</sup> « US Welcomes Joint AMISOM-Somali National Army Efforts Against Al-Shabaab », Statement by Jen Psaki, US Department of State, March 12, 2014, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/03/223388.htm>.

<sup>17</sup> « Budget performance for the period from 1 July 2012 to 30 June 2013 of the financing of support for the African Union Mission in Somalia and proposed budget for the period from 1 July 2014 to 30 June 2015 of the United Nations Support Office for the African Union Mission in Somalia », United Nations General Assembly, May 2, 2014, [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/68/782/Add.9](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/782/Add.9).

<sup>18</sup> « Afghan war costs \$300 million per day: Pentagon », Activist Post, February 14, 2011, <http://www.activistpost.com/2011/02/afghan-war-costs-300-million-day.html>.

The long-term consequences of the proxy strategy are most clearly demonstrated by their second and third order effects. One second order effect, is to raise the risk these partners will be targets of retaliatory terror attacks, either by al Shabaab or al Qaeda. Another problem revolves around the sometimes corrupt and abusive behavior displayed by some of these proxy armies in the field—such as engaging in fraud, diversion of resources, including weapons and ammunition, and illicit commerce. We have already noted how, in addition, sometimes these forces may be used to consolidate preferred power structures in Somalia rather than impartially keeping the peace. Third order effects of this strategy reinforce the widely held perception that the United States cares more about its national security than democracy or human rights in the region, and will turn a blind eye to abuses as long as the country’s military remains amenable to American priorities and directives. Too often the impact of military assistance on partner countries strengthens authoritarian and repressive regimes, which use US support to consolidate power and repress political opposition under the guise of “counterterrorism.” One example is Ethiopia’s late Prime Minister Meles Zenawi, who sold Ethiopia as the Pentagon’s darling in countering Islamic extremism—receiving millions of dollars of aid—while simultaneously jailing political dissidents and overseeing massive human rights violations perpetrated by his military in both Ethiopia<sup>19</sup> and Somalia.<sup>20</sup>

The number of terror attacks conducted by groups claiming inspiration from various strains of Islamism, are on the rise across the continent. Consequently, problems created by the US proxy approach could multiply if the United States widens the scope of its strategy.<sup>21</sup> As Boko Haram’s April kidnapping of more than 200 Nigerian schoolgirls attracted international attention, the radical Islamist group has increased the frequency of violent attacks in northeast Nigeria, with spillover effects now in neighboring countries.<sup>22</sup> Al Qaeda in the Islamic Maghreb (AQIM) and its affiliates continue to carry out attacks throughout the Sahel and Sahara region— demonstrating their capabilities while operating largely unchecked across northern Mali in the aftermath of the 2012 coup and when a splinter group killed 39 foreign hostages during a January 2013 raid on Algeria’s In Amenas gas facility. In North Africa, instability from the Arab Spring facilitated an increased al Qaeda presence in Libya and Egypt and saw seized Libyan weapons surface in conflicts from Syria to Mali to northern Nigeria.

As in Somalia, “African solutions to African problems” may well produce short-term security wins but it risks embedding the US in other medium- and long-term situations that are more dangerous, expensive, and intractable than they initially appear.

---

<sup>19</sup> Gettleman Jeffrey, « In Ethiopia, Fear and Cries of Army Brutality », New York Times, June 18, 2007, <http://www.nytimes.com/2007/06/18/world/africa/18ethiopia.html?pagewanted=all>.

<sup>20</sup> Human Rights Watch, « Shell-Shocked: Civilians Under Siege in Mogadishu », August 13, 2007, <http://www.hrw.org/reports/2007/08/12/shell-shocked>; Amnesty International, « Routinely Targeted: Attacks on Civilians in Somalia », May 6, 2008, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR52/006/2008/en/1162a792-186e-11dd-92b4-6b0c2ef9d02f/afr520062008eng.pdf>.

<sup>21</sup> Dowd Catriona, « Violent Islamist Groups », Armed Conflict Location & Event Dataset, January 2013, [http://www.acledata.com/wp-content/uploads/2013/01/ACLED-Working-Paper\\_Violent-Islamist-Groups\\_January-2013.pdf](http://www.acledata.com/wp-content/uploads/2013/01/ACLED-Working-Paper_Violent-Islamist-Groups_January-2013.pdf).

<sup>22</sup> Campbell John, « Nigeria Security Tracker », Council on Foreign Relations, <http://www.cfr.org/nigeria/nigeria-security-tracker/p29483>.

## The Kenyan Front

The United States' partnership with Kenya epitomizes the negative second and third order consequences resulting from the proxy strategy.<sup>23</sup> In the aftermath of al Qaeda's attack on the US Embassy in Nairobi in 1998, the United States and Kenya engaged in an increasingly cooperative bilateral relationship. Today, Kenya is one of the largest recipients of US aid in the world—receiving upwards of US\$1 billion as an anchor to fight terrorism in East Africa.<sup>24</sup> Kenya's unilateral intervention in Somalia in 2011 to create a buffer zone and protect economic and security interests and its integration into AMISOM has prompted retaliatory attacks by al Shabaab in Kenya. While most attacks occur near the Kenya-Somali border, al Shabaab grabbed international headlines by attacking Nairobi's Westgate mall in September 2013, demonstrating the organization's ability to carry out large-scale attacks outside of Somalia despite being displaced from some of its urban strongholds by AMISOM and Somali government operations.

Tensions between Kenya's government and its large Somali refugee and naturalized population have also posed security problems. This led to a nationwide crackdown by the Kenyan government in March 2014—focusing on the predominantly ethnic Somali neighborhood of Eastleigh in Nairobi—ostensibly to flush out illegal immigrants and militant Islamists believed to be a base for al Shabaab recruiting. Though US assistance has helped Kenya achieve short-term military “wins” in Somalia, Kenya has experienced significant attacks and security challenges that have produced a greater level of insecurity in the country than before its intervention and subsequent operations in AMISOM.

The United States' continued support for the Kenyan government has been complicated by pending International Criminal Court (ICC) crimes against humanity charges against President Uhuru Kenyatta and Vice President William Ruto. It also reflects Washington's priority of short-term security wins over supporting human rights and “good governance” in the region. Kenyatta, whose trial has been postponed until October, and Ruto, whose trial has been suspended until June, are accused of orchestrating post-election ethnic violence after losing the 2007 elections, resulting in over 1,200 deaths and 600,000 displaced individuals.<sup>25</sup> Despite Johnnie Carson's statement that “choices have consequences” prior to Kenyatta and Ruto's victory in 2013, the United States has avoided punitive action against the Kenyan government. Instead, the Obama administration has continued its support on the grounds that Kenyatta and Ruto's cooperation with the ICC is a sufficient means of accountability. The Kenyan government and its police force have also been accused of human rights violations relating to the crackdown on Kenyan Somalis and refugees, including deportations without trial and extortions, beatings, extralegal detentions of women and children.<sup>26</sup> By continuing to

---

<sup>23</sup> Bachmann Jan and Hönke Jana, « 'Peace and Security' as Counterterrorism? The Political Effects of Liberal Interventions in Kenya », *African Affairs*, Vol. 109, No. 434 (2010), pp. 97-114; Prestholdt Jeremy, « Kenya, the United States, and Counterterrorism », *Africa Today*, Vol. 57, No. 4, 2011, pp. 3-27.

<sup>24</sup> Ploch Blanchard Lauren, « US-Kenya Relations: Current Political and Security Issues », Congressional Research Service, September 23, 2013, <http://fas.org/sgp/crs/row/R42967.pdf>.

<sup>25</sup> BBC News, « ICC Summons Reluctant Kenyan Witnesses in Ruto Trial », April 18, 2014, <http://www.bbc.com/news/world-africa-27076781>.

<sup>26</sup> Ploch Blanchard Lauren, « US-Kenya Relations: Current Political and Security Issues », *Congressional Research Service*, September 23, 2013, <http://fas.org/sgp/crs/row/R42967.pdf>; Human Rights Watch, « Kenya: Mass Deportations without Trial », May 23, 2014, <http://www.hrw.org/news/2014/05/23/kenya-mass-deportation-somalis>.



provide financial assistance to Kenya, the Obama Administration has signaled that even large-scale human rights abuses will not generate consequences if Kenya continues to act as a strong security partner.

### The Ethiopian Front

Ethiopia has long been a key US strategic partner in East Africa. In May 2014, for instance, during his visit to Addis Ababa, US Secretary of State John Kerry thanked the country for its “essential role” in regional security.<sup>27</sup> Though the partnership has cost the United States millions of dollars in military support, logistics, and training, it means that it is Ethiopian, rather than US, boots on the ground in Somalia to battle al Shabaab.

In relation to Somalia, it was Ethiopia’s leading role in eliminating the initial “threat” of the Islamic Courts Union (ICU) to the United States or its European allies in late 2006 that was the first major act in the post-9/11 “war on terrorism.” In this case, the military, logistics, and diplomatic costs of supporting the Ethiopian intervention were relatively small compared to the potential nightmare of mobilizing a US intervention force. Moreover, a direct US presence in Somalia would not have been tenable to the American public after the Black Hawk Down incident of October 1993. Ethiopia once again dispatched troops in 2011 to support AMISOM and the newly arrived Kenyan troops. In January 2014, over 4,000 Ethiopia troops officially joined AMISOM as part of a “surge capacity” to enable the AU mission to undertake offensive operations against al Shabaab. Al Shabaab, of course, used this move in its subsequent recruitment drive and threatened retaliation against the foreign occupying forces.

While al Shabaab has not carried out a successful attack in Ethiopia, this is attributable more to the effectiveness of Ethiopian security forces than to al Shabaab’s incompetence. The closest thing to a successful attack inside Ethiopia came in October 2013 in an upscale Addis Ababa neighborhood, when a bomb prematurely exploded and killed two individuals. Ethiopian authorities believe that the two were Somali nationals and al Shabaab members who planned to detonate the bomb during a soccer match. Most recently on May 29, the US Embassy in Addis Ababa issued a message to US citizens, warning of “Al-Shabab’s intent and capability” to carry out attacks inside Ethiopia. The current warning follows a series of similar previous ones, noting specifically the threat in Ethiopia’s restive east—which borders Somalia—and reporting recent cross-border incursions.

An often-ignored result of US support for proxies is the effect that military training and support has on the status of human rights and governance in partner countries. Particularly since the disputed elections in 2005, the government has cracked down heavily on civil society, the media, the political opposition, and even organized religious groups.<sup>28</sup> Protests over the 2005 elections ended when the government arrested thousands of peaceful demonstrators, charging hundreds of opposition leaders

---

<sup>27</sup> US Department of State, « Remarks at Embassy Addis Ababa and the US Mission to the African Union », May 1, 2014, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2014/05/225470.htm>.

<sup>28</sup> Tronvoll Kjetin, « The Ethiopian 2010 Federal and Regional Elections: Re-establishing the One-party State », *African Affairs*, Vol.110, No. 438, 2011, pp.121-136.

and journalists with treason.<sup>29</sup> Since then, the government has implemented laws that criminalize social advocacy by “foreigners” (including Ethiopian charities that receive donations from abroad); imposed draconian restrictions on the press (even copy shops can be fined ruinous amounts for printing articles that criticize the government); and enforced such a broad definition of “terrorism,” under a 2009 proclamation, that the mere act of blocking traffic during a peaceful street protest can be punishable by the death penalty.

In April 2014, nine prominent journalists and bloggers were arrested in Ethiopia, apparently for the crime of collaborating with foreign human rights groups.<sup>30</sup> They are being held incommunicado. An unknown number of other journalists and political activists are already in jail. Yet despite such repression Ethiopia was among the top 10 recipients of US foreign aid in 2012, receiving US\$580 million in development, humanitarian relief and health programs.<sup>31</sup> As Ethiopia’s second largest donor after China, Washington’s underwriting of the Ethiopian state’s budget has helped keep the regime afloat for years. Foreign donations now account for at least 50 to 60 percent<sup>32</sup> of the country’s \$8.3 billion budget.<sup>33</sup> Until very recently, only a tiny fraction of that funding has gone directly to the military. But development and humanitarian contributions allow the ruling party to direct the bulk of its discretionary, domestic revenues to military spending (money that might otherwise be spent on social services like schools, hospitals and infrastructure). As a result, Ethiopia maintains the fourth largest army in sub-Saharan Africa as well as an array of additional security institutions.<sup>34</sup>

Even as Addis Ababa uses this security apparatus to intimidate its own population, it is supporting American national security interests in the region. In addition to joining AMISOM, Ethiopia also deployed large numbers of peacekeepers to UN missions in Darfur and Abyei in Sudan. Current Prime Minister Hailemariam Desalegn has been the primary host and broker of peace talks between the combatants in South Sudan, which will soon see the deployment of an IGAD (*Intergovernmental Authority on Development*) Task Force involving Ethiopian, Kenyan and Rwanda troops to protect IGAD peace monitors. In such ways, Ethiopia has remained a vital US ally in the “war on terror,” despite the subsequent costs.

---

<sup>29</sup> Washington Post, « Thousands Arrested Across Ethiopia in Post-Election Crackdown », June 16, 2005, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/06/15/AR2005061502416.html>; IRIN News, « Ethiopia: CUD Leaders, Editors to Face Treason Charges », November 10, 2005, <http://www.irinnews.org/report/57082/ethiopia-cud-leaders-editors-to-face-treason-charges>.

<sup>30</sup> Greenslade Roy, « Nine Journalists and Bloggers Arrested in Ethiopia Ahead of Kerry Visit », *The Guardian*, April 30, 2014, <http://www.theguardian.com/media/greenslade/2014/apr/30/press-freedom-ethiopia>.

<sup>31</sup> ABC News, « Top 10 US Foreign Aid Recipients », <http://abcnews.go.com/Politics/OTUS/fullpage/top-10-us-foreign-aid-recipients-17534761>.

<sup>32</sup> The Oakland Institute, « Fingerprints of International Aid on Forced Relocation, Repression, and Human Rights Abuses », July 17, 2013, <http://www.oaklandinstitute.org/press-release-fingerprints-international-aid-forced-relocation-repression-and-human-rights-abuse-eth>.

<sup>33</sup> Abiye Yonas, « House endorses 154.9 bln birr budget for next fiscal year », *The Reporter Ethiopia*, July 6, 2013, <http://www.thereporterethiopia.com/index.php/news-headlines/item/698-house-endorses-1549-bl-birr-budget-for-next-fiscal-year>. Please note this conversion used the ETB to USD rate as of July 2013 (18.6 birr/dollar).

<sup>34</sup> International Institute for Strategic Studies, « The Military Balance 2014 », London, Taylor and Francis, 2014.

## The Ugandan Front

The United States has engaged in an increasingly intense proxy relationship with Uganda in recent years, most notably through Uganda's deployment of troops in Somalia and in its anti-Lord's Resistance Army (LRA) activities in Central Africa. Indeed, Uganda now receives its largest slice of foreign aid from the United States to support counterterrorism operations in the region. Some analysts have argued that these military operations have been part of Museveni's "image management" strategy to ensure that his regime continues to receive economic and military assistance and is perceived as a key guarantor of regional stability.<sup>35</sup>

Though United States assistance helped Uganda's defense forces displace the LRA rebel organization that terrorized the country for nearly two decades, al Shabaab has carried out retaliatory attacks in Uganda for its pivotal role in AMISOM. Uganda endured al Shabaab's first major attack outside of Somalia in July 2010, when the group bombed an Ethiopian restaurant screening the World Cup in Kampala — killing 76 people, including an American. This was a significant event in al Shabaab's evolution, demonstrating its willingness and capability to carry out attacks on AMISOM's troop-contributing countries. Though additional attacks have not taken place in Uganda, al Shabaab has threatened further attacks, resulting in a recent United States Embassy warning of an al Shabaab attack in Kampala this summer.<sup>36</sup>

The United States' significant foreign assistance to Uganda has emboldened Ugandan President Yoweri Museveni, whose recent actions have highlighted his authoritarian tendencies and poor human rights record. Democratic institutions have experienced a slide since electoral reforms allowed multi party elections in 2005. Also that year, Museveni amended the constitution to eliminate presidential term limits, paving the way for his victory in the 2006 and 2011 presidential elections. Despite elections discredited by opposition and international observers,<sup>37</sup> the United States reiterated its support for Museveni.<sup>38</sup> Museveni's recent human rights record has also been criticized. In February 2014, Museveni's support for an anti-homosexuality bill criminalizing various forms of same-sex conduct with life imprisonment received considerable international criticism. Security forces also continue to receive impunity despite allegations of torture, extrajudicial killings,

<sup>35</sup> Fisher Jonathan, « Managing Donor Perceptions: Contextualizing Uganda's 2007 Intervention in Somalia », *African Affairs*, Vol. 111, No. 444, 2012, pp. 404-423.

<sup>36</sup> Bariyo Nicholas, « US Warns of Possible Terror Attack in Uganda », *Wall Street Journal*, May 7, 2014, <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702304431104579547660442299106>.

<sup>37</sup> BBC News, « Uganda Profile », November 21, 2013, <http://www.bbc.com/news/world-africa-14112299>; Malone Barry and Biryabarema Elias, « Uganda's Museveni Wins Disputed Presidential Vote », *Reuters*, February 20, 2011, <http://www.reuters.com/article/2011/02/20/us-uganda-election-idUSTRE71J1XL20110220>.

<sup>38</sup> "On July 27, 2010, Assistant Secretary of State for Africa Johnnie Carson stated during a press conference in Kampala: « I do not think President Museveni is a dictator. I think President Museveni is the duly elected leader of the country that he's been elected openly and transparently in free and fair elections ». His statement contradicted the findings of the U.S. Department of State, which had characterized Uganda's 2006 presidential election as « marred by serious irregularities » and « election-related violence » (see: <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/af/154375.htm>) and his own earlier description of Museveni's continued rule in Uganda as « a threat to Africa's success story » (see: [http://www.boston.com/news/globe/editorial\\_opinion/oped/articles/2005/05/01/a\\_threat\\_to\\_africas\\_success\\_story/](http://www.boston.com/news/globe/editorial_opinion/oped/articles/2005/05/01/a_threat_to_africas_success_story/)).

and deaths of at least 49 people during protests in 2009 and 2011.<sup>39</sup> Thus, continued United States assistance to Uganda has correlated with Uganda experiencing retaliatory al Shabaab attacks and Museveni's regime backsliding on its commitments to ensure "good governance" and human rights. According to Freedom House, for example, between 2007 and 2014, Uganda regressed in its domestic political rights.<sup>40</sup>

### The Djiboutian Front

As a result of Djibouti's strategic geographic importance and willingness to host Western military bases, the United States has engaged in a strong proxy relationship with the Djiboutian government. Djibouti, which sits on the Red Sea and the Gulf of Aden, has been an AMISOM troop contributor since 2011 and generates many millions of dollars by renting military bases to the United States and other allies, including France, Italy, and Japan. In May 2014, the United States extended its lease of Camp Lemonier – Washington's only permanent military base in Africa – for 20 years at an annual cost of US\$70 million.<sup>41</sup> Camp Lemonier is a significant strategic base for the United States, serving as a hub to carry out counterterrorism operations, notably in Somalia and Yemen.

Djibouti's contributions to AMISOM and ties with Western countries have also had consequences however. Specifically, al Shabaab carried out its first attack in Djibouti on May 24, 2014 when two suicide bombers targeted a French restaurant, killing three and wounding eleven people. In claiming responsibility, al Shabaab warned of further attacks if Djibouti continued to support Western countries and deploy troops to AMISOM operations.<sup>42</sup> Given Djibouti's strategic importance and the government's willingness to assist in counterterrorism operations, Djibouti will remain a target for the foreseeable future.

The United States' strategic partnership with Djibouti has not improved the country's domestic governance, as President Ismael Omar Guelleh has used foreign aid to consolidate power and eliminate opposition. After Guelleh succeeded his uncle, Hassan Gouled Aptidon, during Djibouti's first post-independent multiparty elections in 1999, Guelleh embarked on reforms to consolidate power. In 2005, Guelleh pressured parliament to overturn the two-term limit on the presidency, which allowed him to win a third term in 2011.<sup>43</sup> Guelleh also used state resources and power to stay in power, dissolving opposition parties, and taking advantage of opposition election boycotts and electoral rules that helped his People's Rally for Progress Party control all parliamentary seats.<sup>44</sup> The

<sup>39</sup> Human Rights Watch, « Human Rights in Uganda », 2014, <http://www.hrw.org/africa/uganda>.

<sup>40</sup> Freedom House, « Freedom in the World Reports », 2007, <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2007#.U6r0YvldWPs>; « Freedom in the World Reports », Freedom House, 2014, <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world>.

<sup>41</sup> Schmitt Eric, « US Signs New Lease to Keep Strategic Military Installation in the Horn of Africa », New York Times, May 5, 2014, <http://www.nytimes.com/2014/05/06/world/africa/us-signs-new-lease-to-keep-strategic-military-installation-in-the-horn-of-africa.html>.

<sup>42</sup> Mohamed Hamza, « Al-Shabaab Claims Deadly Djibouti Blasts », Al Jazeera, May 27, 2014, <http://www.aljazeera.com/news/africa/2014/05/al-shabab-claims-deadly-djibouti-blasts-2014527154632977410.html>.

<sup>43</sup> Freedom House « Djibouti », 2011, <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/djibouti#.U434FvldWAU>.

<sup>44</sup> *Ibid.*

government has also trampled on constitutional rights guaranteeing freedom of expression, and freedom of assembly, as the government is intolerant to criticism. By continuing to partner with the Djiboutian government, the United States is clearly demonstrating how strong security partnerships trump democratic values in East Africa.

### The Burundian Front

After emerging from a devastating civil war in 2005, Burundi hosted a UN peacekeeping mission, which remained in the country until late 2006.<sup>45</sup> Between 2003 and 2004 the country had also hosted an AU peace operation, AMIB. Nevertheless, in December 2007, Burundi joined AMISOM. Since then it has provided the second largest contingent of troops to the mission—more than 5,000 soldiers, all of whom benefit from US training, equipment, and financial support, including a new training institution in the country.

Burundi has remained a steadfast contributor to AMISOM despite enduring a significant number of casualties, not only from combat with al Shabaab but also from disease. By early 2014, it had provided more than 25 battalions for peace operations in Africa. Beyond Somalia, Burundi has also contributed troops to the AU mission in the Central African Republic, once again with considerable support from the United States.<sup>46</sup>

As a consequence of Burundi's participation in AMISOM, al Shabaab has threatened to carry out attacks inside Burundi akin to the World Cup bombing in Kampala. The US Department of State has issued regular warnings to travelers advising caution due to the terror threat. While Burundi has not experienced attacks on its home soil, it has experienced large numbers of casualties during operations inside Somalia, notably in two battles in March and October 2011.<sup>47</sup>

Continued US military assistance to Burundi overlooks the serious backslide into authoritarianism that began with the country's contested 2010 elections. President Pierre Nkurunziza imposed draconian laws to stifle free media and political opposition while simultaneously pushing to eliminate term limits. The ruling party has also allegedly armed and equipped its youth wing, a tactic which does not bode well for a country still in the midst of reconciliation.<sup>48</sup> Aside from United Nations

<sup>45</sup> United Nations Operation in Burundi, « United Nations Operation in Burundi », <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onub/>.

<sup>46</sup> United States Africa Command, « US, Burundian Military Choose to go Far Together », December 26, 2013, <http://www.africom.mil/newsroom/article/11602/us-burundian-military-choose-to-go-far-together>.

<sup>47</sup> Raghavan Sudarsan, « At Least 50 African Union Peacekeepers Dead in Somalia Clashes », Washington Post, March 3, 2011, <http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2011/03/04/AR2011030404211.html>; Kron Josh and Ibrahim Mohamed, « African Union Peacekeepers Killed in Somali Battle », New York Times, October 21, 2011, [http://www.nytimes.com/2011/10/22/world/africa/african-union-takes-casualties-in-somalia-but-numbers-vary.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/10/22/world/africa/african-union-takes-casualties-in-somalia-but-numbers-vary.html?_r=0).

<sup>48</sup> Bankukira Bernard, « Burundi Headed for Election Turmoil as Ruling Party Allegedly Arms Youth Wing », Relief Web, May 27, 2014, <http://reliefweb.int/report/burundi/burundi-headed-election-turmoil-ruling-party-allegedly-arms-youth-wing>.

statements expressing concern over the developments, the US has done relatively little to counter the narrative that strong security partnerships outweigh good governance policies and practices.

## Conclusions

The United States' proxy strategy has been too heavily influenced by the national security interests of the proxies and facilitated opportunities for human rights and governance abuses. These relationships have also opened opportunities for new jihadi recruitment.

Moving forward, the danger of attacks similar to Westgate mall will likely persist until Somalis are able to engage in a meaningful process of reconciliation. This is unlikely to happen while regional states continue to exploit Somalia's multiple conflicts and the "war on terror" to pursue their own interests—and while the United States allows, and financially supports such activities.

Similar risks could spread elsewhere should the United States continue to embrace a proxy strategy. Al Qaeda is focused on creating footholds in Africa and will almost certainly look to embed itself in the continent's complex wars. Currently, the neighbors of war-torn states in which al Qaeda might work to establish a strong presence—from Mali to the Democratic Republic of the Congo—are perceived by local populations as partisan combatants, not neutral observers. If the United States tries to utilize such regimes as proxies on new fronts in its battle against al Qaeda, there is a serious risk that, like Kenya and Ethiopia, they will use counterterrorism as camouflage for other goals, such as eliminating political opponents or accumulating natural resources. The United States, in turn, might create more enemies among local populations than it eliminates.

Similarly, the Somali case suggests that the meddling of regional states has galvanized some US passport-holding members of the diaspora to plot attacks in Ethiopia, Uganda, and Kenya. It also raises the specter of homegrown radicalization—some fifty Somali-Americans are thought to have joined al Shabaab—and "lone wolf" attacks in the United States. These concerns will only grow if Washington continues down the strategic path it has charted in Somalia in other African states.

The proxy strategy has effectively eliminated top targets in Somalia at a relatively low cost, but there have been problematic consequences: proxy states contributing troops to AMISOM operations in Somalia have all been targeted by al Shabaab in retaliatory attacks, though the success of carrying out such threats varies. Moreover, continued US security assistance to these proxy regimes, all of which have committed blatant human rights violations and undermined democratic governance, gives the impression that Washington is unwilling to hold strongmen rulers accountable for their abuses. Thus, while support of proxy regimes might generate quick positive results, significant secondary consequences may outweigh its benefits.

Repeating the proxy strategy might produce more tactical successes for al Qaeda in Africa and even bring some of the continent's wars home to the United States. Washington would be wise to recognize the costs as well as the benefits of its proxy strategy, including the damage it could do in the future. This might prompt a refocus of US engagement which does not conflate state-building with counterterrorism. Washington should pursue al Qaeda by targeting only those individuals who

pose a direct threat to the homeland through special forces operations. Separately, in countries struggling to establish stability, Washington could help promote political reconciliation and conflict resolution, including by paying for peace-building and reconciliation conferences.

If the United States avoids the temptation to drag regional proxies into other countries' wars, al Qaeda will have a much harder time convincing Africa's rebels that their causes are part of the global jihad. In turn, the fight against terrorism in Africa will become easier to win.

*The authors would like to thank Kelsey Lilley and David Seyferth of the Atlantic Council for their contributions to researching and drafting this report.*

## ■ L'APPROCHE INDIRECTE DES ÉTATS-UNIS AU SAHEL : EVOLUTION DE LA STRATEGIE ET APPROCHE COMPARATIVE AVEC L'UNION EUROPEENNE

**Jérôme PIGNE**

*Doctorant à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales*

### Introduction

Deux constats sont à l'origine de la réflexion que nous proposons dans cet article. D'une part, le Sahel subit un certain nombre de menaces transnationales qui se matérialisent à travers le chaos en Libye et au Mali. Deuxièmement, le nombre croissant d'acteurs qui pèsent dans les relations internationales engendre une reconfiguration du système international et remet en cause l'hégémonie américaine, notamment dans le domaine sécuritaire. À l'aune de cette évolution et d'une équation sahélienne à plusieurs inconnues, les États-Unis et l'Union européenne proposent, avec des points de vue différents, des approches transversales et inclusives (dites globales), pour répondre aux besoins d'une situation complexe. Le fait que le Sahel soit devenu (pour beaucoup) une zone de tous les dangers et le lieu de la résurgence du phénomène d'extrémisme violent au niveau international met en lumière le besoin de s'interroger sur l'efficacité et la cohérence des différentes stratégies pour le Sahel, celle de Washington en premier lieu.

Nous nous interrogerons donc sur l'évolution de la stratégie américaine au Sahel à l'aune de plusieurs facteurs : le poids de l'Histoire récente des États-Unis dans la lutte contre le terrorisme international dans une période où le président américain tente de dynamiser l'influence américaine dans le monde (à travers le concept de smart power) ; le rôle des États-Unis dans une région qui ne figure pas dans ses priorités stratégiques ; enfin, les enjeux d'une meilleure interaction et coopération avec les autres acteurs présents au Sahel, notamment l'Union européenne. Autrement dit, comment se développe la stratégie indirecte des États-Unis au Sahel, et quel est le bilan de cette action ?

### Evolution de la stratégie américaine au Sahel, le souci du « light footprint » ?

Pour analyser l'évolution de la stratégie des États-Unis au Sahel et l'impact produit sur la stabilité dans la sous-région, il nous paraît important de séquencer son action en plusieurs phases. Malgré un fort héritage sécuritaire et militaire dans la lutte contre le terrorisme international, l'arrivée de Barack Obama au pouvoir en 2008 a permis de nuancer les analyses faites jusque-là sur l'approche américaine et d'envisager l'influence américaine sous de nouvelles formes<sup>1</sup>. Volonté de s'inscrire en rupture avec le discours de l'administration Bush, approche multisectorielle et interagence dans les programmes de coopération au Sahel, souci de minimiser sa présence militaire sur le terrain et enfin, volonté de communiquer sur les actions menées pour contribuer à une image positive (*wining hearts and minds*). Néanmoins, au-delà d'un discours qui se veut rassurant pour les acteurs partenaires

<sup>1</sup> CSIS Commission on smart power, « A smarter, more secure America », 2007.



(africains et autres), les faits n'indiquent pas une rupture totale avec le passé, ce qui nous amène à nous interroger sur la nature et l'efficacité de l'approche américaine qui se veut intelligente, légère, et indirecte.

### *Les grandes tendances*

#### Héritage militaire et sécuritaire - l'approche frontale de Washington dans la Global War On Terror

La prompte et virulente réaction de l'administration Bush aux attaques du 11 septembre, et la décennie de « guerre globale contre la terreur » qui a suivi, ont renforcé, dans l'imaginaire collectif, une image négative de l'Amérique et une trace certainement indélébile. Cette approche frontale et militaire voulue par Washington a constitué une réponse réaliste (au sens classique des relations internationales) aux attentats de 2001, faisant d'Al-Qaïda un acteur politique à l'intérieur du système international. Cette « déclaration de guerre » de la part du président Bush a renforcé le statut d'Al-Qaïda sur la scène internationale (la guerre étant définie comme un conflit armé entre deux parties, ou plus, reconnus et identifiables). Pour le président américain, le seul moyen de lutter contre Al-Qaïda était le recours à la violence : « *disrupt, dismantle, deter* ». L'analyse de ce narratif (et l'impact qu'il a pu avoir jusqu'à aujourd'hui) est essentielle pour mieux comprendre les enjeux de la lutte contre le terrorisme au Sahel et le rôle joué par les États-Unis à l'aune des nouvelles orientations voulues par le président Obama. Nous pensons d'ailleurs que cet héritage historique est peu pris en compte par le gouvernement américain dans la mise en œuvre de sa stratégie au Sahel<sup>2</sup>. Toutefois, depuis quasi une décennie, une nouvelle dynamique s'est enclenchée, donnant progressivement l'allure d'une approche américaine plus transversale et inclusive. C'est sous l'ère Bush (fils) que des programmes multidimensionnels (bien que centrés sur les aspects sécuritaires et militaires) ont vu le jour : *Pan Sahel Initiative* (PSI) puis du *Trans Saharan Counter Terrorism Partnership* (TSCTP) que nous développerons plus tard.

#### Opération Serval et forces en présence au Sahel : une aubaine pour l'approche indirecte américaine ?

L'approche indirecte des États-Unis en Afrique et au Sahel est le fruit de la stratégie d'Obama qui se veut légère (*light footprint*) et en retrait (*leading from behind*) et prétend incarner une nouvelle dynamique en politique étrangère pour Washington<sup>3</sup>. Elle a vocation à s'appuyer sur des partenaires locaux et régionaux tels que l'Algérie ou le Maroc (pour le Maghreb) et le Niger pour le Sahel, détrônant le Mali, lui qui avait par le passé capté l'essentiel des fonds américains pour la sous-région.

Malgré la volonté affichée du gouvernement français de s'inscrire en rupture avec la France/Afrique, l'historicité de la relation entre Paris et une partie de ses anciennes colonies semble peser plus que

<sup>2</sup> C'est un élément que nous retenons d'un séjour de recherche effectué à Washington entre mars et juin 2013. Nous mettrons l'accent sur les programmes américains au Sahel afin de montrer les divergences de point de vue au sein même de l'administration américaine. De l'aveu de certains fonctionnaires américains, il serait justement nécessaire de prendre davantage en compte cet héritage de la guerre contre la terreur dans la réflexion et la mise en place d'une stratégie pour le Sahel et plus généralement pour l'Afrique.

<sup>3</sup> Pigné Jérôme, *Stratégie américaine au Sahel ; entre héritage historique et enjeux stratégiques*, German Marshall Funds, GMF, article à paraître à l'hiver 2014.

jamais, et d'une manière positive, dans les événements récents au Sahel. Engagée au Mali, en Centrafrique, le rôle que la France joue dans la lutte contre les différentes manifestations de la violence politique au sud de la Méditerranée est central. Elle essaye d'ailleurs, tant bien que mal, d'embarquer à bord de son « périple » l'Union européenne. Même si le rôle proactif joué par l'Hexagone est majoritairement salué par la communauté internationale, il fait également l'objet de critiques. Parfois taxée d'incohérence<sup>4</sup>, (relation avec certains groupes rebelles au Nord-Mali, manque de vision stratégique de l'intervention en Libye), la France ne semble pas en mesure de faire face seule à la complexité des défis du Sahel, ce qui permet aux États-Unis d'entrer en scène sans pour autant être aux avant-postes.

En 2011, la France et le Royaume-Uni déclenchaient l'opération Harmattan pour détrôner Mouammar Kadhafi et arrêter la guerre civile. L'appui américain, dans le cadre d'un leadership « en retrait »<sup>5</sup> a illustré la fragile capacité opérationnelle des États-membres de l'UE en dehors du giron de l'OTAN.

Enfin, au Mali, le soutien opérationnel américain s'est avéré indispensable à la France : ravitaillements en vol, mise à disposition de moyen de transport et appui stratégique fourni par les drones américains. Ce constat n'enlève en rien le mérite des armées françaises et le courage politique du président de la République, mais force est de constater que sans l'appui américain la situation aurait certainement été différente. Se pose alors la question de la dépendance européenne par rapport à Washington sur le théâtre sahélien.

### *La perception américaine du Sahel*

#### Les raisons pour lesquelles les États-Unis surveillent la région – origines de la prudence américaine

Bon nombre d'analystes ont tendance à situer le regain d'intérêt des États-Unis pour l'Afrique à la période post 11 septembre 2001. Pourtant, dans les faits, Washington était déjà engagée en Afrique depuis le milieu des années 1990. Tout d'abord, en 1993<sup>6</sup>, l'opération militaire en Somalie des Nations-Unies, connue pour le tragique épisode (*Black Hawk Down*) à Mogadiscio, est toujours présente dans la mémoire des militaires américains. Lors de l'opération dans la capitale somalienne, dix-huit soldats américains périrent dans les combats avec les milices armées. Depuis lors, Washington est particulièrement réticente à s'engager sur le sol africain, même sous couvert d'enjeux humanitaires (non-intervention américaine pendant le génocide Rwandais). En 1996, l'administration Clinton crée son programme *Africa Crisis Response Initiative*, ACRI, dans le but de développer les capacités de gestion de crises des États africains. À la même époque, la présence

<sup>4</sup> En mai dernier (2014), en marge d'une réunion du Processus de Nouakchott, au Burkina Faso, qui réunissait les chefs des services de la sécurité des pays concernés, se tenait en Mauritanie une réunion du G5. La France participait à cette réunion par l'intermédiaire de son ministre de l'intérieur. Se pose alors la cohérence d'une telle réunion en Mauritanie, soutenue par la France, alors que le Processus de Nouakchott est beaucoup plus inclusif.

<sup>5</sup> Voir à ce sujet l'excellent article de Kandel Maya, « Obama et la Libye : aux origines du leading from behind », 12 février 2014. Dernière consultation le 15 juin 2014 : <http://froggybottomblog.com/2014/02/12/obama-et-la-libye-aux-origines-du-leading-from-behind/>.

<sup>6</sup> Rappelons le premier attentat en 1993 contre le World Trade Center à New York.

d'Oussama Ben Laden au Soudan est connue des autorités américaines. En 1998, les ambassades américaines de Dar Es Salam (Tanzanie) et de Nairobi (Kenya) sont frappées par de violents attentats (plus de 200 morts), suivis d'offensives américaines sur des points stratégiques à Khartoum, puis en Afghanistan. Cependant, c'est après les attentats du 11 septembre 2001 que l'administration G. W. Bush commence à regarder l'Afrique comme un vaste ensemble de territoires et de pays difficilement contrôlables à la tête desquels se trouvent des États faibles, fragiles et/ou faillis. Cette fragilité structurelle des États africains est (pour Washington) un terreau propice pour que se développent des zones de non-droits et des sanctuaires pour terroristes islamistes.

C'est dans ce contexte que l'Amérique développa, pour le Sahel, le *Pan Sahel Initiative* (PSI) fin 2002 - opérationnelle en 2003. « *Initialement, le PSI avait pour vocation de lutter contre le terrorisme, de contrôler le commerce illicite et d'améliorer la sécurité régionale. Pour Stephen Harmon, c'est l'instabilité politique et les trafics qui sévissent au Sahel qui ont attiré de prime abord l'attention des États-Unis. Du point de vue américain, trois caractéristiques allaient contribuer à faire du Sahel un sanctuaire pour les islamistes radicaux. Premièrement, l'Algérie a connu dans les années 1990 une guerre civile liée à l'émergence du Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat (GSPC). Ensuite, le risque que des ressortissants des pays de la sous-région, partis combattre auprès des moujahideen en Afghanistan face à l'URSS soient (pour une partie) revenus dans leur pays d'origine. Enfin, le Sahel majoritairement peuplé de musulmans, est considéré comme une zone potentielle de radicalisation*<sup>7</sup> ». Enfin, nous pensons que la perception américaine du Sahel restera biaisée tant que l'on aura pas tranché (du côté du gouvernement et des cercles de réflexions américains) de manière rationnelle et dépassionnée la question de savoir si AQMI constitue une menace directe pour les intérêts américains et le territoire national.

#### La question de la « militarisation » de la politique américaine en Afrique et au Sahel

Ces dernières années, trois facteurs majeurs ont renforcé l'image d'une guerre contre la terreur se transposant sur le continent africain et s'inscrivant dans la continuité de la décennie précédente : utilisation des drones par Washington (ou plutôt, devrions-nous dire, de la « sur-médiatisation » de l'utilisation des drones), intervention des forces spéciales américaines sur des théâtres d'opérations, et enfin, création de l'AFRICOM en 2007-2008, qui suscita d'ailleurs bon nombre de fantasmes quant à l'implication militaire de l'Amérique sur le continent. Pourtant il semblerait que les faits rapportés s'inscrivent plus dans une perspective de continuité que de rupture par rapport aux années précédentes.

Concernant les drones, même si cet outil de haute technologie n'a pas été utilisé au Sahel pour « traiter » (pour employer un terme militaire) des cibles potentielles, il permet à ses détracteurs de susciter davantage de débats quant aux moyens de lutte contre l'extrémisme violent (légalité, légitimité, etc.). Il est vrai néanmoins que depuis février 2013 les États-Unis ont une base de drones (de surveillance) au Niger servant, pour l'instant, d'appui à l'opération Serval au Mali voisin et plus largement à traquer les djihadistes en fuite. Ces moyens de reconnaissance ISR (Intelligence,

<sup>7</sup> Pigné Jérôme, *Stratégie américaine au Sahel ; entre héritage historique et enjeux stratégiques*, German Marshall Funds, GMF, article à paraître à l'hiver 2014.

Surveillance and Reconnaissance) sont un avantage crucial sur le plan militaire. Pour autant, constituent-ils une véritable militarisation de la politique américaine dans cette partie du monde ?

Deuxième élément, l'intervention des forces spéciales américaines en territoire étranger nourrit également ces hypothèses qui dépeignent la stratégie américaine comme de plus en plus agressive et militarisée. En octobre 2013, deux raids ont été conduits pour atteindre des chefs djihadistes. En Somalie, *la Seal Team 6* a tenté une incursion en territoire Shebabs pour y déloger un dénommé Abikadir Mahomed, alias Ikrima<sup>8</sup>. Dans le même temps, à Tripoli en Libye, un détachement de la *Delta Force* a conduit avec brio une opération visant à capturer une haute figure du terrorisme international, connu sous le nom d'Abou Anas Al Libi. Al Libi (jugé depuis par un tribunal à New York) est l'une des figures principales, soupçonnée d'avoir commandité les attentats contre les ambassades américaines en 1998.

Dernièrement, le *New York Times* a révélé que l'armée américaine formait des troupes à la lutte antiterroriste dans quatre pays du Sahel<sup>9</sup> en plus des programmes de coopération déjà connus. Les montants alloués (entre 10 et 15 millions de dollars) sont significatifs au vu des capacités des pays de la région et viennent s'ajouter aux programmes du *Trans-Sahara Counter Terrorism Partnership* (TSCTP). Malgré le fait que ces « révélations » vont certainement renforcer davantage l'idée d'une « militarisation du Sahel<sup>10</sup> », il est difficile de distinguer les budgets appartenant au TSCTP (notamment dans le cadre des exercices Flintlock<sup>11</sup>) de ceux qui constitueraient des programmes additionnels alloués au contreterrorisme en Afrique. Concernant le TSCTP<sup>12</sup>, programme phare de la stratégie américaine au Sahel, avec un budget de 580 millions de dollars pour la période de 2005 à 2012, il est le symbole de l'approche globale et indirecte américaine dans la région. Essentiellement articulé autour de programmes dédiés aux services de sécurité et de la défense des pays partenaires, le TSCTP a néanmoins vu ces budgets rééquilibrés en faveur des actions dites de développement (sensibilisation, formation, émissions de radios). Ces différents programmes sont gérés par l'USAID (*US Agency for International Development*). Son bilan paraît bien maigre au vu de la situation dans laquelle se trouvent les armées de la sous-région, mais permet à Washington de mettre l'accent sur un élément central : la volonté de former, appuyer et laisser le leadership aux pays africains sur des problématiques africaines. Le fait que l'AFRICOM soit implanté en Allemagne (lié au fait qu'aucun pays n'a voulu accueillir sur son territoire le commandement américain) lui permet de justifier également son empreinte légère sur le continent.

<sup>8</sup> Depuis, l'information circule que les conditions n'auraient pas été réunies pour mener à bien l'opération, le commando des forces spéciales préférant renoncer à une intervention.

<sup>9</sup> Schmitt Eric, « U.S. Training Elite Antiterror Troops in Four African Countries », *New York Times*, May 26, 2014, dernière consultation le 10 juin 2014, [http://www.nytimes.com/2014/05/27/world/africa/us-trains-african-commandos-to-fight-terrorism.html?utm\\_source=May+27+2014+EN&utm\\_campaign=5%2F27%2F2014&utm\\_medium=email&r=1](http://www.nytimes.com/2014/05/27/world/africa/us-trains-african-commandos-to-fight-terrorism.html?utm_source=May+27+2014+EN&utm_campaign=5%2F27%2F2014&utm_medium=email&r=1)

<sup>10</sup> Association of Concerned Africa Scholars, *US militarization of the Sahara-Sahel: Security, Space & Imperialism, Bulletin N°85*, Spring 2010.

<sup>11</sup> Pour plus d'information sur les exercices Flintlock : <http://www.africom.mil/what-we-do/exercises/flintlock>.

<sup>12</sup> Le TSCTP concerne 10 pays : Maroc, Algérie, Tunisie, Mauritanie, Mali, Niger, Tchad, Burkina Faso, Sénégal, Nigeria. Pour une analyse complète des programmes, voir : Lesley Anne Warner, *The Trans Sahara Counter Terrorism Partnership, Building Partner Capacity to Counter Terrorism and Violent Extremism*, CNA Corporation, March 2014.

Cependant, l'expression de « militarisation », qui sous-entend un processus continu, voire d'accentuation de la dimension sécuritaire et militaire de la stratégie américaine au Sahel et plus largement en Afrique, semble exagérée. Il s'agit plutôt, selon nous, d'une vision essentiellement militaro-centrée du contre-terrorisme (fait qui n'est d'ailleurs pas réfuté par un certain nombre de protagonistes de la politique américaine<sup>13</sup>). Ainsi, il ne s'agit pas de changer la finalité, la stratégie ou la doctrine américaine (neutraliser les terroristes, continuer de collaborer avec les pays amis avec lesquels cela fonctionne), mais plutôt de faire évoluer la manière de dire (discours) et de faire (drones) les choses.

*Le phénomène de Boko Haram à l'aune de la situation au Sahel*

Il y a incontestablement une littérature florissante sur le Sahel, sur AQMI et plus largement sur les questions de sécurité en Afrique. En revanche nous pensons qu'il est nécessaire de développer une analyse et une définition transversale du Sahel impliquant *de facto* l'identification d'un espace transnational englobant les phénomènes d'extrémisme violent au Sahel (à savoir AQMI et ses excroissances) et ceux du nord-Nigeria et par extension dans la région du lac Tchad (Boko Haram et Ansaru). Avoir une vision plus inclusive et transversale du Sahel paraît nécessaire pour deux raisons majeures : d'une part, si les liens entre Boko Haram et AQMI sont avérés, il est nécessaire de s'interroger sur la dimension sociologique du phénomène d'extrémisme violent en Afrique de l'Ouest, notamment sur la question de l'embrigadement des populations négro-africaines<sup>14</sup>.

Parallèlement, Washington est particulièrement attentive à la situation au Nigeria dont l'escalade dans la violence, depuis plus d'un an, est liée à l'insurrection de Boko Haram et à l'incapacité de l'Etat central à y faire face. Rappelons que le Nigeria est un partenaire stratégique pour Washington<sup>15</sup> et que les « Reward for Justice » émis par les États-Unis en 2013 (récompenses pour des informations amenant à la capture de terroristes) visent en priorité des individus de Boko Haram<sup>16</sup>. Les derniers événements survenus dans le pays (notamment l'enlèvement de plus de deux cents jeunes filles en avril 2014) et les discours de certains chefs d'Etats<sup>17</sup> ont contribué à renforcer le narratif de la guerre globale contre la terreur.

<sup>13</sup> En général, les personnes que nous avons interviewées dans le cadre de nos recherches et qui viennent du secteur de la sécurité (entendons Pentagone, services secrets) se targuent de ce savoir-faire américain, en matière de contre-terrorisme et de capacités militaires.

<sup>14</sup> Pigné Jérôme, *Boko Haram, une expansion dangereuse pour le Sahel*, Institut Thomas More, Juillet 2013.

<sup>15</sup> Pigné Jérôme, German Marshall Funds, article à paraître.

<sup>16</sup> Les Etats-Unis ont également ajouté Boko Haram à leur liste d'organisations terroristes : BBC News, « US names Nigeria's Boko Haram and Ansaru « terrorists » », 13 November 2013, dernière consultation le 14 juin 2014 : [http://www.bbc.com/news/world-africa-24931684?utm\\_source=Africa+Center+for+Strategic+Studies+-+Media+Review+for+November+14%2C+2013&utm\\_campaign=11%2F14%2F2013&utm\\_medium=email](http://www.bbc.com/news/world-africa-24931684?utm_source=Africa+Center+for+Strategic+Studies+-+Media+Review+for+November+14%2C+2013&utm_campaign=11%2F14%2F2013&utm_medium=email)

<sup>17</sup> BBC News, « Africans' leaders « declare war » on Boko Haram », 17 May 2014, dernière consultation le 14 juin 2014, [http://www.dw.de/african-leaders-declare-war-on-boko-haram/a-17643188?utm\\_source=19+mai%2C+2014+FR&utm\\_campaign=5%2F19%2F2014+fr&utm\\_medium=email](http://www.dw.de/african-leaders-declare-war-on-boko-haram/a-17643188?utm_source=19+mai%2C+2014+FR&utm_campaign=5%2F19%2F2014+fr&utm_medium=email)

## Approches globales<sup>18</sup> : mise en perspectives des stratégies US et UE, vers quel type de collaboration ?

### *Différentes perceptions du problème*

La question de l'interaction et de la coopération entre les États-Unis et l'Union européenne au Sahel est trop peu soulevée. Pour mieux comprendre les enjeux de la collaboration entre Bruxelles et Washington, il est nécessaire de comparer leurs approches respectives<sup>19</sup> pour voir dans quelle mesure le *smart power* américain peut permettre une meilleure collaboration avec d'autres partenaires.

Tout d'abord, les perceptions américaines et européennes du Sahel, et les stratégies qui en découlent, s'opposent de par leur histoire et le rôle qu'ont ces acteurs sur la scène internationale. Les États-Unis ont fait de la lutte contre le terrorisme international une guerre frontale, trop souvent éloignée des réalités et des dynamiques présentes sur le terrain. Acculée par son rôle de première puissance mondiale, elle a involontairement permis le développement d'un paradigme de la guerre contre la terreur aux conséquences encore lourdes aujourd'hui, notamment en mélangeant contre-insurrection et contre-terrorisme. Pour sa part, l'Union européenne peine à émerger comme un acteur puissance sur le plan politique et semble avoir de grandes difficultés à surmonter son statut d'acteur de coopération au développement. À l'aune d'un monde changeant où d'autres puissances émergent, il paraît central de s'interroger sur le rôle de l'Amérique et de l'Union européenne dans une région en ébullition et sur les enjeux d'une meilleure articulation de leurs politiques. Autrement dit, comment mettre leurs avantages comparatifs au service d'approches transversales et inclusives, appelées désormais approches globales ?

Malgré des trajectoires historiques différentes, la problématique sécuritaire en Afrique préoccupe des deux côtés de l'Atlantique, à en juger par les différents sommets sur la question (Sommet de l'Élysée en décembre 2013, Sommet UE-Afrique à Bruxelles en avril 2014 et Sommet USA-Afrique à Washington en août 2014). Mais au-delà de ces préoccupations communes, le rôle de chacun doit être analysé à l'aune du poids du passé des acteurs concernés.

### Le dialogue interculturel comme piste de réflexion à la problématique sécuritaire

La question du dialogue interculturel et le rôle de la société civile constituent une dimension trop peu explorée et exploitée pour lutter contre l'extrémisme violent. Pourtant elle est une piste de réflexion centrale en vue d'une meilleure articulation entre *hard* et *soft power*, voulue par les approches globales. Comme le dit Aomar Baghzouz, il y a des défis humains et culturels entre les deux rives de la Méditerranée et une réciprocité des besoins entre les peuples. Pour lui, la crise au Sahel, tout comme le printemps arabe, aurait dû être l'occasion de développer davantage de collaboration entre les acteurs européens et africains. Et d'ajouter « (...) *le Maghreb et l'Europe sont*

<sup>18</sup> Général de division (2S) de Langlois Maurice (dir.), *Approche globale et Union européenne : le cas de la Corne de l'Afrique*, Etude de l'IRSEM n°35, octobre 2014.

<sup>19</sup> Concernant l'approche de l'UE, lire la très complète analyse de Rouppert Bérangère, « le concept européen d'approche globale à l'épreuve de la crise sahélienne », GRIP, Note d'analyse, 14 août 2014.

*condamnés par l'Histoire, la géographie, les défis sécuritaires et le développement, à un avenir commun*<sup>20</sup> ». Les menaces transnationales doivent trouver un écho et une réponse en dehors des circuits et formats habituels car la menace est évolutive, voire hybride. Pour répondre à cette problématique, le rôle de la société civile doit être mis en avant de part et d'autre de la Méditerranée. Il y a, de la part des Européens et surtout des anciennes puissances coloniales, la conscience qu'une histoire commune lie les populations et les Etats entre eux. Cependant, l'enjeu est de savoir comment mettre à profit ces relations historiques. En 2003, l'UE martèle que la question de la stabilité de l'Europe se joue au-delà des frontières<sup>21</sup>. Pour autant, cet aspect peine à se concrétiser au travers de la stratégie de sécurité et développement de l'UE pour le Sahel. En revanche, si l'Histoire et la proximité des peuples peuvent être un levier d'action positif pour la sécurité, les deux mandats de G. W. Bush n'ont fait que creuser le fossé entre l'Occident et l'Orient. Le fait que l'Europe soit assimilée à l'Occident par ceux qui combattent l'Amérique doit être une opportunité pour s'immiscer davantage dans le dialogue entre les peuples et ne pas laisser, au profit des idéologues et terroristes, se développer dans l'imaginaire collectif un choc des civilisations qui fait le lit du terrorisme international.

### *La problématique des « fragile and failed states », deux perceptions différentes ?*

L'objectif ici n'est pas de faire un état de l'art d'une littérature abondante qui alimente constamment les débats, bien plus d'ailleurs dans le milieu anglo-saxon que francophone, sur les liens entre la fragilité, voire la faillite, d'un Etat et l'émergence de zones grises propices au terrorisme. Cependant, ce type de concepts, fort présent dans les représentations que se font les autorités américaines de l'Afrique, n'a pas suivi la même trajectoire en Europe. Pourtant comme le précise François Gaulme, « *la décennie qui s'achève a été celle de la montée progressive du thème des « États fragiles » dans la vie internationale* »<sup>22</sup> et « *par voie de conséquence, le concept s'est profondément enraciné dans le discours sécuritaire occidental* »<sup>23</sup>. La mise en lumière de ce débat conceptuel est centrale car il révèle à bien des égards la façon dont les acteurs internationaux perçoivent une situation de terrain et les moyens à travers lesquels ils jugent bon d'intervenir.

Côté européen, la commission européenne a adopté en 2007 l'expression de « *situations de fragilité* » à rebours d'une définition antérieure que l'on pouvait trouver dans la stratégie de sécurité de l'UE (2003) et qui faisait l'objet d'une forte contestation et un rejet de la part des acteurs africains<sup>24</sup>. Ainsi, l'Union européenne, comme d'autres institutions (FMI, Banque Mondiale), a progressivement donné une perspective plus large et transversale de la notion de fragilité, contrairement au milieu anglo-saxon (les États-Unis en tête) qui continue d'utiliser la notion d'États

<sup>20</sup> Baghzouz Aomar, *Le Maghreb et l'Europe face à la crise au Sahel : Coopération ou rivalités ? L'année du Maghreb*, 2013, p 173-192.

<sup>21</sup> Stratégie européenne de sécurité, *Une Europe sûre dans un monde meilleur*, décembre 2003.

<sup>22</sup> Gaulme François, « *Consolider les Etats fragiles* », *Études*, 2010/6 Tome 412, p. 729-740.

<sup>23</sup> *Les Etats fragiles en Afrique : Un paradigme utile pour l'action ? Rapport de conférence*, Didimala Lodge, Afrique du Sud - 12 et 13 mai 2008, Observatoire de l'Afrique, EUISS, Août 2008.

<sup>24</sup> Trois facteurs ont amené l'Union africaine à refuser la définition « d'Etats fragiles » au profit de « situations de fragilité » : 1) Catégorisation et criminalisation des Etats africains par des concepts occidentaux post 11 septembre 2001. 2) Contexte de justification de l'interventionnisme occidental. 3) Problématique de captation d'investissements étrangers dans une situation jugée peu favorable sous le label d'Etats fragiles. Op. cit. p.4.

faillis, beaucoup plus péjorative<sup>25</sup>. Le concept d'Etat fragile est d'autant plus intéressant qu'il a été repris par les spécialistes et praticiens du développement dans le but d'établir les liens entre fragilités et conflits, et d'apporter des réponses adéquates à ces situations. Toutefois, certains analystes considèrent que la façon dont est pensée la sécurité humaine peut être incohérente, voire dangereuse, car elle oppose sécurité étatique et sécurité humaine. Ce qui est pointé du doigt ici est le risque d'une « sécurisation du développement<sup>26</sup> » qui tendrait à noyer les problématiques sécuritaires à l'intérieur de celles du développement<sup>27</sup>.

### *Les moyens pour contrer l'extrémisme violent- Le développement au service de la sécurité*

Les États-Unis, la France, l'Union européenne, ont, dans des circonstances différentes, imposé une « paix libérale », visant à promouvoir des régimes socio-économiques et politiques, parfois antinomiques avec la réalité des pays concernés. Que ce soit par manque de vision stratégique, par négligence ou pour d'autres raisons, le résultat a souvent été le même : un échec politique aux conséquences lourdes pour les acteurs locaux. Pour l'Union européenne, la problématique se résume à un défi de cohérence<sup>28</sup>. Politiques de conditionnalité, incitations à la démocratie et à la bonne gouvernance (faisant suite à une décennie contre-productive de politiques d'ajustements structurels) ont eu des conséquences dramatiques<sup>29</sup> pour le développement économique et politique des Etats concernés. Ces doctrines ont été mises en place dans des régions d'Afrique au paysage politique fragile (période de décolonisation suivie de dictature militaire). La conditionnalité, faisant fi des réalités socio-culturelles et politiques locales, a été aussi contre-productive que l'approche sécuritaire américaine dans la guerre globale contre la terreur. Ces échecs ont eu pour conséquence de raviver les discours anti-occidentaux, taxant ces derniers de néo-colonialistes ou impérialistes.

### Le rôle de l'USAID, fer de lance de l'approche globale américaine ?

L'agence *United States Agency for International Development* (USAID) est, depuis l'arrivée du président Obama au pouvoir, au cœur du dispositif inter-agences américain au Sahel<sup>30</sup>. Son rôle ? Contribuer, par l'intermédiaire de politiques de développement, à l'éradication du phénomène d'extrémisme violent et d'insurrection (environ 50 millions de dollars/an depuis 2008). Bien que les deux phénomènes soient différents, l'USAID les englobe dans sa réflexion stratégique. L'agence développe une catégorisation des différents facteurs qui contribuent à l'extrémisme violent. Cette stratification semble s'inspirer du débat conceptuel sur la fragilité et la faillite des États. L'USAID identifie cinq types de *push factors*: 1) les espaces peu ou non contrôlés, 2) la marginalisation et les exclusions des populations, 3) la répression de l'Etat et la violence des droits de l'Homme, 4) la

<sup>25</sup> Ibid., page 733.

<sup>26</sup> Gaulme François, Ibid.

<sup>27</sup> La sécurité étatique et la sécurité humaine à l' « âge du terrorisme », le rôle de la réforme du secteur de la sécurité, DCAF/UNOG, Actes de séminaire, Genève, 2004.

<sup>28</sup> Helly Damien, L'UE et l'Afrique : les défis de la cohérence, *Cahiers de Chaillot*, EUISS, novembre 2010, 93 p.

<sup>29</sup> Moyo Dambisa, L'aide fatale : les ravages d'une aide inutile et de nouvelles solutions pour l'Afrique, JC Lattès, 2007, 250 p.

<sup>30</sup> Depuis 2008, les budgets, répartis essentiellement entre le Pentagone, le Département d'Etat et l'USAID, ont vu une nette augmentation en faveur des deux derniers acteurs. Sur les premières années du TSCTP, la tendance était à l'inverse, le département de la défense étant largement favorisé par l'octroi des budgets. Pour plus d'information, voir Jérôme Pigné, *German Marshall Funds*, à paraître.



corruption endémique et l'impunité des élites, 5) la sensation de persécution liée à une appartenance culturelle (en l'occurrence ici la perception d'un complot contre l'Islam.<sup>31</sup> Suivent les *pull factors* qui entraînent les individus dans la violence. Il s'agit de l'accès à des ressources matérielles, la reconnaissance et le respect par ces paires, l'estime de soi, etc. L'USAID a d'ailleurs élaboré un certain nombre d'outils pour évaluer les mécanismes de l'extrémisme violent, notamment le rapport « *The guide to the drivers of violent extremism* » en 2009. Enfin, elle met en place des programmes pour lutter contre l'extrémisme violent « *Counter Violence Extremism Programs* » (CVE), symboles de la coopération entre les différentes structures du gouvernement, à l'intérieur desquels la recherche stratégique joue un rôle important. Il est important de savoir que ces démarches et plateformes de dialogue font partis des objectifs de développement dans le monde au service de la *national security strategy* américaine. Pour Washington, le rôle joué par l'USAID et plus largement par les organes civils du gouvernement américain (Département d'Etat) fait état d'un principe de complémentarité entre l'action civile et militaire. Ce principe s'illustre à travers la création de l'AFRICOM. Pour François Gaulme, il s'agit de « la consolidation du volet développement de l'action sécuritaire américaine<sup>32</sup> ». Alors que l'Union africaine déplorait lors de la décennie passée les réflexions occidentales sur le développement et la problématique sécuritaire, il serait fort intéressant de s'interroger sur les conséquences des programmes américains au Sahel.

#### L'indéboulonnable dogme de l'UE : les budgets de développement n'iront pas à la sécurité

À l'heure où l'Union européenne manque encore cruellement de coordination entre ses différents organes et d'expertise en matière de problématique sécuritaire et de contre-radicalisation, quel bilan tirer de son approche globale au Sahel ? Après plusieurs années de tergiversation (depuis le milieu des années 1990) sur comment articuler le lien sécurité-développement dans la gouvernance politique en Afrique, l'UE finira par mettre en œuvre une stratégie<sup>33</sup> de sécurité et de développement pour le Sahel, prônant une approche transversale, multisectorielle et inclusive (environ 600 millions d'euros pour la phase initiale 2011-2014). Elle articule les quatre piliers de sa stratégie<sup>34</sup> autour de deux instruments majeurs que sont le Fonds Européen pour le Développement (FED) et l'Instrument de Stabilité, rebaptisé dernièrement *Instrument Contributing to Stability and Peace* (ICSP), censé soutenir davantage les questions de prévention de conflit et renforcer le mandat politique de Bruxelles à travers le SEAE<sup>35</sup>. S'ajoutent à cela les budgets d'urgence humanitaire et de développement (notamment au travers de l'Alliance Globale pour la Résilience, AGIR) que l'UE met à disposition de ses partenaires en parallèle (on parle de plus de 900 millions d'euros entre 2008 et 2013 pour le seul Mali<sup>36</sup>). Un constat s'impose : Bruxelles subit le poids de son passé d'acteur de l'aide au développement, si bien qu'au-delà du discours, la volonté de concrétiser une politique

<sup>31</sup> USAID, *the development response to violent extremism and insurgency*, September 2011.

<sup>32</sup> Gaulme François, op. cit.

<sup>33</sup> Plus de trois ans après la mise en place de sa stratégie, l'UE n'a pas encore établi sa feuille de route pour rendre opérationnelle ces programmes de terrain.

<sup>34</sup> Les piliers sont les suivants 1) développement, gouvernance, gestion des conflits internes, 2) action politique et diplomatique, 3) Etat de droit et sécurité, 4) Lutte contre l'extrémisme violent et le terrorisme.

<sup>35</sup> Une enveloppe de 750 millions d'euros sera allouée, entre 2014 et 2016, par Bruxelles sous le 11<sup>ème</sup> FED, à l'*African Peace Facility* (APF) dont environ 50 millions sont prévus pour renforcer l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité (APSA) de l'Union Africaine.

<sup>36</sup> Rouppert Berangère & Tisseron Antonin, « Approche comparée des politiques européenne et américaine de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent », In *Sahel : Eclairer le passé pour mieux dessiner l'avenir*, les livres du GRIP, 2013, pp 85-86.

articulant sécurité et développement est encore bien timide voire inopérante<sup>37</sup>. Les budgets destinés à la sécurité (volet sécurité et Etat de droit et lutte contre l'extrémisme violent) sont bien moins conséquents que ceux alloués à la gouvernance et au développement<sup>38</sup>. Par ailleurs, l'UE semble résignée à ne pas utiliser l'argent du Fonds européen pour le développement dans une perspective de coopération sécuritaire. Pourtant, il semblerait qu'une véritable approche globale nécessiterait que l'on rééquilibre l'octroi de budgets entre les programmes de développement et ceux au service de la sécurité et de la prévention des conflits.

#### La difficulté d'évaluer les programmes sur le terrain

Force est de constater qu'une des raisons expliquant l'échec, même partiel, des approches globales réside dans l'incapacité des acteurs concernés à évaluer avec acuité l'impact de leurs programmes sur le terrain. En 2010, l'USAID a tenu une conférence sur cette problématique de l'évaluation<sup>39</sup> qui malgré un certain nombre de recommandations ne semble pas avoir permis davantage de cohérence sur le terrain. Depuis, d'autres rapports ont été publiés sans grande conséquence sur la stratégie opérée<sup>40</sup>. Côté Union européenne, certains dénoncent la dictature des instruments financiers doublés d'un manque de vision politico-stratégiques<sup>41</sup>. En termes d'ancrage local et d'appropriation, les défis sont majeurs et l'établissement de mécanismes d'évaluation et de suivi, réalisés en étroite collaboration avec les acteurs qui bénéficient desdits programmes, paraît nécessaire. Enfin, tant que les stratégies d'acteurs extérieures (dites approches globales) ne seront pas calquées sur les besoins et les réalités des populations sur le terrain, elles resteront un vœu pieux dont la portée ne sera pas à la hauteur des fonds engagés.

## Conclusion

Cette analyse nous permet de tirer un certain nombre d'enseignements sur l'évolution du positionnement des États-Unis dans une région qui gagne progressivement en attention. Au-delà d'un paradigme militaire qui caractérise encore l'engagement des États-Unis sur les problématiques de terrorisme, la volonté d'équilibrer son action entre programmes de *hard* et *soft power* marque une évolution significative. Son approche indirecte et légère se caractérise par la volonté de développer des partenariats avec les pays de la région (Algérie et Maroc dans une moindre mesure pour le Maghreb et Mali pour le Sahel) et de renforcer les capacités institutionnelles des pays alliés. Malgré une implication dans la sous-région de plus d'une décennie (2002 avec le PSI), les événements qui ont bouleversé le Sahel ces dernières années (Mali, Libye, Nigeria) illustrent parfaitement les limites de l'approche globale et indirecte américaine qui n'a su ni anticiper ni s'adapter à une situation fragilisée.

<sup>37</sup> Environ les 3/4 des budgets de la stratégie Sahel proviennent du FED et sont alloués à des programmes de développement, pas à des programmes de sécurité.

<sup>38</sup> SEAE, Strategy for Security and Development in the Sahel, implementation progress report, 2012.

<sup>39</sup> USAID Evidence Summit, Analysis for Development, 2010.

<sup>40</sup> AMEX International & QED group, Mid-Term evaluation of USAID's counter-extremism programming in Africa, février 2011.

<sup>41</sup> Entretiens, Bruxelles, printemps 2014.

De son côté, l'Union européenne, qui expérimente également une approche globale depuis peu (2011 pour le Sahel), semble en difficultés quant à sa capacité à agir en amont des crises. Engluée dans un rôle historique de bailleur de fonds et de coopérant, l'UE est encore bien incapable d'équilibrer ses actions entre impératifs de développement et besoins sécuritaires.

Les deux approches se retrouvent en plusieurs points malgré une genèse et un parcours foncièrement antinomique. Les deux acteurs veulent faire de la prévention des conflits un axe important de leur stratégie en renforçant les capacités (dans divers secteurs) des partenaires sahéliens. Historiquement, lutter contre la corruption, la faiblesse des États, la mauvaise gouvernance, sont des points d'ancrage forts (pour ne pas dire des dogmes) au cœur des discours et dispositifs européens et américains. Les incohérences engendrées par ces injonctions démocratiques n'ont pas suffi à recadrer leur approche, présumant ainsi d'une dimension universelle du modèle occidental de la gouvernance. Pour autant, difficile de voir des signes d'amélioration dans la conduite politique des Etats du Sahel. Bruxelles et Washington ont également en commun une bureaucratie suffocante qui engendre un manque cruel de coordination et de suivi/évaluation de leurs programmes, faisant de leur approche globale une démarche encore scabreuse. Ajoutées à cela, les deux puissances internationales ne semblent pas enclines à plus de collaboration dans un futur proche.

Une collaboration pourrait pourtant être judicieuse considérant les avantages comparatifs des deux protagonistes (capacités militaires pour l'un et de financements pour l'autre<sup>42</sup>). C'est certainement du côté des coopérations bilatérales que les choses peuvent évoluer à un moment où la France, l'Allemagne, l'Espagne, pour ne citer qu'elles, sont clairement engagées sur ce théâtre et soucieuses de sa stabilité. Enfin, le débat ne doit surtout pas se cantonner à l'interaction entre ces deux acteurs majeurs que sont l'UE et les États-Unis. À l'image du rôle grandissant et incontournable des sociétés civiles au Sahel, ainsi que des débats sur la sécurité humaine, la solution est à chercher à l'intérieur même de la sous-région. Ce postulat ne peut être transposable dans la réalité que si chaque acteur contribue à ce qu'éclosent des initiatives endogènes en phase avec les dynamiques propres au terrain sahélien.

---

<sup>42</sup> Lors d'entretiens menés à Washington au printemps 2013, à la question de la collaboration entre Washington et Bruxelles nous avons senti un certain désintérêt de la part de nos interlocuteurs américains vis-à-vis de Bruxelles. Cependant, au vu des contraintes budgétaires et financières de la majorité des acteurs présents aujourd'hui au Sahel, il se pourrait que les uns et les autres se rendent à l'évidence qu'un besoin mutuel existe véritablement.

## ■ AFRICAN REACTIONS TO U.S. COUNTER-TERRORISM POLICIES: KENYA, FROM RELUCTANCE TO RESOLVE

**Beth Elise WHITAKER**

*Associate professor in the Department of Political Science and Public Administration at the University of North Carolina.*

For nearly two decades, United States foreign policy goals in sub-Saharan Africa have included counter-terrorism and democracy promotion. The assumption among many policymakers has been that these priorities complement one another. Fighting terrorism and similar threats creates the stability that is necessary for democracy to thrive, while establishing participatory institutions reduces the chances that dissidents will resort to violence. Thus, it is reasoned, the two goals go hand in hand. But recent experience around the globe shows that counter-terrorism and democracy promotion are often at odds with one another. In places such as Egypt, Gaza, and Pakistan, democratic elections have empowered parties with ties to extremist groups. Meanwhile, aggressive counter-terrorism programs have undermined civil liberties and strengthened authoritarian leaders in countries such as Uganda, Malaysia, and Algeria, among others. Given the primacy of U.S. security concerns, counter-terrorism nearly always takes precedence over efforts to promote democracy.

The tension between promoting democracy and fighting terrorism is especially pronounced in transitional democracies, where the outcome of both processes is highly uncertain. Among the countries in which the United States has faced particular challenges navigating the relationship between these foreign policy goals is Kenya, a long-time ally in East Africa. In 2002, after years of domestic and international pressure, including from the United States, Kenya experienced a transition from one party to another through democratic elections. Just five years later, a controversial vote led to political violence in which roughly 1,300 people died. The 2013 election was peaceful, but raised eyebrows when it brought to power people accused of organizing the earlier violence. As the roller coaster that is political liberalization in Kenya has continued, the country has experienced various incidents of terrorism. The most well-known were the 1998 destruction of the U.S. Embassy in Nairobi, the 2002 bombing of an Israeli-owned hotel near Mombasa, and the 2013 attack on the Westgate shopping mall, though there have been lower-profile attacks throughout this period as well. In Kenya, therefore, the United States has faced an ongoing dilemma of how to fight the terrorist threat without undermining fledgling democratic institutions.

In this political context, as explored in this chapter, counter-terrorism cooperation between the governments of Kenya and the United States has been complicated at best. From the beginning of the U.S. war on terror, Kenya was a reluctant partner. It cooperated extensively with the United States behind the scenes, especially on border control and intelligence sharing, but resisted American pressure in more publicized areas, especially those involving domestic legislation. In recent years, however, security concerns and domestic political factors have increased the Kenyan government's resolve to fight militant extremists in the East African region, particularly Somalia's al-Shabaab. Ironically, this shift has come at a time when the United States is more reticent to cooperate with Kenya, in part because of pending International Criminal Court (ICC) charges against the current leadership for human rights violations. Once again, tension has emerged between two

major U.S. foreign policy goals in Africa. The way in which this tension is addressed in Kenya has important implications for other transitional democracies in the region and elsewhere around the globe.

### A Reluctant Partner

In the years following the 9/11 attacks, as the Bush administration pursued its global war on terror, Kenya's government took a cautious approach.<sup>1</sup> On one hand, security officials participated actively in U.S. initiatives designed to improve Kenya's capacity to identify terrorist cells, investigate incidents, and coordinate law enforcement efforts. As the primary beneficiary of the United States' \$100 million East African Counterterrorism Initiative (EACTI) launched in 2003 (which later evolved into the East African Regional Strategic Initiative), the Kenyan government established the Anti-Terrorism Police Unit (2003), the Joint Terrorism Task Force (2004, though it was disbanded after a year), the National Counter-Terrorism Centre (2004), and the National Security Advisory Committee (2004). With additional training and financing from the United States, Kenyan officials also upgraded security measures at airports and border crossings. These initiatives were coordinated mainly out of the president's office with little opportunity for public scrutiny, though they were not without criticism from civil society groups. U.S.-Kenyan counterterrorism cooperation reportedly resulted in some successes, with officials claiming to have thwarted several terrorist plots.

In areas that were more visible, on the other hand, Kenyan collaboration was less certain. Several issues emerged as key points of contention between the two countries. Most notable was the lengthy debate over a proposed anti-terrorism bill. In the wake of 9/11, the United States actively lobbied Kenya and other countries to pass legislation criminalizing terrorist activity and imposing stiff penalties for violations.<sup>2</sup> In 2003, the newly-elected government of President Mwai Kibaki introduced an anti-terrorism bill that was promptly criticized by human rights groups for violating civil liberties and targeting Muslim populations. The bill included a provision, for example, that would have allowed police to arrest people for wearing certain types of clothing. Critics accused the government of bowing to U.S. pressure, and the measure was eventually withdrawn for revision. A new bill published in 2006 included better civil liberties protections, even according to earlier critics, but opponents blocked it anyway due in part to its association with the United States. The controversial 2007 election and the subsequent creation of a power-sharing government eliminated any chance of parliament passing counter-terrorism legislation during Kibaki's remaining time in office.

Tensions between the United States and Kenya over anti-terrorism legislation were exacerbated by several other issues. Kenyans criticized the U.S. for failing to adequately compensate victims of the 1998 embassy bombing, especially after seeing the comparatively huge sums of money paid to 9/11 victims. Many Kenyans were angered by a series of travel warnings issued by the U.S. Department of State starting in 2002. Although the wording fluctuated over time—ranging from advising Americans to be vigilant to discouraging non-essential travel—Kenyans saw any warning on travel to the country

<sup>1</sup> The arguments in this section are explored more extensively in Beth Elise Whitaker, « Reluctant Partners: Fighting Terrorism and Promoting Democracy in Kenya », *International Studies Perspectives* 9, no. 3 (2008): pp. 254–71.

<sup>2</sup> Whitaker Beth Elise, « Exporting the Patriot Act? Democracy and the 'War on Terror' in the Third World », *Third World Quarterly* 28, no. 5, 2007, pp. 1017–32.

as undermining their vital tourism industry. Kibaki breached protocol by mentioning the issue at a White House state dinner in his honor in 2003. Although U.S. officials denied any *quid pro quo*, Kenyans believed that the travel warning would only be lifted with the passage of anti-terrorism legislation. Kenyan leaders also were under U.S. pressure to sign an Article 98 bilateral immunity agreement to protect American citizens from prosecution before the ICC. Although not directly related to the war on terror, Kenya's refusal was caught up in the other points of contention. Lastly, Kenya criticized U.S. policy in Somalia during this period, particularly its decision to back an alliance of warlords instead of the weak transitional government against the rise of an Islamist movement. Kenyan officials felt slighted when they were excluded from a U.S.-organized contact group on Somalia, though they were subsequently asked to join.

Despite behind-the-scenes cooperation on security operations and intelligence sharing, therefore, "the willingness of Kenyans to assist the United States... [was] by no means assured."<sup>3</sup> Kenyan reluctance to cooperate more publicly was due in part to the country's shaky transition to democracy, which itself was promoted by the United States. Having finally emerged from authoritarian rule in 2002, Kenyans were wary of increasing government surveillance powers and strengthening security institutions. The democratic transition ushered in a new era of optimism in which Kenyans felt empowered to stand up to external pressure and determine their own interests. The Kenyan parliament also developed a greater degree of independence, making it impossible for the executive branch to simply ram through policy proposals. In this new context, Kenyan politicians found it popular to stand up to the United States on issues such as the anti-terrorism bill and Article 98.

Democratization also led to the mobilization of Kenyan Muslims, who represent about 15 percent of the population (though that number is fiercely debated). Their historic economic and political marginalization started to change with the return to multiparty competition in the 1990s, when presidential candidates were required to win at least 25 percent of the vote in five of the country's eight provinces (subsequently changed with the 2010 constitution to winning at least 25 percent in 24 of the country's 47 counties). Highly concentrated in two provinces, Muslims suddenly found themselves being wooed by presidential candidates and party leaders in their competition for power. Until recently, as discussed below, there was little evidence that Islamic radicalism had gained much support in Kenya. Even so, along with human rights organizations and other groups, Kenyan Muslims strongly opposed provisions of the anti-terrorism bill that were seen as explicitly targeting them (by allowing police to detain people who wore certain types of clothing, for example).

Finally, many Kenyans were reluctant to cooperate in the U.S. war on terror because they saw terrorism largely as an American (and Israeli) problem playing out on African soil. In a 2006 survey of 420 Kenyans, 73 percent of respondents said that Kenya had been a victim of terrorism because of its friendship with the United States.<sup>4</sup> Senior government officials interviewed around that time expressed similar views that Kenya itself was not a terrorist target; instead, its citizens were collateral damage in the struggle between the U.S. and al-Qaeda. By cooperating more closely with the United States, some reasoned, Kenya was even more likely to be targeted. In addition, most average Kenyans were far more worried about the daily insecurities they faced from theft and crime than the possibility of another terrorist attack. In criticizing the United States war on terror, of

<sup>3</sup> Barkan Joel D., « Kenya After Moi », *Foreign Affairs* 83, 2004, pp. 87-100.

<sup>4</sup> Whitaker Beth Elise, « Reluctant Partners: Fighting Terrorism and Promoting Democracy in Kenya », *International Studies Association*, 2008.

course, many Kenyans were not alone; they found allies in Europe and elsewhere in Africa (especially South Africa) who questioned the heavy-handed approach of the Bush administration.

Interestingly, in contrast to Kenya, less democratic countries in East Africa were more willing to go along with U.S. counterterrorism efforts.<sup>5</sup> Cooperation has been especially high with Uganda, which passed wide-ranging anti-terrorism legislation in 2002, joined the “coalition of the willing” to invade Iraq in 2003, and sent troops for the U.S.-funded African Union (AU) mission to support the weak Somali government against Islamist insurgents in 2007. In power since 1986, Ugandan President Yoweri Museveni re-framed long-standing domestic conflicts in the language of the war on terror and used anti-terrorism measures against political opponents. Tanzania also pushed through counterterrorism legislation quickly after 9/11 and worked closely with U.S. security officials, though these policies generated scattered protests. In 2003, for example, activists organized a large demonstration against American involvement in the arrest of two Muslim leaders. Of the three countries in East Africa, though, Kenya was most cautious about cooperating with the U.S. war on terror.

### Counter-Terrorism as a Priority

In recent years, Kenya’s approach to terrorism has changed dramatically. Instead of being pushed largely from outside, counter-terrorism has emerged as a top priority of the Kenyan government, first under Kibaki and since 2013 under President Uhuru Kenyatta. The most obvious indication of this change was the decision in late 2011 to launch Operation *Linda Nchi* (Protect the Country). On October 16 of that year, the government sent Kenya Defence Forces (KDF) troops into Somalia to fight against al-Shabaab, an al-Qaeda-affiliated group that had taken control over much of the country. U.S. officials knew Kenya had been considering such a move for a while, but they had been critical in the past and were not consulted at the time. Mixed messages from members of the weak Somali government also raised questions about whether it was consulted. Regardless, international actors quickly got on board with the Kenyan operation and, in June 2012, the 4,000-strong KDF force was formally incorporated into the African Union Mission in Somalia (AMISOM), which already included troops from Uganda and Burundi. By 2013, al-Shabaab was forced out of most major towns in Somalia, but continued to control many rural areas.

The invasion of Somalia was followed by other signs of increased Kenyan resolve to fight terrorism. After nearly a decade of heated debate, lawmakers finally passed the Prevention of Terrorism Act 2012, which imposed stiff criminal penalties for participating in terrorist attacks or assisting others to do so, made it easier to disrupt terrorist financing, and allowed suspects to be turned over to other countries for trial. In contrast to earlier attempts, the government was more strategic about getting counter-terrorism legislation passed and Kenyan Muslims were more divided. The Association of Muslim Organizations in Kenya came out in support of the bill soon after it was introduced in July 2012, while the Supreme Council of Kenyan Muslims and the Kenya Council of Imans called for a longer period of public debate (initially just four days). In response to concerns, the government allowed amendments to the bill in September, facilitating its passage in early October. In the context

---

<sup>5</sup> Whitaker Beth Elise, « Compliance Among Weak States: Africa and the Counter-Terrorism Regime », *Review of International Studies* 36, no. 3, 2010, pp. 639–62.

of a power-sharing government that was divided on many issues, the swift passage of this legislation was noteworthy.

Recently, Kenyan authorities also have taken a more aggressive approach to going after terrorism suspects within the country. The Anti-Terrorism Police Unit (ATPU) has been especially active in Muslim areas along the Kenyan coast, where they have arrested hundreds of people. Some have been released for lack of evidence, while others have been detained and tried. A number of terrorism suspects have disappeared or been killed, with human rights reports blaming the ATPU for such incidents.<sup>6</sup> Since 2012, three high-profile Muslim clerics with alleged links to al-Shabaab have been assassinated in Mombasa under questionable circumstances. The government's denial of responsibility seems to contradict statements such as this one from an active ATPU officer: "The justice system in Kenya is not favourable to the work of the police. So we opt to eliminate them. We identify you, we gun you down in front of your family, and we begin with the leaders."<sup>7</sup> In early 2014, the Kenyan government ordered all urban refugees to go to camps in Dadaab and Kakuma and rounded up roughly 4,000 Somalis in Nairobi and Mombasa. As reports increased of police harassing ethnic Somalis, including many Kenyan citizens,<sup>8</sup> legitimate concerns emerged that the government's heavy-handed approach would "push its Muslim citizenry into the arms of the extremists,"<sup>9</sup> increasing the power of al-Shabaab instead of undermining it.

After years of denying counter-terrorism as a top priority, why did Kenya change its tune? The most obvious reason is that the threat of terrorism increased. The immediate trigger for the 2011 intervention in Somalia was a series of kidnappings of tourists and aid workers in September and October that hit the tourism industry hard and undermined relief efforts in Dadaab refugee camp. Al-Shabaab promised retaliation. Since then, the September 2013 attack on Nairobi's Westgate Mall and a wave of smaller bombings have killed hundreds of people. Unlike earlier terrorist incidents in the country, which were widely seen as targeting western interests, these have shown that Kenya itself is a prime target. In 2011 and 2012, most attacks were in poor and/or remote areas, and many were on police posts, creating a false sense of security among the broader population. For middle class Kenyans, though, the brazen assault on the Westgate Mall was a wake-up call. Although the mall was frequented by expatriates, and foreigners were among the victims, its core clientele was the growing Kenyan middle class that drives the largest economy in East Africa. In this sense, 9/21 was Kenya's 9/11.

Government officials claim that recent policies are driven by the need to protect Kenya's security, which is clearly threatened, though observers have noted other possible explanations.<sup>10</sup> The domestic political context cannot be ignored. The 2011 invasion of Somalia came just a year before expected elections (though they were not held until March 2013). At the time, the power-sharing government included a lame duck President Kibaki, who was seen as having rigged re-election in 2007, and a controversial Prime Minister Raila Odinga, who probably won that election and was the frontrunner for the next vote. The Somali invasion provided a divided government with the

<sup>6</sup> Horowitz Jonathan, *We're Tired of Taking You to Court: Human Rights Abuses by Kenya's Anti-Terrorism Police Unit*, New York, Open Society Foundations, April 2014.

<sup>7</sup> BBC News, « Kenya's Anti-Terror Forces Face Accusations after Westgate », December 18, 2013.

<sup>8</sup> Human Rights Watch, « *You Are All Terrorists: Kenyan Police Abuse of Refugees in Nairobi* », May 2013.

<sup>9</sup> Hidalgo Paul, « Kenya's Worst Enemy: Nairobi's Losing Battle Against Militant Islam », *Foreign Affairs*, April 23, 2014.

<sup>10</sup> Miyandazi Luckystar, *Kenya's Military Intervention in Somalia: An Intricate Process*, Policy & Practice Brief ACCORD, November 2012.



opportunity to show united resolve in addressing security problems in the northeast, including a Somali refugee population that had surged to nearly 500,000 people. After the 2013 election, controversy continued given the ICC cases pending against both President Kenyatta and Deputy President William Ruto for alleged involvement in earlier political violence, as discussed further below. In this context, especially after the Westgate Mall attack, Kenya's fight against terrorism diverted domestic and international attention away from the court cases and allowed Kenyatta to appear strong and rally support behind the cause of national security.

Interestingly, the 2011 invasion of Somalia in particular also reflected the growing political importance of a number of ethnic Somali Kenyans within the Kenyan government. Senior politicians and military and intelligence officials from that community were among those promoting the creation of a buffer zone, sometimes called "Jubaland," between al-Shabaab-controlled areas of Somalia and Kenya. Kenyan officials pursued alliances with various armed groups in Somalia, drawing themselves into complicated clan and sub-clan rivalries, and divisions emerged among Somali Kenyan elites. As a result, Kenya's Somali partners "are as likely to fight one another as they are to take on Shabaab."<sup>11</sup> Critics also worried that an autonomous Jubaland government dominated by the Ogaden clan would raise suspicions in Somalia and Ethiopia, and U.S. officials were concerned that it would rally other clans behind al-Shabaab.<sup>12</sup> Many Kenyans still believe this plan was a central goal of the Somalia invasion.

Finally, there is speculation that Kenya's recent approach to counter-terrorism is an effort to project greater military power within the region. Despite the importance of its economy, Kenya's military has not been seen as a threat to neighboring countries. Ethiopia's strong army flexed its muscle with the 2006 invasion and subsequent occupation of Somalia, prompting a backlash due to longstanding rivalries between those two countries. With troops that were recently trained and equipped for counter-terrorism operations by the United States, Kenya may have calculated that it was a good time to use its new focus to shape the future of the region. Rumors also have circulated that Kenya's recent assertiveness is motivated by oil, which has been discovered near Lake Turkana, while exploration continues along the coast. Plans are underway for the construction of a pipeline that would bring oil from inland Kenya, Uganda, and South Sudan to a port near Lamu, some 400 miles from Somalia, but continued insecurity in the region threatens those efforts.

By early 2014, there was growing debate within Kenya about the approach and effectiveness of government counter-terrorism policies. In addition to the concerns expressed by human rights activists and Muslim leaders over the harsh crackdown on ethnic Somalis and others, there were increasing calls for Kenya to pull its troops out of Somalia. Responding to public frustration over frequent al-Shabaab attacks, members of parliament became more vocal in their criticism. Among those requesting a timetable for withdrawal was the foreign affairs minister at the time of the 2011 invasion, Moses Wetangula, who was now minority leader in the new Kenyan Senate, but ruling party members were also among the critics. Despite such calls, Kenyan cabinet officials staunchly defended government policies and argued that withdrawing troops from Somalia would give al-Shabaab a victory that could ultimately destabilize the entire region. Supporters agreed that pulling

---

<sup>11</sup> Menkhaus Ken, *After the Kenyan Intervention in Somalia*, Enough Project, January 2012.

<sup>12</sup> International Crisis Group, *The Kenyan Military Intervention in Somalia*, Africa Report No. 184, February 2012.

out before al-Shabaab was defeated would do little to increase Kenyan security.<sup>13</sup> As a healthy domestic debate continued, the Kenyan government showed few signs of backing down from its recent approach to counter-terrorism.

### The Tables Turn

Ironically, just as Kenya has become more determined to fight terrorism, the United States has grown cautious about its partnership with the Kenyan government. Most of this goes back to the controversial December 2007 presidential election and the violence that followed. Prior to the election, polls showed a tight race between incumbent Mwai Kibaki and his ally-turned-opponent Raila Odinga. In the context of Kenya's complicated ethnic politics, each man drew support from a carefully-constructed ethnic coalition. Balloting went smoothly, but there were irregularities and delays during vote counting. The electoral commission initially announced results from individual polling stations, which showed Odinga with early lead, but then went silent for more than 24 hours, emerging only to declare that Kibaki had won re-election. The controversial announcement and prompt inauguration of the president for a second term sparked political violence between supporters of both sides. Due to a complicated history of relations among groups that included longstanding grievances over land, the violence soon took on an ethnic dimension. By the time Kibaki and Odinga agreed to an internationally-brokered power-sharing agreement at the end of February 2008, more than 1,300 Kenyans had been killed and 300,000 displaced.

Even as the United States continued its counter-terrorism cooperation with Kenya during Kibaki's term, American officials joined international calls for the Kenyan government to hold organizers accountable for the post-election violence. The alleged ringleaders included several senior politicians and prominent media personalities. Political wrangling and foot-dragging soon made it clear that the divided government would be unable (or at least unwilling) to prosecute its own, prompting former United Nations Secretary General Kofi Annan to turn over to the International Criminal Court evidence he had collected against several high-profile individuals. The ICC eventually indicted six people (conveniently three from each side of the 2007-2008 political divide), including two politicians who were not shy about their plans to run for president in the future. William Ruto allegedly had mobilized members of his own Kalenjin ethnic group to attack Kikuyu living in the Rift Valley, and Uhuru Kenyatta was accused of funding Kikuyu reprisals against the Kalenjin during the post-election period.

As the ICC proceeded with the painstakingly slow process of investigating and prosecuting these cases, the political environment took an interesting twist in the lead-up to the 2013 elections. Just before the coalition formation deadline in December 2012, Kenyatta and Ruto joined forces and agreed to run on the same ticket as candidates for president and deputy president respectively. Their alliance was hardly an indication that longstanding issues between their communities had been resolved; rather, it reflected the need to put together an ethnic coalition that would defeat the one assembled by their main rival, Raila Odinga. On the campaign trail, Odinga and his running mate highlighted the fact that their opponents both faced international criminal charges for their alleged

---

<sup>13</sup> Ramah Rajab and Salad Hamdi, « Should Kenya Withdraw from Somalia? » *Sabahi*, May 14, 2014, [http://sabahionline.com/en\\_GB/articles/hoa/articles/features/2014/05/14/feature-01](http://sabahionline.com/en_GB/articles/hoa/articles/features/2014/05/14/feature-01).

involvement in the post-election violence. Meanwhile, Kenyatta and Ruto spun the situation differently, arguing against western interference in sovereign domestic matters and portraying themselves as opponents of neo-colonialism. After a tight race in the final months of the campaign, Kenyatta managed to win just enough of the vote (50.07 percent) in the March 2013 election to avoid a run-off under the new majority electoral system established by the 2010 constitution. Odinga briefly challenged but then accepted the results.

Not surprisingly, the election of Kenyatta and Ruto immediately complicated matters for the ICC prosecutor. With the accused now in charge of the Kenyan government, several witnesses recanted their stories or refused to testify. The president and deputy president repeatedly sought delays or dismissals given their governmental responsibilities, and at one point requested for the trials to be held via Skype (a request that was denied). On September 10, 2013, the trial finally opened in the ICC case against Ruto and co-accused Joshua Arap Sang, a Kalenjin-language radio host at the time of the post-election violence. Less than two weeks later, on September 21, the Westgate Mall in Nairobi was attacked; Ruto was granted a one-week adjournment to return home from The Hague to assist with the situation. The trial resumed and was ongoing as of June 2014, with periodic adjournments and delays related in part to the unwillingness of eight prosecution witnesses to testify. Meanwhile, the trial in the case against Kenyatta has now been delayed for a fourth time to allow the defence to provide financial records that the prosecution has reportedly been requesting for more than two years. At the time of writing, the ICC trial against Kenya's sitting president was expected to open in October 2014.

In this complicated political context, the Obama administration has been reluctant to engage the Kenyan government too closely. Although the current president and deputy president were democratically elected, they stand accused of serious human rights violations that undermine their domestic and international legitimacy. The United States does not want to be perceived as backing leaders whose paths to power may have included violence, at least while the ICC cases are still pending. U.S. officials also are wary of mounting accusations against Kenyan security forces of serious human rights abuses in going after terrorist suspects. Even so, especially after the Westgate Mall incident in September 2013, the U.S. may have little choice but to work hand-in-hand with Kenyan officials on counter-terrorism efforts in the region. With al-Shabaab seemingly seeking to establish a foothold within Kenya and KDF forces merged into the U.S.-backed African Union mission in Somalia, the two governments must continue to cooperate despite their differences. For Kenyatta, the fight against terrorism provides a welcome distraction from the ICC cases and an opportunity to improve his international image. For the Obama administration, however, the challenge is to cooperate on counter-terrorism without being seen as legitimizing controversial leaders or undermining the country's nascent democratic institutions.

## Conclusion

As we have explored in this chapter, the Kenyan case illustrates the difficulties for the United States of cooperating on counter-terrorism with transitional democracies in Africa and elsewhere. Popularly-elected leaders whom the United States backs do not always find public support in going along with American policies and may be reluctant to comply in certain areas. This was the case during President Kibaki's first term in office, when his government worked with American counterparts on policing and intelligence but could not muster public or parliamentary support for counter-terrorism legislation that would increase government surveillance powers, among other areas of contention. When an election is flawed, as with Kenya's in 2007, or brings to power a controversial leader, as in 2013, the United States may be wary of collaborating with its foreign counterparts even when both sides recognize the urgency of counter-terrorism. Just as Kenyan resolve to fight terrorism has increased, due largely to the ongoing threat from al-Shabaab, U.S. officials have been reluctant to cooperate too closely with elected officials who face pending charges before the International Criminal Court. In such situations, the United States must seek a delicate balance between supporting counter-terrorism and promoting democratic processes and procedures.

In many ways, the United States has found it easier to work on counter-terrorism programs with less democratic countries in Africa such as Uganda. With little risk of being removed from power through elections, Uganda's President Museveni has been a strong and predictable partner in the fight against terrorism. This has not come without costs, of course, including the loss of troops in Somalia and the 2010 bombings by al-Shabaab in Kampala that killed 74 people watching a screening of the FIFA World Cup Final. Even so, in a political context where public debate about foreign policy is discouraged, such incidents have seemed only to increase the government's resolve. In contrast, the United States has faced more challenges working with transitional democracies like Kenya, as we have seen, where recently-empowered citizens are especially reluctant to increase government surveillance powers and strengthen security forces. In South Africa in 2002, when memories of apartheid were still fresh in people's minds, the introduction of an anti-terrorism bill sparked a major backlash among civil society groups, in part because it was promoted by the United States. Not until the bill was revised to include better civil liberties protections and a name change was the Protection of Constitutional Democracy against Terrorist and Related Activities Act of 2004 passed by the South African parliament.

In the end, the challenges of counter-terrorism cooperation with transitional democracies in Africa suggest the need for a more nuanced U.S. approach that recognizes the legitimate concerns of people in partner countries and avoids a reactionary backlash. It is too soon to tell if this is what President Obama meant in a May 2014 speech at West Point, when he warned that the U.S. "must not create more enemies than we take off the battlefield" and proposed a new \$5 billion terrorism partnership fund to help other countries fight extremists. If the United States can prioritize democracy as much as it does security in such partnership programs—by genuinely seeking input from affected populations, for example, and by developing a more locally-relevant definition of security—it might be surprised at the level of cooperation it could get on counter-terrorism and other issues. African citizens in transitional democracies generally have the same priorities as Americans, including peace, democracy, and freedom. As they are given the opportunity to assert their own voices in domestic and international politics, it is very possible that the resulting policies of

their governments will resemble U.S. preferences, as with the counter-terrorism legislation that eventually passed in South Africa. In this way, such countries could become legitimate full-fledged partners with the United States rather than reluctant ones. Thus, prioritizing democracy over counter-terrorism in the short term may actually contribute to both foreign policy goals down the road.

## ■ PRESENTATION DES AUTEURS

### **Maya KANDEL**

Maya Kandel est responsable du programme sur les États-Unis à l'IRSEM (Institut de recherche stratégique de l'École militaire) et chercheuse associée à l'Université Paris III – Sorbonne Nouvelle (CREW/CRAN, Centre de Recherche sur l'Amérique du Nord). Historienne, spécialiste des États-Unis et du Congrès américain, elle est l'auteur d'une thèse de l'Institut d'Études Politiques de Paris (2010) sur « Le Congrès américain et la désintégration de la Yougoslavie », sous la direction de Pierre Melandri (Prix de thèse de l'IHEDN 2010). Elle est également diplômée de l'Université Columbia (Master of International Affairs, SIPA), et de l'Institut d'Études Politiques de Paris (Relations Internationales et DEA Economie Internationale). Sa thèse a été publiée sous le titre *Mourir pour Sarajevo ? Les États-Unis et l'éclatement de la Yougoslavie* (Paris, CNRS Editions, 2013). Elle est également l'auteur de plusieurs chapitres d'ouvrages sur les États-Unis, articles dans des revues universitaires, ainsi que de plusieurs études de l'IRSEM.

### **J. Peter PHAM**

J. Peter Pham est le directeur du Centre sur l'Afrique de l'Atlantic Council à Washington. Il est également le vice-président de l'Association for the Study of the Middle East and Africa (ASMEA) et rédacteur-en-chef du *Journal of the Middle East and Africa*. Il a par ailleurs été conseiller pour AFRICOM (Senior Advisory Group of the U.S. Africa Command). Cependant, il s'exprime ici en tant qu'expert et ses propos ne représentent pas nécessairement la vision officielle du gouvernement américain ni de ses agences.

### **Olivia RONSAIN**

Olivia Ronsain est assistante de recherche à l'IRSEM et diplômée en relations internationales. Elle est l'auteur d'une note sur *L'emploi des forces armées dans les favelas* au Centre de Doctrine d'Emploi des Forces du ministère de la Défense et d'une contribution sur *les enjeux de l'Alliance du Pacifique* au CERI-Sciences Po.

### **Marc-Antoine BRILLANT**

Diplômé de l'École Spéciale Militaire de Saint-Cyr, le chef de bataillon Marc-Antoine Brillant a effectué une première partie de carrière opérationnelle en régiment, durant laquelle il aura notamment été projeté en Afghanistan et au Liban par deux fois. Actuellement analyste retour d'expérience au Centre de doctrine d'emploi des forces de l'armée de Terre, il est lauréat de l'École de guerre. Il est également co-auteur avec Michel Goya d'un ouvrage paru aux éditions du Rocher et intitulé « *Israël contre le Hezbollah. Chronique d'une défaite annoncée* ».

**Bronwyn BRUTON**

Bronwyn Bruton est la directrice adjointe du Centre sur l'Afrique de l'Atlantic Council à Washington. Spécialiste de la Somalie, elle est l'auteur de nombreux rapports et articles sur la Corne de l'Afrique, dont « In the Quicksands of Somalia » (*Foreign Affairs*, 2009) et le rapport du Council on Foreign Relations (CFR) sur la Somalie (2010) « *Somalia: A New Approach* ». Elle a également travaillé au CFR et au CSIS (Center for Strategic and International Studies) à Washington. Auparavant, elle a travaillé pour l'organisme fédéral National Endowment for Democracy où elle a géré un budget de plusieurs millions de dollars de bourses destinées à des ONG dans l'Est et le Sud de l'Afrique, ainsi que pour l'USAID où elle était chargée des questions de transition politique dans un contexte post-conflit. Bronwyn Bruton est diplômée de l'Université de Californie à Los Angeles (MA). Elle est née à Mbabane, au Swaziland.

**Paul D. WILLIAMS**

Paul D. Williams est maître de conférences (Associate Professor) à la Elliott School of International Affairs de l'Université George Washington aux États-Unis. Il est également Senior Adviser à l'International Peace Institute à New York et professeur invité à l'Institute for Peace and Security Studies de l'Université Addis Ababa en Éthiopie. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages, parmi lesquels: *Providing Peacekeepers: The Politics, Challenges, and Future of UN Peacekeeping Contributions* (Oxford University Press, 2013), *War and Conflict in Africa* (Polity, 2011), *Understanding Peacekeeping* (Polity, 2nd ed., 2010), *Security and Development in Global Politics: A Critical Comparison* (Georgetown University Press, 2012), *Security Studies: An Introduction* (Routledge, 2nd ed. 2012), et *The International Politics of Mass Atrocities: The Case of Darfur* (Routledge, 2010).

**Jérôme PIGNE**

Doctorant à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS, Paris), Jérôme Pigné travaille sur « Les enjeux sécuritaires et sociologiques de la lutte contre le terrorisme au Sahel ; la coopération entre l'Union européenne et les pays du champ ». Il est jeune chercheur rattaché à l'IRSEM (Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire, Paris) et responsable de la mise en place d'un projet de recherche sur le Sahel à l'UNIDIR (United Nations Institute for Disarmament Research, Genève).

**Beth Elise WHITAKER**

Dr. Beth Elise Whitaker est maître de conférences (Associate Professor) en science politique à l'Université de Caroline du Nord à Charlotte. Ses recherches portent sur les relations internationales africaines, avec un accent sur les questions de migration et de sécurité. Elle a effectué un séjour de recherche de terrain dans le contexte de la « guerre contre la terreur » au Kenya en 2005-2006 en tant que Fulbright Scholar. Elle a effectué d'autres séjours de recherche auparavant, sur les problèmes d'accueil des réfugiés en Tanzanie (1996-1998, 2003) et sur les attitudes xénophobes au Botswana (2005). Grâce à une bourse de 825 000 dollars du département de la Défense américaine (Minerva Initiative), elle travaille aujourd'hui avec cinq collègues à la construction d'une base de données sur la manière dont les groupes rebelles financent leurs opérations, avec un accent sur l'exploitation des ressources naturelles et les activités criminelles.

# LA STRATEGIE AMERICAINE EN AFRIQUE

Cette étude présente une analyse de la stratégie américaine en Afrique. A partir de contributions d'universitaires, experts et opérationnels français et américains, elle analyse les acteurs, processus et modalités de la présence militaire américaine en Afrique. Elle s'intéresse en particulier aux caractéristiques et aux coûts de l'approche indirecte privilégiée par les Etats-Unis, et étudie en détails deux partenariats emblématiques, avec un allié européen (France) et un allié africain (Kenya).

Le continent africain constitue en effet le laboratoire d'un aspect déterminant de la réorientation stratégique engagée par le président Barack Obama à travers le concept d'empreinte légère (*light footprint*). Plus récemment, il a même été érigé en modèle de la lutte contre-terroriste et source d'inspiration pour d'autres régions, notamment le Moyen-Orient. L'une des problématiques essentielles de cette étude réside dans le dilemme, qui n'est pas propre aux Etats-Unis d'ailleurs, entre les intérêts à court terme de la lutte contre-terroriste et les intérêts à long terme – soit la résolution des causes du terrorisme.

Sous la direction de Maya KANDEL



École Militaire  
1, place Joffre – Case 38 - 75700 Paris SP 07  
<http://www.defense.gouv.fr/irsem>