

Quels enseignements de l'approche américaine au Sahel ?

Antonin TISSERON

Chercheur associé à l'Institut Thomas More

Dès la fin de la guerre froide, Washington met en place une politique régionale en Afrique du Nord dans le cadre de la nouvelle stratégie économique américaine. À la suite des attaques terroristes du 11 septembre 2001, l'intérêt porté à cette région se renforce pour des raisons sécuritaires puis, plus récemment, la volonté de Washington de faire de l'Afrique noire un allié de revers dans sa relation énergétique avec ses partenaires du Moyen-Orient. Plus de dix ans après, l'augmentation de l'insécurité et de l'instabilité au Sahel en montre les limites. Mais derrière les critiques pesant sur l'approche américaine dans la région et notamment ses conséquences en termes de militarisation, celle-ci n'est pas sans intérêt voire pertinence. L'objet de cette intervention est de présenter l'engagement américain au Sahel, sa philosophie et les débats qu'il a suscités, ainsi que ses enseignements.

Le Partenariat Transsaharien Contre le Terrorisme

Le principal programme américain dans la région du Sahara est le Partenariat Transsaharien Contre le Terrorisme (*Trans-Sahara Counter Terrorism Partnership* – TSCTP). Le TSCTP est un programme inter-agences, incluant le département d'État, l'Agence Américaine pour le Développement International (USAID) et le département de la Défense¹.

Créé en 2005, le TSCTP remplace l'Initiative Pan-Sahel (*Pan-Sahel Initiative* – PSI), un programme mis en place en 2002 et doté d'un budget de 8 millions de dollars destiné à former et à équiper au moins une compagnie de 150 hommes au Tchad, au Mali, en Mauritanie et au Niger. Outre les quatre pays sahéliens membres du PSI, le TSCTP inclut l'Algérie, le Maroc, la Tunisie, le Burkina Faso, le Nigéria et le Sénégal. Plus ambitieux que le PSI, son objectif est de poursuivre l'amélioration des capacités des pays et de la région contre les organisations terroristes pour empêcher ces dernières de recruter et de former de nouveaux combattants, et éviter l'établissement d'une zone pouvant servir de refuge à des terroristes de la région ou internationaux². Il inclut pour cela notamment des programmes de lutte contre l'extrémisme. La Libye, invitée à intégrer le TSCTP, a décliné la proposition, préférant s'engager dans des projets impliquant seulement les pays de la région et estimant pouvoir combattre par ses moyens propres le terrorisme sur son sol.

Le volet militaire du TSCTP est assuré par l'*Operation Enduring Freedom – Trans Sahara* (OEF-TS, récemment renommée *Operation Juniper Shield*), placée sous le commandement du Commandement des forces américaines en Afrique (AFRICOM), créé en 2007 et basé à Stuttgart en Allemagne. Il repose concrètement sur deux actions.

¹ Pour une présentation du programme, voir : <http://www.africom.mil/tsctp.asp>.

² Ces arguments ont été avancés par le département d'État lors des discussions sur le budget fédéral pour l'année 2010. Pour la période 2005-2009, 490 millions de dollars ont été attribués au TSCTP, majoritairement destinés aux quatre pays sahéliens du programme et à la coopération régionale (Anthony H. Cordesman et Arma Nerguizian, *The North African Military Balance. Force Developments & Regional Challenges*, Center for Strategic & International Studies, édition du 7 décembre 2010, p. 115).

Les premières sont destinées à améliorer l'efficacité des forces locales par le biais du partage de renseignements, des formations (par exemple, au mois de janvier 2012, des soldats des forces spéciales américaines se sont installés à Atar en Mauritanie pour former des militaires mauritaniens, le précédent contingent étant parti après le coup d'état du 6 juin 2008), le renforcement de l'interopérabilité ou la fourniture d'équipements.

La deuxième forme que prend la contribution des États-Unis est le renforcement de la coopération militaire en Afrique avec la tenue régulière d'exercices réunissant les forces armées américaines, africaines et de certains pays membres de l'OTAN, comme la France et l'Espagne. Ces manœuvres, appelées « Flintlocks », se sont déroulées pour la première fois au Sahel en 2005. L'édition 2011 a été organisée par le Sénégal entre le 21 février et le 11 mars 2011. « Flintlock 12 » aurait dû se tenir entre le 27 février et le 18 mars 2012 au Mali, mais les combats entre forces maliennes et rebelles touaregs ont conduit à son report.

Une approche intégrée et indirecte

Le TSCTP est à la confluence de plusieurs courants de pensée.

D'abord, il y a la conviction qu'une approche intégrée et intervenant dans différents champs (politiques, économiques, militaires, culturels) est la plus à même de répondre aux défis rencontrés par les États fragiles ou menacés par des groupes armés afin de promouvoir la stabilité.

Concernant plus spécifiquement le continent africain, et bien qu'une base ait été ouverte au Camp Lemonnier à Djibouti en 2002, le président Bush et son administration souhaitent limiter la présence américaine. L'effet recherché est de ne pas attiser les tensions et violences, et d'éviter une réédition du scénario somalien lors d'ONUSOM II (mars 1993-mars 1995), au cours de laquelle les États-Unis avaient perdu 19 soldats et deux hélicoptères lors d'affrontements contre des milices somaliennes les 3 et 4 octobre 1993. Dans cette perspective, la priorité est donnée à la coopération avec des alliés locaux ce qui suppose de renforcer leurs capacités en formant et équipant leurs forces de sécurité³.

Ce choix de l'approche indirecte est d'ailleurs considérablement renforcé par les difficultés rencontrées en Irak et en Afghanistan et l'écho des travaux de l'officier australien David Kilcullen sur la contre-guérilla et les conséquences auprès des populations locales d'un engagement de soldats sur un théâtre étranger. Pour David Kilcullen, en effet l'arrivée de soldats occidentaux sur un théâtre nourrit dans les sociétés traditionnelles une réaction de rejet de la part des populations locales qui, bien que non systématique, implique de privilégier les approches indirectes pour modeler l'environnement⁴.

Un programme en débat

Dès sa mise en place le TSCTP est l'objet de débats et discussions sur son efficacité. Si certaines concernent les modalités de sa mise en œuvre, d'autres renvoient à son orientation et à sa philosophie.

En 2008, le *United States Government Accountability Office* adressait quatre reproches au programme : absence de stratégie intégrée (le département d'État, l'USAID et

³ *The National Security Strategy of the United States of America*, édition 2006, p. 15.

⁴ David Kilcullen, *The Accidental Guerilla. Fighting Small Wars in the Midst of a Big One*, Oxford, Oxford University Press, 2009. Pour David Kilcullen, l'arrivée de soldats occidentaux sur un théâtre nourrit dans les sociétés traditionnelles une réaction de rejet de la part des populations locales.

le département de la Défense ont développé des approches séparées) ; désaccords sur la direction de personnels militaires entre le département de la Défense et le département d'État, ce dernier étant pourtant chargé de la coordination du TSCTP ; manque de continuité dans l'attribution des fonds du programme (faute de ressources, l'USAID a ainsi dû suspendre son activité au Mali en 2006) ; manque d'outils pour mesurer qualitativement les résultats des actions menées⁵.

Une deuxième critique, plus profonde, concerne l'importance accordée à la dimension militaire de la coopération. En effet, la contribution du département de la Défense au TSCTP représente près des trois quart du budget du programme pour les années 2006, 2007 et 2008 : respectivement 39 millions de dollars pour 10, 118 pour 37 et 92 pour 31. Pour ses opposants, cette focalisation sur la dimension militaire du TSCTP soulève trois questions⁶ : (1) les groupes armés dans le Sahara constituent-ils une réellement une menace locale et internationale ?; (2) l'assistance militaire à des régimes plus ou moins corrompus constitue-t-elle une réponse adaptée pour sécuriser l'accès des entreprises américaines et européennes à des ressources naturelles sur lesquelles les populations locales ont des revendications ?; (3) le renforcement du potentiel militaire crée-t-il de la sécurité ?

Cette critique sur la militarisation du Sahara a depuis perdu de son acuité. Le budget 2012 montre en effet que la part du département de la Défense dans le TSCTP a diminué par rapport à l'USAID et au département d'État : 46 millions de dollars pour OEF-TS, et 52 millions pour le département d'État et l'USAID⁷. Les actions civiles se sont donc accrues au détriment de la dimension militaire.

Cependant, les soubresauts du Mali durant l'année 2012 ont relancé les débats sur l'efficacité du TSCTP, qu'il s'agisse de son impact sur des forces armées maliennes restées de très faible niveau et dont des éléments ont mené un coup d'état le 21 mars 2012, ou de l'absence de réelle coopération régionale malgré quelques frémissements en décembre 2011⁸.

Remarques conclusives

Faisant suite aux recommandations du GAO, le bureau Afrique de l'USAID a lancé en 2010 une évaluation dans le domaine de la lutte contre l'extrémisme dans trois pays : le Niger, le Tchad et le Mali⁹. Or selon les évaluateurs, certains programmes ont un impact, notamment les émissions radiophoniques promouvant la paix et la tolérance. Mais dans le même temps, dans le domaine culturel (sur l'islam, les États-Unis ou Al-Qaïda), les réponses

⁵ GAO, *Combating Terrorism. Actions Needed to Enhance Implementation of Trans-Sahara Counterterrorism Partnership*, juillet 2008.

⁶ Association of Concerned Africa Scholars, *US militarization of the Sahara-Sahel Security, Space & Imperialism*, bulletin n°85, printemps 2010, introduction.

⁷ Alexis Arieff et Kelly Johnson, *Crisis in Mali*, Congressional Research Service, 16 août 2012, p. 15. Aux sommes engagées dans le cadre du TSCTP, il convient d'ajouter l'aide bilatérale, qui s'élevait, pour le seul Mali, à 143,8 millions de dollars pour l'année 2012 par l'USAID et le département d'État (hors aide d'urgence).

⁸ En décembre 2011, le Niger signait un accord sur des patrouilles conjointes avec l'Algérie tandis que le Mali reprenait sa coopération militaire avec son voisin du Nord. De même, l'armée mauritanienne et l'armée malienne ont mené une opération conjointe dans la forêt de Wagadou en juin 2011. Mais, la coopération demeure embryonnaire. D'une part, lors de l'opération conjointe organisée en juin, les militaires mauritaniens n'auraient prévenu que quelques heures avant leurs homologues maliens de crainte d'une « fuite ». D'autre part, le Comité d'état-major opérationnel conjoint (CEMOC), basé à Tamanrasset, n'a pas eu les résultats escomptés par Alger.

⁹ AMEX International et le QED Group (pour l'USAID), *Mid-term Evaluation of USAID's counter-extremism programming in Africa*, 1^{er} février 2011.

aux sondages montrent les limites des actions menées, semble-t-il selon les évaluateurs en raison du manque de coordination et d'intégration des différents programmes. Deuxième limite, lors des entretiens, les populations locales ont manifesté des attentes fortes dans le domaine du développement des entreprises et de l'emploi, témoignant d'une perception des programmes américains en décalage avec leur objectif initial : faire émerger des leaders modérés et des voies alternatives pour résoudre les tensions, non offrir des emplois et une vie meilleure¹⁰.

Au regard de ces conclusions et de l'évolution de la région depuis un an, il est possible de dégager plusieurs enseignements de l'approche américaine :

- D'un point de vue institutionnel, une approche intégrée requiert une autorité pour l'organiser et la coordonner, et capable de s'imposer aux différentes agences engagées pour donner de la cohérence à l'ensemble des actions menées et ne pas se focaliser seulement sur les résultats dans chaque secteur.
- La coordination de la politique extérieure américaine au niveau régional est nécessaire, mais en raison des limites de la coopération entre les États sahéliens, le cadre premier d'action de la stratégie intégrée reste les États voire des régions spécifiques de ces États.
- Il est essentiel de mettre en place dès le déploiement du programme des outils de mesure des résultats centrés sur ses cibles, et d'adapter les actions en les corrigeant ou réorientant, sous peine de perdre un temps précieux.
- Il importe de faire œuvre de pédagogie sur les raisons d'être de l'assistance, ce qu'elle est et n'est pas, tout en considérant les attentes des populations locales.

In fine, les maux récents du Mali ne sauraient être seulement attribués aux carences de la politique américaine au Sahel et ne remettent pas en cause la philosophie du TSCTP. Par contre, ils doivent inciter à la modestie dans les projets mis en place. De même, ils interrogent deux dimensions de l'approche américaine : la grille d'analyse retenue et sa capacité à anticiper et à peser sur les acteurs locaux. Bref, c'est donc plutôt les modalités d'une mise en œuvre qui doivent être remises en cause que des orientations stratégiques.

¹⁰ Bérangère Rouppert, *Les États sahéliens et leurs partenaires extrarégionaux. Le cas de l'Union européenne en particulier*, note d'analyse du GRIP, 6 décembre 2012, p. 15.