

**Summary:** As the strategic significance of the Sahel region has increased in the context of the war on terror, this paper discusses the evolution of U.S. objectives and interests in this area, as well as their implications on transatlantic cooperation. The author assesses the concrete results of a strategy based on civil-military interaction in the region, and highlights the U.S. difficulties to develop a clear strategic perspective on the issues of the Sahel.

**Résumé:** Alors que la région du Sahel prend une importance stratégique nouvelle dans le cadre de la guerre contre le terrorisme, cet article revient sur l'évolution des objectifs et intérêts de la politique américaine de cette zone, ainsi que sur ses implications pour la coopération transatlantique. L'auteur évalue l'impact d'une stratégie fondée sur l'interaction civilo-militaire sur la région, et met en lumière les difficultés américaines à adopter une vision stratégique claire des enjeux du Sahel.

Cette étude a été réalisée grâce au soutien financier du projet Guerre&Po, lauréat du programme Émergences de la ville de Paris (2012), coordonné par Amandine Gnanguênon et hébergé par l'IMAF (EHESS).

## Stratégie américaine au Sahel ; entre héritage historique et enjeux stratégiques

by Jérôme Pigné

### Introduction

L'objectif de cet article consiste à comprendre l'évolution de la stratégie américaine au Sahel et les objectifs des programmes mis en place depuis le début des années 2000, d'analyser la perception américaine du « terreau » sahélien, et de déduire leur impact sur les autres acteurs agissant dans la sous-région, notamment l'Union européenne et la France.

Sur le continent africain, les Etats-Unis se sont intéressés tardivement au Sahel, alors que l'Afrique anglophone, la Corne et le Maghreb étaient déjà, sinon des priorités, à tout le moins des zones stratégiques dans l'affrontement indirect proposé par la Guerre froide. Economiquement et militairement, l'Afrique de l'Ouest et le Sahel sont apparus progressivement sur le « radar » stratégique de Washington à la fin des années 1990, et de manière plus affirmée après le 11 septembre 2001. De l'intérêt sécuritaire à l'intérêt stratégique, allant de l'accès aux ressources naturelles jusqu'à la concurrence de la Chine en passant par le rôle croissant de l'Iran en Afrique de l'Ouest, quelle est aujourd'hui la grille de lecture et l'intérêt des Etats-Unis pour le Sahel ? Les Etats-Unis ont-ils, comme un certain nombre d'analystes le pensent, de réelles « velléités impéri-

alistes » dans la sous-région ? Ou protègent-ils seulement leurs intérêts dans un monde multi-polarisé, changeant, voire instable ?

Selon Stephen Harmon, l'approvisionnement en pétrole et la sécurité régionale représentent les deux priorités de la politique américaine au Maghreb et au Sahel (et ce même avant les attentats du 11 septembre), à en juger notamment des partenariats avec l'Algérie<sup>1</sup>. Les efforts en matière de contre-terrorisme ont été renforcés à la suite des attentats de Dar Es Salam et de Nairobi, en 1998, période qui marque les prémices de la stratégie de *Global War On Terror* (GWOT) sur le continent, là où les enjeux immédiats post-Guerre froide ne revêtaient pas pour Washington la même évidence. Selon Alex Thurston, la région du Sahel, premier front de la guerre contre le terrorisme sous le premier mandat du président G. W. Bush, est devenu un enjeu plus large et multidimensionnel, même si les aspects sécuritaires et militaires restent la pierre angulaire de

<sup>1</sup> Il est vrai aujourd'hui, plus de dix ans après le 11 septembre 2001, que les Etats-Unis semblent se focaliser sur l'Algérie, la Libye et le Nigeria, faisant du Sahel un prisme beaucoup plus large que la perception qu'en ont les institutions de l'Union européenne par exemple. Le fait que ces trois pays soient les trois premiers producteurs de pétrole n'est certainement pas anodin. Cependant, il est réducteur de voir à travers cet état de fait la raison essentielle de l'intérêt américain pour la sous-région.

# Policy Brief

la stratégie américaine dans la sous-région<sup>2</sup>. Pour autant, il semblerait que le président Obama ait tiré des « leçons » de l'ère Bush en abandonnant le narratif de la GWOT et surtout la « democracy promotion » tant utilisée en Afghanistan et en Irak. La question est de savoir si ce prisme a été abandonné par compréhension des erreurs du passé ou, comme le précise Thurston, par l'intérêt géopolitique marginal que porte Washington au Sahel<sup>3</sup> ?

On se concentra d'abord sur l'évolution des programmes et de la stratégie américaine au Sahel, pour ensuite dans un deuxième temps s'interroger sur les intérêts de Washington dans la région, pour enfin s'intéresser à des éléments plus récents tels que la situation sahélienne à l'aune de la crise malienne, afin de décrypter l'impact que ces événements ont pu avoir sur la politique américaine.

## L'héritage de la Global War On Terror

*De la democracy/good governance incentive à l'approche globale*

La réflexion, puis la mise en place de la stratégie américaine en Afrique et au Sahel, a largement été influencée par la politique de contre-terrorisme menée par G. W. Bush au Proche et Moyen-Orient. L'incitation à la démocratie et les contradictions de cette politique représentent l'héritage qui a orienté l'approche américaine sur le continent africain. C'est donc sous couvert de politiques d'incitation à la bonne gouvernance et au libéralisme économique que Washington a développé une stratégie essentiellement sécuritaire, dont la première volonté était en réalité plus de surveiller et de contrôler ces espaces dits de « non-droit », que d'instaurer de véritables démocraties.

L'intérêt grandissant des Etats-Unis pour le continent africain, et plus spécifiquement le Sahel, est né de l'imbrication de plusieurs phénomènes. Nous citerons les deux principaux: d'une part le climat dans lequel s'est préparée la riposte américaine aux attentats du 11 septembre 2001, et d'autre part, la concurrence sur le terrain africain, au-delà du champ politico-sécuritaire<sup>4</sup>,

2 Alex Thurston, "Counterterrorism and democracy promotion in the Sahel under Presidents Georges W. Bush and Barack Obama from September 11, 2001, to the Nigerien Coup of February 2010", in Concerned Africa Scholars, US militarization of the Sahara-Sahel, Security, Space & Imperialism, Bulletin N° 85 - Spring 2010, page 50.

3 Thurston, Ibid. Notons que si Obama a la volonté de s'inscrire en rupture avec la GWOT et la « democracy promotion » de la doctrine initiale lancée post 9-11 par Washington, le deuxième mandat de Bush avait déjà fait preuve d'un ralentissement et de modération vis-à-vis de cette doctrine aux effets négatifs sur les théâtres d'opérations.

4 Top Five Reasons Why Africa Should Be a Priority for the United States, Africa Growth Initiative, Brookings Institution, Mars 2013.

## La réflexion, puis la mise en place de la stratégie américaine en Afrique et au Sahel, a largement été influencée par la politique de contre-terrorisme menée par G. W. Bush au Proche et Moyen-Orient.

d'autres puissances comme le Brésil, Russie, Inde et Chine, ou encore de l'Iran. Ainsi, l'Afrique devenait une priorité pour les Etats-Unis, au-delà des questions liées au contre-terrorisme (les Etats-Unis ont d'ailleurs été le premier pays non africain à avoir une représentation permanente auprès de l'Union Africaine<sup>5</sup>).

### *Les programmes américains au Sahel*

Du *Pan-Sahel Initiative*<sup>6</sup> (PSI) initié en 2003 à la mise en place de l'AFRICOM (2008) en passant par le *Trans-Saharan Counter-Terrorism Partnership* (TSCTP) qui a pris la relève du PSI en 2005, l'intérêt des Etats-Unis pour le Sahel a grandi ces dernières années, même si cette région n'a vraisemblablement pas vocation à devenir la priorité de la politique étrangère américaine<sup>7</sup>. Plus au sud, le Nigeria, contigu au Sahel, figure néanmoins dans les priorités économiques et sécuritaires de Washington dans la sous-région. On peut situer l'origine de la stratégie américaine en Afrique à 1996 avec la mise en place, sous l'Administration Clinton, de l'*Africa Crisis Response Initiative* qui avait pour but de former les armées africaines à la gestion de crises.

Initialement, la PSI<sup>8</sup> avait pour vocation de lutter contre le terrorisme, de contrôler le commerce illicite et d'améliorer la sécurité régionale. Pour Stephen Harmon, c'est

5 Stefan Gänzle, Africom and US Africa Policy: pentagonising foreign policy or providing a model for joint approaches? *African Security Review*, 2011

6 Malgré le fait que la menace venait initialement d'Algérie avec le GSPC, l'Algérie ne faisait pas partie du programme Pan-Sahel Initiative et a été intégré au programme plus large, comme quatre autres pays, du TSCTP.

7 Pour une analyse pertinente sur la Pan-Sahel Initiative (PSI) voir, Stephen Ellis, The Pan-Sahel initiative, Briefing, *African Affairs*, 2004.

8 La PSI était doté d'un budget de 8 millions de dollars pour les trois années du programme et concernait quatre pays : Mali, Mauritanie, Niger et le Tchad.

# Policy Brief

l'instabilité politique et les trafics qui sévissent au Sahel qui ont attiré de prime abord l'attention des Etats-Unis<sup>9</sup>.

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.

## Le Sahel est considéré comme une zone potentielle de radicalisation.

Le TSCTP, suite du PSI à partir de 2005, est un programme de 580 millions de dollars que Washington promeut comme étant le fruit d'un travail inter-agences (sous la tutelle du Département d'Etat) permettant d'avoir une approche globale au Sahel. Il regroupe le Département de la Défense, le Département d'Etat, USAID (United States Agency for International Development), le Département du Trésor et le FBI. Il représente jusqu'à aujourd'hui l'apanage de la collaboration que mène Washington en Afrique sous l'égide d'une approche multidimensionnelle (malgré des résultats limités et plus que contestés), répondant aux préoccupations politiques, militaires, sécuritaires, économiques et culturelles de ses alliés au Sahel. Le TSCTP élargie également la zone d'action de Washington dans la région en se concentrant désormais (le PSI concernait quatre pays comme nous l'expliquions plus haut) sur dix pays<sup>10</sup>. Néanmoins, malgré une approche soit disant inclusive, il est à noter que le partenaire privilégié de ces programmes était le Mali et que la situation qui prévaut depuis dans le pays nous oblige à nous interroger davantage sur l'efficacité de la collaboration de Washington au Sahel.

9 Stephen Harmon, From GSPC to AQIM: the evolution of an Algerian Islamist terrorist group into Al Qaeda affiliate, in Concerned Africa Scholars, US militarization of the Sahara-Sahel, Security, Space & Imperialism, Bulletin N° 85 – Spring 2010, page 19

10 Le TSCTP concerne les pays suivants et donc une zone géographique plus large : Maroc, Algérie, Tunisie, Mauritanie, Mali, Niger, Tchad, Burkina Faso, Sénégal, Nigeria.

Dans les premières années (2006, 2007, 2008) « la contribution du Département de la Défense représente près des trois quarts du budget (...), respectivement 39 millions de dollars sur 49 millions, 118 millions sur 155 millions, et 92 millions sur 123 millions<sup>11</sup>. Cette tendance s'est inversée depuis l'arrivée d'Obama avec un regain de présence pour le Département d'Etat et l'USAID<sup>12</sup>. Enfin, l'un des programmes phares du TSCTP est l'exercice militaire annuel *Fintlock*<sup>13</sup> qui regroupe les dix pays mentionnés, d'autres pays africains comme l'Afrique du Sud et plusieurs partenaires étrangers dont la France, le Canada ou encore l'Espagne.

### *Une militarisation de la politique étrangère avec l'AFRICOM<sup>14</sup> ?*

Si la « militarisation<sup>15</sup> » de la politique américaine en Afrique fait l'objet de débats et de critiques, notamment à cause de l'incapacité à évaluer la menace posée par les groupes extrémistes agissant dans la sous-région, les budgets alloués à ces programmes (PSI, TSCTP, AFRICOM) représentent une somme modeste comparée aux fonds engagés sur d'autres théâtres (Afghanistan, Irak). Le budget supplémentaire alloué au TSCTP en 2010 (80 millions de dollars) représente l'équivalent de ce que le Pentagone dépensait en moyenne toutes les 6 heures en Irak et en Afghanistan, soit 2% du budget « développement » pour l'Afghanistan en 2010. Même si certains acteurs<sup>16</sup> ou cercles de réflexions alimentent une surenchère de la menace islamiste, il semblerait que l'effort consacré

11 Bérangère Rouppert & Antonin Tisseron, Sahel, Eclairer le passé pour mieux dessiner l'avenir, Editions GRIP, 2013, page 82-83.

12 Les entretiens menés aux Etats-Unis en 2013 montrent qu'il y a de vraies divergences de point de vue entre les personnes interrogées au sein du Pentagone, du Département d'Etat, de l'USAID et dans le milieu académique sur l'efficacité et la répartition des rôles au sein des programmes du TSCTP.

13 Pour plus d'informations sur *Fintlock* : <http://www.africom.mil/what-we-do/exercises/flintlock>

14 L'AFRICOM a démarré ses premières opérations en octobre 2007 et est devenue un commandement indépendant en octobre 2008. Ces trois dernières années (2010, 2011, 2012), les budgets ont été respectivement de 274, 286, et 276 millions de dollars.

15 Stefan Gänzle, Africom and US Africa Policy: pentagonising foreign policy or providing a model for joint approaches? *African Security Review*, 2011; Robert G. Berschinski, Africom's dilemma: The global war on terrorism, Capacity building, humanitarianism, and the future of U.S. security policy in Africa, November 2007; Christopher Isike, Ufo Okeke Uzodike & Lysias Gilbert, The United States Africa Command: Enhancing American security or fostering African development? *Africa Security Review*, 2010. Mark Malan, The post 9/11 Security Agenda and Peacekeeping in Africa, *African Security Review*, 2010

16 Le Général Wald, premier patron de l'AFRICOM, est d'ailleurs considéré comme un des fervents acteurs ayant contribué à la vision du Sahel comme un potentiel sanctuaire pour terroristes islamistes. Au sujet de la teneur militaire et sécuritaire de l'implication d'AFRICOM en Afrique, notons que le Général Rodriguez, actuel Commandant de l'AFRICOM, a servi auparavant en Afghanistan et est considéré beaucoup plus « offensif » que son prédécesseur, le Général Carter Ham.

# Policy Brief

par le gouvernement américain à la sous-région reste mesuré. Néanmoins, pour Caroline Ifeka, AFRICOM est un symbole de la militarisation de la stratégie de contre-terrorisme américaine et de l'OTAN sur le continent africain<sup>17</sup>», un aspect symbolisé notamment par le fait que le volet militaire du TSCTP est assuré par l'AFRICOM au travers de l'Operation Enduring Freedom-Trans Sahara (OEF-TS)<sup>18</sup>.

Au-delà de la difficulté d'évaluer la menace posée par les groupes armés au Sahel, Washington fait face à de réels problèmes de suivi/évaluation dans la mise en œuvre de ses programmes. Dans le débat sur une éventuelle « militarisation » du théâtre sahélien, l'on pointe généralement du doigt une conception américaine floue de la menace terroriste au Sahel. Egalement, les Etats-Unis ne semblent pas montrer d'intérêt particulier pour développer des partenariats avec les acteurs présents dans la sous-région. Est-ce par négligence ou par habitude de privilégier (historiquement) l'unilatéralisme ou le bilatéralisme ? En tout état de cause, Washington se ferme des portes de collaboration qui paraissent pourtant essentielles sur le terrain.

## Perceptions et choix stratégiques sur le terrain

Conceptuellement, la question des perceptions<sup>19</sup> des acteurs et décideurs politiques est centrale dans l'analyse des processus décisionnels en politique étrangère. Pour Stephen Harmon, la stratégie américaine n'est pas claire et semble s'inscrire dans le prolongement de l'ère Bush, notamment dans sa relation de proximité avec l'Algérie<sup>20</sup>. Pour Jakkie Cilliers<sup>21</sup>, les mécanismes de perception sont aussi importants que la réalité dans le prisme de la guerre globale contre la terreur. Pour François Burgat<sup>22</sup>, il est nécessaire de retravailler sur les représentations qu'ont les acteurs occidentaux de la violence politique générée par

17 C. Ifeka, War on Terror: AFRICOM, the Kleptocratic State and Under-Class Militancy in West Africa-Nigeria, in Association of Concerned Africa Scholars, op. cit. page 35-36.

18 Bérangère Rouppert & Antonin Tisseron, op. cit. page 79.

19 Dans son ouvrage de référence Robert Jervis traite la question de l'importance des perceptions comment plusieurs variables peuvent induire tel ou tel comportement et prise de décision en politique étrangère. Robert Jervis, Perception and Misperception in International Politics, Princeton University Press, 1979.

20 Sur le plan stratégique, les Etats-Unis se sont tournés, au lendemain du 11 septembre, vers leur partenaire algérien faisant d'Alger un acteur incontournable au Maghreb et au Sahel. En août 2010, à l'initiative de l'Algérie, les Etats du Sahel se sont retrouvés à Tamanrasset dans le sud du pays pour discuter de la coordination d'actions militaires dans la sous-région. En avril 2010, le Comité d'État-major Opérationnel Conjoint (CEMOC) est créé pour faire face à la menace terroriste dans la sous-région et regroupe l'Algérie, la Mauritanie, le Mali et le Niger.

21 Jakkie Cilliers, Africa, root causes and the "war on terror", *African Security Review*, 2010.

22 François Burgat, L'Islamisme à l'heure d'Al Qaida, la découverte, 2005.

## Dans le débat sur une éventuelle « militarisation » du théâtre sahélien, l'on pointe généralement du doigt une conception américaine floue de la menace terroriste au Sahel.

certaines groupes islamistes radicaux et de s'interroger sur les origines des mouvements islamistes, essentiellement politiques, et dont toutes les branches ne connaissent pas de dérives violentes. Il montre d'ailleurs qu'il est nécessaire de distinguer le caractère sectaire d'une organisation de son caractère politique afin d'éviter de tomber inéluctablement dans le prisme réducteur du tout sécuritaire et militaire. Jacob Mundy s'interroge quant à lui sur le lien entre la politique mise en œuvre et l'évaluation de la menace « is the policy mapping the threat or the threat is mapping the policy<sup>23</sup>? ». Pour Stephen Harmon, le GSPC, devenu AQMI, a réussi à attirer l'attention du gouvernement américain au point que Washington mette l'accent sur les aspects sécuritaires et militaires des programmes sur le terrain<sup>24</sup>. Ce qui est mis en exergue ici sont bien les enjeux et les conséquences qui découlent d'une perception, en l'occurrence ici américaine, du terrorisme par rapport à la réalité de terrain (capacité d'AQMI à se faire prendre au sérieux par « l'ennemi »).

### Des intérêts tournés vers le Nigeria

Malgré un regain d'intérêt pour le Sahel, la région n'est pas devenue un théâtre prioritaire de la politique étrangère américaine. Washington entretient cependant de étroites relations avec le Nigeria, son principal/plus important partenaire commercial en Afrique Subsaharienne (investissements commerciaux, importation de pétrole), et qui se trouve sous le feu des projecteurs depuis plusieurs mois, notamment à cause de l'aggravation de la situation sécuritaire dans le pays liée au phénomène de Boko Haram. Le 3 juin 2013, Washington a, dans ce contexte, émis des

23 Jacob Mundy, Introduction: Securitizing the Sahara, in Concerned Africa Scholars, op. cit. page 6.

24 Stephen Harmon, op. cit. page 22.

## Policy Brief

« Reward for Justice » (récompenses pour des informations qui mèneraient à la capture de personnes ciblées pour la capture de plusieurs terroristes au Nigeria et dans le Sahel<sup>25</sup>. Les hauts responsables américains, français, et de certains des pays du Sahel, relativement discrets jusqu'ici sur les connexions entre Boko Haram et AQMI, admettent désormais que des relations existent entre ces groupes et que des mesures sont prises pour endiguer le phénomène. L'insécurité qui règne au nord-est du pays et une éventuelle prolifération dans le reste de l'Etat, voire au-delà des frontières, sont des menaces prises au sérieux par Washington<sup>26</sup>. La fragilité de l'Etat, la mauvaise gouvernance et la violence avec laquelle le gouvernement tente de contrôler le phénomène Boko Haram inquiète tout particulièrement les autorités américaines, ce qui contribue à mettre en exergue les failles et les excès d'une stratégie de contre-terrorisme basée essentiellement sur une approche militaire et sécuritaire<sup>27</sup>. Enfin, Boko Haram a été ajouté par Washington sur sa liste d'organisations terroristes<sup>28</sup> (Foreign Terrorist Organization, FTO) alors que le pays connaît un regain de violences ces derniers mois qui a poussé le président Jonathan Goodluck à déclarer l'état d'urgence dans trois Etats du Nord (Borno, Yobe et Adamawa) en mai 2013<sup>29</sup> ; situation prolongée en novembre 2013 pour une période additionnelle de six mois<sup>30</sup>. Cette situation de plus en plus explosive amène à se demander si la stratégie américaine dans la sous-région subit une réorientation stratégique vis-à-vis du phénomène d'extrémisme violent au Sahel et les conséquences sur les équilibres locaux et régionaux.

25 Jérôme Pigné, Islamic Extremism in the Sahel, why Boko Haram's expansion is critical for the region, Institut Thomas More, Juillet 2013, page 5-6.

26 Rappelons qu'aujourd'hui, en 2014, douze Etats du nord du pays sont administrés et gérés par la loi coranique, la chari'a. Au sein de ces Etats, le taux de natalité serait d'environ 7,3 enfants/femme, selon un entretien mené à Washington le 17 juin 2013.

27 Il semblerait pourtant que les Etats-Unis et le Royaume-Uni tentent d'intervenir auprès des forces de l'ordre à travers des programmes de formation pour éviter que ne soient perpétuées des atrocités sur le terrain qui permettrait de nourrir l'extrémisme violent. « Since 1999 the U.S. and U.K. have tried to « civilise » the Nigeria Police with several training and reorientation programmes (...) » C. Ifeka, op. cit.

28 BBC News Africa, US names Nigeria's Boko Haram and Ansaru terrorists, 13 November 2013. Voir également les auditions du Sénat (Hearings), Joint Subcommittee Hearing: The Continuing Threat of Boko Haram, [http://foreignaffairs.house.gov/hearing/joint-subcommittee-hearing-continuing-threat-boko-haram?utm\\_source=Africa+Center+for+Strategic+Studies+-+Media+Review+for+November+14%2C+2013&utm\\_campaign=11%2F14%2F2013&utm\\_medium=email](http://foreignaffairs.house.gov/hearing/joint-subcommittee-hearing-continuing-threat-boko-haram?utm_source=Africa+Center+for+Strategic+Studies+-+Media+Review+for+November+14%2C+2013&utm_campaign=11%2F14%2F2013&utm_medium=email), dernier accès 17 janvier 2014.

29 John Cambrell, Nigeria's president declares state of emergency, Washington Post, May 15, 2013.

30 Le Monde, Prolongation de l'Etat d'urgence dans le nord-est du Nigeria, 20 novembre 2013. Le prolongement de six mois supplémentaires est actuellement discuté au moment où nous rédigeons cet article.

## Pour les Etats-Unis, l'Algérie est perçue comme le pivot de la région.

### Impact de la stratégie américaine sur le terrain

#### *Enjeux stratégiques & forces en présence - les éléments qui permettent l'approche indirecte*

L'approche indirecte des Etats-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). Elle se caractérise par la volonté de s'appuyer sur des partenariats stratégiques, mettant en avant le rôle d'acteurs locaux et régionaux. Cette reformulation des enjeux de la politique étrangère des Etats-Unis s'accompagne du fait que Washington est, de par son histoire récente, de facto impliquée dans la problématique sécuritaire en Afrique et au Sahel ; ceci malgré un théâtre fondamentalement différent de l'Irak et de l'Afghanistan (à rebours des néologismes du type « sahelistan », « afghanisation du Mali »). En revanche, la situation instable et évolutive qui caractérise le Sahel nécessite d'analyser les forces en présence et dynamiques actuelles ainsi que les enjeux qui en découlent pour Washington.

Pour les Etats-Unis, l'Algérie est perçue comme le pivot de la région, surtout depuis les attentats du 11 septembre 2001, épisode après lequel les deux pays ont renforcé leur coopération bilatérale. La crise malienne a d'ailleurs confirmé ce positionnement. Hillary Clinton alors Secrétaire d'Etat s'est rendue à plusieurs reprises en Algérie (notamment fin 2012) afin de pousser Alger à s'engager davantage dans la résolution d'une crise qui sévit à ses frontières. Un an et demi après le déclenchement de l'opération Serval par la France et le regain de tensions au Nord-Mali, le pari d'un fort soutien envers l'Algérie apparaît comme un choix stratégique peu porteur, même si depuis juillet 2014 des négociations avec les différents groupes rebelles maliens ont repris sous son égide. La visite du chef de la diplomatie américaine peu après la réélection pour un 4ème mandat du président Abdelaziz Bouteflika semble pourtant montrer la continuité de la politique de Washington dans la région du Sahel-Sahara. En sus de ce partenariat avec Alger, le rapprochement entre les Etats-Unis et le Maroc est à prendre en compte, à un moment où

# Policy Brief

la présence de Rabat sur la scène régionale (notamment au Mali) se fait de plus en plus importante.

## *La nouvelle architecture pour le Sahel*

La cohérence du partenariat avec l'Algérie doit également être évaluée à l'aune de plusieurs stratégies mises en œuvre ces derniers mois : 1) la plateforme de coordination pour le Sahel (initiée en novembre 2013 à Bamako - réunion tous les six mois au niveau ministériel sous présidence malienne pour les deux premières années. 2) la stratégie intégrée des Nations-Unies pour le Sahel - articulée sur trois piliers (sécurité, gouvernance et résilience) pour cinq pays : Mauritanie, Mali, Niger, Tchad, Burkina Faso. 3) l'élargissement de la stratégie Sahel de l'Union européenne pour le Sahel. 4) Le nouveau dispositif de contre-terrorisme français au Sahel, appelé opération Barkhane. 5) la mise en place du G5 Sahel au printemps 2014 sous l'égide de la Mauritanie qui préside actuellement l'Union africaine. Ces différentes initiatives créent une nouvelle architecture dont l'Algérie, et plus largement les pays du Maghreb, sont absents. Il sera donc essentiel de suivre le rôle de l'Algérie (souvent considérée comme l'acteur pivot de la région) et du Maroc (puissance de plus en plus active au Sahel) vis-à-vis de ces nouveaux dispositifs. Enfin, il s'agira également d'analyser comment les Etats-Unis s'adapteront à cette configuration qui écarte à la fois ses alliés traditionnels au nord (Maghreb) et au sud (le Nigeria).

## *La position américaine au Sahel à l'aune de la crise malienne*

Si l'on peut débattre des tenants et aboutissants de la crise malienne ayant démarré le 17 janvier 2012, on peut néanmoins être sûr d'une chose : une implication politique forte à plusieurs échelons (local, régional et international) est nécessaire. Alors que la France s'est distinguée par le lancement de l'opération Serval dès le 11 janvier 2013, d'autres

Pour les Etats-Unis, la  
crise malienne a démontré  
quemilitairement, Washington  
n'est pas enclin à s'engager  
davantage dans la sous-région.

acteurs (Etats-Unis, Algérie, CEDEAO, pays voisins) ont souvent brillé par leurs incohérences et par leur incapacité (ou manque de volonté ?) à agir. Pour les Etats-Unis, la crise malienne a démontré que : 1) Militairement, Washington n'est pas enclin à s'engager davantage dans la sous-région ; 2) Le questionnement, sinon la remise en cause, du rôle joué par l'Algérie dans la sous-région<sup>31</sup> ; 3) l'Europe (sous-entendu l'Union européenne et la France) ont de facto une responsabilité par rapport à la stabilité de la région du Sahel, ce qui semble bien arranger Washington<sup>32</sup> qui a depuis réintégré le Mali au partenariat entre les Etats-Unis et le continent africain, *l'African Growth and Opportunity Act*, AGOA<sup>33</sup>.

Enfin, Il est intéressant d'analyser et de s'interroger sur l'impact de l'attentat de Benghazi en septembre 2012 sur l'implication américaine dans la région (attentat qui a conduit à la mort de quatre représentants américains, dont l'ambassadeur Christopher Stevens). Un certain nombre d'analystes pensent que cet épisode malencontreux, qui a pointé du doigt les failles du dispositif sécuritaire américain et mis au banc des accusés Hillary Clinton alors Secrétaire d'Etat, a renforcé l'intérêt de Washington pour le Sahel. Lors d'entretiens menés à Washington en rapport avec la situation du moment, les réponses qui nous ont été faites pointent plutôt du doigt un enjeu de politique interne visant à déstabiliser H. Clinton et l'administration Obama, avant les élections présidentielles<sup>34</sup>, et non pas un revirement stratégique des Etats-Unis. Il est vrai néanmoins que la Libye reste un point d'ancrage important pour Washington dans la sous-région, ceci en raison de

31 Sur la relation des Etats-Unis avec l'Algérie, peut-on parler de revirement sur la confiance que Washington accordait jusque là à son homologue algérien ? Rappelons qu'en octobre 2012, plusieurs réunions de haut niveau ont eu lieu, notamment en France pour parler d'une éventuelle intervention militaire au Mali (collaboration sur les drones pour le renseignement sur zone par exemple). La semaine d'après Hillary Clinton se rendait à Alger pour des négociations sur la situation au Mali. On sait aujourd'hui que cette visite de haut rang avait pour but d'impliquer davantage l'Algérie dans la résolution de la crise, autrement dit, une implication militaire. Les Etats-Unis depuis février 2013 ont signé des accords SOFA (Statut Of Force Agreement) avec le Niger pour l'implémentation d'une base de drones dans la lutte contre le terrorisme au Sahel. Elle a également signé des contrats de drones avec la France (les premiers drones reaper américain destinés à la France viennent d'arriver au Niger, janvier 2014).

32 Les entretiens que nous avons pu mener à Washington (période de mars à juin 2013) montrent que les Etats-Unis considèrent l'Union européenne comme un allier « de seconde zone » destiné à faire essentiellement du « law enforcement » pour certains, un acteur de développement pour d'autres, mais d'une manière générale l'on ressort de ces entretiens que le rôle et la stratégie de l'UE n'est pas très clair. Pour plus d'information voir Jérôme Pigné, *Islamic Extremism in the Sahel, why Boko Haram's expansion is critical for the region*, op. cit.

33 IIP Digital, Mali again eligible for trade benefits under AGOA, 26 December 2013.

34 Pour information, suite à ces événements, des unités des forces spéciales ont été postées en Espagne et en Sicile pour avoir une capacité de réponse plus rapide si la situation venait à se fragiliser davantage en Libye et ailleurs dans l'espace saharo-sahélien.

# Policy Brief

l'accroissement de la menace que pose Ansar Al Chari'a, la nébuleuse djihadiste proliférant en Libye et dans le reste du Maghreb.

## *Quelle collaboration avec l'Union européenne et la France ?*

Malgré une littérature florissante sur les questions liées à la sécurité au Sahel, peu d'analyses s'attardent sur les relations entre l'Union européenne<sup>35</sup> et les Etats-Unis dans la sous-région, ni réellement sur l'impact de la stratégie sécuritaire américaine sur les autres acteurs sur le terrain. Si l'Union européenne et la France semblent avoir une relation « privilégiée » avec les acteurs de la sous-région, au vu de l'histoire qui les lie, le rôle des Etats-Unis demeure central de par ses capacités militaires et son long combat contre le terrorisme international. Cette confrontation de paradigmes et d'histoires mérite une attention particulière afin de mieux comprendre les interactions et les enjeux liés aux politiques de coopération entre les pays du Sahel et les acteurs internationaux<sup>36</sup>. Il s'agit notamment de s'interroger sur le devenir d'une relation entre deux acteurs dont les avantages comparatifs (coopération au développement pour l'un et capacités militaires pour l'autre) semblent être au centre des préoccupations et des enjeux de stabilité au Sahel, posant la question du lien entre sécurité et développement dans les politiques de coopération. La montée de l'extrémisme violent et du terrorisme au Sahel, ces dernières années, montre l'inadéquation des politiques menées par la coopération internationale dans la région. Un autre point à soulever concerne le décalage entre la mise en œuvre de la stratégie (sécurité et développement) de l'Union européenne pour le Sahel (2011) et l'engagement américain (2003 pour le PSI et quinze ans si l'on compte les prémices de *l'Africa Crisis Response Initiative*, ACRI en 1996, voir supra).

Enfin, la France, malgré la mise en place du G5 Sahel début de l'année 2014 et les défis politiques, économiques et stratégiques qui en découlent, montre un certain enthousiasme à redynamiser son partenariat avec Alger (visite de Laurent Fabius le 8 et 9 juin 2014 en Algérie, visite de Jean-Yves Le Drian en mai 2014, opération militaire avec l'armée algérienne en Libye). En parallèle, la puissance régionale reprend

35 La stratégie de l'Union européenne (stratégie de sécurité et de développement pour le Sahel) lancée officiellement en septembre 2011 se focalise sur les trois pays du Sahel : Mauritanie, Mali et Niger. Pour de plus amples informations sur la stratégie Sahel de l'UE voir Béangère Rouppet, *The EU Strategy for development and security in the Sahel : rupture or continuity ?*, *Analyse du GRIP*, 16 janvier 2012 ; European External Action Service, *Strategy for security and development in the Sahel*, Septembre 2011 ;

36 Jérôme Pigné, *Ibid*, page 5.

## La montée de l'extrémisme violent et du terrorisme au Sahel montre l'inadéquation des politiques.

son rôle de négociateur dans les pourparlers entre les rebelles et le gouvernement malien, titre qu'elle avait perdu suite aux différents tumultes causés par la crise malienne. La question est de savoir s'il y a un rapprochement entre Paris et Alger et le cas échéant, est-ce que cela est cohérent avec le nouveau dispositif sécuritaire de la France au Sahel ? En terme de collaboration avec Washington, l'intervention française au Mali (Opération Serval) et la mise en place du dispositif régional (Opération Barkhane) semblent constituer une aubaine pour les Etats-Unis qui ne veulent en aucun cas prendre le lead sur ce dossier<sup>37</sup>.

### Conclusion - limites et perspectives de la stratégie américaine au Sahel

Les différents programmes passés en revue et l'actuel TSCTP, qui semble donner à l'administration américaine une certaine satisfaction, montrent la volonté (et non pas la réussite) d'instaurer une stratégie transversale et dynamique, dont l'interaction civilo-militaire est le fer de lance de son organisation. Néanmoins, ce n'est pas l'avis de tous les praticiens et experts interrogés à Washington. Le Government Accountability Office (GAO) adressait en 2008 un certain nombre de reproches au TSCTP, qui, selon un analyste basé à Washington, n'ont pas réellement été corrigés<sup>38</sup> : 1) une absence de stratégie intégrée ; 2) un désaccord sur l'organe compétent pour diriger le personnel militaire - Département de la Défense ou Département d'Etat ; 3) un manque de continuité dans l'attribution des fonds du programme ; 4) un manque d'outils pour mesurer qualitativement les résultats des actions menées<sup>39</sup>. Les difficultés qui émanent de l'évaluation des programmes sur le terrain, de la menace terroriste et de l'évaluation des potentiels partenaires (aussi bien l'UE, la France que les pays de la sous-région) sont le symbole de la fragile stratégie américaine au Sahel. Ces éléments témoignent également de l'incapacité de Washington à avoir une vision

37 Jérôme Pigné, *l'approche indirecte des Etats-Unis au Sahel: evolution de la stratégie et approche comparative avec l'Union européenne*, in Maya Kandel (Ed), «La Stratégie américaine en Afrique», *Etude de l'IRSEM N° 36-2014*.

38 Entretien, Washington, juin 2013.

39 B. Rouppet & A. Tisseron, *op. cit.*

# Policy Brief

claire et précise des réels enjeux du Sahel au-delà du prisme sécuritaire.

Néanmoins, les Etats-Unis ont un rôle important à jouer en Afrique et plus particulièrement au Sahel, compte tenu de sa position sur la scène internationale et de son histoire récente vis-à-vis du terrorisme international. Ce rôle reste important malgré les débats sur le fait que les réformes politiques de grande envergure ne puissent être imposées de l'extérieur<sup>40</sup>, que le concept de GWOT soit un concept flou qui fait fi des dimensions et réalités sociales, économiques et idéologiques des régions concernées<sup>41</sup> et que la stratégie de préemption américaine est dangereuse alors que l'approche européenne est plus en phase avec une approche de sécurité humaine<sup>42</sup>.

Ce rôle, pour qu'il soit efficace, sera certainement stimulé et fonction de quatre variables qui nous paraissent aujourd'hui centrales : premièrement, la capacité des Etats-Unis à évaluer ses programmes et à les adapter à la situation de terrain. Comme le précise Jacob Mundy<sup>43</sup>, personne ne s'interroge réellement sur les bienfaits des programmes américains, à savoir l'impact de la politique américaine sur la société civile et les acteurs politiques. En second lieu, le rôle joué par l'USAID dans le but de donner une réelle perspective transversale à la politique américaine dans la sous-région<sup>44</sup>. Troisièmement, l'évolution du phénomène de Boko Haram (Nigeria) et de ses excroissances, notamment dans leurs relations avec la nébuleuse d'AQMI. Enfin, la capacité des Etats-Unis à interagir avec d'autres acteurs présents au Sahel, en particulier l'Union européenne et la France, permettant la mise en œuvre de politiques transversales, multidimensionnelles et parfois indirectes. C'est donc dans un souci de cohérence que ces quatre variables doivent être coordonnées de manière inclusive et simultanée, afin de répondre concrètement aux besoins du Sahel en matière de lutte contre l'instabilité, l'extrémisme violent et le terrorisme.

40 Jakkie Cilliers, op. cit.

41 Antil Alain et Touati Sylvain, « Mali et Mauritanie : pays sahéliens fragiles et États résilients ».

*Politique étrangère*, 2011/1 Printemps. Même si Washington a la volonté de s'inscrire en rupture avec la GWOT, la réalité sur le terrain n'est pas si tranchée et surtout, dans l'imaginaire collectif de beaucoup d'analystes on associe encore le concept de guerre contre la terreur à la stratégie américaine au Sahel.

42 Mary Kaldor, la sécurité humaine, un concept pertinent, *Politique Etrangère*, 2006/4 Hiver.

43 Jacob Mundy, op. cit.

44 On peut alors s'interroger sur l'avenir du soft power américain et de sa politique du « wining hearts and minds ».

Les opinions exprimées dans cette publication sont strictement personnelles et ne représentent pas celles du GMF. The views expressed in GMF publications and commentary are the views of the author alone.

## About the Author

Jérôme Pigné est chargé de mission à l'Institut Thomas More à Paris. Il est actuellement en doctorat à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS, Paris), où il 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 ».

## About GMF

The German Marshall Fund of the United States (GMF) strengthens transatlantic cooperation on regional, national, and global challenges and opportunities in the spirit of the Marshall Plan. GMF does this by supporting individuals and institutions working in the transatlantic sphere, by convening leaders and members of the policy and business communities, by contributing research and analysis on transatlantic topics, and by providing exchange opportunities to foster renewed commitment to the transatlantic relationship. In addition, GMF supports a number of initiatives to strengthen democracies. Founded in 1972 as a non-partisan, non-profit organization through a gift from Germany as a permanent memorial to Marshall Plan assistance, GMF maintains a strong presence on both sides of the Atlantic. In addition to its headquarters in Washington, DC, GMF has offices in Berlin, Paris, Brussels, Belgrade, Ankara, Bucharest, and Warsaw. GMF also has smaller representations in Bratislava, Turin, and Stockholm.

## About IFRI

Founded in 1979, Ifri is the principal institution for independent research and debate on international issues and global governance in France. Ifri's policy-oriented research strives to illuminate international events and provide perspective. It is primarily aimed at political and economic decision-makers as well as academics, opinion leaders, and civil society representatives. Ifri hosts more than 30 permanent French and foreign researchers from a wide range of backgrounds and disciplines, who are part of 15 research units based on regional or cross-cutting subjects. Ifri's research is fueled by debates organized in an informal and non-partisan way in its Paris and Brussels offices. Resulting analysis are reflected in Ifri's highly regarded publications: *Politique étrangère*, the oldest French review of international relations, and the annual RAMSES report, as well as in its series of digital publications. The Potomac Papers series deals primarily with U.S. issues and is available at [www.ifri.org](http://www.ifri.org).